

Stanowisko KRRiT
z dnia 3 kwietnia 2025 roku
w sprawie projektu ustawy o ochronie małoletnich
przed dostępem do treści szkodliwych w internecie

Przygotowany przez Ministerstwo Cyfryzacji projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w internecie przewiduje nałożenie nowych obowiązków na dostawców usług świadczonych drogą elektroniczną, w tym przede wszystkim na dostawców stron internetowych, gdzie są lub potencjalnie mogą być prezentowane treści szkodliwe dla małoletnich. Dostawcy zobowiązani zostaną do przeprowadzenia analizy ryzyka, jakie wiąże się z uzyskiwaniem przez małoletnich dostępu do treści szkodliwych w ramach danej usługi. Ponadto, w odniesieniu do udostępniania treści pornograficznych, przewidziano obowiązkowe stosowanie przez dostawców skutecznych mechanizmów weryfikacji wieku uniemożliwiających dostęp małoletnim do tego typu treści. W przypadku niewywiązywania się z powyższych obowiązków, organ nadzorczy – Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE) – uprawniony będzie do przeprowadzania kontroli, w tym do nałożenia kary, a w przypadku stwierdzenia w usłudze danego dostawcy obecności treści pornograficznych, do których dostęp – na podstawie weryfikacji wieku - nie jest małoletnim skutecznie blokowany, także do zgłoszenia takiej strony internetowej do rejestru prowadzonego przez NASK (Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy). Dostęp do usługi wpisanej do przedmiotowego rejestru podlegać będzie blokowaniu przez dostawców usługi dostępu do internetu. Od decyzji Prezesa UKE będzie przysługiwał sprzeciw, a w przypadku jego nieuwzględnienia skarga do sądu administracyjnego.

Nie kwestionując konieczności podejmowania działań przez organy państwowe na rzecz poprawy ochrony małoletnich przed dostępem w internecie do treści dla nich szkodliwych Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) uważa za konieczne podkreślenie, że:

1. Ochrona dzieci przed treściami szkodliwymi w internecie należy do podstawowych kompetencji KRRiT. Z tego powodu, zbędne jest uchwalanie odrębnej ustawy, a celowe - rozszerzenie rozwiązań legislacyjnych dotyczących ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi w internecie w drodze nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, w szczególności nowelizacji rozdziałów 6a i 6b tej ustawy. Organem właściwym w tych sprawach powinna być zatem KRRiT, a nie Prezes UKE i NASK, jak przewidziano w projekcie. Co prawda, w przeciwieństwie do KRRiT, Prezes UKE oraz NASK mają kompetencje w zakresie infrastruktury i jej bezpieczeństwa, nie mają ich jednak w zakresie określania treści z punktu widzenia zagrożenia dla małoletnich. Przekazywanie zatem tym organom zadań we wskazanym w projekcie ustawy zakresie można ocenić jako niegospodarne z punktu widzenia finansów publicznych. Minimalnym rozwiązaniem, uwzględniającym doświadczenie i zakres zadań tych organów byłoby powierzenie Prezesowi UKE obowiązku zwracania się do KRRiT o wiążące opinie w sprawie kwalifikowania określonych treści, jako „szkodliwych” (wg aktualnego brzmienia przepisów), bądź uprawnienie KRRiT do określania ogólnego standardu dla kwalifikowania tych treści, poprzez wydanie rozporządzenia.
2. Należy bowiem mieć na uwadze, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa, to KRRiT jest organem właściwym wobec podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie, a także wobec dostawców platform udostępniania wideo. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 4) ustawy o radiofonii i telewizji wskazuje wyraźnie, że do zadań KRRiT należy sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych oraz dostawców

platform udostępniania wideo. Z kolei na podstawie przepisów art. 6 ust. 2 pkt 5) i art. 6 ust. 2 pkt 5a) ustawy do zadań KRRiT należy organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo, a także prowadzenie wykazów audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz platform udostępniania wideo.

3. KRRiT to – jak dotąd – jedyny urząd, który choć w ograniczonym przez prawo wymiarze, jest wyposażony w narzędzia umożliwiające egzekwowanie reguł, według których udostępniane są usługi audiowizualne na żądanie (VOD) i treści zamieszczane przez użytkowników na platformach udostępniania wideo (VSP). Do tych reguł należy m.in.: obowiązkowe oznaczanie treści zgodnie z kategoriami wiekowymi oraz zakaz udostępniania treści pornograficznych i zawierających sceny przemocy bez skutecznych zabezpieczeń technicznych.
4. Nadzorowany przez KRRiT system ochrony małoletnich w internecie jest efektywny nie tylko ze względu na konsekwentne egzekwowanie przez regulatora przepisów ustawowych, ale także z uwagi na wypracowaną przez rynek pod auspicjami KRRiT, samoregulację dostawców VOD w zakresie blokowania dzieciom dostępu do treści im zagrażających (obowiązujący od dekady i aktualizowany na bieżąco *Kodeks Dobrych Praktyk w sprawie szczegółowych zasad ochrony małoletnich w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie*). Regularne monitoringi KRRiT dotyczące stopnia przestrzegania przez rynek jej zapisów wskazują, że poziom ochrony małoletnich użytkowników serwisów VOD objętych aktem samoregulacyjnym przekracza 99%.
5. Stworzenie zatem odrębnego systemu ochrony małoletnich, którego regulatorem – także w odniesieniu do dostępnych publicznie w internecie serwisów VOD i platform VSP – będzie, w zakresie treści szkodliwych, w tym pornograficznych, Prezes UKE rodzi ryzyko podwójnego nadzoru organów kontroli państwowej nad dostawcami treści medialnych, który może doprowadzić do sporu kompetencyjnego między regulatorami, a w efekcie braku zapewnienia przedsiębiorcom przestrzegania zasady pewności prawa przez organy administracji publicznej.
6. Odnosząc się do szczegółów zakładanego w ustawie o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w internecie rozwiązania należy podkreślić, że projekt wprowadza pojęcie treści szkodliwych, w tym pornograficznych, ale go nie definiuje, zarazem tworząc konstrukcję, w której treści pornograficzne są składową niezdefiniowanego, ale szerszego znaczeniowo pojęcia. Oznacza to, że realizacja projektowanych obowiązków ustawowych przez podmioty zobowiązane, w tym małych przedsiębiorców, będzie musiała opierać się o ocenę przedsiębiorcy, a odpowiedzialność za podjęcie decyzji, jaką treść dostępną w internecie uznać należy za szkodliwą, a jaką za nieszkodliwą, spadnie na usługodawców. Odnosi się to chociażby do obowiązku przeprowadzania i dokumentowania analizy ryzyka związanego z umożliwieniem małoletniemu dostępu do treści szkodliwych w związku ze świadczeniem przez usługodawcę usług drogą elektroniczną. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie „treści szkodliwych” jest nie tylko ocenne, ale jest na tyle obszerne znaczeniowo i narażone na subiektywne interpretacje, że może doprowadzić do kwalifikowania jako takie również treści o charakterze politycznym, co przy natężeniu zjawisk polaryzacyjnych w debacie publicznej rodzi ryzyka dla wolności słowa.
7. Co więcej stwierdzenie, że dana treść jest szkodliwa sugeruje, że przynosi ona szkodę, a ta rozumiana jest w systemie prawa jako możliwy do zweryfikowania uszczerbek konkretnego dobra danej osoby lub grupy osób. Takie sformułowanie będzie skutkowało istotnym problemem w procesie stosowania prawa związanym przede wszystkim z dotarciem do grupy pokrzywdzonej w celu ustalenia wpływu danych treści, a także z licznymi i często wykluczającymi się

perspektywami w naukach społecznych odnoszących się do tego rodzaju problematyki (m.in. psychologii).

8. Z kolei z punktu widzenia samych dostawców obowiązek analizy i raportowania prawnie niezdefiniowanych zagrożeń pod groźbą sankcji stanowi źródło niepewności prawa, które w podobnych sprawach budziło zastrzeżenia co do konstytucyjności. W tym zakresie warto także zadać pytanie o sens obowiązków przewidzianych w art. 3 projektu ustawy – przewiduje on jedynie wspomnianą analizę ryzyka, bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek środków zaradczych lub informacyjnych przez samych usługodawców w tym zakresie.
9. W odniesieniu do tych zastrzeżeń warto wskazać, że z podobnych powodów, jak w odniesieniu do odstąpienia od definiowania pojęcia pornografii, również w odniesieniu do szkodliwych treści bardziej zasadne byłoby odwołanie się do już ukształtowanego na gruncie ustawy radiofonii i telewizji, a także doktryny i judykatury, pojęcia treści zagrażających prawidłowemu fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. Zaletą tego ujęcia jest przy tym to, że odnosi się ono do ryzyka dla rozwoju małoletnich, a więc z jednej strony lepiej określa istotę zagadnienia i przedmiotu ochrony regulacji, a zarazem pozwala w procesie stosowania prawa na skupienie się na samej treści w oparciu o dostępną wiedzę specjalistyczną, zamiast na próbie wykazania szkód wśród trudnej do ustalenia i zbadania grupie małoletnich odbiorców.
10. Na gruncie ponad 20-letniego dorobku KRRiT związanego z egzekwowaniem przestrzegania zasad ochrony małoletnich przez dostawców usług medialnych należy także wskazać, że stosowanie pojęcia „treści zagrażające” a nie „treści szkodliwe” pozwoliłoby objąć zakresem znaczeniowym nie tylko treści pornograficzne, ale także nadmiernie eksponujące przemoc i inne zagrażające dzieciom i młodzieży, a zarazem wyeliminować ryzyko subiektywnego poszerzania znaczeń używanych terminów np. o treści społeczno-polityczne.



Przewodniczący
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Maciej Świrski