

Opinia Fundacji Panoptykon do projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w Internecie z dnia 29 sierpnia 2025 r.

Dziękujemy za przekazanie aktualnej wersji projektu ustawy do kolejnego etapu konsultacji społecznych. Na wstępie pragniemy z satysfakcją odnotować, że w przedłożonym dokumencie uwzględniono część zmian postulowanych przez nas w opinii z dnia 26 marca 2025 r., dotyczącej poprzedniej wersji projektu¹. Jednocześnie w obecnym projekcie pozostało kilka kwestii, które – w naszej ocenie – wciąż budzą wątpliwości i wymagają dalszej analizy.

1. Korzystne zmiany, które projektodawca wprowadził do aktualnej wersji projektu

Na pozytywną ocenę zasługują następujące modyfikacje wprowadzone do projektu:

1.2. Rezygnacja z obowiązku „przeprowadzenia i udokumentowania analizy ryzyka związanego z umożliwieniem małoletniemu dostępu do treści szkodliwych” (art. 3 w poprzedniej wersji projektu ustawy)

W naszej opinii z 26 marca 2025 r. wskazaliśmy, że pierwotna wersja art. 3 projektu nie wносиła istotnych nowych rozwiązań w zakresie działalności podmiotów, które stanowią główne źródło ekspozycji małoletnich na tzw. szkodliwe treści. Dzieje się tak z uwagi na już obowiązujące (i jednocześnie dalej idące) regulacje wprowadzające oceny systemowych ryzyk, które zgodnie z art. 34 aktu o usługach cyfrowych (DSA) muszą przeprowadzać bardzo duże platformy internetowe oraz wyszukiwarki, m.in. również pod kątem „możliwych zagrożeń dla ochrony zdrowia publicznego i małoletnich, oraz poważnych negatywnych skutków dla fizycznego i psychicznego dobrostanu osoby”, a także art. 28 ust. 1 DSA, nakładający na wszystkie platformy obowiązek stosowania „odpowiednich i proporcjonalnych środków w celu zapewnienia wysokiego poziomu prywatności, bezpieczeństwa i ochrony małoletnich w ramach świadczonych usług”. Utrzymanie art. 3 nałożyłoby natomiast dodatkowy obowiązek na bardzo szeroką grupę

¹ <https://panoptykon.org/opinia-fundacji-panoptykon-do-projektu-ustawy-o-ochronie-maloletnich-przed-dostepem-do-tresci>

podmiotów (administratora każdej strony internetowej), która w zdecydowanej większości w ogóle nie generuje ww. zagrożeń, przy jednocześnie niejasnych korzyściach, na które miałyby się przełożyć realizacja tego wymogu (ponieważ samo dokonanie oceny ryzyka, do którego sprowadzał się zaproponowany obowiązek, nie zwiększa poziomu ochrony). Dlatego uważamy, że Ministerstwo Cyfryzacji słusznie wycofało się z tego elementu projektu.

1.2. Rezygnacja z objęcia regulacją przeciwdziałania niezdefiniowanym w projekcie „treściom szkodliwym”

Pozostawienie w projekcie postanowień odnoszących się do niezdefiniowanych w nim „treści szkodliwych” mogłoby generować znaczące wątpliwości interpretacyjne i szczególnie wysokie ryzyko nadmierowej ingerencji w swobodę wypowiedzi. Mamy przy tym pełną świadomość, że dostęp do problematycznych treści – z punktu widzenia małoletnich (i nie tylko) – nie ogranicza się do materiałów pornograficznych, ale obejmuje także inne zjawiska, wynikające zresztą nie tylko z charakteru zamieszczanych w sieci materiałów, ale także np. sposobu działania algorytmów rekomendujących treści na platformach internetowych, które odgrywają kluczową rolę w dystrybucji informacji w sieci.

Choć wskazane zjawiska bez wątpienia wymagają interwencji, w naszej ocenie kluczowe nie jest tworzenie nowych, lokalnych przepisów, które w sposób punktowy odpowiadają na poszczególne zagrożenia – zwłaszcza gdy w dużej mierze powielają one już obowiązujące regulacje. Zamiast tego, zasadnicze znaczenie dla zwiększenia ochrony dzieci w internecie, ma pełne zaangażowanie organów publicznych, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i krajowym, w skuteczne egzekwowanie DSA, w szczególności art. 34, 35 oraz art. 28 ust. 1 (wraz z wytycznymi do tego przepisu przyjętymi przez Komisję Europejską w 2025 r.). Przepisy te oferują znacznie bardziej kompleksowy zestaw narzędzi, umożliwiających wdrażanie systemowych zmian w funkcjonowaniu przede wszystkim największych platform społecznościowych, które są warunkiem koniecznym dla realnego zwiększenia bezpieczeństwa w środowisku cyfrowym.

Z tego względu fundamentalne znaczenie ma skuteczne wykorzystanie potencjału regulacji przewidzianych w DSA. W kontekście krajowym szczególną rolę w tym obszarze odegra Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, pełniący funkcję Koordynatora ds. Usług Cyfrowych. Jego zadania będą obejmować nie tylko bezpośredni nadzór nad przestrzeganiem art. 28 wobec platform objętych krajową właściwością, lecz także aktywne wspieranie egzekwowania przepisów DSA względem największych platform cyfrowych na poziomie Unii Europejskiej.

1.3. Wprowadzenie kontroli sądu powszechnego nad decyzjami Prezesa UKE w miejsce kontroli sądownoadministracyjnej

Jak wskazywaliśmy w pierwszej opinii, propozycja kierowania skargi od decyzji Prezesa UKE o wpisaniu domeny do rejestru blokowanych stron do sądu *administracyjnego* budzi wątpliwości, ponieważ sąd ten nie jest organem doświadczonym w rozstrzyganiu spraw z zakresu swobody

wypowiedzi, a dodatkowo charakterystyka postępowania sądowoadministracyjnego, skoncentrowana na ocenie legalności decyzji wydanej przez organ administracji publicznej, nie odpowiada specyfice tego rodzaju sporów. W naszej ocenie kontrola sądowa decyzji Prezesa UKE powinna obejmować możliwość merytorycznego zbadania sprawy (oceny i ewentualnej weryfikacji, czy w istocie mamy do czynienia z „treściami pornograficznymi”) i w związku z tym **zdecydowanie wspieramy przekazanie tej kompetencji sądom powszechnym.**

1.4. Wprowadzenie dalszych obostrzeń dotyczących mechanizmu weryfikacji wieku

Jak wielokrotnie podkreślaliśmy w toku dotychczasowych prac legislacyjnych, problematyka wprowadzenia obowiązkowej weryfikacji wieku w sieci budzi z naszej perspektywy dość istotne kontrowersje z uwagi na to, że w praktyce może wiązać się z poważną ingerencją w szereg praw podstawowych. Dotyczy to w szczególności prawa do prywatności oraz prawa do ochrony danych osobowych użytkowników i użytkowniczek Internetu (podkreślimy: osób, które w tym przypadku w żaden sposób nie naruszają prawa, np. legalnie korzystając ze stron pornograficznych), a także swobody wypowiedzi.

Dlatego kluczowe jest, aby regulacje, które przewidują taki obowiązek, były obwarowane silnymi gwarancjami, minimalizującymi ryzyko nadmiernej ingerencji w ww. prawa. W tym kontekście wspieramy zaproponowane w projekcie wykluczenie wykorzystania w celu weryfikacji wieku metod biometrycznych, a także metod polegających na szacowaniu wieku. Uzupełnienie aktualnego projektu o to ostatnie wyłączenie i oparcie mechanizmów weryfikacji wieku o rozwiązanie, które wypracowuje obecnie Unia Europejska (bądź inny, niezależny mechanizm spełniający standardy UE), wydaje się mimo wszystko bezpieczniejszym podejściem z perspektywy ochrony prywatności użytkowników i użytkowniczek niż pozostawienie swobody wyboru metod weryfikacji samym platformom internetowym.

Obawiamy się, że umożliwienie platformom wdrażania własnych rozwiązań opartych na szacowaniu wieku mogłoby w praktyce prowadzić do jeszcze bardziej inwazyjnych form śledzenia i profilowania użytkowników, pozbawionych w dodatku jakichkolwiek mechanizmów kontroli.

Wspieramy ponadto wyłączenie z zakresu ustawy podmiotów świadczących usługi w postaci komunikatorów umożliwiających wymianę prywatnych wiadomości między użytkownikami i użytkowniczkami. Objęcie tych podmiotów analizowaną regulacją mogłoby stanowić szczególnie głęboką ingerencję w prawo do prywatności i ochronę danych osobowych.

Jednocześnie pragniemy ponownie podkreślić, że mechanizm weryfikacji wieku stanowi jedynie jedno z wielu dostępnych narzędzi, które mogą przyczynić się do skuteczniejszej ochrony małoletnich w środowisku cyfrowym. Nie należy jednak przeceniać jego znaczenia ani oczekiwać, że samodzielnie rozwiąże problem ekspozycji dzieci na problematyczne treści. Skuteczna i kompleksowa odpowiedź na to zagrożenie wymaga przede wszystkim wdrożenia wspomnianych

wyżej systemowych zmian w funkcjonowaniu wybranych usług internetowych (w szczególności największych platform społecznościowych), jak również szeregu działań uzupełniających, takich jak edukacja medialna czy zapewnienie dostępu do wsparcia psychologicznego. Liczymy, że działania te, niezależnie o procedowanego projektu ustawy, pozostaną w obszarze stałego zainteresowania właściwych organów publicznych.

2. Problematiczne elementy projektu

Pomimo wprowadzenia w projekcie szeregu modyfikacji zmierzających w pożądanym kierunku, dostrzegamy w nim wciąż pewne obszary, które budzą nasze wątpliwości. W dalszej części opinii chcielibyśmy wskazać te elementy projektu, które w tym kontekście wymagają, naszym zdaniem, doprecyzowania lub ponownego rozważenia w ramach dalszych prac legislacyjnych.

2.1. Brak doprecyzowania zakresu treści pornograficznych

W przedstawionym projekcie Ministerstwo Cyfryzacji nie zdecydowało się na wprowadzenie definicji pojęcia „treści pornograficznych”, ani na jakiegokolwiek doprecyzowanie jego zakresu. W naszej opinii z 26 marca 2025 r. wskazywaliśmy, że brak definicji „treści pornograficznych” w ustawie może prowadzić do tego, że wykładnia tego pojęcia przez Prezesa UKE (dodajmy – organu, dla którego będzie to całkowicie nowa materia) może powodować istotne trudności interpretacyjne w ocenie konkretnych spraw. W efekcie dokonywana przez niego wykładnia może mieć mocno nieprzewidywalny i rozszerzający charakter.

W szczególności obawiamy się, że w tym stanie rzeczy wprowadzenie obowiązkowej weryfikacji wieku może zostać rozszerzone na strony oferujące np. treści z zakresu edukacji seksualnej, treści o charakterze naukowym czy artystycznym, w tym witryny prowadzone przez organizacje społeczne. Ponadto obawiamy się, że brak definicji „treści pornograficznych” będzie sprzyjał instrumentalnemu wykorzystywaniu ustawy jako narzędzia w walce ideologicznej, dodatkowo zwiększając ryzyko nadmiernego ograniczania dostępu do nie tylko w pełni legalnych, ale także społecznie pożytecznych treści, w tym takich, które powinny być łatwo dostępne również dla osób poniżej 18 roku życia.

Nadal uważamy zatem, że dookreślenie pojęcia „treści pornograficznych” w ustawie przyczyniłoby się do zminimalizowania ww. ryzyk, a brak jakiegokolwiek wytycznych dotyczących jego zakresu w może sprzyjać jego nadużywaniu i prowadzić do nieuzasadnionej ingerencji w wolność słowa.

Jeśli projektodawca mimo wszystko nie zdecyduje się na wprowadzenie definicji „treści pornograficznych”, powinien rozważyć wprowadzenie wyjątku/wyłączenia doprecyzowującego, że pojęcie to nie odnosi się do treści rozpowszechnianych w ramach działalności artystycznej, naukowej i edukacyjnej. Takie rozwiązanie zapewniłoby edukatorom seksualnym czy artystkom swoistą klauzulę ochronną, zwiększając szansę, że

działalność, która ma cel artystyczny, naukowy czy edukacyjny zostanie poprawnie oceniona i zakwalifikowana przez organ nadzorczy, a w efekcie nie będzie podlegać nieuzasadnionym ograniczeniom, nawet jeśli będzie obiektem zgłoszeń do Prezesa UKE.

Należy bowiem uwzględnić ryzyko, że projektowana ustawa, która umożliwia każdej osobie dokonanie zgłoszenia do Prezesa UKE, może być wykorzystywana przez niektóre środowiska do próby narzucenia takich nadmiernych ograniczeń, sprzecznych ze standardami swobody wypowiedzi. Standardami, które – przypomnijmy – co do zasady nie chronią tylko „wypowiedzi, które są odbierane przychylnie lub obojętnie albo są postrzegane jako nieszkodliwe, lecz odnoszą się w równym stopniu do takich wypowiedzi, które obrażają, szokują i wywołują niepokój władz lub jakiegokolwiek części społeczeństwa. Takie są bowiem wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których społeczeństwo demokratyczne nie istnieje” (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*).

Działania polegające na nadmiarowym zgłaszaniu określonych treści, które z różnych względów nie podobają się niektórym grupom, niekiedy realizowane w ramach zorganizowanych kampanii, znane są z praktyki funkcjonowania platform społecznościowych (które dają swoim użytkownikom i użytkowniczkom możliwość zgłaszania im bezprawnych i naruszających regulaminy treści) jako tzw. *abusive flagging campaigns*.

Warto dodać, że wprowadzenie tego rodzaju wyjątku nie miałoby charakteru precedensowego w polskim systemie prawnym – kontratyp działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej lub naukowej przewiduje już art. 256 § 3 Kodeksu karnego. Zgodnie z tym przepisem, nie popełnia przestępstwa polegającego na „produkcji, nabywaniu, przechowywaniu, posiadaniu lub prezentacji w celu rozpowszechniania przedmiotów zawierających treści propagujące faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołujące do nienawiści” ten, kto „dopuszczył się tego w ramach działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej lub naukowej”.

2.2. Ryzyko nadmiarowego blokowania stron internetowych

Projekt zakłada możliwość blokowania stron internetowych udostępniających treści pornograficzne, jeśli te nie wdrożą skutecznych mechanizmów weryfikacji wieku, uniemożliwiających dostęp do takich materiałów osobom małoletnim. W tym kontekście pojawiają się jednak istotne wątpliwości dotyczące zrównania sytuacji wyspecjalizowanych platform zajmujących się rozpowszechnianiem pornografii z witrynami, na których treści o takim charakterze pojawiają się incydentalnie – często wbrew intencjom ich właścicieli – i stanowią jedynie marginalną część publikowanych materiałów.

Ta sama sankcja (m.in. blokada całej witryny) może spotkać zarówno serwis pornograficzny, który nie wprowadzi weryfikacji wieku, platformę społecznościową, na której małoletni mogą w sposób systematyczny natrafić na materiały pornograficzne (nawet jeśli stanowią one niewielki odsetek ogółu zamieszczanych tam treści), jak i stronę gazety, na której materiał pornograficzny został incydentalnie dodany w sekcji komentarzy (i umknęło to moderacji) czy stronę poświęconą

sztuce, na której znajdzie się np. jedno zdjęcie dzieła, które organ regulacyjny uzna za treść o charakterze pornograficznym. Zwłaszcza w przypadku ostatnich dwóch przykładów, zastosowanie środka w postaci blokady całej strony (jak również oczekiwanie, że takie witryny wprowadzą mechanizm weryfikacji wieku) budzi poważne zastrzeżenia z perspektywy zasady proporcjonalności oraz ochrony wolności wypowiedzi.

Kluczową gwarancją, która może chronić usługodawców internetowych niestosujących weryfikacji wieku, na których stronach treści pornograficzne zostały zamieszczone w sposób incydentalny, wbrew ich intencjom, powinna być możliwość uniknięcia sankcji w postaci blokady, jeśli po otrzymaniu powiadomienia od Prezesa UKE o zamiarze dokonania wpisu w rejestrze blokowanych stron, usługodawca niezwłocznie usunie tego rodzaju treści ze swojej witryny.

Nie jest dla nas jasne, czy projekt przewiduje obecnie taką procedurę. W aktualnym projekcie utrzymano co prawda standardy z zakresu sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed Prezesem UKE, w tym obowiązek powiadomienia usługodawcy o zamiarze dokonania wpisu w rejestrze stron podlegających blokowaniu oraz możliwość uprzedniego przedstawienia przez niego stanowiska w sprawie („ustosunkowania się do powiadomienia”), co ogólnie oceniamy pozytywnie. Natomiast art. 9 ust. 3 sugeruje, że Prezes UKE, który otrzymał stanowisko usługodawcy, mimo wszystko nie odstąpi od dokonania zgłoszenia strony do rejestru, jeśli „wyjaśnienia usługodawcy nie potwierdziły wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1” (tj. wprowadzenia weryfikacji wieku).

Naszym zdaniem z ustawy powinno jasno wynikać, że usługodawca, który pod wpływem powiadomienia Prezesa UKE, usunie treści uznane za pornograficzne ze swojej witryny, a także usługodawca, który przedstawi zasadne argumenty przemawiające za tym, że sporna treść nie ma charakteru pornograficznego, także będzie mógł liczyć na to, że jego strona nie zostanie zablokowana (i będzie mógł skutecznie powołać się na te argumenty już na etapie wczesnego badania sprawy przez Prezesa UKE, przed wydaniem pierwotnej decyzji o blokadzie, a nie dopiero na etapie sprzeciwu od tej decyzji).