



Prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz

Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, dnia 02 lutego 2026 r.

OPINIA PRAWNA

1. Zlecający

Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej („KIKE”), reprezentowana przez Prezesa Zarządu Karola Skupnia

2. Przedmiot Opinii

Niniejsza opinia zawiera odpowiedź na następujące pytanie:

„Czy regulacje prawne przewidziane w przepisach art. 67b) i nast. ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw¹ („Nowelizacja Ustawy o KSC z 23.01.2026” lub „Nowelizacja”) są zgodne z przepisami Konstytucji RP.”

¹ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1955_u/\\$file/1955_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1955_u/$file/1955_u.pdf)
https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/1955_u.htm

3. Rozważania prawne

3.1. Uwagi ogólne

Nowelizacja Ustawy o KSC z 23.01.2026 zawiera szereg uregulowań, które mogą budzić wątpliwości co do swej zgodności z przepisami Konstytucji RP. Suma oraz waga zastrzeżeń w powyższym zakresie sprawia, że Nowelizacja powinna zostać poddana kontroli konstytucyjnej jeszcze przed jej wejściem w życie.

Najważniejsze spośród dostrzeżonych wadliwości konstytucyjnych zostaną omówione w kolejnych podpunktach niniejszego punktu.

Z uwagi na krótki czas udzielony Autorowi na przygotowanie niniejszej opinii, a wynikający z kalendarza procedur legislacyjnych podyktowanych tempem procedowania przez Ustawodawcę przy Nowelizacji, niniejsza Opinia zawiera zwięzłe omówienie dostrzeżonych problemów, które mogą zostać poddane poszerzonemu uzasadnieniu.

3.2. Wywłaszczenie bez odszkodowania

3.2.1. Stosownie do regulacji z art. 67c) Nowelizacji, skutkiem wydania decyzji w oparciu o art. 67b) Nowelizacji, tj. o uznaniu danego dostawcy sprzętu lub oprogramowania za dostawcę wysokiego ryzyka („Decyzja”), będzie między innymi nakaz wycofania przez podmioty będące adresatami Decyzji w czasie przewidzianym w Nowelizacji (4 lub 7 lat) produktów objętych Decyzją. Zarazem, z uwagi na rygor natychmiastowej wykonalności Decyzji (*vide* art. 67b) ust. 18 Nowelizacji), proces takiego wycofywania powinien się w zasadzie rozpocząć z chwilą wydania Decyzji.

Przepisy Nowelizacji nie przewidują przy tym żadnej formy odszkodowania lub rekompensaty dla przedsiębiorców w związku z koniecznością wdrożenia działań, którymi skutkować będzie Decyzja. Powyższe odbywać się będzie na pełen koszt i ryzyko przedsiębiorców, którzy poniosą w całości ciężar zastąpienia dotychczasowego sprzętu i rozwiązań nowymi. W uzasadnieniu Nowelizacji brak jest przy tym jakichkolwiek

szacunków, co do tego na jakie koszty i ryzyka w związku z powyższym narażeni będą przedsiębiorcy.

- 3.2.2.** Podkreślenia również wymaga, że przedsiębiorcy, którzy dotknięci będą skutkami Decyzji zobowiązani będą ponieść opisane powyżej koszty i ryzyka bez jakiegokolwiek swojej winy. Przyjęte rozwiązanie nie ma bowiem charakteru sankcyjnego, lecz stanowi niejako „przerzucenie” na przedsiębiorców zadań, które zobowiązane jest realizować Państwo Polskie.
- 3.2.3.** Odnosząc powyższe regulacje Nowelizacji do konstytucyjnie chronionego prawa własności (vide art. 21 ust. 1 Konstytucji RP) należy z całą mocą podkreślić, że skutkiem Decyzji nie będzie wprowadzenie pozbawienie przedsiębiorcy prawa własności produktów, które będą dotknięte zakresem jej działania. To jednak jej skutkiem będzie ograniczenie a raczej unicestwienie użyteczności tych rzeczy z punktu widzenia celu w jakim zostały nabyte. W konsekwencji ich wartość rynkowa może spaść (co najmniej w Polsce) niemal do zera (to jest do wartości złomu), albo powyższe może wygenerować dodatkowy koszt utylizacji.
- 3.2.4.** Prawu administracyjnemu znane są regulacje, w których uszczuplanie prawa własności, w tym poprzez obniżanie użyteczności rzeczy, łączy się z obowiązkiem wypłaty słusznego odszkodowania, co najmniej w postaci odszkodowania za szkodę rzeczywistą. Autor ma tutaj na myśli uregulowania z art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

Powyższe uregulowanie jest tutaj niejako emblematyczne i pokazuje, że także istotne zawężenie dotychczasowego zakresu prawa własności – które nazwać można „małym wywłaszczeniem” – stanowić winno podstawę do przyznania właścicielowi słusznego odszkodowania.

Powyższe stanowi przykład realizacji w normach prawa administracyjnego gwarancji wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym wywłaszczenie jest

dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Dokładnie z takich samych względów rozwiązanie przyjęte w Nowelizacji winno łączyć się ze stosownym odszkodowaniem dla właścicieli objętych skutkami Decyzji lub co najmniej z kluczową partycypacją państwa polskiego w całkowitym koszcie wygenerowanym taką Decyzją, w określonej formule prawnej (np. poprzez system zwolnień podatkowych lub określonej pomocy publicznej).

3.3.Pozbawienie strony możliwości realizowania prawa do obrony lub drastyczne uszczuplenie tego prawa

3.3.1. Nowelizacja Ustawy o KSC z 23.01.2026 zawiera także szereg uregulowań, których suma sprawia, że strony postępowania w przedmiocie Decyzji lub podmioty dotknięte jej skutkami, a taką stroną nie będące, zostają pozbawione prawa do obrony swoich praw lub co najmniej w nieakceptowalnym zakresie takie prawo zostaje im ograniczone – zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowno-administracyjnym. Powyższe zastrzeżenia odnieść należy do:

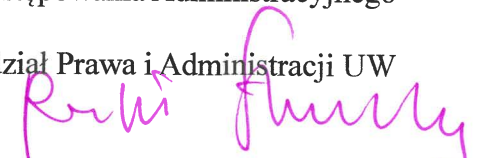
- a) sytuacji podmiotów wskazanych w art. 67b ust. 1 pkt 1), 2) oraz 3) Nowelizacji, do których Decyzja nie jest skierowana, ale obowiązki z niej wynikające będą ich dotyczyć.
- b) Jednoinstancyjności postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania Decyzji (*vide* art. 67b ust. 19 Nowelizacji), przy jednoczesnym zawężeniu możliwości udziału w postępowaniu sądowno-administracyjnym przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, gdzie skarga rozpatrywana będzie przez sąd na posiedzeniu niejawnym (*vide* art. 67e ust. 1 Nowelizacji). Jednocześnie, możliwości skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej będą drastycznie ograniczone albowiem skarżącemu doręczany będzie odpis wyroku z częścią uzasadnienia, która nie zawiera informacji niejawnych w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych (*vide* art. 67e ust. 2 Nowelizacji). Powyższe, w połączeniu ze specyfiką skargi kasacyjnej i zasadami formułowania w niej zarzutów, czyni ochronę sądowno administracyjną wręcz iluzoryczną. Nie wspominając już od czasie oczekiwania na rozpoznanie spraw przed WSA i NSA.

- c) Wyłączenia możliwości udziału w postępowaniu w przedmiocie Decyzji właściwych organizacji społecznych, przy całkowitym wyeliminowaniu zastosowania art. 28 k.p.a. oraz 79 k.p.a. (*vide* art. 67b ust. 2 Nowelizacji).
- d) Dopuszczenia - obok dostawcy - do udziału w postępowaniu w przedmiocie Decyzji wyłącznie przedsiębiorców komunikacji elektronicznej, których przychód w poprzednim roku obrotowym osiągnął co najmniej dwudziestotysięczną krotność przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS, co sprawia, że pozbawieni możliwości ochrony swoich praw zostało większość spośród około 3900 przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Mimo, że to właśnie tych mniejszych przedsiębiorców mogą dużo bardziej dotknąć skutki Decyzji. Powyższe dodatkowo stanowi rozwiązania o charakterze dyskryminującym.

3.3.2. Suma powyższych regulacji czyni, w ocenie Autora, postępowania administracyjne i postępowania sądowo-administracyjne w przedmiocie Decyzji postępowaniami wręcz fasadowymi, które jedynie stanowią pozór możliwości ochrony swoich praw przez podmioty dotknięte działaniem Decyzji. Powyższe stanowi jednoznaczne naruszenie konstytucyjnie gwarantowanej sprawiedliwości proceduralnej w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, przy jednoczesnym naruszeniu zasady proporcjonalności, o jakiej mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji UW


Prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz