



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 30 stycznia 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach  
abonamentowych**

**(druk nr 35)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Nowelizacja ustawy z dnia 21 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1801) ma na celu zapewnienie jednostkom publicznej radiofonii i telewizji rekompensaty z tytułu utraconych:

- 1) w latach 2018 i 2019, a nie zrekompensowanych w 2019 r.,
- 2) w roku 2020

– wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień podmiotowych zawartych w ustawie o opłatach abonamentowych, z przeznaczeniem na realizację misji publicznej, o której mowa w ustawie o radiofonii i telewizji.

W związku z tym ustawa przewiduje, że w roku 2020 minister właściwy do spraw budżetu przekaze jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowe papiery wartościowe, jako rekompensatę z wyżej wymienionego tytułu. Łączna wartość nominalna skarbowych papierów wartościowych stanowiących rekompensatę ma wynieść 1 950 000 000 zł.

W myśl przyjętych rozwiązań Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ma ustalić, w drodze uchwały, do dnia 15 marca 2020 r. łączną wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych dla poszczególnych jednostek publicznej radiofonii i telewizji. Natomiast minister właściwy do spraw budżetu ma przekazać skarbowe papiery wartościowe jednostkom publicznej radiofonii i telewizji wskazanym we wniosku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania tego wniosku.

Ustawa określa także zasady emisji skarbowych papierów wartościowych oraz reguły rozporządzania nimi.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa ustawa wprowadza zmianę w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2019 r. poz. 361, z późn. zm.), która polega na uchyleniu przepisu ograniczającego liczbę członków zarządu spółki do trzech osób.

Ponadto zawiera regulację, która powoduje, że jednostki publicznej radiofonii i telewizji w projektach kart powinności, o których mowa w art. 21a ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, na lata 2020–2024 uwzględnią w każdym roku objętym tą kartą wysokość przychodów ze środków publicznych na poziomie nie niższym niż suma prognozowanych wpływów z opłat abonamentowych na rok 2020 oraz rekompensaty określonej w przedmiotowej ustawie. Jednocześnie został przedłużony do dnia 15 maja 2020 r. termin zawarcia porozumień w sprawie ustalenia karty powinności na lata 2020–2024.

Jednostki publicznej radiofonii i telewizji, nie później niż do dnia 15 kwietnia 2020 r., mają opracować i przekazać Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji projekty zmienionych planów programowo-finansowych na rok 2020, w których zostanie uwzględniona wartość nominalna skarbowych papierów wartościowych ustalona dla poszczególnych jednostek publicznej radiofonii i telewizji.

Do zmiany planów programowo-finansowych na rok 2020 nie będzie miał zastosowania art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. poz. 1717) w zakresie limitu wysokości przychodów z tytułu opłat abonamentowych i kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, a także dotacji z budżetu państwa.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 3. posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2020 r. w efekcie rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (druk nr 97).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 8 stycznia 2020 r. na posiedzeniu Sejmu.

Projekt został skierowany do dalszych prac do Komisji Kultury i Środków Przekazu, która rozpatrzyła projekt na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2020 r. i wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk nr 129).

W odniesieniu do przedłożenia poselskiego projekt ustawy został rozszerzony o zmianę ustawy o radiofonii i telewizji polegającą na uchyleniu przepisu określającego liczbę członków zarządu spółki. W konsekwencji uległ zmianie tytuł ustawy.

Ponadto wprowadzono zmiany, które powodują skrócenie procedury przyznawania jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych (wniosek do ministra właściwego do spraw budżetu będzie przekazywany bezpośrednio przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji z pominięciem ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). Wydłużony został termin, do upływu którego Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ma ustalić wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych dla poszczególnych jednostek publicznej radiofonii i telewizji z przeznaczeniem na realizację misji publicznej (do 15 marca 2020 r.). Określony został termin (30 dni), w którym minister właściwy do spraw budżetu ma przekazać skarbowe papiery wartościowe jednostkom publicznej radiofonii i telewizji.

Wydłużony został, do dnia 15 maja 2020 r., termin zawarcia porozumienia w sprawie ustalenia karty powinności na lata 2020–2024. Ponadto wprowadzony został przepis, który powoduje, że do zmiany planów programowo-finansowych na rok 2020 (uwzględniających wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych ustaloną dla poszczególnych jednostek publicznej radiofonii i telewizji) nie będzie miał zastosowania przepis dotyczący limitu wysokości przychodów z tytułu odpłat abonamentowych i kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, a także dotacji z budżetu państwa.

Niezależnie od powyższego wprowadzone zostały zmiany o charakterze doprecyzującym, legislacyjnym oraz redakcyjnym.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 stycznia 2020 r. zgłoszono wnioski o odrzucenie projektu ustawy w całości. Sejm podjął decyzję o przystąpieniu do trzeciego czytania bez ponownego kierowania projektu do komisji. Wniosek o odrzucenie projektu ustawy nie uzyskał poparcia.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 228 posłów, 2 było przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Nowelizacja ustawy o opłatach abonamentowych przewiduje udzielenie pomocy publicznej poszczególnym jednostkom publicznej radiofonii i telewizji w roku 2020 w postaci skarbowych papierów wartościowych.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej „TFUE”) Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy.

Wykonaniu wymienionej regulacji na gruncie prawa polskiego służy ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362). W myśl art. 12 tej przywołanej ustawy projekty programów pomocowych wymagają opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, która w szczególności zawiera stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu.

W odniesieniu do pomocy przewidzianej w projekcie ustawy o opłatach abonamentowych Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 19 grudnia 2019 r. wydał opinię, w której stwierdził, że „wydaje się zatem, że projektowane zmiany nie powinny wpłynąć na ocenę zgodności istniejącego systemu finansowania nadawców publicznych w Polsce, a zatem nie powinny podlegać obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej. Jednakże z formalnego punktu widzenia, wątpliwości w kwestii zmiany pomocy istniejącej może budzić planowana forma pomocy, która nie została wprost wskazana w ustawie o radiofonii i telewizji zgłoszonej Komisji Europejskiej”.

Jednocześnie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował o możliwości skonsultowania z przedstawicielami Komisji Europejskiej na poziomie roboczym, czy projekt ustawy z uwagi na nowe źródło wpływów nadawców publicznych powinien podlegać formalnemu zgłoszeniu w trybie art. 108 TFUE.

Przytoczona konkluzja opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie rozstrzyga jednoznacznie wątpliwości co do obowiązku notyfikacji przedmiotowej pomocy Komisji Europejskiej. Ponadto brak informacji o przeprowadzonych konsultacjach

w wymienionym wyżej zakresie powoduje, że nie ma pewności prawnej czy pomoc przewidziana w przedmiotowej ustawie powinna podlegać notyfikacji czy też nie.

W związku z powyższym nie można wykluczyć, że ustawa jest obarczona wadą w postaci braku notyfikacji Komisji Europejskiej. A zatem pomoc udzielona na podstawie przedmiotowej ustawy może skutkować określonymi konsekwencjami wynikającymi z niedopełnienia w odpowiednim czasie procedur związanych z koniecznością notyfikacji projektu Komisji Europejskiej.

2. Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych było zapewnienie jednostkom publicznej radiofonii i telewizji rekompensaty utraconych wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień podmiotowych zawartych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych. Jak już wspomniano w opinii, w części dotyczącej przebiegu procesu legislacyjnego, projekt ustawy został rozszerzony o zmianę ustawy o radiofonii i telewizji polegającą na uchyleniu przepisu określającego liczbę członków zarządu spółki. Zmiana ta powoduje, że w odniesieniu do spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” oraz „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” będzie miał zastosowanie art. 368 § 2 Kodeksu spółek handlowych, w myśl którego zarząd spółki składa się z jednego albo większej liczby członków.

Należy zauważyć, że w myśl § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie poszczególnych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

Rozszerzenie zakresu wprowadzanych zmian w ustawie o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych o nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, który nie jest powiązany tematycznie z udzielaniem jednostkom publicznej radiofonii i telewizji rekompensaty, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej. Ponadto nie znajduje się uzasadnienia dla konieczności wprowadzenia tego rodzaju zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji „przy okazji” pracy nad nowelizacją ustawy o opłatach abonamentowych.

Niezależnie od powyższego przyjęta regulacja, która w odniesieniu do rozszerzenia zakresu wprowadzanych zmian o nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji stanowi nowość

normatywną i jako taka może się spotkać z zarzutem wykroczenia poza materię ustawową i pominięcie etapu trzech czytań podczas prac legislacyjnych w Sejmie.

W związku z powyższym należy rozważyć przyjęcie poprawki w celu usunięcia wyżej wymienionych nieprawidłowości.

*Propozycja poprawki:*

– w oznaczeniu przedmiotu ustawy skreśla się wyrazy „ustawy o radiofonii i telewizji oraz”;

– skreśla się art. 1;

**3.** W myśl art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji sposób realizowania misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1, oraz szczegółowy zakres powinności wynikający z tej misji wraz ze wskazaniem sposobu finansowania, w okresie kolejnych pięciu lat kalendarzowych, określa karta powinności. Karta powinności jest ustalana w drodze porozumienia zawartego między jednostką publicznej radiofonii i telewizji oraz Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji działającym na podstawie uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Pierwszy okres pięciu lat objętych porozumieniem w sprawie karty powinności, powinien rozpocząć się w dniu 1 stycznia 2020 r. Przedmiotowa ustawa umożliwia zawarcie porozumień w sprawie ustalenia karty powinności na lata 2020–2024 do dnia 15 maja 2020 r.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 opiniowanej ustawy jednostki publicznej radiofonii i telewizji w projektach kart powinności, o których mowa w art. 21a ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, na lata 2020–2024 uwzględniają w każdym roku objętym tą kartą wysokość przychodów ze środków publicznych na poziomie nie niższym niż suma prognozowanych wpływów z opłat abonamentowych na rok 2020 oraz rekompensaty określonej w art. 11b ustawy o opłatach abonamentowych.

W przytoczonym przepisie został przewidziany mechanizm uwzględniania w projektach kart powinności na każdy rok objęty kartą, czyli 2020, 2021, 2022, 2023 i 2024, środków z prognozowanych wpływów z opłat abonamentowych na rok 2020 oraz przekazanej rekompensaty.

Należy podkreślić, że regulacja przyjęta w przedmiotowej ustawie dotyczy przyznania rekompensaty jednostkom publicznej radiofonii i telewizji jedynie w roku 2020.

Nie ma przepisów, które przewidywałyby przyznanie tym podmiotom rekompensat na kolejne lata. W obowiązujących przepisach brak jest rozwiązania o charakterze systemowym przewidującego regularne rekompensaty czy też inne, stałe formy finansowania mediów publicznych na określonym poziomie finansowym, które stanowiłyby realną podstawę do przygotowania projektów kart powinności w odniesieniu do wskazania sposobu finansowania powinności wynikających z realizowania misji publicznej, które miałyby być realizowane w latach 2021–2024.

A zatem przyjęte rozwiązanie nakłada na jednostki publicznej radiofonii i telewizji obowiązek projektowania kart powinności w odniesieniu do kolejnych lat ze wskazaniem szacunkowych kosztów realizacji poszczególnych zadań bez możliwości określenia źródeł ich finansowania.

Rozwiązanie to należy uznać za nieprawidłowe, z uwagi na to, że nakazuje uwzględnienie w porozumieniu dotyczącym ustalenia kart powinności w odniesieniu do lat 2021–2024 stanu prawnego w kształcie, który nie istnieje w odniesieniu do źródeł finansowania zadań realizowanych w ramach misji publicznej.

W związku z tym otwartym pozostaje pytanie o źródła i sposób finansowania misji publicznej realizowanej w oparciu o karty powinności obejmujące lata 2021–2024.

**4.** W myśl art. 4 ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast ust. 2 tego samego artykułu wprowadza wyjątek, w myśl którego uzasadnionych przypadkach akty normatywne, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Ponadto zgodnie z § 12 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia określonych wymogów, powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych

przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia.

Opiniowana ustawa jest regulacją korzystną dla jej adresatów niemniej jednak w uzasadnieniu projektu ustawy brakuje szczegółowego wyjaśnienia powodów, dla których ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia.

*Danuta Drypa*

*Główny legislator*