



Warszawa, 21-11-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.65.2024.KNK

Pan

Krzysztof Gawkowski

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Cyfryzacji

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

wpływają do mnie dziesiątki wniosków dotyczących prowadzenia profili (także: kont, stron) instytucji publicznych w portalach społecznościowych, takich jak Facebook (Meta) oraz X (Twitter). Wnioskodawcy zwracają uwagę na ograniczenie ich wolności wypowiedzi oraz prawa dostępu do informacji publicznej poprzez arbitralne usuwanie komentarzy i blokowanie dostępu do publikowanych tam treści, często bez jakiegokolwiek ostrzeżenia i bez dostępnej drogi odwoławczej. Problem ten dotyczy licznych organów i urzędów administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej, a także innych instytucji i organizacji publicznych.

Z raportu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska pt. „Kto zabiera głos w gminnych social mediach?” wynika, że niemal 80% gmin prowadzi profil na Facebooku¹. Popularność utrzymywania tego typu kanału komunikacji ze społecznością lokalną jest zrozumiała, gdyż wykorzystywanie portali społecznościowych pozwala dotrzeć do dużej grupy

¹ Dane opracowano na podstawie badania, którego próba wynosiła 1596 gmin, zob.

https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/lajki_dla_burmistrza_2_ra_port.pdf.

odbiorców oraz wiąże się z szeregiem pozytywnych zjawisk, umożliwiając m.in. szybsze informowanie obywateli o sytuacjach kryzysowych, bieżące zapoznawanie się przez urzędników z uwagami i kwestiami budzącymi emocje obywateli, czy przeprowadzanie różnego rodzaju akcji promocyjnych oraz kampanii społecznych.

Powyższe uwagi odnosić należy w równym stopniu do urzędów administracji rządowej. Z analizy przeprowadzonej w BRPO wynika, że konta w portalu X mają wszystkie ministerstwa i urzędy wojewódzkie, zaś konta w portalu Facebook mają wszystkie urzędy wojewódzkie i prawie wszystkie ministerstwa (konta w tym serwisie nie posiada jedynie Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Powyższe ma szczególnie istotne znaczenie z uwagi na fakt, że zasady, formy i cele prowadzenia kont instytucji publicznych w portalach społecznościowych nie są uregulowane w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Brak regulacji w tym obszarze sprawia, że instytucje publiczne funkcjonują w portalach społecznościowych zgodnie z zasadami ustanowionymi na potrzeby podmiotów prywatnych. Funkcjonowanie organów administracji publicznej na takich zasadach koliduje ze standardami ustrojowymi, które w demokratycznym państwie prawnym są wpisane w istotę działania podmiotów sprawujących władzę publiczną, takimi jak zasada legalizmu czy zasada proporcjonalności. Taki stan rzeczy tworzy trudną do zaakceptowania sytuację, w której szeroki krąg podmiotów prywatnych ma w zakresie poszanowania wolności wypowiedzi bardziej skonkretyzowane i łatwiejsze do wyegzekwowania obowiązki niż przedstawiciele władzy publicznej, która nie tylko ma obowiązek powstrzymywania się od naruszania tej wolności, ale także obowiązek jej aktywnej ochrony².

Problem ten zaczyna być dostrzegany także w niektórych państwach Unii Europejskiej, takich jak Szwecja³ i Malta⁴, które zdecydowały się uregulować standardy korzystania przez organy publiczne z mediów społecznościowych w formie wytycznych dla administracji publicznej.

² Zob. wyroki ETPCz: z 16.03.2000 r., Özgür Gündem v. Turcja, skarga nr 23144/93, § 42–46; z 29.02.2000 r., Fuentes Bobo v. Hiszpania, skarga nr 39293/98, § 38; z 5.11.2019 r., Herbai v. Węgry, skarga nr 11608/15, § 37 oraz Melike v. Turcja, § 39.

³<https://www.esamverka.se/download/18.1d126bc174ad1e6c39c6df/1464273265830/Riktlinjer%20f%C3%B6r%20myndigheters%20anv%C3%A4ndning%20av%20sociala%20medier%201.0.pdf>.

⁴<https://publicservices.gov.mt/en/people/Documents/PeopleRelations/PoliciesAndGuidelines/SocialMediaPolicy.pdf>

Większość instytucji publicznych prowadzących konta w portalach społecznościowych udostępnia w nich informacje bezpośrednio związane z działaniem danego organu lub urzędu publicznego. Za pomocą takich kont mieszkańcy, a szerzej obywatele, dowiadują się m.in. o zamierzeniach władz publicznych lub realizacji zadań publicznych i to właśnie stamtąd czerpią oni wiedzę o nowych inwestycjach, planowaniu przestrzennym, wydarzeniach kulturalnych, projektach edukacyjnych i wielu innych społecznie istotnych kwestiach. Równocześnie obecność instytucji publicznych w portalach społecznościowych nie stanowi jedynie realizacji działań promocyjnych służących upowszechnieniu informacji, które znajdują się w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej urzędu⁵. Tym samym aktywność ta nie powinna być postrzegana i traktowana jedynie w kategoriach alternatywnego w stosunku do Biuletynu Informacji Publicznej kanału komunikowania treści już upublicznionych.

Zasadniczymi funkcjami kont w portalach społecznościowych jest bowiem możliwość wejścia w bezpośrednią interakcję z piastunem organu lub urzędnikami oraz natychmiastowego skomentowania danej informacji w przystępnej formie. Nie jest nadużyciem przypuszczenie, że to właśnie możliwość obustronnej interakcji jest jedną z najistotniejszych przyczyn, dla których obywatele decydują się na obserwację kont organów i urzędów administracji publicznej w portalach społecznościowych, pozwalając jednocześnie, aby stawały się one zasadniczym źródłem pozyskiwania przez nich informacji publicznej, jak również uczestnictwa, także czynnego, w debacie publicznej, co może prowadzić do wyeliminowania wielu negatywnych zjawisk, takich jak arbitralność w ocenach lub korupcja.

To modelowe ujęcie społeczno-komunikacyjnej funkcji kont społecznościowych w działalności administracji publicznej, tak korzystne wpływające zarówno na wzmacnianie demokracji partycypacyjnej, jak również mechanizmów rozproszonej kontroli administracji publicznej – niekorzystnie koresponduje z obecnym stanem prawnym, w którym zasady, formy i cele prowadzenia kont instytucji publicznych w portalach społecznościowych pozostają nieuregulowane w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego. To właśnie ta sytuacja rodzi konkretne problemy natury praktycznej, na które pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera.

⁵ Z wspomnianego wyżej badania przeprowadzonego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska wynika, że jedynie 9,7% gmin umieszcza na portalach społecznych tylko te informacje, które znalazły się wcześniej w BIP lub na stronie internetowej urzędu.

Z prowadzonych w moim Biurze postępowań wyjaśniających wynika, że działanie instytucji publicznych w portalach społecznościowych przybiera dwie zasadnicze formy. W pierwszym przypadku konta w takich portalach są oznaczone jako profil instytucji publicznej i są prowadzone w ramach obowiązków służbowych konkretnych pracowników z wykorzystaniem środków publicznych⁶. W drugim przypadku, konta w portalach są oznaczane jako konta organu i prowadzone są osobiście przez piastuna organu w czasie wolnym od pracy i bez zaangażowania środków publicznych.

Druga z przedstawionych form prowadzenia profilu w portalach społecznościowych nastrocza trudności w kontekście oceny prawnej obowiązków administratora konta. Sposób prowadzenia konta może bowiem świadczyć o prywatnym jego charakterze⁷. Niemniej jednak treści publikowane na tego typu kontach, w sposób bezsporny, nie mają charakteru prywatnego, lecz stanowią informacje o działaniach organu, zaś same konta – ze względu na nazwę i treść – są postrzegane przez obywateli jako oficjalne kanały komunikacji z organem i traktowane jako źródło informacji publicznej. Z tego właśnie względu dochodzi do sytuacji w których część informacji publicznych pojawia się na profilu organu prowadzonym przez jego piastuna i jest następnie udostępniana przez konto urzędu w tożsamym portalu. W konsekwencji, obywatele, którym zablokowano dostęp do profilu organu prowadzonego przez jego piastuna, nie mają także dostępu do informacji zawartych w profilu urzędu, co niweczy ideę prowadzenia przez organ jego profilu publicznego, a zarazem ogranicza dostęp do publikowanych tam informacji publicznych o działalności organu.

Warto przypomnieć w tym miejscu, że już w 1976 r. w wyroku w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, że z zastrzeżeniem art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, swoboda wypowiedzi nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które urażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub jakiejś grupie społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których demokratyczne społeczeństwo nie istnieje⁸. Powyższe odnosi

⁶ Z wspomnianego wyżej raportu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska wynika, że w niektórych wypadkach prowadzenie oficjalnego konta urzędu lub organu jest zlecane firmom zewnętrznym za wynagrodzeniem.

⁷ Zob. wyrok NSA z 7.06.2019 r., I OSK 3338/18, LEX nr 3073701, <https://hfhr.pl/aktualnosci/czy-prezydent-ciechanowa-mogl-zablokowac-na-facebooku-dziennikarza-sad-w-okolicznosciach,l:929110969>.

⁸ Wyrok ETPCz z 7.12.1976 r., skarga nr 5493/72, Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, HUDOC, § 49.

się w szczególności do krytyki osób publicznych, które świadomie i w sposób nieunikniony wystawiają się na ostrą kontrolę i reakcję na każde wypowiedziane słowo, dlatego muszą przejawiać wysoki poziom tolerancji⁹. Tezy te znalazły potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰.

Oczywistym jest, że wolność wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom w uzasadnionych sytuacjach, np. w przypadku naruszania dobrego imienia lub czci osoby krytykowanej lub rozpowszechniania mowy nienawiści. W niektórych sytuacjach władze publiczne mają wręcz obowiązek reagowania na wypowiedzi zniesławiające, czy nawołujące do nienawiści¹¹, a tolerowanie przez administratora profilu tego typu wpisów osób trzecich może być podstawą pociągnięcia go do odpowiedzialności¹². Niemniej jednak usuwanie treści lub blokowanie dostępu do konta instytucji publicznej w portalu społecznościowym, jako działania ograniczające korzystanie z konstytucyjnej wolności wypowiedzi, powinno mieć podstawę w ustawie.

Obecnie organy uzasadniają natomiast takie działania jedynie postanowieniami regulaminów portali społecznościowych lub wewnętrznymi regulacjami, określającymi sposób moderowania treści i interakcji z użytkownikami.

Z postępowań wyjaśniających przeprowadzonych w moim Biurze w ostatnim roku wynika przykładowo, że administratorzy prowadzący konta instytucji publicznych w portalach społecznościowych częstokroć rozumieją pojęcia takie jak „hejt” i „naruszenie dobrego imienia” niezwykle szeroko i za takowe uznają m.in. ostrą krytykę swoich poczynań lub wytykanie im podwójnych standardów. W niektórych wypadkach administratorzy przedmiotowych profili nie starają się nawet uzasadnić ingerencji w wolność wypowiedzi i prawo dostępu do informacji publicznej uprawnioną podstawą wynikającą ze konstytucyjnej klauzuli limitacyjnej (art. 31 ust. 3, czy 61 ust. 3 Konstytucji RP) – lecz dokonują interwencji z powodów takich jak zbyt częste poruszanie danej kwestii, czy umieszczanie komentarzy niezwiązanych z tematyką konkretnej publikacji.

⁹ Zob. m.in. wyrok ETPCz z 24.02.2009 r., skarga nr 23806/03, wyrok z 24 lutego 2009 r. Długołęcki przeciwko Polsce, HUDOC, § 35.

¹⁰ Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

¹¹ Zob. wyroki ETPCz z 16 czerwca 2015 r., *Delfi AS p. Estonii*, 64569/09; 2 lutego 2016 r., *Magyar Tartalomszolgáltatás Egyesülete and Index.hu Zrt p. Węgrom*, 22947/13 oraz 4 czerwca 2020 r., *Jezior p. Polsce*, 31955/11; zob. też A. Krzywoń, *Wolność wypowiedzi w Internecie. O roli mediów społecznościowych i pozytywnych obowiązkach państwa*, PiP 2022, nr 4, s. 5-26.

¹² Zob. wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 15 maja 2023 r., *Sanchez p. Francji*, 45581/15.

Sygnalizowane w niniejszym wystąpieniu problemy są dostrzegane także w orzecznictwie sądów administracyjnych – obywatele coraz częściej wdają się bowiem na tym tle w spory z organami administracji publicznej¹³. Przyczyna tych sporów, których można uniknąć, pozostaje niezmieniona – jest nią braku uregulowania zasad, form i celów prowadzenia kont instytucji publicznych w portalach społecznościowych w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Brak odpowiedniej regulacji normatywnej tego obszaru stosunków społecznych, jest równie widoczny w legislacji europejskiej. Wraz z wejściem w życie aktu o usługach cyfrowych¹⁴, na usługodawców rynku cyfrowego nałożono szereg obowiązków mających na celu ochronę wolności wypowiedzi w Internecie. Mowa w szczególności o obowiązku przekazywania zainteresowanym odbiorcom usługi jasnego i konkretnego uzasadnienia w odniesieniu do ograniczeń takich jak usuwanie treści (art. 17 ust. 1 lit. a aktu o usługach cyfrowych), które to powinno zawierać m.in. jasne i przyjazne dla użytkownika informacje na temat przysługujących mu możliwości odwołania się od decyzji w tym przedmiocie (art. 17 ust. 3 lit. f aktu o usługach cyfrowych). Wypełnianie powyższych obowiązków jest gwarantowane m.in. możliwością złożenia skargi do koordynatora ds. usług cyfrowych (art. 53 aktu o usługach cyfrowych). Część z tych obowiązków nie dotyczy tylko platform internetowych, ale także dostawców hostingu, takich jak gazety internetowe posiadające w swoich serwisach sekcję komentarzy.

W każdym z omówionych przypadków istota problemu, na który w swoim wystąpieniu pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera – leży w braku jednolitych standardów poszanowania wolności wypowiedzi. Wolność wypowiedzi związana jest bowiem z samodzielnością podejmowania decyzji oraz autonomią jednostek w społeczeństwie otwartym, w którym sprawy publiczne są jawne i podlegają krytyce. Granic dozwolonej krytyki, podobnie jak granic wolności jednostki, nie sposób raz na zawsze wytyczyć. Cechą kultury świata zachodu jest bowiem m.in. ciągły rozwój debaty publicznej, rolę prawników jest natomiast tworzenie standardów, które m.in. mogą umożliwić uczestnikom tej kultury udziału w debacie publicznej na wyrównanych zasadach, zwłaszcza w dobie gospodarki cyfrowej.

¹³ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 13 stycznia 2021 r., II SAB/Gd 91/20; wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 grudnia 2020 r., II SAB/Lu 114/20; wyrok WSA w Gdańsku z 13 stycznia 2021 r., II SAB/Gd 91/20; wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2022 r., IV SAB/Po 56/22; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.01.2023 r., II SAB/Go 113/22.

¹⁴ 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.

Z tych wszystkich przyczyn, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o przygotowanie projektu ustawy, w ramach której uregulowano by zasady prowadzenia profili organów i urzędów administracji publicznej, a także innych instytucji i organizacji publicznych w portalach społecznościowych. Planowana regulacja powinna zawierać w szczególności procedury blokowania dostępu do treści dla indywidualnych użytkowników i usuwania publikowanych przez nich informacji.

Ufam, że powyższa kwestia, niezwykle istotna z perspektywy ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w świecie cyfrowym, stanie się przedmiotem osobistej uwagi Pana Premiera. Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/