

Szanowny Pan
Krzysztof Gawkowski
Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

Dziękujemy za przedstawienie do konsultacji projektów nr UC 140 oraz UC141 o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z 6 lutego 2026 r. Przedstawiamy opinię Fundacji Panoptykon do ww. projektów.



Katarzyna Szymielewicz
Prezeska

Uwagi dotyczące Projektu o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z 6 lutego 2026 r. (UC140)

W odniesieniu do rozwiązań zawartych w projekcie nr UC140, pragniemy zwrócić uwagę na:

- potrzebę zapewnienia wsparcia państwa dla powstania pozasądowych organów rozstrzygania sporów w Polsce;
- wprowadzenie do projektu ustawy mechanizmu umożliwiającego kontrolę społeczną nad działalnością koordynatora usług cyfrowych;
- zapewnienie rozwiązań umożliwiających polskim badaczom skuteczne korzystanie z uprawnień dotyczących dostępu do danych największych platform i wyszukiwarek;
- potrzebę rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do wytaczania powództw na rzecz użytkowników oraz do wstępowania do postępowań sądowych w sprawach dotyczących roszczeń odszkodowawczych na gruncie DSA, o organizacje wskazane w art. 86 ust. 1 DSA;
- potrzebę doprecyzowania pewnych aspektów projektu związanych ze składaniem skarg do koordynatora usług cyfrowych na podstawie art. 53 DSA.

1. Wsparcie państwa dla powstania pozasądowych organów rozstrzygania sporów

Jednym ważnych celów, które – w naszej ocenie – powinna realizować ustawa wdrażająca DSA jest stworzenie dogodnych warunków dla powstania w Polsce eksperckich i niezależnych (biznesowo oraz politycznie) pozasądowych organów rozstrzygania sporów dotyczących moderacji treści na platformach internetowych.

Zgodnie z art. 21 ust. 6 DSA „[p]aństwa członkowskie mogą ustanowić organy pozasądowego rozstrzygania sporów do celów określonych w ust. 1 lub mogą wspierać działania niektórych lub wszystkich organów pozasądowego rozstrzygania sporów, które państwa te certyfikowały zgodnie z ust. 3”. Takie wsparcie może mieć m.in. formę finansową¹. Choć tworzenie organów pozasądowych jest dobrowolne i państwa członkowskie nie mają obowiązku ich ustanawiania ani wspierania, uważamy, że warto skorzystać z przewidzianej przez unijnego prawodawcę możliwości zaangażowania państwa w tym zakresie. Istnieje bowiem ryzyko, że bez takiego wsparcia organy te w praktyce nie będą funkcjonować w Polsce. Tymczasem polscy użytkownicy, którzy czują się poszkodowani decyzjami moderacyjnymi platform, powinni mieć – po pierwsze –

¹ M Franke, *Komentarz do art. 21* [w] M. Gumularz, Akt o usługach cyfrowych. Komentarz, 2024, Lex el.

możliwość kierowania spraw dotyczących platform mających siedzibę w Polsce do krajowych organów pozasądowych (ponieważ organy z innych państw UE takich spraw nie rozpatrują). Po drugie, powinni mieć możliwość korzystania z pozasądowego rozstrzygania sporów w Polsce również w sprawach dotyczących największych platform, zamiast być zmuszonymi do składania skarg i prowadzenia postępowań za granicą.

Rozwiązanie umożliwiające pozyskanie dotacji publicznej na funkcjonowanie pozasądowych organów rozstrzygania sporów w Polsce przewidziano w projekcie ustawy wdrażającej DSA z dnia 18 grudnia 2025 r. Niestety, obecny projekt nie przewiduje żadnych rozwiązań w tym zakresie, ograniczając się jedynie do uregulowania kwestii certyfikacji pozasądowych organów. Rezygnacja z tego rozwiązania budzi pewne zdziwienie, ponieważ nie wydaje się, aby było ono przedmiotem bezpośredniej krytyki w toku prac nad poprzednią wersją ustawy wdrażającej. Zarówno przebieg debaty parlamentarnej, jak i wypowiedzi Pana Prezydenta wskazywały raczej, że kontrowersje dotyczyły przede wszystkim możliwości ubiegania się o publiczne dofinansowanie przez organizacje posiadające status zaufanych podmiotów sygnalizujących.

- **Dlaczego potrzebujemy pozasądowych organów**

Powstanie pozasądowych organów jest niezbędne, aby zrealizować jeden z kluczowych celów DSA, którym jest ograniczenie arbitralności decyzji moderacyjnych podejmowanych przez platformy internetowe. Pozasądowe organy pozwalają osobom, których treści lub konta zostały przez platformy zablokowane (czy też ograniczono ich widoczność lub możliwość zarabiania), a także osobom, które zgłosiły bezprawną treść platformie, jednak ta – odmówiła jej usunięcia, na zweryfikowanie przez niezależną instytucję słuszności takich decyzji. Kluczową zaletą pozasądowych organów jest to, że mają być darmowe dla użytkowników (lub dostępne za „nieznaczną opłatą”) oraz działać szybko – co do zasady powinny wydawać swoje decyzje w ciągu 90 dni. To daje im ogromną przewagę nad np. alternatywną ścieżką sądową² (której dostępność, na gruncie polskiego prawa, nie zawsze jest jednocześnie oczywista). Nie ulega zatem wątpliwości, że utworzenie niezależnych instytucji, przed którymi użytkownicy mogliby w sposób sprawny, niedrogi i pozbawiony zbędnych komplikacji weryfikować zasadność decyzji moderacyjnych platform internetowych, miałoby istotne znaczenie dla ochrony ich praw w środowisku cyfrowym (zwłaszcza w sytuacji, gdy projekt nr 141 nie wszedłby ostatecznie w życie – zob. niżej). Powstanie pozasądowych organów mogłoby też odciążyć sądy oraz koordynatora usług cyfrowych³ od konieczności badania spraw dotyczących moderacji treści w sieci.

² Fundacja Panoptykon od 2019 r. angażuje się w strategiczny proces sądowy SIN v. Facebook, w którym wspierana nas organizacja pozarządowa SIN wytoczyła powództwo o ochronę dóbr osobistych przeciwko firmie Meta w związku z nagłym usunięciem jej kont w serwisach Facebook i Instagram w 2018 r. Choć sąd pierwszej instancji przyznał nam rację, uznając blokadę kont za bezprawną, wciąż nie zostały one przywrócone. Meta złożyła apelację i musimy poczekać na wyrok sądu drugiej instancji. Szczegóły postępowania sądowego w tej sprawie opisujemy tutaj: <https://panoptykon.org/sinvsfacebook>.

³ Chociaż co do zasady nie jest to organ właściwy do weryfikowania słuszności indywidualnych decyzji moderacyjnych, nie mamy wątpliwości, że osoby, które czują się poszkodowane takimi decyzjami, będą i tak kierowały do niego swoje skargi, nadwyrężając przy tym zasoby tej instytucji, które powinna przeznaczać na realizację

- **Dlaczego konieczne jest wsparcie państwa**

DSA nie rozwiązuje wielu praktycznych kwestii związanych z funkcjonowaniem pozasądowych organów, w tym przede wszystkim kwestii ich stabilnego finansowania. Nawet jeśli DSA przewiduje, że opłaty za rozstrzygnięcie sporu mają co do zasady ponosić platformy, obawiamy się, że taki model może nie być wystarczający do tego, aby sfinansować pełne koszty utworzenia i działalności tych instytucji (np. aby zbudować odpowiednią infrastrukturę techniczną, przeszkolić z niej ekspertów etc.). Jednocześnie, z uwagi na w pełni uzasadniony wymóg niezależności od biznesu, możliwe źródła finansowania są w przypadku tych organów mocno ograniczone. Jak zauważają też inni eksperci, poza opłatami od stron sporu (których wysokość, zgodnie z DSA, także podlega pewnym ograniczeniom i może być niewystarczająca) w grę wchodzi jedynie możliwość dofinansowania ze środków publicznych. Podzielają oni także naszą obawę, że w praktyce bez takiego wsparcia państwa pozasądowe organy te mogą w ogóle nie powstać w Polsce.

M. Franke pisze na przykład, że „w kontekście dopuszczalnej wysokości opłat występowanie o certyfikację przez podmioty niepubliczne (a zwłaszcza takie, które nie mają zagwarantowanego publicznego finansowania) stoi pod znakiem zapytania. Zachodzi obawa, że opłaty pobierane od odbiorców usług i zgłaszających nie będą w stanie pokryć faktycznych kosztów działania certyfikowanych organów, w tym rynkowego wynagrodzenia dla członków organu prowadzących sprawy, którzy powinni posiadać niezbędną wiedzę ekspercką. (...) W konsekwencji można się spodziewać, że organy pozasądowego rozstrzygania sporów pozostaną domeną przede wszystkim podmiotów z szeroko rozumianego sektora publicznego (tak jak ma to miejsce na gruncie przepisów o ADR w sporach konsumenckich, gdzie w Polsce główną rolę odgrywa Inspekcja Handlowa i inne podmioty ADR sektora publicznego)”⁴. Na podobne wyzwania oraz konieczność zaangażowania państwa, choćby na etapie zainicjowania działalności pozasądowych organów, zwraca również uwagę B. Kaczmarek Templin⁵, a w zagranicznej literaturze J. Barata⁶ oraz L. Gradoni i P. Ortolani⁷.

Nie ulega również wątpliwości, że kwestia zaangażowania państwa w powstanie pozasądowych organów ze środków publicznych powinna zostać uregulowana w ustawie wdrażającej DSA. Jak pisze M. Franke, „[w] praktyce bezpośrednie stosowanie art. 21 DSA nie jest możliwe bez przyjęcia przepisów krajowych dotyczących np. kwestii proceduralnych (certyfikacja) czy

właściwych jej zadań. Powstanie łatwo dostępnego pozasądowego organu w Polsce może częściowo powstrzymać to zjawisko.

⁴ M. Franke, Komentarz do art. 21, *op. cit.*

⁵ „Z uwagi na ograniczone możliwości pozyskiwania środków finansowych może zachodzić obawa, czy w praktyce będą powstawać prywatne podmioty jako organy pozasądowego rozstrzygania sporów”; zob. B. Kaczmarek Templin, *Komentarz do art. 21 [w] D. Lubasz, M. Namysłowska (red.), Akt o usługach cyfrowych. Komentarz, 2024, str. 504.*

⁶ J. Barata, *Out-of-court Settlement Mechanism under the DSA: Questions and Doubts*, DSA Observatory, 6 października 2023 r., <https://dsa-observatory.eu/2023/10/26/the-out-of-court-settlement-mechanism-under-the-dsa-questions-and-doubts/>.

⁷ L. Gradoni, P. Ortolani, *Moderation Made in Europe*, Verfassungsblog, 2 kwietnia 2024 r., <https://verfassungsblog.de/moderation-made-in-europe>.

ewentualnego utworzenia publicznych organów pozasądowego rozstrzygania sporów bądź finansowania takich organów ze środków budżetu państwa”⁸.

Dlatego postulujemy o wprowadzenie do omawianego projektu możliwości zapewnienia wsparcia finansowego państwa dla tworzenia pozasądowych organów, analogicznie do rozwiązania zawartego w poprzednim projekcie ustawy wdrażającej DSA.

Naturalnie system publicznego finansowania pozasądowych organów powinien być skonstruowany w sposób gwarantujący pełną niezależność tych instytucji. Inspiracji w zakresie odpowiednich zabezpieczeń w tym obszarze można szukać m.in. w rekomendacjach międzynarodowych organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka⁹. Jednym z możliwych rozwiązań mogłoby być ograniczenie finansowania publicznego do jednorazowego wsparcia, które pozwoliłoby pokryć kluczowe koszty uruchomienia takiej instytucji i tym samym pomóc w usunięciu głównej bariery dla organizacji zainteresowanych jej powołaniem, nie prowadząc jednocześnie do powstania trwałej zależności od środków państwowych.

Mamy jednocześnie świadomość, że funkcjonowanie pozasądowych organów może wiązać się z wyzwaniem, które potencjalnie ograniczą ich skuteczność i tym samym mogą zniechęcać państwo do ich wspierania. Najistotniejszym z nich jest fakt, że indywidualne rozstrzygnięcia tych organów nie będą bezpośrednio wiążące dla platform internetowych. Warto jednak podkreślić, że – zwłaszcza w odniesieniu do największych platform – DSA przewiduje mechanizmy skłaniające do respektowania takich decyzji. Platformy są zobowiązane do prowadzenia postępowań przed organami pozasądowymi w dobrej wierze, a uporczywe ignorowanie ich rozstrzygnięć może zostać uznane za naruszenie DSA. Ponadto stosowanie się do decyzji tych organów może stanowić dla największych platform element wykazywania przed Komisją Europejską, że właściwie ograniczają systemowe ryzyka związane z moderacją treści. Co w tym kontekście istotne, część platform zadeklarowała gotowość do współpracy z pozasądowymi organami¹⁰.

2. Wprowadzenie do ustawy mechanizmu umożliwiającego kontrolę społeczną nad działalnością koordynatora usług cyfrowych

Z ubolewaniem odnotowaliśmy, że aktualny projekt nie również przewiduje żadnej stałej struktury współpracy ani forum dialogu koordynatora usług cyfrowych z podmiotami

⁸ M. Franke, Komentarz do art. 21, *op. cit.*

⁹ Ważnym punktem odniesienia dla władz krajowych przy ich tworzeniu powinny być zwłaszcza wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka w zakresie kryteriów skuteczności państwowych pozasądowych mechanizmów rozpoznawania skarg. Zgodnie z wytycznymi, „[pozasądowy] mechanizm rozpatrywania skarg może spełniać swoją rolę tylko wtedy, gdy ludzie, którym ma służyć wiedzą o nim, mają do niego zaufanie i są w stanie z niego skorzystać”. Jednocześnie „[z]le zaprojektowany lub wdrażany mechanizm może spowodować zwiększenie poczucia krzywdy u poszkodowanych w wyniku narastającego w nich wrażenia pozbawienia kontroli i braku szacunku.”; zob. *UN guiding principles on business and human rights*, 2008, Komentarz do Zasady nr 31, https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf; zob. także: Rada Europy, *Best practices towards effective legal and procedural frameworks for self-regulatory and co-regulatory mechanism of content moderation*, Guidance note, 2021, s.8-9, 39, 49.

¹⁰ Facebook, *Transparency Report*, sierpień 2023, str. 12, <https://transparency.fb.com/sr/dsa-transparency-report-oct2023-facebook/>.

społecznymi, w tym przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (np. w formie rady doradczej przy Prezesie UKE). Biorąc pod uwagę, że działalność tego organu będzie obejmować liczne obszary, w których od lat aktywnie działają organizacje społeczne, uważamy, że uwzględnianie ich doświadczeń i opinii — podobnie jak wiedzy środowisk akademickich czy organizacji branżowych — byłoby szczególnie wartościowe. Rozwiązania tego rodzaju zostały wprowadzone w ustawach wdrażających DSA w innych państwach członkowskich, np. w Niemczech.

Z tego względu z aprobatą przyjęliśmy koncepcję utworzenia Krajowej Rady do Spraw Usług Cyfrowych, przewidzianą w poprzedniej wersji ustawy wdrażającej DSA. Rozwiązanie to nie zostało jednak — podobnie jak możliwość ubiegania się o publiczne dofinansowanie dla pozasądowych organów rozstrzygania sporów — przeniesione do obecnie proponowanego projektu, mimo że nie spotkało się raczej z istotną krytyką podczas wcześniejszych prac legislacyjnych. W związku z tym postulujemy przywrócenie tego mechanizmu w aktualnej wersji projektu ustawy.

3. Dostęp do danych dla zweryfikowanych badaczy

Ustawa wdrażająca DSA powinna zapewniać rozwiązania umożliwiające polskim badaczom skuteczne korzystanie z uprawnień przyznanych im na mocy rozporządzenia, w tym dostęp do danych największych platform i wyszukiwarek w trybie art. 40 DSA. Aktualny projekt odnosi się do kwestii nadawania statusu zweryfikowanego badacza przez koordynatora usług cyfrowych w trybie art. 40 ust. 8 DSA, wprowadzając w tym zakresie szczegółową procedurę przyjmowania i rozpatrywania wniosków. W projekcie brakuje jednak przepisów doprecyzowujących procedurę przekazywania przez polskiego koordynatora wniosków o nadanie tego statusu do właściwego koordynatora innego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 40 ust. 9 DSA.

DSA przewiduje, że osoby ubiegające się o status zweryfikowanego badacza mogą skorzystać z dwóch ścieżek: złożyć wniosek bezpośrednio do koordynatora usług cyfrowych właściwego dla europejskiej siedziby danego VLOP-a lub VLOSE, albo złożyć go za pośrednictwem koordynatora w państwie swojej organizacji badawczej. Ostateczną decyzję o nadaniu statusu podejmuje jednak zawsze koordynator właściwy dla państwa, w którym znajduje się siedziba platformy. Zgodnie z art. 40 ust. 9 DSA koordynator państwa członkowskiego, w którym działa organizacja badawcza (a które nie jest jednocześnie państwem siedziby platformy), dokonuje wówczas jedynie wstępnej oceny spełnienia kryteriów przez wnioskodawcę, a następnie przekazuje wniosek wraz z dokumentacją i swoją oceną do właściwego koordynatora, który podejmuje decyzję w kwestii nadania statusu.

Z uwagi na brak zarejestrowanych w Polsce VLOP-ów i VLOSE-ów, polski koordynator będzie zaangażowany w proces nadawania statusu zweryfikowanego badacza przede wszystkim w tym drugim trybie (art. 40 ust. 9 DSA) — jako podmiot dokonujący wstępnej oceny i przekazujący wniosek do właściwego koordynatora, a nie jako organ wydający ostateczną decyzję. Badacze z

Polski składający wniosek za pośrednictwem polskiego koordynatora powinni mieć jasny obraz procedury postępowania z takim wnioskiem.

Dlatego postulujemy, aby ustawa wdrażająca DSA zawierała przepisy regulujące m.in.: termin sporządzenia wstępnej oceny i przekazania wniosku do właściwego koordynatora w innym państwie członkowskim, obowiązek poinformowania wnioskodawcy o dokonaniu takiego przekazania, a także kwestie praktyczne, takie jak wymogi dotyczące odpowiednich tłumaczeń wniosków i załączonych dokumentów.

4. Uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniach sądowych związanych z naruszeniami DSA

Proponowany art. 22zzo ust. 1 przewiduje, że w sprawach o roszczenia z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z DSA, które mogą być dochodzone w postępowaniu przed sądem, właściwy organ lub zaufany podmiot sygnalizujący może wytaczać powództwa na rzecz usługobiorcy z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z tego rozporządzenia, za jego zgodą, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w każdym jego stadium. Jednocześnie DSA przewiduje, że odbiorcy usług pośrednich mają prawo umocować podmiot, organizację lub zrzeszenie (spełniające określone w rozporządzeniu kryteria) „do wykonania w ich imieniu praw przyznanych niniejszym rozporządzeniem” (art. 86 ust. 1 DSA).

Dlatego też postulujemy, aby w art. 22zzo ust. 1 rozszerzyć krąg podmiotów uprawnionych do wytaczania ww. powództw na rzecz użytkowników oraz do wstąpienia do postępowania także o organizacje, o których mowa w art. 86 ust. 1 DSA.

5. Skarga do koordynatora usług cyfrowych

Pozytywnie oceniamy doprecyzowanie w projekcie niektórych aspektów dotyczących składania skarg indywidualnych do koordynatora usług cyfrowych na podstawie art. 53 DSA. Dotyczy to w szczególności jasnego obowiązku poinformowania osoby składającej skargę o sposobie jej rozstrzygnięcia (art. 22zk ust. 4) oraz wprowadzenia obowiązku poinformowania skarżącego przez polskiego koordynatora o przekazaniu skargi do właściwego koordynatora w innym państwie, gdy wymagają tego przepisy DSA (art. 22zk ust. 5).

Proponujemy jednocześnie, aby – analogicznie jak w art. 22zk ust. 4 – projekt wprost wskazywał, że do przekazania skargi za granicę stosuje się terminy określone w art. 35–37 k.p.a., a także aby zawierał przepisy rozstrzygające kwestię tłumaczenia przekazywanych skarg na język koordynatora, do którego mają one trafić.

Uwagi dotyczące Projektu o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z 6 lutego 2026 r. (UC141)

W odniesieniu do rozwiązań zawartych w projekcie nr UC 141, pragniemy zwrócić uwagę na:

- kluczowe gwarancje minimalizujące ryzyko arbitralnego stosowania proponowanej procedury wydawania nakazów uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści, które – w naszej ocenie – należy utrzymać w projekcie;
- możliwość wprowadzenia do projektu dodatkowych zmian, które mogłyby skuteczniej odpowiedzieć na obawy dotyczące wpływu ww. procedury na wolność słowa;
- istotne znaczenie przewidzianej w projekcie procedury dotyczącej wydawania nakazów przywrócenia niesłusznie usuniętych przez usługodawców internetowych kont lub treści zamieszczanych przez użytkowników (a także innych nakładanych na nich ograniczeń). Jej wprowadzenie może znacząco przyczynić się do podniesienia poziomu ochrony swobody wypowiedzi w przestrzeni cyfrowej.

1. Procedura wydania nakazów uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści („procedura blokowania”)

Z zadowoleniem przyjęliśmy wprowadzenie do procedury wydawania nakazów uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści przez Prezesa UKE/Przewodniczącego KRRiT szeregu gwarancji, które ograniczają ryzyko arbitralnego korzystania z tych kompetencji oraz nadmiernej ingerencji w swobodę wypowiedzi. Wprowadzenie ww. gwarancji realizuje istotną część postulatów opinii Fundacji Panoptykon i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 19 stycznia 2025 r.¹¹ do starszej wersji projektu ustawy wdrażającej DSA.

W szczególności na aprobatę zasługuje:

- ograniczenie podstaw prawnych, w oparciu o które Prezes UKE/Przewodniczący KRRiT, będą mogli wydawać nakazy uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści. Projekt wprowadza zamknięty katalog 27 przestępstw. Wykluczono z niego m.in. naruszenie dóbr osobistych i wykroczenia. Ponadto, katalog nie obejmuje przestępstw, które mogłyby powodować zagrożenie w postaci nadużywania uprawnień Prezesa UKE/Przewodniczącego KRRiT do blokowania krytycznych opinii czy niewygodnych

¹¹ https://panoptykon.org/sites/default/files/2025-01/panoptykon_hfpc_stanowisko_ws_projektu_implementationi_aktu_o_uslugach_cyfrowych_art_11a.pdf

wypowiedzi politycznych, jak zniesławienie, znieważenie, czy znieważenie funkcjonariusza publicznego;

- zastąpienie kontroli sądów administracyjnych kontrolą sądów powszechnych nad decyzjami Prezesa UKE i Przewodniczącego KRRiT;
- zapewnienie udziału autora spornej treści w postępowaniu na prawach strony, w tym w szczególności prawa do przedstawienia stanowiska przed wydaniem decyzji Prezesa UKE/Przewodniczącego KRRiT;
- dodanie wymogu niezależności politycznej osób biorących udział w procedurze wydawania nakazów blokowania nielegalnych treści;
- wprowadzenie publicznego rejestru decyzji dotyczących nakazów blokowania nielegalnych treści;
- wykluczenie możliwości wydania nakazu uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści, które „pochwalają” popełnianie przestępstw wymienionych w katalogu 27 czynów zabronionych, którymi będzie mógł zająć się Prezes UKE/Przewodniczący KRRiT. Będą oni mogli wydawać nakazy blokowania wyłącznie w odniesieniu do treści, które albo stanowią ww. przestępstwa albo do nich „nawołują”;
- zniesienie niektórych ograniczeń dotyczących przeprowadzania dowodu w postępowaniu w sprawie wydawania nakazów;
- rezygnacja z wprowadzenia zasady zapewnienia natychmiastowej wykonalności wszystkich decyzji organów wydających nakazy uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści.

Wymienione gwarancje są niezbędne, aby właściwie chronić procedurę wydawania nakazów blokowania treści przed ewentualnymi nadużyciami, i stanowią podstawowy zakres zabezpieczeń, który powinien pozostać w projekcie. Jednocześnie uważamy, że zasadne jest rozważenie wprowadzenia do projektu dodatkowych zmian, które mogłyby skuteczniej odpowiedzieć na obawy dotyczące wpływu proponowanej procedury na wolność słowa.

Po pierwsze, w tym kontekście warto rozważyć dalsze zawężenie katalogu przestępstw poprzez wyeliminowanie z niego art. 116 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych - elementu, który wzbudza zastrzeżenia zarówno ze strony Pana Prezydenta Karola Nawrockiego¹², jak i wielu organizacji społecznych.

Po drugie, proponujemy zróżnicowanie procedury w odniesieniu do pozostałych przestępstw ujętych w katalogu – tak, aby odmiennie traktować naruszenia, których zwalczanie nie rodzi

¹² Prezydent.pl, Uzasadnienie odmowy podpisania ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2026/1/9/86d094e50642b7acf5b63038f083e15c/Wniosek%20Prezydenta%20RP%20us%C5%82.%20elektr..pdf, str. 4.

istotnych wątpliwości co do ryzyka ingerencji w wolność debaty publicznej i wypowiedzi politycznej, oraz te, które mogą takie obawy wywoływać. „Pierwsza grupa” przestępstw powinna obejmować przede wszystkim te czyny zabronione z katalogu, które odgrywają kluczową rolę w ochronie przed szczególnie szkodliwymi zjawiskami w sieci, dotyczącymi zwłaszcza osoby małoletnie (np. art. 200 § 3 KK, art. 200 § 5 KK, art. 200a KK, art. 200b KK, art. 202 § 1, 3–4c KK, art. 151 KK, art. 156a KK), ale także osoby dorosłe (art. 148a KK, art. 189a KK, art. 190a § 2 KK, art. 191a § 1 KK, art. 286 § 1 i 2 KK, art. 287 § 1 KK). W „drugiej grupie” mogłyby się zaś znaleźć przestępstwa, które wiążą się z potencjalnie podwyższonym ryzykiem sporów dotyczących granic ochrony wolności słowa w debacie publicznej, takie jak art. 119 KK, art. 190 KK, art. 256 KK czy art. 257 KK.

W przypadku „pierwszej grupy” przestępstw sugerujemy pozostawienie procedury przewidzianej w konsultowanym projekcie, z jednym wyjątkiem: wprowadzeniem – w pewnym zakresie - możliwości nadania decyzjom Prezesa UKE lub Przewodniczącego KRRiT rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacjach wyjątkowych (szczegółowo opisujemy tę propozycję niżej).

Natomiast w odniesieniu do „drugiej grupy” proponujemy wprowadzenie procedury, w której decyzję w pierwszej linii podejmowałby nie Prezes UKE/Przewodniczący KRRiT, lecz sąd, działający w ramach specjalnie ustanowionej szybkiej ścieżki postępowania. Jako punkt wyjścia do skonstruowania takiej procedury można wykorzystać rozwiązania proponowane w tym zakresie przez Ministerstwo Cyfryzacji w projekcie ustawy wdrażającej DSA z 19 lipca 2024 r., które przewidywały, że co do zasady sąd wydawałby swoją decyzję w terminie 14 bądź 3 dni. Podmiot uprawniony składałby wówczas wniosek bezpośrednio do sądu albo – alternatywnie – do Prezesa UKE/Przewodniczącego KRRiT, który dokonywałby wstępnej analizy sprawy i, w przypadku stwierdzenia zasadności blokady danej treści, kierowałby odpowiedni wniosek do sądu (nie wydawałby jednak sam nakazu blokowania). W razie odmowy skierowania takiego wniosku do sądu, decyzje ww. organów także podlegałyby zaskarżeniu na ścieżce sądowej.

Wydaje się, że zastosowanie takiego rozwiązania w sprawach potencjalnie najbardziej wrażliwych z perspektywy wolności słowa (w ramach projektowanego katalogu przestępstw) jest o tyle zasadne, że to właśnie sądy dysponują najlepszymi kompetencjami do oceny konstytucyjnych granic swobody wypowiedzi. Takie ukształtowanie procedury w znacznym stopniu ograniczałoby obawy związane z przekazaniem tej kompetencji organom administracji publicznej (nawet jeśli tylko „w pierwszej instancji” i przy zastosowaniu licznych gwarancji). A jednocześnie umożliwiałoby skuteczne i w miarę sprawne eliminowanie z sieci treści, które w ocenie sądu stanowiłyby rzeczywiste nadużycie wolności słowa. Tymczasem w obecnie proponowanym projekcie sprzeciw autora treści, którego można się spodziewać w wielu sprawach należących do „drugiej grupy” przestępstw, w praktyce „zamrażałby” potencjalnie szkodliwą treść w Internecie na wiele miesięcy, a nawet lat, ponieważ trudno obecnie oczekiwać szybkiego, prawomocnego rozstrzygnięcia sądu potwierdzającego nakaz jej usunięcia w szybszym terminie.

Rozumiemy, że wprowadzenie tego rodzaju szybkiej ścieżki sądowej dla wszystkich przestępstw ujętych w katalogu, choć być może, co do zasady, stanowiłoby najbardziej optymalne rozwiązanie, mogłoby okazać się trudne do realizacji w praktyce, zwłaszcza w świetle aktualnych ograniczeń i problemów związanych z efektywnością funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W omawianym przypadku chodziłoby jednak wyłącznie o zapewnienie takiej szybkiej procedury sądowej dla wąskiego zakresu wskazanych spraw, co wiązałoby się z istotnie mniejszym obciążeniem systemu.

Jednocześnie, przy zastosowaniu powyższego rozwiązania, proponujemy rozważyć wprowadzenie możliwości nadania w wyjątkowych sytuacjach rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom Prezesa UKE lub Przewodniczącego KRRiT w odniesieniu do „pierwszej grupy” przestępstw z katalogu (jeżeli jest to niezbędne ze względu na rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody albo ważny interes społeczny). W przypadku najpoważniejszych czynów zabronionych należących do tej kategorii - które jednocześnie nie wydają się rodzić istotnych kontrowersji z perspektywy wolności debaty publicznej czy wypowiedzi politycznej, jak choćby przestępstwa związane z rozpowszechnianiem materiałów przedstawiających seksualne wykorzystywanie dzieci - kluczowe jest możliwie najszybsze wyeliminowanie takich treści z obiegu informacyjnego, aby chronić ofiary i maksymalnie ograniczyć negatywne skutki ich publikacji. Z tego względu sugerujemy, aby Prezes UKE lub Przewodniczący KRRiT dysponowali w uzasadnionych przypadkach możliwością zastosowania takiego środka. Warto przy tym podkreślić, że zastrzeżenie dotyczące niewystarczającej skuteczności analogicznej procedury, przewidzianej w poprzedniej wersji ustawy wdrażającej DSA – wynikające właśnie z całkowitego zniesienia możliwości nadania decyzjom przez Prezesa UKE lub Przewodniczącego KRRiT rygoru natychmiastowej wykonalności – zostało również podniesione przez Pana Prezydenta w uzasadnieniu odmowy podpisania ww. ustawy. Proponowana zmiana stanowiłaby więc odpowiedź na tę uwagę.

2. Procedura wydawania nakazów usunięcia ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 i w art. 23 ust. 1 DSA („procedura odblokowywania”)

Bardzo istotnym rozwiązaniem, którego uwzględnienie w projekcie oceniamy wyjątkowo pozytywnie, jest możliwość zaskarżenia do Prezesa UKE lub Przewodniczącego KRRiT niesłusznych decyzji usługodawców internetowych dotyczących usuwania kont czy treści zamieszczanych przez użytkowników, a także innych form ograniczeń, takich jak redukcja zasięgu materiałów czy pozbawianie możliwości ich monetizacji.

Rozwiązanie to odpowiada na potrzebę stworzenia niezależnego od usługodawców, sprawnego i łatwo dostępnego publicznego mechanizmu nadzoru nad arbitralnymi decyzjami dotyczącymi nakładania wspomnianych ograniczeń przez usługodawców internetowych – w szczególności największe platformy społecznościowe. Fundacja Panoptykon od wielu lat zwraca uwagę na konieczność wprowadzenia takiego systemu. Jednym z kluczowych obszarów naszej działalności są problemy związane z rosnącą dominacją największych platform internetowych, w tym kwestia

sprawowania przez nie arbitralnej kontroli nad obiegiem informacji w sieci. Z jednej strony na platformach wciąż szeroko rozpowszechniane są nielegalne treści, a z drugiej strony z niejasnych przyczyn usuwane są zgodne z prawem wypowiedzi, w tym materiały mające istotne publiczne znaczenie, jak np. relacje z protestów społecznych, fotografie historyczne, publikacje dokumentujące brutalność policji, sztuka czy satyra. W praktyce największe platformy mają dziś najbardziej znaczące możliwości cenzurowania debaty publicznej według swoich interesów (nie tylko finansowych, także politycznych). Dlatego też, to właśnie w arbitralnym i często nieprzejrzystym blokowaniu przez nie treści, bez żadnej kontroli i odpowiedzialności (tzw. prywatna cenzura) upatrujemy współcześnie jedno z największych wyzwań dla wolności słowa. Obserwację tę potwierdzają m.in. rekomendacje Rady Europy¹³ czy Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności słowa¹⁴.

W obecnym stanie prawnym brak jest skutecznych narzędzi pozwalających chronić swobodę wypowiedzi przed arbitralnymi decyzjami moderacyjnymi usługodawców internetowych, zarówno z uwagi brak jasnych podstaw prawnych umożliwiających ich kwestionowanie, jak i długotrwałe, kosztowne oraz skomplikowane postępowania sądowe, w sprawach, których możliwe jest zainicjowanie sporu sądowego w tej materii¹⁵.

Dlatego uważamy, że zawarte w projekcie rozwiązanie może mieć przełomowe znaczenie dla ochrony wolności słowa w Internecie. Z zadowoleniem odnotowujemy w szczególności, że w zaproponowanym kształcie mechanizm ten daje realną szansę skorzystania z procedury szerokiemu gronu użytkowników dotkniętych arbitralnymi decyzjami usługodawców. Nie ogranicza się do przypadków, gdy kwestionowana blokada nałożona została z powodu „przekazywania potencjalnie nielegalnej treści”, lecz obejmuje również inne sytuacje, w których działania usługodawcy w nieuprawniony sposób ingerują w swobodę wypowiedzi (przy jednoczesnym pozostawieniu platformom pewnego, należącego im zakresu autonomii w kształtowaniu własnych polityk dotyczących dopuszczalnych treści).

W związku z powyższym uważamy, że niezwykle istotne jest, aby procedura odblokowywania niesłusznie zablokowanych treści przed Prezesem UKE lub Przewodniczącym KRRiT została wprowadzona w życie. Tym bardziej że analogiczne rozwiązanie, procedowane przy wcześniejszej wersji ustawy wdrażającej DSA, nie budziło zastrzeżeń żadnej z sił politycznych – przeciwnie, sądząc po wynikach głosowań w komisjach sejmowych i senackich oraz podczas posiedzeń plenarnych, zyskało ponadpartyjne poparcie. Brak takiej procedury pozostawiłby w systemie

¹³ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers on the roles and responsibilities of internet intermediaries, 2018, par. 1.5.2.

¹⁴ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Report no. A/HRC/32/38, 2016

¹⁵ Zob. przypis nr 2.

prawnym realną lukę w zakresie skutecznych narzędzi przeciwdziałania tzw. prywatnej cenzurze, zwłaszcza na największych platformach społecznościowych.

