



TELEWIZJA POLSKA

KANCELARIA SENATU



03980200585334

RPW/6865/2022 P zał.

2022-03-18 rej. Borczon Szymon

Jacek Kurski
Prezes Zarządu

Mateusz Matyszkowicz
Członek Zarządu

TVP/SP-072-81/2022

Warszawa, dnia 17 marca 2022 r.

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

dot. pisma znak: BPS.DKS.KU.0401.5.2022

w związku z rozpoczęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie **projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (druk senacki nr 637)**, Zarząd Telewizji Polskiej S.A. przekazuje przedmiotową opinię o treści jak poniżej.

Przedmiotowy projekt jest, jak wynika z jego uzasadnienia, realizacją postulatów zawartych w petycjach obywatelskich wniesionych do Senatu.

Projekt proponuje uchylenie obowiązku wnoszenia opłat abonamentowych przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami (zmiana art. 2 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych), a także, konsekwentnie, skreślenie przepisu o zwolnieniach od tych opłat, dotyczącego dotąd osób fizycznych (art. 4 tej ustawy). Obowiązek abonamentowy zostałby więc utrzymany wyłącznie w sferze poza gospodarstwami domowymi.

W podstawowym zakresie – wobec osób fizycznych w gospodarstwach domowych – obowiązek wnoszenia opłat abonamentowych zostałby zniesiony, a utrzymany jedynie w sferze instytucjonalno-gospodarczej, gdzie do tej pory obowiązek ten ma charakter dodatkowy i uzupełniający. Projekt zakłada więc zniesienie opłat abonamentowych w podstawowym zakresie i ich utrzymanie jedynie w obszarze dotąd marginalnym. Należy odnotować, że wg danych KRRiT¹ na koniec 2020 r. było 6 678 314 zarejestrowanych abonentów, w tym abonentów instytucjonalnych było 237 531, czyli 3,5%.

Projekt przewiduje wejście w życie proponowanych rozwiązań pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i zwrot opłat już wniesionych przez osoby fizyczne z góry za miesiące po wejściu w życie projektowanej ustawy.

¹ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2020 roku, s. 106 Warszawa, maj 2021 r.

Projekt nie zawiera żadnych rozwiązań służących zapewnieniu alternatywnych źródeł finansowania publicznego misji i zadań realizowanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Jak wyjaśnia Ocena skutków regulacji dołączona do projektu, autorzy dwóch petycji skierowanych do Senatu podnoszą nierówność i niesprawiedliwość związaną z tym, że tylko część zobowiązanych obywateli uiszcza opłaty abonamentowe, oraz wskazują na finansowanie mediów publicznych z rekompensat budżetowych, których łączenie z poborem opłat od obywateli ma być niesprawiedliwe.

Nie zauważa się jednak, że wspomniane rekompensaty przyznawane są w związku z ubytkiem wpływów z opłat abonamentowych na skutek, niezwykle szerokich, zwolnień z tych opłat. Zniesienie obowiązku abonamentowego wobec osób fizycznych i tym samym zwolnień, powodowałyby bezprzedmiotowość rekompensat ubytku wpływów z tytułu zwolnień. Musiałoby to być zastąpione innym środkiem (np. bezpośrednimi dotacjami z budżetu państwa), czego projekt nie przewiduje. Oznaczałoby to łączny roczny ubytek finansowania mediów w publicznych na poziomie, wg. stanu na 2022 r., 2 645 000 000 zł²

W Ocenie skutków regulacji zasadnie wskazuje się, że „projektowana regulacja będzie miała negatywny wpływ na jednostki publicznej radiofonii i telewizji”, choć nie uwzględnia się skali tych negatywnych skutków, w kontekście zniesienia tytułu do rekompensat i braku zaproponowania alternatywnego źródła publicznego finansowania mediów publicznych.

Zaproponowany projekt pozbawia nadawców publicznych blisko 70%³ środków finansowych niezbędnych do realizacji kosztów misji. Jest to sprzeczne z kierunkiem obranym przez inne kraje europejskie, gdzie finansowanie mediów publicznych jest na zdecydowanie wyższym poziomie⁴. Najwyższy poziom finansowania mediów publicznych występuje w Niemczech, gdzie na ten cel przeznaczane jest rocznie, w przeliczeniu, 35,6 mld zł, w Wielkiej Brytanii 18,7 mld zł a we Francji 16,5 mld zł. Nawet jednak w krajach regionu, środki przeznaczane na media publiczne są wyższe niż w Polsce: w Czechach 1,3 mld zł (połowa tego, co w Polsce) przy 3,5 krotnie mniejszej ludności, Węgry 1,1 mld przy 4-krotnie mniejszej ludności. W przeliczeniu na ludność takie kraje jak Portugalia czy Słowacja również większe środki przeznaczają na media publiczne. Podobnej wielkości Hiszpania, przeznaczają na media publiczne ze środków publicznych 6,6 mld zł rocznie (w tym sam nadawca RTVE 4,7 mld zł). Podobnie wysokość opłaty abonamentowej w Polsce, w znacznej części nieuiszczanej przez podlegających opłacie, należy do najniższych w Europie.

Warto przy tym dodać, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ konstytucyjnie odpowiedzialny za zapewnienie możliwości realizacji misji przez media publiczne już w 2015 r. określiła pożądany poziom finansowania publicznego w wysokości 2,6 – 2,9 mld zł, co przywołane zostało również w strategii regulacyjnej na lata 2017 - 2022⁵.

² Zgodnie z uchwałami KRRiT o podziale środków abonamentowych (w tym rekompensaty) na 2022 r.

³ Oszacowano na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2020 roku, s. 42-43 Warszawa, maj 2021 r.

⁴ Na podstawie raportu europejskiej unii nadawców FUNDING OF PUBLIC SERVICE MEDIA 2020 oraz raportów danych „Datasets” <https://www.ebu.ch/publications/research/membersonly/report/funding-of-public-service-media> oraz <https://www.ebu.ch/publications/research/membersonly/dataset/all-datasets-media-intelligence-survey> kwoty w euro przeliczone po średnim kursie NBP w 2020 i 2021 r.

⁵ Nowy model funkcjonowania mediów publicznych w Polsce, Warszawa, 1 grudnia 2015 roku, KRRiT oraz STRATEGIA REGULACYJNA NA LATA 2017-2022 Warszawa, 1 marca 2018 r. KRRiT

Wtedy już określono kwotę środków abonamentowych, która powinna być pobierana w obecnym systemie opłat abonamentowych, gdyby wszystkie zobowiązane do niej gospodarstwa domowe (z wyłączeniem osób zwolnionych) wносиły ją regularnie na 2,9 mld zł rocznie⁶. W sprawozdaniu z działalności za 2020 r. KRRiT wskazała, że przy założeniu, że wszystkie gospodarstwa domowe mają zarejestrowane odbiorniki rtv oraz wnoszą terminowo opłaty, potencjalne wpływy abonamentowe (bez uwzględnienia wpływów od abonentów instytucjonalnych) w 2020 r. powinny wynosić 3,2 mld zł netto.⁷ Uwzględniając skumulowaną inflację od 2015 do 2022 r.⁸, obliczone w 2015 r. zapotrzebowanie określone przez regulatora (KRRiT) na środki publiczne przeznaczone na zadania mediów publicznych przekłada się obecnie na poziom 3,15 – 3,5 mld zł.

Podsumowując, projekt ustawy proponuje istotne, w prawdopodobnych skutkach dużo poważniejsze niż zakładają projektodawcy, ograniczenie finansowania publicznego mediów publicznych godzące w ich zdolność do realizacji ich ustawowych zadań. Projekt więc uderza w polskie media publiczne, prowadząc do pozbawienia ich zasadniczej części środków publicznych przeznaczanych na realizowanie misji publicznej. W napiętej sytuacji międzynarodowej w obliczu agresji na Ukrainę, licznych aktów dezinformacji, niespotykanego napływu uchodźców i związanych z tym potrzeb społecznych, bardziej niż kiedykolwiek potrzebne są w Polsce stabilnie finansowane i zdolne do wykonywania swoich zadań media. Szczególny niepokój budzi to, że w takich okolicznościach pojawia się projekt, który prowadziłby do zapaści polskich mediów publicznych i rażącego pogorszenia warunków ich funkcjonowania w porównaniu z sytuacją takich mediów w innych krajach europejskich.

Ponadto projekt budzi zasadnicze zastrzeżenia z następujących względów:

- 1) jest niezgodny z obowiązkiem zapewnienia przez Państwo finansowania realizacji misji publicznej radiofonii i telewizji, potwierdzonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego;
- 2) narusza zasadę odpowiedniego do zadań i przewidywalnego finansowania mediów publicznych – będącą standardem Rady Europy;
- 3) pozostaje w systemowej sprzeczności z istotą opłat abonamentowych i modelem Kart Powinności nadawców publicznych (do-)określających na okres 5 lat ich zadania i środki na ich realizację.

Ad 1. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2009 r. (Kp 1/2008):

Swoboda wyboru formy finansowania publicznej radiofonii i telewizji nie zwalnia (...) ustawodawcy z obowiązku ustalenia właściwych zasad finansowania. Realizacja misji publicznej przez media publiczne nie jest bowiem możliwa bez zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych pochodzących ze środków publicznych.

⁶ STRATEGIA REGULACYJNA NA LATA 2017-2022 s. 32, Warszawa, 1 marca 2018 r. KRRiT

⁷ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2020 roku, s. 114, Warszawa, maj 2021 r

⁸ <https://www.podatki.gov.pl/kalkulatory-podatkowe/kalkulator-inflacji/>

Podobnie w wyroku z dnia 9 września 2004 r. (K 2/03) Trybunał Konstytucyjny wskazał:

(...) wykonywanie zadań, które na ową misję się składają, wymaga zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych. Bez finansowego wsparcia publicznego nie byłoby to możliwe. Dla Państwa Polskiego realizacja owej misji to obowiązek publiczny, a zarazem społeczny i historyczny w stosunku do wszystkich tych, którzy z dorobku polskiej kultury, nauki i sztuki pragną korzystać. Jedną z podstawowych przesłanek możliwości wypełniania wskazanej misji przez media publiczne są właściwe zasady ich finansowania ze środków publicznych (...)

Obowiązkiem Państwa jest więc zapewnienie odpowiedniego finansowania misji mediów publicznych. Istotne ograniczenie finansowania mediów publicznych niezbędnego do realizacji ich zadań bez określania alternatywnych środków narusza tę powinność.

Ad 2. Z kolei zgodnie ze standardami Rady Europy:

Zasady finansowania nadawców publicznych powinny być oparte na zobowiązaniu państw członkowskich do utrzymywania, a w razie potrzeby do stworzenia odpowiednich, bezpiecznych i przejrzystych podstaw finansowania gwarantujących nadawcom publicznym środki niezbędne do realizacji ich misji.

(pkt V załącznika do zalecenia nr (96) 10 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11.09.1996 r. w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych)

Państwa członkowskie powinny zapewnić mediom publicznym odpowiednie środki finansowe, umożliwiające im wypełnianie ich zadań misyjnych w społeczeństwie informacyjnym.

(pkt 23 zalecenia CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów Rady Europy z 31.01.2007 r. w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym).

Przedmiotowy projekt jest w oczywisty sposób niezgodny z tymi standardami.

Ad 3. Opłaty abonamentowe stanowią celową daninę publiczną (wyrok TK z 9.9.2004, K 2/03), wnoszoną w związku z używaniem odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych. Zakłada się przy tym zgodnie z praktyką społeczną, podobnie jak w wielu innych krajach, że odbiorników używa się głównie w dwóch sferach – domowej (gospodarstwa domowe) oraz instytucjonalno-gospodarczej (instytucje i przedsiębiorcy). Podstawowe znaczenie ma oczywiście, jak wskazano, używanie odbiorników w sferze domowej. Potwierdzeniem tego jest to, że w krajach, w których odchodzi się od powiązania opłat abonamentowych z używaniem odbiorników, albo łączy się obowiązek ich wnoszenia z gospodarstwem domowym i mieszkaniem, w którym się ono znajduje (np. Niemcy), albo z poszczególnymi osobami fizycznymi, poprzez powiązanie daniny z podatkiem dochodowym (np. Finlandia). Wnoszenie daniny przez instytucje i przedsiębiorców ma znaczenie uzupełniające i dodatkowe. Zniesienie obowiązku abonamentowego wobec osób fizycznych nie będących przedsiębiorcami kłóci się więc z tradycyjnym modelem opłat abonamentowych. Mamy przy tym świadomość, że w Polsce istnieje od lat systemowa dysfunkcyjność tego modelu, związana z erozją skuteczności poboru opłat, ale i bardzo szerokimi zwolnieniami społecznymi. Choć problemy te nie zostały rozwiązane, w ostatnich latach zapewniono przynajmniej nadawcom publicznym

rekompensatę ubytku wpływów abonamentowych wynikającego z tych zwolnień w celu adekwatnego do zadań i w miarę stabilnego finansowania ich zadań. Projekt nie rozwiązuje wskazanych problemów systemu abonamentowego tylko zmierza do ustawowej petryfikacji jego erozji i prowadzi do uniemożliwienia wspomnianych rekompensat, stanowiących niewątpliwie postęp w realizacji przez Państwo obowiązku zapewnienia finansowania zadań mediów publicznych. Choć celowa jest całościowa reforma modelu finansowania mediów publicznych, przedmiotowy projekt nie służy temu celowi.

Projekt kłóci się także z systemem Kart Powinności nadawców publicznych wprowadzonym do ustawy o radiofonii i telewizji na mocy jej nowelizacji z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz. U. poz. 1717), motywowanej wymaganiami unijnymi. Zgodnie z dodanym wówczas art. 21a ustawy o RTV szczegółowy zakres powinności wynikających z misji publicznych mediów wraz ze wskazaniem sposobu finansowania, w okresie kolejnych pięciu lat kalendarzowych, określa karta powinności. Aktualnie obowiązują i są realizowane Karty Powinności na lata 2020-2024, ustalone, zgodnie z ustawą, w porozumieniach zawartych pomiędzy Przewodniczącym KRRiT a jednostkami publicznych mediów, w tym TVP. System Kart Powinności służy sprecyzowaniu zadań nadawcy publicznego w okresie 5 lat wraz z określeniem finansowania. Ma to zapewnić przewidywalne finansowanie powierzonych nadawcy publicznemu zadań. Co prawda, utrzymujące się problemy z poborem opłat abonamentowych oraz szeroki zakres zwolnień, osłabiają stabilność tego finansowania, jednakże ustawodawca postanowił przeciwdziałać tym deficytom przynajmniej w taki sposób, że zobowiązał do uwzględnienia w Kartach Powinności w każdym roku w okresie 2020-2024 r. publicznego finansowania obejmującego kwotę odpowiadającą rekompensacie w 2020 r. (art. 3 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych, Dz. U. poz. 283). Państwo zagwarantowało więc nadawcom publicznym stabilne i przewidywalne finansowanie ich zadań w całym okresie Kart Powinności. W przeciwnym razie system Kart Powinności nie mógłby być wdrożony.

Przyjęcie przedmiotowego projektu niweczyłoby to rozwiązanie. Co więcej, projekt zakłada wejście w życie w ciągu roku 2022 r. i zwrot wniesionych już za ten rok opłat, co tym bardziej rażąco naruszałoby zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz ochronę interesów w toku.

z podziękowaniem

TELEWIZJA POLSKA S.A.
Członek Zarządu
Mateusz Matyszczak

TELEWIZJA POLSKA S.A.
Jacek Kurski
Prezes Zarządu
Jacek Kurski