

Dlaczego potrzebna była nowelizacja ustawy abonamentowej

Potrzeba wydania projektowanej ustawy wynikała z braku adekwatnego, stabilnego, przewidywalnego i długofalowego publicznego finansowania mediów publicznych w Polsce.

Problem wsparcia misyjnej działalności mediów publicznych wynika z narastającego przez lata, od 1993 r., poszerzania kręgu osób zwalnianych z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych. Do największego poszerzenia tych zwolnień doszło na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r., która wprowadzała zmiany w ustawie o opłatach abonamentowych. Problem opisany wyżej zauważono już w toku dyskusji nad przyjęciem tej ustawy, ale nie wprowadzono stosownych uzupełnień i ustawa została przyjęta przez ówczesną większość parlamentarną. Wówczas Lech Kaczyński, ówczesny Prezydent RP, w wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego, zgłosił 7 lipca 2008 r. zastrzeżenia do tych zapisów ustawowych. Uważał bowiem, że wprowadzenie w art.4 ust.1 zapisu o zwolnieniu z opłaty abonamentowej znaczącej grupy abonentów wymaga zapewnienia z budżetu państwa adekwatnego dofinansowania, przeznaczonego na realizację misji przez publiczną radiofonię i telewizję.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2009 r. uznał, że poszerzenie zwolnień od opłat abonamentowych, co do zasady, mieści się w swobodzie ustawodawcy w zakresie wyboru formy finansowania mediów ze środków publicznych, wysokości tego finansowania i jego szczegółowych zasad. Trybunał Konstytucyjny przy tym zauważył: *Swoboda wyboru formy finansowania publicznej radiofonii i telewizji nie zwalnia jednocześnie 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.*

Parlament jednak nie uwzględnił opinii Prezydenta RP oraz stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Ówczesna postawa parlamentu korespondowała z poglądami prezentowanymi już wcześniej przez liderów większości parlamentarnej, którzy traktowali abonament rtv jako „dodatkowy, zbędny podatek”, a nawet „haracz”, którego nie należy opłacać.

Wszystko to razem wpływało na odstępowanie przez wielu abonentów z wnoszenia opłaty abonamentowej, nowych zaś zniechęcało do zarejestrowania odbiorników posiadanych w gospodarstwie.

Począwszy od 2008 roku malały wpływy abonamentowe, a kiedy 1 marca 2010 r. weszły w życie dodatkowe zwolnienia z płacenia abonamentu, wprowadzone ustawą z 2008 roku, nastąpił prawdziwy krach w mediach publicznych. Przykładowo: z wpływów abonamentowych w 2005 r. w wysokości 950 mln zł., nastąpił w 2011 roku spadek do wysokości 504 mln zł. To zaś musiało generować redukcję aktywności mediów publicznych w zakresie realizacji misji. W TVP zaś – wobec wspólnych rozliczeń centrali i wszystkich oddziałów terenowych – zarządy coraz wyraźniej redukowały aktywność tychże oddziałów.

Parlament uznaje wreszcie za zasadne przyznanie rekompensaty

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w różnych składach zwracała ustawodawcy uwagę na ten problem. Tak było chociażby przy okazji składania corocznych sprawozdań z działalności Rady. Dopiero jednak pod koniec 2017 r. zdecydowano się wprowadzić nowelizację budżetu państwa wprowadzając pierwszy raz rekompensatę za utracone wpływy abonamentowe w latach 2010- 2017. I chociaż obliczona kwota rekompensaty podana w uzasadnieniu nowelizacji ustawy abonamentowej była znacząco wyższa, to zdecydowano się na wprowadzenie do ustawy kwoty 960 mln zł. podkreślając, iż tylko takie są możliwości budżetu państwa. Wiedząc, że kwoty tej nadawcy publiczni nie zdołają skosztować w ostatnim miesiącu 2017 r., KRRiT rozdzieliła ją na dwie części: jedną, przekazaną w 2017 r. i drugą, znacząco większą, przekazaną w 2018 r. W ten sposób, chwilowo „załatano dziury budżetowe” w mediach publicznych. Nie pozwoliło to jednak na ich stabilizację finansową i przywrócenie normalnej działalności misyjnej. Wprowadzona bowiem nowelizacja ustawy abonamentowej była incydentalna, nie było w niej zobowiązań budżetu państwa odnośnie następnych lat. Najważniejsze jednak było to, że po raz pierwszy parlament uznał wprowadzenie rekompensaty za działanie niezbędne i prawnie uzasadnione.

Kolejnym krokiem była następna – z 9 listopada 2017 r. - nowelizacja ustawy abonamentowej, która wprowadziła rekompensatę za lata 2018 i 2019. I znowu okazało się, że kwota odpowiadająca utraconym wpłatom abonamentowym jest większa od podanej w nowelizacji ustawy. Określając wysokość rekompensaty na 1260 mln. zł. zaznaczono, iż na taką kwotę pozwala stan budżetu państwa. W tejże nowelizacji wprowadzono też istotną zmianę w stosunku do poprzedniego ujęcia. Polegała ona na tym, iż rekompensata przekazywana była mediom publicznym w formie papierów wartościowych. Tak więc kwota, podana w ustawie, obejmowała również prowizję pośredników (banków), którzy sprzedawali te papiery, aby pozyskać fundusze na działalność misyjną prowadzoną przez media publiczne.

Nowe wymagania ustawowe w odniesieniu do realizacji misji

Trzeba tu wreszcie podkreślić, iż w międzyczasie wprowadzona została nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji, w której zapisano obowiązek KRRiT uzgadniania tzw. kart powinności mediów publicznych. Karty te obejmują pięciolecie i zawierają zobowiązania programowe oraz finansowe tychże mediów, w zakresie realizacji misji. Zobowiązania te dotyczą zarówno mediów publicznych, jak i regulatora, czyli KRRiT. Ten ostatni stwierdza, iż Państwo zapewni finansowanie programu misyjnego ujętego w karcie powinności. Takie karty przygotowane przez media publiczne, po konsultacji publicznej (wywieszenie projektów na stronie internetowej KRRiT), miały być uzgadniane z KRRiT. Ta zaś, uzgodniwszy je programowo, nie mogła zapewnić podanego w nich finansowania, gdyż nie było ustawowego zapisania obowiązku przekazania przez Państwo rekompensaty w okresie objętym kartą powinności. Doszło więc do tego, iż KRRiT odmówiła w ustawowym terminie uzgodnienia kart powinności na lata 2020-24. Nie można też było nawet uzgodnić planów programowo-finansowych mediów publicznych na rok 2020, gdyż nie było zapewnienia finansowania ich działalności misyjnej.

Przekazywane parlamentarzystom przez KRRiT informacje w tym zakresie doprowadziły do podjęcia, z inicjatywy poselskiej, takiej nowelizacji ustawy

abonamentowej, w której uwzględni się nie tylko finansowanie misji w roku 2020, ale również wskaże się kierunkowe działania budżetu państwa w tym zakresie, w następnych latach. I znowu, w uzasadnieniu projektu ustawy, znalazło się wykazanie należnej kwoty rekompensaty na rok 2020. Uwzględniono w tym wyliczeniu, należną mediom publicznym, ale nie uzyskaną w poprzedniej nowelizacji, część rekompensaty za lata 2018-19 w wysokości ponad 653 mln zł. W sumie wykazano, że obecnie należna rekompensata powinna wynosić prawie 2887 mln zł. I znowu podkreślono, iż rekompensaty o takiej wysokości budżet nie może zrealizować. Przyjęto więc, po uwzględnieniu możliwości budżetu państwa, że w 2020 roku będzie to kwota 1950 mln. zł. Będzie ona – podobnie jak poprzednia – realizowana w postaci papierów wartościowych. To zaś oznacza, iż media otrzymają ostatecznie kwotę pomniejszoną o prowizję pośredników zajmujących się sprzedażą tych papierów wartościowych.

Realne opłacanie abonamentu przez odbiorców programów

Ustawa, podpisana przez Prezydenta w dniu 6 marca br., pozwala Państwu wywiązać się z obowiązku pokrywania kosztów misji w mediach publicznych. Trzeba ją jednak traktować jako rozwiązanie tymczasowe, do czasu wprowadzenia docelowego systemu finansowania mediów publicznych. Ten temat podejmowany jest w dyskusjach parlamentarnych, a przy jego rozwiązaniu należy uwzględniać stan faktyczny opłacania abonamentu i stan zwolnień ustawowych już występujących.

Realia opłacania abonamentu są druzgocące dla tej formy pokrywania kosztów działalności misyjnej mediów publicznych w Polsce. Warto przywołać tu informacje odnoszące się do tego stanu, a w tym dotyczące liczby abonentów zwolnionych z wnoszenia opłat, za których należny abonament powinien wносить budżet państwa.

Według danych GUS 96,4% gospodarstw domowych posiada odbiornik TV, ale ponad połowa polskich gospodarstw nie zarejestrowała odbiornika telewizyjnego lub radiowego. Wśród osób, które zarejestrowały swoje odbiorniki większość stanowią zwolnieni z opłaty. Według danych KRRiT, na koniec 2019 r., spośród 6,55 mln zarejestrowanych abonentów (gospodarstw domowych) było 3,8 mln zwolnionych. Innymi słowy, spośród niespełna połowy gospodarstw domowych, które zarejestrowały

odbiorniki, aż 58% korzysta ze zwolnień. Trzeba tu jeszcze dodać, że corocznie przybywa ponad 100 tysięcy abonentów zwolnionych z wnoszenia opłat abonamentowych. W roku 2019 przybyło ich prawie 113 tys., a jednocześnie ubyło prawie 60 tys. abonentów mających zarejestrowane odbiorniki rtv.

Jak jest w Unii Europejskiej

W uzasadnieniu ustawy podpisanej ostatnio przez Prezydenta posłowie odnieśli się również do aktów prawnych Unii Europejskiej. Podkreślili więc, że: „*akty Rady Europy (...) i zalecenia w nich zawarte wskazują na konieczność zapewnienia odpowiedniego, bezpiecznego i przejrzystego, a także adekwatnego finansowania mediów publicznych, tj. gwarantującego im środki niezbędne do realizacji ich misji. W (...) aktach Rady Europy podkreśla się także, że finansowanie mediów publicznych powinno pozwalać tym nadawcom na długoterminowe planowanie. Wreszcie, Rada Europy kładzie nacisk na to, aby finansowanie mediów publicznych nie zagrażało ich niezależności. Choć uznaje się za zasadne finansowanie mediów publicznych z różnych źródeł (w tym opłat abonamentowych, budżetu państwa, komunikatów handlowych i sprzedaży praw do audycji), wskazuje się jednak przy finansowaniu z opłat abonamentowych lub środków budżetowych na konieczność zapewnienia takich mechanizmów, aby uprawnienia decyzyjne władz w zakresie finansowania nie mogły służyć do wywierania wpływu na działalność redakcyjną nadawcy.*”

Nadawcy publiczni nie mogą prowadzić normalnej działalności w wykonywaniu powierzonej im misji publicznej bez jasnej i pewnej perspektywy finansowania ich zadań. Przy utrzymaniu aktualnego, szerokiego zakresu zwolnień od opłat abonamentowych, motywowanych względami społecznymi, podpisana ostatnio ustawa zapewni mediom publicznym bardziej adekwatne finansowanie publiczne realizowanej przez nie misji.

W krajach UE rozwiązania systemowe w większości uwzględniają wpłaty abonamentowe (np. Niemcy, Austria, Francja). Jednakże zobowiązanie do płacenia abonamentu jest tam bardzo poważnie traktowane przez płacących i przez państwo. W Niemczech np. za niepłacenie opłaty abonamentowej można nawet podlegać karze więzienia. Opłaty abonamentowe są tam w przeliczeniu na złotówki przeważnie znacząco

wyższe, co w sumie prowadzi do nieporównywalnie dużych funduszy przeznaczanych na działalność misyjną mediów publicznych.

Do czego mógł doprowadzić brak podpisu prezydenta pod uchwaloną ustawą?

Opozycja oraz wspierające ją media wywierały nacisk na Prezydenta, aby uchwalonej ustawy nie podpisywał, a kwotę w niej zapisaną skierował na onkologię. Warto rozważyć do czego mógł doprowadzić taki stan prawny.

Koszty działalności misyjnej mediów publicznych byłyby pokrywane tylko z abonamentu i z wpływów pozyskanych z reklam, sponsorowania audycji itp. Prognozowane wpływy abonamentowe ocenia się na maksymalnie 650 mln. zł. Przygotowany już plan programowo-finansowy mediów publicznych na rok 2020 obejmuje koszty misji w wysokości prawie 3200 mln. zł. Po uwzględnieniu planowanej kwoty z wpływów abonamentowych oraz przychodów własnych zapewni się jedynie 41% kosztów misji. Brak rekompensaty obejmującej prawie 59% kosztów misji musiałoby doprowadzić do znaczącej redukcji zadań misyjnych mediów publicznych, w szczególności zaś TVP S.A. Można więc sobie wyobrazić, jak wyglądałby program każdego z nadawców publicznych, przy braku dofinansowania działalności misyjnej przez rekompensatę z tytułu wprowadzonych przez ustawodawcę zwolnień z wnoszenia opłaty abonamentowej.

Wszystko to pokazuje wyraźnie, iż decyzja Prezydenta RP przekazana na konferencji prasowej w dniu 6 marca br. była słuszną i jedyną możliwą do zrealizowania. W przeciwnym razie wypełnianie zadań misyjnych przez media publiczne nie byłoby możliwe.

Profesor Janusz Kawecki, członek KRRiT