

Krzysztof Niewęłowski

Ocena skutków prawnych regulacji rządowego projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii (druk nr 1340)¹

Impact assessment of the Government's Bill to Amend the Broadcasting Act and the Cinematography Act (Sejm's paper no. 1340)

The bill aims to implement the Directive of the European Parliament and of the Council (EU) on Audio-visual Media Services. The changes concern in particular the jurisdiction over media service providers, the competences of the National Council of Radio Broadcasting and Television or the rules for placing commercial communications in media services. The draft also provides for modifications of consumer protection regulations and an increase in the number of entities obliged to finance the activities of the Polish Film Institute.

Keywords: European Union, media, advertisement, National Council of Radio Broadcasting and Television, Polish Film Institute, bill

Projekt ustawy ma na celu realizację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) o audio-wizualnych usługach medialnych. Zmiany dotyczą w szczególności jurysdykcji nad dostawcami usług medialnych, kompetencji KRRiT czy reguł umieszczania przekazów handlowych w usługach medialnych. Projekt przewiduje też modyfikacje regulacji dotyczących ochrony konsumentów oraz zwiększenie liczby podmiotów zobowiązanych do finansowania działalności Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, media, reklama, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Polski Instytut Sztuki Filmowej, projekt ustawy

Doktorant ■
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, LUBLIN,
POLSKA ■
krzysztof.nieweglowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-8845-4135>

Przedmiot oceny

Przedmiotem oceny są regulacje zawarte w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii² (dalej: projekt). Ocena uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

¹ *Ocena skutków prawnych regulacji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii (druk nr 1340)* sporządzona 12 lipca 2021 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-1595/21.

² Projekt wpłynął do Sejmu 30 czerwca 2021 r.; druk sejmowy nr 1340/IX kad.

Zakres proponowanych zmian

Projekt zakłada zmianę ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 805, ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji) oraz ustawy z 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (t.j. Dz.U. 2021, poz. 257). Nowelizacja ta związana jest z obowiązkiem implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14 listopada 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz.Urz. UE L 303 z 28 listopada 2018 r., s. 69; dalej: dyrektywa 2018/1808 lub dyrektywa).

Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu przedmiotem zmian w ustawie o radiofonii i telewizji jest:

- modyfikacja zasad ustalania jurysdykcji względem dostawców usług medialnych oraz wprowadzenie wykazu audiowizualnych usług medialnych na żądanie, służącego ustalaniu podmiotów podlegających polskiej jurysdykcji,
- modyfikacja przepisów dotyczących kompetencji i funkcjonowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; dalej: KRRiT,
- modyfikacja obowiązków informacyjnych dostawców usług medialnych,
- modyfikacja reguł umieszczania przekazów handlowych w usługach medialnych,
- modyfikacja regulacji dotyczących ochrony konsumentów, w szczególności małoletnich,
- modyfikacja zasad promowania i wspierania twórczości europejskiej przez dostawców usług medialnych,
- modyfikacja reguł dotyczących stosowania udogodnień dla niepełnosprawnych w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie,
- wprowadzenie regulacji dotyczących prowadzenia działalności w zakresie dostarczania platform udostępniania wideo.

Ponadto zmiany w ustawie o kinematografii mają na celu poszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej.

Podmioty, na które będą oddziaływać regulacje zawarte w projekcie

Regulacje zawarte w projekcie będą oddziaływać między innymi na:

- nadawców programów telewizyjnych,
- reklamodawców,
- niepełnosprawnych odbiorców treści audiowizualnych,

- podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie,
- dostawców i użytkowników platform udostępniania wideo,
- Krajową Radę Radiofonii i Telewizji,
- Polski Instytut Sztuki Filmowej.

Uwagi szczegółowe

Uregulowania dotyczące jurysdykcji wobec dostawców usług medialnych oraz wykazu dostawców usług medialnych

W zakresie uregulowań dotyczących zasad ustalania jurysdykcji wobec dostawców usług medialnych projekt przewiduje doprecyzowanie pojęcia „decyzje redakcyjne” oraz doprecyzowanie, jacy pracownicy są istotni przy ustalaniu jurysdykcji wobec dostawcy usług medialnych.

Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit b projektu decyzje redakcyjne to decyzje podejmowane regularnie w ramach sprawowania odpowiedzialności redakcyjnej, związane z codziennym funkcjonowaniem usługi medialnej. Definicja ta wynika wprost z art. 1 pkt 1 lit. d dyrektywy 2018/1808 i ma na celu ujednoczenie wykładni tego pojęcia w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W dotychczasowym stanie prawnym przy ustalaniu jurysdykcji nad dostawcą usług medialnych sugerowano się między innymi tym, czy istotna część osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej przy świadczeniu usługi medialnej działa zarówno na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej (art. 1a ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o radiofonii i telewizji). Brano więc pod uwagę także pracowników technicznych czy administracyjnych, którzy co do zasady nie mają wpływu na kształt usługi medialnej. Projekt, zgodnie z założeniami dyrektywy, modyfikuje to założenie, w wyniku czego uwzględnić należy wyłącznie pracowników zaangażowanych w prowadzenie działalności programowej.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do opracowania i aktualizowania wykazu dostawców usług medialnych, którzy podlegają ich jurysdykcji wraz ze wskazaniem, na jakim kryterium jest ona oparta. W związku z tym, zgodnie z projektowanym art. 1a ust. 7 ustawy o radiofonii i telewizji, KRRiT publikuje i na bieżąco aktualizuje listę dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo ustanowionych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która zawiera nazwę dostawcy usług medialnych lub dostawcy platform udostępniania wideo, usługi medialne lub platformy udostępniania wideo dostarczane przez tego dostawcę i przepis, na podstawie którego ustalono, że dostawca usługi medialnej lub dostawca platformy udostępniania wideo jest ustanowiony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o radiofonii i telewizji podmioty dostarczające audio-

wizualne usługi medialne na żądanie nie mają żadnych obowiązków w zakresie informowania KRRiT o prowadzonej działalności. W projekcie zamieszczono więc art. 47ca, zgodnie z którym udostępnianie publiczne audiowizualnej usługi medialnej na żądanie wymaga jej uprzedniego zgłoszenia o wpis do wykazu prowadzonego przez KRRiT w systemie teleinformatycznym. Odmowa wpisu może nastąpić jedynie, jeżeli w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed dokonaniem zgłoszenia podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną został wykreślony z wykazu z powodu rażącego naruszenia przepisów dotyczących ochrony małoletnich przed szkodliwymi treściami bez stosowania skutecznych zabezpieczeń technicznych (projektowany art. 47ca ust. 5). Niedopełnienie tego obowiązku nie będzie w świetle założeń projektu skutkowało nałożeniem zakazu prowadzenia działalności na dany podmiot, lecz możliwością nałożenia przez KRRiT kary pieniężnej w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (projektowany art. 53c ust. 1).

Zmiany w zakresie definicji ustawowych

W związku z wprowadzeniem do ustawy o radiofonii i telewizji przepisów odnoszących się do platform udostępniania wideo zaszła konieczność dostosowania do tego rozszerzonego zakresu ustawy definicji ustawowych znajdujących się w art. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Projekt przewiduje zmianę definicji usługi medialnej, przekazu handlowego, sponsorowania, lokowania produktu polegającą na dodaniu do nich słów „wideo stworzone przez użytkownika” lub „platformy udostępniania wideo”. Ponadto do ustawy dodano cztery nowe definicje (platforma udostępniania wideo, wideo stworzone przez użytkownika, dostawca platformy udostępniania wideo oraz użytkownik platformy udostępniania wideo).

Modyfikacje odnoszące się do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

W związku z nowymi regulacjami odnoszącymi się do platform udostępniania wideo projekt przewiduje rozszerzenie kompetencji KRRiT wynikających z art. 6 i art. 10 ustawy o radiofonii i telewizji o możliwość podejmowania działań wobec platform udostępniania wideo oraz podmiotów dokonujących zmian, modyfikacji lub innych naruszeń integralności usługi medialnej. Ponadto przez dodanie ust. 3 do art. 6 ustawy KRRiT została jednoznacznie wskazana jako podmiot zobowiązany do przekazywania Komisji Europejskiej różnego rodzaju wymaganych przez dyrektywę 2018/1808 sprawozdań z realizacji niektórych przepisów tej dyrektywy, między innymi w zakresie promowania twórczości europejskiej lub zapewniania dostępności usług medialnych dla osób z niepełnosprawnością narządu słuchu lub narządu wzroku.

Dyrektywa w art. 30 ust. 5 zakłada, że decyzja o odwołaniu członków organu takiego jak KRRiT musi być należycie uzasadniona, podlegać uprzedniej notyfikacji i być podana do wiadomości publicznej. W obecnym stanie praw-

nym ustawa o radiofonii i telewizji wskazuje, w jakim trybie mogą być odwołani członkowie KRRiT – konieczne jest odrzucenie sprawozdania przez Sejm i Senat, a następnie potwierdzenie wygaśnięcia kadencji przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwały Sejmu i Senatu, a także ewentualne postanowienie Prezydenta RP obecnie nie wymagają jednak uzasadnienia. W projektowanym art. 12 ust. 3 i 5 nałożono obowiązek uzasadnienia uchwały o odrzuceniu sprawozdania przez Sejm i Senat oraz obowiązek uzasadnienia potwierdzenia wygaśnięcia kadencji KRRiT przez Prezydenta RP.

Modyfikacje obowiązków informacyjnych dostawców usług medialnych

Zgodnie z motywem 15 dyrektywy 2018/1808 „przejrzystość własności mediów jest bezpośrednio powiązana z wolnością wypowiedzi, czyli fundamentem systemów demokratycznych. Informacje o strukturze właścicielskiej dostawców usług medialnych – jeżeli taka własność skutkuje kontrolą nad treścią świadczonych usług lub wywieraniem na tę treść znacznego wpływu – umożliwiają użytkownikom świadomą ocenę takiej treści”. Obecnie, zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, nadawcy oraz podmioty dostarczające audiowizualną usługę medialną na żądanie są obowiązani do udostępniania informacji o nazwie programu, nazwisku, nazwie lub firmie tego nadawcy, adresie jego siedziby, danych kontaktowych, w tym adresie korespondencyjnym, adresie poczty elektronicznej oraz witryny internetowej. Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie mogą przyjąć środki prawne przewidujące, że dostawcy usług medialnych podlegający ich jurysdykcji zapewniają dostęp do informacji o swojej strukturze właścicielskiej, w tym rzeczywistych właścicielach. W związku z tym projekt przewiduje wprowadzenie regulacji, na podstawie której nadawca, a także podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną na żądanie będą musieli zapewniać łatwy, bezpośredni i stały dostęp do imion i nazwisk osób wchodzących w skład jego organów. Ponadto podmioty te, prowadząc działalność gospodarczą w formie spółki handlowej, będą obowiązane do zapewnienia odbiorcom łatwego, bezpośredniego i stałego dostępu do informacji dotyczących – w zależności od formy prawnej prowadzonej działalności – wspólników, komplementariuszy, udziałowców lub akcjonariuszy. Obowiązek informacyjny nie dotyczy komplementariuszy, akcjonariuszy oraz wspólników, których udziały nie przekraczają 5% kapitału zakładowego nadawcy. Dane, o których mowa w projektowanym art. 14a ustawy o radiofonii i telewizji, powinny zostać ujawnione w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych.

Przekazy handlowe

Zgodnie z projektowanym art. 4 pkt 16 ustawy o radiofonii i telewizji przekazem handlowym jest każdy przekaz, w tym obrazy z dźwiękiem lub bez dźwięku albo tylko dźwięki, mający służyć bezpośrednio lub pośrednio promocji towarów, usług lub renomy podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową, to-

warzyszący audycji lub wideo stworzonemu przez użytkownika lub włączony do nich, w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie, albo w celach autopromocji, w szczególności reklama, sponsorowanie, telesprzedaż i lokowanie produktu.

W motywie 32 dyrektywy zawarto stwierdzenie, że potrzebna jest większa elastyczność w zakresie lokowania produktu i handlowych przekazów audiowizualnych, a w szczególności przepisów dotyczących ich udziału w linearnych audiowizualnych usługach medialnych. Projekt przewiduje więc zmiany w zasadach nadawania reklam i telesprzedaży. Zrezygnowano z obecnie obowiązującego limitu 12 minut emisji przekazów handlowych i telesprzedaży w ciągu godziny zegarowej, jednocześnie dzieląc dobę na trzy przedziały czasowe z różnymi limitami łącznego czasu reklam. I tak:

- od godziny 6.00 do godz. 18.00 – łączny czas nadawania reklam i telesprzedaży w tym przedziale czasowym nie może przekroczyć 20% czasu nadawania, czyli łącznie 144 minut,
- od godziny 18.00 do 24.00 – łączny czas nadawania reklam i telesprzedaży w tym przedziale czasowym nie może przekroczyć 20% czasu nadawania, czyli łącznie 72 minut,
- od godziny 24.00 do 6.00 – brak jest limitów czasowych w zakresie nadawania reklamy, nadawcy dysponują pełną swobodą w tym przedziale czasowym.

Projektodawca co do zasady utrzymał obowiązujące reguły umieszczania reklam podczas audycji. Umożliwiono jednakże przerywanie transmisji zawodów sportowych w celu nadania pojedynczej reklamy oraz przerwanie w celu nadania reklamy filmu będącego audycją dla dzieci, który trwa dłużej niż godzinę.

Istotną zmianą przewidywaną przez projekt jest odejście od generalnego zakazu lokowania produktu i wprowadzenie dopuszczalności lokowania produktu jako zasady, od której przewidziane są wyjątki. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 16 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji, zakazane jest lokowanie produktów z zastrzeżeniem art. 17a, zgodnie z którym lokowanie produktu jest dopuszczalne wyłącznie w filmach kinematograficznych, filmach lub serialach wytworzonych na użytek audiowizualnych usług medialnych, a także w audycjach sportowych oraz audycjach rozrywkowych, lub w postaci nieodpłatnego udostępniania towaru lub usługi do wykorzystania w audycji, w szczególności w charakterze rekwizytu lub nagrody – z wyłączeniem audycji dla dzieci. Projektowany art. 17a ust. 1 stanowi natomiast, że lokowanie produktu jest dopuszczalne we wszystkich audycjach z wyjątkiem: 1) serwisów informacyjnych, z wyłączeniem sportowych i prognozy pogody; 2) audycji publicystycznych o treści społeczno-politycznej; 3) audycji dotyczących spraw konsumenckich; 4) audycji religijnych; 5) audycji dla dzieci.

Ponadto rozszerzony został zakaz nadawania przekazów handlowych określony w art. 16b ust. 1 pkt 1 o papierosy elektroniczne i pojemniki zapasowe w rozumieniu ustawy z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu lub wyrobów tytoniowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 276).

Modyfikacje uregulowań dotyczących ochrony konsumentów, w szczególności małoletnich

Projekt zakłada rozszerzenie zakazu udostępniania audycji o określonych, szkodliwych treściach. Zgodnie z projektowanym art. 18 audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub przemocy lub dyskryminujących ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność państwową, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną lub nawołujących do popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym. Dyrektywa 2018/1808 w art. 6a ust. 3 modyfikuje obowiązek dotyczący oznaczania treści, które mogą zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie zapewniają, by dostawcy usług medialnych dostarczali widzom wystarczających informacji o treściach, które mogą zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. W tym celu dostawcy usług medialnych stosują system oznaczania potencjalnie szkodliwych treści audiowizualnej usługi medialnej. Projekt przewiduje więc nowelizację art. 18 ust. 5a–6 ustawy o radiofonii i telewizji, regulującego obowiązki nadawców programów telewizyjnych w zakresie kwalifikowania i oznaczania treści. Nadawcy będą zobowiązani do kwalifikowania i oznaczania audycji lub innych przekazów odpowiednim symbolem graficznym wskazującym, że treści mogą mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich przez cały czas ich emisji telewizyjnej, odpowiednim symbolem graficznym wskazującym na rodzaj tych treści oraz zapowiedzią słowną, informującą o zagrożeniach wynikających z treści emisji radiowej. W założeniu projektodawcy ułatwić ma to rozpoznawanie treści mogących zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. Analogiczne rozwiązania wprowadzane są w odniesieniu do audiowizualnych usług medialnych na żądanie w projektowanym art. 47e ustawy o radiofonii i telewizji. Należy również wskazać, że projekt w art. 18 ust. 8 wprowadza zakaz przetwarzania przez nadawców do celów reklamowych danych osobowych małoletnich.

Regulacje dotyczące stosowania udogodnień dla osób niepełnosprawnych

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie zapewniają bez nieuzasadnionej zwłoki, by usługi świadczone przez dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji stawały się, z zastosowaniem proporcjonalnych środków stopniowo i w sposób ciągły, coraz bardziej dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Obecnie nadawcy na mocy art. 18a ust. 1 ustawy o radiofonii

i telewizji są obowiązani do zapewniania dostępności audycji dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu, przez wprowadzanie udogodnień dla osób niepełnosprawnych, tak aby co najmniej 50% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, miało takie udogodnienia. Zmiany dotyczące osób niepełnosprawnych wynikają z art. 7 ust. 5 dyrektywy, gdyż zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, by informacje o charakterze nadzwyczajnym – w tym publiczne komunikaty i ogłoszenia w sytuacji klęski żywiołowej – podawane do wiadomości publicznej za pomocą audiowizualnych usług medialnych były przekazywane w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami. W tym celu w projekcie został zawarty art. 18 ust. 1a, nakładający taki obowiązek na nadawców programów telewizyjnych.

Ponieważ art. 7 dyrektywy dotyczy wszystkich rodzajów usług medialnych, projektodawca zdecydował się na wprowadzenie kwoty udogodnień dla niepełnosprawnych również w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie, co realizowane jest przez projektowany art. 47g ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji – co najmniej 30% audycji umieszczonych w udostępnianym publicznie katalogu ma mieć udogodnienia dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu.

Wspieranie i promowanie twórczości europejskiej przez dostawców usług medialnych

Podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie są obowiązane, zgodnie z art. 47f ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, do przeznaczania co najmniej 20% zawartości katalogu na audycje europejskie, w tym wytworzonych pierwotnie w języku polskim, oraz odpowiedniego wyeksponowania tych audycji w katalogu. Kwota ta została zwiększona w art. 13 ust. 1 dyrektywy do 30%, co znajduje odzwierciedlenie w projekcie ustawy. Jednocześnie zmodyfikowana została podstawa do obliczania tego procentowego udziału. W obecnym stanie prawnym podstawą tą jest suma iloczynów czasu trwania i czasu udostępniania audycji w katalogu w danym kwartale kalendarzowym. W świetle projektowanych zmian podstawą ma być liczba audycji w katalogu w danym kwartale kalendarzowym. Projekt przewiduje ponadto, że obowiązek ten nie dotyczy katalogów, w których są publicznie udostępniane wyłącznie audycje audiowizualne niebędące audycjami europejskimi, podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie będących mikroprzedsiębiorcami oraz podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie, których liczba użytkowników wszystkich udostępnianych publicznie audiowizualnych usług medialnych na żądanie w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczyła 1% abonentów usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu.

Platformy udostępniania wideo

Ponieważ obowiązujące przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie regulują działalności platform udostępniania wideo w rozumieniu dyrektywy 2018/1808, projektodawca zdecydował się na uregulowanie zagadnień związanych z platformami udostępniania wideo w oddzielnym rozdziale ustawy. Niemniej definicje pojęć używanych w tym rozdziale projektodawca zamieścił w art. 4. Zgodnie z projektowanym punktem 22a tego przepisu platformą udostępniania wideo jest usługa świadczona drogą elektroniczną w ramach prowadzonej w tym zakresie działalności gospodarczej, jeżeli podstawowym celem lub zasadniczą funkcją tej usługi lub jej dającej się oddzielić części jest dostarczanie ogółowi odbiorców w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych audycji, wideo stworzonych przez użytkowników lub innych przekazów, za które dostawca usługi nie ponosi odpowiedzialności redakcyjnej, ale decyduje o sposobie ich zestawienia, w tym automatycznie lub za pomocą algorytmów, w szczególności przez ekspozowanie, flagowanie i sekwencjonowanie. Wideo stworzonym przez użytkownika jest ciąg ruchomych obrazów z dźwiękiem lub bez niego, stanowiący odrębną całość, który został stworzony przez użytkownika i umieszczony na platformie udostępniania wideo przez niego lub przez innego użytkownika (art. 4 pkt 22b), dostawcą platformy udostępniania wideo jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, która dostarcza platformę udostępniania wideo (art. 4 pkt 22c), a użytkownikiem platformy udostępniania wideo jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 Kodeksu cywilnego, korzystająca z platformy udostępniania wideo, w szczególności przez posiadanie konta na platformie udostępniania wideo, umieszczanie lub odbieranie na niej audycji, wideo lub innych przekazów stworzonych przez tego użytkownika lub innych użytkowników (art. 4 pkt 22d).

Efektywność wprowadzenia regulacji dotyczących zasad funkcjonowania platform udostępniania wideo jest nierozdzielnie związana z zagadnieniem jurysdykcji nad tymi platformami. Znaczna część przedsiębiorców świadczących takie usługi charakteryzujących się dominującą pozycją na rynku ma bowiem swoją siedzibę nie tylko poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale także poza terytorium Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1a ust. 1 projektowanej ustawy ustawę o radiofonii i telewizji stosuje się do dostawców usług medialnych oraz platform udostępniania wideo ustanowionych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dostawcę platformy udostępniania wideo uważa się za ustanowionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli ma swoją siedzibę na tym terytorium (art. 1a ust. 5). Od tej zasady został jednak wprowadzony na mocy art. 1 ust. 6 wyjątek, zgodnie z którym za dostawcę platformy udostępniania wideo ustanowionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się także dostawcę platformy udostępniania wideo, który nie posiada siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale posiada na jej terytorium jednostkę dominującą w rozumieniu art. 3 pkt 37 ustawy z 29 września 1994 r.

o rachunkowości (t.j. Dz.U. 2021, poz. 217, ze zm.), oddział w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 994, ze zm.) lub przedstawicielstwo, o którym mowa w art. 21 ust. 1 tej ustawy, lub jednostkę zależną, o której mowa w ustawie o rachunkowości, chyba że: 1) posiada siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej; 2) posiada jednostkę dominującą na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej utworzoną przed utworzeniem jednostki dominującej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem że związek tej jednostki utworzonej na terytorium innego państwa członkowskiego Unii z gospodarką tego państwa jest faktyczny i trwały; 3) posiada oddział, przedstawicielstwo lub inną jednostkę zależną na terytorium innego państwa Unii Europejskiej utworzoną przed utworzeniem oddziału, przedstawicielstwa lub jednostki zależnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem że związek oddziału, przedstawicielstwa lub jednostki zależnej utworzonej na terytorium innego państwa członkowskiego Unii z gospodarką tego państwa jest faktyczny i trwały.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, regulacje te mają na celu zapewnienie, że polskiej jurysdykcji podlegać będą nawet dostawcy platform udostępniania wideo, którzy mają siedzibę poza terytorium Unii Europejskiej, a prowadzą działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i adresują swoje usługi do odbiorców w Polsce. Ponadto ze względu na fakt, że przedmiotowe przepisy wynikają z dyrektywy 2018/1808 i będą ukształtowane analogicznie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, dostawcy platform udostępniania wideo mający siedzibę poza Unią Europejską będą zobowiązani do stosowania przepisów dyrektywy 2018/1808 oraz implementujących ją regulacji przyjętych w tym państwie członkowskim.

Projektowane przepisy ustawy o radiofonii i telewizji przewidują obowiązek dokonania przez dostawcę platformy udostępniania wideo zgłoszenia o wpis do wykazu prowadzonego w systemie teleinformatycznym przez Przewodniczącego KRRiT, który dokonuje wpisu w drodze postanowienia. Przewodniczący KRRiT nie będzie miał możliwości odmowy dokonania wpisu, a sam wpis nie jest warunkiem koniecznym do rozpoczęcia działalności. Niedopełnienie tego obowiązku skutkować będzie jednakże możliwością nałożenia na dany podmiot kary finansowej przez KRRiT.

Dyrektywa 2018/1808 w art. 28b nakłada na dostawców platformy udostępniania wideo obowiązek stosowania odpowiednich środków w celu ochrony określonych odbiorców przed szkodliwymi treściami. Przepis ten został w projekcie wdrożony przez art. 47o, zgodnie z którym zabronione jest umieszczanie na platformach udostępniania wideo audycji, wideo stworzonych przez użytkowników lub innych przekazów 1) zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści

pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc, bez stosowania skutecznych zabezpieczeń technicznych; 2) zawierających nawoływanie do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność państwową, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną; 3) zawierających treści mogące ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, treści pornograficzne z udziałem małoletniego, treści nawołujące do znieważania grupy ludności albo poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości.

Dostawcy platform nie ponoszą odpowiedzialności za treści umieszczane na platformach przez ich użytkowników, a jedynie za sposób ich zestawiania. Dostawca jest jednak zobowiązany stosować środki przeciwdziałające udostępnianiu określonych w art. 47o ustawy treści. W związku z powyższym, zgodnie z art. 47p projektowanej ustawy, dostawca platformy udostępniania wideo ma obowiązek tworzyć i obsługiwać skuteczne zabezpieczenia techniczne, w tym systemy kontroli rodzicielskiej lub inne odpowiednie środki, mające na celu ochronę małoletnich przed dostępem do audycji, wideo stworzonych przez użytkowników lub innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc, oraz umożliwić użytkownikom platformy udostępniania wideo kwalifikowanie umieszczanych przez nich treści.

Przepisy projektowanego rozdziału 6b ustawy o radiofonii i telewizji dotyczące platform udostępniania wideo zawierają również uregulowania dotyczące usuwania określonych treści oraz rozwiązywania sporów między dostawcą a użytkownikiem. Jeżeli treści umieszczane przez użytkownika będą naruszały przepisy prawa lub regulaminów, dostawca będzie upoważniony do wezwania użytkownika do usunięcia naruszeń oraz do uniemożliwienia dostępu do treści naruszających zasadę, określonych w art. 47u ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. W przypadku co najmniej dwukrotnego umieszczenia przez użytkownika szkodliwych treści dostawca platformy udostępniania wideo może uniemożliwić użytkownikowi umieszczanie treści przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące, a w przypadku cięższych naruszeń – nawet bezterminowo (art. 47u ust. 2 i 3). Warto zaznaczyć, że na takie rozstrzygnięcie użytkownikowi przysługiwać ma skarga do KRRiT. Projekt ustawy przewiduje również, że spory między użytkownikiem platformy a dostawcą mogą być zakończone polubownie w drodze mediacji, co stanowi odzwierciedlenie art. 28b ust. 7 dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają dostępność pozasądowych mechanizmów dochodzenia roszczeń na potrzeby rozstrzygania sporów między użytkownikami a dostawcami platformy udostępniania wideo. Gwarancja prawa do sądu jest

zapewniona ponadto przez ogólne regulacje prawa cywilnego, gdyż dostawcę platformy oraz użytkownika łączy relacja umowna powstająca w momencie akceptacji regulaminu przez użytkownika. Należy również wskazać, że w świetle projektu użytkownik co do zasady nie ponosi odpowiedzialności prawnej za treści umieszczone na platformie, chyba że treści będą naruszały przepisy innych aktów prawnych (np. będą zawierały pornografię dziecięcą lub będą nawoływać do terroryzmu). Sankcje będą przybierały więc postać zablokowania umieszczonych na platformie treści oraz zablokowania możliwości przyszłego ich publikowania.

Zmiany w ustawie o kinematografii

Artykuł 19 ustawy o kinematografii nakłada na podmioty zajmujące się dystrybucją twórczości audiowizualnej obowiązek wpłaty na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej 1,5% przychodów uzyskanych z określonych w ustawie źródeł. Projekt przewiduje rozszerzenie katalogu tych podmiotów o nadawców programów telewizyjnych posiadający siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, osiągających przychody w Polsce, które to będą podstawą do obliczania wysokości wpłaty. Obowiązek ten nie będzie miał jednak zastosowania do nadawców będących mikroprzedsiębiorcami oraz nadawców, których łączny udział w widowni wszystkich rozpowszechnianych programów w roku poprzedzającym rok, w którym jest ustalany obowiązek wpłaty na rzecz Instytutu, nie przekroczył 1%. Przedmiotowa zmiana stanowi implementację art. 13 ust. 2 dyrektywy 2018/1808, zgodnie z którym, jeżeli państwa członkowskie zobowiązują dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji do wnoszenia wkładu finansowego w produkcję utworów europejskich, w tym przez bezpośrednie inwestycje w treści i wkład finansowy w fundusze krajowe, mogą one zobowiązać do wnoszenia takiego wkładu finansowego – proporcjonalnego i niedyskryminacyjnego – także dostawców usług medialnych, którzy mają siedzibę w innym państwie członkowskim, lecz kierują swoją ofertę do odbiorców na ich terytorium.

Podsumowanie

Analiza rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii i załączonej do niego tabeli zgodności potwierdza przytoczoną informację o implementacyjnym charakterze projektu ustawy. Projekt dokonuje transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku. Zgodnie z jej treścią dy-

rektywa miała zostać implementowana do 19 września 2020 r., jednak, jak podaje projektodawca, wiele państw wskazuje na opóźnienia wynikające ze wstrzymania prac wywołanego pandemią COVID-19.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, ze zm.

Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz.U. 2020, poz. 805.

Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz.U. 2021, poz. 217.

Ustawa z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu lub wyrobów tytoniowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 276.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o kinematografii, t.j. Dz.U. 2021, poz. 257.

Ustawa z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2021, poz. 994.

■ Prawo UE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14 listopada 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz.Urz. UE L 303 z 28 listopada 2018 r.

Inne

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii, druk sejmowy nr 1340.