

Uchwała nr 198
Rady Działalności Pożytku Publicznego
z dnia 19 maja 2026 roku
w sprawie projektu ustawy o szczególnych środkach ochrony osób uczestniczących
w debacie publicznej

Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338) oraz § 10 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2052), uchwała się stanowisko Rady Działalności Pożytku Publicznego w sprawie rządowego projektu ustawy o szczególnych środkach ochrony osób uczestniczących w debacie publicznej.

§ 1

Rada Działalności Pożytku Publicznego negatywnie opiniuje rządowy projekt ustawy o szczególnych środkach ochrony osób uczestniczących w debacie publicznej w obecnym brzmieniu.

Rada jednocześnie apeluje o wprowadzenie na etapie prac parlamentarnych poprawek, które zwiększą skuteczność projektowanych rozwiązań, przy zachowaniu sprawnego procedowania projektu ze względu na znaczenie regulowanej materii oraz potrzebę pilnego wdrożenia skutecznych mechanizmów ochrony osób uczestniczących w debacie publicznej.

RDPP podkreśla, że skuteczna ochrona osób uczestniczących w debacie publicznej stanowi element realizacji wartości wskazanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, obejmujących demokrację, praworządność i pluralizm, a także art. 11 Karty Praw Podstawowych UE gwarantującego wolność wypowiedzi oraz pluralizm mediów. Ochrona dialogu z udziałem zaangażowanego społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów pozostaje jednym z kluczowych warunków funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

§ 2

Rada Działalności Pożytku Publicznego docenia podjęcie przez Radę Ministrów tematu ochrony osób uczestniczących w debacie publicznej przed strategicznymi powództwami zmierzającymi do jej ograniczenia. Rada pozytywnie ocenia również fakt, że rządowy projekt przewiduje rozwiązania wykraczające poza minimum wymagane przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069, w szczególności obejmuje ochroną także postępowania krajowe, a nie wyłącznie sprawy transgraniczne. Rada podkreśla, że w polskich warunkach jest to rozwiązanie szczególnie istotne, ponieważ wiele postępowań zmierzających do wywarcia presji na dziennikarzy, aktywistów, sygnalistów, organizacje społeczne oraz inne osoby uczestniczące w debacie publicznej ma charakter krajowy i lokalny.

RDPP zwraca uwagę, że projekt ustawy koncentruje się przede wszystkim na instrumentach procesowych w postępowaniach cywilnych, nie odnosząc się szerzej do systemowych działań służących przeciwdziałaniu efektowi mrożącemu wobec osób uczestniczących w debacie publicznej oraz do pozasądowych form wywierania presji na osoby uczestniczące w życiu publicznym.

§ 3

Rada Działalności Pożytku Publicznego zwraca uwagę, że kluczowym środkiem walki ze SLAPP-ami jest możliwość szybkiego oddalenia powództwa, tak aby osoba pozwana nie była zmuszona do uczestniczenia w wieloletnim, kosztownym i obciążającym postępowaniu. To właśnie długość procesu, koszty obrony, stres oraz konieczność angażowania zasobów organizacyjnych stanowią jeden z głównych mechanizmów wywoływania efektu mrożącego.

Projekt przewiduje mechanizm wczesnego oddalenia powództwa, jednak opiera go na pojęciu „powództwa oczywiście bezzasadnego”. Rada wskazuje, że pojęcie to było dotychczas stosowane przede wszystkim do pism pozbawionych jakiegokolwiek sensu, w przypadku których już na pierwszy rzut oka widać, że nie zasługują na uwzględnienie. Tymczasem postępowania typu SLAPP często są inicjowane przez podmioty dysponujące znacznymi zasobami finansowymi, organizacyjnymi i prawnymi.

Korzystają one z usług profesjonalnych pełnomocników, którzy potrafią przygotować pozew stwarzający pozory zasadności, nawet jeżeli rzeczywistym celem postępowania jest stłumienie krytyki lub zniechęcenie do udziału w debacie publicznej.

W ocenie Rady pozostawienie tego mechanizmu w obecnym kształcie może znacząco ograniczyć jego praktyczną skuteczność. Nie wystarczy zakładać, że sądy zmienią utrwalony sposób interpretowania pojęcia „oczywistej bezzasadności”. Ciężar problemu oraz znaczenie ochrony debaty publicznej wymagają bardziej jednoznacznej zmiany ustawowej, która pozwoli sądom skutecznie identyfikować i eliminować powództwa typu SLAPP na wczesnym etapie postępowania.

§ 4

Rada Działalności Pożytku Publicznego zwraca uwagę, że zgodnie z dyrektywą 2024/1069 w postępowaniach typu SLAPP ciężar wykazania zasadności roszczenia powinien spoczywać na powodzie. Oznacza to, że po uruchomieniu mechanizmu ochronnego to powód powinien wykazać, że jego roszczenie nie ma charakteru oczywiście bezzasadnego ani nie stanowi nadużycia postępowania sądowego zmierzającego do stłumienia debaty publicznej. Projekt ustawy nie zawiera jednak wyraźnego przepisu w tym zakresie. W konsekwencji zastosowanie znajdą ogólne zasady postępowania cywilnego, w tym rozwiązania właściwe dla spraw o ochronę dóbr osobistych, w których pozwany często musi wykazywać brak bezprawności swojego działania. Rada wskazuje, że w praktyce może to prowadzić do dodatkowego obciążenia osób i organizacji, które są celem SLAPP-ów.

§ 5

Rada Działalności Pożytku Publicznego wskazuje, że projekt nie przewiduje szczególnych rozwiązań dotyczących rekompensaty dla osoby pozwanej w postępowaniu typu SLAPP, obejmującej zadośćuczynienie za krzywdę oraz odszkodowanie za szkodę spowodowaną takim postępowaniem. W obecnym kształcie projektu dochodzenie takich roszczeń musiałoby następować w osobnym postępowaniu. W ocenie Rady rozwiązanie to jest niewystarczające. Osoba lub organizacja dotknięta SLAPP-em byłaby zmuszona do inicjowania kolejnej sprawy

sądowej, ponoszenia dalszych kosztów, angażowania zasobów oraz pozostawania w stanie przedłużającego się sporu.

§ 6

Rada Działalności Pożytku Publicznego zwraca uwagę, że projekt nie odnosi się w sposób wystarczający do problemu wytaczania procesów o ochronę reputacji przez organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, instytucje publiczne lub podmioty zależne od władzy publicznej. Jest to szczególnie istotne, ponieważ w takich przypadkach sankcje finansowe przewidziane w projekcie mogą nie pełnić skutecznej funkcji odstraszającej. Ostateczny ciężar finansowy nie jest bowiem ponoszony przez osoby podejmujące decyzję o wytoczeniu powództwa, lecz przez podatników.

§ 7

Rada Działalności Pożytku Publicznego podkreśla, że ochrona przed SLAPP-ami nie może ograniczać się wyłącznie do procedury cywilnej. W polskich warunkach istotnym narzędziem wywierania presji na uczestników debaty publicznej pozostają również postępowania karne, w szczególności sprawy o zniesławienie.

§ 8

RDPP podkreśla, że odpowiedzialność za tworzenie warunków dla bezpiecznej, pluralistycznej i rzeczywistej debaty publicznej spoczywa na administracji państwowej i jednostkach samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach.

Zgodnie ze Strategią UE na rzecz stosowania Karty Praw Podstawowych, rekomendacjami Komisji Europejskiej oraz standardami Rada Europy, państwo powinno aktywnie wspierać przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych mediów oraz uczestnictwa obywatelskiego, a także przeciwdziałać działaniom wywołującym efekt mrożący wobec osób angażujących się w sprawy publiczne.

§ 9

Rada Działalności Pożytku Publicznego wskazuje, że problem SLAPP-ów dotyczy coraz większej liczby aktywistów, organizacji społecznych i innych osób uczestniczących w debacie publicznej.

RDPP zwraca uwagę na zjawisko działań wywołujących efekt porównywalny do strategicznych postępowań typu SLAPP, potocznie określanych jako quasi-SLAPP, a obejmujących m.in. zastraszanie, nękanie, marginalizowanie osób uczestniczących w debacie publicznej, skoordynowane działania dyskredytujące, stygmatyzujące lub podważające wiarygodność, wywieranie nacisków instytucjonalnych, działania odwetowe lub inne formy ograniczania udziału w życiu publicznym.

Działania takie mogą prowadzić do autocenzury, wycofywania się obywateli i obywaterek z aktywności społecznej oraz osłabiania pluralizmu debaty publicznej, nawet jeśli nie przybierają formy formalnego postępowania sądowego, zatem skuteczna ochrona nie może ograniczać się wyłącznie do instrumentów procesowych. Potrzebne są również działania wspierające odporność organizacji społecznych na presję w innej formie. RDPP rekomenduje rozważenie uzupełnienia działań legislacyjnych o mechanizmy monitorowania przypadków SLAPP i quasi-SLAPP, działania edukacyjne oraz standardy ochrony osób uczestniczących w debacie publicznej, które powinny być wdrożone w instytucjach. Ponadto Rada rekomenduje rozwinięcie programu wsparcia dla organizacji społecznych i osób uczestniczących w debacie publicznej, który obejmowałby budowanie wiedzy i odporności na SLAPP-y i inne zjawiska wywołujące podobny efekt, dostęp do doradztwa prawnego, superwizji i konsultacji psychologicznej, wsparcie komunikacyjne oraz możliwość szybkiego uruchomienia środków w sytuacjach wywierania nacisku przez postępowania sądowe lub groźby ich wszczęcia. Program taki powinien być tworzony we współpracy z organizacjami społecznymi, środowiskami dziennikarskimi, organizacjami prawniczymi oraz instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za ochronę społeczeństwa obywatelskiego.

Ochrona przed SLAPP i quasi-SLAPP służyć powinna nie tylko ochronie wolności wypowiedzi, ale również realizacji wolności zrzeszania się, prawa do udziału w życiu

publicznym oraz prawa obywateli i obywaterek do współdecydowania o sprawach publicznych.

§ 10

Niniejszą uchwałę należy przekazać do Kancelarii Sejmu, Marszałka Sejmu, Kancelarii Senatu, Marszałka Senatu oraz Ministra Sprawiedliwości.

§ 11

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Współprzewodniczący
Rady Działalności Pożytku Publicznego
Michał Braun
Maciej Kunysz