



Warszawa, 12-10-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

VII.022.10.2026.KNK

Pan

Jerzy Fedorowicz

**Przewodniczący Komisji Kultury
i Środków Przekazu Senatu RP**

Pan

Jan Hamerski

**Przewodniczący Komisji Infrastruktury
Senatu RP**

Kancelaria Senatu RP

AE:PL-20189-46019-DVEJA-29

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w związku z trwającymi pracami nad ustawą z dnia 8 października 2026 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (wcześniej druk sejmowy nr 2693, dalej jako: ustawa) — działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r.

poz. 1264 ze zm.) — uprzejmie przedstawiam następujące uwagi z prośbą o ich przekazanie członkom Wysokich Komisji oraz uwzględnienie w pracach nad ustawą.

Poważne wątpliwości Rzecznika budzi przyjęte w ustawie wyłączenie rejestru domen internetowych wykorzystywanych do rozpowszechniania nielegalnych treści spod przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 ze zm., dalej jako: u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 11n ust. 10 zd. 2 ustawy „[d]o rejestru [domen internetowych wykorzystywanych do rozpowszechniania nielegalnych treści - wtrącenie własne] nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 oraz z 2025 r. poz. 1844)”. Wpis domeny internetowej do rejestru domen wykorzystywanych do rozpowszechniania nielegalnych treści stanowi szczególny i bardzo inwazyjny mechanizm, który w swej istocie zakłada, że w niektórych sytuacjach może dojść do blokady dostępu do treści, które nie mają charakteru nielegalnego, a jedynie współdzielą infrastrukturę z treściami nielegalnymi. Stosowanie tego mechanizmu byłoby możliwe tylko wobec domen umożliwiających dostęp do nielegalnych treści, których rozpowszechnianie może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego, o którym mowa w art. 11a ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy, lub nawołujących do popełnienia tego czynu zabronionego, jeśli cyt. „1) strona internetowa objęta decyzją, o której mowa w art. 11m ust. 1 pkt 1, służy w sposób stały lub w przeważającym zakresie do rozpowszechniania nielegalnych treści lub 2) uniemożliwienie dostępu wyłącznie do nielegalnych treści objętych decyzją, o której mowa w art. 11m ust. 1 pkt 1, w szczególności przez wskazanie dokładnego adresu URL, jest technicznie niemożliwe albo oczywiście nieskuteczne, lub 3) dostawca usług pośrednich, do którego skierowano decyzję, o której mowa w art. 11m ust. 1 pkt 1, nie wykonał jej pomimo dodatkowego wezwania do wykonania decyzji” (art. 11n ust. 1 ustawy).

Część z wyżej wskazanych przesłanek ma charakter klauzul generalnych, a szczególności taki charakter ma wyrażenie „w sposób stały lub w przeważającym zakresie”. Posłużenie się przez ustawodawcę takimi wyrażeniami znajduje uzasadnienie w potrzebie zapewnienia skuteczności wykonywania przez organ ustawowych zadań w zróżnicowanych stanach faktycznych. Równocześnie, stosowanie inwazyjnego mechanizmu, który może mieć poważne skutki dla wolności wypowiedzi i wymiany informacji, w oparciu o w istotnej mierze ocenne przesłanki, powinno podlegać kontroli społecznej, czego fundamentalną gwarancją są uprawnienia wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 ze zm., dalej jako: u.d.i.p.). Korzystanie z tych uprawnień przez obywateli umożliwiłoby im kontrolę tego, czy nie dochodzi do nadmiernego blokowania legalnych treści i, w związku z tym, przysługujących im konstytucyjnych praw i wolności.

W tym miejscu należy przypomnieć, że prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, a jego ograniczenia podlegają ocenie pod kątem spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez projektodawcę „[c]elem Projektodawcy jest zapewnienie ograniczonego dostępu do rejestru, z uwagi na chęć uniknięcia promowania domen, które mogą mieć charakter przestępczy i które mogłyby stanowić zachętę do obchodzenia blokady”. Argumentacja ta nie wydaje się prawidłowa. Samo założenie, że możliwość poznania nazwy blokowanej domeny, czy też powodu jej zablokowania przez organ, prowadzi do „promowania” domen, które mogą mieć charakter przestępczy lub stanowić zachętę do obchodzenia blokady jest nieprzekonujące. Potwierdza to okoliczność, że analogiczne mechanizmy zawarte w art. 15f ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 595) i art. 20 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1803 ze zm.), których wykorzystanie może rodzić

analogiczne do wskazanych przez projektodawcę ryzyka, nie wiązało się z ograniczeniem prawa dostępu do tych rejestrów.

Warto przypomnieć, że w art. 8 ust. 3 zd. 1 u.d.i.p., zawarto konkretny katalog materiałów, co do których istnieje obowiązek publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Treść rejestrów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p., do nich nie należy, gdyż w przepisie przewidziano jedynie udostępnianie informacji „o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych”. Wobec tego nawet bez kwestionowanego przepisu nie powstawałby obowiązek publikowania tego rejestru w całości, chyba że sam Prezes UKE tak postanowi w myśl art. 8 ust. 3 zd. 2 u.d.i.p. Skoro zaś nie ma obowiązku zapewnienia bezwnioskowego dostępu do rejestru, zawarte w nim informacje byłyby dostępne jedynie na wniosek, co istotnie ogranicza ryzyko identyfikowane przez projektodawcę. Aktualny stan prawny w zakresie dostępu do przedmiotowego rejestru wydaje się adekwatny i wystarczający do wskazanego w uzasadnieniu celu.

Artykuł 11a ust. 2 pkt 1 powinien być uzupełniony w celu zapewnienia spójności z art. 14 ust. 4 aktu o usługach cyfrowych (DSA)¹ w celu rozszerzenia katalogu praw i wolności podlegających ochronie.

Jak wskazywano już w opinii RPO z dnia 26 lutego br.², w celu zapewnienia spójności normy kształtowanej poprzez art. 11a ust. 2 pkt 1 z art. 14 ust. 4 aktu o usługach cyfrowych nakazującym uwzględnianie w procesie moderacji nie tylko „swobody wypowiedzi usługobiorcy”, lecz „praw i prawnie uzasadnionych interesów wszystkich

¹ 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 (Dz.U. L 277 z 27.10.2022, str. 1-102; powołane jako: akt o usługach cyfrowych).

² Zob. Wystąpienie RPO do Ministra Cyfryzacji z dnia 26 lutego 2026 r. (VII.022.10.2026.KNK), dostępna w BIP Biura RPO pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-03/Do_MC_internet_blokowanie_projekt_opinia_26_02_2026.pdf.

zaangażowanych stron, w tym zapisanych w Karcie praw podstawowych [praw] odbiorców usługi, takich jak wolność wypowiedzi, wolność i pluralizm mediów i inne prawa podstawowe i wolności”, powinno się zmodyfikować wskazany przepis ustawy, uwzględniając w jego treści cytowany fragment rozporządzenia UE. Uwzględnienie w treści wskazanego przepisu szerszej kategorii praw i prawnie uzasadnionych interesów użytkowników pozwoliłoby użytkownikom na ujmowanie w treści wniosku także i takich sytuacji, które – nawet tylko w percepcji wnioskodawcy – dotyczą naruszenia innych praw i wolności niż swoboda wypowiedzi. Taka modyfikacja poszerzyłaby zakres możliwej do zaprezentowania organowi argumentacji i ułatwiłaby wnioskodawcom skuteczne konstruowanie zarzutów.

Należy rozważyć dodanie do art. 11a ust. 1 pkt 3 ustawy, w którym mowa o nawoływaniu do popełnienia czynu zabronionego określonego w pkt 1 lub 2, także publicznego pochwalania popełniania co najmniej części czynów zabronionych określonych w art. 11a ust. 1 pkt 1-2.

Choć decyzja o ujęciu konkretnych czynów zabronionych w katalogu z art. 11 a pkt 1 – 2 projektu co do zasady mieści się w zakresie swobody ustawodawcy, należy mieć na względzie konieczność ważenia chronionych wartości i ograniczanych wolności, w szczególności ochronę wolności wypowiedzi i kwalifikowanych wartości konstytucyjnych z art. 31 ust. 3, takich jak porządek publiczny oraz podstawowe prawa i wolności innych osób, które projektowana regulacja ma chronić. Jak wskazywano już w opinii RPO z 12 lutego 2025 roku³, decydując się na wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na usunięcie nielegalnych treści z Internetu, ustawodawca powinien uwzględniać także tzw. negatywny aspekt wolności („wolności od”) i w konsekwencji skorzystać z okazji do wprowadzenia narzędzi umożliwiających skuteczne

³ Wystąpienie do Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2025 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-internet-blokowanie-nielegalnych-tresci-projekt-opinia-mc-stanowisko>, s. 15.

przeciwdziałanie rozpowszechnieniu najbardziej szkodliwych treści, w tym treści dyskryminujących oraz stanowiących przykład nawoływania do nienawiści.

Choć kryteria wskazane w uzasadnianiu projektu⁴, za pomocą których dokonano wyboru czynów zabronionych, o których mowa w projektowanym art. 11 ust. 1 pkt 1-2 wydają się uzasadnione, niezrozumiałe jest całkowite porzucenie możliwości nakazania zablokowania treści stanowiących publiczne pochwalanie popełnienia poważnych przestępstw. Rozwój społeczeństwa informacyjnego, prócz swych niewątpliwych zalet, niesie ze sobą też poważne zagrożenia takie jak trudność w zastosowaniu adekwatnej reakcji karnoprawnej na pochwalanie popełniania przestępstw w Internecie, w tym w serwisach społecznościowych, które w realiach powszechnej cyrkulacji treści w sieci mogą powodować katastrofalne skutki dla porządku publicznego oraz standardów przestrzegania praw i wolności jednostki.

Z pewnością omawiane tu narzędzie stanowiłoby zasadny środek reakcji na treści, w których dochodzi do publicznego pochwalania m.in. stosowania przemocy lub groźby karalnej ze względu na rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie bądź bezwyznaniowość i przynależność polityczną; handlu ludźmi; przestępstw związanych z propagowaniem totalitarnych ideologii (nazizmu, komunizmu, faszyzmu lub innego ustroju totalitarnego) oraz nawoływaniem do nienawiści; publicznego znieważenia grupy ludności albo osoby lub naruszenia nietykalności cielesnej osoby z powodu jej przynależności.

W tym kontekście warto wskazać, że już przy stosowaniu art. 11a ust. 1 pkt 1 w zakresie, w którym dotyczy rozpowszechnienia treści mogących wyczerpywać znamiona czynu zabronionego określonego w art. 200b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383 ze zm., dalej jako: k.k.) organ właściwy będzie

⁴ „1) zakwalifikowanie danego przestępstwa jako przestępstwa internetowego rozumianego jako przestępstwo związane z Internetem według sposobu działania (modus operandi) sprawcy; 2) przestępstwo internetowe jest związane z rozpowszechnianiem treści; 3) uniemożliwienie dostępu do treści nie powoduje negatywnych skutków dla dyskursu obywatelskiego i procesów wyborczych, zob. s. 5 uzasadnienia projektu.

musiał oceniać czynność sprawczą „publicznego propagowania lub pochwalania”, w tym wypadku zachowań o charakterze pedofilskim. Powyższe nie stanowiło jednak w dyskursie argumentu za wykluczeniem przywołanego przepisu z omawianego katalogu.

Mając na uwadze powyższe, a także argumentację przedstawioną w toku wcześniejszych prac nad ustawą z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁵ należy rozważyć umieszczenie w art. 11a ust. 2 pkt 3 także kryterium „publicznego pochwalania” w rozumieniu art. 255 § 3 Kodeksu karnego⁶. Czynność sprawczą pochwalania, o którym mowa w przywołanym przepisie jest rozumiana jako wyrażanie dodatniej oceny czynu, jego akceptacji, wzbudzenia wrażenia, że popełnienie przestępstwa jest słuszne i zasługuje na aprobatę⁷. W doktrynie prawa karnego i orzecznictwie podkreśla się, że pochwalanie przestępstwa (tak samo nawoływanie do niego) musi w praktyce przejawiać się jednoznacznymi zachowaniami sprawcy, co sprawia, że pochwała musi stanowić ewidentne wyrażenie aprobaty dla przestępstwa, gdzie wszelkie wątpliwości odnośnie do rzeczywistej intencji sprawcy, należy rozstrzygać na jego korzyść⁸. Mając na względzie uwzględnione w omawianej ustawie gwarancje, prawidłowość oceny danego zachowania jako publicznego pochwalania stanowiłaby przedmiot oceny sądu dokonywanej przed wykonaniem nakazu.

Wyrażam nadzieję, że powyższe uwagi zostaną poddane rozwadze Senatorów i Senatorek w ramach prac nad ustawą.

⁵ Zob. s. 2 uzasadnienia uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw druk 2069
<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2069>.

⁶ Na marginesie warto wskazać, że w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 grudnia 2025 r. zdefiniowanie określenia „pochwalać popełnienie czynu zabronionego” wskazano jako jedną z możliwych alternatyw dokonania korekty budzącego wątpliwości przepisu, zob. s. 6 opinii.

⁷ Zob. D. Gruszecka [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, red. J. Giezek, Warszawa 2021, art. 255 wraz z przywołaną tam literaturą.

⁸ Wyrok SA w Warszawie z 21.04.2021 r., II AKa 212/20, LEX nr 3189610; por. A. Michalska-Warias, Kodeks karny. Część szczególna, t. II, 2013, s. 318.

Z poważaniem

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/