

Warszawa, 21 września 2026 r.
KL/620/194/ETŚ/2026

Pan
Radosław Kujawa
Sekretarz Stanu
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z zaproszeniem do konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej (UD404), Konfederacja Lewiatan w załączeniu przesyła stanowisko w sprawie.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej (UD404)

Stanowisko Konfederacji Lewiatan w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej (UD404)

Konfederacja Lewiatan dostrzega znaczenie działań służących ochronie bezpieczeństwa państwa oraz przeciwdziałaniu zagrożeniom o charakterze międzynarodowym, jednocześnie jednak projektowane przepisy wprowadzają nowe obowiązki o bardzo szerokim zakresie, które mogą wiązać się z istotną ingerencją w tajemnicę komunikowania się oraz swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, znaczącymi kosztami po stronie przedsiębiorców oraz koniecznością wdrożenia rozwiązań technicznych o nieznanym obecnie parametrach.

Projekt wymaga dalszych prac ukierunkowanych na zapewnienie jednoznaczności regulacji i potwierdzenie jej zgodności z konstytucyjnymi standardami, określenie rzeczywistego zakresu nakładanych obowiązków, potwierdzenie ich technicznej wykonalności oraz ustanowienie mechanizmu finansowania ze środków publicznych. W ocenie KL dalsze prace legislacyjne powinny zostać poprzedzone pogłębionym dialogiem z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi oraz doprecyzowaniem kluczowych elementów regulacji.

1. Brak dostatecznej precyzji projektowanych regulacji

Projekt zakłada stworzenie nowego modelu dostępu służb do międzynarodowego ruchu telekomunikacyjnego, jednak kluczowe pojęcia, od których zależy zakres nowych obowiązków, zostały sformułowane w sposób niepozwalający na jednoznaczne ustalenie ich znaczenia.

Szczególne wątpliwości budzi zarówno definicja „międzynarodowego ruchu telekomunikacyjnego”, jak i samo pojęcie „dostępu” do takiego ruchu. Przyjęte rozwiązania mogą prowadzić do objęcia regulacją nie tylko komunikacji tranzytowej realizowanej pomiędzy podmiotami zagranicznymi, lecz również komunikacji związanej z użytkownikami i abonentami znajdującymi się na terytorium Polski. Jednocześnie projekt nie przesądza, jakie kategorie danych miałyby być objęte dostępem służb, w szczególności czy chodzi wyłącznie o określone informacje związane z ruchem telekomunikacyjnym, czy również o znacznie szerszy zakres danych.

Tak daleko idące obowiązki powinny zostać opisane w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Brak odpowiedniej precyzji przepisów utrudnia ocenę skutków regulacji, rodzi niepewność prawną po stronie przedsiębiorców oraz może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych przy ich stosowaniu.

2. Wątpliwości dotyczące proporcjonalności oraz zgodności projektowanych rozwiązań ze standardami ochrony praw podstawowych

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Projektowane przepisy dotyczą obszaru szczególnie wrażliwego z punktu widzenia ochrony prywatności i tajemnicy komunikowania się, a także swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym konieczne jest zapewnienie, że zakres nowych uprawnień pozostaje proporcjonalny do realizowanych celów oraz został poddany odpowiedniej analizie pod kątem zgodności z konstytucyjnymi standardami ochrony praw jednostki.

Dodatkowe pytania budzi fakt, że projekt przewiduje nowe obowiązki po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, nie wprowadzając jednocześnie analogicznych, szczegółowych rozwiązań określających sposób wykonywania nowych uprawnień przez właściwe służby. W ocenie KL projektodawca powinien jednoznacznie wyjaśnić cel regulacji, granice nowych uprawnień oraz mechanizmy gwarancyjne mające zapewnić poszanowanie praw podstawowych.

3. Brak możliwości oceny wykonalności projektowanych obowiązków

Ocena skutków projektu jest obecnie utrudniona, ponieważ zasadnicze kwestie techniczne mają zostać określone dopiero w akcie wykonawczym. Ustawa przewiduje jedynie ogólne zobowiązanie do zapewnienia odpowiednich warunków technicznych i organizacyjnych, natomiast szczegóły mają zostać określone dopiero w rozporządzeniu. Bez znajomości docelowych wymagań przedsiębiorcy nie są w stanie rzetelnie zweryfikować wykonalności planowanych obowiązków, oszacować kosztów ich realizacji ani ocenić wpływu projektowanych rozwiązań na bezpieczeństwo i architekturę rozwiązań.

W ocenie KL obowiązki o tak znaczącym charakterze nie powinny być procedowane bez równoczesnego przedstawienia założeń technicznych, które pozwolą sektorowi zweryfikować ich wykonalność. W konsekwencji postulujemy udostępnienie projektu rozporządzenia już na etapie prac nad ustawą oraz przeprowadzenie szczegółowych konsultacji technicznych z przedstawicielami rynku.

4. Nieprecyzyjny zakres nowych obowiązków oraz niewystarczające mechanizmy gwarancyjne

Istotne zastrzeżenia budzi sposób określenia obowiązków związanych z zapewnieniem dostępu do międzynarodowego ruchu telekomunikacyjnego. Projekt nie wyjaśnia, jakie dane i informacje miałyby być objęte dostępem służb, ani nie wskazuje granic technicznych tego uprawnienia. W rezultacie nie jest możliwe ustalenie rzeczywistego zakresu obowiązków przedsiębiorców ani ocena ich technicznej wykonalności. Brak precyzyjnego określenia przedmiotu dostępu może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych oraz utrudnia ocenę zgodności projektowanych rozwiązań z zasadą proporcjonalności. Rozwiązanie to odbiega od modelu przyjętego w innych przepisach ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej dotyczących udostępniania danych na rzecz uprawnionych podmiotów, gdzie zakres przekazywanych informacji został określony. W rezultacie nie wiadomo, czy projektowany

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

obowiązek miałby obejmować wyłącznie określone kategorie danych, czy też pełny strumień komunikacji, sygnalizację sieciową. W konsekwencji adresaci normy nie są w stanie jednoznacznie ustalić rzeczywistego zakresu nakładanych obowiązków.

Równocześnie projekt nie zawiera wystarczających gwarancji dotyczących dalszego przetwarzania pozyskanych informacji. Nie określono maksymalnego okresu ich przechowywania, zasad usuwania danych uznanych za nieprzydatne, ani warunków ich dalszego przekazywania innym podmiotom. W ocenie KL przepisy powinny w sposób jednoznaczny regulować okres retencji danych, przesłanki ich dalszego wykorzystania oraz obowiązek trwałego usuwania informacji, które nie są już niezbędne do realizacji ustawowych zadań.

Projekt przewiduje obowiązek przekazywania szczegółowych informacji dotyczących podmiotów oraz infrastruktury telekomunikacyjnej wykorzystywanej przez przedsiębiorców. Jednocześnie nie określa, jakie konkretnie dane miałyby podlegać udostępnieniu. Brak ustawowego doprecyzowania powoduje, że przedsiębiorcy nie są w stanie ocenić rzeczywistego zakresu nowego obowiązku, jego wpływu na prowadzoną działalność, relacje kontraktowe oraz ochronę informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Tak istotne kwestie nie powinny być pozostawiane wyłącznie do uregulowania na poziomie aktu wykonawczego.

Wątpliwości budzi również przewidziany w projekcie model kontroli i sprawozdawczości. Zaproponowane mechanizmy opierają się zasadniczo na nadzorze wewnątrzadministracyjnym, bez wyraźnego wskazania niezależnych form weryfikacji legalności, konieczności i proporcjonalności stosowanych środków.

KL postuluje doprecyzowanie zakresu danych objętych dostępem oraz obowiązkiem informacyjnym, określenie jasnych zasad przetwarzania i usuwania informacji oraz uzupełnienie projektu o skuteczne i niezależne mechanizmy kontroli wykonywania nowych uprawnień. Dzięki temu możliwe będzie ograniczenie ryzyka nadmiernej ingerencji w prawa i wolności jednostki oraz zapewnienie większej pewności prawnej dla przedsiębiorców zobowiązanych do realizacji projektowanych obowiązków.

5. Brak gwarancji finansowania kosztów wdrożenia i wykonywania nowych obowiązków

Projekt przewiduje nałożenie na przedsiębiorców nowych obowiązków mogących wymagać znaczących inwestycji infrastrukturalnych, wdrożenia nowych systemów, utrzymywania dedykowanych zasobów technicznych oraz zapewnienia wysokich standardów bezpieczeństwa.

member of



BUSINESS@OECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

W ramach uzasadnienia oraz OSR pojawiają się komunikaty odnoszące się do ponoszenia kosztów związanych z uzyskiwaniem dostępu przez podmioty uprawnione (Agencję Wywiadu albo Służbę Wywiadu Wojskowego). Przygotowane przepisy nie przesądzają jednak, czy zwrotowi będą podlegały wszystkie koszty stworzenia, wdrożenia, utrzymywania, zabezpieczenia i aktualizacji rozwiązań po stronie przedsiębiorcy. Rozbieżność ta ma znaczenie dla oceny proporcjonalności projektowanej ingerencji.

Projekt nie zawiera jednoznacznych gwarancji pokrycia przez państwo kosztów dostosowania przedsiębiorców do nowych wymagań. W ocenie KL koszty wdrożenia, utrzymania oraz wykonywania obowiązków realizowanych na potrzeby bezpieczeństwa państwa powinny być finansowane ze środków publicznych.

6. Potrzeba zapewnienia odpowiedniego okresu dostosowawczego

Proponowany termin wejścia w życie ustawy wynoszący 30 dni od dnia ogłoszenia nie odpowiada skali potencjalnych zmian organizacyjnych i technicznych. Co więcej, faktyczny zakres obowiązków będzie znany dopiero po wydaniu rozporządzenia wykonawczego. Z tego względu niezbędne jest przyjęcie zasady, zgodnie z którą obowiązki staną się wykonalne dopiero po wejściu w życie aktu wykonawczego oraz zapewnienie przedsiębiorcom odpowiednio długiego okresu dostosowawczego liczonego od tego momentu.

7. Art. 43a ust. 1 projektu ustawy

Proponowane brzmienie:

Art. 43a. 1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny, świadczący usługi międzynarodowego ruchu telekomunikacyjnego, na pisemny wniosek w postaci papierowej lub elektronicznej Szefa Agencji Wywiadu albo Szefa Służby Wywiadu Wojskowego jest obowiązany do (...)

Uzasadnienie:

Projektowany przepis nie precyzuje w sposób jednoznaczny kręgu przedsiębiorców telekomunikacyjnych objętych nowymi obowiązkami. Mimo że intencją ustawodawcy wydaje się być objęcie regulacją wyłącznie przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących usługi międzynarodowego ruchu telekomunikacyjnego, nie wynika to jednoznacznie z literalnego brzmienia projektowanego art. 43a ust. 1, co może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu podmiotowego przepisu.

Brak precyzyjnego wskazania adresatów normy może skutkować powstaniem niepewności prawnej po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy nie realizują międzynarodowego ruchu telekomunikacyjnego.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

W celu zapewnienia spójności pomiędzy deklarowanym celem regulacji a jej treścią normatywną oraz wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, zasadne jest doprecyzowanie art. 43a ust. 1 poprzez jednoznaczne wskazanie, że obowiązki przewidziane w tym przepisie dotyczą wyłącznie przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących usługi międzynarodowego ruchu telekomunikacyjnego.

KL/620/194/ET/2026

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy