

OPINIA STOWARZYSZENIA KAMPANIA PRZECIW HOMOFOBII

W ZAKRESIE RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY O OCHRONIE OSÓB UCZESTNICZĄCYCH W DEBACIE PUBLICZNEJ PRZED OCZYWIŚCIE BEZZASADNYMI ROSZCZENIAMI LUB STANOWIĄCYMI NADUŻYCIEM POSTĘPOWANIAMI SĄDOWYMI

Opracowanie: Annamaria Linczowska
Osoby konsultujące: adw. Alicja Sukiennik, r.pr. Marcin Pawelec-Jakowiecki

1. Uwagi wstępne

Stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii (KPH) jest działającą od 2001 roku organizacją pozarządową, której celem jest zapewnienie poszanowania praw człowieka i równego traktowania każdej osoby w Polsce, z uwzględnieniem jej orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, bez względu na różnice społeczne, polityczne i religijne. KPH działa na rzecz osób homoseksualnych, biseksualnych i transpłciowych (LGBT) oraz ich bliskich i rodzin, poprzez rzecznictwo społeczne, prawne i polityczne, a także budowanie silnego wsparcia sojuszniczego.

KPH dostrzega potrzebę zapewnienia ram prawnych przeciwdziałania nadużywaniu prawa wobec osób aktywistycznych i dziennikarskich w związku z ich udziałem w debacie publicznej. W ciągu ostatnich lat, zwłaszcza w czasie rządów poprzedniej koalicji rządzącej, wielokrotnie instytucje prawne, zarówno na gruncie prawa cywilnego, szczególnie w kontekście ochrony dóbr osobistych, jak i prawa karnego, w tym instrumentalne wykorzystywanie regulacji Kodeksu karnego z zakresu ochrony uczuć religijnych, były nadużywane i prowadziły, zamiast do zapewnienia należytej ochrony prawnej, do represji i zniechęcania osób LGBT+ do udziału w debacie publicznej, wywołując tym samym tzw. efekt mrożący. Polska zajmuje niechlubne miejsce w czołówce tych państw europejskich, w których SLAPPy (strategiczne powództwa przeciwko partycypacji publicznej) są nadużywane. Powyższe, tym bardziej przesądza o konieczności implementacji dyrektywy unijnej, jednakże zaproponowany przez projektodawcę sposób wymaga szeregu zmian, celem zapewnienia właściwej ochrony przed SLAPPami.

2. Uwagi ogólne

Mimo niewątpliwie słuszných intencji projektodawcy, wejście ustawy w życie może prowadzić do osiągnięcia celu przeciwnego do zamierzonego polegającego na zniechęceniu osób do korzystania z ochrony swoich praw na gruncie prawa cywilnego, co prowadzić będzie albo do rezygnacji z ochrony dóbr osobistych albo do stosowania, zamiast instrumentów prawa cywilnego, instytucji karnoprawnych, w tym przede wszystkim inicjowania spraw prywatnoskargowych o występki z art. 212 i art. 216 k.k.¹. Powyższe, połączone również z podniesioną od lipca 2025 roku opłatą tytułem zryczałtowanych kosztów postępowania od prywatnych aktów oskarżenia, skutkować będzie realnym pozbawieniem osób aktywistycznych możliwości obrony swoich praw. Projektodawca, zdaje się dostrzegać nierównowagę sił pomiędzy uczestnikiem debaty publicznej a podmiotem, którego prawa

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383).

rzekomo udział w debacie publicznej miał naruszać, jednakże nie wprowadza wystarczających mechanizmów chroniących przed arbitralnym i pozbawionym kontroli uznawaniem powództw za podlegające odrzuceniu lub oddaleniu na gruncie regulacji opiniowanej ustawy.

3. Uwagi dotyczące projektu ustawy

3.1. Zagadnienia wstępne

Już sama nazwa ustawy wymaga korekty - proponowana przez projektodawcę nazwa *“ustawa o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi”* powinna być zmieniona poprzez dodanie słowa *“prawa”* po *“nadużycie”*, celem sprecyzowania, że dotyczy ona nadużycia prawa. W ocenie Stowarzyszenia, zasadnym byłoby rozważenie zamiast tworzenia nowej ustawy szczególnej implementowanie jej przepisów do istniejących już ustaw, w szczególności do Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu cywilnego, albowiem materia objęta projektowanymi zmianami *de facto* pokrywa się z regulacjami prawa i postępowania cywilnego. Podstawą budowania zaufania osób obywatelskich wobec prawa jest tworzenie przejrzystych regulacji, a także przedstawianie ich w jak najmniejszej liczbie aktów prawnych. Powyższe wpłynie pozytywnie na praktyczne stosowanie przedmiotowej ustawy, gdyż najczęściej sięga się do przepisów ogólnych, a często fachowe podmioty i strony mogą nie mieć faktycznej wiedzy o ustawach szczególnych. Nota bene, bazując na wieloletnim doświadczeniu Stowarzyszenia w sprawach dyskryminacyjnych, analogiczną uwagę poczynić można również w kontekście tzw. ustawy równościowej².

3.2 Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy

Przechodząc do omówienia poszczególnych przepisów projektowanej ustawy, zwrócić uwagę należy na brak precyzyjności projektodawcy. Już w art. 1 użyte zostało ogólne sformułowanie *“ustawa reguluje środki ochrony osób”*, pomijając określenie, czy chodzi o ochronę osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W ocenie Stowarzyszenia, koniecznym chociażby ze względu na daleko idące konsekwencje uznania danego powództwa za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej dla powoda, jest sprecyzowanie, kto jest podmiotem chronionym przez ustawę. Z uwagi na zamierzenie projektodawcy, jakim jest dokonanie implementacji dyrektywy anty-SLAPP³, zasadnym wydaje się objęcie ochroną osób fizycznych i prawnych, co będzie stanowiło implementację minimalnego celu dyrektywy określonego w jej motywie 6, stanowiącym, iż *“celem niniejszej dyrektywy jest usunięcie przeszkód utrudniających prawidłowy przebieg postępowania cywilnego, a jednocześnie zapewnienie ochrony osobom fizycznym i prawnym, które angażują się w debatę publiczną w sprawach leżących w interesie publicznym, w tym dziennikarzom, wydawcom, organizacjom medialnym, sygnalistom i obrońcom praw człowieka, jak również organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, NGO, związkom zawodowym, artystom, naukowcom i nauczycielom akademickim, przed postępowaniami sądowymi, które są wszczynane przeciwko nim w celu powstrzymania ich od angażowania się w debatę publiczną”*.

² Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1452).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z dnia 11 kwietnia 2024 r. 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).

Projektodawca wielokrotnie posługuje się wyrażeniem *“[roszczenia] zmierzające wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, w tym przed roszczeniami oczywiście bezzasadnymi, a także czynnościami procesowymi stanowiącymi nadużycie prawa procesowego”*, które uznać należy za enigmatyczne, mogące dostarczać licznych problemów interpretacyjnych, a także wewnętrznie logicznie sprzeczne. W pierwszej kolejności, wprowadzenie rozróżnienia na roszczenia czy też powództwa zmierzające *“wyłącznie”* i *“głównie”* do stłumienia, ograniczenia czy zakłócenia debaty publicznej nie znajduje żadnego uzasadnienia w dyrektywie. Proponowana przez projektodawcę dystynkcja i zakwalifikowanie konkretnego roszczenia do jednego z tych typów będzie z pewnością dostarczała licznych problemów interpretacyjnych. Konsekwencje dla strony powodowej przewidziane ustawą są daleko idące, ich stosowanie zależy w dużej mierze od arbitralnej oceny sędziego. Marginalnie, wskazując na logiczną sprzeczność, rozważyć należy zmianę spójnika *“lub”* na spójnik *“albo”*, implikujący alternatywę rozłączną, albowiem niemożliwa jest koniunkcja roszczenia zmierzającego wyłącznie i głównie do ograniczania debaty publicznej.

W ocenie KPH dla osiągnięcia celu projektowanej ustawy w zakresie implementacji do polskiego porządku prawnego wprowadzenie kategorii powództw zmierzających wyłącznie do ograniczenia, stłumienia lub zakłócenia debaty publicznej jest zbędne. Unijny prawodawca w art. 4 pkt 3 dyrektywy anty-SLAPP definiując postępowanie sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej określa je jako postępowanie sądowe, którego głównym celem jest uniemożliwienie, ograniczenie lub penalizacja debaty publicznej. Dekodując zamiar projektodawcy jako wprowadzenie wyższego niż przewidziany dyrektywą standard poprzez zapewnienie szerszej ochrony i zwiększenie kategorii spraw cywilnych, które mogą być uznane za SLAPPy zasadnym wydaje się odejście od różnicowania roszczeń i wprowadzanie dwóch kategorii. Dlatego też Stowarzyszenie proponuje wprowadzenie bardziej ogólnej definicji określając SLAPPy jako postępowania zmierzające głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej. Powyższa definicja obejmuje, co wynika z zastosowania przysłówka *“głównie”*, również roszczenia zmierzające *“wyłącznie”* do stłumienia, ograniczenia i zakłócenia debaty publicznej, zwalniając sądy z arbitralnych decyzji w zakresie ich wskazywania. Za jej przyjęciem przemawia również postulat tworzenia możliwie najbardziej klarownych i jednoznacznych kryteriów uznania danego roszczenia za SLAPP ze względu na daleko idące przewidziane przez projektodawcę konsekwencje w zakresie samej procedury.

W art. 2 projektowanej ustawy wprowadzono definicję debaty publicznej. Mając na względzie poczynione powyżej uwagi zwłaszcza postulat klarowności i zrozumiałości aktu prawnego, KPH proponuje zmianę w tym zakresie poprzez zastosowanie następującego brzmienia: *“Ilekoć w ustawie jest mowa o debacie publicznej, należy przez to rozumieć podejmowanie wszelkich działań w związku z wykonywaniem prawa, w szczególności wolności wypowiedzi, informacji, ekspresji artystycznej, nauki, wolności zgromadzeń, zrzeszania się oraz sumienia i wyznania, które mogą budzić uzasadnione zainteresowanie społeczne”*. Proponowane przez projektodawcę wyliczenie w dalszej części komentowanego przepisu wydaje się być zbędne - mimo braku charakteru *numerus clausus* stanowić może sugestię dla sądów stosujących ustawę i w konsekwencji pozbawiać realnej ochrony wypowiedzi nim nie objęte. Co do samej treści definicji, Stowarzyszenie postuluje odwołanie się do najwyższych standardów ochrony praw człowieka mających swoje źródło zarówno w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa trybunału strasburskiego, jak i polskich standardów konstytucyjnych. Stąd też konieczność ujednolicenia pojęciowego do wolności ekspresji artystycznej (w miejsce wolności sztuki), jak również dodanie *explicite* wolności sumienia i wyznania. Wolność sumienia i wyznania w debacie publicznej wielokrotnie stanowiła przedmiot namysłu sądów w Polsce ze względu chociażby na próby ograniczenia wolności ekspresji artystycznej oraz wolności wypowiedzi osób aktywistycznych. W przeszłości, to właśnie argumenty związane z ochroną sumienia i wyznania wykorzystywane były do tłumienia debaty publicznej, przede wszystkim na gruncie prawa karnego i prób penalizowania łączenia tęczy - symbolu osób LGBT+ - z przedmiotami czci religijnej.

3.3. Kaucja na zabezpieczenie kosztów procesu

Projektodawca wprowadza również instytucję kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu. Powyższe rozwiązanie ocenić należy co do zasady pozytywnie, również z uwagi na brak możliwości orzekania o kaucji z urzędu. Powyższe determinuje niezbędną aktywność strony pozwanej w tym zakresie. Jednocześnie, w ustawie brakuje określenia, do kiedy przedmiotowy wniosek może być złożony, np. w pierwszym piśmie w sprawie lub odpowiedzi na pozew. Wprowadzenie prekluzji w tym zakresie zmniejszy szanse na torpedowanie przez stronę pozwaną postępowania cywilnego. Wobec braku prekluzji niezbędne wydaje się uzyskanie przez sąd stanowiska powoda w przedmiocie wniosku. Analogiczne rozważania w zakresie prekluzyjności wniosku, poczynić należy odnośnie wniosku pozwanego o oddalenie powództwa jako oczywiście bezzasadnego, o którym mowa w art. 8 ust.1 projektowanej regulacji.

Zmiany wymaga także wprowadzana wysokość kaucji. Zaproponowana przez projektodawcę możliwość wprowadzenia kaucji w wysokości odpowiadającej przewidywanej kwocie kosztów postępowania może stanowić nadmierne obciążenie dla strony powodowej, orzekane już na etapie swoistego przedsądu i wywoływać efekt mrożący, mogący zniechęcać, a w konsekwencji nawet uniemożliwić dochodzenie ochrony swoich praw na gruncie prawa cywilnego. Proponowana regulacja stanowi ograniczenie prawa do sądu i faktyczne orzekanie o kosztach na etapie przedsądu w formie “odwrotnego zabezpieczenia”, dla którego orzeczenia wystarczające jest jedynie uprawdopodobnienie, nie udowodnienie, bezzasadności powództwa. Dlatego też, Stowarzyszenie rekomenduje wprowadzenie górnej wysokości kaucji ustalonej na połowę wysokości kosztów. Również sam termin zapłaty kaucji winien być ograniczony nie tylko terminem końcowym, ale również początkowym, np. określonym na siedem dni po uprawomocnieniu postanowienia w przedmiocie kaucji, co pozwoli powodowi na zgromadzenie niezbędnych środków. Opisany przez projektodawcę mechanizm zaskarżania postanowienia w przedmiocie kaucji w ocenie KPH jest niezrozumiały, dlatego też Stowarzyszenie proponuje nadanie ust. 7 art. 3 następującej treści: *“Na postanowienie przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych”*. Zaprojektowaną konsekwencją braku uiszczenia kaucji w terminie jest odrzucenie pozwu, które to rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Jednakże, warto rozważyć dodanie zaskarżalności przedmiotowego postanowienia i wskazanie braku uiszczenia kaucji w wyznaczonym terminie jako jednej z przesłanek odrzucenia pozwu w art. 199 k.p.c.

3.4 Udział organizacji społecznych

Projektodawca w art. 4 przewiduje możliwość udziału w sprawie organizacji społecznych. Ze względu na obowiązujące brzmienie art. 61 i n. k.p.c. przepis ten wydaje się zbędny. Stowarzyszenie pragnie wskazać, iż dyrektywa anty-SLAPP przyznaje także uprawnienia związkom zawodowym, jednakże zgodnie z poglądami doktryny mogą one uczestniczyć w postępowaniu na gruncie już obowiązujących regulacji art. 61 k.p.c.⁴. W przypadku, gdyby projektodawca zdecydował się pozostawić art. 4 ustawy, KPH sugeruje bezpośrednie odwołanie się do obowiązujących przepisów poprzez zastąpienie sformułowania *“organizacje pozarządowe, mające w zakresie swoich statutowych zadań ochronę osób uczestniczących w debacie publicznej”* wyrażeniem *“organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 61 k.p.c.”*, a także zmianę brzmienia art. 4 w sposób, który w sposób jednoznaczny pozwoli na odróżnienie udziału organizacji od interwencji ubocznej.

3.5 Uznanie postępowania za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej

Przewidziane przez projektodawcę w art. 5 ustawy uprawnienie sądu do uznania z urzędu lub na wniosek danego postępowania za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej wydaje się być zasadne. Jak wskazano we wcześniejszej części opinii, Stowarzyszenie postuluje odejście od wskazywania, czy głównym czy też wyłącznym celem danego powództwa jest ograniczenie

⁴ m.in. A. Partyk [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Art. 1–505(39). Tom I, red. O. M. Piaskowska, LEX/el. 2025, art. 61.

debaty publicznej poprzez zmianę brzmienia przepisu w sposób następujący: *“sąd, z urzędu lub na wniosek pozwanego, może uznać postępowanie za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej, o czym uprzedza strony obecne na posiedzeniu lub pisemnie”*. Dodanie możliwości uprzedzenia pisemnego wydaje się być zasadne, chociażby z punktu widzenia efektywności procesu i jego szybkości. Przewidziane przez projektodawcę w dalszej części przepisu wytyczne dla sądów w zakresie tego, co powinno być uwzględniane przy uznawaniu danego powództwa za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej, warto przenieść do pierwszych artykułów ustawy, co pozwoli na wyodrębnienie swoistego “słowniczka” użytych w ustawie pojęć i zapewni jej wewnętrzną spójność. Samo wyliczenie w ocenie KPH jest zasadne, albowiem mimo swojego otwartego charakteru stanowić będzie istotną wskazówkę dla sądów, ograniczając ich arbitralność.

W art. 6 ustawy, podobnie jak w art. 9 i art. 12, projektodawca przewiduje obowiązek stwierdzenia przez sąd w wyroku lub postanowieniu, iż powództwo zmierzało do ograniczenia debaty publicznej. Powyższe rozwiązanie wydaje się być zbędne - uznanie powództwa za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej winno być wyjaśnione w uzasadnieniu orzeczenia, a nie w samej jego treści. Ponadto, z proponowanego brzmienia przepisów nie sposób ustalić, czy takie orzeczenie stanowić winno osobne postanowienie zawarte w wyroku, a jeśli tak to czy podlegające zaskarżeniu w sposób analogiczny np. do rozstrzygnięcia o kosztach. Projektodawca zdaje się nie przewidywać hipotetycznej sytuacji, w której sąd, mimo uznania powództwa za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej, powództwo uwzględnił przynajmniej w części i pomija ewentualną możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia. W ocenie KPH, wprowadzenie mechanizmu wskazywania bezpośrednio w treści wyroku lub postanowienia na uznanie powództwa za SLAPP, nie przełoży się na rzeczywistą ochronę osób biorących udział w debacie publicznej, dostarczy za to wielu problemów związanych z praktycznym stosowaniem tego przepisu.

3.6 Oczywista bezzasadność powództwa i nadużycie prawa

Projektodawca powiela również instytucje znane z prawa i postępowania cywilnego, tj. oddalenie powództwa jako oczywiście bezzasadnego oraz uznania powództwa za nadużycie prawa. W ocenie Stowarzyszenia, obowiązujące przepisy, z ewentualnymi precyzującymi zmianami, pozwalają na osiągnięcie celów projektodawcy. Dlatego też, KPH rekomenduje zmianę art. 7 ustawy poprzez dodanie do art. 191 [1] § 1a k.p.c. wskazania, że oczywista bezzasadność powództwa może wynikać z tego, że zmierza ono do ograniczenia debaty publicznej oraz zastąpienie art. 10 ustawy nowelizacją art. 4 [1] k.p.c. poprzez dodanie § 2 o następującym brzmieniu: *“za nadużycie prawa procesowego w rozumieniu paragrafu poprzedzającego mogą zostać uznane również powództwa zmierzające do ograniczenia debaty publicznej”*. Powyższe zmiany w zasadzie skutkować będą zbędnością regulacji przewidzianych w rozdziałach 2 i 3 projektowanej ustawy.

3.7 Sankcje i koszty procesu

Przechodząc do projektowanych rozwiązań dotyczących sankcji i kosztów procesu, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż proponowana grzywna w wysokości do 20-krotności minimalnego wynagrodzenia o pracę, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach do jego 100-krotności jest zdecydowanie za wysoka. W ocenie KPH, wystarczające dla osiągnięcia zamierzonych skutków, byłoby ustalenie jej górnej granicy na 10-krotność minimalnego wynagrodzenia. Zagrożenie tak wysoką grzywną ograniczałoby prawo do sądu i mogłoby powstrzymywać osoby fizyczne czy organizacje pozarządowe od dochodzenia swoich praw na drodze cywilnej. Przykładowo, licząc się z możliwością uznania powództwa za zmierzające do ograniczenia debaty publicznej i ryzykiem nałożenia wysokiej grzywny, KPH zaniechałaby skierowania powództwa przeciwko TVP w sprawie o pseudo-reportaż “Inwazja”. Ponadto, projektodawca nie precyzuje, czy brana pod uwagę przy orzekaniu grzywny wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę powinna dotyczyć tej w dniu wniesienia pozwu czy też w dacie orzekania, co ma daleko idące konsekwencje dla podejmowania przez powoda decyzji o wszczęciu postępowania i kształtowania przez niego roszczeń pozwu. Stowarzyszenie rekomenduje również wprowadzenie różnicowania między potencjalną grzywną w sytuacji oddalenia powództwa a cofnięciem pozwu - zrównywanie ewentualnych konsekwencji w tym zakresie ze sobą wydaje się być zbyt surowe i za daleko

idące. Orzeczenie w przedmiocie grzywny winno być zaskarżalne na zasadach ogólnych, dlatego też Stowarzyszenie proponuje zmianę brzmienia art. 13 ust. 4 w sposób analogiczny do proponowanej zmiany brzmienia art. 3 ust. 7.

Kolejna projektowana sankcja w postaci nałożenia na powoda obowiązku publikacji wyroku na jego koszt wydaje się być zbyt daleko idąca i mogąca łączyć się z nieproporcjonalnymi wydatkami po stronie powodowej. Dlatego też, Stowarzyszenie proponuje wprowadzenie mechanizmu podania wyroku do wiadomości publicznej i nadanie art. 13 ust. 3 ustawy następującej treści: *“W razie oddalenia powództwa w całości lub w części lub odrzucenia pozwu w razie i stwierdzenia, że postępowanie zmierza do ograniczenia debaty publicznej, sąd sąd może, a na wniosek pozwanego orzeka, podanie wyroku albo postanowienia do wiadomości publicznej poprzez umieszczenie go w budynku sądu lub na stronie internetowej sądu. Rozstrzygnięcie w przedmiocie podania wyroku do wiadomości publicznej stanowi sentencję orzeczenia”*, a także wskazanie minimalnego, miesięcznego, okresu umieszczenia wyroku w budynku sądu lub na stronie internetowej.

W przedmiocie rozstrzygnięć o kosztach postępowania, art. 14 projektowanej ustawy, uzupełnia regulacje ogólne. Celem zapewnienia większej klarowności i jednoznaczności projektowanych rozwiązań, Stowarzyszenie proponuje nadanie art. 14 ust. 1 następującego brzmienia: *“W razie oddalenia powództwa w całości lub w części lub odrzucenia pozwu w razie i stwierdzenia, że postępowanie zmierza do ograniczenia debaty publicznej sąd nakłada na powoda obowiązek zwrotu kosztów procesu na rzecz pozwanego z uwzględnieniem ust. 2.”* Regulacja projektowana w art. 14 ust. 2 może stwarzać ryzyko sztucznego i zbyt nadmiernego generowania kosztów postępowania, dlatego też być może zasadnym byłoby rozważenie wprowadzenia konkretnych ograniczeń ich wysokości.

3.8 Działania informacyjne i przepisy końcowe

Projektowane działania informacyjne, jak także przepisy zmieniające, nie budzą wątpliwości Stowarzyszenia. Jednakże, jeśli chodzi o przepisy końcowe, KPH wskazuje, iż okres *vacatio legis* winien być dłuższy, a ustawa dotyczyć może postępowań, które wszczęto po jej wejściu w życie. Projektowane zmiany mają na tyle duże konsekwencje dla powodów, iż wprowadzanie zmian w czasie trwania postępowań byłoby zbyt dużą ingerencją w zasady prawa do sądu i pewności postępowania.

4. Uwagi dotyczące uzasadnienie projektu ustawy

W uzasadnieniu projektodawca odwołuje się do treści dyrektywy anty-SLAPP, w tym m.in. do przewidzianej w niej możliwości stosowania kar. Projektodawca słusznie zaznacza w uzasadnieniu, iż kary te powinny być *“skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”*, a ich celem powinno być *“odstraszanie od nadużywania prawa procesowego”*. Tymczasem, jak wskazano w części dotyczącej samej treści projektowanej ustawy, kary te proporcjonalne nie są, a ich wysokość zamiast spełniać zamierzony cel, może wywoływać efekt mrozący i de facto ograniczać prawo do sądu.

Ponadto, nie można podzielić wyrażonego w uzasadnieniu poglądu, iż rozwiązania w zakresie oddalenia lub odrzucenia pozwu na wczesnym etapie procesu pozwolą na *“szybkie wyeliminowanie roszczeń, które są oczywiście bezzasadne lub stanowią oczywiste nadużycie prawa procesowego, co znacząco ogranicza czas i koszty związane z rozpoznaniem sprawy”*. Często bowiem konieczne jest przeprowadzenie choćby szcztkowego postępowania dowodowego, by możliwe było stwierdzenie, że doszło do nadużycia, a pozwany nie dąży jedynie do ochrony swoich praw zagwarantowanych przepisami. Odrzucenie pozwu winno dotyczyć kwestii formalnych, zaś ocena pozwu jako bezzasadnego stanowi już de facto jego wstępne merytoryczne rozpatrzenie. W ustawie nie wprowadzono wyraźnego rozgraniczenia między pozwem wyłącznie a głównie bezzasadnym, co może prowadzić do nadużyć ze

strony sądów oraz kształtowania się niejednolitej linii orzeczniczej, z powodu radykalnie odmiennej wykładni przepisów przez różne składy orzekające.

5. Uwagi co do oceny skutków regulacji

W ocenie Stowarzyszenia, przygotowana ocena skutków regulacji jest dalece niewystarczająca, powierzchowna i pomijająca istotne kwestie związane z wpływem wprowadzanej ustawy na prawo do sądu i realne wykorzystanie ochrony przed naruszeniami dóbr osobistych. W szczególności, projektodawca pomija konsekwencję polegającą na tym, że niektórzy pokrzywdzeni mogą zrezygnować z pozywania w obawie, że zostaną zaklasyfikowani jako SLAPP, co będzie wiązało się z ogromnymi konsekwencjami finansowymi, a także, że odrzucenie lub oddalenie pozwu bez jego merytorycznej kontroli, zgodnie z projektem na etapie swoistego przedsądu, może naruszać prawo do sądu

Przedstawione w OSR dane dotyczące liczby SLAPPów budzą wątpliwości pod względem wiarygodności, albowiem z ich pobieżnej analizy wynika, iż stwierdzano około 6 SLAPPów rocznie. Dane te mogą być istotnie zaniżone, a także nie dostarczają informacji, jakie podmioty najczęściej były pozywane, a jakie nadużywały swoich praw. Projektodawca zarówno w OSR, jak i w samej treści ustawy nie adresuje problemu tzw. „ciemnej liczby SLAPPów”, ani tym bardziej nie proponuje rozwiązań i mechanizmów zbierania danych.

Wskazać również należy, iż w przedstawionej przez projektodawcę części OSR pt. *„Jak problem został rozwiązany w innych krajach”* brak jest omówienia konkretnych rozwiązań prawnych, które mogłyby, po oczywistych zmianach, stanowić inspirację dla polskiego prawodawstwa. W ocenie Stowarzyszenia, zabrakło w szczególności szerokiego opracowania i zestawienia modeli rozwiązań w tym zakresie funkcjonujących w państwach europejskich, co mogłoby przełożyć się na wypracowanie dobrych i skutecznych rozwiązań prawnych. Faktycznie, projektodawca wspomina, iż problem SLAPPów zaadresowany został w prawodawstwie na Malcie, jednakże nie wskazuje dokładnie w jaki sposób.

Podsumowując, przedstawiona ocena skutków regulacji wydaje się zmierzać jedynie do wskazania pozytywnych skutków projektu, przy całkowitym ignorowaniu ryzyk z nim związanych, a także wewnętrznego braku spójności i nieściśłości ustawy. Część opisowa OSR nie zawsze daje konkretną odpowiedź na analizowane zagadnienie – stanowi raczej reprodukcję wcióż tych samych treści innymi słowami. Niedostrzegany jest wpływ ustawy na sektor przedsiębiorstw. W ocenie Stowarzyszenia, teza o przyspieszeniu postępowań stanowi raczej wyraz życzeniowego myślenia projektodawcy niż znajduje oparcie w treści projektowanej ustawy, brak jest regulacji dotyczących terminów procedowania środków odwoławczych, ustawa zaś wprowadza cały szereg rozwiązań od których środki odwoławcze przysługują. Dwukrotnie w polach „Tak”, „nie” „nie dotyczy” zaznaczono odpowiedź „nie dotyczy” podczas gdy była to odpowiedź nieprawdziwa.

6. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, w ocenie Stowarzyszenia wprowadzenie mechanizmów zabezpieczenia przed SLAPPami jest zasadne i konieczne. Projektowana ustawa dotyczy bardzo ważnych zagadnień związanych z realizowaniem podstawowych wolności obywatelskich w zakresie chociażby udziału w debacie publicznej, wolności wypowiedzi i wolności zrzeszania się. W

ocenie KPH, dla realizacji większości założeń ustawy konieczne jest wprowadzenie zmian w Kodeksie cywilnym oraz w Kodeksie postępowania cywilnego, celem zapewnienia rzeczywistego wykorzystywania zmian prawnych w praktyce. W ocenie Stowarzyszenia, proponowane wysokości grzywien są zbyt wysokie i mogą prowadzić do ograniczenia prawa do sądu. Wiele rozwiązań z ustawy o dalekoidących konsekwencjach dla powoda zapada już na etapie przedsądu, co również może prowadzić do niestosowania instrumentów prawa cywilnego celem dochodzenia swoich praw. Najpoważniejszą i najdalej idącą konsekwencją w ocenie KPH jest "*przeniesienie*" spraw z zakresu dóbr osobistych z reżimu cywilnego do reżimu karnego poprzez inicjowanie spraw prywatnoskargowych o występki z art. 212 i art. 216 k.k wobec osób aktywistycznych uczestniczących w debacie publicznej oraz rezygnacja przez osoby aktywistyczne z ochrony swoich praw na gruncie prawa cywilnego. Stowarzyszenie rekomenduje zatem wprowadzenie ustawy w zakresie ochrony przed SLAPPami w sposób przejrzysty i klarowny dla osób obywatelski, który przede wszystkim nie ogranicza prawa do sądu.