



Warszawa, 06-08-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.25.2022.KSZ

Pan

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

**Kancelaria Prezesa Rady
Ministrów**

e-PUAP

Szanowny Panie Premierze,

na przestrzeni ostatnich miesięcy wpłynęło do Rzecznika Praw Obywatelskich wiele wniosków obywateli, w których zgłaszane są problemy dotyczące **blokowania stron internetowych**. Strony internetowe blokowane mogą być w oparciu o przepisy:

- 1) ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2022 r. poz. 557), zwanej dalej „ustawą o ABW”;
- 2) ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 888 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o grach hazardowych”.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

Zgodnie z art. 32c ust. 1 ustawy o ABW w celu zapobiegania, przeciwdziałania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz ścigania ich sprawców sąd, na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, w drodze postanowienia, może zarządzić zablokowanie przez usługodawcę świadczącego usługi drogą elektroniczną dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym lub określonych usług teleinformatycznych służących lub wykorzystywanych do spowodowania zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Jest to tzw. „blokada dostępności”.

Na podstawie zaś art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet jest obowiązany do:

- 1) nieodpłatnego uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych¹, zwanym dalej „Rejestrem”, poprzez ich usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, służących do zamiany nazw domen internetowych na adresy IP, nie później niż w ciągu 48 godzin od dokonania wpisu do Rejestru;
- 2) nieodpłatnego przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen internetowych wpisanych do Rejestru do strony internetowej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zawierającej komunikat, skierowany do odbiorców usługi dostępu do Internetu obejmujący w szczególności informacje o lokalizacji Rejestru, wpisaniu szukanej nazwy domeny internetowej do tego Rejestru, listę podmiotów legalnie oferujących gry hazardowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także powiadomienie o grożącej odpowiedzialności karno-skarbowej uczestnika gier urządzanych wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych;
- 3) nieodpłatnego umożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen wykreślonych z Rejestru, nie później niż w ciągu 48 godzin od wykreślenia nazwy domeny internetowej z Rejestru.

Kwestia blokowania stron internetowych poruszana już była przez Rzecznika Praw Obywatelskich² przy okazji dodania do ustawy o grach hazardowych przepisu art. 15f na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach

¹ <https://hazard.mf.gov.pl/> (dostęp 11.07.2022).

² Wystąpienie RPO do Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 5 lipca 2017 r., znak VII.564.16.2017.AG (<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Rozwoju%20i%20Finans%C3%B3w%20w%20sprawie%20nowelizacji%20ustawy%20o%20grach%20hazardowych.pdf>, dostęp 11.07.2022).

hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017 r. poz. 88). Należy przy tym przypomnieć, że **Europejski Trybunał Praw Człowieka** (zwany dalej „ETPCz”) **wskazywał że ingerencja państwa w postaci blokowania lub ograniczania dostępu do Internetu musi być przedmiotem szczególnego badania jej dopuszczalności, a zastosowane ograniczenia muszą być ściśle niezbędne dla osiągnięcia uzasadnionego celu.**

Poza orzecznictwem ETPCz, szeroko omówionym w powołanym na wstępie piśmie Rzecznika z 2017 roku, które także obecnie pozostaje aktualne i winno stać się punktem odniesienia dla tworzonych standardów prawnych w poszczególnych państwach Rady Europy, wskazać należy kolejne orzeczenia dotyczące wolności słowa, a także wolności dostępu do informacji.

Problem blokowania treści w sieci pojawił się m.in. w wyroku ETPCz³ oceniającym działania władz rosyjskich wobec trzech stron internetowych (*Electronic Publishing News, Worldview of the Russian Civilization, RosKomSvoboda*). Przypadki blokowania treści w powyższych sprawach dotyczyły użycia różnych rodzajów środków:

- 1) blokowania zabezpieczającego – gdy adres IP był wspólny dla kilku stron;
- 2) blokowania nadmiernego – gdy blokowana była cała witryna z powodu jednej strony bądź jednego pliku umieszczonego na stronie;
- 3) blokowania hurtowego – strony internetowe zablokowane zostały przez Prokuratora Generalnego w reakcji na sposób przedstawiania niektórych wiadomości.

ETPCz w wyroku tym potwierdził znaczenie Internetu dla korzystania z wolności wypowiedzi i dostępu do informacji. Wobec faktu, że rosyjskie ustawodawstwo dopuszczało blokowanie całej strony internetowej bez rozróżnienia na treści zgodne z prawem i nielegalne, ETPCz uznał, że to uprawnienie jest zbyt szeroko sformułowane. W ocenie ETPCz zablokowanie całej strony internetowej lub adresu IP jest środkiem skrajnym i może być w sposób arbitralny wykorzystywane przez władze. ETPCz zauważył, że badane w tej sprawie prawo krajowe nie zawiera zabezpieczeń przez możliwymi nadużyciami. Prawo nie nakładało także obowiązku informacyjnego wobec podmiotu, którego strona została zablokowana, organy zaś blokujące nie przeprowadziły oceny skutków takiej blokady. ETPCz wskazał także na to, że decyzja o blokadzie była nie tylko nieprzejrzysta, ale także nie zapewniała odpowiedniego wyważenia interesów i praw. **W powołanym wyroku ETPCz uznał hurtowe blokowanie dostępu do stron internetowych za środek skrajny, porównywalny do zakazu dostępu do gazety, czy stacji telewizyjnej. Blokowanie stron**

³ Wyrok ETPCz z 23 czerwca 2020 r., *Vladimir Kharitanov p. Rosji*, skarga nr 10795/14, *Bulgakov p. Rosji*, skarga nr 12468/15, *Engels p. Rosji*, skarga nr 61919/16.

internetowych, w ocenie ETPCz, musi być zatem proporcjonalne i nie może naruszać wolności słowa.

W polskim porządku prawnym przyjęty został taki mechanizm blokowania stron internetowych, który stwarza ryzyko zarówno dla wolności słowa, jak też dla dostępu do informacji. Wolność słowa, o której mowa w art. 54 Konstytucji RP, oznacza nie tylko możliwość swobodnego otrzymywania i przekazywania informacji, ale również jej aktywne poszukiwanie i zdobywanie. W art. 54 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza się zaś zakaz cenzury prewencyjnej. Każde ograniczenie wolności słowa musi być dlatego uzasadnione w sposób szczególny.

Wolność słowa stanowi jedno z podstawowych praw człowieka, przysługujących w naturalny sposób każdej jednostce ludzkiej. Wolność słowa, podobnie jak wszelkie inne prawa i wolności jednostki, nie ma charakteru absolutnego i może być poddawana koniecznym ograniczeniom, co *expressis verbis* dopuszczone jest także przez Europejską Konwencję Praw Człowieka, zwaną dalej „Konwencją”, (art. 10 ust. 2 i art. 11).

W jednej z uchwał⁴ Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej „TK” albo „Trybunał”, wskazał, że ustanawianie takich ograniczeń należy do kompetencji ustawodawcy, konieczne jest jednak spełnienie trzech warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności dopuszczalne jest tylko wtedy, gdyż przewidują to w sposób wyraźny przepisy konstytucyjne, bądź gdy konieczne jest harmonizowanie wolności słowa z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi⁵. Po drugie, takie ograniczenie wprowadzone może być jedynie w zakresie niezbędnym, a także traktowane być musi w kategorii wyjątku. Istnienie takiego ograniczenia zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i zakazane jest opieranie jego na domniemaniu. Po trzecie zaś, ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani też ich suma nie mogą naruszać istoty zasady wolności słowa⁶.

TK w powołanej powyżej uchwale stwierdził także, że jednym z elementów istoty wolności słowa jest wolność od cenzury prewencyjnej, rozumianej jako przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem odbiorcy, a także do uzależnienia przekazania wypowiedzi odbiorcom od uprzedniej zgody organu państwowego. Państwo może ustanawiać mechanizmy następczej odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa, natomiast ingerencja uprzednia może być dopuszczona tylko wyjątkowo, jako uboczny efekt innych,

⁴ Uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., sygn. akt W 3/93, OTK ZU 1994, poz. 17.

⁵ Ibidem, pkt 18.

⁶ Ibidem, pkt 19.

legitymowanych konstytucyjnie działań państwa (np. ścigania przestępstw czy zapewnienia prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości)⁷.

Należy także zaznaczyć, że Internet, przede wszystkim z uwagi na łatwość rozpowszechniania w nim treści, stał się także miejscem, w którym zagrożona jest własność intelektualna. Także i w tym zakresie stosowane są przepisy mające na celu ograniczenie tych zagrożeń. Dopuszczalność ustanowienia blokady strony internetowej w celu ochrony praw nie jest kwestionowana i nie budzi wątpliwości także w tym przypadku na gruncie prawa europejskiego. Wielokrotnie już w tym zakresie wypowiedział się także Trybunał Sprawiedliwości (dalej jako: TS)⁸. Państwa członkowskie mają obowiązek implementować do porządków krajowych przepisy dyrektywy 2001/29/WE⁹ oraz dyrektywy 2004/48/WE¹⁰.

Ponadto również ochrona prywatności i dobrego imienia uzasadnia, w ocenie TS, zablokowanie możliwości dostępu nie tylko do konkretnej strony, ale też do źródła bezprawnych publikacji (odcięcie dostępu do informacji poprzez usunięcie jej z wyszukiwarek)¹¹.

Nie kwestionując zatem potrzeby zachowania i utrzymywania narzędzi, które będą zapewniały respektowanie prawa, ochronę osobom, których prawa mogą być naruszane, a także bezpieczeństwo, należy zaznaczyć, że działania mające na celu blokowanie stron internetowych winny być ściśle określone oraz podlegać skutecznej kontroli przed ewentualnymi nadużyciami.

Istotnym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, problemem jest także okoliczność polegająca na braku informacji oraz uzasadnienia ze strony służb blokujących konkretną stronę dla podmiotów zajmujących się prowadzeniem takich stron.

Ponadto także należy zaznaczyć, że osoby (podmioty), których strony zostały zablokowane mają ograniczone narzędzia proceduralne, dające im możliwość weryfikacji zasadności wprowadzonej blokady. Art. 15f ust. 7 ustawy o grach hazardowych zakłada, że podmiot zarządzający gry hazardowe na stronie internetowej, wykorzystującej nazwę domeny wpisanej do Rejestru lub będący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, lub posiadający tytuł prawny do domeny wpisanej do Rejestru,

⁷ Ibidem, pkt. 34.

⁸ Wyrok TS z 27 marca 2014 r. w sprawie C-314/12, *UPC Telekabel* oraz z 19 lutego 2009 r. w sprawie C-557/07, *LSG Tele2*, a także opinia Rzecznika Generalnego M. Szpunara z 8 lutego 2016 r. w sprawie C-610/15, *Stichting Brein*.

⁹ Dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz. Urz. WE z 22.06.2001, L 167, str. 10).

¹⁰ Dyrektywa 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej (Dz. Urz. UE z 30.04.2004, L 157, str. 45).

¹¹ Wyrok TS z 13.05.2014 r. w sprawie C-131/12, *Google Spain*.

lub podmiot będący dostawcą usług płatniczych może wnieść sprzeciw do ministra właściwego do spraw finansów publicznych od wpisu do Rejestru, w terminie 2 miesięcy od dnia umieszczenia tej nazwy domeny w Rejestrze. W myśl natomiast art. 15f ust. 9 minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje decyzję o pozostawieniu nazwy domeny w Rejestrze albo o jej wykreśleniu z Rejestru w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprzeciwu. **O ile ustawa o grach hazardowych daje możliwość wniesienia sprzeciwu zainteresowanemu podmiotowi, o którym mowa powyżej, to już ustawa o ABW możliwość złożenia zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie** obejmujące odpowiednio:

- 1) możliwość zarządzenia blokady dostępności (art. 32c ust. 1 ustawy o ABW),
- 2) zarządzoną blokadę dostępności po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 32c ust. 4 ustawy o ABW),
- 3) jednorazowe przedłużenie blokady dostępności na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 32c ust. 7 ustawy o ABW)

- **daje wyłącznie Szefowi ABW i Prokuratorowi Generalnemu**, którym na podstawie art. 32c ust. 10 ustawy o ABW przysługuje zażalenie na postanowienia sądu, o których mowa powyżej (pkt 1-3).

Brakuje zatem, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, narzędzi prawnych, choćby następczych (jak w przypadku poruszanych w wystąpieniach do Pana Premiera wątków dotyczących inwigilacji¹²), które przysługiwać mogłyby zainteresowanym podmiotom, których prawa są ograniczane.

Obywatele, którzy zwrócili się w przedmiotowej sprawie do Rzecznika Praw Obywatelskich, po uprzednim wystosowaniu pisma do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, poinformowani zostali, iż strony internetowe zostały zablokowane w trybie art. 180 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2021r. poz. 576 ze zm.), zgodnie z którym przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do niezwłocznego blokowania połączeń telekomunikacyjnych lub przekazów informacji, na żądanie uprawnionych podmiotów, jeżeli połączenia te mogą zagrażać obronności, bezpieczeństwu państwa oraz bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo do umożliwienia dokonania takiej blokady przez te podmioty.

Zaznaczyć należy, iż w niektórych sytuacjach, także zgłaszanych Rzecznikowi, prowadzenie strony internetowej jest jedynym źródłem utrzymania, zaś zablokowanie

¹² https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-01/Do_premiera_zasady_inwigilacji_13.1.2022.pdf, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Do_PRM_inwigilacja_ponowienie_13.07.2022.pdf (dostęp 29.07.2022).

strony bez jakiegokolwiek informacji o przyczynie blokady, a także okresie, na który zostanie zablokowana, może naruszać prawa i wolności obywatelskie.

Zapewnienie informacji jest przesłanką skorzystania przez jednostki z wynikającego z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Co do zasady, wszystkie zgromadzone i przetwarzane przez władze publiczne dane o jednostce – chociażby nawet nie tworzyły jednego zorganizowanego zbioru – powinny być udostępniane tej osobie, jeżeli wystąpi ona ze stosownym żądaniem. Warunkiem podstawowym skorzystania z prawa unormowanego w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP jest wiedza o zgromadzeniu określonych danych i istnieniu ich zbioru. Zaniechanie poinformowania o zebraniu o jednostkach informacji przez władze publiczne samo w sobie stanowi naruszenie art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP. **Skoro jednostka nie wie o zebraniu na jej temat określonych informacji** (a do takich także można zaliczyć fakt prowadzenia konkretnej strony internetowej, czy też jej zablokowanie w związku z rzekomym zagrożeniem) – **ponieważ dokonało się to w sposób niejawnny, bez jej wiedzy i zgody – nie dysponuje w praktyce możliwością uzyskania dostępu do nich i nie może żądać ich sprostowania lub usunięcia na warunkach określonych w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.** Obowiązek informacyjny w powyższym zakresie ma eliminować ryzyko niekontrolowanego tworzenia oraz utrzymywania zbiorów danych nieprzydatnych dla postępowań prowadzonych przez organy państwa, lecz potencjalnie wartościowych z punktu widzenia przyszłych, bliżej nieokreślonych czynności.

Skala zgłoszonych Rzecznikowi wniosków dotyczących zablokowania stron internetowych wymaga generalnego podejścia do tego problemu.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o ABW Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Wobec powyższego zwracam się do Pana Premiera, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), z uprzejmą prośbą o **przedstawienie wyjaśnień dotyczących zakresu stosowanych w ostatnim czasie środków polegających na blokowaniu stron internetowych, a także okresu, na jaki te blokady zostały zastosowane. W zakresie zaś, w jakim przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują trybu informowania o przedmiotowej blokadzie administratora strony, zwracam się także – w trybie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO – o rozważenie podjęcia w tym zakresie stosownych działań legislacyjnych.**

Będę wdzięczny za przedstawienie uzasadnienia każdej z podjętych przez Pana Premiera decyzji.

Łączę wyrazy szacunku,

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/