



BEOS-102/25

Warszawa, 26 lutego 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji obywatelskiego projektu ustawy o
ochronie małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie oraz o
zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne
(druk sejmowy nr 1006)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest łatwy dostęp małoletnich do treści pornograficznych, upowszechnianych przez internet. Zdaniem Wnioskodawców treści te mają dewastujący wpływ na rozwój małoletnich. Wnioskodawcy zwracają uwagę, że według specjalistów z zakresu psychologii kontakt młodego człowieka z pornografią negatywnie wpływa na rozwój jego mózgu, na kształtowanie postaw, relacji i więzi oraz niesie ryzyko uzależnienia i związanych z uzależnieniem negatywnych neurologicznych konsekwencji i pogorszenia stanu zdrowia psychicznego, a także wprowadza w błąd w zakresie odniesienia rzeczywistości przedstawionej w filmach pornograficznych do realnego życia. Zdaniem autorów projektu im niższy wiek pierwszego kontaktu z pornografią, tym mniejsza możliwość zrozumienia prezentowanych treści, wcześniejszy wiek inicjacji seksualnej, większe ryzyko traumatyzacji i rozwinięcia nieprawidłowych, w tym agresywnych zachowań seksualnych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt określa obowiązek podmiotów udostępniających treści pornograficzne w internecie stosowania skutecznych systemów weryfikacji wieku odbiorcy (art. 3). Projekt określa ponadto obowiązki podmiotów świadczących usługi płatnicze i obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych, związane z ochroną małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych (art. 9). Projekt określa zadania i kompetencje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) (art. 4). Prezes UKE ma być organem właściwym w sprawach ochrony małoletnich przed treściami pornograficznymi w internecie. Organem opiniodawczo-doradczym Prezesa UKE będzie Rada ds. Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie (art. 5). Prezes UKE ma prowadzić rejestr domen udostępniających treści pornograficzne niezgodnie z ustawą (dalej: Rejestr). Projekt określa zasady dokonywania wpisu do Rejestru, udostępniania Rejestru, wnoszenia i rozpatrywania sprzeciwu wobec wpisania domeny internetowej do Rejestru oraz wykreślania domeny z Rejestru (art. 6-8, art. 10 i art. 11).

Projekt zakłada także zmianę ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne¹, w szczególności wprowadzającą sankcję w postaci kary pieniężnej za niewykonanie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązków wynikających z proponowanej ustawy. Należy odnotować, że wskazana ustawa – w zakresie zmienianych w projekcie przepisów (art. 192 i art. 209) – utraciła moc z dniem 10 listopada 2024 r. zgodnie z art. 68 ust. 1 w związku z art. 124 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej².

Proponowana ustawa ma wejść w życie w terminie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5, dotyczącego powołania i działalności Rady ds. Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie, który ma wejść w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 13 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W związku z upowszechnieniem urządzeń mobilnych ułatwiających dostęp do internetu dzieciom i młodzieży, zarówno w państwach europejskich, jak i poza Europą, przyjmowane są w ostatnich latach rozwiązania mające zapewnić skuteczne metody ograniczające dostęp małoletnich do pornografii. Regulacje te różnią się w zakresie szczegółowości i wykorzystywanych narzędzi. W poniższym

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 34, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1222.

opracowaniu przedstawiono rozwiązania przyjęte we Francji, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Zastosowane w tych państwach modele są wynikiem m.in. priorytetów politycznych, różnic prawnych i kulturowych w zakresie podejścia do ochrony danych osobowych w Europie czy wolności słowa w USA. We Francji przepisy przewidują rygorystyczną weryfikację wieku odbiorców i nakładają obowiązki na dostawców treści pornograficznych, wraz z wysokimi karami za niezastosowanie się do nich. Obowiązek stosowania rygorystycznej weryfikacji wieku wprowadzono także w Wielkiej Brytanii, a wśród kar za jego nieprzestrzeganie istnieje możliwość zablokowania witrynom uzyskiwania dochodów z reklam. W USA nie ma ogólnokrajowych regulacji, ale część stanów uregulowało tę kwestię we własnym zakresie, m.in. weryfikując wiek odbiorców na podstawie dowodu tożsamości.

We Francji³ w maju 2024 r. przyjęto ustawę w sprawie bezpieczeństwa i regulacji przestrzeni cyfrowej (tzw. ustawa SREN)⁴. Jednym z jej kluczowych celów jest zapewnienie skuteczniejszej ochrony małoletnich przed dostępem do niebezpiecznych treści, w tym treści pornograficznych. Ustawa zakłada osiągnięcie tego celu poprzez wdrożenie następujących środków: weryfikacji wieku odbiorców, nałożenia na platformy rozpowszechniające treści pornograficzne kar za niewdrożenie systemów weryfikacji wieku oraz blokowanie witryn niespełniających wymogów ustawowych. We Francji zakaz udostępniania małoletnim treści pornograficznych wynika z przepisów kodeksu karnego⁵. Od 2020 r. uprawnienie do administracyjnej kontroli nad realizacją zakazu przez platformy internetowe sprawuje Urząd Regulacji Komunikacji Audiovizualnej i Cyfrowej (*l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*, dalej: Arcom). Zgodnie z ustawą SREN witryny, które oferują treści pornograficzne, są zobowiązane do wdrożenia rygorystycznych systemów weryfikacji wieku odbiorcy, które faktycznie uniemożliwią dostęp małoletnim przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu ochrony prywatności odbiorców. Platformy czy witryny udostępniające treści pornograficzne mają swobodę wyboru własnych rozwiązań w zakresie weryfikacji wieku pod warunkiem, że będą one zgodne z wytycznymi wyznaczającymi minimalne standardy, przygotowanymi przez Arcom⁶. Wytyczne mają podlegać stałemu przeglądowi i aktualizacji, aby utrzymać bieżący stan wiedzy i technologii. Co do zasady, platformy internetowe są zobowiązane do wyświetlania

³ Informacje na podstawie: A. Vuchot, *France: SREN Law: Child Protection*, 29 VIII 2024, <https://www.twobirds.com/en/insights/2024/france/la-loi-sren-et-la-protection-des-mineurs>; *New French rules on pornographic content to create a safer internet for minors*, 16 V 2024, <https://www.osborneclarke.com/insights/new-french-rules-pornographic-content-create-safer-internet-minors> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 25.02.2025].

⁴ *Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique*, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000049563368/>.

⁵ Art. 227-24; *Code pénal*, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044394218.

⁶ Wytyczne z października 2024 r.: *Référentiel déterminant les exigences techniques minimales applicables aux systèmes de vérification de l'âge mis en place pour l'accès à certains services de communication au public en ligne et aux plateformes de partage de vidéos qui mettent à disposition du public des contenus pornographiques*, tekst w j. francuskim: <https://www.arcom.fr/sites/default/files/2024-10/Arcom-Referentiel-technique-sur-la-verification-de-age-pour-la-protection-des-mineurs-contre-la-pornographie-en-ligne.pdf>.

ekranu niezawierającego treści pornograficznych tak długo, jak nie zostanie zweryfikowany wiek użytkownika. Rozwiązania wdrażane przez platformy w celu weryfikacji wieku muszą np. uniemożliwiać oszustwa (takie jak korzystanie z dowodu wieku innej osoby itp.). Jako przykład w wytycznych Arcom podano m.in. metodę szacowania wieku poprzez analizę rysów twarzy, która musi zawierać mechanizm rozpoznawania życia i odpowiednie standardy techniczne.

Na podstawie ustawy SREN Arcom uzyskał dodatkowe uprawnienia dotyczące kontroli przestrzegania przepisów przez platformy internetowe. W przypadku nieprzestrzegania wytycznych dotyczących weryfikacji wieku Arcom, po konsultacji z francuskim organem zajmującym się ochroną danych osobowych (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*, CNIL), może w ciągu miesiąca od stwierdzenia naruszenia wydać formalne ostrzeżenie. Niedostosowanie się przez platformę do ostrzeżenia może z kolei skutkować administracyjnymi karami finansowymi w wysokości do 250 000 euro lub 4% jej światowych przychodów bez VAT (w zależności od tego, która kwota jest wyższa). Kary mogą ulec zwiększeniu w przypadku powtarzającego się naruszenia. Ponadto Arcom może podjąć decyzję o zablokowaniu dostępu do witryn pornograficznych, które nie spełniają wymogów ustawy. W wyniku takiej decyzji dostawcy usług internetowych muszą zablokować dostęp do danej witryny na terytorium Francji. Arcom może również nakazać innym pośrednikom internetowym, takim jak rejestry domen i wyszukiwarki, podjęcie działań w terminie 48 godzin, przy czym środki blokujące mogą obowiązywać do dwóch lat, podlegając corocznej weryfikacji. Nakazy Arcom mogą zostać unieważnione przez sąd administracyjny, a ich nieprzestrzeganie grozi karą do 75 000 euro lub 1% światowych przychodów platformy, zależnie od tego, która kwota jest wyższa. Sankcje mogą być zwiększone w przypadku powtarzających się naruszeń.

Ponadto, od 13 lipca 2024 r. wszystkie urządzenia z dostępem do internetu sprzedawane we Francji muszą oferować funkcję kontroli rodzicielskiej. Obowiązki podmiotów gospodarczych, które produkują, dystrybuują i sprzedają urządzenia pozwalające na łączenie się z internetem, określono w ustawie nr 2022-300 mającej na celu wzmocnienie kontroli rodzicielskiej nad dostępem do internetu⁷ oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy z lipca 2023 r. Aplikacja służąca kontroli rodzicielskiej musi być zaoferowana użytkownikowi przy pierwszym uruchomieniu sprzętu, a dane osobowe małoletnich zbierane podczas aktywacji aplikacji nie mogą być wykorzystywane do celów komercyjnych. System kontroli rodzicielskiej musi być bezpłatny i łatwy w obsłudze oraz umożliwiać przynajmniej zablokowanie pobierania i dostępu do niektórych treści (w tym pornograficznych). Jednocześnie obowiązki te dotyczą wyłącznie treści instalowanych lub możliwych do pobrania ze sklepów z aplikacjami. Za niedopełnienie obowiązków grozi kara finansowa (1 500 euro dla osoby fizycznej i 7 500 euro dla osoby prawnej) lub wycofanie produktu z obrotu krajowego (czasowe lub całkowite)⁸.

⁷ Loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045287677/2025-02-06/>.

⁸ Informacje na podstawie oficjalnej strony internetowej administracji francuskiej: <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A17487>.

W Wielkiej Brytanii ustawa o bezpieczeństwie w internecie (*Online Safety Act*)⁹ została przyjęta w 2023 r. W ustawie wskazano, że organem odpowiedzialnym za ochronę małoletnich w tym zakresie oraz za wdrożenie przyjętych przepisów jest Ofcom¹⁰, brytyjski organ regulacyjny ds. bezpieczeństwa w Internecie. Określone w ustawie zasady mają zastosowanie zarówno do platform, które publikują własne treści pornograficzne (a także inne szkodliwe treści), jak i platform hostujących treści generowane przez użytkowników (w ustawie przypisano im odpowiednie kategorie). Zgodnie z postanowieniami ustawy, do lipca 2025 r. serwisy, które udostępniają pornografię, będą musiały stosować wysoce skuteczne (*highly effective*) kontrole wieku, aby chronić małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych. Ofcom będzie monitorować spełnianie wymogów nałożonych przez prawo na platformy internetowe. W razie uchybień firmy mogą zostać ukarane grzywną w wysokości do 18 milionów funtów lub 10% ich światowych przychodów, w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa. Ponadto, przewidziano odpowiedzialność karną osób zarządzających wyższego szczebla w razie niezastosowania się do przepisów w zakresie bezpieczeństwa małoletnich. W odniesieniu do najpoważniejszych naruszeń Ofcom będzie mógł, za zgodą sądu, żądać od dostawców płatności, reklamodawców i dostawców usług zaprzestania współpracy z witryną, uniemożliwiając jej generowanie zysku lub dostęp z Wielkiej Brytanii¹¹.

Ofcom opublikował w styczniu 2025 r. wytyczne dotyczące skutecznej weryfikacji wieku użytkowników¹², przy czym wskazany wykaz metod uznawanych przez Ofcom za wysoce skuteczne nie ma charakteru wyczerpującego. Organ ten dopuszcza możliwość wykorzystywania danych bankowych, danych biometrycznych czy możliwość potwierdzenia wieku przez dostawcę usług telekomunikacyjnych. Podkreślono przy tym, że metody polegające na deklarowaniu wieku przez użytkownika czy dokonaniu płatności on-line bez wymogu weryfikacji wieku nie mogą być uznane za wysoce skuteczne. Zgodnie z wytycznymi, treści pornograficzne nie mogą być widoczne dla użytkowników przed lub w trakcie procesu weryfikacji wieku. Nie zezwala się na udostępnianie treści przekierowujących lub zachęcających użytkowników do prób obejścia procesu weryfikacji wieku. Ofcom oczekuje, że witryny i aplikacje przy wdrażaniu metod sprawdzania wieku będą uwzględniać interesy wszystkich użytkowników, zapewniając silną ochronę dzieci i młodzieży, a jednocześnie dbając o poszanowanie prawa do prywatności pozostałych użytkowników, tak aby osoby dorosłe nadal miały dostęp do legalnej pornografii.

W Stanach Zjednoczonych kwestia ograniczenia dostępu osób małoletnich do treści pornograficznych nie jest kompleksowo uregulowana na poziomie ogólnokrajowym. Natomiast w ostatnich latach stała się ona przedmiotem regulacji na poziomie poszczególnych stanów w USA. Przepisy w zakresie weryfikacji wieku

⁹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/50/contents>.

¹⁰ <https://www.ofcom.org.uk/>.

¹¹ Informacje na podstawie: <https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-act-explainer/online-safety-act-explainer>.

¹² Teksty wytycznych opublikowano na stronie: <https://www.ofcom.org.uk/online-safety/protecting-children/statement-age-assurance-and-childrens-access/>.

osób mających dostęp do takich treści przyjęło 19 stanów¹³. Zastosowane metody weryfikacji wieku objęły weryfikację na podstawie m.in.:

- cyfrowych dokumentów tożsamości (*digital ID*);
- dokumentów tożsamości wydanych przez władze (*government-issued ID*);
- racjonalnych metod opartych na danych transakcyjnych (*commercial reasonable method based on transaction data*), np. na podstawie zatrudnienia, hipoteki;
- metod opartych na usługach weryfikacji przez podmioty trzecie (*independent, third-party age verification services*).

Jednocześnie w wielu stanach USA wprowadzono ogólny wymóg przeprowadzenia „racjonalnej weryfikacji wieku”, bez wskazania szczegółowej specyfikacji technicznej w tym zakresie¹⁴. Warto zauważyć, że w odpowiedzi na przyjęte wymagania niektóre serwisy oferujące treści pornograficzne zdecydowały się na całkowite zablokowanie dostępu do swoich treści użytkownikom w określonych stanach, zamiast wprowadzenia narzędzi do weryfikacji wieku¹⁵. Kwestia zgodności z konstytucją omawianych ustaw (w kontekście m.in. ochrony wolności słowa i narażania na ryzyko kradzieży danych osobowych) jest przedmiotem sprawy w amerykańskim Sądzie Najwyższym, w której przedsiębiorstwa z branży pornograficznej wystąpiły przeciwko stanowi Teksas. Orzeczenie w tej sprawie jest spodziewane do końca czerwca 2025 r.¹⁶.

W toku konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Projekt wprowadza nowe rozwiązania prawne, mające skutkować – w założeniu Wnioskodawców – ochroną małoletnich przed treściami pornograficznymi udostępnianymi w internecie. W słowniczku ustawowym (art. 2 projektu ustawy) Wnioskodawcy zdefiniowali, oprócz pojęcia małoletniego, dwa inne kluczowe terminy ustawowe, tj. pojęcie podmiotu udostępniającego treści pornograficzne oraz pojęcie treści pornograficznych.

W odniesieniu do definicji podmiotu udostępniającego treści pornograficzne Wnioskodawcy przyjęli jako przesłankę kwalifikacyjną okoliczność, że „treści pornograficzne stanowią istotną część zawartości strony, do której prowadzi ta

¹³ Wg kolejności przyjęcia odpowiednich ustaw od stycznia 2023 r. były to: Luizjana, Utah, Missisipi, Virginia, Arkansas, Teksas, Montana, Karolina Północna, Idaho, Kansas, Kentucky, Nebraska, Indiana, Alabama, Oklahoma, Floryda, Karolina Południowa, Tennessee, Georgia; *US State age verification laws for adult content*, <https://avpassociation.com/4271-2/>.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ I. Chapman, C. Tolan, A. Morrow, *More than a dozen states have passed new laws that led to restrictions on pornography. Now, the Supreme Court will weigh in*, 11 I 2025, <https://edition.cnn.com/2025/01/11/politics/invs-porn-age-verification-laws-supreme-court/index.html>.

¹⁶ A. Chung, Kruzel J., *US Supreme Court grapples with Texas online porn age-verification law*, portal Reuters, 1 I 2025, <https://www.reuters.com/legal/texas-online-porn-age-verification-law-goes-us-supreme-court-2025-01-15/>.

domena” (chodzi o domenę posiadaną przez ten podmiot, w ramach której udostępnia on bądź umożliwia udostępnienie treści pornograficznych przez usługobiorców w sposób umożliwiający dostęp do takich treści z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Zastrzeżenia budzi nieostre sformułowanie „istotna część”¹⁷. Nieprecyzyjność tego sformułowania może wywołać szereg wątpliwości interpretacyjnych, co może powodować negatywny skutek prawny w postaci braku możliwości precyzyjnego ustalenia zakresu podmiotowego stosowania ustawy.

Jak wspomniano, projekt przewiduje wprowadzenie definicji treści pornograficznych. Za treści pornograficzne należy rozumieć „treści przedstawiające rzeczywisty, udawany, wytworzony lub przetworzony: a) stosunek płciowy obejmujący widoczne zespolenie narządów płciowych oraz pozycje oralno-genitalne, analno-genitalne, oralno-analne, między osobami dorosłymi tej samej lub odmiennej płci, b) masturbację, c) zoofilię, d) sadystyczne lub masochistyczne praktyki w kontekście seksualnym”. Jest to propozycja całościowego ujęcia definicji treści pornograficznych, pojęcia, które występuje w polskim porządku prawnym.

Polski ustawodawca w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁸ posłużył się znamieniem „treści pornograficzne”, konstruując typy czynów zabronionych określone m.in. w art. 200, 200a, art. 202 § 1-4c. Jednocześnie w Kodeksie karnym nie zdefiniowano tego znamienia, pozostawiając do określenia przez orzecznictwo sądowe. Wydaje się, że rezygnacja z wprowadzenia do porządku prawnego definicji legalnej pojęcia „treści pornograficzne” wynika z zasadniczych trudności z takim jego zdefiniowaniem, które z jednej strony nada mu walor jednoznaczności, wyraźnie określając jego granice znaczeniowe, z drugiej zaś – odpowiadać będzie znajdującemu oparcie w normach kulturowych społecznemu postrzeganiu treści o takim charakterze. W doktrynie prawa karnego panuje zgoda co do tego, że pojęcie „treści pornograficzne” jest znamieniem ocennym oraz nieostrym, przez co nie można podać jego definicji zupełnej. Według przeważających poglądów decydujące są dwa elementy – treść prezentacji oraz jej społeczny odbiór¹⁹. Wskazuje się przy tym, że treściami pornograficznymi jest każdy przekaz informacji, który przedstawia autentyczne lub tylko wyobrażone przejawy życia seksualnego człowieka w wymiarze ograniczonym do funkcji fizjologicznych z całkowitym wyabstrahowaniem od warstwy intelektualnej. W literaturze można także spotkać się z przywołaniem określonych cech, jakie mają charakteryzować treści pornograficzne i tak m.in. powinny: przedstawiać przejawy płciowości i życia płciowego człowieka, koncentrować się wyłącznie na technicznych aspektach płciowości i życia płciowego, z całkowitym oderwaniem od warstwy intelektualnej

¹⁷ Na niejednoznaczność tego sformułowania zwrócono także uwagę w trakcie konsultacji społecznych – zob. ID ankiety: 10863 oraz pkt VI niniejszej opinii.

¹⁸ Dz. U. 2024 r. poz. 17, ze zm.

¹⁹ Zob. M. Filar, *Przestępstwa seksualne w polskim prawie karnym*, Toruń 1985, s. 113-118; M. Filar, *Pornografia. Studium z dziedziny polityki kryminalnej*, Toruń 1977, s. 140; J. Warylewski, *Pornografia w Internecie – wybrane zagadnienia karnoprawne*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 4, s. 52 i n.; P. Kozłowska, M. Kucharska, *Prawnokarne aspekty pornografii*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 4, s. 16 i n.; M. Bielski [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. II: art. 117-277, Kraków 2008, s. 672; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 394.

i osobistej, ukazywać ludzkie organy w ich funkcjach seksualnych, przebija z nich, że główną intencją twórcy jest wywołanie podniecenia seksualnego u odbiorcy²⁰.

Z kolei w orzecznictwie wskazuje się, że ocena, czy dana treść ma charakter pornograficzny, należy do sądu, a nie do biegłego; tym samym można zauważyć, że w polskim orzecznictwie termin „treści pornograficzne” jest według orzecznictwa pojęciem prawnym, a nie pojęciem medycznym czy seksuologicznym²¹. Uznaje się, że cechy, których łączne występowanie pozwala na uznanie treści ocenianego przekazu za pornograficzny, to: 1) przedstawianie płciowości i życia płciowego człowieka, 2) koncentrowanie się wyłącznie na technicznych aspektach płciowości i życia płciowego z pominięciem wszelkiej warstwy intelektualno-personalistycznej, 3) ukazywanie ludzkich narządów płciowych w ich funkcjach seksualnych, 4) przebijająca z treści przekazu główna intencja twórcy jaką jest wywołanie podniecenia seksualnego u odbiorcy²².

Analiza proponowanej definicji „treści pornograficznych” wpisuje się w poglądy doktryny oraz judykatury. Nawiązuje także do znamion „pornografii dziecięcej” ujętych w art. 9 ust. 2 Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości z 23 listopada 2001 r.²³, wedle której ten rodzaj pornografii to materiał pornograficzny, który w sposób widoczny przedstawia „a) osobę małoletnią w trakcie czynności wyraźnie seksualnej; b) osobę, która wydaje się być małoletnią, w trakcie czynności wyraźnie seksualnej; c) realistyczny obraz przedstawiający osobę małoletnią w trakcie czynności wyraźnie seksualnej”. Nie jest to jedyna definicja pornografii występująca w aktach prawa międzynarodowego oraz unijnego. Należy zwrócić uwagę, że na podstawie art. 20 ust. 2 Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych²⁴ termin „pornografia dziecięca” oznacza „jakiegokolwiek materiał, który wizualnie przedstawia dziecko uczestniczące w rzeczywistej lub udawanej czynności wyraźnie seksualnej lub jakiegokolwiek przedstawienie narządów płciowych dziecka głównie w celach seksualnych”. Jak wynika z art. 20 ust. 3 tego aktu, definicja ta obejmuje również wyłącznie symulowane bądź realistyczne wizerunki nieistniejącego w rzeczywistości dziecka. Natomiast zgodnie z art. 2c Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjętego w Nowym Jorku 25 maja 2000 r.²⁵, „dziecięca pornografia oznacza jakiegokolwiek pokazywanie, za pomocą dowolnych środków, dziecka uczestniczącego w rzeczywistych lub symulowanych ewidentnie czynnościach seksualnych lub też jakiegokolwiek pokazywanie organów płciowych w celach przede wszystkim seksualnych”.

Definicja pornografii występuje także w prawie unijnym. Według art. 2 dyrektywy PE i Rady 2011/93/UE²⁶ „pornografia dziecięca” to: (i) wszelkie

²⁰ M. Filar, *Przestępstwa seksualne w nowym kodeksie karnym* [w:] Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny. Krótkie komentarze, Warszawa 1997, s. 39.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 23 XI 2010 r., IV KK 173/10, LEX nr 667510.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z 11 I 2017 r., III KK 188/16, LEX nr 2321853.

²³ Dz. U. 2015 r., poz. 728.

²⁴ Dz. U. 2015 r., poz. 608.

²⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 76, poz. 494.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii

materiały ukazujące dziecko uczestniczące w rzeczywistych lub symulowanych zachowaniach o wyraźnym seksualnym charakterze; (ii) wszelkie przedstawienia organów płciowych dziecka w celach głównie seksualnych; (iii) wszelkie materiały ukazujące osobę wyglądającą na dziecko uczestniczącą w rzeczywistych lub symulowanych zachowaniach o wyraźnym seksualnym charakterze oraz przedstawienia organów płciowych osób wyglądających jak dziecko, w celach głównie seksualnych; (iv) realistyczne obrazy dziecka uczestniczącego w zachowaniach o wyraźnym seksualnym charakterze lub realistyczne obrazy organów płciowych dziecka, w celach głównie seksualnych. Również z perspektywy tej definicji, pomijając fakt, że dotyczy ona dzieci, proponowana w omawianym projekcie definicja „treści pornograficznych” nie budzi sprzeczności z normami prawa europejskiego.

W art. 4 ust. 1 i 2 projektu ustawy określono, że „Organem właściwym w sprawach ochrony małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie jest Prezes UKE” (ust. 1) oraz wyszczególniono w kolejnych punktach jego zadania (ust. 2). W ramach tych zadań wskazano, że Prezes UKE m.in. bada rozwiązania prawne chroniące małoletnich przed treściami pornograficznymi w innych krajach (ust. 2 pkt 5) oraz prowadzi prace badawcze dotyczące wpływu pornografii na małoletnich i popularyzuje rozwiązania chroniące przed treściami pornograficznymi (ust. 2 pkt 6). Skutkiem prawnym nałożenia na Prezesa UKE przywołanych wyżej zadań będzie zaistnienie niespójności systemowej z jego pozycją ustrojową określoną w art. 413 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej²⁷. Mianowicie, zgodnie z tym przepisem, Prezes UKE ma status centralnego organu administracji rządowej (ust. 2), będącego „organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług komunikacji elektronicznej i pocztowych” (ust. 1). Tak normatywnie ustaloną pozycję ustrojową Prezesa UKE trudno jest pogodzić z jego projektowanymi kompetencjami z zakresu szeroko rozumianej działalności badawczej dotyczącej oddziaływania treści pornograficznych na małoletnich oraz funkcjonowania zagranicznych rozwiązań normatywnych chroniących małoletnich przed takimi treściami.

Podobne zastrzeżenia dotyczące zbyt szeroko nakreślonych kompetencji można sformułować w odniesieniu do zakresu działalności projektowanego organu opiniotwórczo-doradczego Prezesa UKE, tj. Rady do Spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie (art. 5 ust. 1 projektu ustawy). Mianowicie zadania tej Rady nie zostały w sposób wyraźny powiązane z rynkiem usług komunikacji elektronicznej, co stanowi wadę tej regulacji.

Projekt przewiduje funkcjonowanie rejestru domen służących do udostępniania treści pornograficznych niezgodnie z ustawą, prowadzonego przez Prezesa UKE (art. 6 ust. 1 projektu ustawy). Zgodnie z art. 6 ust. 3 projektu ustawy, „Wpisowi do Rejestru podlegają domeny internetowe, o których mowa w ust. 2 pkt 1, o ile istotną część zawartości strony, do której prowadzi ta domena stanowią treści

dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, Dz. Urz. UE L 335 z 17 XII 2011, s. 1; dyrektywa ta weszła w życie 17 XII 2011 r., a termin implementacji do prawa krajowego zawarty tam postanowień minął 18 XII 2013 r.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1221.

pornograficzne". Podobnie jak w przypadku definicji podmiotu udostępniającego treści pornograficzne, projektodawcy posłużyli się w tej regulacji nieostrym pojęciem „istotnej części”, co może prowadzić do negatywnych skutków prawnych wynikających z rozbieżnych wykładni tego sformułowania.

Projektowana ustawa zakłada, że „Podmiot posiadający tytuł prawny do domeny internetowej wpisanej do Rejestru może wnieść do Prezesa UKE sprzeciw wobec wpisania domeny internetowej do Rejestru” (art. 10 ust. 1 projektu ustawy). Uregulowana w projekcie ustawy procedura rozpatrywania sprzeciwu budzi istotne zastrzeżenia.

Po pierwsze, projektodawcy wskazując w art. 11 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, że sprzeciw rozpatrywany jest przez Prezesa UKE w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania, nie określili konsekwencji przekroczenia tego terminu. Tym samym regulacja ta będzie skutkować powstaniem luki prawnej w tym zakresie.

Po drugie, jedną z samodzielnych przesłanek uwzględnienia przez Prezesa UKE sprzeciwu jest okoliczność polegająca na tym, że „za pośrednictwem wpisanej do Rejestru domeny internetowej nie udostępnia się treści pornograficznych albo treści pornograficzne nie stanowią istotnej części zawartości strony, do której prowadzi ta domena”. Projektodawcy zastosowali w ramach tej regulacji po raz kolejny nieprecyzyjne sformułowanie „istotna część”, co może powodować negatywne skutki prawne wynikające ze zróżnicowanej wykładni tego pojęcia. To samo sformułowanie zostało powtórzone w art. 11 ust. 2 pkt 2 lit. a projektu ustawy, określającym jedną z przesłanek nieuwzględnienia sprzeciwu.

Po trzecie, projektowana ustawa zawiera w art. 11 ust. 3 regulację stanowiącą, że „Sprzeciw, o którym mowa w art. 10 ust. 1, niespełniający wymagań, o których mowa w art. 10 ust. 2, pozostawia się bez rozpoznania”. Jak się wydaje, jest to rozwiązanie zbyt restrykcyjne w stosunku do podmiotu wnoszącego sprzeciw, bowiem projektodawcy nie przewidzieli w takim przypadku obligatoryjnego wezwania do usunięcia braków w sprzeciwie na wzór unormowania zawartego w art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸.

Po czwarte, zgodnie z art. 11 ust. 5 projektu, „Do postępowania w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 10 ust. 1, przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się”. Wyłączenie stosowania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego nie jest spójne systemowo z rozwiązaniem przyjętym w art. 440 ust. 1 ustawy Prawo komunikacji elektronicznej, w myśl którego „Postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z ustawy oraz ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych”. Należy przy tym zauważyć, że istnieje ścisły związek pomiędzy postanowieniem wspomnianego ust. 5 art. 11 projektu a treścią projektowanego ust. 4 tego artykułu,

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 572. Artykuł 64 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi: „§ 1. Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania.

§ 2. Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”.

w myśl którego „Nieuwzględnienie sprzeciwu, o którym mowa w art. 10 ust. 2, jest inną czynnością z zakresu administracji publicznej, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego”. Zakwalifikowanie nieuwzględnienia sprzeciwu do kategorii „innych czynności z zakresu administracji publicznej” przy jednoczesnym wyłączeniu stosowania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego otwiera możliwość – na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹ – kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne w drodze orzekania w sprawach skarg na „inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [...]”. Zatem ewentualne odstępienie przez projektodawców od wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego musiałoby się wiązać z odpowiednią modyfikacją treści projektowanego art. 11 ust. 4 w kierunku zachowania możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na nieuwzględnienie sprzeciwu. Należy ponadto zwrócić uwagę, że przytoczona wyżej regulacja zawarta w art. 11 ust. 4 projektu ustawy jest sprzeczna z treścią uzasadnienia projektowanej ustawy, w którym na s. 40 wskazano, że „Od decyzji Prezesa UKE przysługiwać będzie możliwość złożenia skargi do sądu powszechnego”.

Projektowana ustawa zawiera przepisy zmieniające postanowienia uchylonej już niemal w całości, na podstawie art. 68 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej, ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne. W tym zakresie projektowana ustawa nie uwzględnia zatem zmiany stanu prawnego wynikającego z wejścia w życie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej.

Postanowienia projektowanej ustawy są sprzeczne z treścią jej uzasadnienia w zakresie możliwości stosowania kar pieniężnych. Jak wynika z projektu (art. 12 pkt 2), przewidziana została możliwość stosowania tych kar, natomiast na s. 41 uzasadnienia do projektu stwierdzono, że „Ze względu na trudności związane z egzekwowaniem kar finansowych od podmiotów zagranicznych proponuje się rezygnację z takiej sankcji”.

Zgodnie z art. 13 projektowanej ustawy, termin jej wejścia w życie wynosi 12 miesięcy liczonych od dnia jej ogłoszenia, przy czym jej art. 5 miałby wejść w życie w ciągu czternastu dni od dnia jej ogłoszenia. O ile termin 12 miesięcy wydaje się terminem wystarczająco długim, o tyle można mieć wątpliwości, czy realne jest rozpoczęcie działalności przez Radę do Spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie (art. 5) w tak krótkim terminie od dnia ogłoszenia ustawy, tym bardziej, że w myśl art. 5 ust. 7 projektu ustawy na ministra właściwego do spraw informatyzacji został jeszcze nałożony obowiązek określenia – w drodze rozporządzenia – szczegółowego sposobu funkcjonowania tej Rady.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

Projekt nie zawiera rozwiązań przejściowych, co w świetle przedmiotu jej regulacji nie budzi zastrzeżeń. W zakresie rozwiązań dostosowujących, tj. regulujących „sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji, w szczególności:

1) utworzenie organów lub instytucji;

[...]

4) sposób powołania po raz pierwszy organów lub instytucji tworzonych ustawą³⁰ – projektowana ustawa kwestie te reguluje w art. 5 w sposób poprawny, z zastrzeżeniem wyrażonych wyżej wątpliwości dotyczących sposobu ujęcia zadań Rady do Spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie.

Projektowane rozwiązania nie wpływają na akty podstawowe. Natomiast projekt zawiera – w art. 3 ust. 4, art. 5 ust. 7 i 8 i art. 6 ust. 6 – upoważnienia do wydania rozporządzeń przez organy administracji publicznej, przy czym art. 5 ust. 8 błędnie odwołuje się do ust. 1 zamiast do ust. 7 art. 5.

Projekt nie budzi wątpliwości w zakresie zgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją³¹. W tej kwestii należy podzielić stanowisko Wnioskodawców wyrażone w pkt III. „Konstytucyjne prawa i wolności a dostęp do treści pornograficznych” uzasadnienia do projektu (s. 32-36).

Przeprowadzone konsultacje społeczne ujawniły zróżnicowane stanowiska wobec projektowanej ustawy. Część uczestników konsultacji zwróciła uwagę na istotny problem związany z nadmiernym obciążeniem Prezesa UKE obowiązkami wynikającymi z projektu³². Obawy te są uzasadnione. Biorąc pod uwagę, z jednej strony, ogromną liczbę stron internetowych ukazujących treści pornograficzne, a z drugiej strony liczne obowiązki spoczywające na Prezesie UKE, takie jak na przykład „monitorowanie przestrzegania zakazu udostępniania treści pornograficznych w sposób umożliwiający zapoznanie się z tymi treściami osobom małoletnim” (art. 4 ust. 2 pkt 2 projektu), „badanie skuteczności mechanizmów weryfikujących pełnoletność użytkownika, ich kontrola i ocena pod względem zgodności z kryteriami, o których mowa w art. 4 ust. 4” (art. 4 ust. 2 pkt 3 projektu ustawy), czy też rozpatrywanie sprzeciwów wobec wpisania domeny internetowej do rejestru domen służących do udostępniania treści pornograficznych niezgodnie z ustawą (zob. art. 10 i 11 projektu ustawy) – istnieje realne niebezpieczeństwo paraliżu funkcjonowania Urzędu Komunikacji Elektronicznej, jak i działalności samego Prezesa UKE. Realizacja wszystkich tych zadań wymaga bowiem bardzo dużego nakładu pracy i zaangażowania dużej grupy przeszkolonych pracowników.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³³. We wskazanej opinii stwierdzono, że omawiany obywatelski projekt „jest objęty prawem

³⁰ Art. 35 ust. 1 pkt 1 i 4 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

³¹ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.

³² ID ankiety: m.in. 11259, 10824, 10791.

³³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o ochronie małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie oraz o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pan Marcin Perłowski)*, opinia BEOS z 31 I 2025 r., BEOS-WPEiM-98/25.

Unii Europejskiej. Projekt ustawy może zostać uznany za niezgodny z art. 3 ust. 4 lit. b dyrektywy 2000/31/WE³⁴, ponieważ nie zawiera podstawy prawnej stosowania określonej w tym przepisie procedury umożliwiającej wprowadzenie przewidzianych w projekcie ustawy ograniczeń świadczenia usług drogą elektroniczną. W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE. Projekt ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie dyrektywy 2015/1535³⁵.

Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁶. We wskazanej opinii stwierdzono, że omawiany obywatelski projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. małoletni użytkownicy internetu korzystający w Polsce ze stron zawierających treści pornograficzne – ok. 1,47 mln osób miesięcznie³⁷;
2. pełnoletni użytkownicy internetu korzystający w Polsce ze stron zawierających treści pornograficzne – ok. 9,61 mln osób miesięcznie³⁸;
3. przedsiębiorstwa telekomunikacyjne świadczące usługi dostępu do internetu: 2225 podmioty świadczące dostęp stacjonarny i 102 – dostęp mobilny (patrz pkt VII opinii);
4. podmioty świadczące usługi płatności online – liczba trudna do określenia, gdyż płatności w internecie świadczą zarówno firmy lokalne, jak i te o zasięgu globalnym;
5. podmioty udostępniające treści pornograficzne (zarówno w sferze produkcji, jak i rozpowszechniania) – liczba trudna do określenia, ponieważ duża część branży działa w szarej strefie;
6. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej;
7. minister właściwy do spraw informatyzacji.

³⁴ Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz. Urz. WE L 178 z 17 VII 2000, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 277 z 27 X 2002, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 25, s. 399.

³⁵ Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego; Dz. Urz. UE L 241 z 17 IX 2015, s. 1.

³⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy obywatelski projekt ustawy o ochronie małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie oraz o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pan Marcin Perłowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 31 I 2025 r., BEOS-WAPEiM-99/25.

³⁷ Dane pochodzące z badania Mediapanel dotyczącego użytkowników serwisów i aplikacji z kategorii Erotyka, obejmującej 50 domen (w zdecydowanej większości będących serwisami z treściami pornograficznymi). Dane dotyczą jednego miesiąca – maja 2023 r. Badanych podzielono na grupy wiekowe w zakresie od 7 do 75 lat, z czego niepełnoletnich internautów umieszczono w zbiorczej grupie 7-17 lat – zob. T. Wojtas, *Prawie 40 proc. polskich internautów przegląda pornografię. 1,5 mln to dzieci i młodzież*, 26 VI 2023 r., <https://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/pornografia-porno-dzieci-mlodziez>.

³⁸ Ibidem.

B) Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu obszernie omówili negatywny wpływ powszechnego dostępu do pornografii na społeczeństwo, podkreślając szczególnie destrukcyjny wpływ tego typu treści na małoletnich. Wątpliwości może jednak budzić przeświadczenie Wnioskodawców o możliwości zapobieżenia temu zjawisku poprzez wdrożenie proponowanych przepisów.

Elementem zasadniczym projektowanej ustawy, warunkującym osiągnięcie założonego celu przez nią, a jednocześnie wzbudzającym najwięcej kontrowersji, jest skuteczna weryfikacja wieku użytkowników mających dostęp do treści pornograficznych. Istnieje wiele sposobów weryfikacji wieku (m.in. biometria twarzy, weryfikacja behawioralna³⁹, potwierdzenie tożsamości), ale im bardziej zaawansowane, i tym samym skuteczne, narzędzie weryfikacji zostaje zastosowane, tym więcej wątpliwości w obszarze ochrony prywatności ono generuje⁴⁰. Jest to szczególnie istotne w kontekście opiniowanej ustawy. Mimo że projekt dotyczy literalnie małoletnich internautów, na równi oddziaływać będzie on na pełnoletnich odbiorców treści pornograficznych, którzy również będą musieli przejść weryfikację wieku, niosącą pewne ograniczenia prywatności. Przy czym należy podkreślić, że informacje dotyczące życia seksualnego lub orientacji seksualnej danej osoby są klasyfikowane jako szczególna kategoria danych zgodnie z unijnym rozporządzeniem RODO i wymagają szczególnej ochrony. Wątpliwości w tym zakresie były formułowane w konsultacjach społecznych projektu ustawy. Komentujący podkreślali, że „(s)tosowanie kontroli dostępu będzie prowadziło do zwiększenia inwigilacji. Zebrane dane dostępów do stron o charakterze pornograficznym przez osoby pełnoletnie, które będą musiały zweryfikować swój wiek, może prowadzić do ujawnienia danych o orientacji seksualnej, częstotliwości korzystania z pornografii itd. co może posłużyć np. do szantażowania osób w związkach lub na eksponowanych stanowiskach”⁴¹. Pojawiły się również zarzuty, że „(u)stawa wprowadza cenzurę i kontrolę nad treściami w Internecie”⁴² oraz ogranicza swobody obywatelskie⁴³. Wydaje się więc, że ocena projektowanych

³⁹ Stosowana np. przez banki. „Weryfikacja behawioralna polega na analizie unikalnych wzorców zachowań użytkownika, takich jak sposób poruszania myszką, czas reakcji na kliknięcia, a nawet prędkość wpisywania tekstu. Te dane pozwalają na stworzenie profilu użytkownika, który bank może porównać w czasie rzeczywistym z bieżącymi działaniami klienta. Jeśli system wykryje nietypowe zachowanie, może natychmiast zareagować, blokując dostęp do konta lub wymagając dodatkowego uwierzytelnienia.” – I. Michałowski, *Banki wdrażają weryfikację behawioralną. Ogromne zmiany dla klientów*, 19 XI 2024 r., <https://legaartis.pl/blog/2024/11/19/banki-wdrazaja-weryfikacje-behawioralna-ogromne-zmiany-dla-klientow/>.

⁴⁰ C. Jarvie, K. Renaud, *Are you over 18? A snapshot of current age verification mechanisms*, 2021, <https://pure.strath.ac.uk/ws/portalfiles/portal/142093023/AgeVerification.pdf>.

⁴¹ ID ankiety: 10649. W innym komentarzu: *Nie jest możliwa weryfikacja wieku bez przetwarzania danych osobowych. Jakaś organizacja bądź instytucja (np. Ministerstwo Cyfryzacji, UKE, banki, dostawcy Internetu, twórcy stron z treściami pornograficznymi) będą mieli dostęp do informacji, że obywatel Jan Kowalski, numer PESEL XYZ, chce oglądać pornografię. Ta informacja może zostać wykorzystana przeciwko temu obywatelowi, może też wyciec do publicznej wiadomości.* – ID ankiety: 10651. *Wprowadzenie mechanizmów kontroli i rejestru dostępów wraz z autentykacją stwarza natomiast niebezpieczeństwo inwigilacji i naruszenia prywatności.* – ID ankiety: 10649.

⁴² *Jeżeli na stronie może się pojawić zawartość tworzona przez użytkowników (user-generated content), to może się tam pojawić treść nielegalna według projektowanej ustawy, a następnie złożony zostanie donos na tę stronę (art. 7 ust. 3) i strona zostanie zablokowana* – ID ankiety: 10651.

⁴³ ID ankiety: 10814.

regulacji może być dokonywana przez społeczeństwo w szerszym kontekście niż zakładali Projektodawcy i spotkać się z negatywnym odbiorem – werbalizowanym nie jako protest przeciwko wolnemu dostępowi do pornografii, ale jako protest przeciwko kontroli Internetu jako takiej⁴⁴.

W dłuższej perspektywie obawa przed utratą prywatności może prowadzić do ograniczenia liczby użytkowników na stronach zdefiniowanych w ustawie jako strony objęte wymogiem weryfikacji wieku i częściowego przekierowania tego ruchu na *deep web* i *darknet*. Jednak bardziej prawdopodobne wydaje się masowe obchodzenie tych blokad poprzez ogólnodostępne narzędzia (np. VPN⁴⁵). Błędnym wydaje się przy tym założenie przyjęte przez Wnioskodawców, że małoletni internauci nie dysponują wystarczającymi umiejętnościami cyfrowymi, aby skutecznie obejść projektowane blokady dostępu do stron z treściami pornograficznymi⁴⁶. Można zakładać, że tego typu blokada mogłaby spełnić swoją funkcję jedynie przy najmłodszych dzieciach narażonych na kontakt z treściami pornograficznymi z powodu ich łatwej dostępności, niejako „przez przypadek”⁴⁷. Przy czym warto zauważyć, że treści pornograficzne pojawiają się nie tylko na stronach, które miałyby być objęte weryfikacją wieku, ale również w powszechnie dostępnych wyszukiwarkach, na Instagramie, TikToku, X czy Reddicie – zarówno w publicznie dostępnych przestrzeniach, jak i na „prywatnych grupach” czy czatach 1:1⁴⁸. Takie treści mogą być następnie dystrybuowane np. poprzez link wysłany za pośrednictwem Whatsapp’a. Dzieci i młodzież w obliczu zakazu mogą jeszcze bardziej dążyć do zdobywania zakazanych materiałów⁴⁹. Może wystąpić tzw. efekt Streisand⁵⁰, w którym na skutek prób cenzurowania lub usuwania pewnych informacji (plików, zdjęć czy całych stron internetowych) dochodzi w krótkim czasie

⁴⁴ W powszechnym mniemaniu projekt może być potraktowany jako przykład cenzurowania internetu. W przeszłości tego rodzaju obawy społeczne pojawiały się przy okazji ratyfikacji umowy ACTA oraz podczas implementacji dyrektywy unijnej w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym (2019/790), zaś ostatnim ich przejawem były pojawiające się w przestrzeni publicznej komentarze dotyczące zapowiadanego przez Ministerstwo Cyfryzacji projektu ustawy wdrażającej unijne rozporządzenie – akt o usługach cyfrowych (DSA) – zob. T. Jurczak, *Internet do cenzury. Gawkowski komentuje doniesienia DGP*, 13 I 2025 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/nowe-technologie/artykuly/9711523,internet-do-cenzury-gawkowski-komentuje-doniesienia-dgp.html>. Zob. również M. Rogalewicz, *Cenzura czy troska o obywateli? To musisz wiedzieć o nowych przepisach*, 14 I 2025 r., <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/cenzura-czy-troska-o-obywateli-to-musisz-wiedziec-o-nowych-przepisach>.

⁴⁵ W Stanach Zjednoczonych po wprowadzeniu weryfikacji wieku nastąpił nagły wzrost użycia VPN – Zob. Z. Doffman, *Porn Ban—Surge In VPN Demand Is A Threat To Users*, 04.01.2025 r., <https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2025/01/04/porn-ban-new-threat-for-iphone-ipad-android-users/>.

⁴⁶ W tym kontekście szczególnie enigmatyczny wydaje się przepis mówiący o skuteczności systemu weryfikacji wieku, nawet jeżeli istnieje możliwość obejścia go przez osobę małoletnią poprzez użycie nadzwyczajnych środków i działań, których nie można oczekiwać od przeciętnego odbiorcy (art. 3 pkt 3 projektu).

⁴⁷ Jednak w przypadku tej grupy skuteczną przeszkodą mogłaby się okazać blokada rodzicielska, zastosowana bez angażowania dodatkowych systemowych środków po stronie dostawców internetu itp. – zob. W. Klicki, *Ograniczanie dostępu (dzieci) do pornografii*, 23 I 2020 r., <https://panoptikon.org/wiadomosc/ograniczanie-dostepu-dzieci-do-pornografii>.

⁴⁸ Zob. [AKTUALIZACJA #3] *Jak rząd chce zablokować Polakom dostęp do stron porno? I czy to ma sens?*, 17 XII 2019 r., <https://niebezpiecznik.pl/post/blokada-tresci-pornograficznych-w-polsce/>.

⁴⁹ ID ankiety: 10645.

⁵⁰ S. C. Jansen, B. Marin, *The Streisand Effect and Censorship Backfire*, “International Journal of Communication” 9/2015, <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2498/1321>.

do rozpowszechnienia ich wśród szerokiej grupy odbiorców, np. poprzez stosowanie tzw. mirrorów bądź poprzez sieci *peer-to-peer*⁵¹.

Wpisanie w wyszukiwarce frazy „Jak ominąć weryfikację wieku?” daje szeroki dostęp do licznych instrukcji krok po kroku jak uzyskać dostęp do zablokowanych treści (np. na Youtube)⁵². Świadomość kompetencji technologicznych małoletnich internautów była widoczna w konsultacjach społecznych projektu ustawy. Komentujący wskazywali, że „(w)obec powszechnych sposobów tunelowania ruchu (np. bezpłatne VPN, proxy) bez problemu można łączyć się do dowolnych zasobów poprzez kraje pośrednie”⁵³, a poprzez obchodzenie blokad małoletni mogą być narażeni na dodatkowe niebezpieczeństwa⁵⁴ – np. poprzez szukanie pornografii na stronach typu Telegram⁵⁵ czy Discord⁵⁶ mogą być narażone na atak pedofilski⁵⁷. Zasygnalizowano również ryzyko, że obchodzenie blokad poprzez używanie globalnych systemów DNS (tak jak funkcjonuje to teraz w przypadku stron hazardowych i hakerskich blokowanych przez operatorów internetowych) może zwiększyć ryzyko ataków hakerskich i dostęp do stron hazardowych⁵⁸.

Należałoby również w kontekście proponowanych regulacji zadać pytanie, czy oglądanie treści pornograficznych przez małoletnich warunkowane jest łatwym do nich dostępem i czy w związku z tym głównym sposobem na złagodzenie negatywnych skutków ekspozycji małoletnich na szkodliwe treści jest wprowadzanie projektowanych blokad. Deklarowane przyczyny sięgania po treści pornograficzne przez dzieci i młodzież jedynie pośrednio łączą się z kwestią dostępności. Katalog wskazywanych przyczyn jest bardzo różnorodny: ciekawość, nuda, szukanie przyjemności, chęć zdobycia anonimowo wiedzy na temat sfery seksualnej czy chęć przypodobania się rówieśnikom (zob. Wykres 1).

Nie mniej istotna wydaje się analiza czynników utrudniających nastolatkom dostęp do treści pornograficznych w Internecie. Najczęściej wskazywaną w badaniach odpowiedzią był bowiem brak czasu (36,6% odpowiedzi), a tuż za nią „brak odpowiedniego miejsca” – 20,8% odpowiedzi. Blokada rodzicielska na smartfonie była przeszkodą tylko dla 7,1% badanych⁵⁹. Wydaje się więc, że motywacje dzieci i młodzieży w tym zakresie mogą być różnorodne i nie do końca

⁵¹ https://pl.wikipedia.org/wiki/Efekt_Streisand.

⁵² Zob. np. *Jak ominąć weryfikację wieku na YouTube*, 14 IV 2023 r., <https://poradniksocialmedia.pl/jak-ominac-weryfikacje-wieku-na-youtube/>. Zob. również *Jak wejść do Dark Webu? Jak korzystać i czym się różni od Deep Web?*, 29.06.2023 r., <https://najlepszebankowe.pl/inne/jak-wejsc-do-dark-webu/>.

⁵³ ID ankiety: 10649.

⁵⁴ Zob. M. Yar, *Protecting children from internet pornography? A critical assessment of statutory age verification and its enforcement in the UK*, „Policing: An International Journal” 2019, https://www.academia.edu/41057262/Protecting_children_from_internet_pornography_A_critical_assessment_of_statutory_age_verification_and_its_enforcement_in_the_UK.

⁵⁵ Telegram – darmowy (niekomercyjny) bazujący na chmurze obliczeniowej komunikator internetowy. Posiada zbliżoną do mikroblogów funkcjonalność (kanały), [https://pl.wikipedia.org/wiki/Telegram_\(komunikator_internetowy\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Telegram_(komunikator_internetowy)).

⁵⁶ Discord – bezpłatna usługa internetowa oparta na chmurze, służąca do rozmów głosowych i komunikacji za pomocą wiadomości tekstowych z możliwością umieszczania zdjęć oraz filmów, zaprojektowana początkowo jako platforma skierowana dla graczy komputerowych. Wykorzystuje technologię *Voice over Internet Protocol*. Zawiera wiele serwerów typu NFSW (*Not Safe For Work*, treści nieodpowiednie do przeglądania w miejscu pracy), <https://pl.wikipedia.org/wiki/Discord>.

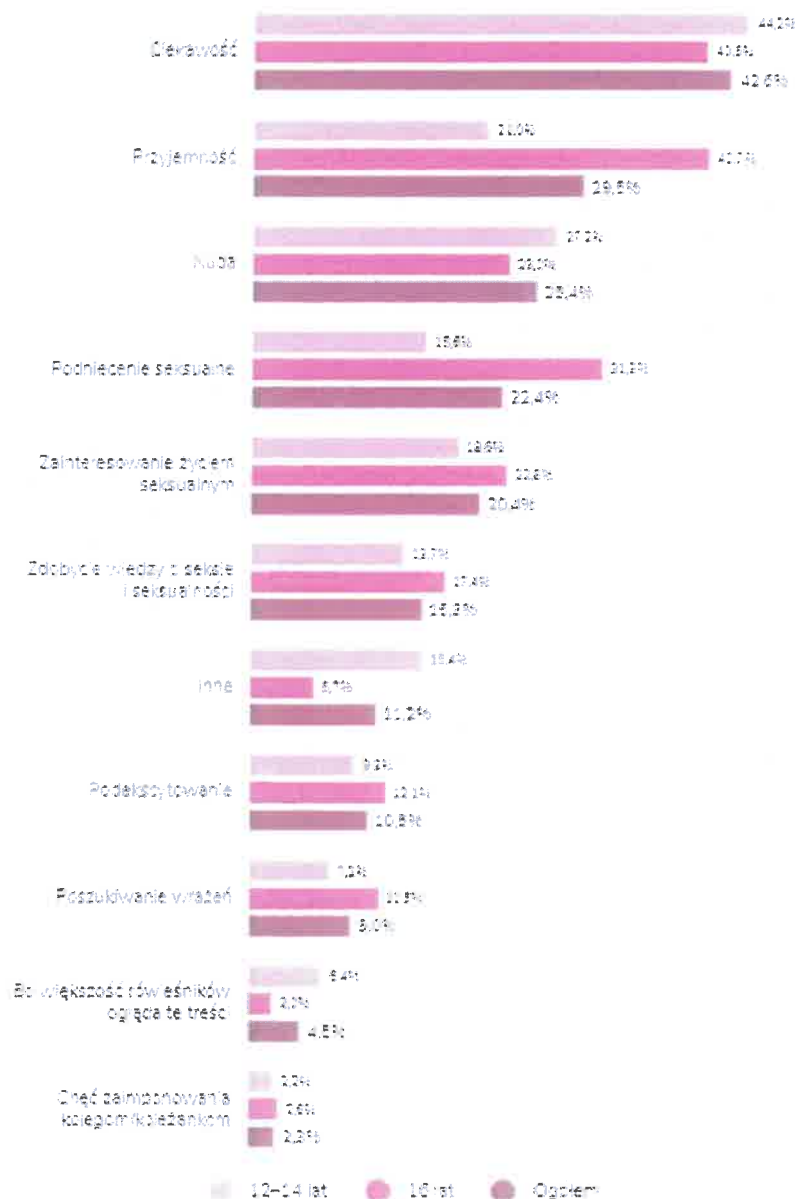
⁵⁷ ID ankiety: 10863.

⁵⁸ ID ankiety: 10645.

⁵⁹ R. Lange (red.), *Nastolatki wobec pornografii cyfrowej...*, op. cit., s. 27.

pokrywać się z intuicjami Projektodawców. Zdefiniowany problem może być trudny do rozwiązania przez proponowane regulacje prawne, szczególnie, że mają one dotyczyć sfery technologii, która rozwija się bardzo szybko i dynamicznie reaguje na ograniczenia nakładane przez prawodawców.

Wykres 1. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego oglądasz/oglądałeś(-aś) treści pornograficzne w Internecie?” (spośród osób deklarujących oglądanie takich materiałów)



Źródło: R. Lange (red.), Nastolatki wobec pornografii cyfrowej. Trajektorie użytkowania. Raport z badań ogólnopolskich, NASK-PIB, Warszawa 2022, <https://nask.pl/magazyn/nastolatki-wobec-pornografii-cyfrowej-trajektorie-uzytkowania-raport/>, s. 23.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się umiarkowanym zainteresowaniem. Wzięło w nich udział 36 osób. Większość komentujących wyraziła swoje poparcie dla regulacji zawartych w projekcie, jednocześnie wyrażając sceptycyzm wobec skuteczności projektowanych blokad⁶⁰. W komentarzach przypominano, że istnieje szereg narzędzi mających uniemożliwić małoletnim dostęp do niedozwolonych treści w internecie i powinno się je promować wśród rodziców internautów (m.in. filtry rodzicielskie czy narzędzia kontroli dostępu np. mOchrona stworzona przez NASK⁶¹). Pojawiły się również propozycje wprowadzenia obowiązkowego oprogramowania wspartego AI, które będzie filtrowało niebezpieczne treści na urządzeniach użytkowanych przez małoletnich⁶².

Komentujący zwracali także uwagę na nieścisłość sformułowań w projektowanych przepisach, wpływającą na ich potencjalną efektywność. Przywołano np. sformułowanie „działania, których nie można oczekiwać od standardowego odbiorcy” czy określenie „istotna część zawartości strony” (zob. również pkt V opinii), które jest nieprecyzyjne i może powodować obchodzenie przepisów poprzez wstawianie na stronę treści niezwiązanych z pornografią, tak aby spełnić te warunki jednocześnie nadal umożliwiając dostęp do treści pornograficznych⁶³.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W uzasadnieniu do projektu Wnioskodawcy oceniają, że projekt nie będzie miał wpływu na gospodarkę i podmioty gospodarcze. Jednak biorąc pod uwagę wielkość branży związanej z produkcją i udostępnianiem pornografii, skalę zainteresowania tego typu treściami, a także wpływ projektowanych rozwiązań na użytkowników internetu oraz podmioty świadczące usługi dostępu do sieci, wydaje się, że ocena prezentowana przez Wnioskodawców pomija wiele istotnych faktów.

Zgodnie z projektem obowiązek blokowania dostępu do domen/stron internetowych, niespełniających wymogów ustawy, będzie spoczywał na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych świadczących usługi dostępu do internetu. Według danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁶⁴ w 2023 r. usługi stacjonarnego dostępu do internetu świadczyło 2225 przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Najwięcej użytkowników obsługiwał Orange (23,2%), a łącznie z trzema kolejnymi

⁶⁰ Szacunkowe dane wskazują, że aż do 30% całkowitych zasobów sieciowych może mieć charakter pornograficzny. Próba ograniczenia dostępu do takiej ilości danych jest walką z wiatrakami z góry skazaną na porażkę. Nie wspominając o możliwościach obejścia krajowych regulacji. (...) z racji stosunkowo małego krajowego rynku pornograficznego wątpię, aby właściciele domen o takim charakterze próbowali dostosować się rozwiązań przedstawionych w niniejszym projekcie. Zatem jeśli trafią na <<czarną listę>> po prostu pogodzą się z utratą części wpływów. Na tym tracą pełnoletni entuzjaści treści erotycznych, którzy będą mieli utrudniony dostęp do nich – ID ankiety: 11259.

⁶¹ Komentarz Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej, ID ankiety: 11221. Zob. również ID ankiety: 11259.

⁶² ID ankiety: 10928.

⁶³ ID ankiety: 10863.

⁶⁴ „Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2023 roku”, <https://bip.uke.gov.pl/raporty/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-2023-roku,89.html>, [dostęp:25.02.2025].

dostawcami (P4, Vectra, Netia), firmy dysponowały 54,2% udziałem w rynku usług stacjonarnych. Z kolei usługi mobilnego dostępu do internetu w 2023 r. świadczyło 102 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, z czego tylko czterech (Orange, Polkomtel, P4 T-Mobile,) posiadało własną infrastrukturę. Łącznie świadczyli oni usługi dla 94,0% użytkowników mobilnego dostępu do sieci.

Blokowanie dostępu do stron/domen internetowych nie jest zadaniem nowym dla polskich dostawców internetu. Na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁶⁵ mają oni obowiązek uniemożliwiać dostęp do stron/domen służących do oferowania gier hazardowych wpisanych do rejestru (art. 15f) prowadzonego przez Ministra Finansów. Organizacyjnie i technicznie zadanie to jest realizowane przez dostawców internetu od 2017 r. Jednak tym, co może budzić obawę w przypadku omawianego projektu, jest potencjalna skala zadań w przypadku internetowej branży pornograficznej. Według danych z początku 2025 r., na świecie funkcjonowało 1 161 445 625 stron internetowych w 273 352 681 domenach⁶⁶. Jednocześnie szacuje się, że ponad 4% stron internetowych na świecie (dane z 2019 r.) zawierało treści pornograficzne⁶⁷, co uwzględniając powyższe dane oznacza, że ich liczba może sięgać nawet 46,5 miliona. Najwięcej stron dla dorosłych działa na terenie USA – 60% zasobów światowych⁶⁸. Warto zauważyć, że tak ogromna liczba wynika z faktu, iż znaczna część materiałów pornograficznych jest darmowa, łatwa do skopiowania u źródła i dalszej publikacji⁶⁹. Przyjmując fakt, iż przeważająca liczba stron/domen internetowych z pornografią znajduje się za granicą oraz zakładając, że tylko niewielka część z nich wdroży skuteczną weryfikację wieku, to nadal pozostanie zasób kilkunastu/kilkudziesięciu milionów stron/domen do zablokowania. O ile koszty stworzenia i udostępnienia rejestru będą obciążały UKE, to nie ma pewności, w jakim stopniu techniczna strona blokowania dostępu będzie wymagała od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych rozbudowy zasobów sprzętowych, zakupu oprogramowania czy zatrudnienia dodatkowych pracowników. W OSR do przygotowanego w 2022 r. rządowego projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie⁷⁰ rząd nie oszacował wpływu projektu na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, uzasadniając to różną liczbą abonentów oraz różnymi rozwiązaniami technicznymi i organizacyjnymi stosowanymi przez poszczególnych dostawców internetu. Także w przypadku przedmiotowego projektu, ogólne informacje uzyskane z konsultacji telefonicznych w Ministerstwie Cyfryzacji oraz Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji wskazują, że oszacowanie kosztów blokowania stron/domen może być trudne, gdyż część dostawców internetu może wykonać to zadanie w ramach już posiadanych zasobów, inni będą musieli dokonać

⁶⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 227 i z 2024 r. poz. 1473.

⁶⁶ January 2025 Web Server Survey, <https://www.netcraft.com/blog/january-2025-web-server-survey/>.

⁶⁷ How Much of the Internet Consists of Porn?, <https://www.statista.com/chart/16959/share-of-the-internet-that-is-porn/>.

⁶⁸ Rynek internetowego porno – USA dominują, Polska na dwudziestym miejscu, <https://wyborcza.pl/7,75399,14393784,rynek-internetowego-porno-usa-dominuja-polska-na-dwudziestym.html>.

⁶⁹ A. Zych, Branża pornograficzna. Ile tak naprawdę jest warta?, <https://opornografii.pl/article/branza-pornograficzna-ile-tak-naprawde-jest-warta>.

⁷⁰ Druk sejmowy nr 3282, IX kadencja, projekt został wycofany z Sejmu w 2023 r.

inwestycji o różnym zakresie. Niemniej jednak nie można wykluczyć, że konieczność poniesienia dodatkowych kosztów będzie stanowiła jakiś impuls do zmiany cen abonamentu.

Branża pornograficzna stanowi wymierną siłę gospodarczą, którą jednocześnie bardzo trudno oszacować, gdyż spora jej część działa w szarej strefie. Według niektórych badań przychody światowej branży pornograficznej ocenia się na poziomie 97 mld dolarów. Te niezaweryfikowane wyniki są jednak krytykowane przez inne analizy, według których światowe przychody branży dla dorosłych wynoszą co najwyżej 3,1-4,6 mld dolarów⁷¹. Wynika to zarówno ze specyfiki działania samej branży (nagminne kopiowanie produkcji większych firm przez niskobudżetowe strony internetowe, dynamiczny wzrost mikrofirm producenckich i produkcji amatorskiej), jak również z faktu, że 80-90% internautów korzysta wyłącznie z darmowych treści pornograficznych⁷². W przypadku Polski trudno podać jakiegokolwiek szacunki wartości branży – bywają mocno rozbieżne i brak jest udokumentowanych źródeł tych informacji. Na podstawie ogólnych opinii można stwierdzić, że polski rynek jest rozdrobniony, z dużym udziałem produkcji amatorskiej, a budżet polskiego filmu dla dorosłych to najwyżej kilka tysięcy złotych⁷³. O słabości rynku może też świadczyć przykład zarobków „aktorów” w filmach pornograficznych: w USA za jedną scenę kobiety otrzymują 500-1500 dolarów, w Polsce 1000 zł za cały film⁷⁴. Niemniej jednak projektowane przepisy mogą wywołać odczuwalny skutek ekonomiczny generalnie dla branży pornograficznej. Z badania Mediapanel przeprowadzonego w maju 2023 r.⁷⁵ wynika, że w ciągu jednego miesiąca ze stron internetowych z pornografią skorzystało 11,08 mln Polaków, w tym 1,47 mln osób w wieku poniżej 18 lat. Przyjmując założenie, że dzieci i młodzież w ogóle nie korzystają z płatnych treści oraz że (jak już wskazano wcześniej) 80-90% dorosłych korzysta z wyłącznie treści darmowych, można przyjąć, że szacunkowo 0,96-1,92 mln Polaków może korzystać z różnych form płatnej pornografii. Jeżeli przykładowy miesięczny abonament za dostęp do dodatkowych treści „XXX”⁷⁶ przyjąć na poziomie 25 zł, to miesięczne wpływy dla branży pornograficznej za treści płatne mogą wynieść około 24-48 mln zł. Jeśli do tego dodamy wartość (trudnych do oszacowania) przychodów z reklam, to kwota utraconych dochodów będzie jeszcze wyższa. Jednak te szacunkowe dane mają charakter poglądowy i obrazują hipotetyczny ubytek przychodów branży pornograficznej w sytuacji całkowitej blokady dostępu (gdy branża porno w minimalnym stopniu zareaguje na polskie regulacje). Bardziej prawdopodobny jest

⁷¹ Obliczenia własne przyjmujące, że 85% przychodów branży jest generowane w USA, A. Zych, *Branża pornograficzna...*, op. cit..

⁷² K. Doran, *The Economics of pornography*, <https://afaofpa.org/wp-content/uploads/The-Economics-of-Pornography.pdf>, s.1.

⁷³ *Polski producent porno: Młodzi mężczyźni myślą, że sobie poradzą*, <https://weekend.gazeta.pl/weekend/7,177333,19736643,polski-producent-porno-mlodzi-mezczyzni-mysla-ze-sobie-poradza.html>.

⁷⁴ *Być gwiazdą porno – na Zachodzie warto. A w Polsce?*, <https://finanse.wp.pl/byc-gwiazda-porno-na-zachodzie-warto-a-w-polsce-6114549086779009a>.

⁷⁵ *Prawie 40 proc. polskich internautów przegląda pornografię. 1,5 mln to dzieci i młodzież*, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/pornografia-porno-dzieci-mlodziez>.

⁷⁶ Na przykład <https://kodyfine.pl/produkt/konto-pornhub-premium-30-dni/> lub <https://szybkiekonto.pl/produkt/pornhub-30-dni>.

jednak scenariusz, że niektórzy dostawcy pornografii wdrożą mechanizmy weryfikacji wieku, a spora część internautów znajdzie sposoby obejścia blokad nakładanych przez dostawców Internetu na podstawie rejestru UKE. W efekcie spadek dochodów branży pornograficznej będzie zapewne dużo mniejszy.

Przedmiotowy projekt nakłada na podmioty świadczące usługi płatnicze w internecie obowiązek zaprzestania świadczenia usług na stronach wpisanych do rejestru UKE. Trudno określić liczbę tego typu firm, gdyż na każdym rynku działają zarówno podmioty lokalne (w Polsce m.in. PayU, Przelewy24, BLIK), jak również operatorzy globalni (np. PayPal, Google Pay, Apple Pay). Niemniej jednak ustawowy zakaz świadczenia usług może mieć wpływ na dochody operatorów płatności online. Jeśli przyjąć, że przeciętna stawka prowizji wynosi 1,2% kwoty transakcji⁷⁷, a hipotetyczne miesięczne wpływy z opłat za treści pornograficzne to 24-48 mln zł, to przybliżona wartość prowizji od tych kwot wyniosłaby 288-576 tys. zł miesięcznie. Uwzględniając fakt, że powyższa kwota „utraconych” przychodów rozkłada się na przynajmniej kilka różnych podmiotów, to nakaz zaprzestania świadczenia usług płatniczych jakkolwiek będzie powodował skutki gospodarcze, to nie będą one szczególnie dotkliwe dla usługodawców płatności online.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Przedmiotowy projekt może wywoływać skutki finansowe dla sektora finansów publicznych. Należy wskazać, że w konsekwencji proponowanych przepisów możliwe jest obciążenie budżetu państwa dodatkowymi wydatkami w zakresie części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej, której dysponentem jest Prezes UKE oraz części 27 – Informatyzacja, której dysponentem jest Minister Cyfryzacji jako minister właściwy do spraw informatyzacji. Wzrost wydatków budżetu państwa może wynikać przede wszystkim z dwóch zawartych w projekcie obowiązków.

Po pierwsze, wydatki będą wiązać się z podjęciem dodatkowych zadań przez Prezesa UKE, w tym w szczególności dotyczących monitorowania przestrzegania zakazu udostępniania treści pornograficznych oraz badania skuteczności mechanizmów weryfikujących pełnoletniość użytkowników, a także prowadzenia rejestru przedmiotowych stron internetowych. Powyższe zadania mogą okazać się znacząco obciążające wydatki, w tym z tytułu kosztów osobowych. Obecnie jednak nie można określić wysokości przedmiotowych wydatków, gdyż są trudne do oszacowania ze względu na swoją specyfikę i możliwości obiektywnej wyceny. Należy jednak dodać, iż wydatki te mogą mieć zarówno charakter jednorazowy (np. w przypadku zakupu specjalistycznego oprogramowania do przeprowadzania kontroli i prowadzenia rejestru domen), jak i coroczny (z tytułu prowadzenia systematycznego monitoringu, oceny skuteczności oraz aktualizowania danych w rejestrze).

Po drugie, powołanie Rady ds. Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie, zgodnie z zaproponowanym rozwiązaniem, będzie generowało dodatkowe koszty

⁷⁷ Ranking operatorów płatności online, <https://convertis.pl/ranking/ranking-operatorow-platnosci/>.

w postaci przede wszystkim konieczności finansowania organizacji działalności Rady, w tym obsługi biurowej, diet oraz kosztów podróży i noclegów dla pięciu jej członków. Ze względu jednak na brak informacji szczegółowych, które zgodnie z projektem mają być zawarte w odrębnym rozporządzeniu, trudno jest obecnie oszacować skalę przedmiotowych kosztów. Wydaje się jednak, iż oprócz wyżej wskazanych corocznych wydatków stałych, proponowany zakres zadań Rady (w tym inicjowanie prac badawczych i przedsięwzięć w sprawach ochrony małoletnich oraz opiniowanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów) nie powinien wywoływać dodatkowych kosztów. Należy zauważyć, że w myśl proponowanej regulacji wydatki związane z działalnością Rady mają być pokrywane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw informatyzacji (art. 5 ust. 4 projektu). Na mocy obowiązujących regulacji ministrem tym jest Minister Cyfryzacji, który jest wyłącznie dysponentem środków budżetu państwa ujętych w części 27 – Informatyzacja⁷⁸. Jednocześnie Wnioskodawcy proponują by Rada działała przy Prezesie UKE (art. 5 ust. 1 projektu), który jest wyłącznie dysponentem środków budżetu państwa ujętych w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Ze względu na proponowany 12-miesięczny termin wejścia w życie projektu ustawy, obciążenie budżetu państwa z tytułu dodatkowych zadań może dotyczyć po raz pierwszy 2026 r. Ponadto proponuje się, aby proces powołania przedmiotowej Rady miał się rozpocząć w ciągu 14 dni od daty ogłoszenia ustawy, dlatego skutki finansowe z tego tytułu mogą pojawić się jeszcze w 2025 r.

Należy dodatkowo wskazać, iż projektowane zmiany mogą wywołać skutki finansowe po stronie dochodów budżetu, gdyż w art. 12 pkt 2 wskazano na możliwość nakładania sankcji pieniężnych. Jednakże w uzasadnieniu Wnioskodawcy zaznaczają, że ze względu na niemożność egzekwowania kar przez UKE poza granicami Polski proponuje zrezygnować z sankcji pieniężnych z tego tytułu. Nie przewiduje się z kolei, żadnych opłat za zgłoszenie domeny internetowej, za pośrednictwem której udostępniane są treści pornograficzne.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Skutkiem ewentualnego wejścia w życie projektowanej ustawy będzie znaczące zwiększenie obciążeń administracyjnych spoczywających na Urzędzie Komunikacji Elektronicznej i Prezesie UKE, wynikające z nałożenia na Prezesa UKE licznych, dodatkowych zadań, których realizacja wymaga specjalistycznej wiedzy.

⁷⁸ Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji, Dz. U. z 2023 r. poz. 2720.

W wyniku wprowadzenia projektowanych regulacji powstaną dodatkowe obciążenia w postaci konieczności weryfikacji wieku osób chcących uzyskać dostęp do treści pornograficznych w internecie. Nie wiadomo jednak jak ostatecznie będzie wyglądał ten proces i w jakim stopniu będzie ingerował w prywatność internautów.

Dostawcy internetu zostaną zobowiązani do blokowania dostępu do określonych stron/ domen internetowych, co może wiązać się z koniecznością rozbudowy bazy sprzętowej i zatrudnienia dodatkowych pracowników.

W przypadku pomiotów gospodarczych przyjęcie przepisów projektu może wiązać się z koniecznością poniesienia kosztów administracyjnych związanych z integracją rejestru stworzonego przez UKE i wdrożenia blokad stron/ domen internetowych (dostawcy internetu), a także modyfikacji stron internetowych w związku z implementacją mechanizmu weryfikacji wieku (zarządzający stronami z treścią pornograficzną). Wysokość kosztów obciążeń administracyjnych będzie jednak zależała od zakresu i treści rozporządzeń wykonawczych przewidzianych w przedmiotowym projekcie (art. 3 ust. 4 oraz art. 6 ust. 6 projektu).

Przedmiotowy projekt może wywoływać dodatkowe obciążenia administracyjne, które związane będą z wyżej wskazanymi skutkami finansowymi.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Definicja treści pornograficznych zawarta w projekcie pozostaje w zgodności z wypowiedziami judykatury na temat tego znamienia występującego w konstrukcji typów czynów zabronionych w Kodeksie karnym (art. 200, 200a, art. 202 § 1-4 k.k.) oraz z definicjami pornografii dziecięcej w aktach prawa międzynarodowego i unijnego.

Część szczegółowych rozwiązań prawnych przyjętych w projekcie ustawy budzi jednak istotne zastrzeżenia, które dotyczą:

- a) występowania w projekcie nieostrego, a tym samym podlegającego niejednolitej wykładni, sformułowania „istotna część” we frazie mówiącej, że treści pornograficzne stanowią (nie stanowią) istotnej części zawartości strony,
- b) nałożenia na Prezesa UKE zadań niespójnych z jego statusem prawnym, wynikającym z art. 413 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej,
- c) braku wyraźnego powiązania zadań Rady do Spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie, będącej organem opiniodawczo-doradczym Prezesa UKE, z rynkiem usług komunikacji elektronicznej,
- d) ukształtowania procedury rozpatrywania przez Prezesa UKE sprzeciwu wobec wpisania domeny internetowej do rejestru domen służących do udostępniania treści pornograficznych niezgodnie z ustawą, która to procedura wykazuje m.in. brak spójności systemowej z rozwiązaniem przyjętym w art. 440 ust. 1 ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej,
- e) braku spójności pomiędzy niektórymi przepisami projektu ustawy a jego uzasadnieniem (dotyczy to formy prawnej nieuwzględnienia sprzeciwu przez

Prezesa UKE oraz podmiotu, do którego ma być kierowane zaskarżenie, jak również możliwości stosowania kar pieniężnych),

- f) zbyt krótkiego, jak się wydaje, *vacatio legis* (14 dni) przewidzianego dla art. 5 projektu ustawy,
- g) obciążenia Prezesa UKE licznymi obowiązkami, które mogą doprowadzić do paraliżu funkcjonowania UKE i jego Prezesa,
- h) nieuwzględnienia w projekcie ustawy nowego stanu prawnego wynikającego z wejścia w życie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej.

2. Skutki społeczne: Projektodawcy poprzez wprowadzenie wymogu skutecznej weryfikacji wieku na stronach o charakterze pornograficznym dążą do ograniczenia małoletnim dostępu do tego typu treści. Pojawiają się jednak wątpliwości, jakie narzędzia weryfikacji będą w tym celu stosowane i czy nie będą one ingerowały w prywatność pełnoletnich użytkowników, nieobjętych bezpośrednio projektowanymi regulacjami. Można zakładać, że wprowadzenie proponowanych obostrzeń ograniczy jedynie częściowo dostęp małoletnich do treści pornograficznych, przekierowując ruch użytkowników na inne źródła tego typu zakazanych treści i powodując masowe obchodzenie blokad przy zastosowaniu ogólnodostępnych narzędzi.

3. Skutki gospodarcze: Wbrew ocenie Wnioskodawców zawartej w uzasadnieniu projektu, przedmiotowy projekt nie pozostanie neutralny dla sektora przedsiębiorstw. Realizacja obowiązku blokowania dostępu do stron/ domen internetowych, nałożonego na dostawców internetu może wiązać się z koniecznością rozbudowy bazy sprzętowej i zatrudnienia dodatkowych pracowników. Z kolei ustawowy wymóg zaprzestania świadczenia usług przez operatorów płatności online (na stronach/ domenach wpisanych do rejestru UKE) spowoduje spadek przychodów z prowizji za płatności na zablokowanych stronach/ domenach z pornografią. Wdrożenie mechanizmów przewidzianych w projekcie spowoduje wymierne straty finansowe z tytułu ograniczenia wpływów z odpłatnej części usług oraz wpływów reklamowych.

4. Skutki finansowe: Proponowany projekt może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa, w części 27 – Informatyzacja oraz 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej, po stronie wydatkowej. Wysokość przedmiotowych wydatków jest jednak obecnie trudna do oszacowania.

5. Rozwiązania zagraniczne: Wśród państw, w których w ostatnich latach przyjęto regulacje mające zapewnić skuteczne metody ograniczające dostęp małoletnich do pornografii, wskazać można m.in. Francję, Wielką Brytanię czy wybrane stany USA. W przyjętych przepisach proponuje się zastosowanie sankcji obejmujących zablokowanie dostępu do treści użytkownikom, kary finansowe, możliwość zablokowania witrynom uzyskiwania dochodów z reklam czy odpowiedzialność karną osób zarządzających. W odniesieniu do weryfikacji wieku, nacisk kładziony

jest na skuteczność wprowadzanych rozwiązań, stąd znalazły się wśród nich metody oparte o bankowość elektroniczną, dane biometryczne czy możliwość potwierdzenia wieku przez podmioty trzecie.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, Dorota Olejniczak, eksperci ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, Daniela Kupis, specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V, XI.1.1)

dr Paweł Marek Woroniecki, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/