KONFEDERACJA LEWIATAN

Warszawa, 27 listopada 2026 r.
KL/771/341/ETŚ/2026

Pan
Daniel Mańkowski
Wiceprezes
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z zaproszeniem do konsultacji projektu Aktu w sprawie uczciwości cyfrowej (Digital Fairness Act), Konfederacja Lewiatan, w załączeniu przekazuje stanowisko w rzeczonej sprawie.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan dotyczące projektu Aktu w sprawie uczciwości cyfrowej (Digital Fairness Act)

Do wiadomości:
- Pan Łukasz Wroński, Dyrektor, Departament Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów, UOKiK

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

KONFEDERACJA LEWIATAN

Stanowisko Konfederacji Lewiatan dotyczące projektu Aktu w sprawie uczciwości cyfrowej (Digital Fairness Act)

Jako Konfederacja Lewiatan popieramy działania służące zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług cyfrowych. Poszanowanie ich praw buduje bowiem zaufanie do tych usług, bez którego przedsiębiorcom trudno utrzymywać trwałe relacje z klientami i rozwijać swoją ofertę.

Jednocześnie podzielamy cele i postulaty przedstawione we wspólnym non-paperze Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwa Cyfryzacji z 21 kwietnia w sprawie Digital Fairness Act. W naszej ocenie powinny one znaleźć odzwierciedlenie w dalszych pracach na szczeblu unijnym nad zakresem i kształtem planowanej regulacji.
Naszym zdaniem na obecnym etapie nie wykazano dostatecznej potrzeby przyjęcia odrębnego aktu: zagadnienia objęte DFA są w znacznej mierze uregulowane w obowiązującym prawie Unii Europejskiej, a głównym problemem jest jego niejednolite egzekwowanie, nie brak przepisów. Na konieczność pełnego wykorzystania istniejących instrumentów wskazywała także Polska w non-paperze z 21 kwietnia 2026 r., a wspólne pismo organizacji branżowych z listopada 2026 r., którego jesteśmy sygnatariuszem, wzywało do podejścia opartego na dowodach i ryzyku, proporcjonalnego i prowadzącego do uproszczenia prawa.

Apelujemy zatem, by skuteczną ochronę konsumentów połączyć z tworzeniem warunków do rozwoju europejskich przedsiębiorstw. Ewentualne zmiany powinny służyć rozwiązywaniu konkretnych, udokumentowanych problemów oraz uproszczeniu obowiązujących przepisów, z zachowaniem ich spójności. Za najważniejsze uznajemy następujące postulaty:

I. Proporcjonalność regulacji i konkurencyjność przedsiębiorstw

Regulacje cyfrowe bezpośrednio wpływają na zdolność europejskich przedsiębiorstw do inwestowania, wprowadzania innowacji i konkurowania na rynkach międzynarodowych. Dlatego interwencja legislacyjna powinna ograniczać się przeciwdziałaniapraktykom, których szkodliwość lub nieuczciwy charakter zostały wykazane. Ewentualne nowe rozwiązania powinny odpowiadać skali ryzyka i być neutralne technologicznie. Nie powinny przy tym bez uzasadnienia ograniczać zgodnych z prawem modeli działalności ani rozwoju usług przynoszących korzyści konsumentom. Przy ocenie proporcjonalności regulacji należy

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

uwzględnić, że poszczególne usługi cyfrowe wiążą się z różnymi ryzykami dla konsumentów. Przykładowo wydawcy prasowi odpowiadają za własne treści na innych zasadach niż platformy udostępniające treści osób trzecich. Zasadność nakładania na te podmioty takich samych obowiązków wymaga zatem odrębnej oceny. Istotne jest również, aby przepisy chroniące przed manipulacją nie ograniczały rozwiązań ułatwiających użytkownikom znalezienie interesujących treści i zachęcających do powrotu do danej usługi.

Potrzebę zmian należy oceniać na podstawie rzetelnych danych i wyników analiz, w tym społecznych, pozwalających ustalić, z jakimi problemami rzeczywiście mierzą się użytkownicy. Ocena skutków powinna obejmować wpływ proponowanych rozwiązań na przedsiębiorstwa oraz łączne koszty dostosowania działalności do obowiązujących i planowanych przepisów. Szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw, dla których kolejne obowiązki mogą stanowić przeszkodę w rozwoju i wchodzeniu na nowe rynki. Nie bez znaczenia jest również rola reklamy, która pozwala wielu przedsiębiorstwom oferować treści i usługi bez pobierania opłat od użytkowników. Zbyt daleko idące ograniczenia tego źródła przychodów mogą oznaczać wyższe koszty dla konsumentów i ograniczenie dostępu do informacji. Dlatego za istotne uznajemy zachowanie możliwości stosowania zgodnych z prawem modeli finansowania, w tym modelu „pay or consent", który daje użytkownikowi wybór między opłatą a dostępem finansowanym z reklam opartych na zgodzie.

II. Uproszczenie prawa i ograniczenie zbędnych obowiązków

Priorytetem powinno być uporządkowanie obowiązujących przepisów i zniesieniu zbędnych obciążeń administracyjnych, a nie dodawanie kolejnych aktów. W ostatnich latach przedsiębiorcy musieli dostosować swoją działalność do licznych nowych regulacji cyfrowych. Rosnąca złożoność przepisów szczególnie obciąża mniejsze firmy, które dysponują ograniczonymi środkami na obsługę prawną i spełnianie wymogów regulacyjnych. Potrzebny jest zatem przegląd obowiązków administracyjnych i sprawozdawczych oraz rezygnacja z tych, których koszty są niewspółmierne do korzyści dla konsumentów.

W pierwszej kolejności należy ustalić, czy cele DFA można osiągnąć przez wyjaśnienie zasad stosowania obecnych przepisów lub wprowadzenie w nich punktowych zmian. Nowe obowiązki należy wprowadzać wyłącznie wtedy, gdy analiza wykaże lukę w ochronie konsumentów, której nie da się skutecznie usunąć za pomocą dostępnych instrumentów

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

prawnych. Takie podejście pozwoli przedsiębiorcom poświęcać więcej czasu i środków na działania służące ich klientom. Przykładem jest oznaczanie treści reklamowych, w tym współpracy z influencerami, które już podlega przepisom prawa konsumenckiego. Proponujemy zatem ocenić, czy kolejne, częściowo odmienne wymogi przyniosą konsumentom korzyści współmierne do kosztów dostosowania przedsiębiorstw. Przy ocenie zasadności i kosztów dodatkowych obowiązków dotyczących subskrypcji warto uwzględnić, że wydawcy prasowi umożliwiają konsumentom wyłączenie automatycznego odnawiania subskrypcji w dowolnym momencie.

III. Spójność przepisów i pewność prawa

Obowiązujące w Unii Europejskiej prawo konsumenckie chroni również osoby korzystające z usług cyfrowych. Dotyczy to w szczególności przepisów o nieuczciwych praktykach handlowych, prawach konsumentów i niedozwolonych postanowieniach umownych. Wiele zagadnień omawianych w związku z DFA regulują już DSA, DMA, AI Act, Data Act oraz RODO. Dotyczy to m.in. reklamy opartej na profilowaniu (RODO, dyrektywa ePrivacy i DSA), oznaczania treści komercyjnych w influencer marketingu (przepisy o nieuczciwych praktykach handlowych i DSA), projektowania interfejsów i ochrony małoletnich (DSA) oraz niezamówionej komunikacji marketingowej (dyrektywa ePrivacy i RODO). Wniosek DFA, uchylając przy tym dyrektywę 2005/29/WE, reguluje część tych zagadnień na nowo, co może wymagać ponownego ustalania wykładni i prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych. Oceniając potrzebę kolejnych zmian, należy więc uwzględnić doświadczenia z wdrażania i egzekwowania tych aktów, zwłaszcza że część z nich jest stosowana od niedawna.

Jeżeli DFA zostanie przyjęty to zakres stosowania i jego relacje z obowiązującymi regulacjami należy określić w sposób jednoznaczny. Powielanie obowiązków i posługiwanie się nieprecyzyjnymi pojęciami utrudniałyby przedsiębiorcom ustalenie, jakie wymogi muszą spełnić. Równie ważne jest zapewnienie jednolitych zasad w całej Unii Europejskiej. Rozbieżności między państwami członkowskimi zwiększają bowiem koszty działalności transgranicznej i utrudniają korzystanie z możliwości jednolitego rynku.

Obowiązujące na gruncie DSA ograniczenia reklamy profilowanej dotyczą platform internetowych, natomiast projekt DFA rozszerza je również na inne podmioty, w tym serwisy redakcyjne. W naszej ocenie takie rozwiązanie wymaga wykazania porównywalnych ryzyk, których nie da się ograniczyć na podstawie obecnych przepisów. Postulujemy także wyraźne rozróżnienie profilowania reklam i personalizacji treści, która może ułatwiać korzystanie z

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

usług. Warto rozważyć również zakres odpowiedzialności za naruszenie zakazów reklamy spersonalizowanej, którą motywy projektu odnoszą do wszystkich uczestników łańcucha emisji reklam, w tym wydawców udostępniających powierzchnię reklamową. Podmioty te nie zawsze mają wpływ na wybór kryteriów kierowania reklam lub wiedzę o ich zastosowaniu. Zasadne byłoby przypisanie odpowiedzialności podmiotom faktycznie wybierającym te kryteria lub dostarczającym dane wykorzystywane w tym celu, odpowiednio do ich rzeczywistego wpływu.

IV. Skuteczne egzekwowanie obowiązującego prawa

Przed wprowadzeniem kolejnych obowiązków należy sprawdzić, czy istniejące przepisy są skutecznie egzekwowane. Pozwoli to ustalić, w jakim stopniu problemy konsumentów wynikają z luk w prawie, a w jakim z trudności w jego stosowaniu. Konsekwentne reagowanie na naruszenia wzmacnia zaufanie do rynku i zapewnia uczciwe warunki konkurencji przedsiębiorcom przestrzegającym prawa.

Krajowym organom ochrony konsumentów oraz Komisji Europejskiej należy zapewnić zasoby i kompetencje techniczne niezbędne do sprawnego wykrywania naruszeń i reagowania na nie. Potrzebna jest także ściślejsza współpraca w ramach unijnej sieci organów ochrony konsumentów (CPC) oraz z organami odpowiedzialnymi za stosowanie regulacji cyfrowych. Naszym zdaniem skuteczniejszym i mniej obciążającym przedsiębiorców rozwiązaniem niż kolejne obowiązki jest sprawniejsze stosowanie obecnych przepisów. Dobrze skoordynowane działania pozwolą spójnie stosować prawo i uniknąć powielania czynności nadzorczych, przy poszanowaniu niezależności poszczególnych organów. Takiej współpracy powinien towarzyszyć jasny podział kompetencji organów. Pozwoliłoby to ograniczyć ryzyko prowadzenia kilku postępowań w tej samej sprawie, co może prowadzić do sprzecznych rozstrzygnięć i dodatkowych kosztów bez poprawy ochrony konsumentów.

V. Uwagi szczegółowe do wniosku (podnoszone ewentualnie)

Jeżeli mimo przedstawionych zastrzeżeń prace nad DFA będą kontynuowane, wnosimy o uwzględnienie uwag do wybranych przepisów wniosku. Uwagi te nie zmieniają naszego stanowiska z punktów 1–4, że na obecnym etapie nie wykazano potrzeby przyjęcia odrębnego aktu.

1. Konieczność doprecyzowania definicji podatnego konsumenta

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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 projektowanym rozporządzeniu pojęcie szczególnej podatności konsumenta modyfikuje podstawowy wzorzec oceny rynkowej na gruncie klauzuli generalnej nieuczciwych praktyk handlowych (art. 5 ust. 3 DFA, gdzie test przeciętnego konsumenta ustępuje miernikowi przeciętnego członka danej grupy podatnej).

Posiada ono wymiar horyzontalny i systemowy, rzutując na cały model oceny zgodności działalności przedsiębiorcy z prawem oraz stanowi ono samodzielną, kwalifikowaną przesłankę bezprawnego nacisku przy kwalifikacji praktyk agresywnych (art. 9 pkt c DFA), a także determinuje zakres bezwzględnego zakazu personalizacji cen (art. 13 akap. 1 pkt 2 DFA). Biorąc pod uwagę tak wielopoziomowe oddziaływanie oraz rygorystyczny reżim sankcyjny sięgający kar finansowych do 4% obrotu na poziomie krajowym lub 6% obrotu światowego, pojęcie to musi opierać się na maksymalnie precyzyjnych, obiektywnych i przewidywalnych przesłankach prawnych, które wykluczą jakąkolwiek uznaniowość interpretacyjną.

Tymczasem przedstawiona w projekcie rozporządzenia definicja i przesłanki podatnego konsumenta pozostają wysoce niejasne i ocenne. W obecnym kształcie wymogi te sprowadzają się w praktyce do konieczności uprzedniego analizowania przez przedsiębiorcę, czy dany konsument spełnia kryteria osoby podatnej – tylko po to, aby móc zrealizować ustawowy obowiązek niekierowania do niego określonych praktyk czy zaniechania różnicowania warunków. Konstrukcja ta rodzi bezpośrednie ryzyko wymuszonego przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych w rozumieniu art. 9 RODO. W normalnych warunkach rynkowych przedsiębiorca w ogóle nie przetwarzałby takich danych, ponieważ nie są one niezbędne do świadczenia podstawowej usługi.

Co szczególnie istotne przy obecnym rozwoju technologicznym, weryfikacja ta nie odbywałaby się za pomocą prostych formuł w arkuszach kalkulacyjnych, lecz poprzez zaawansowane systemy sztucznej inteligencji (AI) i zautomatyzowane algorytmy profilujące zachowania użytkowników w czasie rzeczywistym. W efekcie projekt DFA, dążąc do ochrony konsumenta, paradoksalnie zmuszałby przedsiębiorców do głębokiej i niepożądanej ingerencji w sferę prywatności użytkowników, w sprzeczności z zasadą minimalizacji danych.

Z tego względu postulujemy zmianę podejścia normatywnego: zamiast operować nieostrą formułą abstrakcyjnej „przewidywalności" podatności („could reasonably be expected to foresee"), przepis powinien jednoznacznie penalizować zachowania polegające na aktywnym poszukiwaniu oraz celowym profilowaniu osób podatnych w celu ich rynkowej eksploatacji. To właśnie takie drapieżne praktyki przedsiębiorców – jak celowe targetowanie osób starszych agresywnymi technikami sprzedaży powinny stanowić oś regulacji i być bezwzględnie eliminowane.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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 szczególności należy zapewnić, aby przewidywalność podatności na potrzeby art. 5 ust. 3 DFA była oceniana wyłącznie na podstawie obiektywnych okoliczności zewnętrznych, z uwzględnieniem informacji faktycznie dostępnych danemu przedsiębiorcy w czasie stosowania praktyki, ogólnego charakteru przekazu oraz profilu grupy jego odbiorców. Ocena ta w żadnym wypadku nie powinna opierać się na indywidualnych, zróżnicowanych okolicznościach dotyczących konkretnego konsumenta, których przedsiębiorca nie zna i bez nadmiernej inwigilacji nie jest w stanie ustalić.

Wreszcie, obecne brzmienie definicji i nałożonych na przedsiębiorców obowiązków rodzi poważne ryzyko wykluczenia osób z niepełnosprawnościami oraz innych grup podatnych z normalnego obrotu gospodarczego. W obawie przed surowymi sankcjami za rzekome naruszenie zakazów z DFA, przedsiębiorcy – działając z daleko posuniętej ostrożności procesowej – mogą prewencyjnie odmawiać świadczenia nowoczesnych usług cyfrowych czy personalizowanych ofert osobom, które mogłyby zostać zakwalifikowane jako podatne. Taki mechanizm obronny rynku uderzy bezpośrednio w inkluzywność cyfrową i zamiast chronić te osoby, doprowadzi do ich faktycznej dyskryminacji i odcięcia od dostępnych na rynku produktów i usług.

2. Uprawnienia Komisji Europejskiej do przyjmowania aktów delegowanych

Projektowane rozporządzenie w art. 10 ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 wyposaża Komisję Europejską w uprawnienie do przyjmowania aktów delegowanych (zgodnie z art. 290 TFUE oraz art. 37 projektu DFA) w celu:

- rozszerzania i modyfikowania listy zwodniczych interfejsów (dark patterns) określonej w Części III Załącznika I, oraz
- rozszerzania i modyfikowania katalogu funkcji uznawanych za sprzyjające kompulsywnemu lub nadmiernemu korzystaniu z produktów cyfrowych (addictive design), podlegających obowiązkowi udostępnienia konsumentom narzędzi ich wyłączenia na podstawie art. 17 ust. 1.

Wyrażamy głębokie zaniepokojenie tak szerokim i bezterminowym przekazaniem uprawnień prawodawczych organowi wykonawczemu. O ile rozumiemy intencję Komisji polegającą na dążeniu do nadążania za dynamicznym rozwojem technologii i modeli biznesowych, o tyle przyjęty mechanizm rodzi fundamentalne ryzyko strukturalnego braku pewności prawa oraz paraliżu inwestycyjnego w innowacje interfejsowe i produktowe.

Projektowanie zaawansowanych systemów cyfrowych wymaga wielomiesięcznych, a często wieloletnich nakładów inwestycyjnych oraz stabilnej architektury technologicznej. Możliwość dopisywania kolejnych wzorców interfejsowych lub podstawowych mechanizmów zaangażowania w drodze aktu delegowanego sprawia, że funkcjonalności zaprojektowane w pełnej zgodności z prawem w momencie ich wdrożenia, mogą stać się z dnia na dzień zakazane.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

Zgodnie z art. 37 ust. 2 upoważnienie zostaje udzielone na czas nieoznaczony, co przekształca prawo konsumenckie w system permanentnej, niestabilnej rewizji, zamiast gwarantować jednolite i trwałe ramy rynkowe, do których dąży rozporządzenie.

Obawa przed niestabilnością katalogu zakazów potęgowana jest przez reżim sankcyjny przewidziany w DFA. Naruszenie obowiązków z Rozdziału III podlega administracyjnym karom pieniężnym nakładanym przez organy krajowe w wysokości do co najmniej 4% rocznego obrotu (lub 2 mln EUR), a w przypadku postępowań prowadzonych przez Komisję Europejską – karom w wysokości do 6% rocznego światowego obrotu przedsiębiorcy. Wymierzanie sankcji o tak drastycznym wymiarze finansowym w oparciu o normy, których treść i zakres mogą być płynnie i doraźnie zmieniane na poziomie aktów delegowanych, stoi w sprzeczności z zasadą określoności prawa.

Mając na uwadze powyższe, apelujemy o wykreślenie art. 10 ust. 3 i art. 17 ust. 2 projektu DFA. Wszelkie rozszerzenia katalogu praktyk zakazanych w każdych okolicznościach powinny następować wyłącznie w ramach regularnego, demokratycznego przeglądu rozporządzenia przez współprawodawców (na mocy klauzuli ewaluacyjnej z art. 39).

Alternatywnie (w przypadku utrzymania delegacji):

- Ścisłe ograniczenie czasowe delegacji: Nadanie upoważnieniu charakteru terminowego (np. maksymalnie na okres 5 lat, z obowiązkiem sporządzenia sprawozdania przez KE przed jego ewentualnym odnowieniem);
- Obligatoryjne, sformalizowane konsultacje rynkowe: Wprowadzenie w art. 37 ust. 4 bezwzględnego obowiązku przeprowadzenia uprzednich, otwartych konsultacji publicznych z udziałem organizacji przedsiębiorców oraz niezależnej oceny skutków regulacji przed przyjęciem jakiegokolwiek aktu delegowanego;
- Odpowiednie vacatio legis: Wprowadzenie gwarancji co najmniej 12-miesięcznego okresu dostosowawczego od dnia wejścia w życie danego aktu delegowanego, aby umożliwić przedsiębiorcom przeprowadzenie niezbędnych zmian technicznych w architekturze oprogramowania.

3. Regulacja rynku sprzedaży i odsprzedaży biletów

1) Harmonizacja zakazu odsprzedaży biletów z zyskiem na poziomie całej UE (Motyw 109 i Art. 18)

- Komisja Europejska umieściła w DFA jedynie zakaz odsprzedaży biletów nabytych przy użyciu botów, pozostawiając kwestię regulacji maksymalnej ceny odsprzedaży w gestii poszczególnych państw członkowskich (Motyw 109). Część państw UE nie

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

limituje ceny odsprzedaży wcale, a inne dopuszczają narzuty rzędu +10% lub +20% ponad cenę nominalną.

- **Wpływ na biznes, rynek i konsumentów:** Dopuszczenie marży powyżej ceny nominalnej oficjalnie legitymizuje spekulację jako opłacalny model biznesowy. Zagraniczne platformy odsprzedaży bez przeszkód kierują swoje oferty do polskich konsumentów, obchodząc zakaz wynikający z art. 133 polskiego Kodeksu wykroczeń. **Obserwujemy tego bezpośrednie, dotkliwe skutki:**
  - **Wypychanie realnych fanów i sztuczne zawyżanie cen:** Przy największych trasach stadionowych czy festiwalach zawodowi pośrednicy wykupują pule biletów wyłącznie w celu natychmiastowej odsprzedaży na zagranicznych portalach z wysokim narzutem – w efekcie fan płaci wielokrotność ceny nominalnej lub całkowicie rezygnuje z udziału w wydarzeniu z powodów finansowych. Co więcej, drenowanie portfela konsumenta przez pośredników bezpośrednio ogranicza popyt w całym sektorze kultury – fan, którego budżet na rozrywkę pozwoliłby na udział w trzech różnych wydarzeniach, przez konieczność przepłacania na rynku wtórnym może sobie pozwolić wyłącznie na jedno lub dwa, co bezpośrednio uderza w przychody artystów, organizatorów i legalnych bileterii.
  - **Podważenie sensu legalnego obrotu *fan-to-fan* i nieświadome przepłacanie przez konsumentów:** Brak zakazu odsprzedaży z zyskiem w całej UE osłabia rozwój bezpiecznych, oficjalnych giełd odsprzedaży prowadzonych przez legalne bileterie (*fan-to-fan resale* po cenie nominalnej) – których celem jest umożliwienie fanowi odzyskania poniesionych kosztów w razie zmiany planów, a nie traktowanie biletu jako okazji inwestycyjnej. Gdy posiadacz biletu ma do wyboru odsprzedać go po cenie nominalnej w oficjalnym systemie bileterii albo wystawić z marżą na nieautoryzowanej platformie wtórnej, brak jednolitych przepisów w UE zachęca zarówno przypadkowych sprzedających, jak i zawodowych *resellerów* do przenoszenia podaży biletów poza oficjalny obieg. W efekcie mniej świadomi konsumenci – trafiając na platformy wtórne np. poprzez płatne wyniki wyszukiwania – kupują bilety z marżą w przekonaniu, że korzystają z oficjalnej dystrybucji, często nawet wtedy, gdy tańsze bilety z puli pierwotnej są wciąż dostępne u oficjalnego sprzedawcy. Taki nieautoryzowany obieg jest również bezpośrednio niebezpieczny dla kolejnego kupującego (fana), ponieważ w oficjalnym kanale bileteria weryfikuje autentyczność biletu i gwarantuje nabywcy prawo wstępu na wydarzenie, natomiast poza tym ekosystemem nie ma nad tym żadnej

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

kontroli – kupujący nie ma pewności, czy bilet jest prawdziwy, nie został sprzedany kilku osobom naraz ani unieważniony przez organizatora.
- Cała nadwyżka finansowa trafia do spekulantów, podczas gdy ryzyko wizerunkowe („zbyt drogie bilety", „brak dostępności") obciąża organizatorów i legalne biletерie.

- **Postulat:** Wprowadzenie bezpośrednio do **art. 18 DFA** oraz **motywu 109 bezwzględnego zakazu odsprzedaży biletów powyżej ich ceny nominalnej z zakupu pierwotnego (tj. ceny, po której bilet został nabyty w oficjalnym kanale) na terytorium całej UE**, czyniąc z polskich przepisów standard unijny. Przepis powinien zobowiązywać operatorów platform wtórnych do wdrożenia mechanizmów technicznych prewencyjnie blokujących oferty powyżej ceny nominalnej oraz weryfikujących brak użycia botów przy zakupie pierwotnym.

2) Wirtualne kolejki i sprzedaż pulowa (art. 3 pkt 20, art. 18 ust. 1, art. 19 oraz motywy 67-68)

- Art. 19 wymaga wyświetlania i aktualizacji ceny w czasie rzeczywistym podczas oczekiwania w wirtualnej kolejce, natomiast art. 18 ust. 1 nakazuje podawanie liczby dostępnych biletów i ceny maksymalnej przy każdym wzroście ceny wynikającym z „działań przedsiębiorcy" lub algorytmów.
- **Analiza prawno-technologiczna:**
    1. **Niewykonalność wymogu real-time w kolejce:** Podczas otwarcia sprzedaży (onsale) na popularne wydarzenia do wirtualnej kolejki trafia ogromna liczba użytkowników w ułamku sekundy, a w module rezerwacji transakcje następują błyskawicznie jedna po drugiej. Bieżące przeliczanie i rozsyłanie dynamicznych stanów *real-time* do wszystkich sesji oczekujących w kolejce grozi przeciążeniem i destabilizacją infrastruktury IT, a wyświetlane dane zmieniałyby się co sekundę i ulegałyby dezaktualizacji zanim konsument trafiłby do wyboru miejsc. Wirtualna kolejka jest buforem bezpieczeństwa chroniącym serwery przed przeciążeniem, a nie narzędziem manipulacji ceną. Bieżące przeliczanie i rozsyłanie dynamicznych stanów *real-time* do wszystkich sesji oczekujących w kolejce grozi przeciążeniem i destabilizacją infrastruktury IT (ryzykiem „padnięcia" systemu w szczycie sprzedaży), a wyświetlane dane ulegałyby dezaktualizacji zanim konsument trafiłby do wyboru miejsc. Co więcej, w przeciwieństwie do prostego handlu towarami masowymi, w branży eventowej cena biletu na jedno wydarzenie jest

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

zróżnicowana w zależności od dziesiątek stref, sektorów i rzędów na mapie obiektu (np. płyta, trybuny, miejsca VIP, miejsca o ograniczonej widoczności).

2. Sformułowanie „due to the trader's actions" w art. 18 ust. 1 jest zbyt szerokie i nieprecyzyjne. Przepis nie rozróżnia algorytmicznego podbijania cen w czasie rzeczywistym (*dynamic pricing*) od standardowej sprzedaży pulowej czy okresowych zmian cennika wprowadzanych przez organizatora wydarzenia. Takie działania nie powinny być utożsamiane z algorytmicznym *dynamic pricing* rozumianym jako zautomatyzowane dostosowywanie ceny w czasie rzeczywistym do bieżącego popytu lub profilu konsumenta. Ponadto przepis nie precyzuje momentu ani sposobu komunikowania zmian w ścieżce zakupowej (np. czy przekwalifikowanie konkretnego rzędu miejsc z kategorii II do kategorii I w ramach stałych widełek wydarzenia stanowi już „wzrost ceny" wymagający osobnej notyfikacji) – co uniemożliwia bileteriom jednoznaczne i bezpieczne zaprojektowanie tego wymogu w interfejsie zakupowym.
3. Podział ról między organizatorem a biletерią: Mimo że bileteria dokonuje sprzedaży biletów konsumentom we własnym imieniu (po ich uprzednim nabyciu od organizatora), to organizator wydarzenia kształtuje politykę cenową, strukturę pul oraz decyduje o uruchomieniu i parametrach *dynamic pricing* (w tym o cenie maksymalnej). Narzucenie odpowiedzialności za te parametry bezpośrednio na biletерię stwarzałoby sytuację, w której dystrybutor odpowiada prawnie za decyzje biznesowe, na które nie ma wpływu.

- **Postulat:**
  1. Wykreślenie z art. 18 ust. 1 oraz art. 3 pkt 20 przesłanki „działań przedsiębiorcy" („due to the trader's actions") i ograniczenie tych przepisów wyłącznie do zautomatyzowanego, algorytmicznego *dynamic pricing* w czasie rzeczywistym – tak, aby nie ograniczać swobody organizatorów w zakresie prowadzenia klasycznej sprzedaży, zmiany kategorii miejsc czy dokonywania okresowych korekt cennika w trakcie sprzedaży.
  2. Zastąpienie w art. 19 obowiązku aktualizacji ceny *real-time* wewnątrz kolejki obowiązkiem podania przy wejściu do kolejki wiążących widełek cenowych (tym samym określających górny pułap ceny maksymalnej dla konsumenta), wiążących na czas trwania danej sesji kolejkowej (oczekiwania w kolejce i przejścia do wyboru miejsc), bez ograniczania prawa organizatora do zmiany cennika w kolejnych okresach sprzedaży.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

3. Przepisy powinny wprost stanowić, że obowiązek określenia górnego pułapu cenowego (ceny maksymalnej) oraz przekazania tej informacji dystrybutorowi spoczywa na organizatorze wydarzenia, natomiast odpowiedzialność bileterii ogranicza się wyłącznie do rzetelnego wyświetlenia danych otrzymanych od organizatora.

3) Wyłączenie z obowiązku eksponowania „pierwotnej ceny nominalnej" (art. 18 ust. 2)

- **Art. 18 ust. 2** zobowiązuje każdego oferującego odsprzedaż biletu do każdorazowego podawania *„pierwotnej łącznej ceny biletu pobieranej przez organizatora wydarzenia"*, nie rozróżniając nieautoryzowanych platform spekulacyjnych od oficjalnych kanałów odprzedaży (*fan-to-fan resale*).
- W autoryzowanej dystrybucji biletów oraz w oficjalnych kanałach odsprzedaży, bilety oferowane są w cenie nieprzekraczającej ceny nominalnej. Brak wyłączenia tych kanałów z art. 18 ust. 2 wymusza eksponowanie podwójnej etykiety cenowej (np. dwóch identycznych kwot obok siebie) , co nie wnosi wartości informacyjnej dla konsumenta zwłaszcza na ekranach smartfonów, gdzie odbywa się dziś większość zakupów biletowych, zaburza przejrzystość interfejsu (UX) i zaciera różnicę między oficjalnym ekosystemem organizatora a nieautoryzowanymi platformami wtórnymi. W rezultacie konsument traci czytelny sygnał bezpieczeństwa odróżniający autoryzowany kanał od spekulacyjnego pośrednika, co może paradoksalnie osłabiać zaufanie do legalnych narzędzi *fan-to-fan* i wypychać użytkowników do szarej strefy (np. na grupy w mediach społecznościowych).
- **Postulat:** Wyłączenie z art. 18 ust. 2 oficjalnych dystrybutorów pierwotnych oraz autoryzowanych przez organizatora systemów odsprzedaży, w których cena nie przekracza ceny nominalnej.

4) Poparcie dla zakazu *drip pricing* przy doprecyzowaniu opłat opcjonalnych (motyw 106)

Popieramy zakaz doliczania obowiązkowych opłat administracyjnych dopiero na końcu procesu zakupowego (Aneks I, Część I, punkt 12, Motyw 106). Postulujemy jednak potwierdzenie w przepisach rozporządzenia, że opłaty za dodatkowo wybierane usługi (np. kurier, bilet kolekcjonerski, ubezpieczenie) nie są traktowane jako obowiązkowe koszty ukryte, pod warunkiem zapewnienia bezpłatnej dostawy biletu w formie elektronicznej. Usługi te realizowane są przez zewnętrznych dostawców (np. towarzystwa ubezpieczeniowe czy firmy kurierskie), a ich cena stanowi wynagrodzenie za odrębne świadczenie, a nie ukrytą marżę bileterii. Brak jednoznacznego wyłączenia takich opcji z definicji *drip pricing* stworzyłby ryzyko prawne ich kwestionowania, co w praktyce mogłoby skłonić

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

dystrybutorów do usunięcia tych funkcjonalności ze ścieżki zakupowej – ze szkodą dla konsumentów, którzy świadomie z nich korzystają (np. chcąc zabezpieczyć zwrot środków w razie nagłej choroby).

5) Obowiązek weryfikacji sprzedawców oraz autentyczności biletów na platformach odsprzedaży (propozycja uzupełnienia art. 18 oraz motywu 109 DFA)

- Stan projektowany i luka regulacyjna: Art. 18 oraz Motyw 109 projektu DFA koncentrują się na zwalczaniu botów oraz obowiązku informowania o cenie pierwotnej, nie nakładając jednak na platformy pośredniczące w odsprzedaży biletów obowiązków w zakresie weryfikacji tożsamości sprzedających oraz kontroli tego, czy oferowany bilet rzeczywiście istnieje i jest ważny.
- **Wpływ na biznes, rynek i konsumentów:** Nawet przy ograniczeniu ceny sprzedaży do nominalnej, brak mechanizmów kontrolnych na platformach wtórnych pozostawia otwartą furtkę dla oszustw (sprzedaży biletów sfałszowanych, wielokrotnie skopiowanych lub unieważnionych za naruszenie regulaminu organizatora). Dla konsumenta konsekwencje są szczególnie dotkliwe: o tym, że padł ofiarą oszustwa, dowiaduje się zazwyczaj dopiero na chwilę przed rozpoczęciem wydarzenia – często po poniesieniu dodatkowych kosztów podróży i noclegu – co wiąże się z ogromnym stresem, rozczarowaniem i bezpowrotną utratą możliwości udziału w wydarzeniu. Co więcej odzyskanie pieniędzy staje się w praktyce niemal niemożliwe, ze względu na anonimowość sprzedającego oraz wyłączanie odpowiedzialności przez platformy odsprzedaży, które traktują się wyłącznie jako pośredników technicznych, nieponoszących ryzyka za ważność oferowanych biletów. Gdy konsument z takim biletem nie zostaje wpuszczony na wydarzenie, z reklamacją i pretensjami zgłasza się bezpośrednio do bileterii lub pod bramki obiektu w dniu koncertu. Generuje to wysokie koszty operacyjne po stronie legalnych dystrybutorów i organizatorów oraz sytuacje kryzysowe na wejściu do obiektów, mimo że oszustwo miało miejsce na nieautoryzowanej platformie zewnętrznej.
- **Postulat:** Dodanie w Art. 18 DFA (jako nowego ustępu) oraz w Motywie 109 obowiązku stosowania przez operatorów platform odsprzedaży biletów skutecznych mechanizmów weryfikacji tożsamości sprzedawcy oraz prewencyjnej kontroli autentyczności i ważności oferowanego biletu przed publikacją oferty – pod rygorem odpowiedzialności platformy za dopuszczenie do obrotu biletów nieistniejących lub wielokrotnie sprzedanych.

4. Uwaga do art. 11 ust. 6 projektu

Obowiązek z art. 11 ust. 6 należy rozumieć jako obowiązek podejmowania adekwatnych i proporcjonalnych działań, a nie gwarantowania określonego zachowania influencera.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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

5. Uwaga do art. 12 projektu

W art. 12 należy doprecyzować rolę uczestników łańcucha reklamy cyfrowej niebędących platformami objętymi DSA, tak aby odpowiedzialność nie obejmowała podmiotów, które nie mają wpływu na profilowanie i targetowanie.

6. Uwaga do art. 17 ust 1 projektu

W art. 17 ust. 1 potrzebne są obiektywne kryteria pozwalające ocenić, czy dana funkcja ma zachęcać do kompulsywnego lub nadmiernego korzystania, tak aby odróżnić ją od standardowych funkcjonalności służących wygodzie użytkowników.

7. Uwaga do art. 28 projektu

Odrębnej uwagi wymaga art. 28 w znacznej mierze powiela zasady dyrektywy ePrivacy, dlatego jego relacja do tej dyrektywy i do RODO wymaga jednoznacznego określenia, aby nie zwiększać złożoności otoczenia prawnego.

KL/771/341/ETŚ/2026

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@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