Ewelina Tomczyk
Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Zakład Postępowania Cywilnego
(ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2233-080X).

Implementacja dyrektywy 2024/1069 (anty-SLAPP) w polskim prawie procesowym cywilnym

Słowa kluczowe: *SLAPP, debata publiczna, powództwo oczywiście bezzasadne, nadużycie prawa procesowego, dyrektywa 2024/1069*

Celem opracowania jest analiza przepisów ustawy z 29.05.2026 r. o szczególnych środkach ochrony w postępowaniu cywilnym osób uczestniczących w debacie publicznej[1] w kontekście spełnienia przez polskiego ustawodawcę wymogów i minimalnych standardów określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z 11.04.2024 r. w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategicznymi powództwami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej")[2]. Kolejno omówione zostaną poszczególne rozdziały ustawy anty-SLAPP, przy jednoczesnym porównaniu ich z odpowiadającymi im przepisami dyrektywy, w celu ustalenia, czy ustawodawca zapewnił minimalne standardy ochrony, a jeśli tak, to czy i w jakim zakresie zapewnił ochronę szerszą niż wymagana przez przepisy dyrektywy.

1. Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich lat pojawił się w Europie rodzaj powództw określanych mianem SLAPP (ang. *strategic lawsuit against public participation*), tj. strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej, które z istoty swej stoją w sprzeczności z podstawowymi wartościami i zasadami procesu cywilnego[3]. Powództwa te stanowią poważne zagrożenie dla wolności słowa, partycypacji społecznej, aktywizmu obywatelskiego, a w konsekwencji – dla demokracji[4]. Są przejawem nadużycia prawa, ponieważ wykorzystywane są do osiągania niewłaściwych, całkowicie pozaprawnych celów[5]. W Polsce przyjmują one w większości przypadków postać pozwów o ochronę dóbr osobistych (art. 23 i 24 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny[6]) oraz prywatnych aktów oskarżenia o przestępstwo zniesławienia (art. 212 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny[7]) lub zniewagi (art. 216 k.k.)[8].

W reakcji na to zjawisko w kwietniu 2024 r. Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły dyrektywę 2024/1069 w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi. Polska dokonała implementacji dyrektywy w drodze ustawy z 29.05.2026 r. o szczególnych środkach ochrony w postępowaniu cywilnym osób uczestniczących w debacie publicznej. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane były dokonać implementacji dyrektywy do 7.05.2026 r. Polska implementacja dokonana została z przekroczeniem powyższego terminu (ustawa anty-SLAPP została uchwalona w finalnym kształcie w dniu 29.05.2026 r., ogłoszona w Dzienniku Ustaw 23.06.2026 r., weszła w życie 8.07.2026 r.). Niemniej jednak eksperci Rady Europy oraz Międzynarodowy Instytut Prasowy uznali jej przepisy za modelowe w kontekście implementacji dyrektywy[9].

1 Dz.U. poz. 830 – dalej ustawa anty-SLAPP.
2 Dz.Urz. UE L 2024/1069 – dalej dyrektywa 2024/1069, dyrektywa.
3 E. Tomczyk, *Regulacje prawne dotyczące strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) jako nowy instrument ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2025/1, s. 12.
4 M. Pasqua, *The Proposed EU Directive on SLAPPs: A (First) Tool for Preserving, Strengthening and Advancing Democracy*, „Athena. Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization" 2023/2(3), s. 214.
5 W kontekście pojęcia SLAPP i rodzajów powództw SLAPP: szerzej E. Tomczyk, *Pojęcie i rodzaje SLAPP* [w:] *Powództwa strategiczne (SLAPP). Komentarz do ustawy*, red. Ł. Błaszczak, M. Dziurda, Warszawa 2026, s. 15 i n.
6 Dz.U. z 2026 r. poz. 795 – dalej k.c.
7 Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm. – dalej k.k.
8 Z. Nowicka, *Instrumenty ochrony przeciwko SLAPP-om w polskim postępowaniu cywilnym (analiza zagadnienia na tle projektowanych regulacji EU)*, „Państwo i Prawo" 2024/1, s. 76–92.
9 K. Sobczak, *Polski projekt anty-SLAPP-owy wzorem dla innych państw*, 01.09.2025 r., https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/slapp-propozycje-polskie-na-tle-propozycji-innych-krajow,534653.html (dostęp: 2.07.2026 r.), *International Press Institute, Poland: Passing of Anti-SLAPP Act a victory for media freedom*, June 23, 2026, https://ipi.media/poland-passing-of-anti-slapp-act-a-victory-for-media-freedom/ (dostęp: 2.07.2026 r.).

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

Zgodnie z art. 288 zd. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[10] dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Jej cechą charakterystyczną jest udział państw członkowskich w dwupoziomowym stanowieniu prawa – pierwszym etapem jest poziom unijny, a drugim poziom krajowy. Z charakterem prawnym dyrektywy wiąże się pojęcie harmonizacji, tj. procesu „zbliżania przepisów w danej dziedzinie" zmierzającego „do wzajemnego dostosowania się systemów prawa wewnętrznego państw członkowskich w dziedzinie objętej regulacją dyrektywy"[11]. W odniesieniu do klasyfikacji rodzajów i podziałów harmonizacji wskazanych przez M. Barana wskazać można, że dyrektywa 2024/1069 stanowi – biorąc pod uwagę rodzaj zastosowanego aktu prawa pochodnego – przykład harmonizacji dynamicznej, bezpośredniej i twardej[12]. Jeśli zaś chodzi o metodę harmonizacji przyjętą w dyrektywie 2024/1069, w świetle art. 3[13] i motywu 21[14], należy uznać, że ustawodawca unijny przyjął metodę harmonizacji minimalnej[15]. Ustanowił bowiem minimalny standard dla regulacji krajowych, zastrzegając jednocześnie, że państwa członkowskie mogą w procesie implementacji przyjąć lub utrzymać w mocy przepisy korzystniejsze. W przypadku harmonizacji minimalnej swoboda implementacyjna, jaką dysponują państwa członkowskie, jest wyznaczona z jednej strony przez poziom minimalny przepisów dyrektywy, a z drugiej (jako poziom maksymalny) przez przepisy prawa pierwotnego (traktaty oraz zasady ogólne prawa unijnego)[16]. Jest to zatem metoda pozostawiająca państwom największy zakres swobody regulacyjnej[17]. Należy przy tym zaznaczyć, że pozostanie przez państwo członkowskie przy regulacji minimalnej wyznaczonej dyrektywą „nie oznacza, że jest to poziom minimalistyczny (niski), a jedynie to, że regulacje krajowe nie mogą być niższe od standardu wynikającego z dyrektywy"[18].

W związku z powyższym celem niniejszego opracowania jest analiza przepisów ustawy anty-SLAPP pod kątem zapewnienia minimalnych standardów ochrony wynikających z dyrektywy, jak również wskazanie, czy ustawa anty-SLAPP zapewnia większy zakres ochrony, czy implementacja jest kompletna oraz czy zastosowana technika legislacyjna (odesłania do przepisów ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego[19]) zapewnia efektywną ochronę osobom uczestniczącym w debacie publicznej.

2. Rozdział 1 ustawy anty-SLAPP: Przepisy ogólne (art. 1–5)

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy anty-SLAPP ustawa ta 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. Jeśli chodzi o zakres podmiotowy zastosowania ustawy anty-SLAPP, z art. 1 ust. 1 (tj. z użytego słowa „osoby") wynika, że reguluje ona środki ochrony wszelkich osób uczestniczących w debacie publicznej: osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (tzw. osoby ustawowe), o których mowa w art. 33^1 k.c. Artykuł 1 dyrektywy odnosi się natomiast do „osób fizycznych i prawnych". Przepisy ustawy anty-SLAPP w tym zakresie zapewniają zatem szerszą ochronę.

W kontekście zakresu przedmiotowego należy również zauważyć, że dyrektywa dotyczy wyłącznie spraw o charakterze cywilnym lub handlowym mających skutki transgraniczne (art. 2 i 5), podczas gdy ustawa anty-SLAPP znajduje zastosowanie również do spraw wewnątrzkrajowych (art. 1 ust. 1), zapewniając tym samym o wiele szerszą ochronę uczestnikom debaty publicznej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy anty-SLAPP, powyższe rozwiązanie wynika z potrzeby kompleksowego przeciwdziałania nadużyciom prawa procesowego, które mogą mieć miejsce zarówno w sprawach o charakterze międzynarodowym, jak i w ramach krajowego porządku prawnego, przy czym w Polsce strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej w przeważającej mierze mają charakter wewnątrzkrajowy[20].

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy anty-SLAPP przepisów ustawy nie stosuje się do postępowań przewidzianych w art. 111 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy[21]. Artykuł 111 k.wyb. ustanawia ochronę prawną w okresie kampanii wyborczej dla kandydata i pełnomocnika wyborczego zainteresowanego komitetu wyborczego przed nieprawdziwymi informacjami zawartymi w materiałach wyborczych, w tym rozpowszechnianych w prasie, w szczególności na plakatach, ulotkach, w hasłach, a także w wypowiedziach lub innych formach agitacji wyborczej. Przepisy dyrektywy nie odnoszą się do powyższej problematyki. Dyrektywa nie obejmuje bowiem swoim zakresem postępowań

10 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

11 M. Baran, *Pojęcie dyrektywy w prawie unijnym* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej,* red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 999, 1001.

12 M. Baran, *Pojęcie dyrektywy*..., s. 1002–1004.

13 Art. 3 dyrektywy: ust. 1. „Państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać w mocy przepisy, które skuteczniej chronią osoby zaangażowane w debatę publiczną przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi naruszenie postępowaniami sądowymi zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej w sprawach cywilnych, w tym przepisy krajowe ustanawiające skuteczniejsze gwarancje proceduralne dotyczące prawa do wolności wypowiedzi i informacji"; ust. 2. „Wdrożenie niniejszej dyrektywy nie może w żadnym przypadku uzasadniać obniżenia poziomu gwarancji już zapewnianych przez państwa członkowskie w sprawach objętych niniejszą dyrektywą".

14 Motyw 21: „W niniejszej dyrektywie ustanawia się normy minimalne, co pozostawia państwom członkowskim możliwość przyjmowania lub utrzymania w mocy przepisów korzystniejszych dla osób, które angażują się w debatę publiczną, w tym przepisów krajowych ustanawiających skuteczniejsze gwarancje proceduralne, takie jak system odpowiedzialności utrzymujący i chroniący prawo do wolności wypowiedzi i informacji. Wdrażanie niniejszej dyrektywy nie powinno służyć jako uzasadnienie dla obniżenia poziomu ochrony już istniejącego w poszczególnych państwach członkowskich".

15 M. Baran, *Pojęcie dyrektywy*..., s. 1004, 1008–1010.

16 M. Baran, *Pojęcie dyrektywy*..., s. 1008.

17 M. Baran, *Pojęcie dyrektywy*..., s. 1008.

18 M. Baran, *Pojęcie dyrektywy*..., s. 1009–1010.

19 Dz.U. z 2026 r. poz. 468 ze zm. – dalej k.p.c.

20 Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi, https://www.gov.pl/attachment/418d1e61-e573-45dd-a1be-07562fc67479, s. 2–3 (dostęp: 21.06.2026 r.).

21 Dz.U. z 2026 r. poz. 1261 – dalej k.wyb.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

sądowych w tzw. trybie wyborczym. Artykuł 1 ust. 2 ustawy anty-SLAPP chroni zatem autonomię i efektywność postępowań sądowych w tzw. trybie wyborczym, które ze względu na swój szczególny cel wymagają odrębnej regulacji niepodlegającej ogólnym mechanizmom ustawy anty-SLAPP.

Z art. 1 ust. 3 ustawy anty-SLAPP wynika natomiast, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. W ramach powyższego przepisu ustawodawca nie posłużył się sformułowaniem o „odpowiednim" stosowaniu przepisów, lecz stosowaniem wprost przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (bezpośrednio, bez modyfikacji), nie wskazując jednocześnie konkretnej grupy przepisów tego Kodeksu. Dodatkowo w dwóch przypadkach przepisy ustawy anty-SLAPP odsyłają do odpowiedniego stosowania enumeratywnie wskazanych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego: zgodnie z art. 3 ust. 3 do kaucji stosuje się odpowiednio przepisy art. 1121 § 1, art. 1123 § 3 i art. 1125–1127 k.p.c., natomiast art. 6 wskazuje, że jeżeli w sprawie, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy anty-SLAPP, z treści pozwu i załączników oraz okoliczności dotyczących sprawy, a także faktów, o których mowa w art. 228 k.p.c., wynika oczywista bezzasadność powództwa, stosuje się odpowiednio przepisy art. 191^1 § 2–4 oraz art. 391^1 k.p.c. ze zmianami wynikającymi z ustawy.

W art. 1 ust. 1 ustawy anty-SLAPP łącznie wskazane zostały kategorie roszczeń oczywiście bezzasadnych (art. 11–13 dyrektywy) oraz czynności procesowych stanowiących nadużycie prawa procesowego (art. 4 pkt 3 dyrektywy). Jest to rozwiązanie jak najbardziej zasadne z punktu widzenia kompleksowości art. 1, którego celem jest wskazanie m.in. zakresu przedmiotowego ustawy.

Użyte w art. 1 ust. 1 ustawy anty-SLAPP określenie „debata publiczna" zdefiniowane zostało szczegółowo w art. 2 ustawy anty-SLAPP. Definicja debaty publicznej zawarta w art. 2 stanowi implementację art. 4 pkt 1 i 2 dyrektywy, przy czym ustawodawca krajowy dokonał pewnych modyfikacji w stosunku do wzorca unijnego. Użyte w art. 2 ustawy anty-SLAPP sformułowanie „wszelkie wypowiedzi lub podejmowanie innych działań" – w odróżnieniu od art. 4 pkt 1 dyrektywy (w którym posłużono się sformułowaniem „składanie oświadczeń lub podejmowanie działań przez osobę fizyczną lub prawną") – nie określa kategorii podmiotów (osób fizycznych lub prawnych), których określone działania będą kwalifikowane jako mieszczące się w zakresie debaty publicznej. Jest to rozwiązanie zasługujące na aprobatę, ponieważ oprócz osób fizycznych i prawnych głos w ramach debaty publicznej zabierać mogą również inne podmioty – w szczególności jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, ale wyposażone w zdolność prawną zgodnie z art. 33^1 k.c.

Definicja ustawowa debaty publicznej obejmuje wszelkie wypowiedzi lub podejmowanie innych działań w ramach wykonywania prawa do wolności wypowiedzi i informacji, wolności twórczości artystycznej i nauki, wolności zgromadzeń i zrzeszania się lub wolności sumienia i religii. Definicja z art. 4 pkt 1 dyrektywy zawiera jedynie trzy pierwsze grupy wolności, nie uwzględniając wolności sumienia i religii. Rozszerzenie przez polskiego ustawodawcę definicji debaty publicznej w tym zakresie należy uznać za właściwe i w pełni uzasadnione, ze względu chociażby na brzmienie art. 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.[22], jak również wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które dowodzą, że sprawy dotyczące wolności sumienia i religii mogą być przedmiotem powództw SLAPP[23].

Ustawodawca polski, w ślad za ustawodawcą unijnym, włączył w zakres definicji debaty publicznej także działania przygotowawcze, wspierające lub wspomagające bezpośrednio związane z wypowiedziami lub działaniami w związku ze sprawą mogącą budzić uzasadnione zainteresowanie społeczne, dodając przy tym, że aby podlegały ochronie, muszą być „bezpośrednio związane" z chronionymi na gruncie przepisów ustawy anty-SLAPP wypowiedziami lub działaniami. Jest to rozwiązanie spójne z brzmieniem art. 4 pkt 1 dyrektywy. Co nie zmienia faktu, iż w praktyce sformułowanie to będzie mogło powodować rozbieżności interpretacyjne w zależności od przyjętej przez dany sąd wykładni.

W art. 4 pkt 2 dyrektywy użyto pojęcia „sprawa leżąca w interesie publicznym" (ang. *matter of public interest*), definiowanej jako sprawa mająca wpływ na społeczeństwo w takim stopniu, że może budzić jego zainteresowanie. Polski ustawodawca w art. 2 ustawy anty-SLAPP posłużył się natomiast sformułowaniem „sprawa mogąca budzić uzasadnione zainteresowanie społeczne". Nie jest do końca jasne, z jakich przyczyn zdecydowano się na takie rozwiązania. Niemniej jednak pojęcie „zainteresowanie społeczne" należy uznać za posiadające szerszy zakres niż „interes publiczny", ponieważ nie każda sprawa budząca zainteresowanie społeczne będzie jednocześnie leżała w interesie publicznym. Jednakże ustawodawca ograniczył ochronę tylko do spraw mogących budzić „uzasadnione zainteresowanie społeczne". Zabieg ten w praktyce może powodować rozbieżności interpretacyjne ze względu na odmienną wykładnię pojęcia „uzasadniony". Należałoby uznać, iż zainteresowanie społeczne nie będzie mogło zostać uznane za uzasadnione, jeśli np. będzie wyłącznie motywowane chęcią zaspokojenia ciekawości i będzie miało jedynie charakter plotkarski, mający na celu wzbudzenie sensacji. Artykuł 2 ustawy anty-SLAPP zawiera katalog otwarty spraw, które mogą budzić uzasadnione zainteresowanie społeczne. W porównaniu do art. 4 pkt 2 dyrektywy zauważalne jest, iż polski ustawodawca zdecydował się uzupełnić definicję, wskazując dodatkowo Konstytucję RP jako źródło wartości podlegających ochronie, co stanowi element wykraczający poza przepisy dyrektywy i zakorzenia definicję w krajowym porządku prawnym.

Artykuł 3 ustawy anty-SLAPP stanowi natomiast implementację art. 10 oraz art. 6 ust. 1 lit. a i art. 7 ust. 1 dyrektywy, wprowadzając możliwość żądania przez sąd od powoda zabezpieczenia poniesienia przez pozwanego szacunkowych kosztów postępowania oraz, jeżeli prawo krajowe tak stanowi, także szkód. Decyzja o tym, czy zabezpieczenie powinno być udzielane przez sąd z urzędu, czy na wniosek pozwanego, powinna należeć do państw członkowskich, a jeśli prawo krajowe tak stanowi, powinna istnieć możliwość udzielenia zabezpieczenia na każdym etapie postępowania sądowego (motyw 36 dyrektywy). Sam wniosek, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy, musi podlegać rozpatrzeniu w trybie przyspieszonym zgodnie z prawem krajowym, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i prawa dostępu do bezstronnego sądu. Polski ustawodawca dokonał

22 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP.

23 Np. wyrok ETPC z 15.09.2022 r., 8257/13, Rabczewska przeciwko Polsce, HUDOC.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

implementacji art. 10 dyrektywy, wprowadzając w art. 3 ustawy anty-SLAPP mechanizm kaucji składanej przez powoda, która to jest zbliżona do kaucji aktorycznej uregulowanej w art. 1119–1128 k.p.c. Przy czym celowo określono w art. 3 ust. 3, które spośród przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o kaucji aktorycznej znajdują odpowiednie zastosowanie do kaucji na zabezpieczenie kosztów postępowania w postępowaniach o charakterze SLAPP (tj. art. 1121 § 1, art. 1123 § 3 i art. 1125–1127 k.p.c.)[24]. Biorąc pod uwagę minimalne standardy wyznaczone przez ustawodawcę unijnego, należy stwierdzić, iż art. 3 ustawy anty-SLAPP spełnia powyższe standardy. Zabezpieczenie udzielane jest bowiem na wniosek pozwanego (przy uwzględnieniu interesów stron i jeżeli pozwany uprawdopodobni, że wytoczenie powództwa zmierza wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej), który jest rozpoznawany w terminie 2 tygodni od dnia jego złożenia (co uznać można za przyspieszony tryb). Dodatkowo sąd, oznaczając termin do złożenia kaucji, wskazuje termin niedłuższy niż miesiąc od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia (art. 3 ust. 5 ustawy anty-SLAPP). Ponadto jeżeli w toku sprawy okaże się, że kaucja nie wystarcza na zabezpieczenie kosztów procesu, pozwany może żądać złożenia dodatkowej kaucji (art. 3 ust. 6 ustawy anty-SLAPP). Nieobjęcie kaucją uregulowaną w art. 3 ustawy anty-SLAPP szkód również mieści się w zakresie spełnienia wymogu minimalnego standardu ochrony wyznaczonego przez ustawodawcę unijnego[25].

Artykuł 4 ustawy anty-SLAPP dotyczący udziału organizacji pozarządowych stanowi implementację art. 9 dyrektywy. 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 (art. 4 ust. 1 ustawy anty-SLAPP). Natomiast ww. organizacje pozarządowe, które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotne dla sprawy informacje lub pogląd wyrażony w uchwale lub oświadczeniu ich należycie umocowanych organów (art. 4 ust. 2 ustawy anty-SLAPP). Rozszerzeniu – w porównaniu do art. 61 i 63 k.p.c. – uległ zatem katalog organizacji pozarządowych uprawnionych do uczestnictwa w postępowaniu cywilnym. W art. 9 dyrektywy nie posłużono się pojęciem „organizacje pozarządowe". Wymienione zostały „stowarzyszenia, organizacje, związki zawodowe i inne podmioty, które mają, zgodnie z kryteriami określonymi w ich prawie krajowym, uzasadniony interes w ochronie lub propagowaniu praw osób zaangażowanych w debatę publiczną". Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie zawierają definicji „organizacji pozarządowej". Pojęcie to zostało natomiast zdefiniowane w art. 3 ust. 2 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[26], zgodnie z którym organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych[27] lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, oraz 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Jak podkreśla P. Grzegorczyk, to właśnie ta definicja powinna stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla podmiotowego zakresu pojęcia „organizacja pozarządowa" w rozumieniu art. 8 k.p.c.[28] Przez pojęcie organizacji pozarządowych należy zatem rozumieć stowarzyszenia, w tym stowarzyszenia zwykłe oraz fundacje, organizacje konsumenckie w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[29], izby gospodarcze powołane do reprezentowania interesów zrzeszonych przedsiębiorców oraz społeczno-zawodowe organizacje rolników, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców[30].

Dodatkowo podkreślić należy, iż konieczne było wprowadzenie przepisów art. 4 ustawy anty-SLAPP, gdyż nie jest możliwe dokonanie prounijnej interpretacji art. 61 § 1 k.p.c. i tylko na jej podstawie umożliwienie organizacjom pozarządowym działań określonych w art. 9 dyrektywy[31]. Wynika to bezpośrednio z brzmienia art. 8 k.p.c., zgodnie z którym organizacje pozarządowe mogą wziąć udział w toczącym się postępowaniu jedynie w wypadkach przewidzianych w ustawie. W świetle art. 9 dyrektywy przepis art. 4 ustawy anty-SLAPP należy zatem uznać za spełniający w całości standardy wyznaczone przez ustawodawcę unijnego.

W kontekście definicji „stanowiącego nadużycie postępowania sądowe zmierzającego do stłumienia debaty publicznej" (tj. art. 4 pkt 3 dyrektywy) analizie należy poddać art. 5 ustawy anty-SLAPP. Polski ustawodawca zdecydował posłużyć się innym sformułowaniem: „postępowanie zmierzające wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej". W myśl art. 5 ust. 1 ustawy anty-SLAPP przy ocenie, czy postępowanie ma taki charakter, sąd będzie brał pod uwagę: 1) nieproporcjonalność żądania[32] lub nadmierny albo nieuzasadniony charakter roszczenia (przesłanka, którą można uznać za odpowiadającą art. 4 pkt 3

24 Jak wskazuje M. Dziurda, nie byłoby właściwe stosowanie w sprawach uregulowanych w ustawie anty-SLAPP wprost przepisów o kaucji aktorycznej uregulowanej w art. 1119–1128 k.p.c., ponieważ zgodnie z art. 1120 pkt 1 k.p.c. powód jest wyłączony z obowiązku składania kaucji aktorycznej, jeżeli ma w Rzeczypospolitej Polskiej majątek wystarczający na zapłatę kosztów postępowania – przyjęcie takiego rozwiązania w ustawie anty-SLAPP byłoby niedopuszczalne (M. Dziurda, *Szczególne środki ochrony w postępowaniu cywilnym przed SLAPP*, „Polski Proces Cywilny" 2026/3, s. 643).

25 Ustawodawca uznał bowiem, że ewentualnego odszkodowania za wytoczenie SLAPP pozwany może się domagać od powoda na zasadach ogólnych (zob. M. Dziurda, *Szczególne środki ochrony*..., s. 643). Z kolei S. Śniady wskazuje, że „z uwagi na cel implementowanych przepisów zastanawiać może nieobjęcie kaucją szacunkowych szkód poniesionych przez pozwanego w związku z wytoczonym powództwem, innych niż koszty procesu, i zmuszenie do ich dochodzenia w oddzielnym procesie, co z uwagi na charakter przeciwnika procesowego może być szczególnie uciążliwe" (S. Śniady, *Kilka słów na temat ustawy z 29 maja 2026 r. o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed powództwami typu SLAPP*, „Polski Proces Cywilny" 2026/3, s. 662).

26 Dz.U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.

27 Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.

28 P. Grzegorczyk [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124,* red. T. Ereciński, Warszawa 2023, art. 8.

29 Dz.U. z 2025 r. poz. 1714 ze zm.

30 P. Grzegorczyk [w:] *Kodeks postępowania*..., art. 8.

31 Błędnie więc M. Pecyna, *Implementacja dyrektywy 2024/1069 („anty-SLAPP") do polskiego systemu prawnego*, „Państwo i Prawo" 2025/9, s. 65.

32 Przy interpretacji tego pojęcia należy uwzględnić motyw 29 dyrektywy.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

lit. a dyrektywy); 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 (czyli przesłanka, o której mowa w art. 4 pkt 3 lit. b dyrektywy); 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 (przesłanka odpowiadająca art. 4 pkt 3 lit. c dyrektywy); 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 (przesłanka odpowiadająca art. 4 pkt 3 lit. d dyrektywy); oraz trzy inne przesłanki (art. 5 ust. 1 pkt 5–7 ustawy anty-SLAPP), które nie zostały wprost ujęte w dyrektywie: 5) wykorzystywanie przez powoda przewagi finansowej, wpływów politycznych lub wpływów na społeczeństwo w celu wywierania presji na pozwanego; 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 oraz 7) uporczywe odmawianie przez powoda skorzystania z pozasądowych sposobów rozstrzygania sporów lub korzystanie z nich w sposób wskazujący na brak woli pozasądowego rozstrzygnięcia sporu. Niemniej jednak oba katalogi przesłanek mają charakter otwarty. Zatem decyzję polskiego ustawodawcy należy uznać za w pełni poprawną i uzasadnioną, szczególnie w świetle motywów 15 i 28 dyrektywy. Przy projektowaniu art. 5 ustawy anty-SLAPP uwzględniono również punkt 8 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2024)2 w sprawie przeciwdziałania strategicznym powództwom zmierzającym do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)[33].

3. Rozdział 2 ustawy anty-SLAPP: Powództwa oczywiście bezzasadne (art. 6–8)

Artykuły 6–8 ustawy anty-SLAPP stanowią implementację art. 6 ust. 1 lit. b oraz art. 11–13 dyrektywy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b dyrektywy państwa członkowskie muszą zapewnić, by w przypadku wszczęcia postępowania sądowego przeciwko osobom fizycznym lub prawnym ze względu na ich zaangażowanie w debatę publiczną, osoby te mogły złożyć, zgodnie z prawem krajowym, wniosek o oddalenie na wczesnym etapie oczywiście bezzasadnego roszczenia, o którym mowa w rozdziale III dyrektywy (tj. art. 11–13)[34]. Wymóg ten bez wątpienia w pełni realizują art. 6–8 ustawy anty-SLAPP, które ustanawiają przyspieszoną, opartą na obowiązujących już przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 191^1 i art. 391^1)[35], procedurę oddalania powództw zmierzających wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, które można uznać za oczywiście bezzasadne[36]. W szczególności również art. 7 ust. 2 ustawy anty-SLAPP, który przewiduje, iż czynności w sprawie podejmuje się tak, aby oddalenie powództwa w razie jego oczywistej bezzasadności nastąpiło niepóźniej niż trzy miesiące od dnia wniesienia pozwu, a jeżeli wniosek o oddalenie powództwa jako oczywiście bezzasadnego złożył pozwany – niepóźniej niż trzy miesiące od dnia złożenia tego wniosku. Ponadto należy podkreślić, że zawarte w art. 6 ustawy anty-SLAPP odesłanie do stosowania, w przypadku oczywistej bezzasadności powództwa, obowiązujących już przepisów Kodeksu postepowania cywilnego jest poprawne w świetle motywu 37 dyrektywy[37].

W kontekście rozkładu ciężaru dowodu (art. 12 dyrektywy[38]) należy wskazać, iż rozwiązanie przyjęte w art. 7 ust. 1 zd. 1 ustawy anty-SLAPP w pełni odpowiada wymogom określonym przez ustawodawcę unijnego, gdyż to powód obowiązany jest wskazać okoliczności uzasadniające powództwo, pozwalające sądowi na ocenę, czy nie jest ono oczywiście bezzasadne.

Artykuł 8 ustawy anty-SLAPP przewiduje natomiast, że w razie oddalenia powództwa jako oczywiście bezzasadnego, zakwalifikowanego jako SLAPP, sąd stwierdza w sentencji wyroku, że jego wytoczenie zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej. Jest to przepis funkcjonalnie powiązany z art. 19 ust. 3 (dotyczącym publikacji orzeczeń) oraz art. 20 dyrektywy (dotyczącym gromadzenia danych związanych z wnioskami i orzeczeniami, o których mowa m.in. w art. 11–13 dyrektywy). Umożliwia on również zastosowanie sankcji wobec powoda przewidzianych w art. 13 ustawy anty-SLAPP oraz zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów procesu zgodnie z art. 14 ustawy anty-SLAPP.

33 Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) (Adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2024 at the 1494th meeting of the Ministers' Deputies).

34 Obowiązek ten doprecyzowuje art. 11 dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają zgodnie z prawem krajowym, aby sądy i trybunały mogły oddalać na jak najwcześniejszym etapie postępowania, po odpowiednim rozpatrzeniu, roszczenia zmierzające do stłumienia debaty publicznej ze względu na ich oczywistą bezzasadność.

35 W Kodeksie postępowania cywilnego od 2019 r. w art. 191^1 uregulowana jest instytucja powództwa oczywiście bezzasadnego. Jak wskazano w uzasadnieniu nowelizacji, która wprowadziła do Kodeksu powyższy przepis: „Za pozew oczywiście bezzasadny należy uważać taki, którego treść pozwala przewidywać, że w żadnym wypadku nie ma on szans uwzględnienia [...]. W tym zakresie mieści się również pozew pozorny, przez którego wytoczenie strona nie zmierza do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia o jej prawach lub obowiązkach, lecz do innego celu, zamaskowanego wykorzystaniem instytucji prawnoprocesowych. [...] Tak więc pismo takie, mimo że ma pozór powództwa, w ogóle nie powinno podlegać rozpoznaniu" (Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk sejm. nr 3137, s. 36). Ustawodawca nie zdefiniował natomiast na gruncie przepisów tego Kodeksu pojęcia oczywistej bezzasadności powództwa. W kontekście definiowania powództw oczywiście bezzasadnych por. szczegółowo Ł. Błaszczak, *Powództwo oczywiście bezzasadne. Art. 191^1 k.p.c.*, Warszawa 2021.

36 Jak również możliwość wniesienia środka odwoławczego, a więc także realizując wymóg określony w art. 13 dyrektywy.

37 Jak podkreśla M. Dziurda: „oddalenie powództwa o charakterze SLAPP jako oczywiście bezzasadnego w każdym wariancie wymaga spełnienia przesłanek zastosowania art. 191^1 k.p.c. Będzie to możliwe bardzo rzadko, jeśli w ogóle. Specyfika powództw o charakterze SLAPP powoduje, że trudno je uznać za oczywiście bezzasadne. Z reguły nie są pozbawione podstawy prawnej ani faktycznej, lecz ich celem (wyłącznym lub głównym) jest nie dochodzenie roszczenia objętego pozwem, lecz tłumienie debaty publicznej" (M. Dziurda, *Szczególne środki ochrony*…, s. 648–649).

38 Art. 12 dyrektywy: ust. 1. „Ciężar dowodu, że roszczenie jest zasadne, spoczywa na powodzie, który wytacza powództwo"; ust. 2. „Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku złożenia przez pozwanego wniosku o oddalenie na wczesnym etapie roszczenia, na powodzie spoczywał obowiązek uzasadnienia roszczenia, aby sąd mógł ocenić, czy nie jest ono oczywiście bezzasadne".

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

4. Rozdział 3 ustawy anty-SLAPP: Powództwa stanowiące nadużycie prawa procesowego (art. 9–11)

Artykuły 9–11 ustawy anty-SLAPP, jak również art. 18, który nadaje nowe brzmienie art. 4^1 k.p.c.[39], mają na celu dokonanie implementacji art. 14–15 dyrektywy, realizując jednocześnie standardy określone w art. 6 ust. 1 lit. c[40] oraz art. 7 ust. 2 dyrektywy[41]. W art. 9–11 ustawy anty-SLAPP uregulowane zostało odrzucanie pozwów o charakterze SLAPP, które zmierzają wyłącznie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej – stanowiących zatem nadużycie prawa procesowego. Podstawę ich odrzucenia stanowi zdanie drugie art. 4^1 k.p.c. (dodane na podstawie art. 18 ustawy anty-SLAPP), spełniając tym samym wymóg, o którym mowa w art. 7 ust. 2 dyrektywy. Jeśli bowiem wytoczenie powództwa uznane zostanie za nadużycie prawa procesowego w myśl art. 4^1 k.p.c. i odrzucone[42], pojawi się możliwość szybszego zastosowania środków, o których mowa w art. 13–14 ustawy anty-SLAPP[43]. Natomiast art. 11 ustawy anty-SLAPP (dotyczący zamieszczania przez sąd w sentencji orzeczenia informacji, że wytoczenie powództwa zmierzało wyłącznie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej) ma na celu umożliwienie zastosowania wobec powoda sankcji, o których mowa w art. 13 ustawy anty-SLAPP, zasądzenia (w myśl art. 14 ustawy anty-SLAPP) na rzecz pozwanego kosztów procesu oraz ułatwienie realizacji obowiązków publikacji orzeczeń wynikających z art. 17 ustawy anty-SLAPP.

5. Rozdział 4 ustawy anty-SLAPP: Pozostałe powództwa zmierzające głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej (art. 12)

Artykuł 12 ustawy anty-SLAPP wprowadza trzeci (obok oddalenia powództwa o charakterze SLAPP jako oczywiście bezzasadnego oraz odrzucenia pozwu zmierzającego wyłącznie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej, jako stanowiącego przejaw nadużycia prawa procesowego) rodzaj reakcji na powództwo SLAPP. Zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu, jeśli nie zachodzą podstawy do zastosowania przepisów rozdziałów 2 lub 3 ustawy anty-SLAPP (tj. art. 6–8 lub 9–11), a sąd uzna, że 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. Artykuł 12 nie znajduje bezpośredniego źródła w konkretnym przepisie dyrektywy. Stanowi uzupełnienie polskiego ustawodawcy, który przewidział, że w praktyce mogą występować sytuacje niemieszczące się w zakresie zastosowania sankcji z art. 6–11 ustawy anty-SLAPP, tj. przypadki, gdy powództwo zmierza głównie, a nie wyłącznie, do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej. W tego typu przypadkach art. 12 ustawy anty-SLAPP umożliwi zastosowanie środków przewidzianych w art. 13, 14 i 17 ustawy anty-SLAPP.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać w mocy przepisy, które skuteczniej chronią osoby zaangażowane w debatę publiczną przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi naruszenie postępowaniami sądowymi zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej w sprawach cywilnych, w tym przepisy krajowe ustanawiające skuteczniejsze gwarancje proceduralne dotyczące prawa do wolności wypowiedzi i informacji. W świetle powyższego przepisu art. 12 ustawy anty-SLAPP, zapewniający wyższy standard ochrony, pozostaje zgodny z wymogami dyrektywy i zasługuje na pozytywną ocenę.

6. Rozdział 5 ustawy anty-SLAPP: Sankcje i koszty procesu (art. 13–14)

Rozdział 5 ustawy anty-SLAPP (art. 13–14) stanowi implementację rozdziału IV dyrektywy (art. 14–15). Artykuł 15 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia „skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar lub innych równie skutecznych stosownych środków, w tym wypłaty rekompensaty za poniesione szkody lub opublikowanie orzeczenia sądowego, jeżeli środki takie są przewidziane w prawie krajowym", które sąd może nałożyć na stronę, która wszczęła stanowiące nadużycie postępowanie sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej.

Polski ustawodawca zdecydował się wprowadzić następujące sankcje:

1) w przypadku odrzucenia pozwu z przyczyn, o których mowa w art. 9 ustawy anty-SLAPP, 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, jak również w sytuacji, gdy powód ze skutkiem prawnym cofnął pozew[44] – grzywnę

39 Poprzez dodanie zdania drugiego w brzmieniu: „Czynność procesowa strony lub uczestnika postępowania stanowiąca nadużycie prawa procesowego jest niedopuszczalna, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej". M. Dziurda zaznacza przy tym, że z dodaniem ww. zdania nie wiązało się rozszerzenie określonych w art. 199 § 1 k.p.c. przyczyn odrzucenia pozwu o niedopuszczalność powództwa ze względu na nadużycie prawa procesowego, co z kolei wynika z przyjęcia założenia, że katalog przyczyn odrzucenia pozwu nie ma charakteru zamkniętego (M. Dziurda, *Szczególne środki ochrony*…, s. 655 i cyt. tam literatura). Odmiennie: S. Śniady, *Kilka słów*…, s. 672.

40 Art. 6 ust. 1 lit. c dyrektywy: „Państwa członkowskie zapewniają, by w przypadku wszczęcia postępowania sądowego przeciwko osobom fizycznym lub prawnym ze względu na ich zaangażowanie w debatę publiczną, osoby te mogły złożyć, zgodnie z prawem krajowym, wniosek o: c) zastosowanie środków ochrony prawnej przed stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej, o których mowa w rozdziale IV dyrektywy".

41 Art. 7 ust. 2 dyrektywy: „Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioski, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. c) dyrektywy, również mogły być rozpatrywane, jeżeli jest to możliwe, w trybie przyspieszonym, zgodnie z prawem krajowym, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i prawa dostępu do bezstronnego sądu".

42 Z art. 9 ustawy anty-SLAPP wynika, iż sąd w każdym stanie sprawy może uznać wytoczenie powództwa za nadużycie prawa procesowego w rozumieniu art. 4^1 k.p.c., jeżeli wyłącznym celem wytoczenia powództwa jest stłumienie, ograniczenie, zakłócenie debaty publicznej lub szykanowanie za udział w niej.

43 Podkreślenia wymaga, że w odniesieniu do powództw typu SLAPP, do których znajdą zastosowanie przepisy ustawy anty-SLAPP, sankcje za nadużycie prawa procesowego będą orzekane na podstawie art. 13 i 14 tej ustawy, a nie art. 226^2 k.p.c.

44 Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy anty-SLAPP przepis art. 13 ust. 1 stosuje się bowiem odpowiednio, jeżeli powód ze skutkiem prawnym cofnął pozew. Powyższa norma odpowiada art. 8 dyrektywy, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby późniejsze zmiany roszczenia lub wniosków dokonane przez powoda, w tym cofnięcie roszczenia, w postępowaniu sądowym wszczętym przeciwko osobom fizycznym lub prawnym ze względu

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

w kwocie do 20-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, 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 (art. 13 ust. 1–2 ustawy anty-SLAPP);

2) w przypadku 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 – możliwość nałożenia na powoda obowiązku opublikowania sentencji wyroku na jego koszt, oznaczając miejsce i czas takiej publikacji (art. 13 ust. 3 ustawy anty-SLAPP).

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 (art. 13 ust. 4 ustawy anty-SLAPP).

Minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi obecnie 4806 zł[45]. Zatem co do zasady sąd będzie mógł nałożyć grzywnę w wysokości do 96 120 zł, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – do 480 600 zł. W nawiązaniu do motywów 15 i 42 dyrektywy[46] rozważyć należy, czy kwoty te, w szczególności podstawowy maksymalny wymiar grzywny, stanowią skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary. Niewątpliwie są to kwoty dosyć wysokie. Jednakże w przypadku bardzo wpływowych i majętnych podmiotów (czy to osób fizycznych, czy prawnych), dysponujących majątkami wartymi miliony lub miliardy złotych, mogą one nie stanowić środka proporcjonalnego i odstraszającego w wystarczającym stopniu.

Implementację art. 14 dyrektywy stanowi art. 14 ustawy anty-SLAPP, który wskazuje, iż w razie odrzucenia pozwu z przyczyn, o których mowa w art. 9 ustawy anty-SLAPP, 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 art. 14 ust. 2 ustawy anty-SLAPP[47]. Artykuł 14 ust. 1 i 2 ustawy anty-SLAPP stosuje się odpowiednio, jeżeli powód ze skutkiem prawnym cofnął pozew. W świetle brzmienia art. 14 oraz motywu 41 dyrektywy należy uznać implementację za w pełni odpowiadającą wymogom określonym przez ustawodawcę unijnego.

7. Rozdział 6 ustawy anty-SLAPP: Jurysdykcja krajowa w sprawach o naprawienie szkody (art. 15)

Artykuł 15 ustawy anty-SLAPP stanowi, że 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 lub siedzibę w Polsce. W świetle brzmienia art. 17 dyrektywy przepis ten należy uznać za odpowiadający minimalnym wymogom określonym przez ustawodawcę unijnego. Co więcej, zapewnia on wyższy standard ochrony – ze względu na objęcie zakresem normy również postępowań, które zmierzają głównie (nie tylko wyłącznie) do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej. Odnotować należy, iż art. 15 ustawy anty-SLAPP, w myśl motywu 44 dyrektywy, nie reguluje kwestii prawa właściwego ani prawa materialnego regulującego rekompensaty za poniesione szkody jako takie.

8. Rozdział 7 ustawy: Działania informacyjne (art. 16–17)

W zakresie działań informacyjnych (art. 19 dyrektywy) analizie należy poddać art. 16–17 ustawy anty-SLAPP. W kontekście zamieszczania informacji dotyczących dostępnych gwarancji proceduralnych i środków ochrony prawnej oraz istniejących środków wsparcia, takich jak pomoc prawna oraz wsparcie finansowe i psychologiczne oraz informacji na temat kampanii zwiększających wiedzę, w stosownych przypadkach prowadzonych we współpracy z odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami i wymogu umieszczania tychże informacji w jednym miejscu, w łatwo dostępnym formacie, za pośrednictwem odpowiedniego kanału (tj. art. 19 ust. 1 dyrektywy), zgodnie z art. 16 ustawy anty-SLAPP, polski ustawodawca zdecydował się na realizację tego obowiązku za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej (strony podmiotowej urzędu go obsługującego).

Analizując art. 16 ustawy anty-SLAPP również w świetle motywu 46 dyrektywy, niewątpliwie należy ocenić implementację za poprawną, gdyż Biuletyn Informacji Publicznej spełnia wymóg jednego miejsca publikacji informacji, łatwo dostępnego formatu, odpowiedniego kanału łatwego dostępu i formatu elektronicznego. Z reguły w Biuletynie Informacji Publicznej treści publikowane są jako zwykły tekst strony internetowej (HTML), bez konieczności pobierania pliku lub w formie załączników (plików) do pobrania w formatach PDF (zdecydowanie najczęściej stosowany format dla dokumentów, zachowuje formatowanie i jest odczytywalny darmowym programem), DOC/DOCX (w przypadku dokumentów edytowalnych) lub XLS/XLSX (zestawienia, dane liczbowe, budżety, sprawozdania finansowe).

Z kolei art. 17 ustawy anty-SLAPP stanowi implementację art. 19 ust. 3 dyrektywy (odpowiadając jednocześnie treści motywu 47 dyrektywy), który zobowiązuje państwa członkowskie

na ich zaangażowanie w debatę publiczną, nie uniemożliwiały pozwanemu złożenia wniosku o zastosowanie środków ochrony prawnej, o których mowa w rozdziale IV dyrektywy, zgodnie z prawem krajowym.

45 Rozporządzenie Rady Ministrów z 11.09.2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz.U. poz. 1242).

46 Tj. stwierdzenia, iż powództwa SLAPP są zazwyczaj wytaczane przez wpływowe podmioty, np. osoby fizyczne, grupy lobbystyczne, korporacje, polityków i organy państwowe, próbujące stłumić debatę publiczną, a często w ich przypadku występuje brak równowagi sił między stronami – powód ma silniejszą pozycję finansową lub polityczną niż pozwany (motyw 15). Głównym celem zapewnienia sądom możliwości nakładania sankcji lub innych równie skutecznych stosownych środków jest powstrzymanie potencjalnych powodów przed wszczynaniem stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej. Inne stosowne środki, w tym wypłata rekompensaty za poniesione szkody lub publikacja orzeczenia sądowego, jeżeli środki te są przewidziane w prawie krajowym, powinny być tak samo skuteczne jak sankcje (motyw 42).

47 Art. 14 ust. 2 ustawy anty-SLAPP: „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".

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

do publikowania w łatwo dostępnym formacie elektronicznym prawomocnych orzeczeń wydanych przez krajowe sądy apelacyjne lub krajowe sądy najwyższej instancji w postępowaniach objętych zakresem stosowania dyrektywy. Polski ustawodawca zdecydował się zamieszczać orzeczenia (wraz z uzasadnieniem, o ile zostanie sporządzone) w portalu orzeczeń sądów powszechnych, po ich uprzedniej anonimizacji (art. 17 ust. 2 ustawy anty-SLAPP). Publikowane będą orzeczenia sądów I instancji (w których sądy stwierdzą, że wytoczenie powództwa zmierzało wyłącznie lub głównie do stłumienia, ograniczenia, zakłócenia debaty publicznej lub szykanowania za udział w niej) oraz orzeczenia sądów II instancji wydane na skutek rozpoznania środka odwoławczego od ww. orzeczeń sądów I instancji (art. 17 ust. 1 ustawy anty-SLAPP). W świetle art. 19 ust. 3 dyrektywy przepis art. 17 ustawy anty-SLAPP należy więc ocenić pozytywnie.

9. Podsumowanie

Analiza przepisów ustawy anty-SLAPP prowadzi do wniosku, że polski ustawodawca dokonał implementacji dyrektywy w sposób, który nie tylko realizuje minimalne standardy ochrony wyznaczone przez prawodawcę unijnego, lecz także w wielu aspektach wykracza poza nie, zapewniając osobom uczestniczącym w debacie publicznej ochronę szerszą niż ta, którą przewidują przepisy dyrektywy. Świadczy o tym przede wszystkim szerszy zakres podmiotowy ustawy anty-SLAPP (obejmujący, obok osób fizycznych i prawnych, również jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną) oraz zakres przedmiotowy, obejmujący nie tylko sprawy transgraniczne, lecz także wewnątrzkrajowe. Polski ustawodawca rozszerzył również definicję debaty publicznej (poprzez uwzględnienie wolności sumienia i religii), a także krąg organizacji pozarządowych uprawnionych do przystąpienia do toczącego się już postępowania lub przedstawiania sądowi istotnych dla sprawy informacji lub poglądów wyrażonych w uchwale lub oświadczeniu ich należycie umocowanych organów (art. 4 ustawy anty-SLAPP). Rozdziały 2–6 ustawy anty-SLAPP (art. 6–15) w pełni realizują odpowiadające im wymogi dyrektywy w zakresie: przyspieszonej procedury oddalania powództw SLAPP będących oczywiście bezzasadnymi i rozkładu ciężaru dowodu, odrzucania pozwów stanowiących nadużycie prawa procesowego, sankcji (grzywny i obowiązku publikacji orzeczenia) oraz zwrotu kosztów procesu, a także jurysdykcji krajowej w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej postępowaniem typu SLAPP wszczętym w państwie trzecim. Za w pełni poprawną należy uznać również implementację obowiązków informacyjnych (rozdział 7 ustawy anty-SLAPP), zrealizowanych za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej oraz portalu orzeczeń sądów powszechnych.

Niemniej jednak przeprowadzona analiza wykazała również pewne wątpliwości. Po pierwsze, w zakresie wysokości przewidzianych w art. 13 ustawy anty-SLAPP grzywien (do 20-krotności, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach do 100-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę), które, choć nominalnie znaczne, mogą okazać się niewystarczająco odstraszające wobec powodów dysponujących bardzo dużym majątkiem lub wpływami, co stawia pod znakiem zapytania pełną realizację wymogu skuteczności, proporcjonalności i odstraszającego charakteru sankcji, o którym mowa w art. 15 dyrektywy. Po drugie, posłużenie się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi (w szczególności sformułowaniem „uzasadnione zainteresowanie społeczne"), mimo że nie jest to rozwiązanie niezgodne z przepisami dyrektywy, w praktyce orzeczniczej może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych.

Abstract

Ewelina Tomczyk
University of Wrocław, Faculty of Law, Administration and Economics, Department of Civil Proceedings, Poland
(ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2233-080X).

Implementation of Directive 2024/1069 (Anti-SLAPP) in Polish Civil Procedural Law

Keywords: *SLAPP, public debate, manifestly unfounded lawsuit, abuse of procedural rules, directive (EU) 2024/1069*

The purpose of the article is to analyse provisions of the Act of 29 May 2026 on special measures for the protection of persons participating in public debate in civil proceedings (Anti-SLAPP Act), with a view to determining whether the Polish legislator has satisfied the requirements and minimum standards stipulated in Directive (EU) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation'). Each chapter of the Anti-SLAPP Act is discussed and compared with the corresponding provisions of the Directive in order to determine whether the national legislator ensured the minimum standards of protection and, if so, to what extent it exceeded them.

Bibliografia/References

Baran M., *Pojęcie dyrektywy w prawie unijnym* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej,* red. S. Biernat, Warszawa 2020.

Błaszczak Ł., *Powództwo oczywiście bezzasadne. Art. 191[1] k.p.c.*, Warszawa 2021.

Dziurda M., *Szczególne środki ochrony w postępowaniu cywilnym przed SLAPP*, „Polski Proces Cywilny" 2026/3.

Grzegorczyk P. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124*, red. T. Ereciński, Warszawa 2023.

Nowicka Z., *Instrumenty ochrony przeciwko SLAPP-om w polskim postępowaniu cywilnym (analiza zagadnienia na tle projektowanych regulacji EU)*, „Państwo i Prawo" 2024/1.

Pasqua M., *The Proposed EU Directive on SLAPPs: A (First) Tool for Preserving, Strengthening and Advancing Democracy*, „Athena. Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization" 2023/2(3).

Pecyna M., *Implementacja dyrektywy 2024/1069 („anty-SLAPP") do polskiego systemu prawnego*, „Państwo i Prawo" 2025/9.

Powództwa strategiczne (SLAPP). Komentarz do ustawy, red. Ł. Błaszczak, M. Dziurda, Warszawa 2026.

Sobczak K., *Polski projekt anty-SLAPP-owy wzorem dla innych państw*, 1.09.2025 r., https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/slapp-propozycje-polskie-na-tle-propozycji-innych-krajow,534653.html (dostęp: 2.07.2026 r.).

Śniady S., *Kilka słów na temat ustawy z 29 maja 2026 r. o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed powództwami typu SLAPP*, „Polski Proces Cywilny" 2026/3.

Tomczyk E., *Regulacje prawne dotyczące strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) jako nowy instrument ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2025/1.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.