PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 13 listopada 2026 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 22 października 2026 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Uzasadnienie

W dniu 23 października 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 22 października 2026 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (dalej również jako: „ustawa z dnia 22 października 2026 r.").

Ustawa z dnia 22 października 2026 r. jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 2693, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania projektu w Sejmie głosowało 242 posłów, 61 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, 136 posłów

wstrzymało się od głosu. Senat, po rozpatrzeniu ustawy na posiedzeniu w dniu 13 października 2026 r., wprowadził do jej tekstu **1**O poprawek. Sejm w dniu 22 października 2026 r. przyjął większość poprawek Senatu, ustalając ostateczne brzmienie ustawy.

Ustawa z dnia 22 października 2026 r., która ma istotne znaczenie społeczne nie jest więc wynikiem konsensusu wszystkich sił politycznych w parlamencie.

Celem ustawy jest uregulowanie procedury dotyczącej nakazów usuwania nielegalnych treści i blokowania do nich dostępu, a także nakazów przywracania treści usuniętych bezpodstawnie.

Analiza treści normatywnej ustawy z dnia 22 października 2026 r., przebiegu dyskusji parlamentarnej oraz argumentów strony społecznej nie uzasadnia skorzystania z moich prerogatyw do podpisania tej ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 22 października 2026 r., w tym kształcie, nie powinna stać się elementem obowiązującego porządku prawnego. Wymaga ponownego przeanalizowania jej przez Sejm i usunięcia istotnych wątpliwości, które legły u podstaw mojego wniosku o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm.

Przedłożona do podpisu ustawa jest kolejną próbą uchwalenia regulacji dotyczącej blokowania nielegalnych treści w Internecie po moim wniosku z dnia 9 stycznia 2026 r. o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw. Analizując uregulowania przedłożonej do podpisu ustawy należy zauważyć, że w kilku kwestiach uwzględniono zastrzeżenia sformułowane we wniosku z dnia 9 stycznia 2026 r. Rozdzielono materię ustawy na dwa odrębne projekty - ustawę służącą wdrożeniu rozporządzenia 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 (akt o usługach cyfrowych), zwanego dalej również „DSA" zawarto w jednym projekcie (ustawa z dnia 4 września 2026 r. pod którą złożyłem swój podpis) oraz ustawę zawierającą regulacje dotyczące blokowania treści zawarto w drugim projekcie, przeprowadzono również pełne konsultacje społeczne i uzgodnienia projektu ustawy, zdecydowano także o odrębnym sądowym trybie w sprawach, które mogą wyczerpywać znamiona czynu zabronionego określonego w art. 256 § 1-2 **lub** art. 257 ustawy - Kodeks kamy. Wszystkie te zmiany oceniam pozytywnie, jednakże nie uwzględniono w przedłożonej do podpisu ustawie moich podstawowych zastrzeżeń dotyczących mechanizmu administracyjnego blokowania treści w Internecie i przekazania rządowym organom wykonawczym, tj. Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dalej jako „Prezes UKE",

oraz Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dalej jako „Przewodniczący KRRiT", uprawnienia do blokowania treści bez uprzedniego orzeczenia sądu.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustanowienie krajowego mechanizmu administracyjnego nakazywania uniemożliwienia dostępu do treści internetowych nie stanowi obowiązku wynikającego bezpośrednio z DSA. Rozporządzenie to jest aktem prawa Unii Europejskiej stosowanym bezpośrednio, a jego wykonanie wymaga przede wszystkim ustanowienia odpowiednich rozwiązań organizacyjnych, wyznaczenia właściwych organów oraz wyposażenia ich w kompetencje niezbędne do nadzorowania przestrzegania obowiązków określonych w rozporządzeniu. Art. 9 DSA reguluje wymagania dotyczące nakazów podejmowania działań przeciwko nielegalnym treściom, wydawanych na podstawie właściwego prawa Unii Europejskiej lub prawa krajowego, nie stanowi jednak samodzielnej podstawy przyznania organom państw członkowskich kompetencji do wydawania takich nakazów.

Oznacza to, że ustanowienie nowej procedury administracyjnego ograniczania dostępu do wypowiedzi internetowych jest autonomiczną decyzją ustawodawcy krajowego, która wymaga odrębnego uzasadnienia w świetle konstytucyjnych przesłanek ograniczania praw **i** wolności. W szczególności konieczne jest wykazanie, że obowiązujące instrumenty prawne nie zapewniają wystarczającej ochrony przed rozpowszechnianiem treści nielegalnych, a wprowadzenie nowych kompetencji organów administracji jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu. Samo powołanie się na potrzebę wykonania DSA nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia dla ustanowienia dodatkowych ograniczeń wolności wypowiedzi.

Ma to tym większe znaczenie, że polski system prawny przewiduje już instrumenty umożliwiające przeciwdziałanie rozpowszechnianiu nielegalnych treści oraz ograniczanie dostępu do określonych zasobów internetowych, również w odniesieniu do przestępstw objętych analizowaną ustawą. Przykładowo art. 218a Kodeksu postępowania karnego przyznaje sądowi i prokuratorowi kompetencje do nakazania zabezpieczenia danych informatycznych, a w przypadku określonych przestępstw również uniemożliwienia dostępu do treści lub ich usunięcia. Dotyczy to m.in. publicznego propagowania lub pochwalania zachowań o charakterze pedofilskim (art. 200b k.k.) oraz przestępstw związanych z pornografią dziecięcą (art. 202 § 3, 4, 4a i 4b k.k.). Z kolei przepisy ustawy o radiofonii i telewizji przewidują kompetencje Przewodniczącego KRRiT do nakazywania ograniczenia dostępu do

określonych nielegalnych treści zamieszczanych na platformach udostępniania wideo, w tym materiałów zawierających nawoływanie do przemocy lub nienawiści oraz określonych treści szkodliwych dla małoletnich. Mechanizmy te znajdują zatem zastosowanie również do kategorii treści związanych z przestępstwami wymienionymi w analizowanej ustawie, choć ich zakresy nie są tożsame.

Kolejną regulacją pozwalającą ograniczać dostęp do nielegalnych treści internetowych, jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/784, które przewiduje obowiązek usunięcia treści o charakterze terrorystycznym albo uniemożliwienia dostępu do nich w terminie jednej godziny od otrzymania nakazu. Rozporządzenie to jest bezpośrednio stosowane, a krajowe zasady jego wykonywania zostały określone ustawą z 18 października 2024 r., przyznającą Szefowi ABW kompetencję do wydawania nakazów podlegających natychmiastowemu wykonaniu. Niezależnie od tego art. 32c ustawy o ABW i AW przewiduje odrębne możliwości blokowania określonych danych i usług teleinformatycznych w sytuacjach związanych z zagrożeniami terrorystycznymi lub szpiegostwem.

Obowiązujące przepisy przewidują także możliwość blokowania całych domen internetowych. Na podstawie art. 1Sf ustawy o grach hazardowych funkcjonuje rejestr domen wykorzystywanych do nielegalnego oferowania gier hazardowych, co wiąże się z działalnością mogącą wyczerpywać znamiona czynu zabronionego określonego w art. 107 Kodeksu karnego skarbowego. Ponadto na podstawie ustawy o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej CSIRT NASK prowadzi listę ostrzeżeń dotyczącą domen wykorzystywanych do wyłudzania danych lub środków finansowych. Działalność taka może stanowić oszustwo określone w art. 286 § 1 k.k. Dodatkowo art. 53 Prawa komunikacji elektronicznej umożliwia Prezesowi UKE nakazanie blokowania określonych połączeń lub komunikatów elektronicznych zagrażających bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Przepis ten nie odnosi się do zamkniętego katalogu przestępstw, lecz uzależnia zastosowanie środka od charakteru występującego zagrożenia.

Nie znajduje zatem uzasadnienia twierdzenie, że bez uchwalenia analizowanej ustawy organy państwa pozostają pozbawione podstaw prawnych do blokowania nielegalnych treści lub stron internetowych. Na istnienie takich instrumentów zwrócił uwagę również Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy, wskazując na potrzebę wykazania zasadności ustanawiania kolejnych mechanizmów obok już obowiązujących. Istnienie dotychczasowych rozwiązań nie wyklucza możliwości ich uzupełnienia, zwłaszcza w odniesieniu do kategorii naruszeń, których obecne przepisy nie obejmują. Jednak zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

wprowadzenie nowych ograniczeń praw i wolności wymaga wykazania ich rzeczywistej konieczności, przydatności i proporcjonalności. Ustawodawca powinien zatem wykazać nie tylko potrzebę zwiększenia skuteczności przeciwdziałania nielegalnym treściom, lecz również to, dlaczego istniejące instrumenty są niewystarczające i z jakich przyczyn zamierzonego celu nie można osiągnąć za pomocą rozwiązań mniej dolegliwych dla konstytucyjnych praw i wolności obywateli.

Podsumowując, istnienie tych regulacji potwierdza, że polskie prawo dysponuje już instrumentami szybkiego i skutecznego reagowania na szczególnie niebezpieczne treści internetowe. Wprowadzanie kolejnych mechanizmów ograniczania dostępu do informacji wymaga zatem wykazania, w jakim zakresie dotychczasowe rozwiązania pozostają niewystarczające, dlaczego nie można osiągnąć zamierzonego celu za pomocą istniejących środków oraz czy dodatkowa ingerencja jest konieczna i proporcjonalna w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Katalog treści, które będą mogły podlegać blokowaniu, wskazany w ustawie, mimo iż jest katalogiem zamkniętym to został ujęty bardzo szeroko i obejmuje szereg czynów zabronionych oraz naruszenie praw własności intelektualnej. Celem przyświecającym ustawodawcy do tak szerokiego ujęcia katalogu czynów zabronionych była zapewne chęć jak najskuteczniejszego zwalczania przestępczości w Internecie, cel ten uważam za słuszny. Jednakże mając na uwadze efekt w postaci blokowania treści w Internecie, tak szerokie ujęcie oznacza też szerokie potencjalne naruszenie wolności słowa i prawa do przedstawiania własnych opinii. Jak wskazywałem we wniosku z dnia 9 stycznia 2026 r. do oceny tego rodzaju ewentualnych naruszeń wymagane i konieczne jest przeprowadzenia postępowania sądowego, w toku którego zbadane zostanie czy dana treść mieści się w zakresie korzystania z wolności słowa czy też nie albo czy doszło do nieuprawnionego naruszenia prawa własności intelektualnej.

W ustawie z dnia22 października 2026 r. zaproponowano wyłączenie dwóch kategorii czynów zabronionych, tj. czynów określonych w art. 256 § 1-2 i art. 257 k.k., do wyłącznej właściwości sądu. Jednakże poza tym katalogiem, na skutek poprawki Senatu, znalazł się art. 119 § 1 k.k., który również należy do kategorii przestępstw związanych z tzw. mową nienawiści. Ponadto, również na skutek poprawki Senatu, decyzje dotyczące treści, które mogą wyczerpywać znamiona czynu zabronionego określonego w art. 119 § 1 k.k., zostały objęte rygorem natychmiastowej wykonalności. Oznacza to, że rozstrzygnięcie o ograniczeniu

dostępu do takich treści może zostać podjęte przez organ administracji publicznej, a następnie wykonane jeszcze przed dokonaniem sądowej oceny zasadności ingerencji.

Takie rozwiązanie budzi zasadnicze zastrzeżenia co do zakresu dopuszczalnej ingerencji organów władzy publicznej w konstytucyjnie chronioną wolność wypowiedzi oraz co do sposobu ukształtowania gwarancji proceduralnych mających chronić jednostkę przed nieuzasadnionym ograniczeniem tej wolności. Na problemy te zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w opinii z 14 lipca 2026 r., wskazując, że pomimo uzasadnionego celu regulacji, jakim jest przeciwdziałanie rozpowszechnianiu nielegalnych treści w internecie, zakres przewidzianych instrumentów oraz związane z nimi ograniczenia praw i wolności mogą pozostawać nieproporcjonalne do zamierzonych rezultatów.

Podstawowym punktem odniesienia dla oceny ustawy pozostaje art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantujący każdemu wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wolność ta stanowi jeden z podstawowych warunków funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Jej znaczenie jest szczególne w odniesieniu do wypowiedzi dotyczących spraw publicznych, działalności organów państwa oraz uczestnictwa obywateli w debacie społecznej i politycznej. Konstytucyjna ochrona wolności wypowiedzi nie ogranicza się przy tym do informacji i poglądów powszechnie akceptowanych, lecz obejmuje również wypowiedzi kontrowersyjne, niepopularne czy wywołujące sprzeciw ich odbiorców.

Ograniczenie tej wolności musi odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powinno zatem służyć ochronie wartości wskazanych w Konstytucji, być przydatne do osiągnięcia zamierzonego celu, konieczne wobec braku rozwiązań mniej dolegliwych oraz proporcjonalne do chronionego dobra. Nie może również naruszać istoty wolności wypowiedzi.

W tym kontekście istotne wątpliwości budzi wskazany powyżej bardzo szeroki i niejednorodny katalog czynów zabronionych, których wystąpienie może stanowić podstawę wydania nakazu uniemożliwienia dostępu do treści internetowych. Jak zauważa Sąd Najwyższy, regulacja obejmuje czyny o zasadniczo odmiennym charakterze, w tym przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, wolności, porządkowi publicznemu, naruszenia praw własności intelektualnej, a także określone przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Obejmuje ponadto treści nawołujące do popełnienia czynów wskazanych w ustawie.

Tak szerokie ukształtowanie zakresu przedmiotowego regulacji wymaga szczególnie starannego uzasadnienia z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Charakter i stopień zagrożenia wynikającego z rozpowszechniania określonych treści mogą być bowiem zasadniczo odmienne w zależności od rodzaju naruszenia. Inaczej należy oceniać potrzebę niezwłocznego przeciwdziałania rozpowszechnianiu treści związanych z seksualnym wykorzystywaniem małoletnich, inaczej zaś stosowanie analogicznych instrumentów wobec materiałów dotyczących naruszenia praw własności intelektualnej czy określonych czynów skarbowych. Wprawdzie ustawodawca różnicuje niektóre elementy procedury, w szczególności przypadki natychmiastowego wykonania decyzji oraz sprawy wymagające uprzedniego rozstrzygnięcia sądu, jednak nie usuwa to pytania o konieczność objęcia tak szerokiego katalogu naruszeń wspólnym mechanizmem ograniczania dostępu do treści. Zasada proporcjonalności wymaga bowiem wykazania, że zakres przyznanych organom kompetencji pozostaje odpowiedni do charakteru poszczególnych zagrożeń.

Odrębne zastrzeżenia dotyczą powierzenia Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji kompetencji do wydawania decyzji bezpośrednio ograniczających dostęp do treści internetowych. Decyzja taka nie ma wyłącznie charakteru technicznego lub porządkowego. Jej skutkiem jest ograniczenie możliwości rozpowszechniania informacji i poglądów, a zarazem pozbawienie potencjalnych odbiorców możliwości zapoznania się z określonymi treściami. Ingerencja dotyczy zatem nie tylko autora publikacji, lecz również praw wszystkich osób zainteresowanych pozyskaniem określonych informacji lub uczestniczeniem w debacie publicznej.

Szczególnego znaczenia nabiera przy tym okoliczność, że organ administracji dokonuje oceny, czy rozpowszechnianie określonych treści może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego. Wprawdzie art. 1lm ust. 1 pkt 1 wymaga, aby zgromadzone dowody w sposób niebudzący wątpliwości świadczyły o nielegalnym charakterze treści, jednak ustalenia tego dokonuje organ administracji, poza postępowaniem karnym i bez konieczności uprzedniego stwierdzenia popełnienia przestępstwa przez sąd. Organ nie rozstrzyga wprawdzie o odpowiedzialności karnej konkretnej osoby, dokonuje jednak oceny znamion czynu zabronionego na potrzeby wydania nakazu bezpośrednio ingerującego w konstytucyjną wolność wypowiedzi.

Nie można przy tym pomijać, że w przypadku przeciwdziałania szczególnie poważnym przestępstwom, zwłaszcza zagrażającym życiu i zdrowiu człowieka oraz bezpieczeństwu i integralności seksualnej dzieci, konieczność ochrony tych wartości uzasadnia ograniczenie

niektórych gwarancji proceduralnych. Dotyczy to w szczególności czynów określonych w art. 148a § 1 k.k. (przyjęcie zlecenia zabójstwa), art. 151 k.k. (doprowadzenie do targnięcia się na własne życie) i art. 156a k.k. (nakłanianie do spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu), a także przestępstw związanych z seksualnym wykorzystywaniem małoletnich, w tym wskazanych w art. 200 § 3 i 5, art. 200a, art. 200b oraz art. 202 § 3-4c k.k. W takich przypadkach odpowiednie wyważenie konstytucyjnie chronionych wartości przemawia za dopuszczeniem niezwłocznego wykonania nakazu bez uprzedniej kontroli sądowej, skróceniem terminów na przedstawienie stanowiska lub odstąpieniem od wstrzymania wykonania nakazu na czas rozpoznania środka zaskarżenia. Odstępstwa te muszą jednak pozostawać konieczne i proporcjonalne do charakteru zagrożenia, a także zapewniać rzeczywistą możliwość późniejszej kontroli sądowej. Ich dopuszczalność w sprawach dotyczących ochrony życia, zdrowia czy bezpieczeństwa dzieci nie uzasadnia automatycznie stosowania analogicznych ograniczeń proceduralnych wobec wszystkich pozostałych kategorii czynów zabronionych objętych ustawą. W każdym przypadku konieczne jest odrębne wykazanie, że charakter zagrożonego dobra prawnego oraz potrzeba niezwłocznego przeciwdziałania naruszeniu uzasadniają odstąpienie od standardowych gwarancji procesowych.

Tego rodzaju ocena może wymagać szczegółowego zbadania treści wypowiedzi, jej kontekstu, okoliczności rozpowszechnienia, znaczenia użytych sformułowań oraz charakteru przekazu. Dotyczy to w szczególności wypowiedzi odnoszących się do zagadnień społecznych, politycznych i światopoglądowych, w przypadku których granica między wypowiedzią prawnie niedopuszczalną a dopuszczalną krytyką nie zawsze jest jednoznaczna. Nie można bowiem utożsamiać wypowiedzi społecznie nieakceptowanych lub kontrowersyjnych z wypowiedziami stanowiącymi czyny zabronione. Ograniczenie dostępu do określonej treści powinno być następstwem ustalenia, że spełnione zostały konkretne przesłanki wynikające z przepisów prawa, a nie wyłącznie negatywnej oceny jej wydźwięku czy społecznego odbioru.

Wątpliwości te nabierają dodatkowego znaczenia wobec przyjętego modelu postępowania, w którym w zdecydowanej większości spraw o wydaniu nakazu rozstrzyga organ administracji, natomiast kontrola sądowa ma charakter następczy. Uprzednie rozstrzygnięcie sądu powszechnego przewidziano wyłącznie w odniesieniu do treści związanych z przestępstwami określonymi w art. 256 § 1-2 i art. 257 k.k. W pozostałych sprawach objętych ustawą, w tym dotyczących art. 119 § 1 k.k., właściwy do wydania nakazu pozostaje Prezes UKE albo Przewodniczący KRRiT.

Szczególnie istotne zastrzeżenia budzi objęcie, w wyniku poprawki Senatu, decyzji dotyczących treści związanych z art. 119 § 1 k.k. mechanizmem natychmiastowego wykonania, jeżeli wniosek został złożony przez Policję albo prokuratora. Przestępstwo to dotyczy stosowania przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby albo grupy osób z przyczyn wskazanych w ustawie, w tym ze względu na przynależność narodową, etniczną, rasową, polityczną lub wyznaniową. Ustalenie, czy określona wypowiedź internetowa może realizować znamiona tego przestępstwa albo stanowi nawoływanie do jego popełnienia, wymaga szczególnie starannej oceny prawnej. Tymczasem przyjęte rozwiązanie dopuszcza wykonanie nakazu administracyjnego jeszcze przed przeprowadzeniem sądowej kontroli jego zasadności.

Trudne do uzasadnienia pozostaje przy tym zróżnicowanie właściwości organów i związanych z tym gwarancji procesowych w odniesieniu do czynów zabronionych wykazujących podobieństwo pod względem chronionych wartości oraz kontekstu, w którym mogą występować. W przypadku art. 256 § 1-2 i art. 257 k.k. ustawodawca uznał za konieczne zapewnienie uprzedniej kontroli sądowej, natomiast w odniesieniu do art. 119 § 1 k.k. dopuścił administracyjne wydanie i natychmiastowe wykonanie nakazu. Takie zróżnicowanie wymaga przekonującego uzasadnienia, w szczególności wykazania, dlaczego w tym ostatnim przypadku wystarczające mają być gwarancje o charakterze następczym.

Znaczenie tego rozróżnienia nie ogranicza się do kwestii proceduralnych. Późniejsze uchylenie nakazu nie musi oznaczać pełnego usunięcia skutków wcześniejszej ingerencji. W przypadku wypowiedzi dotyczących bieżących wydarzeń społecznych lub politycznych istotne jest bowiem nie tylko samo prawo do przedstawienia poglądu, lecz także możliwość jego rozpowszechnienia w czasie, w którym może on stanowić rzeczywisty element debaty publicznej. Nawet krótkotrwałe ograniczenie dostępności publikacji może pozbawić obywatela możliwości skutecznego uczestniczenia w takiej debacie.

Zasadnicze wątpliwości budzi również sposób ukształtowania gwarancji procesowych przysługujących osobie, której wypowiedź została zakwestionowana. W świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu nie może być rozumiane wyłącznie jako formalna możliwość zainicjowania postępowania sądowego. Wymaga ono również takiego ukształtowania procedury, aby jednostka miała rzeczywistą możliwość przedstawienia swojego stanowiska, powołania istotnych dowodów oraz uzyskania efektywnej kontroli rozstrzygnięcia ingerującego w jej prawa.

Tymczasem ustawa przewiduje daleko idącą koncentrację materiału dowodowego oraz wyjątkowo krótkie terminy podejmowania czynności procesowych. Osoba, która umieściła

kwestionowaną treść, jest informowana o postępowaniu za pośrednictwem dostawcy usług pośrednich, natomiast jej udział w charakterze strony uzależniony został od wyrażenia stosownej zgody. Termin przedstawienia stanowiska wynosi zasadniczo dwa dni, a w sprawach objętych art. 1lm ust. 3 zostaje skrócony do 24 godzin. Również dostawca usług pośrednich w tych ostatnich sprawach obowiązany jest przekazać dowody w terminie 24 godzin. Dodatkowo przepisy przewidują ograniczenia możliwości powoływania dowodów na dalszych etapach postępowania, z uwzględnieniem ustawowych wyjątków.

Rozwiązania te mają służyć sprawności postępowania i zapewnieniu szybkiej reakcji państwa na rozpowszechnianie nielegalnych treści internetowych. Należy przy tym uznać, że w przypadku szczególnie poważnych przestępstw, zwłaszcza zagrażających życiu i zdrowiu człowieka oraz bezpieczeństwu i integralności seksualnej dzieci, skrócenie terminów procesowych i ograniczenie niektórych gwarancji proceduralnych znajduje uzasadnienie w konieczności niezwłocznej ochrony zagrożonych dóbr prawnych. Dotyczy to w szczególności czynów określonych w art. 148a § 1, art. 151 i art. 156a k.k., a także przestępstw związanych z seksualnym wykorzystywaniem małoletnich, wskazanych w art. 200 § 3 i 5, art. 200a, art. 200b oraz art. 202 § 3-4c k.k. W takich przypadkach wyważenie konstytucyjnie chronionych wartości uzasadnia niezwłoczne wykonanie nakazu, skrócenie terminów na przedstawienie stanowiska czy przeprowadzenie kontroli sądowej dopiero po zastosowaniu ograniczenia.

Poważne wątpliwości konstytucyjne budzi natomiast stosowanie analogicznych ograniczeń w sprawach dotyczących innych przestępstw, zwłaszcza tych, których ocena bezpośrednio wiąże się z korzystaniem z wolności wypowiedzi. Szczególne zastrzeżenia dotyczą art. 119 § 1 k.k., w odniesieniu do którego ustawodawca dopuścił natychmiastowe wykonanie decyzji administracyjnej wydanej na wniosek Policji albo prokuratora, podczas gdy w sprawach dotyczących art. 256 § 1-2 i art. 257 k.k. przewidział uprzednią kontrolę sądową. Ocena legalności takich wypowiedzi może wymagać szczegółowego zbadania ich treści, kontekstu i okoliczności publikacji, co przy 24-godzinnym terminie na przedstawienie stanowiska istotnie ogranicza możliwość skutecznej obrony. Zastrzeżenia te wzmacnia następczy charakter kontroli sądowej, ponieważ późniejsze uchylenie nakazu nie zawsze pozwala usunąć skutki wcześniejszego ograniczenia dostępu do wypowiedzi, szczególnie dotyczącej bieżącej debaty publicznej. Z perspektywy art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP rozwiązania wyjątkowe, uzasadnione koniecznością natychmiastowej ochrony życia, zdrowia i bezpieczeństwa dzieci, nie mogą być automatycznie przenoszone na sprawy wymagające rozstrzygnięcia o granicach wolności słowa.

Z perspektywy art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP zasadnicze znaczenie ma rzeczywista skuteczność tak ukształtowanej kontroli sądowej. Art. 78 Konstytucji dopuszcza wprawdzie ustawowe wyjątki od zasady zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, co oznacza, że brak odwołania administracyjnego nie stanowi sam przez się naruszenia Konstytucji. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy z obowiązku zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych, odpowiadających charakterowi i skutkom ingerencji. Samo ustanowienie sprzeciwu do sądu nie przesądza bowiem o zapewnieniu efektywnej ochrony prawnej, zwłaszcza gdy decyzja podlega wykonaniu przed rozpoznaniem tego środka. W takich przypadkach sądowa kontrola może okazać się spóźniona z punktu widzenia rzeczywistego korzystania przez jednostkę z wolności wypowiedzi.

Dodatkowe wątpliwości wiążą się z niedostatecznym określeniem właściwości sądu oraz zasad postępowania sądowego. Na problem ten zwrócił uwagę również Sąd Najwyższy, wskazując na potrzebę jednoznacznego uregulowania właściwości sądu rozpoznającego sprawy dotyczące nakazów ograniczenia dostępu do treści internetowych.

W odniesieniu do sprzeciwu od decyzji administracyjnej ustawa przesądza, że właściwy jest sąd powszechny, a sprawa rozpoznawana jest w postępowaniu nieprocesowym. Nie wskazuje jednak wprost właściwości rzeczowej sądu ani szczególnych zasad ustalania jego właściwości miejscowej. Konieczne staje się zatem odwoływanie do ogólnych reguł procesowych, mimo że ustawodawca ustanawia nowy rodzaj spraw wymagających oceny znamion czynów zabronionych i bezpośrednio dotyczących korzystania z praw podstawowych.

Jeszcze dalej idące zastrzeżenia dotyczą trybu przewidzianego dla treści związanych z przestępstwami określonymi w art. 256 § 1-2 i art. 257 k.k. Ustawa powierza wydanie nakazu sądowi powszechnemu, przewiduje przekazanie akt przez właściwy organ administracji, określa termin wydania postanowienia oraz dopuszcza wniesienie zażalenia. Nie ustanawia jednak szczegółowej procedury rozpoznawania tych spraw ani nie określa wprost właściwości rzeczowej i miejscowej sądu. W szczególności art. 1lq nie zawiera wyraźnego odesłania do art. 11p ust. 6, który w przypadku sprzeciwu od decyzji administracyjnej przewiduje rozpoznanie sprawy w postępowaniu nieprocesowym.

Odwołanie do ogólnych zasad organizacji sądownictwa i postępowania cywilnego może przemawiać za przyjęciem właściwości sądu rejonowego rozpoznającego sprawy cywilne. Nie jest to jednak wniosek oczywisty, zwłaszcza wobec charakteru czynności powierzonych sądowi. Istotą rozstrzygnięcia jest bowiem ocena, czy rozpowszechnianie określonych treści może wyczerpywać znamiona przestępstw wskazanych w Kodeksie karnym. Nie chodzi

wprawdzie o ustalenie winy konkretnej osoby ani o rozstrzygnięcie w przedmiocie jej odpowiedzialności karnej, lecz o ocenę legalności treści wymagającą zastosowania przepisów prawa karnego materialnego. Okoliczność ta uzasadniała co najmniej rozważenie właściwości sądu karnego albo jednoznaczne określenie przez ustawodawcę zasad rozpoznawania tego rodzaju spraw.

Ustawowe zagwarantowanie możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu nie usuwa wskazanych wątpliwości. Środek zaskarżenia stanowi istotną gwarancję procesową, jednak nie zastępuje przepisów określających sposób rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, zasady udziału zainteresowanych podmiotów oraz zakres postępowania dowodowego. Niedostateczna określoność tych kwestii może prowadzić do rozbieżności w praktyce sądowej oraz utrudniać realizację prawa do rzetelnego postępowania.

Zastrzeżenia dotyczące postępowania sądowego wzmacnia również wątpliwość co do realności czternastodniowego terminu przewidzianego na wydanie postanowienia w sprawach dotyczących art. 256 § 1-2 i art. 257 k.k. Termin ten biegnie od otrzymania przez sąd postanowienia organu administracji o przekazaniu akt. Ustawa nie ustanawia jednak kompleksowych rozwiązań proceduralnych pozwalających dostosować poszczególne czynności sądowe do tak krótkiego terminu.

Rozpoznanie sprawy może wymagać ustalenia kręgu uczestników postępowania, dokonania doręczeń, umożliwienia przedstawienia stanowisk oraz oceny, a niekiedy również uzupełnienia materiału dowodowego. Realizacja tych czynności przy zachowaniu właściwych gwarancji procesowych może pozostawać trudna do pogodzenia z obowiązkiem wydania rozstrzygnięcia w ciągu 14 dni. Powstaje zatem ryzyko, że termin ten będzie systematycznie przekraczany albo że dążenie do jego zachowania będzie prowadziło do ograniczania czynności niezbędnych dla prawidłowego rozpoznania sprawy. Szybkość postępowania nie może bowiem stanowić samoistnego uzasadnienia dla osłabienia prawa do rzetelnej procedury sądowej.

Przedstawione zastrzeżenia należy rozpatrywać również w kontekście możliwości zastosowania dodatkowego mechanizmu przewidzianego w art. lln. Przepis ten służy doprowadzeniu do wykonania uprzednio wydanego nakazu i uzależnia możliwość wpisania domeny internetowej do rejestru od braku skutecznych środków mogących doprowadzić do jego wykonania oraz wystąpienia co najmniej jednej z trzech szczególnych przesłanek ustawowych. Nie jest to zatem automatyczne następstwo wydania ani niewykonania nakazu. Niemniej zastosowanie tego mechanizmu, w granicach jego ustawowego zakresu, może

prowadzić do ograniczenia dostępu do całej domeny, a tym samym również do treści legalnych, które nie były przedmiotem pierwotnego rozstrzygnięcia.

Okoliczność ta dodatkowo przemawia za koniecznością zapewnienia wysokiego standardu gwarancji proceduralnych już na etapie wydawania pierwotnego nakazu. Błąd w ocenie legalności określonej treści może bowiem - po spełnieniu dodatkowych przesłanek określonych w art. 1ln - stanowić podstawę ingerencji o znacznie szerszym zakresie niż pierwotne ograniczenie. Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście brak ustanowienia odrębnego środka zaskarżenia samego wpisu domeny do rejestru.

Zasadniczy problem konstytucyjny dotyczy zatem łącznego oddziaływania przyjętych rozwiązań na wolność wypowiedzi oraz skuteczność jej ochrony prawnej. Szeroki katalog czynów zabronionych, powierzenie organom administracji kompetencji do wydawania nakazów, możliwość natychmiastowego wykonania niektórych decyzji, daleko idące ograniczenia procesowe oraz niedostateczne określenie zasad postępowania sądowego tworzą mechanizm, którego skutki mogą wykraczać poza zakres ingerencji niezbędnej do ochrony określonych dóbr prawnych. Nie można również pomijać ryzyka wywołania efektu mrożącego, polegającego na powstrzymywaniu się przez obywateli od podejmowania wypowiedzi zgodnych z prawem z obawy przed ich zakwestionowaniem i ograniczeniem dostępności.

Przedstawione zastrzeżenia nie prowadzą do zakwestionowania uprawnienia państwa do skutecznego przeciwdziałania rozpowszechnianiu treści nielegalnych. Ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, praw innych osób oraz pozostałych wartości konstytucyjnych może uzasadniać ustanawianie odpowiednich ograniczeń wolności wypowiedzi. Realizacja tych celów musi jednak następować z poszanowaniem zasady proporcjonalności, prawa do sądu oraz konstytucyjnych gwarancji wolności wyrażania poglądów i pozyskiwania informacji.

Nie wystarcza zatem wykazanie, że przyjęte instrumenty mogą zwiększyć skuteczność zwalczania nielegalnych treści. Konieczne jest również wykazanie, że zakres ingerencji oraz sposób ukształtowania procedury pozostają niezbędne dla osiągnięcia tego celu i zapewniają jednostce rzeczywistą, a nie wyłącznie formalną ochronę jej konstytucyjnych praw i wolności.

Zasadnicza wątpliwość dotyczy zatem nie celu przyjętej regulacji, lecz tego, czy skala przyznanych organom administracji kompetencji, szerokość katalogu czynów zabronionych, ograniczenia procesowe oraz niedostateczne określenie zasad kontroli sądowej zapewniają

właściwą równowagę między potrzebą zwalczania nielegalnych treści a ochroną konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Wprowadzenie instrumentów umożliwiających organom państwa ograniczanie dostępu do treści internetowych wymaga szczególnej staranności ustawodawczej. Konieczne jest zapewnienie, aby ingerencja obejmowała wyłącznie treści rzeczywiście nielegalne, pozostawała ograniczona do zakresu niezbędnego dla ochrony określonych dóbr oraz podlegała efektywnej kontroli sądowej. Wymagania te wynikają z konstytucyjnej zasady proporcjonalności, gwarancji wolności wypowiedzi oraz prawa do sądu i nie mogą być traktowane jako przeszkoda w skutecznym zwalczaniu naruszeń prawa.

Władza, która źle rządzi zawsze będzie chciała ograniczenia niewygodnej dla siebie dyskusji. Polacy mają prawo nie bać się pytać i mówić o absurdalnych cenach paliwa, fatalnej polityce zdrowotnej, edukacyjnej czy gigantycznym deficycie. Mają prawo rozliczać rząd z afer w szpitalach i kradzieży środków z pomocy dla powodzian.

Bezpieczeństwo obywateli nie może być pretekstem do osłabiania ich wolności.

Państwo ma obowiązek zwalczać pedofilię, przemoc, groźby i działalność przestępczą w Internecie. Ale państwo ma również obowiązek chronić wolność słowa, prawo do krytyki władzy i niezależność debaty publicznej.

Nie wolno budować fałszywego wyboru: albo bezpieczeństwo, albo wolność obywateli. Odpowiedzialne państwo musi zapewnić i wyważyć jedno i drugie.

Zasadniczym problemem tej ustawy nie jest deklarowany cel, lecz sposób jego realizacji. Pod hasłami bezpieczeństwa powstaje bowiem mechanizm, który przyznaje organom administracji publicznej, rządowi możliwość podejmowania arbitralnych decyzji o blokowaniu określonych treści w Internecie.

Konstytucyjna wolność słowa nie jest przeszkodą w skutecznym działaniu państwa. Jest granicą, której skuteczne państwo musi przestrzegać.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 22 października 2026 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki