



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna
dotycząca ustawy
o zmianie ustawy
o radiofonii i telewizji
oraz ustawy o opłatach
abonamentowych
(druk 35)

Opinie
i ekspertyzy

OE-282

WARSZAWA 2020

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie,
analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii
Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu
styczeń 2020

Wojciech Dziomdziora
Radca prawny

Opinia prawna dotycząca ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (druk 35)

Niniejsza opinia powstała na zlecenie Komisji Kultury i Środków Przekazu Senatu RP. Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena wybranych aspektów ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (dalej „ustawa”).

Poza zakresem opinii pozostają kwestie oceny ustawy pod kątem dopuszczalnej pomocy publicznej, jednakże w tym zakresie podzielam uwagi i wątpliwości wyrażone w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 19 grudnia 2019 r.¹

Uwagi wstępne

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy² „Potrzeba wydania projektowanej ustawy wynika z braku adekwatnego, stabilnego, przewidywalnego i długofalowego publicznego finansowania mediów publicznych w Polsce.” Projektodawcy zwracają przy tym uwagę, że realizacja misji publicznej przez media publiczne wymaga w szczególności stabilnego, bezpiecznego, przejrzystego i odpowiedniego poziomu finansowania ze środków publicznych. Powołują się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2009 r. (sygn. akt Kp 1/2008) oraz akty Rady Europy, w tym rezolucję nr 1 „Przyszłość publicznej radiofonii i telewizji”³, zalecenie nr R (96)10 Komitetu Ministrów RE w sprawie gwarancji niezależności nadawców publicznych

1 <http://orka.sejm.gov.pl/Drukigka.nsf/0/2C77AE3D13900699C12584D60039A0E3/%24File/97-001.pdf> odczyt 24 stycznia 2020 r.

2 <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=97> odczyt 23 stycznia 2020 r.

3 https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_mcm_resolution_psb_07_081294_tcm6-4274.pdf; por. część II, Funding.

(z 11 września 1996 r.)⁴, zalecenie CM/Rec (2007)3 Komitetu Ministrów RE w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym⁵, zalecenie 1878(2009) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie finansowania publicznej radiofonii i telewizji⁶, zalecenie CM/Rec (2012)/1 Komitetu Ministrów RE w sprawie zarządzania i struktury mediów publicznych⁷.

Ustawa stanowi trzecie już z kolei rozwiązanie tymczasowe, interwencyjne. Pierwszym była rekompensata w wysokości 980 000 tys. zł z tytułu utraconych w latach 2010-2017 wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień z tych opłat z przeznaczeniem na realizację przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji misji publicznej. Została ona wprowadzona na podstawie art. 16a ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 1984). Artykuł ten został dodany ustawą z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie powołanej ustawy o szczególnych rozwiązaniach (Dz.U. poz 2161). Następnie w roku 2019 udzielono kolejnej rekompensaty z tytułu utraconych w latach 2018-2019 opłat abonamentowych z tytułu zwolnień w formie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej nie większej niż 1 260 000 tys. złotych⁸.

Zestawienie udzielanej *ad hoc* pomocy kształtuje się następująco:

Rok udzielenia rekompensaty	Maksymalna kwota rekompensaty	Lata, za które udziela się rekompensaty
2017	980 000 000,00 zł	rekompensata za lata 2010-2017
2019	1 260 000 000,00 zł	rekompensata za lata 2018-2019
2020	1 950 000 000,00 zł	rekompensata za lata 2018-2019 i 2020

4 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050c770> ; tekst polski (tłum. KRRiT): http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/o/regulacje-prawne/rada-europy/12.pdf ; załącznik, pkt V

5 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6bc5 ; tekst polski (tłum. KRRiT): <http://www.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/rada-europy/> ; pkt. 29-30.

6 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en> ; pkt. 12-17.

7 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4 ; załącznik, pkt 26.

8 Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. poz. 572).

Uznać zatem należy, że ustawa nie realizuje przesłanek wskazanych przez jej projektodawców, tj. nie zapewnia stabilnego, bezpiecznego, przejrzystego i odpowiedniego poziomu finansowania misji publicznej realizowanej przez media publiczne ze środków publicznych.

Karta powinności

Dotychczas proces zatwierdzania kart powinności oraz zawierania porozumień przebiegał następująco:

1. Do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego poprzedzającego pierwszy rok, który ma być objęty daną kartą, każda z jednostek publicznej radiofonii i telewizji przekazuje Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (dalej „Krajowa Rada”) projekt karty powinności wraz z uzasadnieniem⁹. Czyli pierwsze projekty kart powinności zostały przedłożone do Krajowej Rady do 30 kwietnia 2019 roku.
2. Następnie, w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu, Krajowa Rada udostępnia go publicznie na swojej stronie internetowej celem przeprowadzenia otwartych konsultacji społecznych. Czas na konsultacje to 30 dni. Po zakończeniu konsultacji Krajowa Rada udostępnia na swojej stronie internetowej raport, w którym przedstawia ich wyniki¹⁰.
3. Kolejnym krokiem jest prowadzenie przez Krajową Radę uzgodnień z jednostkami publicznej radiofonii i telewizji¹¹.
4. W dalszej kolejności Krajowa Rada podejmuje uchwałę upoważniającą do zawarcia porozumienia z jednostką publicznej radiofonii i telewizji albo odmawiającą udzielenia tego upoważnienia¹². Ostatecznym terminem na zawarcie porozumienia w sprawie ustalenia karty powinności przez Przewodniczącą Krajowej Rady i jednostkę publicznej radiofonii i telewizji jest 30 listopada roku kalendarzowego poprzedzającego pierwszy rok objęty daną kartą¹³.

9 Art. 21a ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361) (URIT)

10 Art. 21a ust. 7 URIT.

11 Art. 21a ust. 8 URIT.

12 Art. 21a ust. 9 URIT.

13 Art. 21a ust. 9 URIT.

5. W przypadku niezawarcia porozumienia w sprawie karty powinności na pierwszy okres, tj. na lata 2020-2024, obowiązuje plan programowo-finansowy na pierwszy rok kalendarzowy tego okresu¹⁴. Tak się też stało w 2019 r., w którym Krajowa Rada odmówiła upoważnienia do zawarcia porozumień, do czego była w pełni uprawniona.

Ustawa zmienia dotychczas obowiązujące zasady dotyczące kart powinności jednostek publicznej radiofonii i telewizji na lata 2020-2024 oraz zawierania porozumień w sprawie ustalenia karty powinności.

Przed wszystkim jednostki publicznej radiofonii i telewizji są obowiązane do uwzględnienia w projektach kart powinności na lata 2020-2024, w każdym roku objętym tą kartą, wysokości 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 z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1801) („UOOA”)¹⁵. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. Karty powinności powinny uwzględniać bowiem dodatkowe wpływy ze środków publicznych.

Projekty zmienionych planów programowo-finansowych na rok 2020, uwzględniające rekompensatę, mają być przedstawione Krajowej Radzie przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji do dnia 15 kwietnia 2020 r.¹⁶ Ustawa nie reguluje terminu, w jakim jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają przekazać Krajowej Radzie projekty karty powinności na lata 2020-2024. Stanowi jedynie, że zawarcie porozumień dotyczących kart powinności na lata 2020-2024 nastąpić ma do dnia 15 maja 2020 r.¹⁷ Jeżeli by uznać, że do tych kart powinności ma zastosowanie przepis art. 21a ust. 6 URIT, tj. że projekty kart powinności mają być złożone do 30 kwietnia 2020 r., to okaże się, biorąc pod uwagę wspomniany termin 15 maja 2020 r., że Krajowa Rada nie będzie miała możliwości przeprowadzenia otwartych konsultacji społecznych dotyczących kart powinności.

Takie rozwiązanie należy ocenić negatywnie. Karty powinności powinny być poddane ocenie i krytyce publicznej. Brak jest argumentów dla nieprzeprowadzania tych konsultacji. Nie można również uznać, że nowe, zmienione karty powinności nie muszą być poddane

14 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. z 2018 r. poz. 1717)

15 Art. 3 ust. 1 ustawy

16 Art. 3 ust. 3 ustawy

17 Art. 3 ust. 2 ustawy

konsultacji, skoro konsultowane były już projekty kart na lata 2020-2024 w roku 2019.

Dlatego przepisy ustawy powinny zostać zmienione w taki sposób, aby umożliwić przeprowadzenie otwartych konsultacji społecznych dotyczących nowo przygotowywanych kart powinności na lata 2020-2024.