

Geneza, cele uchwalenia oraz najważniejsze zasady Aktu o usługach cyfrowych



prof. dr hab. Jacek Gołaczyński*

Xawery Konarski**

Akt o usługach cyfrowych¹ w stosunku do zdecydowanej większości dostawców usług pośrednich² zacznie obowiązywać od 17.2.2024 r.³

Przepisy rozporządzenia, nazywanego nieraz „nową konstytucją Internetu”, w istotny sposób wpłyną na sposób świadczenia i zakres odpowiedzialności związany z różnego rodzaju usługami oferowanymi w sieci (np. reklama internetowa czy handel elektroniczny). Istotnemu wzmocnieniu ulegną również uprawnienia użytkowników tych usług, w tym w zakresie ochrony ich praw podstawowych. Zasadniczą zmianą jest wprowadzenie wymogu ustanowienia w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej organu regulacyjnego (koordynator ds. usług cyfrowych), a także ustanowienie mechanizmów transgranicznej współpracy tych organów.

W niniejszym artykule dokonujemy analizy genezy oraz najważniejszych celów i zasad Aktu o usługach cyfrowych.

Geneza prac nad Aktem o usługach cyfrowych

Do czasu uchwalenia Aktu o usługach cyfrowych, podstawowym aktem prawnym regulującym działalność usługodawców internetowych była dyrektywa nr 2000/31/WE o handlu elektronicznym⁴. W opracowanym przez Komisję Europejską raporcie⁵ oceniającym funkcjonowanie tych przepisów potwierdzono, że założenia przyjęte przy uchwalaniu dyrektywy zostały spełnione i przyczyniły się do rozwoju unijnego rynku usług cyfrowych. Z drugiej jednak strony, jak zauważono w dokumencie Komisji Europejskiej pt. „*Impact Assessment*”⁶, przepisy te z racji ich przyjęcia ponad 20 lat temu, w sposób oczywisty nie mogą odpowiadać na nowe zagrożenia i potrzeby regulacyjne wynikające z dynamicznego rozwoju tego sektora, w tym nowych modeli biznesowych usług cyfrowych. Co szczególnie ważne, na przestrzeni ostatnich lat istotnie zmieniła się rola platform internetowych, które stały się centralnym miejscem wymiany i kształtowania poglądów społecznych i politycznych, a także prowadzenia działalności gospodarczej, co jednak na gruncie dyrektywy 2000/31/WE nie zostało odpowiednio uwzględnione⁷.

W dokumencie „*Impact Assessment*” opisano **główne zagrożenia i ryzyka** związane z działalnością pośredników internetowych i zidentyfikowane na gruncie obowiązywania w Unii Europejskiej przepisów dyrektywy 2000/31/WE⁸.

Po pierwsze, odnotować należy ogromny wzrost społecznych i ekonomicznych szkód wynikających z niewłaściwego wykorzystywania usług pośrednictwa internetowego. Chodzi tu w szczególności o wzrost nielegalnych działań realizowanych z wykorzystaniem usług pośredników, takich jak sprzedaż nielegalnych towarów (np. towary niebezpieczne niedopuszczone do obrotu), rozpowszechnianie nielegalnych treści (np. pornografia dziecięca), czy świadczenie nielegalnych usług (np. usługi naruszające przepisy o ochronie konsumenta. Do zwiększenia skali tych niepożądanych działań przyczynić się mogą platformy internetowe (np. serwisy społecznościowe), których model funkcjonowania, oparty na optymalizacji „serwowania” użytkownikom pożądaných przez nich treści, wykorzystywany jest przez sprawców naruszeń do dotarcia do jak największej liczby użytkowników⁹.

Po drugie, istotnie wzrosło ryzyko naruszeń praw podstawowych użytkowników Internetu. Może się ono objawić zarówno w sytuacji pochopnego lub błędnego zablokowania przez

* Autor jest profesorem Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, dyrektorem Ośrodka Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej (CBKE); ORCID: 0000-0002-3295-7099.

** Autor jest adwokatem, starszym wspólnikiem Kancelarii Prawnej Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy, prezesem Stowarzyszenia Prawa Nowych Technologii (SPNT); ORCID: 0000-0003-4428-1900.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/2065 w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (Akt o usługach cyfrowych), Dz.Urz. L Nr 277 z 27.10.2022 r., s. 1 ze zm.; dalej jako: Akt o usługach cyfrowych, AUC lub rozporządzenie.

² Definicja legalna „usługi pośredniej” zawarta jest w art. 3g AUC. W niniejszym artykule pojęcie „dostawców usług pośrednich” jest używane zamiennie z terminem „pośrednicy internetowi”.

³ Zgodnie z art. 93 ust. 1 AUC, „niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 17 lutego 2024 r.”. Wyjątkowo jedynie przepisy AUC zaczęły obowiązywać od 25.8.2023 r. w stosunku do „dostawców bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych” (art. 92 AUC).

⁴ Dyrektywa nr 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8.6.2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz.Urz. L Nr 178 z 17.7.2000 r., s. 1; dalej jako: dyrektywa o handlu elektronicznym lub dyrektywa 2000/31/WE.

⁵ Evaluation report for the E-commerce Directive, stanowiący aneks nr 5 w ramach drugiej części dokumentu Komisji Europejskiej pt. „*Impact Assessment*”, dołączonego do wniosku Komisji w sprawie projektu Aktu o usługach cyfrowych z 15.12.2020, SWD(2020) 348 final, s. 68; dalej jako: raport o dyrektywie 2000/31/WE.

⁶ Dokument Komisji Europejskiej pt. *Impact Assessment*, część pierwsza, dołączony do projektu wniosku w sprawie Aktu o usługach cyfrowych, SWD(2020) 348 final, s. 5; dalej jako Dokument „*Impact Assessment*”, część pierwsza.

⁷ Dla podkreślenia wzrostu znaczenia platform internetowych, w raporcie o dyrektywie 2000/31/WE użyto nawet sformułowania „*platformisation of the online space*” (s. 84).

⁸ Dokument pt. „*Impact Assessment*”, część pierwsza, s.10 i n.

⁹ Dokument pt. „*Impact Assessment*”, część pierwsza, s. 15.

pośrednika dostępu do treści (lub podjęcia innego środka tego rodzaju), jak i w przypadku, gdy decyzja taka nie zostanie przez niego podjęta, pomimo zasadności zgłoszenia nielegalnych treści, czy nielegalnej działalności prowadzonej przez osobę trzecią. W tym pierwszym przypadku, zagrożona może być w szczególności wolność wypowiedzi (np. usuwanie komentarzy krytykujących działania podejmowane przez członków władzy wykonawczej), jak i swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (np. zablokowanie możliwości prowadzenia handlu elektronicznego w ramach internetowej platformy aukcyjnej). W drugim z kolei przypadku, brak odpowiedniej reakcji pośrednika internetowego na zgłoszenie nielegalnych treści/działalności może skutkować pogłębieniem naruszeń interesów użytkowników, dotkniętych tymi działaniami (np. nieusunięcie przez platformę internetową zniesławiających wpisów o rzekomych wadach towarów użytkownika, który domaga się zablokowania dostępu do tych treści). Jak przy tym podkreślono w dokumencie „Impact Assessment”, w dotychczasowym stanie prawnym pośrednicy internetowi mieli w zasadzie niekontrolowaną swobodę w podejmowaniu decyzji w powyższych sprawach, opierając je na opracowanych przez siebie regulaminach świadczenia usług¹⁰.

Po trzecie, postępującą fragmentacją w Unii Europejskiej regulacji prawnych dotyczących usług internetowych. Stanowi to szczególną barierę funkcjonowania na wewnętrznym (unijnym) rynku dla małych i średnich przedsiębiorstw, dla których – w odróżnieniu od bardzo dużych platform internetowych – zapewnienie zgodności z przepisami obowiązującymi w 27 państwach członkowskich stanowi istotny koszt prowadzenia działalności¹¹. Na ten problem nakłada się również brak odpowiedniej organizacji działań wykonywanych przez organy nadzorujące pośredników internetowych, w tym w zakresie współpracy międzynarodowej pomiędzy regulatorami¹².

Opisane powyżej zagrożenia i ryzyka prawne sprawiły, że Komisja Europejska postanowiła przygotować projekt nowego aktu prawnego, usuwającego lub limitującego niekorzystne zjawiska zidentyfikowane w trakcie obowiązywania dyrektywy 2000/31/WE. Równocześnie postanowiono zachować najważniejsze założenia dyrektywy o handlu elektronicznym, tj. zasadę państwa pochodzenia (art. 3 dyrektywy) oraz wyłączenia odpo-

wiedzialności pośredników internetowych (art. 12-15 dyrektywy), uznając, że spełniły one swoją rolę, a nowy akt prawny ma zapewnić lepsze ich funkcjonowanie¹³. Dla efektywniejszego osiągnięcia celu harmonizacji przepisów na rynku wewnętrznym Unii, zdecydowano się przy tym na formę rozporządzenia jako instrumentu prawnego UE.

Przebieg prac legislacyjnych

Uchwalenie Aktu o usługach cyfrowych zostało zapowiedziane przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej, Ursulę von der Leyen w ramach przedstawionej przez nią agendy politycznej Komisji Europejskiej na lata 2019-2024¹⁴. Przyjęcie nowych przepisów ogłoszono również w komunikacie Komisji Europejskiej z 19.2.2020 r. pt. „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”¹⁵, w którym Komisja zobowiązała się do aktualizacji przepisów horyzontalnych, określających zadania i obowiązki dostawców usług cyfrowych, w szczególności platform internetowych.

W trakcie prac nad Aktem o usługach cyfrowych uwzględniono również postulaty i propozycje zawarte w wydanych przez Parlament Europejski rezolucjach: „Akt prawny o usługach cyfrowych: poprawa funkcjonowania jednolitego rynku”¹⁶, „Akt prawny o usługach cyfrowych: dostosowanie przepisów prawa handlowego i cywilnego do podmiotów gospodarczych prowadzących działalność internetową”¹⁷ oraz „Akt prawny o usługach cyfrowych i związane z nim kwestie z zakresu praw podstawowych”¹⁸. Potrzebę zaktualizowania dotychczasowych przepisów podkreślono również w konkluzjach Rady Unii Europejskiej z 9.6.2020 r.¹⁹ oraz z 2.10.2020 r.²⁰

Projekt Aktu o usługach cyfrowych został opublikowany przez Komisję Europejską w dniu 15.12.2020 r.²¹ W dniu 10.2.2021 r. swoją opinię w sprawie projektu ogłosił Europejski Inspektor Ochrony Danych²², a w dniach 27.4.2021 r. i 30.6.2021 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny²³ oraz Europejski Komitet Regionów²⁴.

W dniu 25.11.2021 r. ogłoszono tzw. Podejście ogólne Rady UE²⁵, a w dniu 20.1.2022 r. – Mandat negocjacyjny Parlamentu Europejskiego²⁶. W dniu 23.4.2022 r. osiągnięto wstępne

¹⁰ Dokument pt. „Impact Assessment”, część pierwsza, s. 18.

¹¹ Dokument pt. „Impact Assessment”, część pierwsza, s. 24-25.

¹² *Ibidem*, s. 22.

¹³ *Ibidem*, część pierwsza, s. 10-11.

¹⁴ A Union that strives for more, My agenda for Europe: Political guidelines for the next European Commission 2019-2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>.

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, COM/2020/67 final.

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20.10.2020 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie aktu prawnego o usługach cyfrowych: poprawa funkcjonowania jednolitego rynku [2020/2018(INL)], Dz.Ur. C Nr 404 z 6.10.2021 r., s. 2-30.

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20.10.2020 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie aktu prawnego o usługach cyfrowych: dostosowanie przepisów prawa handlowego i cywilnego w odniesieniu do podmiotów gospodarczych prowadzących działalność internetową [2020/2019(INL)], Dz.Ur. C Nr 404 z 6.10.2021 r., s. 2.

¹⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20.10.2020 r. w sprawie aktu prawnego o usługach cyfrowych i związanych z nim kwestii z zakresu praw podstawowych [2020/2022(INI)], Dz.Ur. C Nr 404 z 6.10.2021 r., s. 53-62.

¹⁹ Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie kształtowania cyfrowej przyszłości Europy 8711/20 z 9.6.2020 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8711-2020-INI/pl/pdf>.

²⁰ Konkluzje Rady Europejskiej z 2.10.2020 r., <https://www.consilium.europa.eu/media/45927/021020-euco-final-conclusions-pl.pdf>.

²¹ Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniające dyrektywę 2000/31/WE, COM/2020/825 final.

²² Opinia EDPS z 10.2.2021 r., https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/digital-services-act_en.

²³ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE” [COM(2020) 825 final - 2020/0361 (COD)], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021AE0022>.

²⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Akt o usługach cyfrowych i akt o rynkach cyfrowych, COR 2020/05356, Dz.Ur. C Nr 440 z 29.10.2021 r., s. 67-98.

²⁵ Zob. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13203-2021-INI/en/pdf>.

²⁶ Amendments adopted by the European Parliament on 20 January 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC [COM(2020)0825 – C9-0418/2020 – 2020/0361(COD)], Dz.Ur. C Nr 336 z 2.9.2022 r., s. 48-237.

porozumienie polityczne prawodawców unijnych w sprawie AUC²⁷.

Akt o usługach cyfrowych został uchwalony przez Parlament Europejski w dniu 5.7.2022 r., a w dniu 4.10.2022 r. formalnie przyjęty przez Radę UE. W dniu 27.10.2022 r. nastąpiła publikacja AUC w Dzienniku Urzędowym UE.

Jak już stwierdzono powyżej, w stosunku do większości dostawców usług pośrednich, Akt o usługach cyfrowych zacznie obowiązywać od 17.2.2024 r. (art. 93 ust. 2), a rozporządzenie wcześniej zaczęło się stosować jedynie w stosunku do tzw. bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych (art. 92).

Akt o usługach cyfrowych powinien zostać **uzupełniony krajowymi przepisami**, wyznaczającymi m.in. organ, który ma pełnić funkcję koordynatora ds. usług cyfrowych (art. 49 i n.), a także określających szereg kwestii proceduralnych dotyczących m.in. zasad postępowania przed tym organem. Do chwili zakończenia opracowania niniejszego artykułu, nie zostały jednak jeszcze opublikowane założenia do polskiej ustawy „kompetencyjnej”.

Cele uchwalenia Aktu o usługach cyfrowych

Uchwaleniu AUC towarzyszyła chęć realizacji przez prawodawcę europejskiego **następujących, podstawowych celów**.

Po pierwsze, celem rozporządzenia jest: **dostosowanie istniejących już ram prawnych** regulujących działalność pośredników internetowych do zmieniających się technologii i modeli biznesowych w Internecie²⁸. Dotyczy to zwłaszcza dyrektywy 2000/31/WE. Od czasu przyjęcia tych przepisów pojawiły się nowe i innowacyjne modele biznesowe i usługi, takie jak np. internetowe serwisy społecznościowe czy internetowe platformy handlu elektronicznego umożliwiające użytkownikom, w tym konsumentom, zawieranie z przedsiębiorcami umów zawieranych na odległość, a także pozwalające użytkownikom biznesowym i konsumentom na przekazywanie i uzyskiwanie dostępu do informacji oraz zawieranie transakcji na nowe sposoby. W zakresie usług cyfrowych uznano, że istotną rolę pełnią obecnie platformy internetowe, które stały się podstawowym sposobem wymiany i kształtowania poglądów społecznych i politycznych, lecz także prowadzenia działalności gospodarczej. Jednocześnie dostrzeżono, że rosnące znaczenie platform internetowych wiąże się z nowymi ryzykami, np. w zakresie ułatwiania rozpowszechniania przez użytkowników nielegalnych lub szkodliwych treści, czy dokonywania oszustw w zakresie handlu elektronicznego. I dlatego w AUC ustanowiono szereg obowiązków, których adresatami są platformy internetowe jako szczególnego rodzaju kategoria usługodawców²⁹.

Po drugie, intencją prawodawcy europejskiego była **harmonizacja warunków świadczenia usług pośrednich na całym rynku wewnętrznym UE**, w celu uniknięcia fragmentacji tego rynku oraz zapewnienia pewności praw³⁰. W tym kontekście warto podkreślić, że podstawą prawną uchwalenia Aktu o usługach cyfrowych był art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu rynku Unii Europejskiej³¹, określający środki harmonizacyjne w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego. W rozporządzeniu ustanowiono zestaw jednolitych, skutecznych i proporcjonalnych, obowiązkowych zasad na poziomie Unii³². Ich ustanowienie było konieczne, ponieważ szereg państw członkowskich bądź już wprowadziło, bądź rozważyło wprowadzenie nowych obowiązków pośredników internetowych w zakresie zwalczania nielegalnych i szkodliwych treści. W konsekwencji uchwalenia Aktu o usługach cyfrowych, państwa członkowskie Unii Europejskiej nie powinny – o ile nie jest to wyraźnie przewidziane w rozporządzeniu – przyjmować lub utrzymywać w mocy dodatkowych wymogów krajowych w odniesieniu do spraw objętych jego zakresem³³. Działania te mają zapewnić przedsiębiorstwom dostęp do nowych rynków i możliwości czerpania korzyści z rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu większego wyboru konsumentom i innym odbiorcom usług³⁴.

Po trzecie, celem uchwalenia Aktu o usługach cyfrowych jest **stworzenie warunków bezpiecznego, przewidywalnego i budzącego zaufanie środowiska internetowego**, w którym skutecznie chronione są prawa podstawowe zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej³⁵ (art. 1 ust. 1)³⁶. Realizacji tego celu służą m.in., omawiane w dalszej części tego artykułu, przepisy AUC zwiększające ochronę praw i wolności użytkowników, w tym konsumentów (np. wolność wypowiedzi).

Po czwarte, w Akcie o usługach cyfrowych ustanowiono **system odpowiedniego nadzoru nad dostawcami usług pośrednich**, wyposażając organy regulacyjne w instrumenty pozwalające im efektywnie sprawować ten nadzór. Chodzi przy tym zarówno o regulatorów krajowych (koordynator ds. usług cyfrowych), jak i mechanizmy ich współpracy międzynarodowej Unii Europejskiej, w tym poprzez Europejską Radę Usług Cyfrowych (art. 61 i n.).

Najważniejsze postanowienia i zasady Aktu o usługach cyfrowych

1. Relacja AUC do dyrektywy o handlu elektronicznym oraz przepisów sektorowych

Akt o usługach cyfrowych częściowo **zmienia przepisy dyrektywy o handlu elektronicznym**. Na jego podstawie uchylono w szczególności dotychczasowe przepisy art. 12-15 dyrektywy o handlu elektronicznym, a następnie odtworzono je w ramach

²⁷ Zob. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/IMCO/DV/2022/06-15/DSA_2020_0361COD_EN.pdf.

²⁸ Motyw 1 preambuły AUC.

²⁹ Motyw 13 preambuły AUC.

³⁰ Motywy 2, 4 i 9 preambuły AUC.

³¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.3.1957 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

³² Motyw 4 preambuły AUC.

³³ Motyw 9 preambuły AUC.

³⁴ Motyw 2 preambuły AUC.

³⁵ Dz.Urz. C Nr 202 z 7.6.2016 r., s. 2.

³⁶ Zob. również motyw 3 preambuły AUC.