



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2542

SPRAWOZDANIE
KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA

**o rządowym projekcie ustawy o szczególnych
środkach ochrony osób uczestniczących
w debacie publicznej (druk nr 2488)**

Sejm na 57. posiedzeniu w dniu 12 maja 2026 r., zgodnie z art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu skierował powyższy projekt ustawy do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpatrzenia.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka po rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 13 maja 2026 r.

wnosi:

W y s o k i S e j m uchwalić raczy załączony projekt ustawy.

Warszawa, dnia 13 maja 2026 r.

Sprawozdawca

Zastępca Przewodniczącego Komisji

(-) Aleksandra Kot

(-) Michał Pyrzyk

U S T A W A

z dnia

o szczególnych środkach ochrony osób uczestniczących w debacie publicznej^{1), 2)}

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Ustawa reguluje środki ochrony osób uczestniczących w debacie publicznej przed roszczeniami dochodzonymi w postępowaniach w sprawach cywilnych zmierzających wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, w tym przed roszczeniami oczywiście bezzasadnymi, a także przed czynnościami procesowymi stanowiącymi nadużycie prawa procesowego.

2. Przepisów ustawy nie stosuje się do postępowań przewidzianych w art. 111 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792 oraz z 2026 r. poz. 178).

3. W zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468 i 473), zwanej dalej „Kodeksem postępowania cywilnego”.

Art. 2. Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o debacie publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie wypowiedzi lub podejmowanie innych działań w ramach wykonywania prawa do wolności wypowiedzi i informacji, wolności twórczości artystycznej i nauki lub wolności zgromadzeń i zrzeszania się, a także działania przygotowawcze, wspierające lub wspomagające bezpośrednio związane z takimi wypowiedziami lub działaniami w związku ze sprawą mogącą budzić uzasadnione zainteresowanie społeczne, w szczególności dotyczącą:

- 1) praw podstawowych, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa, środowiska lub klimatu;
- 2) działań podmiotów będących osobami publicznymi w sektorze publicznym lub prywatnym, w tym osób pełniących funkcje publiczne;

¹⁾ Niniejsza ustawa wdraża Dyrektywę 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. Urz. UE L 1069 z 16.04.2024).

²⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

-
- 3) działań lub postępowań przed organami stanowiącymi prawo, wykonawczymi lub sądowymi, lub innych postępowań przed organami publicznymi, w tym organami Unii Europejskiej lub jej państw członkowskich;
 - 4) podejrzenia popełnienia przestępstwa korupcji, oszustwa lub innych przestępstw albo wykroczeń;
 - 5) działań służących ochronie wartości wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946) lub art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. poz. 864 i 865, z 2021 r. poz. 1309 i 1852 oraz z 2023 r. poz. 2735), w tym procesów demokratycznych, przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności przez zwalczanie dezinformacji.

Art. 3. 1. Sąd na wniosek pozwanego, uwzględniając interesy stron, może zobowiązać powoda do złożenia kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu, jeżeli pozwany uprawdopodobni, że wytoczenie powództwa zmierza wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej.

2. Kaucja musi odpowiadać przewidywanej kwocie zwrotu kosztów procesu, o których mowa w art. 14.

3. Do kaucji stosuje się odpowiednio przepisy art. 1121 § 1, art. 1123 § 3 i art. 1125–1127 Kodeksu postępowania cywilnego.

4. Sąd rozpoznaje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w terminie dwóch tygodni od dnia jego złożenia.

5. W postanowieniu zobowiązującym do złożenia kaucji sąd oznaczy termin do jej złożenia, nie dłuższy niż miesiąc od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia.

6. Jeżeli w toku sprawy okaże się, że kaucja nie wystarcza na zabezpieczenie kosztów procesu, pozwany może żądać złożenia dodatkowej kaucji.

7. Na postanowienie w przedmiocie kaucji przysługuje zażalenie. Zażalenie przysługuje także, w przypadku gdy postanowienie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, wydał sąd drugiej instancji, z wyjątkiem postanowienia wydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Na postanowienie sądu drugiej instancji przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu.

8. Po bezskutecznym upływie oznaczonego przez sąd terminu sąd odrzuca pozew, orzekając o kosztach jak w przypadku cofnięcia pozwu, z uwzględnieniem art. 14.

Art. 4. 1. Organizacje pozarządowe mające w zakresie swoich zadań statutowych ochronę wolności słowa lub osób uczestniczących w debacie publicznej lub organizacje pozarządowe, których zadania statutowe obejmują przedmiot debaty publicznej, w związku z którą toczy się postępowanie, mogą, za zgodą pozwanego wyrażoną na piśmie, przystąpić do niego w toczącym się postępowaniu.

2. Organizacje pozarządowe wymienione w ust. 1, które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotne dla sprawy informacje lub pogląd wyrażony w uchwale lub oświadczeniu ich należycie umocowanych organów.

Art. 5. Sąd, z urzędu lub na wniosek pozwanego, może uznać postępowanie za zmierzające wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, o czym uprzedza strony obecne na posiedzeniu, biorąc pod uwagę w szczególności:

- 1) nieproporcjonalność żądania lub nadmierny albo nieuzasadniony charakter roszczenia;
- 2) wszczynanie przez powoda, osoby działające na jego rzecz lub z nim powiązane wielu postępowań, w tym transgranicznych, w których żądania oparte są na tych samych faktach lub które dotyczą tego samego przedmiotu debaty publicznej;
- 3) zachowanie powoda, osób działających na jego rzecz lub z nim powiązanych przed wszczęciem i w toku postępowania skierowane przeciwko uczestnikom debaty publicznej, w szczególności grożenie lub zastraszanie;
- 4) podejmowanie przez powoda czynności procesowych w złej wierze, w tym działanie na zwłokę, celowy wybór miejsca wytoczenia powództwa, które jest niekorzystne lub uciążliwe dla pozwanego, działanie, które powoduje konieczność poniesienia nieproporcjonalnego nakładu pracy lub kosztów po stronie pozwanego lub wnoszenie środków odwoławczych, które są oczywiście bezzasadne;
- 5) wykorzystywanie przez powoda przewagi finansowej, wpływów politycznych lub wpływów na społeczeństwo, w celu wywierania presji na pozwanym;
- 6) wytoczenie powództwa przeciwko osobie fizycznej, a nie przeciwko jednostce organizacyjnej, która mogłaby ponosić odpowiedzialność, a w której osoba ta jest zatrudniona lub w której imieniu działa;
- 7) uporczywe odmawianie przez powoda skorzystania z pozasądowych sposobów rozstrzygania sporów lub korzystanie z nich w sposób wskazujący na brak woli pozasądowego rozstrzygnięcia sporu.

Art. 6. Jeżeli wytoczenie powództwa zmierzało głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, sąd, oddalając powództwo w całości albo części, stwierdza to w sentencji wyroku.

Rozdział 2

Roszczenia oczywiście bezzasadne

Art. 7. Jeżeli w sprawie, o której mowa w art. 1 ust. 1, z treści pozwu i załączników oraz okoliczności dotyczących sprawy, a także faktów, o których mowa w art. 228 Kodeksu postępowania cywilnego, wynika oczywista bezzasadność powództwa, stosuje się odpowiednio przepisy art. 191¹ oraz art. 391¹ Kodeksu postępowania cywilnego ze zmianami wynikającymi z ustawy.

Art. 8. 1. Jeżeli pozwany złoży poza rozprawą wniosek o oddalenie powództwa jako oczywiście bezzasadnego, przewodniczący wyznaczy powodowi termin do złożenia pisma przygotowawczego w celu przedstawienia stanowiska co do tego wniosku. Sąd może ponadto wysłuchać strony, także na posiedzeniu niejawnym.

2. Czynności w sprawie podejmuje się tak, aby oddalenie powództwa w razie jego oczywistej bezzasadności nastąpiło nie później niż trzy miesiące od dnia wniesienia pozwu, a jeżeli wniosek o oddalenie powództwa jako oczywiście bezzasadnego złożył pozwany – nie później niż trzy miesiące od dnia złożenia tego wniosku.

Art. 9. W razie oddalenia powództwa jako oczywiście bezzasadnego w sprawie, o której mowa w art. 1 ust. 1, sąd stwierdza w sentencji wyroku, że jego wytoczenie zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej.

Rozdział 3

Nadużycie prawa procesowego

Art. 10. Jeżeli wyłącznym celem wytoczenia powództwa jest stłumienie, ograniczenie, zakłócenie debaty publicznej lub szykanowanie za udział w niej, sąd w każdym stanie sprawy może uznać wytoczenie powództwa za nadużycie prawa procesowego w rozumieniu art. 4¹ Kodeksu postępowania cywilnego.

Art. 11. 1. W razie stwierdzenia po wdaniu się pozwanego w spór co do istoty sprawy, że wyłącznym celem wytoczenia powództwa może być stłumienie, ograniczenie, zakłócenie

debaty publicznej lub szykanowanie za udział w niej, sąd, przed wydaniem postanowienia o odrzuceniu pozwu, uprzedzi o tym strony, wyznaczając termin do złożenia pisma przygotowawczego. Sąd może ponadto wysłuchać strony, także na posiedzeniu niejawnym.

2. Po wdaniu się pozwanego w spór co do istoty sprawy odrzucenie pozwu z przyczyn określonych w ust. 1 nie jest dopuszczalne, jeżeli pozwany zażąda wydania wyroku.

Art. 12. Odrzucając pozew z przyczyn, o których mowa w art. 10, albo oddalając powództwo w przypadku, o którym mowa w art. 11 ust. 2, sąd stwierdza w sentencji orzeczenia, że wytoczenie powództwa zmierzało wyłącznie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej.

Rozdział 4

Sankcje i koszty procesu

Art. 13. 1. W razie odrzucenia pozwu z przyczyn, o których mowa w art. 10, albo w razie oddalenia powództwa w całości albo części i stwierdzenia, że postępowanie zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, sąd może z urzędu lub na wniosek nałożyć na powoda grzywnę w kwocie do 20-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773), a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy powód wykorzystuje znaczącą przewagę, w tym ekonomiczną, nad pozwanym lub gdy z okoliczności wynika, że zamiarem powoda było to, aby wytoczenie powództwa wiązało się dla pozwanego ze szczególnie dotkliwymi skutkami – do 100-krotności takiego wynagrodzenia.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli powód ze skutkiem prawnym cofnął pozew.

3. W razie oddalenia powództwa w całości albo części i stwierdzenia, że postępowanie zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, sąd może ponadto nałożyć na powoda obowiązek opublikowania sentencji wyroku na jego koszt, oznaczając miejsce i czas takiej publikacji.

4. Na postanowienie o nałożeniu grzywny oraz postanowienie o nałożeniu obowiązku publikacji sentencji wyroku powodowi przysługuje zażalenie, o ile nie składa środka zaskarżenia co do istoty sprawy. Zażalenie przysługuje także, w przypadku gdy postanowienie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, wydał sąd drugiej instancji, z wyjątkiem postanowienia

wydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Na postanowienie sądu drugiej instancji przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu.

Art. 14. 1. W razie odrzucenia pozwu z przyczyn, o których mowa w art. 10, albo w razie oddalenia powództwa w całości albo części i stwierdzenia, że postępowanie zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, sąd nakłada na powoda obowiązek zwrotu kosztów procesu na rzecz pozwanego, z uwzględnieniem ust. 2.

2. Na wniosek pozwanego złożony wraz ze spisem kosztów i rachunkami sąd zasądza na rzecz pozwanego zwrot poniesionych przez niego kosztów zastępstwa procesowego w pełnej wysokości, chyba że koszty te są nadmierne.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio, jeżeli powód ze skutkiem prawnym cofnął pozew.

Rozdział 5

Jurysdykcja krajowa w sprawach o naprawienie szkody

Art. 15. Sprawy o naprawienie szkody wyrządzonej na skutek wszczęcia w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej postępowania sądowego, które zmierza lub zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, należą do jurysdykcji krajowej sądów polskich także wtedy, gdy powód ma miejsce zamieszkania w Polsce.

Rozdział 6

Działania informacyjne

Art. 16. Minister Sprawiedliwości publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu go obsługującego informacje o:

- 1) dostępnych gwarancjach proceduralnych i środkach ochrony prawnej oraz środkach wsparcia osób, przeciwko którym wszczęto postępowanie zmierzające wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, a w szczególności o możliwości uzyskania pomocy prawnej, zwolnienia od kosztów sądowych oraz innych formach wsparcia;
- 2) kampaniach informacyjnych dotyczących ochrony debaty publicznej, w tym prowadzonych przez organizacje społeczne.

Art. 17. 1. Właściwy sąd zamieszcza w portalu orzeczeń sądów powszechnych, będącym sądowym systemem teleinformatycznym w rozumieniu art. 175da § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.³⁾):

- 1) orzeczenie sądu pierwszej instancji, w którym sąd stwierdził, że wytoczenie powództwa zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej;
- 2) orzeczenie sądu drugiej instancji wydane na skutek rozpoznania środka odwoławczego od orzeczenia, o którym mowa w pkt 1, lub w którym ten sąd stwierdził, że wytoczenie powództwa zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej.

2. Orzeczenie wraz z uzasadnieniem, o ile je sporządzono, zamieszcza się w portalu orzeczeń sądów powszechnych, będącym sądowym systemem teleinformatycznym w rozumieniu art. 175da § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, po ich anonimizacji.

Rozdział 7

Przepis zmieniający, przejściowy i końcowy

Art. 18. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468 i 473) w art. 4¹ dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Czynność procesowa strony lub uczestnika postępowania stanowiąca nadużycie prawa procesowego jest niedopuszczalna, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”.

Art. 19. Przepisy niniejszej ustawy stosuje się do postępowań wszczętych od dnia jej wejścia w życie.

Art. 20. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2024 r. poz. 1907, z 2025 r. poz. 526, 820, 1172, 1178 i 1609 oraz z 2026 r. poz. 26 i 370.