



Warszawa, 08-08-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.564.90.2024.DR/KNK

**Pan
Mariusz Frankowski
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki
w Warszawie
PURDE**

Szanowny Panie Wojewodo,

do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się obywatel zaniepokojony działaniami władz samorządowych Gminy Jasieniec. Działania te wiążą się z podjęciem przez Radę Gminy Jasieniec uchwały nr III.29.2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ochrony dóbr osobistych Gminy Jasieniec oraz zapowiedzią wnoszenia powództw cywilnych przeciwko osobom i podmiotom naruszającym dobra osobiste Gminy.

W celu wyjaśnienia sprawy, Rzecznik zwrócił się do Wójta Gminy Jasieniec z prośbą o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących przyczyn i okoliczności uchwalenia ww. uchwały, a w szczególności zaś o wskazanie „materiałów zawierających nieprawdziwe informacje dotyczące funkcjonowania Gminy Jasieniec, w tym Rady Gminy Jasieniec oraz Wójta Gminy Jasieniec, które mają charakter obrażający oraz naruszający dobra osobiste Gminy Jasieniec, a także Wójta i Radnych” opublikowanych na portalu Facebook w grupie „Gmina Jasieniec bez obłudy” oraz na innych forach na portalu Facebook. Pomimo upływu ponad 5 miesięcy pismo to pozostaje bez odpowiedzi. Jednocześnie Wójt Gminy Jasieniec zwróciła się do Rzecznika (pismo z dnia 30 lipca br.), z prośbą o „podjęcie działań prawno-analitycznych i informacyjnych dotyczących funkcjonowania publicznej grupy »Gmina Jasieniec Bez Obłudy – newsy«”, wskazując na rzekome blokowanie przez administratorów tej grupy (podmiot prywatny) komentarzy „niewygodnych lub

niespójnych z linią dominującą narzuconą przez administratorów” (w domyśle: komentarzy popierających działania gminy).

Przedmiotowa uchwała rodzi poważne wątpliwości Rzecznika, gdyż może być odczytywana jako stwarzająca formalną podstawę do podejmowania działań ograniczających zagwarantowaną w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 11 Karty Praw Podstawowych UE wolność wypowiedzi, przez co formalnie otwiera drogę do niecelowych i nieproporcjonalnych środków prawnych, mieszczących się w definicji strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (ang. SLAPP).

Jak wskazuje się w doktrynie „procesy SLAPP godzą w wolność wypowiedzi nie tylko w aspekcie indywidualnym, lecz także zbiorowym, rozumianym jako warunek *sine qua non* prawidłowego funkcjonowania pluralistycznych społeczeństw państw demokratycznych”¹.

Należy uznać, że zarówno art. 54 ust. 1 Konstytucji RP jak i art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantują wolność wypowiedzi jako wolność osobistą człowieka i obywatela, która może być ograniczana jedynie na zasadach określonych odpowiednio w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 10 ust. 2 EKPCz. Na gruncie obu wskazanych przepisów szczególne znaczenie ma wymóg proporcjonalności ograniczenia omawianego prawa.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje na to, że kierowanie przez organ władzy publicznej powództwa cywilnego w przedmiocie ochrony reputacji, co do zasady prowadzi do naruszenia wolności wypowiedzi, właśnie ze względu na nieproporcjonalność podjętych działań, różnicę w sytuacji procesowej stron, a przede wszystkim błędnie identyfikowane interesy stron oraz granice przedmiotu ochrony. Jak orzeczono w wyroku z dnia 15 marca 2022 r. (skarga nr 2840/10) w sprawie *OOO Memo przeciwko Rosji*²: „ze względu na swą rolę w demokratycznym społeczeństwie, interesy organu władzy wyposażonego w uprawnienia państwowe dla zachowania dobrego imienia, różnią się zasadniczo zarówno od prawa do ochrony dobrego imienia przez osoby prywatne, jak i od interesów w zachowaniu dobrego imienia przez różne podmioty prawne, prywatne lub publiczne, które funkcjonują na wolnym rynku. Stąd wynika, iż cywilne postępowanie o zniesławienie, wszczęte w imieniu własnym

¹ Z. Nowicka, *Instrumenty ochrony przeciwko SLAPP-om w polskim postępowaniu cywilnym (analiza zagadnienia na tle projektowanych regulacji EU)*, PiP 2024, nr 1, s. 76.

² LEX nr 3321065.

przed podmiot, który wykonuje władzę publiczną, nie może, co do zasady, być postrzegane jako realizacja uprawnionego celu »ochrony dobrego imienia innych osób« na podstawie art. 10 ust. 2 Konwencji”. Ocenę tą można odnieść bezpośrednio do znanej polskiemu prawu cywilnemu instytucji dóbr osobistych i ich ochrony³.

Podobnie orzeczono w wyroku z dnia 10 stycznia 2023 r. (skarga nr 83662/17) w połączonych sprawach *Novaya Gazeta i inni przeciwko Rosji*⁴ oraz w wyroku z dnia 16 maja 2024 r. (skarga nr 15076/17) w sprawie *Mária Somogyi przeciwko Węgrom*⁵, które dotyczyły zasadniczej niedopuszczalności wnoszenia przez podmioty prawa publicznego powództw w ochronie reputacji przeciwko jednostkom oraz niemożności uznania działań takich za uzasadnione ograniczenie wolności wypowiedzi z perspektywy art. 10 ust. 2 EKPCz.

Także polskie sądy powszechne odnoszą się w podobny sposób do relacji między wolnością wypowiedzi a praktyką wszczynania postępowań cywilnych z roszczeń związanych z ochroną dóbr osobistych przez podmioty prawa publicznego. Jako przykład należy przytoczyć wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 20 grudnia 2023 r. (sygn. I ACa 2663/23) dotyczący powództwa jednostki samorządu terytorialnego wytoczonego przeciwko indywidualnemu podmiotowi. W opisywanej sprawie Sąd Apelacyjny uznał, że „powodowi jako jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje cywilnoprawna ochrona dobrego imienia, jako niezgodna z art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co musi skutkować oddaleniem powództwa. Powód nie wykazał, że w przedmiotowej sprawie zachodzi szczególny przypadek uzasadniający udzielenie organowi władzy publicznej ochrony reputacji. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że oddalenie powództwa jednostki samorządu terytorialnego, nie wyklucza, by indywidualni członkowie organu władzy publicznej, których można łatwo zidentyfikować wobec ograniczonej liczby członków tego organu oraz wobec charakteru zarzutów wymierzonych przeciwko nim, byli uprawnieni do wszczęcia postępowania o zniesławienie w imieniu własnym”⁶.

O tym, że tego rodzaju powództwa cywilne naruszają wolność wypowiedzi będącą podstawowym prawem jednostki, świadczy także kierunek rozwoju prawa Unii Europejskiej, potwierdzający powyższe tezy orzecznicze. 6 maja 2024 r. weszła w życie

³ Zob. K. Warecka, *Ochrona dóbr osobistych urzędu tylko wyjątkowo. Omówienie wyroku ETPC z dnia 15 marca 2022 r., 2840/10 (OOO Memo)*, LEX/el. 2022.

⁴ LEX nr 3452826. Wyrok dotyczył także sprawy nr 46808/20 rozpatrzonej w tym samym postępowaniu.

⁵ Wyrok opublikowano w bazie HUDOC pod adresem: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233633> (dostęp: 21.02.2025 r.).

⁶ LEX nr 3770562.

dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi [„strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”] (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1069; dalej jako „dyrektywa antySLAPP”). O intencji unijnego prawodawcy oraz o tym, że w jego ocenie powództwa SLAPP stanowią zagrożenie dla wolności wypowiedzi oraz powiązanych z nią praw i wolności gwarantujących aktywny udział w życiu publicznym, świadczą bezpośrednio motywy dyrektywy.

W tym miejscu zasadne jest przytoczenie wybranych tez zawartych w motywach 13-16 dyrektywy antySLAPP, wedle których „prawidłowo funkcjonująca i rozwinięta demokracja wymaga, aby ludzie mogli aktywnie uczestniczyć w debacie publicznej bez nieuprawnionej ingerencji władz publicznych lub innych wpływowych krajowych lub zagranicznych podmiotów (...) Dla wspierania takich warunków istotna jest ochrona osób fizycznych i prawnych przed stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej. Takie postępowania sądowe są wszczynane nie do celów dostępu do wymiaru sprawiedliwości, lecz po to, aby stłumić debatę publiczną oraz uniemożliwić prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawie naruszeń prawa Unii i prawa krajowego i zgłaszanie takich naruszeń, zazwyczaj za pomocą nękania i zastraszania (...) Powództwa SLAPP są zazwyczaj wytaczane przez wpływowe podmioty, na przykład (...) polityków i organy państwowe, próbujące stłumić debatę publiczną. Często w ich przypadku występuje brak równowagi sił między stronami - powód ma silniejszą pozycję finansową lub polityczną niż pozwany (...) Postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej mogą mieć negatywny wpływ na wiarygodność i reputację osób fizycznych i prawnych, które angażują się w debatę publiczną, oraz mogą wyczerpywać ich zasoby finansowe i zasoby innego rodzaju. Skutkiem takich postępowań może być opóźnienie lub w ogóle uniemożliwienie publikacji informacji na temat sprawy leżącej w interesie publicznym. Długi czas trwania postępowań i presja finansowa mogą powodować efekt mrozący w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych, które angażują się w debatę publiczną. Występowanie takich praktyk może powodować zatem efekt odstraszający w odniesieniu do ich pracy, gdyż praktyki te skłaniają do autocenzury ze względu na ewentualne przyszłe postępowania sądowe, co prowadzi do zubożenia debaty publicznej ze szkodą dla całego społeczeństwa”.

Jak zatem wynika z przytoczonych motywów stojących za uchwaleniem dyrektywy antySLAPP, jej celem jest ochrona wolności wypowiedzi i jej ożywiającego wpływu na

debate publiczną. Prawo Unii Europejskiej uznaje więc SLAPP-y za wyjątkowo szkodliwe formy naruszenia wolności wypowiedzi.

Dyrektywa antySLAPP zgodnie z jej art. 22 ust. 1 winna być transponowana do polskiego porządku prawnego do dnia 7 maja 2026 roku. W okresie przed dokonaniem jej transpozycji organy władzy publicznej zobowiązane są do dokonywania prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego i powstrzymywania się od działań, które byłyby niezgodne z celami danej dyrektywy⁷. W niniejszym wypadku oznacza to obowiązek powstrzymywania się przez organy władzy od podejmowania działań noszących znamiona powództw typu SLAPP, których dotyczy przywołana dyrektywa.

Ze względu na generalno-abstrakcyjny charakter uchwały Gminy Jasieniec nie sposób wykluczyć, że może ona stanowić podstawę także do powództw typu SLAPP. Paragraf 1 tejże uchwały wyraża bowiem poparcie Rady Gminy Jasieniec dla wnoszenia przez Gminę powództw w sprawach cywilnych z zakresu ochrony dóbr osobistych Gminy, w szczególności wiarygodności, wizerunku i dobrego imienia. Tym samym upoważnia Wójta Gminy Jasieniec do podjęcia odnośnych działań, co wynika także z § 2 delegującego wykonanie uchwały na ten właśnie organ. Również uzasadnienie uchwały wskazuje na rzeczywisty zamiar stosowania środków prawnych ograniczających wolność wypowiedzi w postaci powództw cywilnych w przedmiocie ochrony dóbr osobistych. Wreszcie, w uzasadnieniu uchwały odniesiono się do konkretnych podmiotów, które mają dokonywać rzekomych naruszeń dóbr osobistych Gminy Jasieniec, jakimi są użytkownicy grupy „Gmina Jasieniec bez obłudy” w serwisie społecznościowym Facebook.

Warto podkreślić, że sam fakt podjęcia tego rodzaju uchwały może wywierać efekt mrozący na uczestników debaty publicznej i skutecznie zniechęcać do wypowiadania się w sprawach publicznych z obawy przed ewentualnymi działaniami odwetowymi.

Co więcej, z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawnego zamieszczone w uzasadnieniu stwierdzenie, że: „Rolą Gminy oprócz pilnowania porządku i zajmowania się sprawami publicznymi, jest także (...) dbanie, aby przekaz o działalności organów Gminy odpowiadał prawdzie”, co miałoby stanowić uzasadnienie do wytaczania przez Gminę powództw przeciwko uczestnikom debaty publicznej, rodzi daleko idące wątpliwości. Nie negując możliwości podejmowania przez władze gminy

⁷ Zob. przykładowo: W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, rok LXXVIII, zeszyt 1, 2016, s. 99-111.

działań o charakterze informacyjnym, podkreślić należy, że jej działalność musi podlegać swobodnej debacie publicznej uwzględniającej wiele podmiotów, m.in. dziennikarzy, aktywistów, badaczy, szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie, organy kontroli czy nawet sądy powszechne.

Z tych przyczyn, przez wzgląd na zasadę subsydiarności Rzecznika, działając na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity, Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm., dalej: ustawa o RPO) — uprzejmie proszę o rozważenie zasadności zastosowania środka prawnego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 w zw. z 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) w celu doprowadzenia do wyeliminowania z obrotu uchwały Rady Gminy Jasieniec nr III.29.2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. Ostatnie pismo Rzecznika w postępowaniu wyjaśniającym skierowane do Wójta Gminy Jasieniec, jak wskazano wyżej, w dalszym ciągu pozostaje bowiem bez odpowiedzi, co uniemożliwia kontynuowanie tego postępowania⁸.

Jednocześnie, przez wzgląd na okoliczność, że zaniechanie organu gminy utrudnia Rzecznikowi wykonywanie konstytucyjnych kompetencji, a przez to pośrednio ogranicza efektywną ochronę wolności i praw obywateli, działając na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o RPO — zwracam się do Pana Wojewody z uprzejmą prośbą o zbadanie przedmiotowej sprawy w części, w jakiej organ gminy zaniechał obowiązku współdziałania z Rzecznikiem i udzielania mu pomocy i w tym zakresie o rozważenie zasadności wezwania organu do zaprzestania naruszeń prawa, a ponadto o poinformowanie Rzecznika o podjętych działaniach.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁸Dnia 19 lipca 2024 r. RPO zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Jasieniec z prośbą o wyjaśnienia dot. spornej uchwały. W odpowiedzi Rzecznik otrzymał odpowiedź podpisaną przez Wójta Gminy Jasieniec. W związku z tym, że wyjaśnienia nie dotyczyły informacji, o których przekazanie wystąpiono –15 listopada 2024 r. Rzecznik zwrócił się z pismem zawierającym prośbę o wyjaśnienia do Wójta Gminy Jasieniec. Pismo to pozostaje bez odpowiedzi.

Do wiadomości:

1. Wnioskodawca (adres e-mail);
2. Wójt Gminy Jasieniec (ePUAP);
3. Przewodniczący Rady Gminy Jasieniec
Urząd Gminy Jasieniec (ePUAP).