

Warszawa, 15 stycznia 2025 r.

# Stanowisko ws. projektu ustawy implementującej Akt o usługach cyfrowych z dn. 13 grudnia 2024 r. (art. 11a)

## Spis treści

1. Wstęp .....	2
2. Ograniczenie zakresu wydawanych nakazów .....	3
3. Lepsze gwarancje instytucjonalne i proceduralne .....	5
3.1. Zwiększenie niezależności oraz wprowadzenie gwarancji pluralizmu i wiedzy eksperckiej w działaniu Prezesa UKE .....	5
3.2. Gwarancje kontrydiktoryjności postępowania .....	8
3.3. Zniesienie co najmniej niektórych ograniczeń dotyczących przeprowadzania dowodu .....	9
3.4. Włączenie organizacji pozarządowych .....	11
3.5. Prawo do skutecznego środka prawnego i właściwość sądu .....	12
3.6. Ograniczenie możliwości natychmiastowego wykonania decyzji Prezesa UKE do wyjątkowych przypadków i zapewnienie możliwości podjęcia środków zabezpieczających przez sąd .....	14
3.7. Wprowadzenie dodatkowych rozwiązań przeciwdziałających nadużywaniu art. 11a .....	15
4. Zapewnienie skutecznych gwarancji dotyczących prawa do kwestionowania „prywatnej cenzury” .....	16

# 1. Wstęp

Odpowiednie uregulowanie procedury przewidzianej w art. 11a projektowanej ustawy jest kluczowe z punktu widzenia ochrony praw człowieka w specyficznym kontekście komunikacji, jaką jest komunikacja internetowa<sup>1</sup>.

Zgadza się, że zapewnienie skutecznej ścieżki pozwalającej na egzekwowanie obowiązku usuwania przez dostawców usług pośrednich niektórych szczególnie szkodliwych nielegalnych treści – np. treści, których obecność w sieci może prowadzić do poważnych nadużyć w obszarze prawa do prywatności czy prawa do niedyskryminacji – może być uzasadnione. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zarówno projektowana procedura wydawania nakazów usunięcia, jak i przywrócenia treści, będzie miała ogromny wpływ na realizację wolności słowa w sieci. W swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że blokowanie treści w internecie dokonywane przed rozstrzygnięciem sądowym dopuszczalne jest tylko w wyjątkowych przypadkach. Ponadto takim środkiem muszą towarzyszyć odpowiednio silne gwarancje proceduralne, mające na celu ograniczenie ryzyka arbitralnego i nadmiernie szerokiego stosowania takich kompetencji<sup>2</sup>.

**W świetle powyższego, obawiamy się, że zaproponowana w projekcie ustawy procedura wydawania nakazów uniemożliwienia dostępu do treści przez Prezesa UKE nie gwarantuje w tej chwili odpowiedniej ochrony praw podstawowych użytkowników sieci i w efekcie może prowadzić do nadmiernej, nieuzasadnionej ingerencji w ten obszar.** W naszej ocenie, co do zasady, najwłaściwszymi organami do oceny spraw związanych z ochroną wolności słowa są przede wszystkim sądy powszechne, a nie organy administracji publicznej. Jeśli jednak projektodawca pozostałby przy regulacji zakładającej wydawanie decyzji przez Prezesa UKE, absolutnie kluczowe jest: **1) ograniczenie zakresu wydawanych nakazów (zawężenie zakresu naruszeń, które ma rozpatrywać Prezes UKE, a także podmiotów, których ma dotyczyć zakaz oraz podmiotów uprawnionych do złożenia skargi przed Prezesem UKE) oraz 2) obudowanie wówczas takiego mechanizmu odpowiednimi gwarancjami, które przynajmniej ograniczą sygnalizowane wyżej ryzyko.**

Dodatkowo, w kontekście możliwości składania do Prezesa UKE **wniosek o przywrócenie dostępu do treści**, do której dostęp został bezzasadnie ograniczony, sugerujemy wprowadzenie zmian zapewniających prawo skutecznego dostępu do proponowanej w projekcie procedury dla szerszej kategorii poszkodowanych użytkowników. Obawiamy się, że obecny projekt nadmiernie zawęży możliwość

---

<sup>1</sup> Niniejsze stanowisko odnosi się do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 grudnia 2024 r. (opublikowanego w dniu 18 grudnia 2024 r.), z uwzględnieniem zapowiedzi autopoprawy wynikającej z Stanowiska Ministra Cyfryzacji wobec uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 stycznia 2025 r. (opublikowanego w dniu 9 stycznia 2025 r.).

<sup>2</sup> Wyrok ETPC z 23 czerwca 2020 r. w sprawie OOO Flavius i inni p. Rosji, skargi nr 12468/15, 23489/15 i 19074/16, § 39.

skorzystania z tej ścieżki, w praktyce pozbawiając jej znaczną część osób, których treści lub konta zostały niesłusznie usunięte przez dostawców usług pośrednich.

## 2. Ograniczenie zakresu wydawanych nakazów

Zgodnie z projektem procedura blokowania („uniemożliwiania dostępu”) będzie dotyczyła tzw. „nielegalnych treści” naruszających dobra osobiste (art. 11a ust. 1 projektu), „nielegalnych treści”, których rozpowszechnianie wyczerpuje znamiona czynu zabronionego lub pochwalających lub nawołujących do popełnienia czynu zabronionego (art. 11a ust. 2 projektu) oraz „nielegalnych treści” naruszających prawa własności intelektualnej (art. 11a ust. 4 projektu) . Tak wyznaczony zakres obejmuje bardzo szeroki katalog rodzajów treści, które będą mogły być zablokowane przez organ administracyjny. W pierwszej kolejności należy tu wskazać, że dotyczy to m.in. wypowiedzi, które mogą być uznane za naruszenie czyjegoś dobrego imienia – czy to jako naruszenie dóbr osobistych, czy też jako treść, której rozpowszechnianie wyczerpuje znamiona czynu zabronionego, m.in. zniesławienia (art. 212 kodeksu karnego, dalej jako kk) czy zniewagi (art. 216 kk). Co więcej, dotyczy to nie tylko wypowiedzi naruszających dobre imię osób fizycznych, ale również osób prawnych, funkcjonariuszy publicznych czy organów państwowych – m.in. zarówno z uwagi na treść art. 212 kk, który odnosi się również do instytucji i osób prawnych, jak i ze względu na zakres takich typów przestępstw, jak znieważenie funkcjonariusza publicznego, organu konstytucyjnego lub prezydenta (art. 226 kk § 1 i 3 kk, art. 135 § 2 kk ). Procedura blokowania będzie mogła również objąć np. publikacje, które zostaną uznane za obrazę uczuć religijnych (art. 196 kk) czy znieważenie znaku lub symbolu państwowego (art. 137 kk). Katalog ten obejmuje również wypowiedzi, których rozpowszechnianie wyczerpuje znamiona wykroczeń, a zatem np. także umieszczenia nieprzyzwoitego rysunku lub napisu w miejscu publicznym czy używanie słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym (art. 141 Kodeksu wykroczeń, dalej: kw). Wprowadzenie uniemożliwiania dostępu do treści pochwalających popełnienie czynu zabronionego (tj. przestępstwa lub wykroczenia) niesie ze sobą ryzyko blokowania treści związanych również z wolnością zgromadzeń, np. wypowiedzi pochwalających bezprawne tamowanie ruchu (art. 90 § 1 kw) czy pochwalających organizację zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia (art. 52 § 2 kw).

Tak szeroki zakres przedmiotowy trudno uznać za zgodny z wymogiem proporcjonalności tak szczególnego ograniczenia praw i wolności, jakim jest przedsądowa przyspieszona ścieżka administracyjnego blokowania treści. W odniesieniu do niektórych szczególnie poważnych przestępstw, gdy potrzebna jest pilna reakcja, szybka procedura może być uzasadniona – np. w przypadku rozpowszechniania pornografii dziecięcej, nawoływania do ludobójstwa czy mowy nienawiści<sup>3</sup> czy np. w przypadku rozpowszechniania wizerunku nagiej osoby bez jej zgody (art. 191a kk). Projektodawca

---

<sup>3</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi* z 10 sierpnia 2011, A/66/290, pkt A i pkt 81.

jednak w żaden sposób nie uzasadnił, czemu pozostałe kategorie nielegalnych treści – takie, które nie przyjmują postaci tego rodzaju skrajnych nadużyć wolności wypowiedzi – wymagałyby tego rodzaju administracyjnej reakcji. W szczególności nie wyjaśniono, czemu istniejące procedury sądowe nie stanowią wystarczającego środka ochrony.

Co więcej, zakres przedmiotowy przedstawiony w projekcie budzi pewne wątpliwości co do zgodności z wymogiem określoności ograniczeń praw i wolności. Projekt odwołuje się do terminu „nielegalnych treści”, który w zamyśle projektodawcy obejmuje zarówno treści bezprawne na gruncie prawa cywilnego (naruszające dobra osobiste lub prawa własności intelektualnej), jak i prawa karnego i wykroczeń (poprzez odwołanie do wyczerpywania znamion czynu zabronionego). Pozostawia to dużą władzę dyskrecyjną organowi i rodzi niepewność co do rodzaju treści, które mogłyby podlegać blokowaniu. Dodatkowo może to utrudniać sądową kontrolę legalności decyzji o zablokowaniu<sup>4</sup>.

Z powyższych powodów, **zakres treści, który mógłby podlegać zablokowaniu w projektowanej przyspieszonej procedurze, powinien być ograniczony tylko do precyzyjnie określonych przypadków, w których publikacja miałaby przypadków, w których publikacja miałaby szczególnie szkodliwe skutki naruszeń, wiążących z najpoważniejszymi nadużyciami wolności wypowiedzi, w przypadku których istniejące mechanizmy, oparte na drodze sądowej, są niewystarczające.**

W naszej ocenie zasadne byłoby jednocześnie **ograniczenie kategorii podmiotów uprawnionych do złożenia skargi przed Prezesem UKE w kontekście treści, których rozpowszechnianie wyczerpuje, których rozpowszechnianie wyczerpuje znamiona czynu zabronionego.** Na gruncie art. 11a ust. 2 obecnego projektu takie postępowanie może zainicjować, poza prokuratorem, policją i zaufanym podmiotem sygnalizującym, także „użytkownik” (a więc nie tylko osoba pokrzywdzona czynem zabronionym, ale w zasadzie każda osoba). Tymczasem wystarczającym wydaje się przyznanie tego uprawnienia osobom pokrzywdzonym, podczas gdy pozostali użytkownicy, którzy chcieliby zgłosić przypadki, wypełniające znamiona czynu zabronionego, mogliby wnieść takie zgłoszenie za pośrednictwem policji, prokuratury lub zaufanych podmiotów sygnalizujących. Takie rozwiązanie ograniczałoby ryzyko nadużywania projektowanej procedury przez duże grupy użytkowników działających w ramach zorganizowanych kampanii zgłaszania określonych treści, które z różnych względów im się nie podobają (zjawisko tzw. abusive flagging campaigns znane z praktyki funkcjonowania platform społecznościowych, które dają swoim użytkownikom możliwość zgłaszania im bezprawnych treści; ich ofiarą jest najczęściej przekaz grup mniejszościowych). Zjawisko to nie tylko generuje ryzyko nadmierowego blokowania treści, ale mogłoby również znacząco utrudnić pracę UKE, istotnie podnosząc otrzymywaną liczbę zgłoszeń do rozpatrzenia.

---

<sup>4</sup> *Mutatis mutandis*, wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie Engels p. Rosji, skarga nr 61919/16, par. 27 oraz wyrok ETPC z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie Kablis p. Rosji, skargi nr 48310/16 59663/17, par. 96.

Projektowane przepisy umożliwiają ponadto wydanie nakazów uniemożliwienia dostępu do tzw. „nielegalnych treści” wobec wszystkich dostawców usług pośrednich, w tym dostawców usługi „zwykłego przekazu”, „polegającej na transmisji w sieci telekomunikacyjnej informacji przekazanych przez odbiorcę usługi lub na zapewnianiu dostępu do sieci telekomunikacyjnej” (art. 3 ust. g (i) DSA). Oznacza to, że procedura ta umożliwia wydanie nakazu blokowania nie tylko np. określonych „nielegalnych treści” rozpowszechnianych w mediach społecznościowych wobec dostawców platform internetowych, ale także skierowania nakazów blokowania całych stron internetowych przez operatorów telekomunikacyjnych. Tak daleko idąca ingerencja wymaga naszym zdaniem odrębnego sposobu uregulowania niż wydawanie nakazów blokowania poszczególnych treści dodawanych przez użytkowników (odbiorców usługi), które są przechowywane przez dostawców usługi hostingu w rozumieniu art. 3 g (iii) DSA. **Dostrzegamy w związku z tym konieczność ograniczenia w projekcie kategorii dostawców usług pośrednich, którzy mogą być stroną postępowania z art. 11a, tak aby projektowane przepisy nie umożliwiały blokowania całych stron internetowych przez operatorów telekomunikacyjnych.**

### **3. Lepsze gwarancje instytucjonalne i proceduralne**

W kontekście **procedury wydawania nakazów** usunięcia treści, takie gwarancje powinny w naszej ocenie objąć:

- 1) zwiększenie niezależności oraz wprowadzenie gwarancji pluralizmu i wiedzy eksperckiej w działaniu Prezesa UKE;
- 2) zagwarantowanie możliwości zajęcia stanowiska przez autora spornej treści;
- 3) zapewnienie możliwości przeprowadzenia dalej idącego postępowania dowodowego przez Prezesa UKE;
- 4) zapewnienie możliwości zaangażowania organizacji społecznych w postępowanie przed Prezesem UKE;
- 5) zapewnienie skutecznej kontroli sądowej (przekazanie kontroli decyzji Prezesa UKE dotyczących moderacji treści sądom powszechnym, ewentualnie wprowadzenie szczególnych gwarancji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi);
- 6) ograniczenie możliwości natychmiastowego wykonania decyzji Prezesa UKE do wyjątkowych przypadków i zapewnienie możliwości wydania przez sąd środka zabezpieczającego;
- 7) wprowadzenie dodatkowych rozwiązań przeciwdziałających nadużyciu art. 11a.

Szczegółowe omówienie powyższych postulatów prezentujemy niżej.

#### **3.1. Zwiększenie niezależności oraz wprowadzenie gwarancji pluralizmu i wiedzy eksperckiej w działaniu Prezesa UKE**

Jak zauważa (w kontekście regulowania treści publikowanych on-line) Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wolności słowa, „państwa powinny powstrzymać się od

przyjmowania modeli regulacji, w których to agencje rządowe, a nie organy sądowe, stają się arbitrami legalności wypowiedzi”<sup>5</sup>. To sądy stanowią organy państwowe o najsilniejszych gwarancjach niezależności; są to zarazem instytucje wyspecjalizowane w rozstrzyganiu konfliktu różnych konkurujących wartości – w tym wyznaczaniu granic wolności słowa i decydowaniu o dopuszczalności ingerencji w prawa obywatelskie. Przyznanie organom regulacyjnym możliwości blokowania treści przed rozstrzygnięciem sądu nie jest zupełnie wykluczone na gruncie międzynarodowych standardów wolności słowa – jednak w takich przypadkach niezbędne jest nie tylko ograniczenie zakresu takiej regulacji i przyjęcie silnych gwarancji proceduralnych – ale również zapewnienie niezależności takiego organu<sup>6</sup>.

Kwestia wymogów, jakie powinien spełniać organ odpowiedzialny za stosowanie projektowanego art. 11a, nie powinna być rozpatrywana odrębnie od wymogów stawianych ogólnie organom odpowiedzialnym za stosowanie przepisów DSA, w tym tzw. Koordynatorom Usług Cyfrowych, nawet jeżeli funkcje te sprawował będzie jeden organ. Po pierwsze, przepisów tych nie można interpretować w izolacji od całości regulacji dotyczących funkcjonowania usług pośrednich. Jak stanowi bowiem motyw 9 preambuły DSA, akt ten „w pełni harmonizuje przepisy mające zastosowanie do usług pośrednich na rynku wewnętrznym”. Po drugie, wymogi instytucjonalne wskazane w DSA należy interpretować jako konkretyzację praw z art. 41 i 47 Karty Praw Podstawowych, które wykluczają możliwość stosowania różnych standardów ochrony jedynie w oparciu o brak szczegółowej regulacji w prawie wtórnym UE w określonym wąsko obszarze. Potrzebę zapewnienia spójności w zakresie instytucjonalnych standardów ochrony w dziedzinie regulowanej przez DSA wyraża art. 49 ust. 4 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „[p]rzepisy mające zastosowanie do koordynatorów ds. usług cyfrowych określone w art. 50, 51 i 56 mają również zastosowanie do wszelkich innych właściwych organów wyznaczonych przez państwa członkowskie [do nadzoru dostawców usług pośrednich]”.

Z art. 50 i 51 DSA wynika szereg wymogów dotyczących niezależności materialnej i funkcjonalnej, bezstronności i autonomii budżetowej takiego organu<sup>7</sup>. Powinien on ponadto dysponować wszelkimi zasobami niezbędnymi do wykonywania swoich zadań, w tym wystarczającymi zasobami technicznymi, finansowymi i kadrowymi w celu odpowiedniego nadzorowania wszystkich dostawców usług pośrednich podlegających ich kompetencji. W tym kontekście nie można bagatelizować faktu, że UKE nie posiada – jak dotychczas – ani odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego ani kadrowego w zakresie nie

---

<sup>5</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi* z 6 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/35, pkt 68.

<sup>6</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi* z 10 sierpnia 2011, A/66/290, pkt 75.

<sup>7</sup> K. Łakomicz, Art. 50, [w:] M. Grochowski (red.), *Akt o usługach cyfrowych – 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. Komentarz*, [w:] M. Grochowski (red.) *Rynek cyfrowy. Akt o usługach cyfrowych. Akt o rynkach cyfrowych. Rozporządzenie platform-to-business. Komentarz*, Warszawa 2024.

tylko nadzoru nad moderacją treści internetowych, ale – mówiąc ogólniej – rozstrzygania spraw indywidualnych z zakresu wolności słowa i ochrony dóbr osobistych czy też prawa własności intelektualnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że obecne gwarancje niezależności Prezesa UKE nie są wystarczające silne. Zgodnie z art. 415 Prawa komunikacji elektronicznej Prezes UKE powołuje Sejm zwykłą większością głosów na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Prezes UKE co prawda może być odwołany przed upływem 5-letniej kadencji tylko w przypadkach określonych w ustawie, lecz jedna z przesłanek ma dość niedookreślony charakter – jest to „cieszenie się nieposzlakowaną opinią”. Co więcej, odwołanie przed upływem kadencji również dokonywane jest przez zwykłą większość sejmową na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 415 ust. 1 w zw. ust. 3 i art. 416 ust. 1 Prawa komunikacji elektronicznej).

Uwzględniając istotną rolę, jaką zacząłby odgrywać Prezes UKE po otrzymaniu kompetencji zgodnie z projektowanymi przepisami w funkcjonowaniu debaty publicznej, bardzo istotne wydaje się wprowadzenie co najmniej podstawowych mechanizmów zapewniających pluralizm w ramach tego urzędu. **W tym kontekście możliwym rozwiązaniem byłoby powołanie kolegialnego ciała inkorporowanego do struktury UKE, którego część stanowiłyby organizacje społeczne oraz inne odpowiednie podmioty niezależne, których rolą byłoby monitorowanie postępowań z art. 11a oraz przygotowywanie lub zatwierdzanie wewnętrznych wytycznych dotyczących rozstrzygania sporów związanych z moderowaniem treści, w tym czuwanie nad tym, aby osoby odpowiedzialne w UKE za wykonywanie ww. zadań spełniały odpowiednie kryteria merytoryczne (np. poprzez formułowanie wytycznych dotyczących posiadanych przez nie kwalifikacji). Aby zadania te były wykonywane efektywnie, a ciało to mogło mieć rzeczywistą kontrolę nad działaniem Prezesa UKE, istotne jest, aby miało ono charakter stały, a jego członkowie byli wynagradzani za pracę wykonywaną na jego potrzeby.**

Inspirację w tym kontekście mogą stanowić komitety monitorujące istniejące przy instytucjach zarządzających w ramach wdrażania funduszy europejskich. Co najmniej jedną trzecią członków stanowią w nich przedstawiciele organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych oraz organizacji pozarządowych i środowiska naukowego, co ma zapewnić wpływ na realizację Programu instytucjom spoza administracji. Do najważniejszych kompetencji takich komitetów należy w szczególności systematyczny przegląd wdrażania programu finansowanego ze środków UE, prezentowanie uwag dotyczących wdrażania i ewaluacji POIR, jak również monitorowanie działań podjętych w ich następstwie i promowanie zasad horyzontalnych (np. zasady niedyskryminacji). Komitety zatwierdzają m.in. wytyczne wewnętrzne dotyczące wdrażania oraz metody i kryteriów wyboru projektów, czy wreszcie roczne sprawozdania. Komitety

takie posiadają własny sekretariat oraz mogą powoływać stałe grupy robocze poświęcone szczegółowym zagadnieniom.

Należy jednocześnie podkreślić, że rola takiego ciała byłaby odmienna od zadań i charakteru funkcjonowania, które projekt ustawy przewiduje dla Krajowej Rady ds. Usług Cyfrowych, mającej wspierać Prezesa UKE w wykonywaniu kompetencji przyznanych mu jako Koordynatorowi Usług Cyfrowych na gruncie DSA. Dlatego też powołanie Krajowej Rady ds. Usług Cyfrowych nie realizuje przedstawionego wyżej postulatu (jego realizacja wymaga powołania odrębnego, specyficznego ciała).

### **3.2. Gwarancje kontrydiktoryjności postępowania**

Projektowany art. 11a w ust. 16 wskazuje, że stronami postępowania przed Prezesem UKE są wnioskodawca oraz dostawca usług pośrednich. Katalog ten nie obejmuje autora kwestionowanej we wniosku treści. Innymi słowy osoba, która jest autorem takiej treści nie jest wskazana jako strona w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem do Prezesa UKE. Dodatkowo art. 11a ust. 27 projektu przewiduje także wyłączenie pojęcia strony oparte na interesie prawnym z art. 28 kpa. Tego rodzaju rozwiązanie może prowadzić do istotnego naruszenia prawa do skutecznej ochrony prawnej osoby, która jest autorem spornej treści, a przy tym wolności komunikacji i wypowiedzi tej osoby (wydana przez Prezesa UKE decyzja może stanowić bezpośrednią ingerencję w jej swobodę wypowiedzi).

Biorąc pod uwagę obecny kształt projektu, wydaje się, że konieczne jest zapewnienie udziału autora spornej treści w postępowaniu przynajmniej na podstawowym poziomie – nie dlatego, aby dążyć do pociągnięcia go do odpowiedzialności (rozumiemy, że pozostaje poza zakresem projektowanej regulacji), ale również jako źródło informacji, które mogą być kluczowe dla oceny bezprawności publikacji tejże treści i w związku z tym są istotne dla podjęcia przez Prezesa UKE rzetelnej decyzji nakazującej ewentualne zablokowanie do nich dostępu. Także w tym miejscu minimalnym standardem byłoby zapewnienie, choćby enumeratywnie wyliczonych, głównych uprawnień proceduralnych autorowi treści, takich jak prawo do bycia poinformowanym o wszczętym wobec danej osoby postępowaniu przed Prezesem UKE oraz prawo możliwości przedstawienia własnego stanowiska (np. co najmniej na piśmie).

Stworzenie możliwości udziału osoby zainteresowanej w takiej procedurze wynika również z orzecznictwa ETPC. Co istotne, Trybunał podkreśla, że sam udział dostawcy usług pośrednich nie jest wystarczającą gwarancją. ETPC zauważa, że takie podmioty mogą oferować usługi dużej liczbie odbiorców i mają często bardzo ograniczoną wiedzę na temat publikowanych przez nich treści – (nieporównywalnie mniejszą niż autorzy tych treści); co więcej, tego rodzaju dostawcy niekoniecznie muszą być zainteresowani szczególnie aktywną



obroną poszczególnych blokowanych wypowiedzi. Wszystko to oznacza, zdaniem Trybunału, że procedura, w której uczestniczy dostawca usług pośrednich, ale w której nie zapewniono udziału osoby publikującej treść będącą przedmiotem postępowania, nie ma w istocie kontrydiktoryjnego charakteru – i nie zapewnia odpowiednich gwarancji ochrony wolności słowa osoby zainteresowanej<sup>8</sup>.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w niektórych sytuacjach osoba, która opublikowała treść będącą przedmiotem postępowania, może być zainteresowana zachowaniem anonimowości, tj. nie chce, by jej dane były udostępnione wnioskodawcy lub organowi. Prawo do nieujawniania tożsamości przez użytkowników internetu nie ma charakteru absolutnego, może ulegać ograniczeniom – ale podlega pewnej ochronie prawnej. Jak zauważa ETPC, „anonimowość od dawna jest sposobem na uniknięcie odwetu lub niechcianej uwagi. Jako taka, może w istotny sposób promować swobodny przepływ opinii, idei i informacji, w tym w szczególności w Internecie”<sup>9</sup>. Dlatego istotne jest, by wprowadzenie kontrydiktoryjności procedury przed Prezesem UKE stwarzało *możliwość* udziału osobie zainteresowanej – ale nie nakładała obowiązku takiego udziału, gdyż mogłoby to prowadzić do ujawnienia tożsamości takiej osoby wbrew jej woli.

### **3.3. Zniesienie co najmniej niektórych ograniczeń dotyczących przeprowadzania dowodu**

Jedną z najistotniejszych kwestii, które wymagają zmiany, są projektowane przepisy dotyczące przeprowadzania dowodu. W ust. 17 projektodawca przewiduje, że „postępowanie dowodowe przed Prezesem UKE ograniczone jest do dowodów przekazanych przez wnioskodawcę wraz z wnioskiem [...], dowodów przekazanych przez dostawcę usług pośrednich [...] oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie materiałów, którymi dysponuje Prezes UKE. Przepis ten przewiduje, co prawda, możliwość przeprowadzenia dowodu przez Prezesa UKE z urzędu, jednak w ust. 27 przewiduje się wprost wyłączenie art. 77 kpa i zawartej w nim zasady prawdy obiektywnej. Ograniczenie uprawnień Prezesa UKE w tym zakresie będzie się przekładać na brak pełnej kontroli sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w którym sąd ogranicza się do badania legalności podjętej decyzji jako takiej.

Co więcej, bez możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego, organ nie będzie miał możliwości rzetelnej oceny danego wniosku, w tym również możliwości odpowiedniej oceny niezbędności i proporcjonalności decyzji o zablokowaniu. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem ETPC, każda tego rodzaju decyzja powinna być poprzedzona

---

<sup>8</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie Bulgakov p. Rosji, skarga nr 20159/15, par. 36 ; wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie Engels p. Rosji, skarga nr 61919/16, par 32.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC z 7 grudnia 2021 r. w sprawie Standard Verlagsgesellschaft mbh p. Austrii (nr 3), skarga nr . 39378/15, par. 75.

weryfikacją, czy niezbędne jest zablokowanie treści jeszcze przed rozstrzygnięciem sądowym; sprawdzeniem, czy dana decyzja jest ściśle ukierunkowana na niedozwolone treści i nie ma arbitralnych lub nadmiernych skutków, w tym również czy nie ingeruje nadmiernie w wolność słowa<sup>10</sup>. Trudno wyobrazić sobie, by organ był w stanie dokonać takiej oceny przy tak ograniczonym materiale dowodowym – szczególnie, że sprawy z zakresu ochrony dóbr osobistych nierzadko mają skomplikowany charakter i wymagają zważenia różnych wartości.

Na problem ten zwróciło uwagę Ministerstwo Sprawiedliwości w ostatnich uwagach przekazanych projektodawcy w piśmie z dnia 11 października 2024 r.: „Wynikiem przewidzianego projektem trybu administracyjnego wydawania nakazów blokowania dostępu do nielegalnych treści jest stosowanie do postępowania przed Prezesem UKE [...] odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem przewidzianych projektem odrębności, a także rezygnacją ze stosowania art. 10, art. 28, art. 31, art. 77 § 1, art. 79, art. 89-98, art. 114-122h, art. 217-220 kpa. [...] Dostrzegając konieczność szybkiego i sprawnego procedowania w powyższych sprawach zasadne wydaje się jednak uzupełnienie w tym zakresie uzasadnienia i wyjaśnienie konieczności rezygnacji ze stosowania określonych przepisów kpa w szczególności art. 77 § 1 kpa, w tym z uwzględnieniem zasady proporcjonalności oraz w świetle skutecznego stosowania przez organy krajowe Karty Praw Podstawowych, a w tym wynikającego z jej art. 41 prawa do dobrej administracji”<sup>11</sup>.

Przytoczone powyżej uwagi należy uznać za słuszne. Budzi wątpliwości zgodność z prawem do sądu i skutecznego środka prawnego całościowe wyłączenie ogólnych zasad przeprowadzania dowodu, w tym naczelnej zasady prawdy obiektywnej z art. 77 kpa. Takie rozwiązanie trudno uznać za spełniające wymogi testu proporcjonalności, można bowiem wskazać, że **mniej dotkliwe ograniczenie gwarancji proceduralnych prawa do obrony stanowiłoby enumeratywne wyliczenie możliwych dowodów i terminów ewentualnej prekluzji, przy czym powinno istnieć szerokie uprawnienie – po stronie Prezesa UKE – do możliwości uwzględnienia elementów dowodowych wykraczających poza przewidziane ograniczenia, jeżeli organ uzna, że jest to konieczne dla prawidłowego zbadania stanu faktycznego sprawy – nie tylko „w sprawach szczególnie skomplikowanych”, jak sformułowano to w projekcie. W sposób szczególny uzasadnia to fakt, że postępowanie to dotyczyć będzie m.in. kwestii naruszeń dóbr osobistych, które w praktyce bardzo często pojawiają się na tle konfliktów, w których ograniczenie się do stanowiska wyłącznie jednej strony nie jest w stanie zapewnić całościowego obrazu ocenianej sytuacji.**

---

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 23 czerwca 2020 r. w sprawie OOO Flavus i inni p. Rosji, skargi nr 12468/15, 23489/15 i 19074/16, par. 41.

<sup>11</sup> Zob. [pismo Sekretarza Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości](#) z dnia 11 października 2024 r.

Problematyczne w kontekście wskazanych powyżej zasad jest nie tylko ograniczenie podmiotowe elementów dowodowych z pominięciem autora treści, ale także daleko idące ograniczenie w postaci prekluzji dowodowej z ust. 18 pociągającej za sobą ponadto, sankcję utraty prawa do powoływania danego dowodu. Może to prowadzić do sytuacji, w której sprawa zostanie rozpoznana w oparciu o materiał dowodowy nieodpowiadający rzeczywistości. Obecna redakcja tego przepisu wskazuje bowiem, że dowody spóźnione podlegać będą z mocy ustawy pominięciu. W przypadku, w którym dowód zostanie przedstawiony przez wnioskodawcę po terminie, przy czym nie będzie to przypadek uzasadniony („[gdy] że strona uprawdopodobni, iż ich powołanie we wniosku nie było możliwe”), Prezes UKE nie będzie miał możliwości uwzględnienia go, nawet jeżeli dowód ten miałby kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i nie prowadził do wydłużenia postępowania (czego uniknięcie jest celem projektodawcy). Przewidziana w ust. 16 możliwość przeprowadzenia dowodu z urzędu, po pierwsze, ogranicza się tylko do „spraw szczególnie skomplikowanych”, a – po drugie – ogranicza się do wskazanych tam enumeratywnie środków dowodowych. Co istotne, pominięcie w takim przypadku okoliczności, która miałaby kluczowe znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy, nie stanowiłoby ponadto o nieprawidłowości postępowania w związku z całkowitym wyłączenie zasady prawdy obiektywnej, o czym wspomniano wyżej. Postulujemy w związku z powyższym wprowadzenie do obecnej redakcji ust. 18 możliwości przyjęcia spóźnionego środka dowodowego, jeżeli nie prowadzi to do znacznego wydłużenia postępowania i jeżeli ma on istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (por. art. 78 ust. 1 kpa).

### **3.4. Włączenie organizacji pozarządowych**

Bardzo istotne wyłączenie w projekcie odnosi się do art. 31 kpa, który przewiduje możliwość udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu administracyjnym. Dostęp do mechanizmów egzekwowania prawa jest niestety wciąż w dużej mierze ograniczony, a wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, m.in. z uwagi na swoją czynną obecność w debacie publicznej, są często pierwszym punktem kontaktowym dla zgłaszania ewentualnych naruszeń praw indywidualnych osób. Celem takich organizacji jest też angażowanie się w sprawy o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa lub o charakterze precedensowym, co w przypadku nowych regulacji oraz biorąc pod uwagę dotychczasowy brak doświadczenia UKE w zakresie spraw dotyczących wolności słowa, powinno przemawiać za jak najszerszym umożliwieniem organizacjom społecznym udziału w wykonywaniu przez Prezesa UKE kompetencji wynikających z projektowanych przepisów, w szczególności w ramach postępowania, jakie reguluje art. 11a.

Powyższą argumentację potwierdza sam prawodawca unijny, który w treści motywu 149 preambuły DSA wskazuje, że „odbiorcy usług powinni również mieć prawo do upoważnienia osoby prawnej lub organu publicznego do wykonywania ich praw przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu. Takie prawa mogą obejmować prawa

związane z dokonywaniem zgłoszeń, zaskarżaniem decyzji podjętych przez dostawców usług pośrednich oraz wnoszeniem skarg przeciwko dostawcom w związku z naruszeniami niniejszego rozporządzenia”. Analogiczne uprawnienia powinny przysługiwać użytkownikom przy realizacji wszelkich praw powiązanych ze stosowaniem DSA. W tym samym motywie DSA podkreśla się ponadto w tym kontekście zresztą, że „[n]iektóre organy, organizacje i stowarzyszenia posiadają szczególną wiedzę ekspercką i kompetencje w zakresie wykrywania i sygnalizowania błędnych lub nieuzasadnionych decyzji dotyczących moderowania treści, a ich skargi wnoszone w imieniu odbiorców usługi mogą mieć pozytywny wpływ ogólnie na wolność słowa i informacji [...]”.

Nawet jeżeli ustawodawca zdecydowałby się na ograniczenie prawa do udziału w postępowaniu przed Prezesem UKE dodatkowym, kolejnym podmiotem, to wciąż możliwe byłoby – i, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, wskazane – zapewnienie organizacjom społecznym co najmniej wybranych uprawnień, takich jak np. **możliwość złożenia stanowiska lub opinii w sprawie wraz z jej włączeniem do akt postępowania i prawo wniesienia skargi w imieniu osoby, której interesy zostały naruszone bezprawną treścią**. Byłoby to rozwiązanie bardziej proporcjonalne niż całościowe wyłączenie wskazanych przepisów postępowania administracyjnego, które regulują te kwestie.

### 3.5. Prawo do skutecznego środka prawnego i właściwość sądu

Niezależnie od wprowadzenia dodatkowych gwarancji proceduralnych w postępowaniu przed Prezesem UKE **zasadne wydaje się ponadto rozważenie przekazania kontroli decyzji dotyczących moderacji treści w internecie sądom powszechnym**. Przepisy postępowania cywilnego zapewniają bowiem większą swobodę sądu w prowadzeniu postępowania dowodowego oraz pełniej realizują zasadę kontrydiktoryjności – w szczególności jeżeli zdecydowano by się na odrębny tryb regulacji podobny do modelu działania Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. **Nie przekreśla to jednak możliwości powierzenia przedmiotowych spraw sądom administracyjnym, jeżeli przepisy o postępowaniu w tych sprawach będą spełniały odpowiednie gwarancje, w szczególności w zakresie pełnej realizacji przywołanej zasady prawdy obiektywnej (a nie jedynie ograniczały postępowanie sądowe do badania legalności decyzji wydanej przez Prezesa UKE).**

Taką modyfikację projektu uważamy za konieczną, ponieważ projektowany art. 11a wprowadza rozwiązania, które stanowią realizację prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych i jest objęty wymogami prawa do skutecznej ochrony prawnej z art. 47 Karty oraz prawa do dobrej administracji z art. 41. Chociaż przepisy DSA nie wprowadzają zharmonizowanej regulacji dostępu do środka sądowego w kontekście odwołań od decyzji moderacyjnych podejmowanych przez dostawców usług pośrednich,

motyw 55 wskazuje, że wymóg wprowadzenia skutecznej ochrony sądowej nie został przez te przepisy wyłączony i potwierdza konieczność jego implementacji w ramach autonomii proceduralnej w prawie krajowym.

Punkt 55 Preambuly DSA – we fragmencie poświęconym m.in. kwestii moderacji treści – wskazuje wprost, że „[n]iezależnie od innych możliwości odwołania się od decyzji dostawcy usług hostingu, odbiorca usługi powinien zawsze mieć prawo do skutecznego środka prawnego<sup>12</sup> przed sądem zgodnie z przepisami prawa krajowego”. W motywie 59 także podkreślono wyraźnie, że „[p]onieważ wynik pozasądowego postępowania w sprawie rozstrzygania sporów nie jest wiążący, nie należy uniemożliwiać stronom wszczynania postępowania sądowego w odniesieniu do tego samego sporu. Stworzone w ten sposób możliwości zaskarżania decyzji dostawców platform internetowych nie powinny jednak pod żadnym względem naruszać możliwości skorzystania z sądowych środków odwoławczych zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego, a tym samym nie powinny wpływać na wykonywanie prawa do skutecznego środka prawnego na mocy art. 47 Karty [podkreślenie własne]”.

W kontekście powyższego należy przypomnieć, że w przypadku, w którym prawodawca Unii pozostawia państwom członkowskim swobodę we wprowadzeniu mechanizmów ochrony praw wynikających z prawa UE, przepisy te podlegają w pełni standardom skutecznej ochrony sądowej wynikającej z Karty Praw<sup>13</sup>. Warto ponadto zauważyć, że sam projektodawca przyznaje, że projektowany przepis 11a i wprowadzony w nim mechanizm skargowy ma stanowić implementację orzecznictwa TSUE, powołując się na wyrok Trybunału z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie Telekabel Wien (C-314/12). Błędym byłoby jednak ograniczanie się przy tej okazji tylko do ustaleń wynikających z tej jednej sprawy, zasada lojalnej współpracy wymaga bowiem poprawnej implementacji zasady skutecznej ochrony prawnej w oparciu o całość orzecznictwa Trybunału, w szczególności w kontekście konieczności ochrony wolności wypowiedzi i informacji (art. 11 Karty), na którą zwrócił uwagę Rzecznik Generalny TSUE w opinii przedstawionej w tej sprawie<sup>14</sup>.

Jak ponadto wskazuje TSUE w wyroku Impact przeciwko Minister For Agriculture and Food (C-268/06), „w braku uregulowań Unii [...] zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, przy czym państwa członkowskie ponoszą

---

<sup>12</sup> W tym kontekście należy wskazać, że pojęcie skutecznego środka prawnego stosowane jest wymiennie z pojęciem skutecznej ochrony sądowej, a przypadku tego fragmentu motywu 55 preambuly DSA w innych wersjach językowych mowa jest właśnie o ochronie sądowej (ang. judicial protection; fr. protection juridictionnelle).

<sup>13</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie Florescu, C-258/14.

<sup>14</sup> Zob. Opinia Rzecznika Generalnego Pedra Cruza Villalóna z dnia 26 Listopada 2013 r. w sprawie Telekabel Wien (C-314/12), pkt 82.

jednakże odpowiedzialność za zapewnienie, w każdym przypadku, skutecznej ochrony tych praw” (pkt 47), po drugie – „zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)” (pkt 48), po trzecie – „te wymogi równoważności i skuteczności wyrażają ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Obowiązują one zarówno w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych w przedmiocie rozpoznawania skarg wnoszonych na podstawie tego prawa, jak i w odniesieniu do określenia zasad proceduralnych”<sup>15</sup> (pkt 49)<sup>16</sup>.

Z przytoczonego orzecznictwa wynika, że gdyby przyjęty w projektowanym art. 11a mechanizm przewidywał niższe gwarancje ochrony sądowej niż w przypadku innych uprawnień wynikających z prawa krajowego lub zbyt ograniczał uprawnienia sądu w zakresie kontroli i stosowania odpowiednich środków zaradczych<sup>17</sup>, mógłby on zostać uznany za niezgodny z prawem UE, a sądy i tak byłyby zobowiązane do podjęcia działań zapewniających skuteczną ochronę sądową.

### **3.6. Ograniczenie możliwości natychmiastowego wykonania decyzji Prezesa UKE do wyjątkowych przypadków i zapewnienie możliwości podjęcia środków zabezpieczających przez sąd**

Ostatnia wersja projektu opublikowana przez projektodawcę przewiduje natychmiastową wykonalność decyzji Prezesa UKE (art. 11a ust. 23). Jednocześnie w najnowszym stanowisku Ministra Cyfryzacji wobec zgłoszonych uwag, opublikowanym w dniu 9 stycznia 2025 r., projektodawca zapowiedział autopoprawkę w tym zakresie, zgodnie z którą natychmiastowa wykonalność tej decyzji będzie fakultatywna – organ będzie mógł nadać walor natychmiastowej wykonalności „ze względu na szkodliwość nielegalnej treści”. Kierunek tej zmiany należy ocenić niewątpliwie pozytywnie. Natychmiastowość wykonania decyzji (jej realizacja przed możliwością kontroli sądowej) nie powinna być zasadą, lecz wyjątkiem, związanym z nadzwyczajną pilnością konkretnej sytuacji i wymaga każdorazowego uzasadnienia, że dany przypadek ma charakter niecierpiący zwłoki<sup>18</sup>. Jednakże proponowane kryterium pozwalające Prezesowi UKE na zastosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności – czyli „szkodliwość treści” – nie można uznać za

---

<sup>15</sup> A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 47.

<sup>16</sup> Zob. wyrok TSUE z 15 kwietnia 2008 r. w sprawie Impact przeciwko Minister For Agriculture and Food, C-268/06.

<sup>17</sup> Zob. także niżej punkt dotyczący możliwości wydawania środków tymczasowych.

<sup>18</sup> Wyrok ETPC z 23 czerwca 2020 r. w sprawie OOO Flavus i inni p. Rosji, skargi nr 12468/15, 23489/15 i 19074/16, par. 40.

wystarczające. W istocie każda „nielegalna treść” może być uznana za treść szkodliwą – jeżeli nie byłaby szkodliwą, racjonalny ustawodawca nie powinien jej uznawać za bezprawną.

Jednocześnie kwestia natychmiastowej wykonalności decyzji powinna podlegać również kontroli sądowej. W tym kontekście poważne wątpliwości budzi wyłączenie przepisów art. 61 § 2-6 i art. 152 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Całkowicie pozbawia ono bowiem sąd możliwości – nawet w wyjątkowych przypadkach – podjęcia szybkiego, skutecznego środka naprawczego lub zabezpieczającego, polegającego na wstrzymaniu wykonania w całości lub w części decyzji. Wyłączenie drugiego z tych przepisów dodatkowo wydłuża w czasie potencjalną skuteczność kontroli sądowej.

Warto zwrócić uwagę na to, że obecnie wiele treści w serwisach społecznościowych dotyczy m.in. ważnych społecznie aktualnych wydarzeń, a tego rodzaju treści, jak podkreśla ETPC, stanowią znikające dobra (*perishable commodities*), których wartość maleje wraz z upływem czasu<sup>19</sup>. Ponadto, serwisy społecznościowe w praktyce nierzadko wykorzystywane są do informowania o aktualnie trwających spontanicznych zgromadzeniach lub do zapowiadania zgromadzeń. ETPC w analogicznym kontekście blokowania treści w mediach społecznościowych przez prokuratora w Rosji wprost podkreślił, że „w sprawach dotyczących uprzednich ograniczeń publikacji wzywających do udziału w wydarzeniu publicznym musi istnieć możliwość przeprowadzania kontroli sądowej środka blokującego przed datą danego wydarzenia publicznego. Po tej dacie informacje zawarte w poście są bowiem pozbawione wszelkiej wartości i interesu, a zatem stwierdzenie nieważności środka blokującego w drodze kontroli sądowej na tym etapie będzie pozbawione znaczenia”. Projekt nie przewiduje takich rozwiązań i tym samym może dodatkowo w pewnych okolicznościach prowadzić również do ograniczeń wolności zgromadzeń, obok poważnego ryzyka dla swobody wypowiedzi. **Dlatego też, niezależnie od fakultatywności nadania rygoru natychmiastowości przez Prezesa UKE, istotne wydaje się wprowadzenie możliwości wydania przez sąd w ww. postępowaniach środka zabezpieczającego.**

### **3.7. Wprowadzenie dodatkowych rozwiązań przeciwdziałających nadużywaniu art. 11a**

Obawiamy się, że w obecnym kształcie procedura blokowania może prowadzić do zagrożenia związanego z próbą nadużywania tego mechanizmu do eliminowania określonych głosów z debaty publicznej, np. z powodów politycznych czy ideologicznych. Dodatkowo tego rodzaju ryzyko bezzasadnych skarg może prowadzić do paraliżu takiego mechanizmu i uczynienia go niedostępnym dla osób realnie poszkodowanych. Dlatego

---

<sup>19</sup> Wyrok ETPC z 30 kwietnia 2019 r. w sprawie Kablis p. Rosji, skargi nr 48310/16 59663/17, § 91.

obok wyżej wymienionych środków minimalizujących to ryzyko nadużyć, dodatkowym rozwiązaniem może być **wprowadzenie obowiązku zbadania przez organ, czy wnioski o wydanie nakazu zablokowania nie stanowi w istocie nadużycia zmierzającego do niezasadnego stłumienia debaty publicznej**. Pomocną inspiracją w tym zakresie mogą być mechanizmy przewidziane w tzw. dyrektywy anti-SLAPP (dyrektywie 2024/1069 w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywistymi bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowym) i zalecenia Komitetu Rady Ministrów Rady Europy dotyczące tego samego zagadnienia<sup>20</sup>, w tym szczególności kryteria rozpoznawania tego rodzaju spraw przewidziane w tych aktach.

Ponadto środkiem ograniczającym ryzyko sparaliżowania organu nadzorczego może być **wprowadzenie obowiązku uprzedniego wykorzystania wewnętrznej procedury odwoławczej**, którą zgodnie z DSA mają obowiązek zapewnić platformy internetowe dla osób chcących kwestionować wydane przez nie decyzje moderacyjne (mając świadomość nieoptymalnego funkcjonowania ww. procedur w praktyce, wydaje się mimo wszystko, że w części spraw prowadzą do polubownego rozwiązania sporu, stanowiąc mechanizm, który mógłby przyczynić się do odciążenia ścieżki administracyjnej – propozycję tę szczegółowo rozpisano w opinii Fundacji Panoptykon do omawianego projektu ustawy z 14 sierpnia 2024 r.). Odnotowaliśmy, że w najnowszej wersji projektu projektodawca wspomina o obowiązku uprzedniego wykorzystania wewnętrznej procedury odwoławczej, jednak w treści samych przepisów, nie znaleźliśmy korespondującego z tym założeniem rozwiązania.

#### **4. Zapewnienie skutecznych gwarancji dotyczących prawa do kwestionowania „prywatnej cenzury”**

Chcielibyśmy ponadto zwrócić uwagę na zbyt wąskie zakreślenie kryteriów pozwalających skorzystać z procedury przed Prezesem UKE, mającej na celu umożliwienie zakwestionowania niesłusznej, zdaniem użytkownika, blokady treści (lub całego konta) przez dostawcę usług pośrednich. Jak wskazywała w opinii z 14 sierpnia 2024 r. Fundacja Panoptykon, wprowadzenie możliwości skorzystania z tej ścieżki wyłącznie przez użytkowników, na których nałożono tego rodzaju restrykcje z uwagi na to, że „przekazywali potencjalnie nielegalną treść”, w praktyce może pozbawić możliwości domagania się usunięcia spornej blokady zdecydowaną większość osób, których dotknęły ww. ograniczenia.

Jak wskazano w ww. opinii, dane zgromadzone w prowadzonej przez Komisję Europejską bazie „DSA Transparency Database”, sugerują, że w praktyce platformy

---

<sup>20</sup> Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 kwietnia 2024 r. dot. przeciwdziałania postępowaniom typu SLAPP, CM/Rec(2024)2.



internetowe w znacznej części wskazują swoje wewnętrzne regulacje, a nie fakt przekazywania nielegalnych treści, jako podstawę nałożenia ww. ograniczenia. Dzieje się tak nawet, jeśli platforma stwierdziła, że dana treść stanowiła „mowę nienawiści” lub podjęła działanie w wyniku zgłoszenia „nielegalnej treści” przez użytkownika w trybie art. 16 DSA (w przypadku platformy Facebook znacznie mniej niż promil uzasadnień w bazie przekazywanych użytkownikom na gruncie art. 17 DSA, odwoływało się do „nielegalnych treści”; w pozostałych przypadkach podstawą wydanej decyzji moderacyjnej były „Standardy społeczności”). Pozostawienie aktualnego brzmienia art. 11a ust. 3 powodowałoby, że z możliwości skutecznego zakwestionowania decyzji pośrednika o usunięciu konta lub treści (i ewentualnego nakazu ich przywrócenia przez Prezesa UKE) w praktyce mogliby skorzystać jedynie nieliczni „zablokowani” użytkownicy.

Tymczasem możliwość dostępu do ścieżki sądowej nie powinna być, w naszej ocenie, zależna od zawartości przekazanego uzasadnienia nałożonego ograniczenia, które użytkownik otrzymuje na gruncie art. 17 DSA. Użytkownik powinien móc skorzystać ze ścieżki przed Prezesem UKE zawsze, także wówczas, gdy podstawą nałożonego ograniczenia jest zakaz ujęty w wewnętrznych regulacjach platform, dotyczący rozpowszechniania określonych treści, który odpowiada zakazowi zawartemu w polskim prawie. Ponadto prawo do składania wniosków o przywrócenie dostępu do treści, do której dostęp został bezzasadnie ograniczony, powinno przysługiwać użytkownikom także, gdy w ich ocenie:

- w sposób oczywisty doszło do nieprawidłowego zastosowania wewnętrznych regulacji usługodawców dotyczących dopuszczalnych treści poprzez wskazanie nieadekwatnego powodu nałożenia blokady (np. gdy wskazano, że powodem była niedopuszczalna w danej usłudze promocja nagości, podczas gdy usunięta treść w ogóle do niej nie nawiązywała).
- decyzja o nałożeniu ograniczenia podjęta na gruncie wewnętrznych regulacji pośrednika stanowiłaby ingerencję w rozpowszechnianie informacji mających istotne publiczne znaczenie, które z uwagi na to, iż w istotny sposób przyczyniają się do realizacji swobody wypowiedzi, powinny być dostępne w domenie publicznej.

**Dlatego też uważamy, że projekt powinien zostać zmodyfikowany w sposób, który uwzględni powyższe scenariusze, rozszerzając legitymację do złożenia wniosku na osoby znajdujące się w ww. sytuacjach. Sugerowane rozwiązanie powinno zostać wprowadzone przynajmniej wówczas, gdy w wyniku decyzji pośrednika, doszło do usunięcia całego konta np. z platformy społecznościowej (a nie tylko pojedynczej treści).**