



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

Warszawa, 1 lipca 2026 r.

**Opinia**  
**Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris**  
**dotycząca**  
**rządowego projektu ustawy o ochronie małoletnich przed**  
**dostępem do treści pornograficznych w internecie (druk**  
**2697)**

**Spis treści**

<b>1. Główne wnioski .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Wprowadzenie .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Tabela porównawcza projektu obywatelskiego (2024) i rządowego (2026) .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Najważniejsze braki projektu rządowego (2026) w porównaniu z projektem obywatelskim (2024).....</b>	<b>7</b>
4.1. Brak definicji ustawowej pojęcia „treści pornograficzne” w art. 2 projektu .....	7
4.2. Zbyt szeroki zakres podmiotowy ustawy przez brak przesłanki kwalifikacyjnej „istotnej części” zawartości strony w art. 3 ust. 1 projektu .....	11
4.3. Brak skutecznej sankcji w postaci zakazu udostępniania usług płatniczych podmiotom naruszającym przepisy ustawy .....	13
4.4. Brak czynnika społecznego jako współregulatora .....	14
<b>5. Ryzyka związane z europejskim portfelem tożsamości cyfrowej .....</b>	<b>16</b>
5.1. Dwa podstawowe ryzyka .....	16
5.2. Jak projekt może doprowadzić do materializacji tych ryzyk.....	17
5.3. Pominięcie zabezpieczeń wzorowanych na rozwiązaniach francuskich.....	17
<b>6. Wartościowe rozwiązania własne projektu rządowego (2026).....</b>	<b>19</b>
<b>7. Rekomendacje .....</b>	<b>21</b>
<b>8. Podsumowanie.....</b>	<b>23</b>

# 1. Główne wnioski

- Projekt rządowy opublikowany w 2026 r. na poziomie intencji deklarowanych przez projektodawców niewątpliwie urzeczywistnia konstytucyjną zasadę ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72 Konstytucji RP), jednak na poziomie szczegółowych uregulowań **powinien zostać uzupełniony** o wskazane poniżej rozwiązania.
- Brak definicji pojęcia „treści pornograficzne” w projekcie rządowym narusza zasadę pewności prawa. W związku z tym **do projektu należałoby dodać precyzyjną definicję pojęcia „treści pornograficzne”**, wprost nawiązującą do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości. Umieszczenia tej definicji w ustawie domagało się aż 17 różnych podmiotów biorących udział w procesie konsultacji publicznych oraz opiniowania, w tym Instytut Ordo Iuris; apelowało też o to Ministerstwo Sprawiedliwości.
- Zakres podmiotowy oddziaływania projektowanej ustawy powinien zostać precyzyjnie określony w taki sposób, **by dotyczył wyłącznie tych stron, w przypadku których „treści pornograficzne stanowią istotną część zawartości strony, do której prowadzi ta domena”**. W obecnej postaci projekt nie zawiera takiego zabezpieczenia, co stanowi zagrożenie dla normalnego funkcjonowania portali i mediów społecznościowych, gdzie treści pornograficzne są umieszczane przygodnie.
- Projekt w obecnej postaci pomija istotny aspekt funkcjonowania przemysłu pornograficznego, jakim są **płatności za szerszy dostęp do treści pornograficznych**. Dlatego powinien on zostać uzupełniony o regulacje dotyczące usług płatniczych – na wzór art. 9 ust. 2 i 3 projektu obywatelskiego.
- W projekcie powinno zostać uwzględnione **powołanie Rady do spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie lub podobnej instytucji** – współregulatora społecznego, który stanowiłby komponent obywatelski w systemie przeciwdziałania dostępowi małoletnich do treści pornograficznych.
- **Sposób sformułowania w projekcie obowiązku weryfikacji wieku rodzi dwie kategorie ryzyk systemowych**, niezależnych od sporu o definicję czy zakres przedmiotowy ustawy – ryzyko utrwalenia europejskiego portfela tożsamości cyfrowej jako powszechnego narzędzia dostępu oraz ryzyko powstania profilu aktywności usługobiorcy. Odpowiedzią na nie powinno być dodanie do projektu elementów systemu francuskiego obecnych w ustawie SREN (2024).

## 2. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych w internecie, przyjęty przez Radę Ministrów 2 czerwca 2026 r. (numer z wykazu: UD 179)<sup>1</sup> i przekazany do Sejmu 9 czerwca 2026 r. gdzie otrzymał nr druku 2697<sup>2</sup>.

Wstępne założenia pierwszej wersji projektu, która dotyczyła nie tylko treści pornograficznych, ale także „treści szkodliwych”, zostały zaprezentowane przez Ministerstwo Cyfryzacji w dniu 13 grudnia 2024 r. podczas Kongresu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej<sup>3</sup>. W rządowym wykazie prac legislacyjnych projekt został umieszczony w dniu 7 stycznia 2025 r.<sup>4</sup>, a 26 lutego 2025 r. ogłoszono rozpoczęcie konsultacji publicznych projektu<sup>5</sup>.

Warto zauważyć, że 20 grudnia 2024 r. ogólnopolski Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, zebrawszy wcześniej 212 tysięcy podpisów, złożył w Sejmie obywatelski projekt ustawy o ochronie małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie oraz o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne (druk nr 1006)<sup>6</sup>. Projekt stanowi konsekwencję wieloletnich działań Instytutu Ordo Iuris<sup>7</sup>, w tym:

- zaprezentowanego 13 listopada 2018 r. raportu pt. „Dzieciństwo wolne od pornografii”<sup>8</sup>,

---

<sup>1</sup> UD 179. Projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych w internecie, 01.09.2025, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394953> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>2</sup> Rządowy projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych w internecie, nr druku 2697,

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5EB1FFC917649BC9C1258E1900335CC1>

<sup>3</sup> Założenia projektu ustawy o ochronie małoletnich przed treściami szkodliwymi w internecie, 13.12.2024, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/zalozenia-projektu-ustawy-o-ochronie-maloletnich-przed-treściami-szkodliwymi-w-internecie> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>4</sup> UD 179. Projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w internecie, 07.01.2025, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-maloletnich-przed-dostepem-do-treści-szkodliwych-w-internecie> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>5</sup> Rozpoczęcie konsultacji publicznych projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w internecie, 26.02.2025, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/rozpoczecie-konsultacji-publicznych-projektu-ustawy-o-ochronie-maloletnich-przed-dostepem-do-treści-szkodliwych-w-internecie> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>6</sup> Druk nr 1006. Obywatelski projekt ustawy o ochronie małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie oraz o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne, 20.12.2024, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1006> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>7</sup> 13 listopada 2018 r., przedstawił raport pt. „Dzieciństwo wolne od pornografii”, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/jak-uchronic-dzieci-przed-pornografia-konferencja-ordo-iuris>

<sup>8</sup> Jak uchronić dzieci przed pornografią? – konferencja Ordo Iuris, 13.11.2018, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/jak-uchronic-dzieci-przed-pornografia-konferencja-ordo-iuris> (dostęp: 16.06.2026).

- wyrażonego 16 grudnia 2019 r. stanowiska<sup>9</sup> dotyczące projektu ustawy autorstwa Stowarzyszenia Twoja Sprawa przedstawionego podczas posiedzenia Rady Rodziny przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>10</sup>.
- opublikowanej 21 grudnia 2022 r. analizy pt. „Możliwe kierunki ochrony małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych w Internecie na przykładzie wybranych państw zachodnich”<sup>11</sup>.

1 września 2025 r. Ministerstwo Cyfryzacji opublikowało na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji zmodyfikowaną wersję projektu. W komunikacie z 4 września<sup>12</sup> stwierdzono, że „w odpowiedzi na zgłoszone uwagi zawężono zakres przedmiotowy ustawy, a nacisk położony został na ograniczenie dostępu małoletnich do treści pornograficznych”. Tym samym spełniona została jedna z naszych głównych rekomendacji dotyczących pierwszej wersji projektu.

W kształcie w jakim projekt trafił do Sejmu, projekt zawiera trzy **bardzo poważne braki**:

- 1) brak definicji ustawowej pojęcia „treści pornograficzne” w art. 2 projektu,
- 2) zbyt szeroki zakres podmiotowy ustawy przez brak przesłanki kwalifikacyjnej „istotnej części” zawartości strony w art. 3 ust. 1 projektu,
- 3) brak skutecznej sankcji w postaci zakazu udostępniania usług płatniczych podmiotom naruszającym przepisy ustawy,

oraz dwa **kluczowe ryzyka związane z europejskim portfelem tożsamości cyfrowej**:

- 1) ryzyko utrwalenia europejskiego portfela tożsamości cyfrowej jako powszechnego narzędzia dostępu,
- 2) ryzyko powstania profilu aktywności usługobiorcy.

Ponadto jako błąd należy ocenić brak czynnika społecznego jako współregulatora.

<sup>9</sup> *Skuteczna ochrona dzieci przed szkodliwymi treściami – Ordo Iuris o projekcie ustawy antypornograficznej*, 16.12.2019, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/skuteczna-ochrona-dzieci-przed-szkodliwymi-treściami-ordo-iuris-o-projekcie> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>10</sup> *Projekt Stowarzyszenia Twoja Sprawa*, 10.12.2019, <https://twojasprawa.org.pl/article/sts-prezentuje-projekt-przepisow-chroniacych-dzieci-przed-pornografia> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>11</sup> *Ministerstwo pracuje nad ochroną dzieci przed pornografią. Przykłady rozwiązań z innych państw*, 21.12.2022, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/ministerstwo-pracuje-nad-ochrona-dzieci-przed-pornografia-przyklady-rozwiazan> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>12</sup> *Projekt ustawy o ochronie małoletnich – ponowne konsultacje publiczne*, 04.09.2025, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/projekt-ustawy-o-ochronie-maloletnich---ponowne-konsultacje-publiczne> (dostęp: 16.06.2026).

### 3. Tabela porównawcza projektu obywatelskiego (2024) i rządowego (2026)

Zestawienie kluczowych elementów obu projektów. Szczegółowe ich omówienie znajduje się w dalszych rozdziałach.

Element	Projekt obywatelski	Projekt rządowy
<b>ROZWIĄZANIA ODMIENNE</b>		
<b>Definicja „treści pornograficznych”</b>	Tak – precyzyjna (art. 2 pkt 3)	Brak – ocena przez organy i sądy
<b>Próg ilościowy blokady domeny</b>	Tak (jako „istotna część”), art. 2 pkt 2; art. 6 ust. 3	Brak – wystarczy pojedynczy materiał
<b>Opiniowanie kwalifikacji treści</b>	Brak osobnego etapu	KRRiT (VOD/VSP, wiążąco) lub NASK-PIB (art. 11–12)
<b>Czynnik społeczny (Rada)</b>	Tak (art. 5)	Brak
<b>Zakaz obsługi płatności</b>	Tak (art. 9 ust. 2–3)	Brak
<b>Egzekucja wobec finansowania serwisów</b>	Bezpośrednia blokada płatności	Pośrednio – przez kary pieniężne
<b>Powiadomienie abonenta przed wpisem</b>	Brak	Tak – 2 dni robocze (art. 14 ust. 1-4)
<b>Droga odwoławcza</b>	Sąd administracyjny	Sąd powszechny + kasacja (art. 17)
<b>Koordinacja z organem ochrony danych</b>	Ogólna	Art. 21 (zawiadomienie PUODO)
<b>Zakres transgraniczny</b>	Reżim warunkowy dla UE (dyrektywa 2000/31/WE)	Ogólna klauzula terytorialna (art. 1 ust. 2)
<b>System kar pieniężnych</b>	Odesłanie do PKE	Własny, rozbudowany (10 tys.-1 mln zł; do 250 tys. zł)
<b>Model ochrony</b>	Weryfikacja wieku + rejestr domen + blokada DNS + blokada płatności + sprzeciw	Taki sam, ale bez blokady płatności
<b>ROZWIĄZANIA ZBIĘŻNE</b>		

<b>Element</b>	<b>Projekt obywatelski</b>	<b>Projekt rządowy</b>
<b>Obowiązek weryfikacji wieku</b>	Tak (art. 3 ust. 1)	Tak (art. 3 ust. 1)
<b>Zakaz samodeklaracji wieku</b>	Tak	Tak (art. 4 ust. 1)
<b>Organ właściwy</b>	Prezes UKE	Prezes UKE
<b>Vacatio legis</b>	12 miesięcy	12 miesięcy

## 4. Najważniejsze braki projektu rządowego (2026) w porównaniu z projektem obywatelskim (2024)

Projekt rządowy opublikowany w 2026 r. nie zawiera przynajmniej czterech istotnych rozwiązań, które są obecne w chronologicznie wcześniejszym projekcie. W niniejszym rozdziale przedstawione zostanie szczegółowe omówienie tych braków; wskazane zostaną także negatywne konsekwencje tych braków dla skuteczności i proporcjonalności ochrony ustawowej.

### 4.1. Brak definicji ustawowej pojęcia „treści pornograficzne” w art. 2 projektu

W treści projektu rządowego sformułowanie „treści pornograficzne” pojawia się 25 razy, jednak pojęcie to nie zostało w żaden sposób zdefiniowane. W praktyce oznacza to wyzbycie się przez ustawodawcę odpowiedzialności za ewentualne rozbieżności w wykładni i pozostawienie ostatecznej oceny charakteru danych treści organom opiniującym i sądom. W tym celu projekt rządowy przewiduje, że przed wpisem domeny Prezes UKE uzyskuje, co do kwalifikacji treści, albo **wiązącą opinię Przewodniczącego KRRiT** – dla audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz platform udostępniania wideo (art. 11) – albo **opinię NASK-PIB** – dla pozostałych usługodawców (art. 12) – przy czym milczenie organu w terminie 7 dni uznaje się za opinię na korzyść usługodawcy. Projekt obywatelski definiuje natomiast treści pornograficzne precyzyjnie w art. 2 pkt 3 (stosunek płciowy, masturbacja, zoofilia, praktyki sadystyczno-masochistyczne w kontekście seksualnym), nawiązując do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości z 23 listopada 2001 r. Potencjalnymi skutkami braku analogicznej definicji w projekcie rządowym są:

- **Ryzyko paraliżu egzekucyjnego** – przy braku ustawowej definicji, o pornograficznym charakterze danych treści orzekałby każdorazowo sąd powszechny, posiłkując się opinią biegłego. Jak wskazało Ministerstwo Sprawiedliwości oraz 17 podmiotów w toku konsultacji publicznych oraz opiniowania, grozi to „ocennym i uznaniowym stosowaniem”, rozbieżnościami orzecznictwami różnych sądów i wieloletnią przewlekłością. Przedstawiciele przemysłu pornograficznego zyskaliby pole do kazuistycznego kwestionowania kwalifikacji każdej treści, co osłabiłoby skuteczność blokad.
- **Organy opiniujące jako faktyczni arbitrzy kwalifikacji** – wobec braku definicji to KRRiT (wiąząco – art. 11) oraz NASK-PIB (art. 12) w istocie rozstrzygałyby, czy dany materiał ma charakter pornograficzny; opiniowanie to pełniłoby funkcję materialnoprawnej kwalifikacji treści, a nie wyłącznie oceny technicznej. Powstałaby przy tym asymetria standardu oceny: o charakterze treści na stronach VOD i

platformach wideo orzekałby organ konstytucyjny (Przewodniczący KRRiT), a wobec pozostałych usługodawców – instytut badawczy (NASK-PIB), co przy braku jednolitej definicji może prowadzić do rozbieżnego rozumienia tego samego pojęcia.

- **Mnożenie opinii w procedurze przedwpisowej** – brak definicji komplikowałby także procedurę z art. 14 projektu. Po prawidłowo skonstruowanym etapie wstępnym (ust. 1-4) postępowanie rozgałęziałoby się na kolejne opinie – NASK-PIB co do wyjaśnień (ust. 5), a dla VOD i platform wideo na dodatkowo wiążącą opinię KRRiT (ust. 6-7) – z których każda byłaby procedowana z zachowaniem rozbieżnych terminów. W jednym postępowaniu mogłyby wystąpić dwa lub trzy etapy opiniowania, co wydłużyłoby proces i rozpraszało odpowiedzialność. Gdyby kwalifikacja treści wynikała wprost z ustawy, znaczną część opinii można by wyeliminować, sprowadzając ocenę do subsumpcji pod ustawowe znamiona.

Projektodawcy tłumaczyli, że „pojęcie «treści pornograficzne» nie jest tzw. *terminus technicus* jako słowo znane w języku etnicznym. Pojęcie to podlega interpretacji ze względu na swoją niejednoznaczność komunikacyjną wywołaną często subiektywnym postrzeganiem czy określona treść może być zakwalifikowana jako treść pornograficzna. Zdefiniowanie pojęcia «treści pornograficzne» nie pozwoliłoby na uwzględnienie dynamicznie zmieniających się w czasie ocen społecznych”. Zarzucali, że umieszczenie w ustawie precyzyjnej definicji odznaczałoby się „zwodniczą użytecznością”, a „ocennego z natury charakteru nie da się zamknąć w sztywny gorset definicji ustawowej”<sup>13</sup>. Definicji z przywoływanej poniżej Konwencji Rady Europy, do której świadomie<sup>14</sup> nawiązuje z kolei definicja z projektu obywatelskiego, projektodawcy zarzucali, że „nie zawiera celu, jakim jest wywołanie podniecenia seksualnego”, mimo że w praktyce pornograficzny charakter dana treść może przecież posiadać nawet pomimo woli twórcy tej treści. Taka argumentacja jest dalece nieprzekonująca m.in. z następujących powodów:

- 1) To właśnie brak definicji – a nie jej obecność – wydaje ocenę na łaskę subiektywnego postrzegania, przed którym projektodawcy sami przestrzegają. Dynamika ocen społecznych, na którą się powołują, dotyczy raczej treści obscenicznych czy nieprzyzwoitych niż twardego rdzenia pojęcia pornografii, który pozostaje stały.
- 2) zarzut wobec definicji konwencyjnej, jakoby „nie zawierała celu, jakim jest wywołanie podniecenia seksualnego”, w rzeczywistości obraca się przeciwko stanowisku rządu. Rezygnacja z przesłanki celu jest zaletą, a nie wadą. Element intencjonalny („w celu wywołania podniecenia”) wymagałby bowiem badania wewnętrznych przeżyć lub zamiaru twórcy – okoliczności z natury trudnych do wykazania w postępowaniu i podatnych na

<sup>13</sup> Uzasadnienie projektu rządowego, strony 11-13.

<sup>14</sup> „Powyższa definicja została zaproponowana przez Stowarzyszenie Twoja Sprawa i bazuje na definicji zawartej w raporcie wyjaśniającym Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości, w którym zdefiniowano pojęcie «*sexually explicit conduct*»” – strona 38 uzasadnienia projektu obywatelskiego.

manipulację ze strony usługodawcy. Definicja oparta na obiektywnej charakterystyce treści pozwala tego uniknąć: kwalifikacja następuje na podstawie tego, co treść przedstawia, a nie tego, co twórca zamierzał osiągnąć. Sami projektodawcy przyznają zresztą, że treść może mieć charakter pornograficzny „nawet pomimo woli twórcy” – co czyni przesłankę celu zbędną, a wręcz szkodliwą dla skuteczności regulacji.

- 3) odesłanie do doktryny i orzecznictwa jako „wystarczających narzędzi” definiowania *ad hoc* jest w istocie przyznaniem, że ciężar rozstrzygnięcia zostaje przerzucony na organy opiniujące i sądy. Prowadzi to do skutków opisanych powyżej: ryzyka rozbieżności orzeczniczych, przewlekłości i asymetrii standardu oceny. To, co projektodawcy przedstawiają jako elastyczność, w praktyce oznacza niepewność prawa i osłabienie egzekucji.

Podstawową zaletą projektu obywatelskiego (w porównaniu z projektem rządowym) jest jego **jednoznaczność pojęciowa**. W treści projektu obywatelskiego sformułowane „treści pornograficzne” pojawia się 29 razy i jest precyzyjnie zdefiniowane w art. 2 pkt 3 w postaci takiej, jak wyżej wskazana. Jak trafnie podkreśla autor opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji z dnia 26 lutego 2025 r., „analiza proponowanej definicji «treści pornograficznych» wpisuje się w poglądy doktryny oraz judykatury. Nawiązuje także do znamion «pornografii dziecięcej» wyrażonych w art. 9 ust. 2 Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości z 23 listopada 2001 r. [...] Proponowana w omawianym projekcie definicja «treści pornograficznych» nie budzi sprzeczności z normami prawa europejskiego”<sup>15</sup>.

Można zasadnie obawiać się, że brak jednoznacznego, precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „treści pornograficznych” doprowadziłby wyłącznie do gigantycznej przewlekłości w rozpatrywaniu spraw związanych choćby pośrednio z egzekwowaniem przepisów tak skonstruowanej ustawy. Nie sposób wyobrazić sobie, by podmioty zainteresowane utrzymaniem w obiegu swoich domen udostępniających treści pornograficzne nie sięgnęły w obronie swojego źródła zarobkowania po całą gamę środków mających na celu kazuistyczne lawirowanie wokół istoty rzeczy, usiłując wykazać w kilku instancjach postępowania, jakoby dana treść posiadała jakąś wyjątkową cechę, która rzekomo pozbawiałaby ją charakteru pornograficznego. Różne sądy w różnych miejscach formułowałyby zróżnicowane, nierzadko sprzeczne ze sobą definicje, oparte na dorobku rozmaitych przedstawicieli doktryny i orzecznictwa wyższego rzędu. Jedynym sposobem

---

<sup>15</sup> Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu, *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)*, BEOS-102/25, 26.02.2025, strony 8-9, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/BB1EBCB0EA9D3854C1258C3E0040DD9A/%24File/1006-003.pdf> (dostęp: 16.06.2026).

na zapobieżenie podobnym praktykom jest jednoznaczne i precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „treści pornograficznych” już na poziomie ustawowym.

**O umieszczenie w projekcie rządowym definicji pojęcia „treści pornograficzne” apelowało w toku konsultacji publicznych oraz opiniowania aż 17 różnych podmiotów:** nie tylko Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris (konsultacje I, uwagi nr 36 i 64; konsultacje II, uwaga nr 17), ale także: Związek Telewizji Kablowych w Polsce – Izba Gospodarcza (k. I, u. 51), IAB Polska (k. I, u. 54), Internet Society Poland Chapter (k. I, u. 56), Fundacja Panoptykon (k. I, u. 57; k. II, u. 22), Amerykańska Izba Handlowa w Polsce (k. I, u. 63), Izba Gospodarki Elektronicznej (k. I, u. 66; k. II, u. 20 i 21), Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (k. II, u. 1), Towarzystwo Przyjaciół Dzieci (k. II, u. 24), Konfederacja „Lewiatan” (opiniowanie I, uwagi nr 26 i 48; opiniowanie II, uwagi nr 17 i 20), Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (o. I, u. 39; o. II, u. 5), Rzecznik Praw Dziecka (o. I, u. 42; o. II, u. 14), Federacja Przedsiębiorców Polskich (o. I, u. 43), Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (o. I, u. 44 i 45; o. II, u. 21 i 22), Pracodawcy RP (o. I, u. 49), Rzecznik Praw Obywatelskich (o. I, u. 50; o. II, u. 11) oraz Rada Działalności Pożytku Publicznego (o. I, u. 52).

**Również Ministerstwo Sprawiedliwości** w swoich uwagach z 16 kwietnia 2026 r., podpisanych przez wiceministra Arkadiusza Myrczę, wskazało, że należałoby „ponownie przeanalizować także problem braku w projektowanej regulacji definicji «treści pornograficznych» stanowiącej podstawę zmiany kognicji sądów administracyjnych na sądy powszechne. Brak takiej definicji niewątpliwie będzie skutkować ocennym i uznaniowym stosowaniem środków przewidzianych w ustawie, jak również powodować istotne trudności interpretacyjne przy ustalaniu kręgu podmiotów obowiązanych do wdrożenia mechanizmów weryfikacji wieku oraz niepewność samych obowiązanych, co do zakresu treści objętych obowiązkiem weryfikacji wieku. Powyższe przełoży się niewątpliwie na liczbę sprzeciwów od każdej zablokowanej domeny, która w ocenie Prezesa UKE nie zapewnia ustawowo określonej ochrony małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych w internecie, a następnie na liczbę skarg wnoszonych do sądu powszechnego. W sprawach tych sąd powszechny będzie natomiast zobligowany każdorazowo dokonywać oceny, korzystając z opinii biegłego sądowego odnośnie do tego, czy dana treść jest treścią pornograficzną”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Pismo nr DL-VIII.48.689.2026 16.04.2026, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12394953/13113218/13113220/dokument772305.pdf> (dostęp: 16.06.2026).

## 4.2. Zbyt szeroki zakres podmiotowy ustawy przez brak przesłanki kwalifikacyjnej „istotnej części” zawartości strony w art. 3 ust. 1 projektu

Projekt obywatelski z 2024 r. obejmuje nowymi obowiązkami tylko te podmioty, w przypadku których treści pornograficzne stanowią „istotną część zawartości strony” (art. 2 pkt 2 i art. 6 ust. 3). Projekt rządowy takiej lub podobnej przesłanki nie zawiera, obejmując swoim zakresem podmiotowym każdego, kto (niezależnie od skali) „umożliwia dostęp” do takich treści. Nie zawiera zatem żadnej dodatkowej przesłanki kwalifikacyjnej, będąc skierowanym w istocie wobec niezwykle szerokiego kręgu podmiotów. W odróżnieniu od projektu obywatelskiego czyni go to podatnym na interpretację rozszerzającą, a nie zawężającą. Rodzi to następujące skutki:

- **Problem progu ilościowego nierozwiązywalny przez definicję** – jest to brak odrębny od braku definicji. Nawet precyzyjne określenie, czym jest „treść pornograficzna”, nie rozstrzygnęłoby, jaka konkretnie liczba lub częstotliwość publikacji takich materiałów miałyby stanowić uzasadnienie dla objęcia obowiązkiem i ewentualnego wpisu całej domeny do rejestru. Wobec brzmienia art. 3 ust. 1, pozbawionego jakiegokolwiek kwantyfikatora, przesłanka wpisu mogłaby zostać spełniona już przy pojedynczym materiale.
- **Ryzyko nadmiernego zasięgu i skutków nieproporcjonalnych** – brak progu czyniłby nową regulację podatną na wykładnię rozszerzającą i rodziłby spory o duże portale oraz serwisy społecznościowe, na których treści pornograficzne pojawiają się incydentalnie. Rozpraszałoby to zasoby organu zamiast koncentrować je na serwisach o przeważającej zawartości pornograficznej i zagrażałoby dostępowi do treści legalnych, o walorze edukacyjnym lub naukowym (na co zwracała uwagę m.in. Wikimedia Foundation). Przesłanka „istotnej części” stanowiłaby zatem samodzielne zabezpieczenie, którego projekt rządowy nie zawiera.

W przytoczonej wyżej opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, jednym z zarzutów wobec projektu obywatelskiego jest doprecyzowanie w nim (art. 2 pkt 2) w drodze przesłanki kwalifikacyjnej, że „podmiotem udostępniającym treści pornograficzne” można określać dany podmiot wyłącznie „o ile treści pornograficzne stanowią istotną część zawartości strony, do której prowadzi ta domena”. Biuro twierdziło, że „nieprecyzyjność tego sformułowania może wywołać szereg wątpliwości interpretacyjnych, co może powodować negatywny skutek prawny w postaci braku możliwości precyzyjnego ustalenia zakresu podmiotowego stosowania ustawy”<sup>17</sup>.

W dalszej części opinii trafnie zauważało już jednak, że „treści pornograficzne pojawiają się nie tylko na stronach, które miałyby być objęte weryfikacją wieku, ale również w

---

<sup>17</sup> Biuro Ekspertyz i Oceny Regulacji Kancelarii Sejmu, op. cit., strona 7.

powszechnie dostępnych wyszukiwarkach, na Instagramie, TikToku, X czy Reddicie – zarówno w publicznie dostępnych przestrzeniach, jak i na «prywatnych grupach» czy czatach 1:1<sup>18</sup>. Sformułowanie „istotna część” ma na celu właśnie wyeliminowanie obaw, jakoby wolą projektodawców było zablokowanie dostępu do wyszukiwarek czy mediów społecznościowych, w których treści pornograficzne pojawiają się przygodnie. Co do zasady ograniczają one i zakazują rozpowszechniania treści prezentujących nagość lub czynności seksualne<sup>19</sup>. Zasadnym wydaje się zatem umieszczenie takiego dodatkowego kryterium również w treści projektu rządowego. Wprowadzenie tego kryterium odpowiadałoby również na oczekiwania wyrażane podczas wysłuchania publicznego w dniu 12 marca 2025 r. przez przedstawiciela Wikimedia Foundation, pozwalając jednoznacznie określić, że treści edukacyjne i naukowe nie wchodzą w zakres projektowanych regulacji.

Resort cyfryzacji w odniesieniu do tej rekomendacji stwierdził jednak, że „zastosowanie wyrażenia «istotnej części strony» względem zawartości strony stanowiącej treści pornograficzne może budzić zbyt duże wątpliwości interpretacyjne, w skrajnej sytuacji ograniczające zakres projektu w sposób uniemożliwiający jej skuteczne stosowanie. Jednocześnie projekt ustawy przewiduje możliwość złożenia wyjaśnień przez usługodawcę czy sprzeciwu od wpisu do rejestru domen umożliwiających dostęp do treści pornograficznych, tym samym dając odpowiednie uprawnienia usługodawcom w przypadku ewentualnej wątpliwości co do rzeczywistego zakresu treści dostępnych w usłudze”.

Nie są to jednak tłumaczenia przekonujące, skoro możliwość złożenia wyjaśnień i sprzeciwu byłyby dostępne także w celu rozstrzygnięcia, czy treści pornograficzne stanowią „istotną zawartość”, czy też nie, a do czasu tego rozstrzygnięcia dostęp do tych treści tak czy inaczej pozostawałby zablokowany.

Ponadto, ustawodawca posługuje się takimi klauzulami rutynowo, a orzecznictwo wypracowało metody ich stosowania. Oto przykłady obowiązujących regulacji:

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. **Kodeks karny** stanowi w art. 277c iż sąd na wniosek prokuratora może odstąpić od wymierzenia kary wobec sprawcy przestępstwa który m.in. zwrócił korzyść majątkową osiągniętą z popełnienia tego przestępstwa „w całości albo w istotnej części”.

---

<sup>18</sup> Ibidem, strona 15.

<sup>19</sup> Uwagi z konsultacji publicznych projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie (UD451), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DFD0223E5B48AABAC12589B9003AA2D3/%24File/3282.pdf>, strony 83-84 (dostęp: 16.06.2026).

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. **o radiofonii i telewizji** stanowi w art. 1a ust. 2 pkt 1 lit b iż do warunków uznania dostawcy usługi medialnej za ustanowionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej należy to, iż „istotna część osób zatrudnionych do prowadzenia działalności programowej” działa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. **Prawo zamówień publicznych** wielokrotnie posługuje się takimi pojęciami jak „istotna zmiana charakteru zamówienia” (art. 137), „istotna zmiana cen rynkowych” (art. 224), „istotna zmiana umowy” (art. 454) czy „istotna zmiana okoliczności” (art. 456).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. **o ochronie baz danych** stanowi w art. 8 ust. 1, iż wolno korzystać z „istotnej, co do jakości lub ilości, części” rozpowszechnionej bazy danych przy spełnieniu określonych warunków. Pojęcie to pojawia się także w art. 6 ust. 1 ustawy.

Kryterium „istotnej części” ma więc liczne wzorce normatywne, w tym w ustawie regulującej działalność tego samego organu (KRRiT), który miałby wydawać wiążące opinie na gruncie projektu rządowego. Argument Resortu Cyfryzacji o „zbyt dużych wątpliwościach interpretacyjnych” jest więc nie do utrzymania.

#### **4.3. Brak skutecznej sankcji w postaci zakazu udostępniania usług płatniczych podmiotom naruszającym przepisy ustawy**

Projekt obywatelski opublikowany w 2024 r. przewiduje nałożenie na dostawców usług płatniczych zakazu świadczenia usług na stronach wpisanych do rejestru (art. 9 ust. 2-3), na wzór ustawy o grach hazardowych. Projekt rządowy pomija natomiast wątek płatności, koncentrując środki egzekucyjne na rozbudowanym systemie kar pieniężnych. W efekcie następuje:

- **Niepełne odcięcie modelu biznesowego** – blokada DNS jest stosunkowo łatwa do obejścia (np. przez VPN). To właśnie przyczyna, dla której projekt obywatelski uderza równolegle w przepływy płatnicze – tymczasem ustawa w brzmieniu zgodnym z dotychczasowymi założeniami projektu rządowego zostawiłaby tę furtkę otwartą. Argument, że blokada DNS i tak uniemożliwia dostęp użytkownikom krajowym, jest nieprzekonujący – właśnie dlatego, że blokada ta jest możliwa do ominięcia, a płatności dotyczą również ruchu spoza kraju.
- **Rozbudowany system kar zamiast prostego mechanizmu blokującego finansowanie** – zamiast prostego zakazu obsługi płatności projekt rządowy zakłada wprowadzenie własnego, rozbudowanego systemu kar pieniężnych (art. 19-27). Kara dla usługodawcy miałaby wynosić od 10.000 do 1.000.000 zł (dla dostawcy usługi

dostępu do internetu – do 250.000 zł) i być poprzedzona postępowaniem kontrolnym oraz zaleceniami pokontrolnymi. Rozwiązanie to dotykałoby istoty problemu jedynie pośrednio i byłoby trudne w egzekucji – w szczególności wobec podmiotów zagranicznych, względem których skuteczne wymierzenie i ściągnięcie kary byłoby niejednokrotnie niewykonalne. Bezpośrednia blokada finansowania, obejmująca również tzw. dostawców technicznych (bramki płatności), odcinałaby źródło przychodu niezależnie od miejsca siedziby usługodawcy i nie wymagałaby uprzedniego ustalenia jego przychodów.

Uniemożliwienie dostawcom usług płatniczych dokonywania płatności na rzecz podmiotów wpisanych do rejestru jest rozwiązaniem stosowanym już na gruncie ustawy o grach hazardowych. Nie byłoby więc *novum* dla podmiotów z branży usług płatniczych. Podobne rozwiązanie proponuje też projekt obywatelski.

#### 4.4. Brak czynnika społecznego jako współregulatora

Projekt obywatelski opublikowany w 2024 r. zakłada powołanie Rady do spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie – pięcioosobowego organu opiniodawczo-doradczego z udziałem organizacji społecznych (art. 5). Tymczasem projekt rządowy opublikowany w 2026 r. nie przewiduje żadnego komponentu obywatelskiego; rolę ekspercką pełnią wyłącznie organy państwowe (KRRiT, NASK-PIB). W konsekwencji powstaje **ryzyko arbitralności decyzji organu** – skupienie całości oceny w rękach organów państwowych, bez czynnika społecznego i bez ustawowej definicji, zwiększyłoby pole uznaniowości, pozwalając teoretycznie zarówno na pobłażliwość (brak blokady), jak i na nadużycie (zbyt szeroka blokada). Czynnikiem społecznym stanowiłby właściwe zabezpieczenie przed takim ryzykiem.

Jak zauważał Instytut Ordo Iuris już w 2019 r. konieczność udziału czynnika społecznego w działaniach weryfikujących zgodność z prawem podmiotów udostępniających treści o tak negatywnym wpływie na życie społeczne, jak treści pornograficzne, pozostaje niekwestionowana. Stanowi ona ważne zabezpieczenie przed arbitralnością podejmowanych decyzji i nadużywaniem posiadanych kompetencji przez każdy aktualny rząd w celach innych niż te wyraźnie określone w ustawie.

Z tej przyczyny również obecny projekt obywatelski w art. 5 przewiduje powołanie Rady do spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie. Podmiot ten miałby składać się z pięciu członków powoływanych przez Prezesa UKE, przy czym trzech miałyby wywodzić się spośród kandydatów wskazanych przez organizacje zajmujące się ochroną dzieci i młodzieży przed pornografią, jeden – spośród kandydatów wskazanych przez

organizacje zajmujące się ochroną prywatności i jeden – spośród kandydatów wskazanych przez organizacje reprezentujące interesy usługodawców.

Projekt rządowy już w trakcie wysłuchania publicznego był krytykowany za wystawianie słusznych regulacji antypornograficznych na ryzyko rządowej arbitralności. Dodanie do projektu czynnika społecznego pozwoliłoby zabezpieczyć dobre regulacje przed tym ryzykiem.

## 5. Ryzyka związane z europejskim portfelem tożsamości cyfrowej

Projekt nie narzuca jednej metody weryfikacji wieku, lecz w art. 4 ust. 2 wskazuje przykładowy sposób spełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1. W uzasadnieniu projektodawca wyjaśnia to następująco:

*„W projekcie wskazano, że spełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1, nastąpić może w szczególności przez wykorzystanie elektronicznego poświadczenia atrybutów potwierdzających wiek, udostępnionego w ramach europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, którego utworzenie i dostępność dla obywateli Unii Europejskiej reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 [...], zwane dalej «rozporządzeniem nr 910/2014». Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić obywatelom Unii Europejskiej dostęp do takiego portfela, w którym możliwa będzie weryfikacja atrybutów – w tym pełnoletniości.”*

Z tak ujętym rozwiązaniem – oraz z wprowadzanym przez projekt obowiązkiem weryfikacji wieku w ogólności – wiążą się dwie kategorie ryzyk systemowych, niezależnych od sporu o definicję czy zakres przedmiotowy ustawy.

### 5.1. Dwa podstawowe ryzyka

- **Ryzyko utrwalenia europejskiego portfela tożsamości cyfrowej jako powszechnego narzędzia dostępu** – elektroniczne poświadczenie atrybutu potwierdzającego wiek, udostępniane w ramach europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, o którym mowa w rozporządzeniu nr 910/2014, służy w projekcie potwierdzeniu jednego atrybutu – pełnoletniości. Ten sam portfel, zgodnie z rozporządzeniem nr 910/2014, umożliwia jednak weryfikację także innych atrybutów. Posługiwanie się nim na potrzeby dostępu do usług, których dotyczy ustawa, może z czasem sprzyjać przekształceniu portfela w powszechne narzędzie uwierzytelniania usługobiorcy wobec usługodawców, a w dalszej perspektywie – w warunek korzystania z usług. Im szerzej portfel byłby stosowany, tym mniejsza pozostawałaby realna dostępność alternatywnych metod weryfikacji dopuszczonych przez art. 4 ust. 2.
- **Ryzyko powstania profilu aktywności usługobiorcy** – każda metoda potwierdzania pełnoletniości, która pozwalałaby powiązać ze sobą kolejne potwierdzenia tego samego usługobiorcy, umożliwiałaby odtworzenie częstotliwości i zakresu korzystania przez niego z usług objętych obowiązkiem z art. 3 ust. 1. Ryzyko to nie zależy od tego, czy weryfikację prowadzi podmiot publiczny, czy komercyjny – powstaje wszędzie tam, gdzie po stronie weryfikującego dochodzi do trwałego powiązania potwierdzeń (przez konto usługobiorcy, rejestrowanie kolejnych

potwierdzeń lub wydanie poświadczenia dającego się skorelować między usługami). O rzeczywistym poziomie ochrony przesądza zatem nie wybór modelu, lecz to, czy poświadczenie pełnoletniości jest jednorazowe i niemożliwe do powiązania, czy też trwałe i powtarzalne.

## 5.2. Jak projekt może doprowadzić do materializacji tych ryzyk

Choć projekt nie tworzy państwowego systemu tożsamości ani centralnego punktu weryfikacji, to jego konstrukcja tworzy ścieżkę ku materializacji obu ryzyk, czego odesłanie do ogólnych przepisów o ochronie danych nie usuwa:

- **Wyróżnienie portfela na poziomie ustawowym** – wskazanie europejskiego portfela tożsamości cyfrowej wprost w art. 4 ust. 2 (czego projekt obywatelski nie czyni, pozostawiając dobór metody aktom wykonawczym), choć ma charakter przykładowy, w praktyce wyróżnia jedno narzędzie spośród dopuszczalnych. Mogłoby to skłaniać usługodawców do posługiwania się nim jako rozwiązaniem postrzeganym jako najpewniejsze prawnie, a w konsekwencji stopniowo czynić z niego rozwiązanie standardowe.
- **Brak ustawowego wymogu jednorazowości i niepowiązawalności poświadczenia** – art. 4 określa mechanizm weryfikacji wieku wyłącznie przez jego cel (ustalenie pełnoletniości) oraz przez wyłączenie samodeklaracji, nie wymagając ani tego, by poświadczenie pełnoletniości było jednorazowe, ani tego, by było ono niemożliwe do powiązania pomiędzy kolejnymi usługami. Projekt nie ustanawia też zakazu rejestrowania kolejnych potwierdzeń przez podmiot dokonujący weryfikacji. Kwestie te, rozstrzygające o powstaniu lub niepowstaniu profilu aktywności usługobiorcy, pozostają poza treścią ustawy.
- **Brak wymogu weryfikacji na poziomie pojedynczej sesji** — projekt nie wymaga, by potwierdzenie pełnoletniości następowało odrębnie przy każdym uzyskaniu dostępu do usługi. Przeciwnie, uzasadnienie zakłada, że interoperacyjność metod weryfikacji ma zmniejszyć liczbę koniecznych potwierdzeń pełnoletniości po stronie usługobiorcy, a przepis przejściowy (art. 34) utrzymuje w mocy weryfikację dokonaną przed wejściem ustawy w życie. Rozwiązania te ograniczają uciążliwość dla usługobiorcy, zarazem jednak zakładają istnienie trwałego, powiązanego z usługą potwierdzenia pełnoletniości — a więc punktu, w którym możliwe staje się powiązanie aktywności usługobiorcy.

## 5.3. Pominięcie zabezpieczeń wzorowanych na rozwiązaniach francuskich

Charakterystyczne, że projekt nie korzysta z elementów systemu francuskiego, które służą ograniczeniu opisanych wyżej ryzyk związanych z poświadczaniem pełnoletniości.

We Francji obowiązek weryfikacji wieku wynika z ustawy SREN<sup>20</sup>, lecz jego treść techniczną określa wiążący standard wydany przez organ regulacyjny (ARCOM) w porozumieniu z organem ochrony danych (CNIL). Standard ten nie poprzestaje na odesłaniu do ogólnych przepisów o ochronie danych osobowych, lecz samodzielnie ustanawia wymogi chroniące usługobiorcę, w szczególności:

- zasadę **podwójnej anonimowości** – co najmniej jedna z udostępnianych metod weryfikacji musi być tak skonstruowana, by podmiot dokonujący weryfikacji nie wiedział, z jakiej usługi korzysta usługobiorca, a usługodawca udostępniający treści nie poznał tożsamości usługobiorcy;
- wymóg dokonywania weryfikacji przez **niezależny podmiot trzeci**, odrębny zarówno od usługodawcy, jak i od dostawcy treści;
- **zakaz przechowywania i przetwarzania danych osobowych ponad zakres ściśle niezbędny** do potwierdzenia pełnoletniości, skierowany do obu stron procesu;
- potwierdzanie pełnoletniości **na poziomie pojedynczej sesji** dostępu, a nie wyłącznie przy pierwszym skorzystaniu z usługi.

Rozwiązania te wprost odpowiadają na dwa ryzyka opisane w punkcie 6.1: zasada podwójnej anonimowości i zakaz nadmiarowego przetwarzania ograniczają możliwość powstania profilu aktywności usługobiorcy, a wymóg niezależnego podmiotu trzeciego przeciwdziała związaniu weryfikacji z jednym, powszechnym narzędziem dostępu. Projekt rządowy nie zawiera odpowiednika żadnego z tych wymogów – poprzestaje na wykluczeniu samodeklaracji (art. 4 ust. 1) i przykładowym wskazaniu europejskiego portfela tożsamości cyfrowej (art. 4 ust. 2), pozostawiając pozostałe gwarancje ogólnym przepisom o ochronie danych osobowych oraz następczemu zawiadomieniu Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (art. 21). Warto rozważyć uzupełnienie projektu o analogiczne wymogi – tym bardziej, że model francuski jest dla projektodawcy punktem odniesienia w innych częściach regulacji, a unijny mechanizm weryfikacji wieku rozwijany na gruncie rozporządzenia nr 910/2014 zmierza w tym samym kierunku (poświadczanie pełnoletniości bez ujawniania tożsamości).

---

<sup>20</sup> Ustawa nr 2024-449 z 21 maja 2024 r. o bezpieczeństwie i regulacji przestrzeni cyfrowej (*Sécurité et Régulation de l'Espace Numérique*, SREN), <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049563368> (dostęp: 16.06.2026).

## 6. Wartościowe rozwiązania własne projektu rządowego (2026)

Projekt rządowy opublikowany w 2026 r. wnosi do wspólnego modelu kilka rozwiązań własnych (nieobecnych w projekcie obywatelskim opublikowanym w 2024 r.), które warto utrzymać i rozwijać w dalszych pracach legislacyjnych. Spośród nich, tymi o największym znaczeniu praktycznym są:

- **Mechanizm naprawczy przed wpisem do rejestru (art. 14 ust. 1-4)** – przed dokonaniem wpisu Prezes UKE powiadamia abonenta nazwy domeny o zamiarze wpisu i wyznacza mu termin nie dłuższy niż 2 dni robocze na wyjaśnienia; jeżeli abonent w tym czasie usunie treści lub uniemożliwi do nich dostęp małoletnim, wpisu się nie dokonuje. Rozwiązanie to – w zakresie ustępów 1-4 – jest proporcjonalne i sprzyja szybkiemu osiągnięciu celu ochronnego bez konieczności blokady; projekt obywatelski analogicznego etapu nie przewiduje. Dalsze ustępy art. 14 budzą już wątpliwości (kaskada opinii) i zostały omówione powyżej.
- **Koordinacja z organem ochrony danych (art. 21)** – projekt nakłada na Prezesa UKE obowiązek niezwłocznego zawiadomienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w razie powzięcia wątpliwości co do zgodności stosowanego mechanizmu weryfikacji wieku z przepisami o ochronie danych osobowych.
- **Droga odwoławcza do sądu powszechnego (art. 17)** – nieuwzględnienie sprzeciwu otwiera abonentowi nazwy domeny drogę skargi do sądu powszechnego w trybie nieprocesowym, z możliwością skargi kasacyjnej (art. 17 ust. 6-10). W projekcie obywatelskim odpowiednie rozstrzygnięcie kwalifikowane jest jako „inna czynność z zakresu administracji publicznej”, zaskarżalna do sądu administracyjnego (art. 11 ust. 4).
- **Klauzula zasięgu transgranicznego** (z rozwiniętym poniżej zastrzeżeniem – wątpliwość, czy przeszłaby ona procedurę notyfikacji Komisji Europejskiej).

Klauzula zasięgu transgranicznego zamieszczona w projekcie rządowym przewiduje stosowanie ustawy do usługodawców świadczących usługi usługobiorcom znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności (art. 1 ust. 2). Jest to rozwiązanie prostsze redakcyjnie niż przyjęte w poprawkach do projektu obywatelskiego z 5 lutego 2026 r.<sup>21</sup>, które różnicowały reżim w zależności od siedziby usługodawcy: bezwarunkowo wobec podmiotów z siedzibą w Polsce lub poza Unią Europejską oraz warunkowo wobec podmiotów z siedzibą w innym

---

<sup>21</sup> Załącznik do pisma z dnia 5 lutego 2026 r. – proponowane poprawki do projektu ustawy z druku sejmowego nr 1006, <https://ordoiuris.pl/wp-content/uploads/2026/02/pismo-przewodnie-i-poprawki-snp.pdf> (dostęp: 16.06.2026).

państwie członkowskim UE, zgodnie z procedurą z art. 3 ust. 4–5 dyrektywy 2000/31/WE o handlu elektronicznym, na wzór francuski.

**Należy jednak rozważyć, czy ogólna klauzula terytorialna rzeczywiście wystarczy, by uwzględnić zastrzeżenia Komisji Europejskiej.** Poprawki obywatelskie nie były bowiem zabiegiem dowolnym, lecz odpowiedzią na stanowisko Komisji wyrażone w ramach procedury notyfikacyjnej (TRIS 2025/0545/PL<sup>22</sup>), wskazujące na konieczność dostosowania regulacji do dyrektywy o handlu elektronicznym, w szczególności do wynikającej z niej zasady państwa pochodzenia oraz trybu odstępstwa przewidzianego w art. 3 ust. 4-5. Rozwiązanie francuskie, do którego nawiązują poprawki, przeszło analogiczną procedurę pozytywnie (TRIS 2023/0632/FR<sup>23</sup>). Ogólne związanie ustawy kryterium miejsca pobytu usługobiorcy, bez odwzorowania mechanizmu dyrektywy wobec usługodawców z innych państw członkowskich, może okazać się niewystarczające w świetle tych samych zastrzeżeń, które poprawki obywatelskie wprost uwzględniają. Kwestia ta wymaga zatem przeanalizowania pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz ryzyka zakwestionowania regulacji w toku notyfikacji lub w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

---

<sup>22</sup> Obywatelski projekt ustawy o ochronie małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie oraz o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne, numer powiadomienia: 2025/0545/PL, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/pl/notification/27296> (dostęp: 16.06.2026).

<sup>23</sup> Projekt ustawy o zabezpieczeniu i uregulowaniu przestrzeni cyfrowej przyjęty w pierwszym czytaniu przez Zgromadzenie Narodowe, numer powiadomienia: 2023/0632/FR, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/pl/notification/25091> (dostęp: 16.06.2026).

## 7. Rekomendacje

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, rekomenduje się wprowadzenie poniższych poprawek do projektu.

### **Rekomendacja nr 1:**

Dodanie w artykule 2 projektu punktu 9 o treści:

„9) treści pornograficzne – treści przedstawiające, w jakiegokolwiek postaci wizualnej, rzeczywisty, udawany, wytworzony lub przetworzony:

- a) stosunek płciowy obejmujący widoczne zespolenie narządów płciowych oraz pozycje oralno-genitalne, analno-genitalne, oralno-analne, między osobami odmiennej lub tej samej płci,
- b) akt masturbacji,
- c) akt zoofilii lub
- d) obraz sadystycznych lub masochistycznych praktyk w kontekście seksualnym”.

### **Rekomendacja nr 2:**

Dodanie do art. 3 ust. 1 projektu po słowach „treści pornograficznych” przecinka oraz słów: „które stanowią istotną część zawartości strony, do której prowadzi dana domena”.

### **Rekomendacja nr 3:**

Dodanie artykułu o treści:

„1. Zakazane jest udostępnianie usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do Rejestru.

2. W przypadku świadczenia usług płatniczych na stronie internetowej wykorzystującej nazwę domeny internetowej wpisanej do Rejestru, dostawca usług płatniczych jest obowiązany do zaprzestania świadczenia tych usług w ciągu 30 dni od dnia dokonania wpisu domeny do Rejestru”.

### **Rekomendacja nr 4:**

Dodanie artykułu powołującego Radę do spraw Ochrony Dzieci przed Pornografią w Internecie lub podobną instytucję.

Rekomendacje dotyczące mechanizmu weryfikacji wieku i ryzyk o których mowa wyżej w pkt 5.

### **Rekomendacja nr 5**

Dodanie do art. 4 nowego ust. 3 w brzmieniu:

„3. Mechanizm weryfikacji wieku zapewnia, że poświadczenie pełnoletności nie umożliwia powiązania między sobą kolejnych poświadczeń wieku tego samego usługobiorcy. Podmiot dokonujący weryfikacji nie przechowuje danych osobowych usługobiorcy w zakresie przekraczającym zakres niezbędny do jednorazowego poświadczenia pełnoletności ani nie rejestruje kolejnych poświadczeń.”

Zmiana adresuje ryzyko powstania profilu aktywności usługobiorcy (pkt 5.1, 5.2).

### **Rekomendacja nr 6**

Dodanie do art. 4 nowego ust. 4 w brzmieniu:

„4. Co najmniej jeden z udostępnianych usługobiorcy mechanizmów weryfikacji wieku zapewnia, że podmiot dokonujący weryfikacji nie uzyskuje informacji o usłudze, z której korzysta usługobiorca, a usługodawca umożliwiającą dostęp do treści pornograficznych nie uzyskuje informacji o tożsamości usługobiorcy.”

Zmiana odwzorowuje zasadę podwójnej anonimowości ze standardu ARCOM (pkt 5.3).

### **Rekomendacja nr 7**

Dodanie do art. 4 nowego ust. 5 w brzmieniu:

„5. Weryfikacja wieku może być dokonywana przez podmiot niezależny zarówno od usługodawcy umożliwiającego dostęp do treści pornograficznych, jak i od dostawcy tych treści.”

Zmiana dotyczy ryzyka utrwalenia elektronicznego portfela jako powszechnego, jedyne narzędzia dostępu (pkt 5.1).

## 8. Podsumowanie

Opiniowany projekt rządowy realizuje cel o fundamentalnym znaczeniu – ograniczenie dostępu małoletnich do treści pornograficznych w internecie – i na poziomie deklarowanych intencji urzeczywistnia konstytucyjną zasadę ochrony dziecka przed demoralizacją (art. 72 Konstytucji RP). Pełną skuteczność i zgodność z zasadami techniki prawodawczej projekt osiągnie jednak dopiero po uzupełnieniu go o rozwiązania wskazane w rozdziale 7, przede wszystkim o precyzyjną definicję treści pornograficznych, o przesłankę „istotnej części” zawartości strony, o sankcję w postaci zakazu udostępniania usług płatniczych, o czynnik społeczny w postaci rady współregulacyjnej oraz większe gwarancje ochrony prywatności.



**Adw. Nikodem Bernaciak**  
Starszy Analityk  
Instytut na rzecz Kultury  
Prawnej Ordo Iuris



**Adw. Rafał Dorosiński**  
Członek Zarządu  
Instytut na rzecz Kultury  
Prawnej Ordo Iuris