Kierunki implementacji dyrektywy   
o audiowizualnych usługach medialnych (DAUM)

Warszawa, lipiec 2020 r.

Spis treści

[1. Przekazy handlowe 3](#_Toc45193843)

[1.1. Zamieszczenie przekazu handlowego przez podmioty trzecie 3](#_Toc45193844)

[1.2. Nowe zasady emisji reklamy w programach telewizyjnych 4](#_Toc45193845)

[1.3. Reklamy tzw. niezdrowej żywności w VoD i VSP 5](#_Toc45193846)

[1.4. Oznakowanie przekazów handlowych w VSP 5](#_Toc45193847)

[1.5. Inne zmiany związane z koniecznością uregulowania niektórych aspektów rozpowszechniania przekazów handlowych 7](#_Toc45193848)

[2. Regulacja 8](#_Toc45193849)

[2.1. Obowiązek identyfikacji dostawców audiowizualnych usług medialnych, w tym informowania o strukturze właścicielskiej i rzeczywistych beneficjentach 8](#_Toc45193850)

[2.2. Uproszczenie podejścia regulacyjnego 9](#_Toc45193851)

[3. Produkcja europejska 13](#_Toc45193852)

[4. Edukacja medialna i udogodnienia dla osób z dysfunkcjami 15](#_Toc45193853)

[4.1. Model edukacji medialnej, w tym rola KRRiT, współpraca z rynkiem, informacja o systemach służących ochronie użytkowników w VSP, dezinformacja 15](#_Toc45193854)

[4.2. Wprowadzenie obowiązku udogodnień w VoD, rola KRRiT jako punktu kontaktowego online, udogodnienia w informacjach o charakterze nadzwyczajnym 16](#_Toc45193855)

[5. Samo- i współregulacja 19](#_Toc45193856)

[6. Regulacja obowiązków VSP 20](#_Toc45193857)

# Przekazy handlowe

## Zamieszczenie przekazu handlowego przez podmioty trzecie

Art. 7b dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (DAUM) stanowi, że państwa członkowskie stosują odpowiednie i proporcjonalne środki w celu zapewnienia, by audiowizualne usługi medialne (AUM) świadczone przez dostawców usług medialnych nie były, bez wyraźnej zgody tych dostawców, częściowo zakrywane do celów handlowych ani modyfikowane. Dopuszczalna jest personalizacja i dywersyfikacja przekazów handlowych rozpowszechnianych lub umieszczanych przez dostawców AUM za ich zgodą i na ich odpowiedzialność przez podmioty trzecie, przy poszanowaniu zasad RODO. Ponadto, umieszczenie przekazu handlowego przez pośredników oferujących dostęp do usług AUM nie może naruszać ogólnych zasad zamieszczenia przekazów handlowych (określonych w art. 16 - 18 ustawy o radiofonii i telewizji).

Na gruncie krajowym państwa członkowskie mają możliwość doprecyzowania powyższej zasady oraz ustanowienia wyjątków od niej, zwłaszcza w związku z ochroną uzasadnionych interesów użytkowników oraz z uwzględnieniem interesów dostawców usług medialnych, którzy pierwotnie dostarczyli te usługi.

W odpowiedzi na ogłoszone przez KRRiT w październiku 2019 r. konsultacje publiczne   
w sprawie implementacji DAUM, respondenci uznali, że jeśli zmiana jest realizowana przez nadawcę lub pod jego ścisłą kontrolą to nadawca powinien ponosić odpowiedzialność za naruszenia, jednak jeśli zmiany dokonuje podmiot trzeci mimo, że jest upoważniony przez nadawcę, to na nim powinna spoczywać odpowiedzialność za naruszenia. Także za naruszenia wynikające z umieszczenia przekazu, niezgodnie z wolą dostawcy, powinien ponosić odpowiedzialność podmiot, który dokonał zmiany.

Respondenci proponowali zapewnienie w przepisach ustawy rozwiązania umożliwiającego identyfikację podmiotu wprowadzającego zmiany oraz zobowiązanie tego podmiotu do przestrzegania przepisów art. 16 - 18 ustawy o radiofonii i telewizji.

W konsultacjach za konieczne uznano także wprowadzenie obowiązku wcześniejszej akceptacji reklam przez nadawcę oraz regresu nadawcy (tj. dochodzenia sum wypłaconych z tytułu kar za naruszenia) w stosunku do podmiotu trzeciego, w przypadku naruszenia przepisów dotyczących przekazów handlowych.

W ocenie KRRiT należy:

* wprowadzić zakaz zakrywania lub modyfikacji treści AUM przez przekaz handlowy wprowadzany przez pośredników internetowych i inne osoby trzecie oferujące dostęp do AUM;
* wprowadzić zasadę, że dostawca AUM ponosi odpowiedzialność za zgodność zamieszczanych w AUM przekazów handlowych z obowiązującymi przepisami i samoregulacją, jeśli przekazy te są zamieszczane przez podmioty trzecie za wiedzą i zgodą nadawcy;
* określić sankcje wobec podmiotu trzeciego za udostępnianie AUM bez umowy z dostawcą AUM (kara administracyjna);
* rozszerzyć dyspozycję art. 10 ustawy o radiofonii na podmioty trzecie, które na żądanie Przewodniczącego Krajowej Rady będą miały obowiązek przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania   
  z przepisami ustawy (zakaz zakrywania lub modyfikacji treści AUM przez przekaz handlowy wprowadzany przez osoby trzecie).

Ponadto, dążąc do zliberalizowania, uproszczenia i wyjaśnienia przepisów dotyczących zamieszczania przekazów handlowych (w tym rozszczepiania reklamy w programach), należy rozważyć zmianę definicji „programu” w urt.

DAUM określa „rozpowszechnianie telewizyjne” lub „przekaz telewizyjny” (tzn. linearną audiowizualną usługę medialną) jako usługę umożliwiającą równoczesny odbiór audycji na podstawie układu audycji; z pominięciem określenia: „lub innych przekazów” w tym przekazów handlowych.

## Nowe zasady emisji reklamy w programach telewizyjnych

Art. 23 ust. 1 DAUM stanowi, że czas nadawania telewizyjnych spotów reklamowych   
i telesprzedażowych w godz. 06.00‐18.00 nie przekracza 20% tego przedziału czasowego. Czas nadawania telewizyjnych spotów reklamowych i telesprzedażowych w godz. 18.00-24.00 nie przekracza 20% tego przedziału czasowego.

Ust. 1 nie ma zastosowania do:

1. ogłoszeń zamieszczanych przez nadawcę w związku z jego własnymi audycjami i produktami towarzyszącymi wywodzącymi się bezpośrednio z tych audycji lub w związku z audycjami i audiowizualnymi usługami medialnymi innych podmiotów należących do tej samej grupy nadawczej;
2. oznaczeń sponsorskich;
3. oznaczenia oddzielającego materiał redakcyjny od telewizyjnych spotów reklamowych lub telesprzedażowych oraz między poszczególnymi spotami.

Nowelizacja DAUM liberalizuje limity ilościowe zamieszczania reklam, pozwalając na odejście od godzinowego limitu reklamy na rzecz nowego limitu dziennego obejmującego większość czasu nadawania programu. Wyjątek stanowi tzw. *prime-time.* Takie rozwiązanie pozwala na bardziej swobodne zamieszczanie reklam przy zachowaniu minimalnej ochrony użytkownika, w szczególny sposób zabezpieczając odbiorców przed nadmierną kumulacją reklam w tym czasie. Dyrektywa dopuszcza stosowanie surowszych środków przez państwa członkowskie.

Zdaniem podmiotów biorących udział w konsultacjach podstawową zasadą wdrożenia nowych przepisów powinno być zachowanie równowagi pomiędzy uczestnikami rynku. Respondenci negatywnie odnieśli się do wprowadzenia dodatkowych ograniczeń emisji reklamy np. w programach dla dzieci.

W ocenie KRRiT należy wprowadzić minimalną harmonizację wiernie transponując wymogi określone w art. 23 ust. 1-2 DAUM ze względu na zapewnienie nadawcom, będącym w polskiej jurysdykcji, równych i uczciwych warunków konkurencji z nadawcami zdelokalizowanymi, adresującymi swoje usługi do polskich odbiorców.

Ponadto zakres wyłączeń określony w art. 16 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, stosownie do treści art. 23 ust. 2 DAUM, należy poszerzyć o *oznaczenia oddzielające materiał redakcyjny od telewizyjnych spotów reklamowych lub telesprzedażowych oraz między poszczególnymi spotami*.

Jak bowiem objaśnia motyw 42 DAUM treści redakcyjne, od telewizyjnych spotów reklamowych lub telesprzedażowych oraz od pojedynczych spotów, oddzielają neutralne ramy. Pozwalają one widzowi wyraźnie odróżnić, kiedy jeden rodzaj treści audiowizualnych się kończy, a drugi zaczyna.

Oznaczenie oddzielające materiał redakcyjny od reklamy lub telesprzedaży ma charakter naturalnej informacji. Nie może nosić znamion promocji lub autopromocji. Można rozważyć wprowadzenie definicji tego terminu do słowniczka ustawy o radiofonii i telewizji.

## Reklamy tzw. niezdrowej żywności w VoD i VSP

Artykuł 9 ust. 4 DAUM stanowi, że państwa członkowskie zachęcają do korzystania ze współregulacji i do popularyzowania samoregulacji poprzez kodeksy postępowania, o których mowa w art. 4a ust. 1 wobec niestosownych handlowych przekazów audiowizualnych towarzyszących lub będących elementem audycji dla dzieci i stanowiących reklamę artykułów żywnościowych lub napojów, które zawierają składniki odżywcze i substancje o działaniu odżywczym lub fizjologicznym, zwłaszcza tłuszcze, kwasy tłuszczowe trans, sól lub sód oraz cukry, niezalecane w nadmiernych ilościach w codziennej diecie. Celem tych kodeksów jest skuteczne ograniczanie kontaktu dzieci z handlowymi przekazami audiowizualnymi dotyczącymi takich artykułów żywnościowych i napojów oraz zapewnienie by nie akcentowały ich pozytywnej jakości odżywczej.

Celem nowelizacji dyrektywy jest ograniczenie kontaktu dzieci z przekazami handlowymi tzw. niezdrowej żywności na platformach VSP i w treściach wideo zamieszczanych przez użytkowników na tych platformach. Przepis ten ma również znaczenie dla budowania świadomości odbiorcy i krytycznego myślenia wobec takich treści.

W konsultacjach zaproponowano przeniesienie standardów obowiązujących w programach telewizyjnych (porozumienie nadawców w sprawie reklam tzw. niezdrowej żywności) do VSP.

Postulowano, aby tego rodzaju przekazy handlowe nie były umieszczane w tej części platformy VSP, w której znajdują się treści skierowane do dzieci. Reklamy poświęcone tzw. niezdrowej żywności nie powinny być widoczne zarówno przed uruchomieniem pliku, na początku odtwarzania audycji lub pliku wideo, w trakcie i na końcu treści skierowanych do dzieci. Jednocześnie respondenci postulowali ograniczenie tego rozwiązania do treści skierowanych do dzieci poniżej 12 lat.

KRRiT proponuje:

* wprowadzenie przepisu zobowiązującego dostawców VSP do ograniczania obecności przekazów handlowych dotyczących tzw. niezdrowej żywności na platformie oraz w treściach na niej umieszczonych;
* zastosowanie przez dostawców VoD kryteriów żywnościowych stanowiących element porozumienia nadawców jako sposobu kwalifikowania produktów należących do tzw. niezdrowej żywności. Porozumienie nadawców w sprawie nadawania reklam tzw. niezdrowej żywności stanowi obecnie sposób praktycznej realizacji przepisów art.16b ust. 3a. W przypadku braku skuteczności takiego rozwiązania KRRiT może wydać rozporządzenie,   
  o którym mowa w art. 16 b ust. 3b ustawy o radiofonii i telewizji;
* dostawcy VSP, w regulaminach wewnętrznych VSP i w zasadach świadczenia usług uwzględnią warunki umieszczania reklam tzw. niezdrowej żywności, służące wyeliminowaniu ich obecności przy treściach skierowanych do dzieci.

## Oznakowanie przekazów handlowych w VSP

W treści zdania pierwszego art. 28b ust. 2 DAUM nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia by dostawcy platformy udostępniania wideo (VSP), podlegający ich jurysdykcji, przestrzegali wymogów dotyczących promowanych, sprzedawanych i umieszczanych przez nich przekazów handlowych, w takim samym zakresie, jaki obowiązuje dostawców audiowizualnych usług medialnych (nadawców programów i dostawców VoD).

W zdaniu drugim art. 28b ust. 2 DAUM postanowiono, że ze względu na ograniczoną kontrolę dostawców VSP nad przekazami handlowymi, które nie są przez nich promowane, sprzedawane i umieszczane, podmioty te, nie ponosząc bezpośredniej odpowiedzialności za treść, mają jednak obowiązek stosowania odpowiednich środków. Środki te pozwolą użytkownikom umieszczającym treści na platformie realizować obowiązki, które obecnie stosuje się do przekazów handlowych w audiowizualnych usługach medialnych.

Nowelizacja urt powinna spowodować wprowadzenie efektywnego systemu oznakowania przekazów handlowych w VSP i w plikach wideo umieszczanych na tych platformach, który jednocześnie nie będzie stanowił nadmiernego obciążenia dla dostawców VSP.

W konsultacjach wskazywano, że sposób oznakowania powinien być analogiczny, jak w przypadku oznaczeń stosowanych przez dostawców VoD i umieszczany przed otwarciem pliku, na początku odtwarzania audycji lub w pliku wideo, w trakcie i na końcu treści.

Respondenci postulowali stworzenie:

* zobowiązania użytkowników zamieszczających treści do odpowiedniego ich oznakowania w regulaminach świadczenia usługi przez VSP;
* zobowiązanie VSP do umieszczenia, w regulaminach wewnętrznych, oddzielnej zakładki dla użytkowników odtwarzających treści, która umożliwiłaby zgłoszenie nieoznakowanych treści zawierających przekazy handlowe.

Zdaniem respondentów, w przypadku takiego zgłoszenia, należy, po weryfikacji przez VSP, zastosować procedurę blokowania dostępu do treści, a gdy praktyka taka jest powtarzana, także usunięcie konta.

KRRiT proponuje:

* określić ogólne zasady zamieszczania przekazów handlowych, uwzględniające zarówno przekazy handlowe umieszczone przez użytkowników, jak i przekazy umieszczone przez platformę, podobnie do postanowień zawartych w przepisach urt w odniesieniu do programów i katalogów VoD:
* art. 16 (oznakowanie),
* art. 16b (zakaz reklamowania niektórych produktów i usług),
* art. 16c (ukryte przekazy handlowe oraz lokowanie produktu),
* art. 18 ust. 1 (zakaz propagowania działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym w szczególności zakaz umieszczania treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość),
* art. 18 ust. 4 i 5 zakaz zamieszczania przekazów handlowych mogących zaszkodzić rozwojowi fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu małoletnich. Przy czym konstruując taki przepis należy uwzględnić możliwości zastosowania rozwiązań technicznych, podobnie jak w przypadku VoD, zamiast ustalenia czasu chronionego.
* w odniesieniu do handlowych przekazów audiowizualnych, które nie są promowane, sprzedawane lub umieszczane przez dostawców VSP, mając na uwadze ograniczoną kontrolę dostawców VSP nad tymi przekazami, byliby oni zobowiązani do stosowania odpowiednich środków; a w szczególności do:
* określenia w regulaminach i zasadach świadczenia usług obowiązków użytkowników w związku z zamieszczaniem przekazów handlowych,
* skutecznego egzekwowania tych obowiązków od użytkowników,
* udostępnienia użytkownikom formularza informującego, czy zamieszczany plik wideo zawiera przekaz handlowy oraz jakiego rodzaju jest to przekaz (reklama, sponsorowanie, lokowanie produktu),
* udostepnienia użytkownikom środków technicznych służących jednolitemu oznaczaniu przekazów handlowych,
* udostępnienia użytkownikom jasnych i łatwych w stosowaniu procedur zgłaszania naruszeń w zakresie przekazów handlowych,
* skutecznego i szybkiego rozpatrywania otrzymanych skarg,
* blokowania, usuwania treści naruszających przepisy ustawy oraz stosowania sankcji regulaminowych w przypadku naruszeń przepisów dotyczących zamieszczania przekazów handlowych.

Ponadto:

* w rozporządzeniu KRRiT należy określić szczegółowe postanowienia dotyczące sposobu realizacji jednolitego systemu oznaczania treści o charakterze handlowym, zarówno tych pochodzących od VSP jak i od użytkowników;
* dostawcy platform VSP powinni określić w regulaminach oraz zasadach świadczenia usług skuteczne mechanizmy zniechęcające dostawców treści do pomijania, przy zamieszczaniu pliku wideo na platformie, informacji, że wideo zawiera przekaz handlowy; np. poprzez wprowadzenie zasady, że w przypadku kilkukrotnego stwierdzenia, iż dostawca treści nie poinformował o zamieszczeniu treści handlowych wyklucza się go z możliwości dalszego korzystania z platformy udostępniania wideo;
* należy rozszerzyć dyspozycję art. 10 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez zobowiązanie dostawców VSP do udostępniania, na żądanie Przewodniczącego Krajowej Rady, materiałów, dokumentów i udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do kontroli zgodności działania tego dostawcy z przepisami ustawy m.in. w zakresie przekazów handlowych;
* w ustawie o radiofonii i telewizji należy określić odpowiednie sankcje w przypadku, gdy platforma VSP nie zapewnia skutecznego egzekwowania zasad oznakowania przekazów handlowych, a w szczególności w sytuacji:
* braku reagowania przez dostawców VSP gdy użytkownik (po raz kolejny) nie informuje   
  o zamieszczeniu przekazu handlowego w pliku wideo; systematyczne ignorowanie przez VSP takich powtarzających się sytuacji, o których dostawca VSP powziął wiadomość (w wyniku otrzymanej, uzasadnionej skargi lub wyników wycinkowego monitoringu przeprowadzonego/zleconego przez KRRiT), powinno być przedmiotem kontroli regulatora, który może wezwać dostawcę VSP do zaniechania działań naruszających przepisy ustawy lub rozporządzenia KRRiT i nałożyć karę finansową,
* naruszenia przepisów dotyczących zamieszczania przekazów handlowych promowanych, sprzedawanych lub umieszczanych przez dostawców VSP.

## Inne zmiany związane z koniecznością uregulowania niektórych aspektów rozpowszechniania przekazów handlowych

Artykuł 4 ust. 1 DAUM stanowi, że państwa członkowskie mogą zobowiązać dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji do przestrzegania bardziej szczegółowych lub surowszych przepisów w dziedzinach, które podlegają koordynacji na mocy niniejszej dyrektywy, pod warunkiem, że przepisy takie są zgodne z prawem unijnym.

Standaryzacja dźwięku w programach

Celowe jest uregulowanie standardu emisji dźwięku przekazów handlowych w sposób bardziej szczegółowy niż to ma miejsce w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży.

Ilościowe ograniczenia ogłoszeń nadawców

Na gruncie DAUM i w świetle interpretacji KE należy rozróżnić reklamy od ogłoszeń nadawcy. Jednakże przekaz noszący znamiona autopromocji nadawcy także będzie wliczany do limitu godzinowego reklamy. Ogłoszenia własne nadawcy, aby były wyłączone z limitu powinny mieć syntetyczny, czysto informacyjny charakter, wolny od jakichkolwiek promocyjnych zachęt. Tym samym limit ilościowy określony dla ogłoszeń nadawcy należy uznać za zbędny.

Wskazanie sponsora

DAUM wskazuje, że *audycje sponsorowane muszą być wyraźnie oznaczone za pomocą nazwy, znaku firmowego lub jakiegokolwiek innego symbolu sponsora, takiego jak odniesienie do jego produktu(-ów) lub usługi (usług) lub do ich charakterystycznego znaku, w sposób właściwy dla audycji - na początku, w trakcie ich trwania lub na końcu*.

Przerywanie audycji dla dzieci trwających powyżej 30 min.

Dopuszczenie, zgodnie z DAUM, możliwości przerywania audycji dla dzieci *Emisja audycji dla dzieci może zostać przerwana reklamą telewizyjną tylko raz w ciągu każdego przewidzianego   
w układzie audycji okresu nie krótszego niż 30 minut, o ile czas trwania danej audycji – przewidziany w układzie audycji – jest dłuższy niż 30 minut. Zakazane jest nadawanie telesprzedaży podczas audycji dla dzieci*.” (art. 20 ust 2 DAUM).

KRRiT proponuje określenie bezpośrednio w ustawie o radiofonii i telewizji, żenadawcy programów telewizyjnych mają obowiązek standaryzacji głośności wszystkich elementów składowych programów w celu utrzymania głośności emisji programów telewizyjnych na stałym i jednolitym poziomie.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki nadawania w zakresie głośności programów, w tym sposób pomiaru, jednostkę pomiarową głośności, uśredniony poziom głośności, warunki dla systemu pomiarowego oraz obowiązki nadawców dotyczące sposobu prowadzenia pomiaru głośności, biorąc pod uwagę rozwój technik pomiaru głośności i stosowane międzynarodowo standardy.

KRRiT proponuje:

* skreślenie przepisuart. 16 ust. 5 urt,
* ograniczenie wskazań sponsorskich w art. 17 ust. 1 urt do poinformowania widzów na początku lub na końcu audycji,
* dookreślenie w art. 16a ust 6 pkt 4, że nie można przerywać w celu nadania reklam audycji dla dzieci o czasie krótszym niż 30 minut.

Należy utrzymać bezwzględny zakaz nadawania telesprzedaży podczas audycji dla dzieci.

# Regulacja

## Obowiązek identyfikacji dostawców audiowizualnych usług medialnych, w tym informowania o strukturze właścicielskiej i rzeczywistych beneficjentach

Artykuł 5 DAUM stanowi, że:

1. *każde państwo członkowskie zapewnia, by dostawca usług medialnych podlegający jego jurysdykcji zapewnił usługobiorcom łatwy, bezpośredni i stały dostęp co najmniej do następujących informacji: a) swojej nazwy; b) adresu, pod którym ma swoją siedzibę;   
   c) danych, w tym adresu email lub witryny internetowej, które pozwalają szybko skontaktować się z nim w sposób bezpośredni i skuteczny; d) informacji o państwie członkowskim sprawującym nad nim jurysdykcję oraz o właściwych organach regulacyjnych lub organach nadzorczych.*
2. *państwa członkowskie mogą przyjąć środki prawne przewidujące, że poza dostępem do informacji wymienionych w ust. 1, dostawcy usług medialnych podlegający ich jurysdykcji zapewniają dostęp do informacji o swojej strukturze właścicielskiej, w tym rzeczywistych właścicielach. Środki takie muszą respektować odnośne prawa podstawowe, takie jak życie* *prywatne i rodzinne właścicieli rzeczywistych. Takie środki są niezbędne i proporcjonalne i służą celowi, którym jest interes ogólny.*

Artykuł 14a urt w obecnym brzmieniu określa obowiązki informacyjne w odniesieniu do nadawców, a art. 47c - dostawców VoD, a ponadto, zgodnie z przepisem z art. 5 DAUM, nie ma w nim odniesienia do obowiązku informowania o strukturze właścicielskiej, w tym o właścicielach rzeczywistych.

Nowelizacja DAUM rozszerza zakres tej informacji o beneficjentów rzeczywistych. Informacja o tym charakterze ma dotyczyć nie tylko nadawców, ale również dostawców VoD.

W krajach UE i EOG istnieje obowiązek informowania odpowiednich organów państwa (np. organu regulacyjnego) o strukturze własnościowej i wszelkich zmianach w tym zakresie przez dostawców usług medialnych (np. Chorwacja, Francja, Niemcy, Węgry, Holandia, Austria, Belgia, Bułgaria, Słowacja, Szwajcaria). W zależności od kraju, dotyczy to własności (akcji, prawa głosu   
w organach zarządczych, innych powiązań personalnych w telewizji, radiu, portalach internetowych czy u wydawców dzienników i magazynów ukazujących się co najmniej 4 razy do roku).

W niektórych krajach (np. Chorwacja, Belgia) informacje te podawane są do publicznej wiadomości, bądź na stronie internetowej lub bazie danych organu regulacyjnego (np. Belgia, Austria) bądź np. w Dzienniku Urzędowym (np. Chorwacja). W Holandii regulator zobowiązany jest do przedstawiania cyklicznych raportów o strukturze własnościowej i koncentracji rynku mediów w tzw. Monitorze Mediów obejmującym telewizję, radio, prasę i Internet.

Należy zwrócić także uwagę na Zalecenie Rady Europy CM/Rec(2018)1 w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów, które wskazuje na zależność między strukturą właścicielską i dostępem publicznym do takiej informacji a pluralizmem mediów i zaleca państwom członkowskim wdrożyć rozwiązania legislacyjne lub inne równie skuteczne rozwiązania określające   
w jasny i precyzyjny sposób obowiązki mediów dotyczące ujawniania lub przejrzystości.

KRRiT proponuje uzupełnić art. 14a (programy) oraz art. 47c (audiowizualne usługi medialne na żądanie) urt o obowiązek informacyjny dotyczący struktury właścicielskiej, w tym właścicieli rzeczywistych (kryterium 5% udziałów i powyżej). Obowiązek ten może być zrealizowany poprzez odesłanie do KRS i Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych, o ile dostęp do tych rejestrów będzie możliwy dla odbiorcy bez poszukiwania dodatkowych informacji.

## 2.2. Uproszczenie podejścia regulacyjnego

Proponowany kierunek zmian wynika z wykładni celowościowej tej nowelizacji: zmniejszanie obciążeń regulacyjnych dla nadawców tradycyjnych (deregulacja), zrównanie obowiązków VoD   
z obowiązkami programów linearnych, objęcie zakresem dyrektywy usług VSP w wybranych obszarach.

Procedura udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów satelitarnych i kablowych jest taka sama, z wyjątkiem ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT w przypadku nadawania naziemnego. Rozpowszechnianie programu w systemach teleinformatycznych wymaga natomiast zgłoszenia do rejestru. Zgłoszeniu do rejestru podlegają również programy rozprowadzane (ale nie operatorzy tych programów).

Dostawcy VoD nie podlegają żadnym obowiązkom ewidencyjnym, mają jedynie możliwość dobrowolnego zalogowania się na stworzonej do tego celu platformie na stronie internetowej KRRiT.

Od 2011 r. w kolejnych *Strategiach regulacyjnych* KRRiT uznawała potrzebę uproszczenia systemu uzyskiwania prawa do rozpowszechniania programu przez nadawców satelitarnych i kablowych. Postulat ten został uwzględnionych w projekcie tzw. ustawy deregulacyjnej, przygotowanej przez MKiDN we współpracy z KRRiT w 2015 r. Propozycja wprowadzenia tych zmian ponownie znalazła się w projekcie przekazanym przez MKiDN w marcu 2019 r.

Uproszczenie wydaje się zatem zasadne, biorąc także pod uwagę kierunki nowelizacji DAUM, a w szczególności:

* dalsze zrównywanie obowiązków nadawców programów i dostawców VoD;
* wzrastającą rolę operatorów rozprowadzających programy;
* popularność programów zdelokalizowanych dostępnych na platformach satelitarnych i kablowych, kwestie związane z koniecznością stosowania zasad jurysdykcji w przypadku naruszeń, a także obowiązek wpłat na fundusz produkcji europejskiej (PISF);
* objęcie zakresem podmiotowym DAUM nowej kategorii podmiotów - VSP.

Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, a szczególnie jej ostatnia nowelizacja, w swym założeniu dąży do tego, aby podobne usługi, niezależnie od sposobu ich dystrybucji podlegały podobnemu reżimowi regulacyjnemu. DAUM pozostawia organizację czynności administracyjnych w zakresie regulacji właściwym organom państwa – np. organom regulacyjnym. Dotyczy to np. systemów wydawania koncesji (w przypadku dobra rzadkiego, jakim jest częstotliwość), zezwoleń, rejestracji.

W Europie funkcjonują cztery systemy uzyskania przez dostawców usług medialnych dostępu do rynku: koncesjonowanie, rejestracja/zgłoszenie, system otwarty oraz system dotyczący mediów publicznych. Mając na względzie konwergencję mediów i zmiany w sposobie korzystania z mediów, coraz więcej krajów upraszcza systemy koncesjonowania, ograniczając je do niektórych usług linearnych lub wprowadzając uproszczone koncesje, a pozostałe usługi nielinearne podlegają bądź rejestracji/zgłoszeniu, bądź funkcjonują w otwartym systemie dostępu do rynku (np. Belgia-Flandria, Dania, Niemcy, Francja, Włochy).

W konsultacjach KRRiT proponowała nowe podejście regulacyjne odpowiednie dla poszczególnych typów działalności:

* koncesja dla nadawców naziemnych[[1]](#footnote-1);
* zezwolenie w miejsce koncesji dla nadawców satelitarnych i kablowych oraz w miejsce wpisu do rejestru dla nadawców rozpowszechniających program w systemach teleinformatycznych[[2]](#footnote-2);
* rejestr dla dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie (VoD) oraz dla operatorów rozprowadzających programy[[3]](#footnote-3);
* działalność prowadzona na zasadach ogólnych (w sposób niereglamentowany) dla platform udostępniania wideo, z zastrzeżeniem obowiązku informacyjnego w postaci zgłoszenia do wykazu VSP[[4]](#footnote-4) prowadzonego, w celu identyfikacji podmiotów podlegających DAUM, w formie elektronicznej przez KRRiT.

Respondenci zaakceptowali koncepcję uproszczonej koncesji/zezwolenia dla nadawców satelitarnych i kablowych oraz nadawców rozpowszechniających program w systemach teleinformatycznych. Jednocześnie wyrazili niechęć do objęcia dostawców VoD rejestrem.

W związku z wynikami konsultacji KRRiT rozważa dalsze obniżenie barier regulacyjnych poprzez uproszczenie tego systemu:

* koncesje dla nadawców naziemnych (bez zmian w stosunku do dotychczasowego stanu);
* zezwolenie dla nadawców satelitarnych kablowych i w systemach teleinformatycznych (wydawane po stwierdzeniu zgodności planowanej działalności z przepisami ustawy), wydawane w formie na czas nieokreślony;
* zgłoszenie do wykazu dla operatorów rozprowadzających programy oraz dla dostawców VoD   
  i VSP.

Ponadto ze względu na projektowany obowiązek wpłat nadawców zdelokalizowanych na produkcję europejską do PISF, także zgłoszenie do wykazu nadawców przekazujących program do rozprowadzania w sieciach telekomunikacyjnych innych niż naziemne (satelitarnych, kablowych, teleinformatycznych).

Proponowane zmiany szczegółowe*:*

* rozszerzenie kompetencji Przewodniczącego KRRiT z art. 10 urt o nadawców programów zdelokalizowanych oraz VSP;
* możliwość nałożenia kary administracyjnej za działalność prowadzoną z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia do wykazu;
* odpowiednie zmiany w art. 33;
* wyposażenie KRRiT w delegację do wydania rozporządzenie w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia;
* wyposażenie KRRiT w delegację do wydania rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia elektronicznego wykazu VoD, VSP, operatorów rozprowadzających programy oraz nadawców przekazujących programy do rozprowadzania w sieciach telekomunikacyjnych innych niż naziemne;
* określenie jasnych zasad ustalania jurysdykcji w odniesieniu do operatorów rozprowadzających programy przy zapewnieniu zgodności tego rodzaju regulacji z prawem UE.

Kierunek proponowanego podejścia regulacyjnego jest konsekwencją zmian w ekosystemie medialnym: brak barier technologicznych w związku z nieograniczonym zasobem dla rozwoju treści audiowizualnych w Internecie, zrównywanie popularności i zasięgu VoD z tradycyjną telewizją, wzrost znaczenia pośredników (operatorów i VSP) i ich roli w dostępie do audiowizualnych usług medialnych, aktywny wpływ na sposób prowadzenia działalności reklamowej (DAI). Co prawda źródło zmiany bezpośrednio nie wynika z nowelizacji, ale jest ona zgodna z obowiązującą zasadą neutralności technologicznej.

Propozycja zapewnia odpowiednie umocowanie w przepisach roli KRRiT jako organu odpowiedzialnego za ład medialny. Ustalenie obowiązku zgłoszenia do wykazu pod rygorem kary administracyjnej zapewnia KRRiT możliwość skutecznej identyfikacji podmiotów podlegających obowiązkom ustawy o radiofonii i telewizji, w tym implementowanych w związku z nowelizacją DAUM. System zgłoszenia działalności do wykazu jest konieczny z punktu widzenia realizacji przez KRRiT art. 2 ust. 5b DAUM (przekazywanie do KE informacji nt. dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji). Niezbędne obowiązki sprawozdawcze służą zarówno jako podstawa naliczania kary, ale co równie ważne – także ocenie przez KRRiT stopnia koncentracji w poszczególnych segmentach rynku medialnego.

Z kolei objęcie obowiązkowym wykazem operatorów rozprowadzających program wynika także z potrzeb zgłoszonych do MKiDN, związanych z wprowadzeniem przepisów regulujących stosunki między operatorami i nadawcami na niedyskryminujących zasadach oraz związanych z oferowaniem programów à la carte. Objęcie wykazem dostawców VSP jest także podyktowane koniecznością ustalenia kontroli ze względu na transgraniczny charakter wielu platform internetowych, przede wszystkim prawidłowe określanie jurysdykcji kraju pochodzenia danej usługi.

Ponadto, proponuje się włączyć do nowelizacji ustawy związanej z implementacją DAUM wyraźne określenie kompetencji KRRiT wobec operatorów rozprowadzających programy w związku z ich istniejącymi i nowymi obowiązkami.

W projekcie tzw. ustawy deregulacyjnej z maja 2015 r. znajdowała się propozycja doprecyzowania formy składania sprawozdania finansowego przez nadawców i dostawców VoD poprzez ustalenie, że w przypadku świadczenia więcej niż jednej usługi, wraz ze sprawozdaniem finansowym, podmioty te składają także informację o przychodach i kosztach świadczenia każdej usługi audiowizualnej odrębnie.

W procesie implementacji DAUM KRRiT postuluje wprowadzenie regulacji w tym obszarze zgodnie z wcześniejszymi postulatami oraz rozszerzenie ich na dostawców VSP. Ponadto, w oparciu o doświadczenia KRRiT związane ze składaniem sprawozdań finansowych z działalności kościelnych osób prawnych warto także wprowadzić zmianę polegającą na ograniczeniu tego obowiązku do sprawozdania do zakresu, jaki obejmuje przychody i koszty związane z tworzeniem i rozpowszechnianiem programu.

Relacja operator rozprowadzający programy - nadawca, operator - odbiorca:

Zgodnie z propozycją skierowaną do MKiDN w 2019 r., w ustawie o radiofonii i telewizji należy wprowadzić przepisy określające, że umowy między nadawcą a operatorem rozprowadzającym programy mają być zawierane na niedyskryminujących zasadach. Jednocześnie operator rozprowadzający programy powinien oferować odbiorcom (abonentom) możliwość odbioru programu à la carte.

Obowiązek dostarczania przez operatorów rozprowadzających programy danych RPD:

W związku z rozwojem realizowanego przez KRRiT jednoźródłowego badania mediów istnieje potrzeba pozyskiwania od operatorów rozprowadzających programy danych zwrotnych z dekoderów. Propozycja zmian ustawy o radiofonii i telewizji została wysłana do MKiDN w 2019 r.

# Produkcja europejska

W art. 13 DAUM ust. 1 określono, że państwa członkowskie zapewniają, by podlegający ich jurysdykcji dostawcy usług medialnych świadczący audiowizualne usługi medialne na żądanie zapewniali w swoich katalogach co najmniej 30-procentowy udział utworów europejskich oraz ekspozycję tych utworów.

Art. 13 ust. 2-3 DAUM stanowi, że *jeżeli państwa członkowskie zobowiązują dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji do wnoszenia wkładu finansowego w produkcję utworów europejskich, w tym poprzez 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.*

Wkład finansowy ustala się wyłącznie na podstawie przychodów generowanych w państwach członkowskich, do których kierowana jest usługa. Jeżeli państwo członkowskie, w którym dostawca ma siedzibę, nakłada taki obowiązek wnoszenia wkładu finansowego, uwzględnia on wszelkie obowiązki dotyczące wkładów finansowych nałożone przez państwa członkowskie, do których kierowana jest usługa. Wkład finansowy musi być zgodny z prawem unijnym, w szczególności z zasadami dotyczącymi pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 13 ust. 6 DAUM oraz treścią motywu 40 dyrektywy, aby obowiązki w zakresie promowania utworów europejskich nie utrudniały rozwoju rynku i wchodzenia na niego nowych podmiotów, wymogom takim nie powinny podlegać dostawcy bez znaczącego udziału w rynku. Dotyczy to w szczególności dostawców o niskich przychodach lub o małej liczbie odbiorców. Fakt małej liczby odbiorców można ustalić na przykład na podstawie oglądalności lub sprzedaży, zależnie od charakteru usługi; natomiast przy ustalaniu niskich obrotów należy uwzględnić odmienną wielkość rynków audiowizualnych w państwach członkowskich. Nakładanie takich wymogów może być niewłaściwe również wtedy, gdy ze względu na charakter lub temat audiowizualnych usług medialnych wymogi te byłyby niewykonalne lub nieuzasadnione.

Na podstawie art. 47f ust. 2-3 ustawy o radiofonii i telewizji, podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie są obowiązane do przeznaczania co najmniej 20% zawartości katalogu na audycje europejskie, w tym wytworzone pierwotnie w języku polskim, oraz do odpowiedniego wyeksponowania tych audycji w katalogu. Podstawą do obliczania procentowego udziału jest suma iloczynów czasu trwania i czasu udostępniania audycji w katalogu w danym kwartale kalendarzowym.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o kinematografii nadawca programu telewizyjnego dokonuje wpłaty na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (PISF) w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego z tytułu emisji reklam, telesprzedaży i audycji sponsorowanych albo przychodu pochodzącego z pobranych bezpośrednio od abonentów opłat za dostęp do nadawanych programów, jeżeli przychód ten w danym okresie rozliczeniowym jest wyższy.

Zgodnie z *Komunikatem Komisji – Wytyczne na podstawie art. 13 ust. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczące obliczania udziału utworów europejskich w katalogach usług na żądanie oraz definicji małej liczby odbiorców i niskiego obrotu* (2020/C 223/03) zalecane jest obliczanie procentowego udziału utworów w katalogach VoD na podstawie liczby tytułów utworów, a nie jak dotychczas jest to określone w polskim ustawodawstwie, na podstawie czasu trwania i czasu udostępniania audycji. Zmiana ta nie powinna stanowić problemu ponieważ proponowany sposób liczenia jest prostszy, łatwiejszy w realizacji przez regulatora i wcześniej był postulowany przez dostawców VoD.

W związku z tym, że w niektórych państwach członkowskich UE do tej pory nie określano, jaką część katalogu VoD powinna zajmować tzw. produkcja europejska, w znowelizowanej dyrektywie wprowadzono możliwość zwolnienia dostawców VoD o niskich przychodach lub małej liczbie odbiorców z obowiązku promocji takiej produkcji.

W Polsce przepisy ustawy o radiofonii i telewizji zobowiązują wszystkich dostawców VoD do promocji produkcji europejskiej oraz do co najmniej 20% udziału tej produkcji w katalogu. Podwyższenie progu zawartości katalogu do 30% nie powinno stanowić problemu ponieważ dostawcy usług medialnych na żądanie (VoD) już obecnie spełniają ten wymóg.

W lutym 2019 r. weszła w życie ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, której głównym celem było wprowadzenie zachęt ułatwiających kompleksowy rozwój polskiego przemysłu audiowizualnego, rozwój kultury i promocję polskiego dziedzictwa kulturowego na świecie.

Bezpośrednimi beneficjentami nowego mechanizmu wsparcia finansowego   
są producenci, koproducenci lub przedsiębiorcy wykonujący usługi na rzecz produkcji utworów audiowizualnych, którzy ponoszą koszty realizacji produkcji filmów i seriali w Polsce. Poszczególnym produkcjom może być przyznane wsparcie finansowe w wysokości 30% polskich kosztów kwalifikowalnych. Maksymalna wysokość wsparcia finansowego przyznanego na jedną produkcję audiowizualną nie może przekraczać 15 milionów złotych, a wysokość łącznego wsparcia finansowego dla jednego przedsiębiorcy w roku kalendarzowym nie może przekraczać 20 milionów zł.

Obowiązujące obecnie w Polsce przepisy nie obejmują nadawców zdelokalizowanych.

W większości państw europejskich występuje obowiązek inwestowania nadawców w produkcję europejską. W Niemczech, Francji, Chorwacji, Czechach, Rumunii, Austrii (do budżetu państwa), Belgii, Szwajcarii, na Węgrzech i Słowacji występuje opłata od nadawców (publicznych i prywatnych) na specjalny fundusz. Podobne obowiązki dotyczące wnoszenia opłat na fundusz w przypadku dostawców VoD występują w Czechach, Niemczech, Belgii, Francji, Rumunii, Chorwacji i Słowacji. W Belgii, Niemczech i Francji do wnoszenia tej opłaty są również zobligowani dostawcy VoD spoza danego kraju i kierujący swoją usługę do krajowego użytkownika.

Znaczna większość podmiotów, które wzięły udział w konsultacjach uznała, że zarówno nadawcy polscy jak i nadawcy kierujący swoją ofertę do polskiego widza, a mający siedzibę w innym państwie członkowskim, powinni być zobowiązani do wnoszenia wkładu finansowego w produkcję europejską. Wysokość składki powinna być na takim samym poziomie (1,5%) jak nadawców krajowych - jako procent od dochodów uzyskanych z rynku polskiego.

Przyczyniłoby się to do usunięcia dotychczasowego zaburzenia uczciwej konkurencji na rynku medialnym, które wynikało z obciążenia obowiązkami wyłącznie nadawców mających siedzibę w Polsce. Uzyskane w ten sposób środki, zarządzane przez PISF, powinny być wykorzystane na europejską produkcję audiowizualną przeznaczoną na rynek telewizyjny lub VoD. Respondenci dodali również, że płatnicy składki powinni mieć możliwość korzystania z tych funduszy.

Ponadto wskazano, że obowiązek finansowania produkcji europejskiej może być realizowany poprzez wkład finansowy we własną produkcję nadawców lub koprodukcję z innymi nadawcami.

KRRiT proponuje:

* znowelizować art. 19 ust. 3 ustawy o kinematografii poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do wnoszenia składki o nadawców zdelokalizowanych;
* znowelizować art. 47f ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez zwiększenie z 20 do 30% obowiązku przeznaczania zawartości katalogów VoD na audycje europejskie;
* zagwarantować na poziomie ustawowym, że środki pochodzące z opłat uiszczanych przez nadawców, podobnie jak dostawców VoD, którzy mają siedzibę w innym państwie członkowskim, lecz kierują swoją ofertę do odbiorców na terytorium Polski są przeznaczone na produkcję europejską (tak, jak jest ona zdefiniowana w art. 15b ustawy o radiofonii i telewizji);
* nadawcy i dostawcy VoD, zarówno polscy jak i zagraniczni kierujący swoją ofertę do polskiego widza, powinni mieć możliwość dostępu do ich środków, które mogliby wykorzystać na produkcję przeznaczoną pierwotnie do swoich programów lub katalogów[[5]](#footnote-5);
* powiązać wysokość zobowiązań nadawców zagranicznych, tak jak w przypadku dostawców VoD, z przychodami uzyskiwanymi z działalności prowadzonej na terytorium RP.

Ponadto, zgodnie z uwagami przedstawianymi przez KRRiT w toku prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji toczącymi się od 2015 roku, konieczna jest zmiana w art. 15 a urt polegająca na uniezależnieniu sposobu obliczania udziału produkcji europejskiej tzw. „nowej” od wysokości udziału niezależnej produkcji europejskiej.

Proponowane brzmienie: art. 15a ust. 1

„Nadawcy programów telewizyjnych przeznaczają co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu na audycje europejskie wytworzone przez producentów niezależnych, z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów, w tym co najmniej 5% kwartalnego czasu nadawania programu na audycje europejskie wytworzone przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie”.

# Edukacja medialna i udogodnienia dla osób z dysfunkcjami

## Model edukacji medialnej, w tym rola KRRiT, współpraca z rynkiem, informacja o systemach służących ochronie użytkowników w VSP, dezinformacja

Treść motywu 59 DAUM rozwija pojęcie edukacji medialnej (poza wiedzą o narzędziach   
i technologiach, umiejętność korzystania z mediów ma obejmować także niezbędną do dokonywania ocen zdolność krytycznego myślenia, analizowania złożonych realiów i odróżniania opinii od faktów) oraz wskazuje na konieczność:

* uważnego śledzenia postępu w zakresie rozwoju umiejętności korzystania z mediów,
* promowania rozwoju tych umiejętności przez dostawców usług medialnych, dostawców platform udostępniania wideo we współpracy ze wszystkimi stosownymi stronami, we wszystkich grupach społecznych, wśród obywateli w różnym wieku i w różnych mediach.

Art. 28b ust. 3j DAUM nakłada na dostawców VSP obowiązek oferowania skutecznych środków i narzędzi kształtowania umiejętności korzystania z mediów oraz podnoszenia świadomości użytkowników odnośnie tych środków i narzędzi.

Art. 28b ust. 5 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia niezbędnych mechanizmów oceny, czy środki służące do kształtowania umiejętności korzystania z mediów stosowane przez dostawców VSP są odpowiednie. Artykuł ten stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek powierzyć tę ocenę krajowym władzom lub organom regulacyjnym.

Art. 33a ust 1 i 2 DAUM nakłada na państwa członkowskie obowiązek promowania rozwoju umiejętności korzystania z mediów w danym kraju oraz stosowania środków w tym zakresie, a także cyklicznej sprawozdawczości do KE (pierwsze sprawozdanie do 19.12.2022 r.).

Dotychczas obowiązująca dyrektywa o audiowizualnych usługach, tj. w wersji sprzed nowelizacji, nie określa konkretnych zadań, jakie państwa członkowskie powinny podjąć w zakresie edukacji medialnej, a także nie wskazuje podmiotów koordynujących. Mogło się to w niektórych krajach, w tym w Polsce, przyczynić do rozproszenia aktywności instytucji publicznych oraz uniemożliwić faktyczne rozpoznanie potrzeb związanych z usprawnieniem kompetencji medialnych obywateli. Natomiast znowelizowana DAUM nie tylko wskazuje, jakie działania mają być podjęte, ale też nakłada na wskazane podmioty (VSP) konkretne obowiązki.

Zmienia się także rola państw członkowskich, które stają się odpowiedzialne za uważne śledzenie postępów w zakresie rozwoju umiejętności korzystania z mediów oraz za składanie sprawozdań do KE z tego, jak promują ten rozwój i jakie środki stosują w tym zakresie.

Niektóre kraje, nie czekając na nowelizację dyrektywy, wypracowały własne krajowe polityki (systemowe modele edukacji medialnej), w których każda ze stron - publiczna, pozarządowa i rynkowa - ma jasno przypisaną rolę (np. Wlk. Brytania, Irlandia, Węgry, Francja i Niemcy). Brytyjski Ofcom jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za badania we wszystkich obszarach edukacji medialnej. Irlandzki regulator BAI jest koordynatorem skupiającym rozbudowaną sieć podmiotów zaangażowanych w edukację medialną. Na Węgrzech regulator współtworzy i zarządza ośrodkami edukacji medialnej (tzw. Magiczne Doliny, w których odbywają się praktyczne zajęcia dla dzieci i młodzieży rozwijające kompetencje medialne). We Francji i Niemczech regulatorzy, na podstawie własnych, niezwiązanych z DAUM przepisów, mają uprawnienia kontrolne w związku z szerzeniem dezinformacji, w tym nakładanie sankcji na dostawców platform udostępniania wideo.

Wyniki przeprowadzonych przez KRRiT konsultacji publicznych wskazały na potrzebę systemowego ujęcia edukacji medialnej oraz większego zaangażowania państwa. W konsultacjach wskazano możliwe role dla KRRiT polegające m.in. na koordynacji, badaniu stanu edukacji medialnej w Polsce oraz weryfikacji działań dostawców.

KRRiT proponuje:

* powierzenie KRRiT odpowiedzialności za prowadzenie badań i ocenę realizacji stanu edukacji medialnej w Polsce;
* powołanie przy KRRiT rady ds. edukacji medialnej, z obligatoryjnym udziałem właściwych urzędów administracji państwa, co będzie stanowiło grunt do realizacji obowiązków wynikających z art. 33a ust. 1 DAUM;
* zobowiązanie VSP do zapewnienia środków i narzędzi kształtowania umiejętności korzystania z mediów oraz do podnoszenia ich świadomości w tym zakresie;
* powierzenie KRRiT oceny czy środki i narzędzie stosowane przez VSP są odpowiednie;
* powierzenie KRRiT obowiązku sprawozdawczości do KE w zakresie promowania rozwoju umiejętności korzystania z mediów oraz stosowania środków w tym obszarze.

## Wprowadzenie obowiązku udogodnień w VoD, rola KRRiT jako punktu kontaktowego online, udogodnienia w informacjach o charakterze nadzwyczajnym

Zgodnie z treścią motywu 22 DAUM zapewnienie dostępności treści w audiowizualnych usługach medialnych jest konieczne w kontekście zobowiązań przyjętych na mocy Konwencji ONZ   
o prawach osób niepełnosprawnych (prawo to dotyczy osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych). *Wymagania dostępności powinny być spełniane stopniowo i w sposób ciągły, z uwzględnieniem charakteru usług i nie dających się uniknąć przeszkód, które uniemożliwiają pełną dostępność takich treści jak audycje na żywo czy transmisje z wydarzeń*.

W motywie 23 DAUM stwierdza się, że wśród środków służących osiąganiu dostępności audiowizualnych usług medialnych powinny się znaleźć: język migowy, napisy dla osób niesłyszących i niedosłyszących, napisy mówione i audiodeskrypcja. Nie oznacza to braku możliwości stosowania innych środków.

W motywie tym zaznaczono, że nowe regulacje nie dotyczą narzędzi służących zapewnieniu dostępu do audiowizualnych usług medialnych, w tym elektronicznych przewodników po programach (EPG), stron internetowych, aplikacji internetowych itp. ponieważ wymagania w tym zakresie nakłada inny akt unijny - dyrektywa 2019/882 w sprawie dostępności produktów i usług[[6]](#footnote-6).

Art. 7 DAUM nakłada na państwa członkowskie następujące obowiązki:

1. zapewnianie 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;
2. zapewnianie, by dostawcy usług medialnych regularnie przedstawiali krajowym organom regulacyjnym sprawozdania z wdrażania ww. środków; a państwa członkowskie regularnie (co trzy lata) mają składać sprawozdania Komisji Europejskiej z wdrażania tych obowiązków;
3. zachęcanie dostawców usług medialnych do opracowania planów działań w zakresie zapewnienia dostępności na rzecz stopniowego i coraz większego udostępniania usług osobom z niepełnosprawnościami. Plany takie są przekazywane krajowym władzom lub organom regulacyjnym;
4. wyznaczenie pojedynczego, łatwo dostępnego publicznego punktu kontaktowego online w celu dostarczania informacji i odbierania skarg w kwestiach związanych z dostępnością, o których mowa w niniejszym artykule;
5. zapewnianie, 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 motywie 24 DAUM jednocześnie zaznaczono, że w niektórych przypadkach, podanie komunikatów o sytuacjach nadzwyczajnych w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami może okazać się niemożliwe. W takich wyjątkowych sytuacjach, brak możliwości zapewnienia dostępu do treści dla osób z niepełnosprawnościami nie powinien być powodem odstąpienia od podania komunikatu do publicznej wiadomości.

Programy telewizyjne:

Artykuł 18a urt w powiązaniu z art. 4 pkt 28, art. 10 i art. 53 ust. 1 oraz rozporządzenie KRRiT z 15 listopada 2019 r. szczegółowo regulują obowiązki nadawców programów telewizyjnych   
w zakresie udogodnień dla osób niepełnosprawnych: rodzaje udogodnień, kwoty procentowe   
w podziale na kolejne lata, zwolnienia lub obniżenia tych kwot dla programów muzycznych, programów o małym zasięgu lub małej widowni, obowiązki informacyjne i sprawozdawcze nadawców oraz sankcje za niestosowanie przepisów.

Zdaniem KRRiT przepisy te wykraczają poza dotychczasowe obowiązki z art. 7 dyrektywy   
i wypełniają przepisy tego artykułu w ich znowelizowanym brzmieniu. Dlatego w stosunku do nadawców telewizyjnych nie ma potrzeby wprowadzenia zmian w tym zakresie.

Usługi VoD:

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 47g urt dostawcy VoD mają jedynie dążyć do stopniowego zapewniania dostępności dostarczanych audycji. Nowelizacja art. 7 DAUM oznacza dla dostawców VoD nałożenie na nich konkretnych obowiązków: podobnie jak nadawcy telewizyjni, mają oni zapewniać coraz większą dostępność oferowanych przez siebie usług oraz sprawozdawać z realizacji tego zadania do wyznaczonego organu.

Ponadto artykuł 7 znowelizowanej DAUM nakłada na państwa członkowskie obowiązek:

* wyznaczenia jednego punktu kontaktowego online o charakterze informacyjnym i w celu składania skarg w kwestiach związanych z dostępnością;
* cyklicznej sprawozdawczości do KE z realizacji wdrażanych obowiązków;
* zapewnienia dostępności informacji o charakterze nadzwyczajnym, w tym publicznych komunikatów i ogłoszeń w sytuacji klęski żywiołowej podawanych do wiadomości publicznej za pomocą audiowizualnych usług medialnych.

W większości krajów, tak jak w Polsce, obowiązują ogólne przepisy dot. dostępności tych usług dla osób niepełnosprawnych w usługach VoD (Belgia, Czechy, Chorwacja, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia, Wielka Brytania, Norwegia), w niektórych zaś jeszcze przed wejściem znowelizowanych przepisów DAUM wprowadzono konkretne obowiązki w tym zakresie np. w Grecji co najmniej 20% oferty serwisów VoD musi zawierać napisy dla niesłyszących, a w Belgii 25% katalogu, ale tylko w serwisach płatnych, musi zawierać napisy dla niesłyszących i audiodeskrypcję.

Analizując trwający obecnie proces implementacji DAUM wiadomo, że fiński projekt zawiera konkretną kwotę tj. 30% zawartości katalogów z audiodeskrypcją i napisami w dwóch urzędowych językach (fińskim i szwedzkim) oraz nakłada na dostawców VoD obowiązek sprawozdawczości. Francuski projekt ustawy implementacyjnej przewiduje, system stopniowego udostępniania usług VoD osobom niepełnosprawnym zostanie określony przez organ regulacyjny. Kwoty udogodnień i ich proporcje zostaną uzgodnione z Krajową Radą Konsultacyjną ds. Osób Niepełnosprawnych. Dostawcy VoD będą mieli obowiązek przedkładania organowi regulacyjnemu sprawozdań i planów działania w tym zakresie.

W przeprowadzonych przez KRRiT konsultacjach publicznych urzędy publiczne, eksperci i nadawcy byli za zastosowaniem dla usług VoD modelu, który wypracowano już dla programów telewizyjnych, tj. procentowego udziału w katalogu audycji z udogodnieniami, z zastosowaniem niskiego progu wyjściowego i dwu-trzyletnich okresów zwiększania tego poziomu. Sami zainteresowani, tj. dostawcy VoD i zrzeszające ich izby, a także dostawcy VSP optowali za minimalną harmonizacją, tj. implementacją ogólnych wymogów znowelizowanej dyrektywy z art. 7 oraz wypracowaniem, we współpracy z organem regulacyjnym, dobrych praktyk w tym zakresie.

Odnośnie dostawców VoD KRRiT proponuje:

* zmienić art. 47g urt poprzez nałożenie na dostawców VoD, analogicznie jak w przypadku programów telewizyjnych, konkretnych obowiązków. System powinien przewidywać odpowiednie vacatio legis i szeroki horyzont czasowy, podobnie jak miało to miejsce w przypadku programów telewizyjnych;
* rozszerzyć zakres art. 47j urt o obowiązki sprawozdawcze dotyczące stosowania środków mających na celu zapewnienie dostępności usług dla osób niepełnosprawnych i art. 53c urt poprzez objęcie nim również naruszenia przepisów w tym zakresie;
* ustalić szeroką delegację ustawową dla KRRiT do określenia w drodze rozporządzenia: rodzajów udogodnień, udziału poszczególnych rodzajów tych udogodnień w katalogach VoD, możliwie szerokich kryteriów zwolnień i obniżeń kwoty dostarczanych udogodnień oraz sposobu informowania odbiorców o stosowanych udogodnieniach.

Odnośnie organu regulacyjnego KRRiT proponuje:

* powierzyć KRRiT obowiązek uruchomienia jednego, łatwo dostępnego, w tym także dla osób z niepełnosprawnościami, publicznego punktu kontaktowego online w celu informowania, przyjmowania i rozpatrywania skarg w kwestiach związanych z dostępnością audiowizualnych usług medialnych;
* wskazać KRRiT jako organ właściwy do składania sprawozdań do KE w zakresie realizacji przez dostawców usług medialnych obowiązków związanych z udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych.

Odnośnie dostępności informacji o charakterze nadzwyczajnym przekazywanych za pomocą audiowizualnych usług medialnych, KRRiT proponuje:

* zdefiniować pojęcie „informacje o charakterze nadzwyczajnym” w art. 4 urt (słowniczek) z uwzględnieniem, przepisów Konstytucji RP (art. 228-234) dotyczących w szczególności stanów nadzwyczajnych;
* wprowadzić ten obowiązek w przepisach urt z uwzględnieniem sytuacji, w których podanie takich komunikatów w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami może okazać się niemożliwe (motyw 24 DAUM).

# Samo- i współregulacja

Artykuł 4a DAUM stanowi, że państwa członkowskie zachęcają do korzystania ze współregulacji i do popularyzowania samoregulacji poprzez kodeksy postępowania przyjmowane na szczeblu krajowym, w dziedzinach które podlegają koordynacji na mocy tej dyrektywy, w zakresie dozwolonym przez ich systemy prawne.

Według DAUM kodeksy te powinny być powszechnie akceptowane przez główne zainteresowane strony w danych państwach członkowskich. W kodeksach należy wyraźnie i jednoznacznie określać cele oraz przewidzieć ocenę stopnia ich realizacji. Realizacja kodeksów musi być monitorowana w sposób niezależny, regularny i przejrzysty, a ich postanowienia powinny być skutecznie egzekwowane poprzez stosowanie skutecznych i proporcjonalnych sankcji (art. 4a ust 1 lit b)-d).

Państwa członkowskie i Komisja mogą popularyzować samoregulację poprzez unijne kodeksy postępowania sporządzane przez dostawców usług medialnych, dostawców usługi platformy udostępniania wideo lub organizacje ich reprezentujące, w razie potrzeby we współpracy z innymi sektorami, takimi jak stowarzyszenia lub organizacje branżowe, handlowe, zawodowe lub konsumenckie. Unijne kodeksy postępowania nie powodują uszczerbku dla krajowych kodeksów postępowania.

Polski porządek prawny nie posługuje się definicją samo- i współregulacji. Brak też w nim rozwiązań współregulacyjnych. Na gruncie prawa konkurencji (ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym) istnieje definicja Kodeksu Dobrych Praktyk.

Uczestnicy postępowania konsultacyjnego zwracali uwagę na fakt, że powołanie współregulatora wiąże się z daleko idącymi zmianami w ustawie o radiofonii i telewizji, co może okazać się bardzo skomplikowane.

W związku z przedstawionymi argumentami i wynikami konsultacji, KRRiT nie rekomenduje wdrożenia do ustawy o radiofonii i telewizji mechanizmów współregulacji.

# Regulacja obowiązków VSP

Zgodnie z treścią artykułu 28b DAUM ust. 1 i 2, bez uszczerbku dla art. 12–15 dyrektywy 2000/31/WE 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),[[7]](#footnote-7) państwa członkowskie zapewniają, by dostawcy platformy udostępniania wideo podlegający ich jurysdykcji stosowali odpowiednie środki w celu ochrony:

1. małoletnich przed audycjami, wideo stworzonymi przez użytkownika oraz handlowymi przekazami audiowizualnymi, które mogą zaszkodzić ich rozwojowi fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu – zgodnie z art. 6a ust. 1; czyli by wspomniane wyżej audycje i wideo były udostępniane jedynie w taki sposób, by małoletni w zwykłych okolicznościach nie mogli ich słuchać ani oglądać;
2. ogółu odbiorców przed audycjami, wideo stworzonymi przez użytkownika oraz handlowymi przekazami audiowizualnymi, które zawierają nawoływanie do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób lub członka grupy ze względów, o których mowa w art. 21 Karty;
3. ogółu odbiorców przed audycjami, wideo stworzonymi przez użytkownika oraz handlowymi przekazami audiowizualnymi zawierającymi treści, których rozpowszechnianie jest czynem będącym przestępstwem na mocy prawa unijnego, to jest publicznym nawoływaniem do popełnienia przestępstwa terrorystycznego określonego w art. 5 dyrektywy (UE) 2017/541, przestępstwem związanym z pornografią dziecięcą określonym w art. 5 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE (\*) oraz przestępstwem na tle rasistowskim i ksenofobicznym określonym w art. 1 decyzji ramowej 2008/913/WSiSW.

[…]

W art. 28b ust 3 DAUM stwierdza się, że do celów ust. 1 i 2 odpowiedniość środków ustala się uwzględniając charakter danej treści, szkodę, jaką może ona wyrządzić, cechy kategorii osób podlegających ochronie, jak również zagrożone prawa i uzasadnione interesy, w tym prawa i interesy dostawców VSP oraz użytkowników, którzy stworzyli lub umieścili treści na takich platformach, a także ogólny interes publiczny.

Państwa członkowskie zapewniają, aby wszyscy dostawcy VSP w swojej jurysdykcji stosowali tego rodzaju środki. Środki te muszą być wykonalne i proporcjonalneuwzględniając wielkość usługi platformy oraz charakter świadczonej usługi.

Środki te nie prowadzą do kontroli *ex ante* ani do filtrowania treści przy ich zamieszczaniu na platformie, jeżeli jest to niezgodne z art. 15 dyrektywy 2000/31/WE. Do celów ochrony małoletnich, o której mowa w ust. 1 lit. a) niniejszego artykułu, najbardziej szkodliwe treści podlegają najsurowszym środkom kontroli dostępu.

Środki te obejmują odpowiednio:

a) uwzględnienie i stosowanie w regulaminie usług platformy udostępniania wideo wymogów, o których mowa w ust. 1;

b) uwzględnienie i stosowanie w regulaminie usług platformy udostępniania wideo wymogów określonych w art. 9 ust. 1 DAUM w odniesieniu do handlowych przekazów audiowizualnych, które nie są promowane, sprzedawane lub umieszczane przez dostawców platformy udostępniania wideo;

c) zapewnienie użytkownikom zamieszczającym wideo na platformie funkcji pozwalającej deklarować, czy wideo zawiera handlowe przekazy audiowizualne, o ile mają taką wiedzę lub można racjonalnie oczekiwać od nich takiej wiedzy;

d) stworzenie i obsługę oferowanych na platformie udostępniania wideo przejrzystych i przyjaznych dla użytkowników mechanizmów umożliwiających im zgłaszanie lub sygnalizowanie dostawcy takiej platformy treści, o których mowa w ust. 1;

e) stworzenie i obsługę systemów, za pomocą których dostawcy platformy udostępniania wideo informują użytkowników platform, jakie działania podjęto w odpowiedzi na zgłoszenie lub sygnał, o których mowa w lit. d);

f) stworzenie i obsługę systemów weryfikacji wieku użytkowników platformy udostępniania wideo w odniesieniu do treści, które mogą zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich;

g) stworzenie i obsługę łatwych w użyciu systemów umożliwiających użytkownikom platformy udostępniania wideo ocenę treści, o których mowa w ust. 1;

h) zapewnienie systemów kontroli rodzicielskiej, podlegających kontroli użytkownika końcowego, w odniesieniu do treści, które mogą zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich;

i) stworzenie i obsługę przejrzystych, łatwych w użyciu i skutecznych procedur przyjmowania i rozpatrywania skarg użytkowników skierowanych do dostawcy platformy udostępniania wideo w odniesieniu do wdrażania środków, o których mowa w lit. d)–h);

j) oferowanie skutecznych środków i narzędzi kształtowania umiejętności korzystania z mediów oraz podnoszenie świadomości użytkowników odnośnie tych środków i narzędzi.

[…]

Zgodnie z art. 28b ust. 7 DAUM państwa członkowskie zapewniają dostępność pozasądowych mechanizmów dochodzenia roszczeń na potrzeby rozstrzygania sporów między użytkownikami a dostawcami platformy udostępniania wideo w kwestii stosowania ust. 1 i 3. Mechanizmy takie umożliwiają bezstronne rozstrzyganie sporów i nie pozbawiają użytkownika ochrony prawnej zapewnianej przez prawo krajowe.

Specyfika działania platform udostępniania plików wideo powoduje, że nie jest możliwe proste przeniesienie obowiązków nadawców czy dostawców VoD na te platformy.

Po pierwsze, VSP nie ponoszą odpowiedzialności redakcyjnej za udostępniane treści. Po drugie, zgodnie z dyrektywą o handlu elektronicznym (2000/31/WE), implementowaną ustawą o świadczeniu usług drogą elektroniczną, środki zastosowane przez platformy nie mogą prowadzić do kontroli ex ante ani do filtrowania treści przy ich zamieszczaniu.

Jednocześnie DAUM nakazuje operatorom platform VSP zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony małoletnich użytkowników platform, przestrzegania przepisów dotyczących przekazów handlowych oraz reagowania na treści nawołujące do przemocy, nienawiści lub dyskryminacji. Formułuje więc wobec platform VSP konkretne obowiązki dotyczące treści, które za ich pośrednictwem udostępniają ich użytkownicy.

Dyrektywa AUM w tym wypadku wskazuje, że zastosowane środki powinny być odpowiednie, wykonalne oraz proporcjonalne i obejmować odpowiednio:

1. Regulaminy

2. Funkcje umożliwiające deklarowanie obecności reklamy

3. Mechanizmy do zgłaszania lub sygnalizowania treści nieodpowiednich dla małoletnich

4. Systemy do informowania użytkowników o działaniach podjętych w następstwie zgłoszenia

5. Systemy weryfikacji wieku

6. Systemy oceny treści

7. Systemy kontroli rodzicielskiej

8. Procedury skargowe w odniesieniu do wdrażania środków (3-7)

9. Oferowanie środków i narzędzi do kształtowania umiejętności korzystania z mediów

Szereg z tych obowiązków dostawców VSP ma charakter techniczny; odnoszący się do stworzenia i udostępnienia użytkownikom systemów technicznych np. weryfikacji wieku użytkowników lub systemów kontroli rodzicielskiej. Inne dotyczą wprowadzenia rozwiązań systemowych np. określenia przyjaznych użytkownikowi i skutecznych procedur przyjmowania i weryfikacji skarg użytkowników. Środki te powinny być skuteczne, ale też proporcjonalne. Nie powinny nakładać nadmiernych obciążeń administracyjnych lub finansowych na dostawców VSP.

DAUM nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia efektywnej kontroli realizacji standardów ochrony użytkowników przez dostawców VSP. Efektywna kontrola zróżnicowanych obowiązków jedynie przez regulatora wymagać będzie wzmocnienia administracyjnego i finansowego organu regulacyjnego.

Dodatkowym elementem jest konieczność uregulowania w ustawie pozasądowych procedur rozstrzygania sporów.

Samorząd gospodarczy i organizacje pozarządowe w odpowiedzi na konsultacje KRRiT wskazały, że środki ochrony użytkowników powinny być dostosowane do możliwości technicznych, finansowych i administracyjnych platformy. VSP zwróciły uwagę, że należy uwzględnić różny stopień zaangażowania platformy w prezentację, promowanie, dobór treści oraz wykorzystywanie treści użytkowników w celu prowadzenia własnej działalności reklamowej. Akcentowano też potrzebę wprowadzenia postępowania wyjaśniającego i zastosowania środków naprawczych w określonym terminie, a także sankcji w przypadku braku reakcji VSP na zgłoszenia użytkowników. Zdaniem respondentów należy zapewnić proporcjonalność sankcji do skali przewinienia, jego skutków i przychodów platformy.

Uczestnicy konsultacji nie odnieśli się jednoznacznie do sposobu realizowania nadzoru nad wykonywaniem standardów regulacyjnych określonych w DAUM wobec dostawców VSP.

Należy stwierdzić ponadto, że niewielu respondentów odniosło się do modelu pozasądowego rozstrzygania sporów. Wskazywano raczej ogólnie na szeroki zakres możliwych rozwiązań.

Administracja publiczna wskazywała na model polubownego rozwiązywanie sporów z ustawy o rozwiązywaniu sporów konsumenckich oraz na mediację i postępowanie pojednawcze.

Dostawcy platformy udostępniania wideo zwracali uwagę na możliwość zastosowania kilku alternatywnych rozwiązań. Wskazano m.in., iż mechanizmy pozasądowego rozstrzygania sporów w związku z implementacją dyrektywy powinny dotyczyć jedynie sporów między platformami a ich użytkownikami będącymi osobami fizycznymi, podczas gdy spory między platformami a użytkownikami profesjonalnymi/firmami powinny podlegać rozporządzeniu PE i Rady 2019/1150 w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego.

KRRiT proponuje w odniesieniu do dostawców VSP przyjąć następujące rozwiązania:

Koniecznym elementem wdrożenia dyrektywy DAUM jest dodanie do ustawy o radiofonii i telewizji rozdziału dotyczącego dostawców VSP. W jego ramach celowe jest nałożenie na dostawców VSP obowiązków uwzględnienia w swoich regulaminach świadczenia usług elementów wskazanych w art. 28b ust. 3 lit a) – j) DAUM.

Celem ustawodawcy powinno być określenie jednakowego standardu dla wszystkich dostawców VSP podlegających polskiej jurysdykcji, który powinien być wygodny dla użytkowników i zapewniać im realną ochronę ich praw. Obecnie obowiązki dostawców VSP o innym charakterze niż przewidziane w DAUM uregulowane są w regulaminach świadczenia przez nich usług, które są przyjmowane na podstawie art. 8 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

Regulaminy te określają zasady świadczenia usług przez przedsiębiorców internetowych, którzy mają obowiązek działać zgodnie z regulaminem. Z perspektywy użytkownika zaakceptowanie regulaminu oznacza wyrażenie zgody na ukształtowanie relacji umownej z usługodawcą i korzystanie z usługi zgodnie z określonymi w nim zasadami.

KRRiT, w związku z treścią art. 28b ust. 1 - 3 i ust. 5 DAUM, musi być wyposażona w ustawowe mechanizmy oceny odpowiedniości środków normowanych w regulaminach pod kątem wszystkich treści w przepisach tych wymienionych (ochrona małoletnich, przekazy handlowe, treści zabronione - przestępstwa terrorystyczne, pornografia dziecięca, przestępstwa na tle rasistowskim   
i ksenofobicznym), ale również określonych praw i obowiązków dostawców platform VSP   
i użytkowników, w tym wzajemnych praw i obowiązków pomiędzy tymi podmiotami (zapewnienie mechanizmów zgłaszania treści, informacji o działaniach podjętych na zgłoszenie itd.).

W zakresie powyższych mechanizmów KRRiT powinna mieć kompetencje do nakładania sankcji w trybie tożsamym z trybem określonym w art. 53 ustawy o radiofonii i telewizji.

Realizacja obowiązków oceny mechanizmów z art. 28b ust. 5 wymaga wprowadzenia ramowych i ujednoliconych standardów komunikacji między dostawcą VSP i użytkownikami oraz unormowania również ramowego wzoru formularzy regulaminów zawierających określenie praw i obowiązków dostawców w zakresie podstawowym (określonym w art. 28b ust. 3: „Środki te obejmują odpowiednio: (…)”.

Taki ramowy wzór regulaminu mógłby zostać wprowadzony na mocy rozporządzenia KRRiT (delegacja obligatoryjna do wydania rozporządzenia), jednocześnie przepis ustawowy pozwalałby na wprowadzenie przez dostawców dodatkowych postanowień regulaminowych (np. technicznych).

Tym samym regulaminy miałyby dwa rodzaje postanowień: podstawowe (zmieniane tylko w drodze rozporządzenia - tzw. essentialia negotii) oraz uzupełniające (uboczne) wprowadzane zależnie od potrzeb przez dostawców VSP. W obydwu przypadkach kontrola ich zgodności z prawem byłaby zapewniona przez zgłoszenia użytkowników, kontrolę organu regulacyjnego (mechanizmy pozasądowe – art. 28b ust. 7 DAUM) i niezależną ochronę sądową (także art. 28b ust. 7 DAUM).

Regulaminy te powinny zawierać następujące unormowania:

* podczas opracowywania procedur rozpoznawania zgłoszeń użytkowników, udzielania im informacji zwrotnej oraz rozpoznawania skarg konieczne jest skorzystanie z istniejących praktyk, stworzenie krótkiego i intuicyjnego formularza zgłoszeniowego, zapewnienie poufności oraz określenie jasnych zasad oznaczania niewłaściwych treści;
* regulaminy powinny zawierać sankcje wobec użytkowników, którzy w sposób celowy i uporczywy naruszają zasady uregulowane w przepisach prawa, np. przez blokowanie dostępu do danej usługi lub konta użytkownika, etc.;
* dostawcy VSP powinni informować użytkowników o przysługujących im środkach kwestionowania decyzji podejmowanych w odniesieniu do konkretnych treści przez danego dostawcę;
* dodatkowo powinna być publicznie udostępniana na stronie dostawcy zbiorcza informacja na temat skutków działania systemów zgłoszeń, w tym kryteriów oceny zaistniałych zdarzeń oraz interwencji podjętych przez danego dostawcę VSP;
* KRRiT powinna również być wyposażona w narzędzia oceny, czy sposoby reakcji dostawców VSP w konkretnych sprawach indywidualnych użytkowników są prawidłowe i proporcjonalne.   
  W tym wypadku konieczne jest rozszerzenie uprawnień KRRiT, by mogła - podobnie jak w przypadku skarg dotyczących działalności nadawców czy dostawców VoD - w razie potrzeby inicjować postępowanie z urzędu i nakładać na dostawcę VSP sankcje identyczne jak przewidziane w obecnie obowiązującym art. 53 ustawy o radiofonii i telewizji.

KRRiT w odniesieniu do nadzoru regulacyjnego w zakresie działalności VSP proponuje:

* nadzór nad wykonywaniem obowiązków określonych w dyrektywie włączyć w zakres kompetencji KRRiT i określić jego granice w ustawie o radiofonii i telewizji;
* ustalić obowiązek przesyłania przez dostawców VSP [raz do roku /raz na 2 lata] syntetycznego sprawozdania w sprawie form realizowania obowiązków określonych w ustawie o radiofonii i telewizji;
* wprowadzić obowiązek przesyłania KRRiT informacji na temat zmian w regulaminach i zasadach świadczenia usługi, mających wpływ na realizację przez dostawców VSP zadań określonych w ustawie o radiofonii i telewizji. Zmiany w regulaminach nie powinny dotyczyć kwestii kluczowych (essentialia negotii np. ochrony małoletnich), a jedynie kwestii, uzupełniających (accidentalia negotii). Dlatego kwestie regulaminowych postanowień istotnych z punktu widzenia DAUM (czyli treści art. 28b ust. 3) powinny zostać unormowane we wzorze regulaminu;
* wprowadzić obowiązek przedstawiania, na wniosek Przewodniczącego KRRiT, materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania dostawcy VSP z przepisami ustawy lub aktami samoregulacji (zmiana art. 10 urt);
* określić w urt sankcje za naruszenie przepisów transponujących zasady ochrony użytkowników platform VSP w postaci kary finansowej. Kara ta powinna być nakładana w drodze decyzji Przewodniczącego KRRiT. Wysokość kary może być określana przez wielokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, (włącznie z wypłatami z zysku, w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski"). Określając wysokość nałożonej kary, KRRiT powinna uwzględniać zakres i stopień szkodliwości naruszenia oraz dotychczasową działalność dostawcy VSP. Kara mogłaby być ponownie nałożona po upływie 30 dni od upływu terminu na zapłatę poprzedniej kary w przypadku nieusunięcia naruszeń;
* określić w ustawie o radiofonii i telewizji sankcje za niezłożenie okresowego sprawozdania informującego o sposobach realizacji obowiązków ochrony użytkowników VSP; proponuje się aby Przewodniczący KRRiT mógł, po bezskutecznym wystosowaniu żądania do złożenia sprawozdania, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania wydać decyzję nakładającą karę finansową na dostawcę VSP;
* ustalić, że jeżeli dostawca VSP nie wykonuje decyzji wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 urt lub udzielił nierzetelnych informacji, Przewodniczący KRRiT, może również wydać decyzję nakładającą na niego karę pieniężną.

W odniesieniu do pozasądowego rozstrzygania sporów KRRiT proponuje:

* wprowadzić procedurę weryfikującą w celu ustalenia, czy podmiot (podmioty), którego dotyczy sprawa kierowana na drogę pozasądowego rozpatrywania sporów podlega polskiej jurysdykcji, zgodnie z art. 28a DAUM;
* ograniczyć pozasądowe rozstrzyganie sporów, do sporów między użytkownikiem - (w tym użytkownikiem będącym odbiorcą treści lub użytkownikiem zamieszczającym wideo na platformie VSP) a dostawcą platformy VSP;
* w ramach proponowanego systemu rozstrzyganie jedynie sporów związanych z ustawowo implementowaną materią z art. 28b ust. 1 i 3 DAUM;
* częściowe wykorzystanie w przepisach instytucji z modelu pozasądowego rozwiązywania sporów z konsumentami, w rozumieniu ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów;
* ulokowanie w KRRiT mechanizmu pozasądowego rozpatrywania sporów konsumenckich. Postępowanie w tych sprawach prowadziłby Przewodniczący KRRiT lub pisemnie upoważniony pracownika Biura KRRiT;
* prowadzenie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich na wniosek użytkownika;
* zapewnienie by rozstrzygnięcie sporu w pozasądowym postępowaniu przed Przewodniczącym KRRiT nie pozbawiało użytkownika, ani dostawcy VSP ochrony prawnej zapewnionej na zasadach ogólnych;
* by wniosek o wszczęcie postępowania zawierał co najmniej elementy określone w art. 33 ust. 2 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, a do wniosku dołączać uzasadnienie żądania strony oraz kopie posiadanych przez wnioskodawcę dokumentów potwierdzających informacje zawarte we wniosku;
* możliwość odrzucenia/pozostawienia bez rozpoznania wniosku przez Przewodniczącego KRRiT w przypadku, gdy:

(i)jego przedmiot wykracza poza kategorie sporów objęte właściwością KRRiT;

(ii) wnioskodawca nie podjął przed złożeniem próby kontaktu z dostawcą platformy udostępniania wideo i bezpośredniego rozwiązania sporu, w tym nie wyczerpał drogi postępowania reklamacyjnego;

(iii) wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów spowoduje nieproporcjonalne uciążliwości dla dostawcy platformy VSP;

(iv) sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami jest w toku albo została już rozpatrzona przez Przewodniczącego KRRiT albo sąd;

(v) wnioskodawca złożył wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich po upływie roku od dnia, w którym podjął próbę kontaktu z dostawcą platformy VSP i bezpośredniego rozwiązania sporu.

1. **Koncesja** ‐ akt administracyjny wydawany przez organ koncesyjny na zasadzie uznania, który upoważnia koncesjonariusza do prowadzenia ściśle określonej działalności gospodarczej, wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna (ograniczony zasób częstotliwości, potrzeba ochrony widma radiowego), która w swoim przedmiocie obejmuje sektory szczególnie ważne dla interesu państwa. Organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji podmiotowi nawet jeśli spełnione zostały wszystkie elementy formalne. Koncesja wydawana jest na czas określony. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Zezwolenie** to uprawnienie administracyjne do wykonywania oznaczonej działalności w sposób zgodny z prawem. Określa ono sposób i warunki wykonywania danej działalności gospodarczej, Organ zezwalający nie może odmówić wydania zezwolenia jeśli przedsiębiorca spełnia wymogi określone przepisami prawa. Zezwolenie wydawane jest na czas nieokreślony. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Rejestr -** przedsiębiorca może wykonywać działalność, jeśli spełnia warunki określone właściwymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych prawem do wykonywania tej działalności. Ważność wpisu do rejestru nie jest ograniczona czasowo Przedsiębiorca może wykonywać działalność, jeśli spełnia warunki określone właściwymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych prawem do wykonywania tej działalności. Ważność wpisu do rejestru nie jest ograniczona czasowo. [↑](#footnote-ref-3)
4. **Publiczny wykaz (rejestr) notyfikacyjny**, tworzony przez KRRiT w oparciu o zgłoszenia. Przedsiębiorca może rozpocząć działalność na zasadach ogólnych z zastrzeżeniem, że w określonym terminie dokona jej zgłoszenia. Za niedopełnienie tego obowiązku powinna być przewidziana kara grzywna. [↑](#footnote-ref-4)
5. Może się to wiązać, np. ze zmianą definicji filmu, który jest wspierany z środków PISF - obecnie to wyłącznie utwór, którego pierwszym polem eksploatacji jest wyświetlanie w kinie lub udostępnianie w inny sposób, gdy wyświetlanie w kinie jest niemożliwe z przyczyn o charakterze nadzwyczajnym. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/882 z dnia 17.04.2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług. [↑](#footnote-ref-6)
7. Podmiot świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego, polegające na transmisji w sieci telekomunikacyjnej, nie jest odpowiedzialny za informacje przekazane przez usługobiorcę jeżeli nie jest on inicjatorem przekazu, nie wybiera odbiorcy przekazu oraz nie wybiera ani nie modyfikuje informacji zawartych w przekazie. Usługodawca ten nie jest odpowiedzialny z tytułu automatycznego, pośredniego i krótkotrwałego przechowywania informacji usługobiorcy, dokonywanego w celu usprawnienia późniejszej transmisji informacji na żądanie innych usługobiorców pod warunkiem że: usługodawca nie modyfikuje informacji; przestrzega warunków dostępu do informacji; przestrzega zasad dotyczących aktualizowania informacji, określonych w sposób szeroko uznany i używany w branży; nie zakłóca dozwolonego posługiwania się technologią, szeroko uznaną i używaną w branży w celu uzyskania danych o korzystaniu z informacji; oraz niezwłocznie usuwa lub uniemożliwia dostęp do przechowywanych informacji, gdy uzyska wiarygodną wiadomość, że informacje zostały usunięte z początkowego źródła transmisji lub dostęp do nich został uniemożliwiony albo gdy sąd lub organ administracyjny nakazał usunięcie informacji lub uniemożliwienie dostępu do niej. Usługodawca ten nie jest odpowiedzialny za informacje przechowywane na żądanie usługobiorcy, pod warunkiem że: usługodawca nie ma wiarygodnych wiadomości o bezprawnym charakterze działalności lub informacji, a w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych — nie wie o stanie faktycznym lub okolicznościach, które w sposób oczywisty świadczą o tej bezprawności; lub usługodawca podejmuje niezwłocznie odpowiednie działania w celu usunięcia lub uniemożliwienia dostępu do informacji, gdy uzyska takie wiadomości lub zostanie o nich powiadomiony.

   Usługodawca nie ma ogólnego obowiązku nadzorowania informacji, które przekazują lub przechowują ani ogólnego obowiązku aktywnego poszukiwania faktów i okoliczności wskazujących na bezprawną działalność. Państwa Członkowskie mogą ustanowić w stosunku do usługodawców świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego obowiązek niezwłocznego powiadamiania właściwych władz publicznych o rzekomych bezprawnych działaniach podjętych przez ich usługobiorców lub przez nich przekazanych informacjach lub obowiązek przekazywania właściwym władzom, na ich żądanie, informacji pozwalających na ustalenie tożsamości ich usługobiorców, z którymi mają umowy o przechowywanie. [↑](#footnote-ref-7)