

**Stanowisko Izby Wydawców Prasy,  
Stowarzyszenia Dziennikarzy i Wydawców „REPROPOL”  
oraz Polskiej Izby Książki  
w sprawie projektu ustawy o ochronie wolności słowa  
w internetowych serwisach społecznościowych**

## **I. UWAGI WSTĘPNE**

Projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych (dalej jako: Projekt) stanowi przejaw dostrzeżenia problemu dominacji wielkich platform technologicznych na rynku, w tym w obszarze wolności wyrażania opinii. Z tego punktu widzenia, można ocenić pozytywnie cele wprowadzenia projektowanej regulacji. Niestety, po analizie konkretnych przepisów należy dojść do wniosku, iż cele opisane w art. 1 Projektu, nie będą przy wprowadzeniu regulacji osiągnięte.

Generalnie pozytywnie oceniamy pomysł wprowadzenia w Kodeksie postępowania cywilnego przepisów regulujących postępowanie o ochronę dóbr osobistych przeciwko osobom o nieustalonej tożsamości (art. 37 Projektu). Podobnie odnosimy się do regulacji art. 16 ust. 1 Projektu, który nakazuje ustanowienie przez usługodawcę nieposiadającego miejsca zamieszkania lub siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej jednego przedstawiciela w Polsce. Jest to zgodne z naszymi postulatami, które zgłosiliśmy w związku z projektem rozporządzenia pn. „Akt o usługach cyfrowych” (*Digital Services Act* – dalej jako DSA), który jest obecnie procedowany na poziomie Unii Europejskiej (dokładnie chodzi o art. 11 ust. 1 DSA).

Niestety, na tym nasze pozytywne uwagi do Projektu kończą się. Dochodzimy bowiem do kluczowej sprawy, jaką jest nakładanie się regulacji Projektu z ww. rozporządzeniem. Nie widzimy sensu wprowadzenia regulacji, która i tak wkrótce nie tylko zostanie zastąpiona przez DSA, ale będzie musiała zostać uchylona ze względu na sprzeczność z unijną regulacją.

Dodatkowo nie sposób nie zauważyć, iż ogromne przewidziane w Projekcie kary administracyjne w połączeniu z wyjątkowo szeroką definicją „internetowego serwisu społecznościowego” (art. 3 pkt 1 Projektu) – która obejmuje m.in. sekcję komentarzy pod publikacją prasową – przy równoczesnym nieprecyzyjnym określeniu „dezinformacji” (art. 3 pkt 6 Projektu) i „treści o charakterze bezprawnym” (art. 3 pkt 8 Projektu), jak i szerokiemu katalogowi przestępstw wymienionych w przypadku „treści o charakterze przestępnym” (art. 3 ust. 7 Projektu), a także w połączeniu z brakiem transparentności procedowania Rady Wolności Słowa (art. 4-13 Projektu), wprowadzają efekt mrozący. Należy spodziewać się, iż usługodawcy – w obawie przed dotkliwymi, finansowymi konsekwencjami – starannie rozważą ryzyko związane z usunięciem czy blokadą treści bądź profili użytkowników. Najbardziej prawdopodobnym wynikiem ta-

kiego oszacowania ryzyk będzie pozostawienie publicznego dostępu do treści, które bez wspomnianego efektu mrożącego wywołanego Projektem zostałyby ściągnięte. W ostatecznym efekcie doprowadzi to do jeszcze większego zaśmiecenia sieci treściami, które są całkowicie niepożądane, a których nie da się, w tak krótkich terminach przewidzianych w Projekcie, ocenić czy należy je blokować, czy też nie. Zresztą należy także powątpiewać, czy zaledwie 5 osób – z tyłu ma się składać przecież Rada Wolności Słowa – będzie w stanie takiej oceny dokonać, tym bardziej, iż nie będzie korzystać m.in. z opinii biegłych (art. 26 ust. 1 zd. 2 Projektu).

Stoimy na stanowisku, iż wyjściem naprzeciw „zaśmiecaniu” sieci treściami wulgarnymi i agresywnymi komentarzami oraz treściami budzącymi wątpliwość co do ich rzetelności i zgodności z prawem, byłaby likwidacja anonimowości poprzez obowiązek logowania się użytkownika.

Cały Projekt – poza dwoma wyjątkami, o których mowa na początku – oceniamy negatywnie i to z wielu powodów. Mając to na uwadze **postulujemy odstąpienie od dalszego procedowania tego Projektu w zakresie dotyczącym wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych jako aktu dotkniętego niemożliwymi do usunięcia wadami regulacyjnymi**. Niezależnie od tego postulatu przedstawiamy w kolejnej części naszego stanowiska szczegółowe uwagi na temat Projektu.

## II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

### 1. Zakres podmiotowy

Definicja internetowego serwisu społecznościowego (art. 3 pkt 1), w projektowanym kształcie jest bardzo szeroka. Przez internetowy serwis społecznościowy rozumie się bowiem świadczoną drogą elektroniczną usługę polegającą na umożliwieniu udostępniania przez użytkowników dowolnych treści innym użytkownikom lub ogółowi, z której korzysta w kraju co najmniej milion zarejestrowanych użytkowników.

Zakresem projektowanej ustawy zostanie objęty zatem każdy usługodawca, który udostępnia użytkownikom usługi takie jak komentowanie treści redakcyjnych, forum dyskusyjne, komentowanie jakości produktów/usług udostępnianych w danym serwisie, o ile przekroczy próg miliona zarejestrowanych użytkowników. Takie ujęcie może oznaczać objęcie zakresem regulacji forów dyskusyjnych wydawców prasy, a chyba nie taki jest cel przyświecający autorom regulacji. Koniecznym jest zatem doprecyzowanie wspomnianej definicji w taki sposób, by nie podlegało żadnej wątpliwości, iż adresatem regulacji są tzw. platformy społecznościowe. W szczególności należy wyłączyć spod zakresu podmiotowego wydawców i inne podmioty, dla których „udostępnianie przez użytkowników dowolnych treści innym użytkownikom lub ogółowi” nie stanowi podstawowego przedmiotu działalności, a ma jedynie charakter wspierający wobec innych realizowanych w danym serwisie usług.

Wskazane jest zatem uzupełnienie definicji (odpowiednio pozostałych przepisów ustawy) o dodatkowe kryteria, np. poprzez:

- (tak jak w Niemczech) wyraźne wyłączenie z zakresu regulacji wydawców (*Platformy z ofertami dziennikarskimi i redakcyjnymi, za które odpowiada usługodawca*

*nie są sieciami społecznościowymi w rozumieniu niniejszego prawa. To samo dotyczy platform, które są przeznaczone do indywidualnej komunikacji lub do dystrybucji określonych treści),*

- sprecyzowanie, iż regulacja dotyczy tych serwisów/platform, dla których usługa udostępniania użytkownikom dostępu do treści innym użytkownikom lub ogółowi ma charakter podstawowy ,a tym samym należy wyraźnie wyłączyć z zakresu regulacji usługodawców, w działalności których wyżej opisana usługa ma jedynie charakter wspierający/uzupełniający/podrzędny wobec innych realizowanych przez tego usługodawcę usługi świadczone drogą elektroniczną;

Przedmiotowa definicja z art. 3 pkt 1 budzi także wątpliwości w związku ze sformułowaniem „korzysta w kraju” – nie jest jasne, w jaki sposób należy to ustalać. Jak powinno traktować się np. osoby, które korzystają z usług w różnych lokalizacjach?

## 2. Dezinformacja – definicja

Zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 6 pod pojęciem „dezinformacji” rozumie się „fałszywą lub wprowadzającą w błąd informację, która jest wytworzona, zaprezentowana i rozpowszechniona dla zysku lub naruszenia interesu publicznego”. W tym kontekście pojawia się wiele pytań i wątpliwości. Czym jest interes publiczny? Czy chodzi tutaj o wpływ na opinię publiczną? Jeśli tak, to czy np. działania „antyszczepionkowców” mogą stanowić dezinformację, skoro – według nich – dbają oni o innych obywateli i chcą chronić ich przed bliżej niezidentyfikowanymi poszczepionkowymi powikłaniami? Ponadto stosowanie dezinformacji wymaga jej „wytworzenia, zaprezentowania i rozpowszechnienia”, przy czym – jak należy rozumieć – jedynie kumulacja tych trzech czynności może przesądzić o istnieniu dezinformacji. Na czym jednak polega różnica pomiędzy „zaprezentowaniem” a „rozpowszechnieniem” w środowisku internetowym? Czy zwykłe przekazanie stworzonej przez kogoś informacji, będzie dezinformacją czy też nie, skoro definicja wyraźnie wskazuje na potrzebę jej „wytworzenia”? Czy ciężar dowodowy wykazania przesłanek dezinformacji będzie leżeć po stronie operatora platformy, a jeśli tak, to jak miałby on temu sprostać? Pytań i wątpliwości jest wiele, a treść przepisu niczego nie wyjaśnia.

## 3. Treści przestępne – definicja

Problematyczny jest katalog czynów zabronionych wymieniony w art. 3 pkt 7. Jest on bardzo szeroki i zawiera m.in. art. 196 kodeksu karnego – obrazę uczuć religijnych. Problem polega na tym, iż jest to bardzo subiektywna sprawa i może być różnie oceniana. Ponadto w definicji tej mowa jest o pochwalaniu lub nawoływaniu – co w kontekście wymienionego art. 255 k.k. – oznacza, iż charakter przestępny będzie miało pochwalanie lub nawoływanie do pochwalania i nawoływania do popełniania przestępstwa. Wydaje się, że pochwalanie czy nawoływanie do popełnienia czynów zabronionych objęte są zakresem dalszej części definicji, skoro w katalogu wymienia się art. 255 kodeksu karnego.

## 4. Powoływanie członków Rady Wolności Słowa

Powołanie nowego organu, który w ekspresowym trybie miałby rozstrzygać o tym, jaka wypowiedź jest prawdziwa lub naruszająca cudze dobra osobiste, budzi liczne kontrowersje.

Wątpliwości budzi również tryb powoływania członków Rady Wolności Słowa, a to w szczególności ze względu na proponowany tryb zwykłej większości sejmowej. Tryb ten przewidziano jako akcesoryjny, ale w obecnym układzie sił politycznych, od którego nie należy abstrahować, zapewne będzie stosowany (art. 7 ust. 2 i ust. 4). Dodatkowo niepokój budzi długa kadencja Rady (zgodnie z art. 7 ust. 1 – sześć lat) oraz brak ograniczenia jej powtarzalności (art. 7 ust. 7).

Proponowana regulacja oznacza, używając sformułowania użytego wielokrotnie w treści uzasadnienia (strony 3-6 i 28), że arbitralne, dowolne decyzje usługodawcy internetowego zostaną zastąpione arbitralnymi, dowolnymi decyzjami członków Rady Wolności Słowa, tym bardziej, iż podejmowane one będą na posiedzeniach niejawnych (art. 11 ust. 1). Dodatkowe wątpliwości w tym zakresie budzi także liczba członków Rady. Wydaje się całkowicie niemożliwe, aby pięcioosobowy organ był w stanie kompetentnie i wszechstronnie rozważać okoliczności każdej ze zgłaszanych, niewątpliwie licznych skarg internautów.

#### 5. Obowiązek sprawozdawczy – próg 100 reklamacji

Jako zbyt niski ocenić należy próg 100 reklamacji w roku kalendarzowym, jako podstawę wprowadzenia obowiązku sporządzania co pół roku przez usługodawcę sprawozdania. A to w szczególności ze względu na objęcie zakresem działania tego przepisu także reklamacji dotyczących rozpowszechniania treści o charakterze bezprawnym. Biorąc pod uwagę nasze doświadczenia, skala reklamacji tego typu jest duża – nawet w przypadku niewielkiego serwisu osiągnięcie progu 100 zgłoszeń to kwestia krótkiego okresu czasu (raczej tygodni, niż miesięcy lub lat). Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę, iż w tym zakresie mieszczą się także zgłoszenia dotyczące zamieszczanych na stronach serwisu różnorodnych treści, np. opinii konsumenckich. Często są sytuacje, kiedy jakiś podmiot zgłasza, iż na forum dyskusyjnym użytkownik zamieścił negatywną opinię o świadczonej przez ten podmiot usłudze lub oferowanym produkcie, która w ocenie zgłaszającego narusza dobra osobiste firmy (choć obiektywnie opinia może stanowić dozwoloną krytykę czy ocenę). Tego typu zgłoszeń, podyktowanych subiektywną oceną jest wiele – próg 100 reklamacji rocznie nie jest zatem adekwatny i należy go podwyższyć.

#### 6. Szkolenia co najmniej co pół roku

Zastanawiający jest przewidziany w art. 17 ust. 1 obowiązek zapewniania regularnych, odbywających się co najmniej dwa razy w roku, szkoleń dla osób prowadzących wewnętrzne postępowania kontrolne. Należy przecież mieć na uwadze, iż usługodawca będzie dążył do powołania na stanowiska osób zajmujących się rozpatrywaniem zgłoszeń, osoby kompetentne. Jedno szkolenie rocznie wydaje się zatem w pełni wystarczające.

#### 7. Forma reklamacji i termin jej rozpatrzenia

Przepis zawarty w art. 19, dotyczący obowiązku rozpatrywania przez usługodawcę reklamacji, nie precyzuje, jaką powinna mieć ona formę. Pojawia się zatem pytanie, jakie warunki musi spełniać zgłoszenie, by było skuteczne (czyli uruchamiało wewnętrzne postępowanie kontrolne i ewentualne późniejsze postępowanie przed Radą Wolności Słowa) i równocześnie – zgodnie z wymogami ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną – wiarygodne. Doświadczenie bowiem pokazuje, iż obecnie spora część zgłoszeń użytkowników jest anonimowa, sporządzana w sposób zupełnie nieformalny, często bez sprecyzowanego żądania, bez konkretnego

wskazania objętych żądaniem treści czy profilu. Wydaje się zatem, że istnieje konieczność wprowadzenia dla osób zgłaszających konkretnych wymogów, takich jak:

- wskazania danych osobowych osoby dokonujących zgłoszenia;
- sprecyzowanie żądania;
- wystarczającego oznaczenia treści czy profilu, którego dotyczy żądanie (aby możliwa była identyfikacja).

Zasadne byłoby zatem albo uzupełnienie art. 19 o ww. wymogi, albo wprowadzenie w ustawie stosownej delegacji zobowiązującej właściwego ministra do wydania rozporządzenia określającego stosowny (zawierający niezbędne ww. elementy) wzór reklamacji.

Dodatkowo – wobec przewidzianego krótkiego terminu rozpatrywania reklamacji wynoszącego, zgodnie z art. 20 ust. 2, 48 godzin oraz drastycznych kar finansowych – konieczne jest umożliwienie usługodawcy domagania się sprecyzowania treści reklamacji, uzupełnienia jej o niezbędne informacje. Należy także zauważyć, iż wspomniany termin rozpatrywania reklamacji jest rażąco krótki i w praktyce całkowicie nierealny, tym bardziej, iż w tym terminie należy poinformować użytkownika o sposobie rozpatrzenia reklamacji, wskazać na podstawy prawne i faktyczne konkretnego rozstrzygnięcia wraz z jego uzasadnieniem (art. 20 ust. 4).

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że analiza konkretnego zgłoszenia i jego rozpatrzenie może w wielu przypadkach być praco- i czasochłonne. Zupełnie nietrafiona jest zawarta na s. 30 uzasadnienia ocena projektodawcy, jakoby „*[b]iorąc pod uwagę zawarte w niniejszej ustawie definicje dezinformacji, treści o charakterze przestępnym i treści o charakterze bezprawnym, w większości przypadków sprawy, będące przedmiotem reklamacji nie będą wymagały rozwiniętej i skomplikowanej analizy faktyczno-prawnej, zatem termin 48 godzin na rozpatrzenie reklamacji jest możliwy do spełnienia*”. Jak pokazuje doświadczenie znaczna część, jeśli nie większość obecnie wpływających zgłoszeń wymaga właśnie pogłębionej analizy faktyczno-prawnej. Niewiele zmieniają w tym zakresie proponowane w Projekcie definicje opierające się na pojęciach ocennych, takich jak treści naruszające dobra osobiste czy treści naruszające dobre obyczaje (definicja treści o charakterze bezprawnym), czy też na pojęciach wymuszających na usługodawcy konieczność dokonania oceny czy dana treść nawołuje lub pochwała czyn zabroniony (definicja treści o charakterze przestępnym) czy też czy dana treść wypełnia znamiona czynu zabronionego zniesławienia (np. krytyka konsumencka, krytyka polityków) albo też opierające się na terminach trudnych do rozstrzygnięcia przez usługodawcę – np. czy mamy do czynienia z informacją fałszywą, informacją wytworzoną, zaprezentowaną i rozpowszechnianą dla zysku lub naruszenia interesu publicznego (definicja dezinformacji).

Warto też zauważyć, iż przytoczony tytułem przykładu w uzasadnieniu Projektu (s. 30, na dole) 48-godzinny termin z niemieckiej ustawy (NetZDG), dotyczy obowiązku udzielania informacji na wniosek krajowych organów ścigania, a nie jest to termin rozpatrywania reklamacji użytkowników. Podobnie, przewidziany w regulacji niemieckiej termin 24h od zgłoszenia na usunięcie treści nielegalnej, może zostać wydłużony do 7 dni w przypadku zaistnienia wątpliwości co do bezprawności treści, a nawet być jeszcze dłuższy, jeśli autorzy treści zostaną poproszeni o odniesienie się do zgłoszenia.

## 8. Terminy reakcji

Rażąco krótki termin przewidziany jest także w art. 24 projektu, zgodnie z którym od zawiadomienia o skardze przez Radę Wolności Słowa przedstawiciel usługodawcy ma 24 godziny na przekazanie Radzie materiałów zgromadzonych w wewnętrznym postępowaniu kontrolnym.

Takie samo zastrzeżenie dotyczy terminu na wykonanie decyzji od jej doręczenia (art. 28 ust. 2), a także na poinformowanie o sposobie jej wykonania (art. 28 ust. 3).

Terminy te są nierealne, tym bardziej że nie uwzględniają godzin pracy (przy zawiadomieniu czy decyzji wpływającej np. w piątek o godz. 17.00, reakcja musi nastąpić do godz. 17.00 w sobotę).

Powyższe rażąco krótkie terminy w kontekście grożących kar m. in. za niewykonanie decyzji nakazującej zniesienie ograniczenia dostępu do treści lub profilu, za rozpatrzenie reklamacji w wewnętrznym postępowaniu kontrolnym w sposób określony w art. 20, a więc także za naruszenie terminów, wskazują na opresyjny, zastraszający charakter regulacji.

## 9. Wysokość kar

Przewidziane w Projekcie kary pieniężne w wysokości od 50 tys. do 50 mln zł (art. 32 ust. 3, art. 33 ust. 2), które mogą zostać nałożone na usługodawcę, są rażąco wysokie. Tym bardziej, iż mogą one zostać nałożone za relatywnie „niewielkie” uchybienia, np. za brak sprawozdania, brak informacji o zmianie danych, brak szkoleń, brak ustanowienia wewnętrznego postępowania kontrolnego, niewykonanie decyzji nakazującej zniesienie ograniczenia dostępu do treści lub dostępu do profilu w terminie, który jest całkowicie nierealny, nierozpatrzenie reklamacji w sposób przewidziany w ustawie (a więc np. przekroczenie terminu 48h). Co więcej – zgodnie z regulacją art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 1 – kary mogą być „dublowane”, nakładane bowiem za to samo naruszenie jednocześnie na usługodawcę i jego przedstawiciela.

## 10. Zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego

Zgodnie z art. 37 Projektu, przewiduje się wprowadzenie w Kodeksie postępowania cywilnego przepisów regulujących postępowanie o ochronę dóbr osobistych przeciwko osobom o nieustalonej tożsamości. Zgadza się z potrzebą ich wprowadzenia, jednak w naszej opinii należy jednocześnie zwrócić uwagę na nadmierną wysokość grzywny przewidzianą w art. 505<sup>43</sup> §2 k.p.c. oraz na brak możliwości zaskarżenia przez usługodawcę postanowienia sądu zobowiązującego go do wydania danych.

## 11. Zmiany w prawie prasowym

Zgodnie z art. 39 Projektu, przewiduje się dodanie do ustawy – Prawo prasowe nowego artykułu, w oparciu o który „[r]edaktor naczelny jest obowiązany opublikować nieodpłatnie, w sposób określony orzeczeniem sądu, oświadczenie osoby, która w materiale prasowym dopuściła się naruszenia cudzego dobra osobistego”. Choć z uzasadnienia Projektu (s. 47) wynika, że chodzi tutaj o publikację przeprosin gazety lub dziennikarza na łamach własnej prasy, lektura przepisu zupełnie tego nie potwierdza. Zgodnie z proponowaną zmianą opublikowanie przeprosin również w innych tytułach musiałoby nastąpić nieodpłatnie. Tego rodzaju zmiana byłaby jednak niemożliwa do racjonalnego uzasadnienia, bowiem nie istnieje żaden powód, dla

którego pozostałe tytuły prasowe miałyby ponosić konsekwencje z powodu naruszenia prawa przez podmiot trzeci.

Ponadto, w naszej opinii, projektowany przepis art. 35a ustawy prawo prasowe nie precyzuje, do jakiego rodzaju orzeczenia się odnosi (wyrok, postanowienie) i w jakim stadium postępowania znajdzie on zastosowanie (prawomocne, nieprawomocne). Przy literalnej interpretacji projektowanego przepisu, mogłoby to być nieprawomocne postanowienie, którego przedmiotem jest wyłącznie określenie sposobu publikacji przez redaktora naczelnego oświadczenia. W związku z tym powstaje pytanie, czy projektowany przepis mógłby stanowić samodzielną podstawę prawną żądania wydania przez sąd takiego „orzeczenia”.

### III. WNIOSKI


Nierealne do dotrzymania terminy reakcji przewidziane w Projekcie, jak i wysokość proponowanych kar finansowych, prowadzą do wniosku, iż proponowana regulacja ma charakter opresyjny, której celem jest zastraszenie usługodawców, wymuszenie na nich działań zgodnych z oczekiwaniami projektodawcy, a skutkiem może być efekt mrozący i doprowadzenie do samoograniczenia usługodawców, a nawet eliminacji usług polegających na umożliwianiu użytkownikom udostępniania swoich treści. Ustawa, której celem ma być ochrona wolności słowa, doprowadzić może w rzeczywistości do czegoś zupełnie przeciwnego, tj. do ograniczenia wolności słowa.

Biorąc także pod uwagę, iż obecnie procedowane są europejskie regulacje dotyczące tego samego zakresu, w szczególności Digital Services Act dalsze prace nad Projektem, który będzie musiał zostać uchylony, są całkowicie nieuzasadnione. Na marginesie należy dodać, iż uzasadnienie Projektu zatrzymało się na stanie prawnym z końca roku 2020, a tym samym nie odzwierciedla zmian i poprawek wypracowanych w 2021 roku. Szereg zastrzeżeń budzi także powoływanie się w uzasadnieniu na niemiecką czy francuską regulację funkcjonowania platform społecznościowych. Bezspornym jest że odwoływanie się do obcych wzorców regulacyjnych, bez uwzględnienia całego kontekstu legislacyjnego, jest co do zasady wadliwe. Ponadto oba zagraniczne akty prawne istotnie różnią się od przedstawionego Projektu.

Mając to na względzie, jak i fakt, iż Projekt w wielu miejscach budzi poważne zastrzeżenia, z których najważniejsze przedstawiliśmy powyżej, proponowana ustawa w obecnym kształcie nie powinna zostać uchwalona.



Marek Frąckowiak  
Prezes IWP



Maciej Hoffman  
Prezes SDiW REPROPOL



Grzegorz Majerowicz  
Wiceprezes PIK