



Warszawa, 26-02-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.022.10.2026.KNK

**Pan
Dariusz Standerski
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Cyfryzacji
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na korespondencję z dnia 6 lutego 2026 r. dotyczącą projektów ustaw o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (nr UC 140 i nr UC 141) — uprzejmie przedstawiam stanowisko dotyczące proponowanych zmian.

Pierwszy projekt ustawy (nr UC 140) ma dostosować krajowy porządek prawny do wymogów aktu o usługach cyfrowych¹ (dalej także jako: DSA). Drugi projekt ustawy (nr UC 140) ustanawia procedurę wydawania nakazów uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści, o których mowa DSA, a także mechanizmy przywracania dostępu do treści bezzasadnie zablokowanych przed platformę. Projekty te w istotnej mierze powielają rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy

¹ Rozporządzenie 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 (dalej: akt o usługach cyfrowych) Dz. U. UE. L. z 2022 r. nr 277, str. 1 ze zm.

1757)², która nie weszła w życie ze względu na skorzystanie przez Prezydenta RP z kompetencji do przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

Wspomniana ustawa była już przedmiotem moich uwag kierowanych do Ministerstwa Cyfryzacji oraz stanowisk przedstawianych na parlamentarnym etapie procesu legislacyjnego³.

I. Uwagi do projektu ustawy dotyczącego procedury wydawania nakazów blokowania nielegalnych treści (nr UC 141)

Rozwiązania przedstawione w projekcie w znacznym stopniu realizują postulaty wyrażone w wystąpieniu RPO z 12 lutego 2025 r. poprzez wprowadzenie mechanizmów ograniczających nadmierną ingerencję w wolność wypowiedzi i zagwarantowanie istotnych praw proceduralnych dla stron postępowań dotyczących blokowania treści. W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące rozwiązania zawarte w projekcie:

- zawężenie obszaru ingerencji organu właściwego⁴ do wskazanego w ustawie katalogu czynów zabronionych określonych w Kodeksie Karnym⁵ i innych ustawach (art. 11a);
- dopuszczenie szerszego postępowania dowodowego w sprawach skomplikowanych, co sprzyja rzetelności i pełniejszej analizie sprawy (art. 11 k ust. 2);

² Treść ustawy dostępna na stronie internetowej Sejmu
<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1757>.

³ Zob. w szczególności wystąpienie do Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2025 r.
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-internet-blokowanie-nielegalnych-tresci-projekt-opinia-mc-stanowisko>.

⁴ Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej jako: Prezes UKE) lub Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.).

- wprowadzenie kontroli sądów powszechnych nad nakazami blokowania treści, co odpowiada na kluczowe zastrzeżenia dotyczące ochrony praw obywatelskich, zwłaszcza w kontekście ochrony wolności wypowiedzi (art. 11q ust. 3);
- brak rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji organu właściwego, co ogranicza ryzyko nadmiernych i nieodwracalnych blokad (art. 11n projektu);
- gwarancję udziału autora treści w postępowaniu przed organem właściwym (art. 11j pkt 3), co wzmacnia gwarancje proceduralne i daje realną możliwość zajęcia stanowiska przez stronę, której treść dotyczy.

Omawiany projekt w swym ostatecznym kształcie odpowiada także na wątpliwości dotyczące skuteczności projektowanego w art. 11a ust. 2 w zw. z art. 11 m ust. 1 pkt 2 narzędzia do ograniczania stosowania przez platformy internetowe tzw. prywatnej cenzury, na które moi przedstawiciele zwracali uwagę podczas posiedzenia Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii w dniu 5 listopada br.

Wspominany przepis w obecnym kształcie pozwala usługobiorcy złożyć wniosek o wydanie nakazu usunięcia ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 lub art. 23 ust. 1 DSA, nałożonych przez dostawcę usługi hostingu na usługobiorcę w ramach mechanizmu zgłaszania i działania, o którym mowa w art. 16 tego rozporządzenia, lub na podstawie dobrowolnych czynności sprawdzających, o których mowa w art. 7 tego rozporządzenia, z powołaniem się na co najmniej jedną z następujących okoliczności: 1) informacje umieszczone przez usługobiorcę nie stanowią nielegalnej treści, a ich usunięcie przez usługodawcę stanowiło nadmierną ingerencję w swobodę wypowiedzi usługobiorcy; 2) w sposób oczywisty doszło do nałożenia ograniczenia w wyniku błędu dostawcy usługi hostingu.

Niezależnie od powyższego, w celu zapewnienia spójności z art. 14 ust. 4 aktu o usługach cyfrowych nakazującego uwzględnianie w procesie moderacji nie tylko „swobody wypowiedzi usługobiorcy”, lecz „praw i prawnie uzasadnionych interesów wszystkich zaangażowanych stron, w tym zapisanych w Karcie praw podstawowych [praw]

odbiorców usługi, takich jak wolność wypowiedzi, wolność i pluralizm mediów i inne prawa podstawowe i wolności”⁶ powinno się zmodyfikować art. 11a ust. 2 pkt 1 uwzględniając w jego treści cytowany fragment DSA. Uwzględnienie w treści wskazanego przepisu szerszej kategorii praw i prawnie uzasadnionych interesów użytkowników pozwoliłoby użytkownikom na ujmowanie w treści wniosku także i takich sytuacji, które – nawet tylko w percepcji wnioskodawcy – dotyczą naruszenia innych praw i wolności niż swoboda wypowiedzi. Taka modyfikacja poszerzyłaby zakres możliwej do zaprezentowania organowi argumentacji i ułatwiłaby wnioskodawcom skuteczne konstruowanie zarzutów.

II. Uwagi do projektu ustawy dostosującego krajowy porządek prawny do wymogów aktu o usługach cyfrowych (nr UC 140)

Jednym z najważniejszych celów dostosowania prawa polskiego do wymogów DSA jest zapewnienie użytkownikom krajowym możliwości korzystania ze środków ochrony praw naruszonych poprzez niewypełnienie obowiązków dostawców usług pośrednich wynikających z tego rozporządzenia. W tym kontekście istotne znaczenie ma zapewnienie możliwości efektywnego wykonywania prawa do skargi do koordynatora ds. usług cyfrowych, które może być wykorzystywane w charakterze takiego środka, a szerzej do „dostarczania koordynatorowi ds. usług cyfrowych informacji o bardziej przekrojowych kwestiach”⁷. W przeciwieństwie do przewidzianych w rozporządzaniu środków działania na płaszczyźnie prywatnoprawnej (tzw. *private enforcement*)

⁶ Zob. także motyw 39 DSA.

⁷ Motyw 118 DSA.

mechanizm ten stanowi instytucję publicznoprawnej egzekucji praw określonych w DSA⁸. Mając powyższe na uwadze należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, należy zmniejszyć rygoryzm wymogów formalnych skargi, o których mowa w projektowanym art. 22zk ust. 2. Zgodnie z przywołanym przepisem „[s]karga zawiera następujące informacje: 1) informacje o dostawcy usług pośrednich, któremu jest zarzucane naruszenie obowiązków wynikających z rozporządzenia 2022/2065; 2) wskazanie usługi pośredniej, której dotyczy skarga; 3) opis stanu faktycznego będącego podstawą skargi; 4) wskazanie naruszenia przez dostawcę usług pośrednich obowiązków wynikających z rozporządzenia 2022/2065, z przytoczeniem podstawy prawnej tego obowiązku; 5) wskazanie przepisu rozporządzenia 2022/2065, którego naruszenie zarzuca skarżący; 6) uprawdopodobnienie naruszenia obowiązków wynikających z rozporządzenia 2022/2065; 7) dane identyfikujące skarżącego.

Ujmowane łącznie wymogi z pkt 4 i 5 są w mojej ocenie zbyt rygorystyczne, a ich treść może się krzyżować, powodując dodatkową dezorientację skarżących. W projektowanym stanie prawnym skutecznie wniesienie skargi wymaga od użytkowników uprzedniej analizy tekstu prawnego rozporządzenia UE, co jest wymogiem nadmiernym i niecelowym, bowiem to organ rozpatrujący skargę ma niezbędne kompetencje do powiązania obowiązku, którego naruszenia dotyczy skarga, z przepisem, z którego ów obowiązek wynika. Warto także zauważyć, że w art. 11f projektu ustawy dot. nakazów blokowania (nr UC 141) nie wprowadzono wymogu wskazania we wniosku podstawy prawnej uznania treści za nielegalną, a jedynie wskazanie nielegalnego charakteru treści. Mając powyższe na uwadze należy zrezygnować z wymogu, o którym mowa w art. 22zk ust. 2 pkt 5 i zmodyfikować pkt 4, tak by wystarczające do skutecznego wniesienia skargi było „wskazanie naruszenia przez dostawcę usług pośrednich obowiązku wynikającego z rozporządzenia 2022/2065”.

⁸ A. Grzelak, M. Wróblewski [w:] Akt o usługach cyfrowych. Komentarz, red. M. Gumularz, Warszawa 2024, art. 53.

Po drugie, należy w sposób jednoznaczny uregulować pozycję skarżącego, o którym mowa w art. 53 DSA na etapie postępowania skargowego (art. 22zk), postępowania wyjaśniającego (art. 22zm) i postępowania w sprawie o naruszenie obowiązków (art. 22zn).

Analiza projektu ustawy pozostawia wątpliwości co do pozycji prawnej skarżącego, który w praktyce najczęściej będzie także osobą, której prawa zostały naruszone poprzez naruszenie określonych obowiązków przez dostawcę usługi pośredniej.

W ramach koncepcji przedstawionej w projekcie ustawy, skarga na dostawców usług pośrednich nie będzie skutkowała wszczęciem postępowania wyjaśniającego (art. 22zm ust. 1) lub postępowania w sprawie naruszenia obowiązków (art. 22zn ust. 1). Pierwsze z powyższych postępowań organ właściwy może wszcząć z urzędu, drugie wszczyna z urzędu, zaś skargi składane przez usługobiorców mogą być impulsem do wszczęcia takiego postępowania. Konsekwentnie w treści projektowanego art. 22zn ust. 2 wskazano, że „[s]troną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie naruszenia obowiązków wynikających z rozporządzenia 2022/206”, z czego wynika, że nie jest nią ani skarżący, ani osoba, której prawa zostały naruszone poprzez naruszenie obowiązku przez dostawcę usługi pośredniej.

Równocześnie w art. 22zzi ust. 3 wskazano, że [w toku postępowania, o którym mowa w art. 22zm ust. 1 lub art. 22zn ust. 1] „[k]ażdy ma prawo składania na piśmie – z własnej inicjatywy lub na prośbę właściwego organu – wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy. Z uzasadnienia projektu wynika, że przedmiotowy przepis dotyczy właśnie skarżącego, który jednak ze względu na brak uregulowanego statusu w postępowaniu może mieć trudności praktyczne z uczestniczeniem w nim w taki sposób, by móc „z własnej inicjatywy” przedstawiać organowi wyjaśnienia istotne na danym etapie postępowania. Równocześnie skarżący w treści uzasadnienia jest także

określany „stroną”⁹. Powyższe skłania do jednoznacznego uregulowania pozycji skarżącego w ramach rozwiązań zaproponowanych w projekcie.

Po trzecie, w treści projektu zawarto rozbudowane przepisy dotyczące kontroli podmiotu, wobec którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie naruszenia (projektowane art. 22zo -22zzb). Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu procedura kontroli jest wzorowana na rozwiązaniach z rozdziału 5a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁰.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 lit. b DSA koordynator ds. usług cyfrowych posiada kompetencje kontrolne obejmujące prawo wejścia i przeszukania oznaczonych pomieszczeń związanych z działalnością dostawców usług pośrednich lub do żądania tego od innych organów publicznych w celu zbadania, zajęcia, wykonania lub uzyskania kopii informacji związanych z podejrzeniem naruszenia w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od nośnika, na jakim są przechowywane. Zgodnie z art. 51 ust. 6 DSA „[p]aństwa członkowskie ustanawiają szczególne zasady i procedury dotyczące wykonania uprawnień na podstawie ust. 1, 2 i 3 i zapewniają, aby wykonywanie tych uprawnień podlegało odpowiednim zabezpieczeniom ustanowionym w mającym zastosowanie prawie krajowym zgodnym z Kartą oraz z ogólnymi zasadami prawa Unii. W szczególności takie środki przyjmuje się wyłącznie w zgodności z prawem do poszanowania życia prywatnego i prawem do obrony, w tym z prawem do bycia wysłuchanym i prawem dostępu do akt, oraz z zastrzeżeniem prawa do skutecznego środka prawnego przysługujących wszystkim stronom, których środki dotyczą”. Zgodnie zaś z motywem 116 DSA *in principio* „[p]rzy wykonywaniu tych uprawnień właściwe organy powinny przestrzegać mających zastosowanie przepisów krajowych dotyczących procedur i spraw, takich jak konieczność uzyskania uprzedniej zgody organu sądowego na wejście do niektórych pomieszczeń oraz prawnicza tajemnica zawodowa. Przepisy te powinny w szczególności zapewniać poszanowanie praw

⁹ S. 59 uzasadnienia.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1714).

podstawowych do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, w tym prawa do obrony, a także prawa do poszanowania życia prywatnego. W związku z tym gwarancje przewidziane w odniesieniu do postępowań Komisji na podstawie niniejszego rozporządzenia mogłyby służyć jako właściwy punkt odniesienia (...)

Mając powyższe na uwadze, należy podnieść, że bez wskazania uzasadnionych przyczyn – odmiennie niż w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów¹¹ – w treści projektowanych przepisów nie odesłano do stosowania przepisów o ochronie tajemnicy zawodowej lub służbowej oraz o przeszukaniu z Kodeksu postępowania karnego¹² ani nie uregulowano uprawnienia do wniesienia zażalenia do sądu na czynności kontrolne wykraczające poza zakres przedmiotowy kontroli lub inne czynności kontrolne podjęte z naruszeniem przepisów. Z tej perspektywy samo odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców, jest niewystarczające, zwłaszcza, że rozdział ten zawiera szereg wyłączeń branżowych¹³. Innymi słowy czynności kontrolne, które stanowią przejaw jednych z najbardziej inwazyjnych dla wolności i praw form sprawowania władzy publicznej, pozostały dalece nieuregulowane.

W treści projektowanego art. 22zzk w zakresie przedmiotu dowodów i ich oceny, postępowania dowodowego i zabezpieczenia dowodów w postępowaniu przed właściwym organem w zakresie nieuregulowanym w projektowanych przepisach nakazano odpowiednie stosowanie przepisów z Kodeksu postępowania cywilnego¹⁴. W zakresie nieuregulowanym w projektowanym rozdziale dot. m.in. kontroli, w przypadku gdy podmiotem kontrolowanym jest przedsiębiorca przewidziano stosowanie przepisów z rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców.

¹¹ art. 105la, art 105q i art. 105m przywołanej ustawy.

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.)

¹⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.).

Powyższe budzi wątpliwości w związku z koniecznością zapewnienia standardów minimalnych właściwych dla postępowań administracyjnych o charakterze represyjnym, co leży u podstaw stosowania wyżej wskazanych przepisów składających się na ten standard zawartych w prawie ochrony konkurencji¹⁵, a co znajduje podstawę także w omawianym postępowaniu. Wydaje się, że standard postępowania karnego lepiej odpowiadałby realiom kontroli podmiotu prywatnego, która może zakończyć się m.in. decyzją o nałożeniu grzywny lub okresowej kary pieniężnej, przez organ władzy publicznej, zaś stosowanie tego standardu mógłby zapewnić adekwatną ochronę podmiotowi kontrolowanemu.

Po czwarte, kwestią budzącą wątpliwości jest relacja kompetencji określonych w projektowanych art. 22zzc ust. 3 pkt 2 omawianej ustawy oraz w art. 11m ust. 1 pkt 1 projektowanej ustawy dot. nakazów blokowania nielegalnych treści (nr UC 141), co ma szczególne znaczenie wobec umieszczenia tych przepisów – pierwotnie zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1757) – w dwóch projektach ustaw.

W pierwszym z przytoczonych przepisów reguluje się kompetencję do nakazania w decyzji o naruszeniu „uniemożliwienia dostępu do treści naruszającej przepisy rozporządzenia 2022/2065”. Kompetencja ta ma swoją podstawę w art. 51 ust. 2 lit. b DSA ustanawiającym „uprawnienie do nakazania zaprzestania naruszeń i, w stosownych przypadkach, nakładania środków zaradczych proporcjonalnych do naruszenia i niezbędnych do skutecznego zakończenia naruszenia lub zwrócenia się do organu sądowego w ich państwie członkowskim o dokonanie takich czynności”.

¹⁵ Zob. uwagi dot. zastosowania kryteriów ze sprawy Engel i in. przeciwko Holandii w sprawach z zakresu konkurencji w: P. Sosnowski, Prawo przedsiębiorstw do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską, Warszawa 2013, s. 59-74-42.

Równocześnie w drugim z przywołanych przepisów wskazuje się na kompetencję organu właściwego do wydania decyzji, w której organ właściwy nakazuje „uniemożliwienie dostępu do nielegalnych treści występujących w usłudze”.

Wobec niezdefiniowania w DSA lub w samym projekcie pojemnego znaczeniowo wyrażenia „treści naruszającej przepisy rozporządzenia 2022/2065” można podnieść wątpliwość, czy w razie nieuchwalenia ustawy dot. nakazów blokowania nielegalnych treści w kształcie zaproponowanym w projekcie nr UC 141, kompetencja z projektowanego art. 22zzc ust. 3 pkt 2 nie będzie mogła spełniać w praktyce podobnej funkcji, nie będąc równocześnie obwarowaną gwarancjami, o których wspomniano na wstępie niniejszej opinii.

W wyrażeniu „treści naruszającej przepisy rozporządzenia 2022/2065” może mieścić się także i termin „nielegalnych treści” z art. 3 lit. h DSA, tj. „informacji, które same w sobie lub przez odniesienie do działania, w tym sprzedaży produktów lub świadczenia usług, nie są zgodne z prawem Unii lub z prawem jakiegokolwiek państwa członkowskiego, które jest zgodne z prawem Unii, niezależnie od konkretnego przedmiotu lub charakteru tego prawa”. Wobec tego należy postulować doprecyzowanie zakresu kompetencji z art. 22zzc ust. 3 pkt 2, w szczególności poprzez sformułowanie desygnatu wyrażenia „treści naruszającej przepisy rozporządzenia 2022/2065”, w stosunku do której organ właściwy może wydać nakaz uniemożliwienia dostępu lub doprowadzenia tego wyrażenia do postaci pojęciowej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

