



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 14 lipca 2026 r.

BSA.I.021.37.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 16 czerwca 2026 r., znak: SPS-III.020.185.4.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw.

Z poważaniem,

SSN Zbigniew Kapiński
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. ... **SPS-III.020.185.9.2026**

Data wpływu ... **15.07.26v.**



BSA.III.021.37.2026

Uwagi

dot. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 18 lipca 2002 r.
o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw
(UC141, druk sejmowy nr 2693)

Wprowadzenie

1. Niniejsze uwagi dotyczą rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1513 z późn.: dalej jako: u.ś.u.d.e.) oraz niektórych innych ustaw (UC141, obecnie druk sejmowy 2693; dalej jako: projekt, projekt uzupełniający z 2026 r.), który w dniu 16 czerwca 2026 r. został – wraz z pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu – przesłany do Sądu Najwyższego celem zaopiniowania.
2. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że jednocześnie w parlamencie procedowany jest główny projekt rządowy ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (UC140, obecnie druk sejmowy 2694; dalej jako: projekt główny z 2026 r.). Jego głównym celem jest wdrożenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (Dz.U. L 277 z 27.10.2022; dalej jako: rozp. unijne 2022/2065). Procedowany jest również trzeci rządowy projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych w Internecie (druk sejmowy nr 2697), do którego Sąd Najwyższy nie zgłosił uwag (pismo z dnia 24 czerwca 2026 r., BSA.III.021.39.2026). Nie zakłada on większej nowelizacji u.ś.u.d.e., ale również dotyczy kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz przewiduje model wpisywania domen do rejestru.
3. Jednoczesne złożenie dwóch projektów rządowych zmiany tej samej ustawy stanowi przykład nietypowego zabiegu legislacyjnego. Bardzo prawdopodobne jest to, że projektodawca w ten sposób zareagował na dotychczasowe losy nowelizacji. W 2025 r. prowadzono prace legislacyjne nad jedną, łączną zmianą ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną na bazie kompleksowego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (druki sejmowe nr 1757, 1922 i 1922-A; dalej jako: całościowy projekt z 2025 r.). W dniu 18 grudnia 2025 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie Ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw. Została ona jednak w dniu 9 stycznia 2026 r. zawetowana przez Prezydenta RP (www.prezydent.pl/prawo/ustawy-zawetowane/trzy-ustawy-zawetowane-przez-prezydenta-rp,112918, dalej jako: weto prezydenckie).

4. Trzeba przyjąć, że obecne rozłączne ujęcie nowelizacji ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oparte jest na założeniu, że kontrowersje (oraz potencjalna kolejna odmowa podpisania ustawy przez Prezydenta RP) ewentualnie dotyczyć będą – będącego przedmiotem niniejszej opinii – projektu uzupełniającego. Przeniesienie do niego materii nowych uprawnień prokuratury, policji i organów administracji skarbowej, jak też usługobiorcy lub uprawnionego z tytułu praw autorskich, celem zwalczania nielegalnych treści internetowych oraz blokowania treści internetowych ma niejako „odciążyć” projektowane główne zmiany związane z wdrożeniem rozp. unijnego 2022/2065, a tym samym zwiększyć szanse na ich akceptację przez Prezydenta RP i wejście w życie.

Na marginesie można zwrócić uwagę, że kolejność numerowania projektów na etapie prac rządowych oraz obecnych prac parlamentarnych jest inna (odwrotna) – dokument rządowy UC140 to obecnie druk sejmowy nr 2694, a dokument rządowy UC141 to obecnie druk sejmowy nr 2693. W uzasadnieniu nie wyjaśniono motywów takiego nietypowego ujęcia (rozłącznego proceduralnie ujęcia planów zmiany tej samej ustawy).

5. Rozp. unijne 2022/2065 oraz projekt główny z 2026 r. regulują zasady świadczenia usług pośrednich, w tym: usługi „zwykłego przekazu” (np. zapewnienie dostępu do Internetu), usługi „cachingu” (polegające na transmisji informacji obejmującej automatyczne i krótkotrwałe pośrednie przechowywanie danych w celu szybkiego dostępu do nich na żądanie innego podmiotu) oraz – kluczowe z perspektywy publikacji internetowych oraz zawierania umów na odległość – usługi hostingu (np. platforma umożliwiająca udostępnianie treści lub chmura obliczeniowa). W ramach tej ostatniej kategorii wyróżnia się platformy internetowe, w tym serwisy społecznościowe oraz platformy handlu elektronicznego, a także wyszukiwarki internetowe.
6. Celem przedmiotowego projektu jest natomiast szeroko ujęte działanie skutkujące blokowaniem rozpowszechniania w Internecie nielegalnych treści. Jego elementami jest m.in. poszerzenie kompetencji instytucji państwowych (w zakresie wnioskowania: jednostki prokuratury, policji, administracji skarbowej oraz straży granicznej; w zakresie orzekania: Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej), jak też usługobiorcy lub uprawnionego z tytułu prawa autorskiego, jak też możliwość żądania w określonym trybie i uzyskania informacji o użytkownikach, a ponadto skuteczne blokowanie nielegalnych treści (ewentualnie nakazanie usunięcia ograniczeń).

Uwagi szczegółowe

7. Zgodnie z art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej jako: ustawa o SN) Sąd Najwyższy może opiniować projekty takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do jego właściwości. Materia projektu obejmuje takie zagadnienia, w tym działalność orzeczniczą sądów prowadzoną na bazie projektowanych przesłanek blokowania treści internetowych i w odniesieniu do uprzedniego postępowania instytucji w projektowanym trybie ustawowym.

8. Zgodnie z projektowanym art. 11a ust. 1 u.s.u.d.e. prokurator, policja, organ krajowej administracji skarbowej, uprawniony z tytułu praw autorskich lub praw pokrewnych oraz usługobiorca może złożyć wniosek o wydanie nakazu podjęcia działań przeciwko nielegalnym treściom polegających na uniemożliwieniu dostępu do nielegalnych treści występujących w usłudze świadczonej przez dostawcę usług pośrednich. Jeżeli rozpowszechnianie danej treści może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego decyzję o zablokowaniu rozpowszechniania danej treści (nakaz „uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści występujących w usłudze świadczonej przez dostawcę usług pośrednich”) wydaje Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (w zakresie treści występujących w usłudze platformy udostępniania wideo) oraz Prezes UKE w zakresie pozostałych treści elektronicznych. Stronami postępowania przed właściwym organem do rozpatrzenia wniosku są wnioskodawca, dostawca usług pośrednich oraz usługobiorca, który umieścił treść będącą przedmiotem wniosku. Jednocześnie dostawca usług pośrednich będzie obowiązany do przekazania zawiadomienia o wniesionym wniosku usługobiorcy, który opublikował treść. Usługobiorca ten ma możliwość przedstawienia stanowiska w sprawie w terminie 2 dni od otrzymania zawiadomienia. W uzasadnieniu (s. 6–7) wskazuje się, że rozwiązanie to z jednej strony odpowiada na potrzebę uznania praw użytkownika, a z drugiej strony umożliwi sprawne procedowanie. Postępowanie dowodowe, co do zasady, ma być ograniczone do dowodów przekazanych przez wnioskodawcę łącznie z wnioskiem, dowodów przedstawionych przez dostawcę usług pośrednich, w szczególności materiałów zgromadzonych w ramach mechanizmu zgłaszania i działania, dowodów przekazanych przez usługobiorcę oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie materiałów, którymi dysponuje właściwy organ. Wnioskodawca jest obowiązany przedstawić wszystkie dowody najpóźniej wraz z wniesieniem wniosku, pod rygorem utraty prawa do ich powoływania w toku dalszego postępowania. Dowody zgłoszone po tym momencie podlegają pominięciu, chyba że strona uprawdopodobni, iż ich powołanie wraz z wnioskiem nie było możliwe. To ostatnie rozwiązanie usprawnia postępowanie, ale zarazem zmniejsza efektywność działań prowadzonych przez podmioty państwowe dla realizacji celów projektu.
9. Jako kluczowy powód decyzji Prezydenta RP o odmowie ustawy uchwalonej na bazie całościowego projektu z 2025 r., która zawierała podobne rozwiązania dotyczące „Nakazów podjęcia działań przeciwko nielegalnym treściom, nakazy usunięcia ograniczeń nałożonych przez dostawcę usługi hostingu oraz nakazy udzielania informacji”, podano fundamentalne zastrzeżenia systemowe i konstytucyjne. W tym brak związku tych rozwiązań z rozp. unijnym 2022/2065 oraz poważne naruszenie przez projektowane przepisy konstytucyjnej wolności słowa, a przy tym prawa do niezależnego sądu. Obecna wersja przepisów umożliwiających blokowanie określonych treści internetowych zawiera pewne modyfikacje, w tym specyficzny model kontroli sądowej, o którym mowa w dalszej części.
10. Niektóre rozwiązania prawne, które są obecnie zawarte (powielone) w projektach z 2026 r., były przedmiotem opiniowania przez Sąd Najwyższy w toku procedowania poprzedniego, kompleksowego projektu z 2025 r. (uwagi Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2025 r., BSA III.021.42.2025; dalej jako: uwagi SN z 2025 r.). Z uwagi na przeniesienie do przedmiotowego projektu założeń i części rozwiązań

projektu z 2025 r. aktualnie pozostaje częściowo dotychczasowe to stanowisko Sądu Najwyższego w zakresie ochrony praw podstawowych oraz wolności konstytucyjnych. Z uwagi na zmiany, które zaszły na dalszych etapach procesu legislacyjnego, jak też potrzebę uwypuklenia materii, o której mowa w art. 1 pkt 4 ustawy o SN, stanowisko Sądu Najwyższego wymaga uzupełnienia.

11. Materia, której dotyczy opiniowany projekt ustawy, ma istotne znaczenie w państwie demokratycznym i powinna być oceniana przez pryzmat efektywności zasad konstytucyjnych oraz ochrony praw człowieka, do czego w niektórych sytuacjach niezbędne jest ważenie kolidujących ze sobą wartości.

Zasadą ustrojową jest wolność prasy, statutowana w art. 14 Konstytucji RP. Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP stanowi zaś, że: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011, nr 10, poz. 118) akcentuje się, że ta wolność odnosi się do dwóch sfer wypowiedzi – osobistej (w sferze życia prywatnego) i politycznej (w sferze życia politycznego). Swoboda wypowiedzi – podobnie jak inne konstytucyjne prawa i wolności – może podlegać ograniczeniom, ale winny one spełniać kryteria określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty praw i wolności. Muszą one być ustanowione w ustawie, muszą być konieczne (zasada proporcjonalności) w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Trybunał Konstytucyjny poddawał w swoim orzecznictwie na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP analizie ograniczenia swobody wypowiedzi w odniesieniu do kryteriów, takich jak konieczność ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego i potrzeba ochrony wolności i praw innych osób (zob. J. Sadowski, [w:] Konstytucja RP, Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan/L. Bosek, Warszawa 2016, art. 54, nb 22 i n.).

12. Zgodnie z zasadą rozumienia wyrazów konstytucyjnych w możliwie najszerszym znaczeniu (zob. P. Sarnecki, Komentarz do art. 54, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. 3, Warszawa 2003, s. 1), pojęcia te interpretowane powinny być szeroko, w szczególności wolność pozyskiwania informacji oraz rozpowszechniania informacji powinna dotyczyć także poglądów, a nie tylko faktów. O znaczeniu wolności wyrażania swoich poglądów, szczególnie w kontekście życia publicznego, a zwłaszcza politycznego, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w sprawie o sygn. P 1/06, wiążąc ją z wolnością działania jednostki w życiu publicznym. Należy podkreślić, że „uświadomienie społeczeństwu, że w skład statusu jednostki jako *hominem politicus* wchodzi także wolność wyrażania poglądów, bezpośrednio lub poprzez media, a nie tylko ich wyrażania poprzez manifestacje publiczne lub przynależność do organizacji, może przyczynić się do większego angażowania się w życie publiczne i przejmowania w szerszym wymiarze odpowiedzialności za wspólne dobro, jakim jest państwo polskie” (tak P. Sarnecki, *ibidem*, s. 4–5).
13. W odniesieniu do opiniowanych rozwiązań, które oznaczają ograniczenie wolności, znaczenie ma następująca argumentacja z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. (K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32): „swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego,

warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. (...) Oczywiście, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji swoboda wypowiedzi może doznawać ograniczeń". Wolność wypowiedzi oznacza, jak wskazuje się w literaturze, „swobodę nieskrępowanego przedstawiania opinii, przekonań, poglądów lub informacji faktycznych w najróżniejszych formach (słowem, drukiem, obrazem, dźwiękiem, gestem), lecz zawsze w sposób widoczny dla innych, a więc w procesie komunikacji interpersonalnej” (tak W. Sokolewicz, Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia, „Państwo i Prawo”, 2008, z. 6, s. 22). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się nadto, że na tle art. 54 Konstytucji można mówić o trzech odrębnych wolnościach jednostki: wolności wyrażania swoich poglądów, wolności pozyskiwania informacji, wolności rozpowszechniania informacji (zob. np. wyrok o sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11).

14. Swobody wypowiedzi dotyczą także regulacje aktów prawa międzynarodowego i unijnego, które mają w istocie podobną treść. W tym art. 10 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), zgodnie z którym: „1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. (...). 2. Korzystanie z tych wolności, pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność, może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.” W świetle art. 11 Karty Praw Podstawowych UE: „1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. 2. Szanuje się wolność i pluralizm mediów”. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka konsekwentnie przyjmuje się, że „swoboda wypowiedzi stanowi jeden z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, jest podstawowym warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostki” (orzeczenie z dnia 7 grudnia 1976 r., skarga nr 5493/72, *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*; zob. też J. Sadowski, w: Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan/L. Bosek, Warszawa 2016, art. 54, nb 6).
15. Stosowanie w praktyce projektowanych rozwiązań może prowadzić do naruszenia powyższych praw i wolności, stąd konieczne jest należyte funkcjonowanie kontroli sądowej. Projekt w tym zakresie nie jest jednak doskonały, co może w praktyce utrudnić realizację jego celów, albo przynieść więcej szkód na skutek naruszeń praw podstawowych (w tym wolności słowa i prasy) niż pożytku ze zwalczania przestępczości. Kluczowa dla jego oceny jest treść projektowanego art. 11 p. u.ś.u.d.e.:

1. *Od decyzji, o której mowa w art. 11m ust. 1, nie przysługuje odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.*
 2. *Strona może wnieść sprzeciw od decyzji, o której mowa w art. 11m ust. 1, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.*
 3. *Sprzeciw wnosi się do sądu powszechnego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, o której mowa w art. 11m ust. 1.*
 4. *Organ, który wydał decyzję, o której mowa w art. 11m ust. 1, przekazuje sprzeciw sądowi powszechnemu, wraz z aktami postępowania, w terminie 2 dni od dnia jego otrzymania.*
 5. *Termin do wniesienia sprzeciwu przez usługobiorcę, który umieścił treść będącą przedmiotem decyzji, któremu nie można doręczyć decyzji z uwagi na brak danych, o których mowa w art. 18 ust. 1, lub który nie przedstawił stanowiska w sprawie na podstawie art. 11h ust. 3, biegnie od dnia przekazania przez dostawcę usług pośrednich informacji, o których mowa w art. 9 ust. 5 rozporządzenia 2022/2065. Do sprzeciwu usługobiorca dołącza dowód otrzymania informacji, o których mowa w art. 9 ust. 5 rozporządzenia 2022/2065.*
 6. *Sąd rozpoznaje sprzeciw w trybie postępowania nieprocesowego. Sprzeciw zastępuje wniosek w postępowaniu sądowym. Przepisy art. 11m ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio.*
 7. *Od wydanego przez sąd drugiej instancji postanowienia co do istoty sprawy oraz postanowienia w przedmiocie odrzucenia sprzeciwu lub umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna*.*
16. Po pierwsze, sam projektodawca zauważa na wstępie uzasadnienia, że w polskim prawie są rozwiązania prawne, które umożliwiają złożenie wniosku do sądu lub organu administracji o wydanie nakazu podjęcia działań przeciwko nielegalnym treściom udostępnianym w Internecie. Wymienić można: a) art. 53 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1221, z późn. zm.), b) art. 32c ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2025 r. poz. 902, z późn. zm.), c) ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1803, z późn. zm.); d) art. 47t ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, z późn. zm.), e) projekt z 2026 r. w zakresie dodania rozdziału 4d u.s.u.d.e. pt. „Odpowiedzialność dostawców usług pośrednich”. Projektodawca określa je jako wyjątki, ale nie rozważa, czy optymalniejsze nie byłoby na przykład poszerzenie zakresu zastosowania któregoś z nich z wykorzystaniem sprawdzonej procedury.
17. Po drugie, zakres przedmiotowy projektowanych rozwiązań został ujęty bardzo szeroko i obejmuje szereg czynów zabronionych (w tym szeroko określonych, jak np. mowa nienawiści) oraz naruszenie praw własności intelektualnej, jak też nawoływanie do ich popełnienia⁷. Tak szerokie ujęcie wyraża zapewne wolę projektodawcy

⁷ Projektodawca w uzasadnieniu dookreśla następujące sytuacje, w których występują znamiona następujących czynów zabronionych albo nawoływania do ich popełnienia:

– art. 119 § 1 Kodeksu karnego, który dotyczy stosowania przemocy lub groźby bezprawnej ze względu na rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie bądź bezwyznaniowość i przynależność polityczną (np. groźby i nękanie w mediach społecznościowych lub innych platformach internetowych);

-
- art. 148a § 1 Kodeksu karnego, który dotyczy przyjęcia zlecenia zabójstwa człowieka w zamian za udzieloną lub obiecaną korzyść majątkową lub osobistą;
 - art. 151 Kodeksu karnego, który obejmuje namowę lub pomoc w doprowadzeniu do samobójstwa (np. cyberbullying, namawianie do samobójstwa w ramach platform społecznościowych);
 - art. 156a Kodeksu karnego, który dotyczy nakłaniania innej osoby do spowodowania u niej ciężkiego uszczerbku na zdrowiu;
 - art. 189a Kodeksu karnego, który dotyczy handlu ludźmi, którego elementem może być werbunek za pośrednictwem usług świadczonych przez dostawców usług pośrednich;
 - art. 190 § 1 Kodeksu karnego, który dotyczy stosowania groźby bezprawnej, tj. popełnienia przestępstwa na szkodę osoby lub osoby dla niej najbliższej (np. wiadomości umieszczane w ramach portalu społecznościowych);
 - art. 190a § 2 Kodeksu karnego, który obejmuje wykorzystanie wizerunku pokrzywdzonego, tak jakby uczynił to on sam w swoim imieniu, przez co wyrządza jej szkodę majątkową lub osobistą;
 - art. 191a § 1 Kodeksu karnego, który obejmuje utrwalanie wizerunku nagiej osoby lub osoby w trakcie czynności seksualnej, używając w tym celu wobec niej przemocy, groźby bezprawnej lub podstępów, albo rozpowszechnianie wizerunku nagiej osoby lub osoby w trakcie czynności seksualnej bez jej zgody;
 - art. 200 § 3 i 5 Kodeksu karnego, który dotyczy m.in. prezentowania małoletniemu poniżej lat 15 treści pornograficznych albo rozpowszechniania treści pornograficznych w sposób umożliwiający takiemu małoletniemu zapoznanie się z nimi;
 - art. 200a Kodeksu karnego, który dotyczy nawiązywania kontaktu z małoletnim poniżej 15 lat, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej, w celu popełnienia przestępstwa seksualnego (w tym nawiązywanie kontaktu z dziećmi przez Internet w celu wykorzystania seksualnego);
 - art. 200b Kodeksu karnego, który dotyczy publicznego propagowania lub pochwalania zachowań o charakterze pedofilskim;
 - art. 202 § 1, 3–4c Kodeksu karnego, który dotyczy w szczególności publicznego prezentowania, produkcji, rozpowszechniania, przechowywania treści pornograficznych, zwłaszcza z udziałem małoletnich (np. dystrybucję pornografii dziecięcej przez Internet, przechowywanie takich treści na serwerach);
 - art. 224a Kodeksu karnego, który dotyczy zawiadomienia o nieistniejącym zagrożeniu, wywołującego działania instytucji publicznych (np. rozsyłanie fałszywych alarmów bombowych przez media społecznościowe);
 - art. 256 § 1–2 Kodeksu karnego, który dotyczy przestępstw związanych z propagowaniem totalitarnych ideologii (nazizmu, komunizmu, faszystów lub innego ustroju totalitarnego) oraz nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (w tym tworzenie i udostępnianie plików zdjęć, filmów, dokumentów);
 - art. 257 Kodeksu karnego, który dotyczy publicznego znieważenia grupy ludności albo osoby lub naruszenia nieetykalności cielesnej osoby z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej (w tym mowa nienawiści w mediach społecznościowych);
 - art. 264 § 2–4 oraz art. 264a Kodeksu karnego (nielegalne przekroczenie granicy oraz umożliwienie nielegalnego pobytu na terytorium RP);
 - art. 286 § 1 i 2 Kodeksu karnego, który dotyczy doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez wprowadzenie w błąd (w tym phishing, oszustwa na platformach sprzedażowych);
 - art. 287 § 1 Kodeksu karnego, który dotyczy oszustwa komputerowego (np. działania polegające na bezprawnym wpływie na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych, a także na zmianie, usuwaniu lub wprowadzaniu nowych zapisów danych informatycznych, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub wyrządzenia szkody);
 - art. 116 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 24), który dotyczy naruszenia praw autorskich przez rozpowszechnianie utworów bez zgody autora (np. udostępnianie pirackich kopii filmów, muzyki, książek w ramach usług świadczonych przez dostawców usług pośrednich);
 - art. 12c pkt 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162, z późn. zm.), który obejmuje sprzedaż przez Internet wyrobów tytoniowych, papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych oraz ich części, a także woreczków nikotynowych;
 - art. 305 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1170), który dotyczy obrotu towarami oznaczonymi podrobionymi znakami towarowymi;

jak najskuteczniejszego zwalczania przestępczości. Mając jednak na względzie efekt w postaci blokowania treści internetowych, takie ujęcie oznacza też bardzo szerokie potencjalne naruszenie wolności słowa i prawa do przedstawienia własnych opinii oraz wolności prasy.

18. Po trzecie, nie przekonuje argumentacja z uzasadnienia mówiąca, że w zagranicznych systemach prawnych mogą obowiązywać inne rozwiązania. Poszczególne państwa wykonują w tym zakresie własne kompetencje legislacyjne. Przykłady niektórych państw OECD i UE (s. 4 uzasadnienia) obrazują działania o zakresie przedmiotowym wycinkowym i znacznie węższym niż przewiduje to projekt (np. nielegalna lub fałszywa reklama, naruszenie restrykcji nałożonych na podmioty rosyjskie, materiały nawołujące do nienawiści lub przemocy, albo o charakterze faszystowskim, nielicencjonowane kasyna lub zakłady bukmacherskie, nielegalne rozpowszechnianie programów telewizyjnych, publikacja filmów z naruszeniem praw autorskich, nielegalna działalność finansowa, dostęp do treści o charakterze pornograficznym, wprowadzające w błąd oferty turystyczne, brak oznaczeń niebezpiecznych produktów).
19. Po czwarte, potrzebne jest dokładniejsze rozważanie kwestii spójności prawa krajowego. Projektodawca zauważa, że obecnie w prawie polskim obowiązują – wspomniane powyżej – rozwiązania prawne zmierzające do podobnego celu. Projektowane są, co zasygnalizowano na wstępie, kolejne takie rozwiązania. Wobec powyższego potrzebne jest zapewnienie ich spójności, w tym przez wykluczenie konfliktów kompetencyjnych organów i instytucji oraz negatywnych skutków ich ewentualnych rozbieżnych rozstrzygnięć.

W szczególności można wskazać, że projektowany art. 11p ust. 2 in. u.s.u.d.e. przewiduje odnośnie do sprzeciwu od decyzji administracyjnej inne rozwiązanie niż projektuje się jednocześnie (w projekcie głównym z 2026 r.) dla odpowiedzialności dostawców usług pośrednich. Projektowana zmiana art. 22zzd u.s.u.d.e. polega nie na wydaniu decyzji przez organ, ale na wnioskowaniu do sądu ochrony konkurencji i konsumentów o wydanie nakazu tymczasowego ograniczenia dostępu usługobiorców do usługi, której dotyczy naruszenie obowiązków wynikających z rozp. unijnego 2022/2065. Na postanowienie sądu w przedmiocie nakazu przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji, a nie skarga kasacyjna, jak proponuje się w niniejszym projekcie.

Brak przy tym w uzasadnieniu opiniowanego projektu wyjaśnienia rozwiązania polegającego na tym, że sprawą zajmuje się jedna instancja administracyjna (co nie jest oczywiste w świetle art. 78 Konstytucji RP – zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 21, LEX), a droga sądowa składa się z jednej instancji oraz rozpoznania skargi kasacyjnej, której warunki złożenia

– oraz treści odnoszących się do nielegalnej sprzedaży towarów lub nielegalnego świadczenia usług, które mogą wyczerpywać znamiona czynu 4 zabronionego określonego w art. 54, art. 56, art. 62, art. 63a lub art. 67 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2026 r. poz. 347, z późn. zm.).

oraz zakres rozpoznania niekoniecznie musi być ocenione jako „pełne” rozpoznanie sprawy w drugiej instancji w rozumieniu tej zasady konstytucyjnej².

20. Po piąte, cytowany powyżej przepis w sposób bardzo ogólny reguluje nadzór sądowy. W przeciwieństwie do innych ustaw mówi ogólnie o sądzie powszechnym, bez doprecyzowania, że – jak to wynika z ogólnych reguł ustroju sądownictwa oraz sformułowania o postępowaniu nieprocesowym – zakłada się wydział cywilny sądu rejonowego. Wydaje się, że należało też rozważyć argumenty za właściwością sądu karnego (ponieważ chodzi o ustalenie znamion czynu zabronionego) oraz sądu ochrony konkurencji i konsumentów, co z kolei przewiduje drugi z procedowanych obecnie projektów zmiany u.ś.u.d.e.³ Brak również w projekcie dookreślenia skargi kasacyjnej, w tym Izby SN, która miałaby ją rozpoznawać, jak też regulacji opłat sądowych. Wydaje się również, że wobec objęcia projektem również spraw o naruszenie praw autorskich oraz własności przemysłowej, rozważona powinna być relacja środków prawnych przewidzianych projektem ze skutkami postępowania zabezpieczającego orzeczonego przez wyspecjalizowane wydziały ds. własności intelektualnej albo sądy cywilne w sprawach o dobra osobiste (art. 755 i in. k.p.c.). W tych ostatnich sprawach, inaczej niż założono w uzasadnieniu projektu (s. 9) może w praktyce występować spór o prawo, co z kolei nie koresponduje z postępowaniem nieprocesowym.

21. Opiniowana inicjatywa legislacyjna zasadniczo nie wynika z potrzeby wdrożenia w Polsce jednak w pewnym zakresie została z nim przez projektodawcę powiązana. W uzasadnieniu projektu (s. 2–3 i 23) akcentuje się, że: „projektowane zmiany w ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną nie wynikają bezpośrednio z obowiązku wdrożenia przepisów rozp. unijnego 2022/2065, ale umożliwiają stosowanie procedury określonej w art. 9 tego rozporządzenia, określając, które treści są uznane za nielegalne, oraz dostosowując krajową procedurę w tym zakresie”. Stąd dokładniejszego wyjaśnienia wymaga relacja opiniowanego projektu (uzupełniającego) do projektu głównego z 2026 r. (wdrażającego prawo unijne) w zakresie, w którym opiniowany projekt odnosi się do zniesienia konsekwencji zastosowania art. 17 ust. 1 lub w art. 23 ust. 1 rozp. unijnego 2022/2065.

Wydaje się, że to w głównym projekcie (dostosowującym prawo polskie do prawa unijnego), a nie w projekcie opiniowanym (stanowiącym dodatkowe rozwiązania, które zostały zakwestionowane przez Prezydenta RP na tle ustawy z 2025 r.) powinna zostać uregulowana kwestia odblokowania treści internetowych (nakazania usunięcia ograniczeń nałożonych na podstawie tych przepisów rozp. unijnego 2022/2065

² Trzeba też zauważyć, że niektóre podmioty w trakcie dotychczasowych konsultacji (Fundacja Panoptikon, Związek Cyfrowy Polska, Związek Cyfrowy Lewiatan oraz ISOC) wyrażały obawy dotyczące ryzyka „overblockingu” (tj. nadmiernego skutku zablokowania szerokiej treści strony internetowej lub aplikacji z uwagi na problematyczny ich fragment). Podmioty te negatywnie oceniły powierzenie organom administracyjnym kompetencji do wydawania nakazów oraz postulowały, żeby w przedmiotowych sprawach, dotyczących wolności słowa, prasy oraz działalności gospodarczej) władza orzecznicza należała wyłącznie do sądów powszechnych w ramach przyspieszonego trybu.

³ Jak wskazano w opinii SN do projektu całonocowego z 2025 r., jest to rozwiązanie odmienne niż przyjęte np. w Niemczech na gruncie federalnej ustawy o usługach cyfrowych z dnia 6 maja 2024 r. (Dz.U. I Nr 149), mocą której na decyzję organu administracyjnego przysuguje skarga do sądu administracyjnego (zob. T. Krauk, *Die Durchsetzung des Digital Service Act nach dem neuen deutschen Digitale-Dienste-Gesetz: Behörden- und Aufsichtsstrukturen*, GRUR-Prax 2024, s. 530).

przez dostawcę usługi hostingu na usługobiorcę) po stwierdzeniu przez organ, że „informacje umieszczone przez usługobiorcę nie stanowią nielegalnej treści, a ich usunięcie stanowiło nadmierną ingerencję w swobodę wypowiedzi usługobiorcy lub w sposób oczywisty doszło do nałożenia ograniczenia w wyniku błędu dostawcy usługi hostingu.

22. Podsumowując, można stwierdzić, że na poparcie zasługuje ogólny cel projektu, jakim jest efektywne zapobieganie popełnianiu czynów zabronionych w środowisku internetowym. Jednak skala projektowanych działań (w tym bardzo szeroki zakres czynów zabronionych oraz nakłaniania do nich na gruncie projektowanego art. 11a ust. 1 u.ś.u.d.e., wystarczająca do zablokowania przesłanka „rozpowszechniania, które może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego” w świetle projektowanego art. 11m ust. 1 pkt 1 u.ś.u.d.e., ograniczona kontrola w toku instancji w trybie projektowanego art. 11p u.ś.u.d.e.) oraz rodzące się zagrożenia naruszania wolności słowa, pracy i działalności gospodarczej wydają się jednak nieproporcjonalne do osiągnięcia tych celów. Stąd konieczne jest zminimalizowanie potencjalnie negatywnych efektów, które mogłyby zaistnieć przy stosowaniu projektowanych przepisów oraz stanowić, zreferowanych powyżej, postanowień Konstytucji RP i umów międzynarodowych. Pożądane byłoby w szczególności osiągnięcie założonych celów drogą nie tyle wydania kolejnych przepisów w nowym rozdziale u.ś.u.d.e., co przez uzupełnienie lub poszerzenie zakresu zastosowania istniejących i projektowanych podobnych rozwiązań prawnych. Dopracowania wymaga natomiast relacja opiniowanego projektu do projektu głównego z 2026 r., w tym pożądane jest przeniesienie do niego rozwiązań powiązanych ze stosowaniem art. 17 ust. 1 i art. 23 ust. 1 rozp. unijnego 2022/2065.