

Propozycja zmian wzmacniających wolność słowa w projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z 6 lutego 2026 r. (UC141)

Wstęp

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z dnia 6 lutego 2026 r. (UC141), opublikowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji, przewidziano m.in. procedurę wydawania nakazów blokowania treści przez Prezesa UKE lub Przewodniczącego KRRiT. Procedura ta została przeniesiona do obecnego projektu z ustawy, która w styczniu br. została zawetowana przez Prezydenta Karola Nawrockiego, w zasadniczo niezmiennym kształcie.

Mając świadomość konieczności wypracowania kompromisu w zakresie ww. procedury, tak aby mogła ona uzyskać szerszą akceptację różnych środowisk politycznych, pragniemy zaproponować wprowadzenie do projektu zmian, które w naszej ocenie mogłyby skuteczniej odpowiedzieć na zgłaszane obawy dotyczące wpływu proponowanych rozwiązań na wolność słowa.

Wypracowanie ww. kompromisu uznajemy za szczególnie istotne w kontekście zawartej w tym samym projekcie propozycji procedury wydawania nakazów przywrócenia niesłusznie usuniętych przez usługodawców internetowych kont lub treści zamieszczanych przez użytkowników i użytkowników. Rozwiązanie to, w poprzedniej wersji ustawy, spotkało się z ponadpartyjnym poparciem, a jego wejście w życie może mieć przełomowe znaczenie dla wzmocnienia ochrony swobody wypowiedzi w przestrzeni cyfrowej.

Zmiany dotyczące procedury wydawania nakazów blokowania treści

W ocenie Fundacji Panoptykon zasadne jest rozważenie wprowadzenia do procedury wydawania nakazów blokowania treści następujących zmian.

Po pierwsze, warto podjąć dyskusję nad dalszym zawężeniem katalogu przestępstw, którymi – w ramach tej procedury – mógłby zajmować się Prezes UKE lub Przewodniczący KRRiT. W szczególności rekomendujemy wyeliminowanie z niego art. 116 ustawy o prawie autorskim

i prawach pokrewnych – elementu, który wzbudza zastrzeżenia zarówno ze strony Pana Prezydenta Karola Nawrockiego¹, 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 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 są **szczególnie groźne i szkodliwe wobec osób małoletnich**, takie jak tzw. grooming, ekspozycja dzieci na pornografię, promocja pedofili, rozpowszechnianie obrazów seksualnego wykorzystywania dzieci czy nakłanianie do samobójstwa/samookaleczenia (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). Dodatkowo mogłaby obejmować czyny zabronione wskazane w art. 148a KK, art. 189a KK, art. 190a § 2 KK, art. 191a § 1 KK, art. 286 § 1 i 2 KK czy 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 tzw. mowa nienawiści czy groźby karalne (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

¹ 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

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 „zamrażalby” 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.

Znaczenie procedury 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 zaproponowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji oceniamy wyjątkowo pozytywnie, jest możliwość zaskarżenia do Prezesa UKE lub Przewodniczącego KRRiT niesłusznych decyzji usługodawców internetowych dotyczących usuwania kont czy treści zamieszczanych przez użytkowników i użytkowniczki, a także innych form ograniczeń, takich jak redukcja zasięgu materiałów czy pozbawianie możliwości ich monetyzacji.

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 Europy² czy Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności słowa³.

W obecnym stanie prawnym brak jest skutecznych narzędzi pozwalających chronić swobodę wypowiedzi przed arbitralnymi decyzjami moderacyjnymi usługodawców internetowych, zarówno z uwagi na 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 materii⁴.

² 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.

³ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Report no. A/HRC/32/38, 2016.

⁴ Zob. przypis nr 2.

Dlatego uważamy, że zawarte w projekcie rozwiązanie może mieć przełomowe znaczenie dla ochrony wolności słowa w Internecie i 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 prawnym realną lukę w zakresie skutecznych narzędzi przeciwdziałania tzw. prywatnej cenzurze, zwłaszcza na największych platformach społecznościowych.

W związku z tym apelujemy o wypracowanie kompromisu dotyczącego całego projektu ustawy, który umożliwiłby wdrożenie tego niezwykle istotnego dla obywateli i obywaterek rozwiązania.

.....
Katarzyna Szymielewicz
Prezeska