

Opinia ekspertów Rady Europy
p. Jean-François Furnémont i dr Eve Salomon
na temat
trzech projektów ustaw dotyczących
polских mediów publicznych

Spis treści

Wstęp

- I. Ustawa o mediach narodowych**
 - 1. Niezależność redakcyjna**
 - 2. Misja mediów publicznych i konserwatywne uprzedzenie**
 - 3. Dyrektor naczelny**
 - 4. Rada Mediów Narodowych**
 - 5. Społeczna Rada Programowa**
 - 6. Krajowy regulator mediów (KRRiT)**

- II. Ustawa – Przepisy o wejściu w życie ustawy o mediach narodowych oraz ustawy o składce audiowizualnej**

Dziennikarze i kierownicy średniego szczebla

- III. Ustawa o składce audiowizualnej**
 - 1. Kontrola kosztów pobierania**
 - 2. Ocena wpływu ustalenia wysokości składki audiowizualnej**
 - 3. Zaangażowanie instytucji w system ich finansowania**
 - 4. Obciążenia poborców**
 - 5. Brak opisanie procedury egzekucji składki**

WSTĘP

20 kwietnia 2016 r. Marszałek Sejmu (niższej izby polskiego parlamentu) otrzymał zestaw trzech projektów ustaw dotyczących mediów publicznych:

- Projekt ustawy o mediach narodowych,
- Projekt ustawy o składce audiowizualnej
- Projekt ustawy przepisy o wejściu w życie ustawy o mediach narodowych oraz ustawy o składce audiowizualnej.

Niniejsza opinia jest uzupełnieniem *Opinii Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Rządów Prawa, Dyrekcji Generalnej Społeczeństwa Informatycznego i Przeciwdziałania Przemocności, Departamentu Społeczeństwa Informatycznego, przygotowanej na podstawie ekspertyzy Dr Krisztiny Rozgonyi i Eve Salomon na temat polskiej ustawy z 30 grudnia 2015 r. zmieniającej ustawę o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r., przedstawionej 3 lutego 2016 r.* (tymczasowej zmiany ustroju mediów), ponieważ zapowiadany przez polski rząd pakiet ustaw reformujących media publiczne został ostatecznie ogłoszony.

Obecna opinia analizuje czy pakiet trzech projektów ustaw dotyczących polskich mediów publicznych jest zgodny ze standardami Rady Europy w zakresie wolności mediów, a szczególnie z:

- Artykułem 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- Europejską Konwencją o Telewizji bez Granic;
- Zaleceniem CM/Rec(2016)4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników mediów;
- Deklaracją Komitetu Ministrów o zarządzaniu mediami publicznymi (z 15 lutego 2012 r.);
- Zaleceniem CM/Rec(2012)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zarządzania mediami publicznymi;
- Zaleceniem 1878(2009) Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie finansowania nadawców publicznych;
- Deklaracją Komitetu Ministrów w sprawie niezależności i funkcji regulatorów mediów (z 28 marca 2008 r.);
- Zaleceniem CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym;
- Zaleceniem CM/Rec(2007)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej;
- Deklaracją Komitetu Ministrów w sprawie gwarancji niezależności nadawców publicznych w państwach członkowskich (z 27 września 2006 r.);
- Zaleceniem 1641(2004) Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie nadawców publicznych;
- Zaleceniem CM/Rec(2000)23 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezależności i zadań regulatorów sektora nadawców;
- Zaleceniem CM/Rec(96)10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych.

Analiza skupia się na wpływie proponowanych zmian na demokratyczne zarządzanie i mechanizmy kontroli finansowej mediów publicznych w zgodzie ze standardami Rady Europy (CoE), szczególnie

takimi jak niezależność redakcyjna i autonomia instytucjonalna jednostek publicznej radiofonii i telewizji.

Dwoje ekspertów zostało wyznaczonych przez Radę Europy do przygotowania tej analizy prawnej. Rada Europy otrzymała tę analizę 18 maja 2016 r.

Projekty ustaw zanalizowano pod kątem zgodności z międzynarodowymi dobrymi praktykami ochrony prawa do wolności wypowiedzi, opisanymi w standardach Rady Europy oraz z innymi rekomendacjami i deklaracjami, które wyjaśniają i rozwijają zasady, wymogi i minimalne standardy dotyczące tych fundamentalnych praw, opisanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹.

Zgodnie ze standardami Rady Europy, ramy prawne powinny zapewnić wystarczający poziom niezależności dziennikarskiej i autonomii instytucjonalnej mediów publicznych. Niezależność jako zasada zarządzania i jego zasadniczy wymóg, powinna funkcjonować na co najmniej trzech różnych poziomach:

- struktur formalnych i zasad postępowania, które zapewniają niezależność równoważoną odpowiedzialnością;
- efektywnego procesu zarządzania organizacją, który zapewnia wypełnianie misji publicznej na najwyższym poziomie jakościowym, pozwalając nadawcy na innowacyjne dostosowywanie się do zmieniających się potrzeb odbiorców oraz na uwzględnienie reprezentacji mniejszości, w tym mniejszości „gender”;
- określenia kultury operacyjnej organizacji uwzględniającej przede wszystkim przejrzystość, otwartość, dialog i odpowiedzialność w stosunkach z odbiorcami i zainteresowanymi podmiotami.

¹ Patrz między innymi Manole i Inni przeciwko Mołdawii (skarga nr 13936), punkt 107: „Jak zostało powiedziane wyżej [...] pozytywne zobowiązanie wynika z Artykułu 10. Państwo, jako ostateczny gwarant pluralizmu, musi poprzez prawo i praktykę zapewnić za pomocą radia i telewizji dostęp obywateli do bezstronnej i dokładnej informacji oraz różnorodnych opinii i komentarzy, odzwierciedlających między innymi zróżnicowanie poglądów politycznych w kraju oraz to, że dziennikarze i inni pracownicy mediów audiowizualnych nie są powstrzymywani w przekazywaniu tych informacji i komentarzy. Tam, gdzie państwo decyduje się zapewnić publiczny system nadawania, prawo krajowe i praktyka muszą gwarantować oferowanie przez ten system pluralistycznych programów. W związku z tym standardy mediów publicznych uzgodnione przez Państwa Członkowskie na forum Komitetu Ministrów Rady Europy dają wskazówki, w jaki sposób należy podchodzić do interpretacji Artykułu 10 w tym zakresie”.

ANALIZA

I. Ustawa o mediach narodowych**1. Niezależność redakcyjna**

1.1. Artykuł 3 ust.2 projektu ustawy o mediach narodowych wylicza misję publiczną narodowych instytucji radiofonii i telewizji i kładzie nacisk na to, by ta misja ta była wykonywana z „zachowaniem zasad bezstronności, pluralizmu, niezależności i wysokiej jakości”. W tym samym tonie art.4 dodaje, że te instytucje powinny zachować „wysokie profesjonalne i etyczne standardy dziennikarstwa”, a artykuł 5 ust.1 podkreśla, że „instytucje działają samodzielnie kształtując treści i formy swoich przekazów zgodnie z zasadami niezależności redakcyjnej”. Pozostaje to w zgodzie z Deklaracją o zarządzaniu mediami publicznymi², która stwierdza „media publiczne muszą pozostać niezależne od wpływów politycznych lub ekonomicznych i osiągać wysokie standardy bezstronności, obiektywizmu i uczciwości”.

Jednakże, o ile niezależność redakcyjna jest uznawana co do zasady, to w praktyce projekt ustawy zawiera zbyt wiele wyjątków od niej.

1.2. Art.13 zmusza instytucje do bezwarunkowego nadawania wszystkich wystąpień Marszałków Sejmu i Senatu, Prezydenta i Premiera. Zmuszanie nadawców do przekazywania stanowisk czterech różnych przedstawicieli państwa bez jakiegokolwiek ograniczenia liczby tych wystąpień, ich długości i powodu jest poważnym naruszeniem niezależności redakcyjnej; jest nim także fakt, że te instytucje nie mają żadnej swobody w ustaleniu pory nadawania tych wystąpień.

Jest to niezgodne z Zaleceniem gwarantującym niezależność mediów publicznych³, zgodnie z którym „Przypadki zmuszania nadawców publicznych do przekazywania informacji, oświadczeń lub komunikatów urzędowych, informowania o działaniach lub decyzjach władz publicznych lub przydzielania takim władzom czasu antenowego powinny być ograniczone do wyjątkowych przypadków, jednoznacznie określonych w przepisach prawa”.

1.3. Art.14 ust.1 zmusza instytucje do przedstawiania „w sposób rzetelny i pluralistyczny stanowiska zarejestrowanych w Rzeczypospolitej Polskiej partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych”. Ta sprawa powinna być traktowana zgodnie z zasadami autonomii redakcyjnej i etyką dziennikarską.

Co więcej, art.14 ust. 2 jest sformułowany w taki sposób, że ogranicza niezależność redakcyjną mediów publicznych, sprawiając wrażenie iż wymienione organizacje mają prawo bezpośredniego nadawania swoich przekazów, co powinno, jako zasada, być pozostawione do decyzji i odpowiedzialności redakcji (art.14 ust.2 pkt 1), a nawet daje im prawo wyboru przedstawiciela, który powinien otrzymać prawo do takiego przekazu (art.14 ust.2 pkt 2).

Art.15 zmusza instytucje do umożliwienia także „organizacjom pożytku publicznego nieodpłatnego informowania o prowadzonej przez nie działalności nieodpłatnej”.

Te trzy uprawnienia, połączone z brakiem jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do czasu antenowego, mogą prowadzić beneficjentów tego prawa do nadużywania go do promocji swoich interesów i zadań.

² Deklaracja Komitetu Ministrów o zarządzaniu mediami publicznymi (z 15 lutego 2012).

³ Zalecenie CM/Rec (96)10 w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych.

Patrz: <http://www.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/rada-europy/> (dopisek tłumacza).

Byłoby to nie tylko naruszeniem redakcyjnej niezależności mediów publicznych, ale także prowadziłoby do arbitralnego naruszania ich polityki programowej i zagrażałoby ogólnej wiarygodności tych mediów wśród odbiorców.

Możliwości dostępu do czasu antenowego dane przez art.13 projektu powinny być sformułowane bardziej restrykcyjnie, a możliwości opisane w art.14 i 15 powinny być pozostawione decyzjom redakcyjnym tych mediów (lub co najmniej sformułowane w taki sposób, żeby nie sprawiało to wrażenia, iż każda instytucja czy organizacja ma prawo do czasu antenowego kiedykolwiek tego zechce; chodzi raczej o generalny wymóg pluralizmu).

1.4. Zgodnie ze standardami Rady Europy różnica między „prawdziwymi mediami publicznymi z redakcyjną i operacyjną niezależnością od państwa” a nadawcą państwowym polega na tym, że ten ostatni ma „silne powiązania z państwem, a osłabioną odpowiedzialność wobec szerokiego kręgu odbiorców lub społeczeństwa obywatelskiego (z Zalecenia o zarządzaniu mediami publicznymi)⁴.

Nowy system zarządzania mediami publicznymi, oceniany zgodnie z tymi zasadami, stanowi krok wstecz, w stronę nadawcy państwowego, którego cechuje połączenie istotnej słabości dyrektora wykonawczego i kadry zarządzającej, silnej władzy Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych (RMN), niekonsekwentnej roli Społecznych Rad Programowych (SRP), które są jedynym ciałem reprezentującym zróżnicowane społeczeństwo, likwidacji kontroli przez niezależnego regulatora mediów i braku odpowiedzialności tych mediów wobec ich odbiorców.

Artykuły 13, 14 i 15 powinny zostać poprawione tak, by dawały generalne uprawnienia do decydowania o kwestiach redakcyjnych dyrektorom, będącym redaktorami naczelnymi.

Artykuł 13 w obecnym brzmieniu jest bezpośrednią ingerencją w niezależność redakcyjną poprzez wymóg nadawania lub publikowania (przez Polską Agencję Prasową) szerokiej gamy stanowisk określonej grupy osób zajmujących stanowiska polityczne. Głowa Państwa powinna mieć prawo do czasu antenowego tylko w czasie sytuacji nadzwyczajnej lub o wadze państwowej.

Art.14 i 15 powinny być poprawione tak, by było jasne, iż korzystanie z czasu antenowego zawsze zależy od decyzji redakcji.

2. Misja mediów publicznych i uprzedzenie konserwatywne

Zalecenie w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej⁵ stwierdza, że: „Państwa członkowskie powinny zachęcać media publiczne do odgrywania aktywnej roli w promowaniu społecznej jedności i integracji wszystkich społeczności, grup społecznych i wiekowych, włączając w to mniejszości, młodzież, osoby starsze, kategorie nieuprzywilejowane lub społecznie upośledzone, itd., respektując jednocześnie ich zróżnicowanie i potrzeby”. W tym samym duchu, zgodnie z Deklaracją o zarządzaniu mediami publicznymi⁶ „podstawowym zadaniem mediów publicznych jest wspieranie takich celów ogólnych jak postęp społeczny, świadomość procesu demokratycznego, zrozumienie międzykulturowe i integracja społeczna, i osiągnięcie tych celów poprzez zróżnicowaną i wysokiej jakości zawartość programową”.

⁴ Zalecenie CM/Rec(2012)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zarządzania mediami publicznymi.

⁵ Zalecenie CM/Rec(2007)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej.

⁶ Deklaracja Komitetu Ministrów o zarządzaniu mediami publicznymi (z 15 lutego 2012).

W wielu artykułach projektu ustawy o mediach narodowych misja tych instytucji została określona w taki sposób, że (nawet jeśli część z tych zapisów pochodzi z obowiązującej ustawy o radiofonii i telewizji) obecnie nacisk położony jest na promocję wartości patriotycznych i konserwatywnych: „kultywowanie tradycji narodowej oraz wartości patriotycznych i humanistycznych” (art.3 ust.2), „przyczynianie się do zaspokajania duchowych potrzeb słuchaczy i widzów (art.3 ust.2), respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości (art.4 ust.2); „utrwalanie wspólnoty narodowej” (art.9 pkt 2), „przeciwdziałanie wypaczaniu obrazu historii Polski” (art.9 pkt 3), „ukazywanie wartości życia rodzinnego i działanie na rzecz umacniania rodziny” (art.9 pkt 9).

Wszystkie te sformułowania sugerują głęboko konserwatywne podejście do tworzenia zawartości programowej, co jest niezgodne ze standardami Rady Europy, a także z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie stosowania Artykułu 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁷.

Art.3 ust.2 projektu odnosi się do misji publicznej mediów rozumianej jako kultywowanie „tradycji narodowej oraz wartości patriotycznych i humanistycznych”. W porównaniu z ustawą o radiofonii i telewizji z 1992 roku jest to wymaganie nowe i może być rozumiane jako wymaganie od nadawcy publicznego by wspierał rząd. „Wartości patriotyczne” to określenie podlegające interpretacji i może być nadużywane przez rozumienie tych wartości jedynie jako tych, które wspierają aktualną politykę rządu. Także określenie „wartości humanistyczne” nie jest precyzyjne. Dlatego ten zapis powinien być usunięty.

Art.4 ust.2 stwierdza, że nadawca publiczny „respektuje chrześcijański system wartości”. Taki zapis jest także w obecnej ustawie o radiofonii i telewizji z 1992 roku, ale jest to sprzeczne z zasadami pluralizmu, zróżnicowania i niedyskryminacji. Chociaż większość obywateli Polski określa się jako chrześcijanie, w kraju żyją także Żydzi, muzułmanie, hinduiści i buddyści. Ten zapis powinien być usunięty.

Art.9 ust.3 - wymóg „przeciwdziałania wypaczaniu obrazu historii Polski” powinien być usunięty. Nie jest zadaniem nadawcy publicznego, ani regulatora decydowanie co jest, a co nie jest „właściwą” historią. W wymiarze praktycznym nie można przewidzieć, jak media publiczne miałyby być oceniane za wypełnianie tego zadania. Co nie przeszkadza we włączeniu do misji mediów publicznych programów o historii Polski.

Art.9 ust.9 - wymóg ukazywania „wartości życia rodzinnego” podważa pluralizm i może działać na niekorzyść mniejszości takich jak samotni rodzice i gospodarstwa domowe osób LGBT. Ten zapis powinien być usunięty.

Art.12 ust.2 dopuszcza używanie języka obcego lub języka mniejszości w określonych warunkach. Nadawanie w językach mniejszości powinno być promowane.

Istnieje oczywiste napięcie między zasadniczą misją mediów publicznych w rozumieniu Zalecenia w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania ich zawartości programowej⁸, a misją sformułowaną w projekcie ustawy. Wskazane jest usunięcie szerokich, poddających się różnej interpretacji pojęć takich jak patriotyzm, ponieważ jest to w sposób oczywisty odniesienie, które może być nadużywane w celu tłumienia głosów wszystkich przeciwników rządu. Wskazane jest także usunięcie zadania „przeciwdziałania” jakimkolwiek prezentacjom historii: zajmowanie ideologicznego stanowiska w debatach o wydarzeniach historycznych nie jest misją nadawcy publicznego.

Wreszcie rekomendujemy unikanie jakichkolwiek odniesień do kształtowania opinii. Nie jest obowiązkiem nadawcy publicznego „kształtowanie poglądów obywateli” wspomniane w art.9 pkt.6

⁷ Manole i Inni p. Mołdawii, op. cit.

⁸ Op. cit.

projektu, ale przeciwnie - pomoc im w formułowaniu ich własnej opinii (o czym w istocie wspomina art.9 pkt 7).

3. Dyrektor naczelny

3.1. Stanowisko dyrektora naczelnego jest bardzo istotne, ponieważ ta osoba zastąpi obecny zarząd i będzie reprezentować instytucję.

Zgodnie z Zaleceniem w sprawie zarządzania mediami publicznymi⁹ „bez widocznej niezależności działania od rządu i innych instytucji lub osób mających w tym interes, oraz bez prawa do inicjatyw, organizacje mediów publicznych nie są w stanie utrzymać wiarygodności i stracą (albo nigdy nie zyskają) poparcie społeczne jako miejsce prowadzenia debaty publicznej i rozliczania rządzących”.

Projekt nie daje dyrektorowi naczelnemu takiej niezależności działania i inicjatywy.

Projekt powinien dać więcej uprawnień do zarządzania tym, którzy kierują codzienną pracą instytucji (czyli dyrektorowi naczelnemu) kosztem ciała nadzorującego (czyli Rady Mediów Narodowych), szczególnie w sprawach mianowania. Wypełniłoby to wymogi Zalecenia w sprawie zarządzania mediami publicznymi, zgodnie z którymi zaangażowanie państwa „zwykle nie powinno rozciągać się na mianowanie osób na stanowiska wykonawcze i zarządcze”.

3.2. Projekt nie precyzuje kryteriów wyboru do mianowania dyrektora naczelnego, przeciwnie niż ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 roku, która wspominała o osobach „posiadających kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji”. Powinny być ustanowione jasne kryteria. Co więcej, projekt nie zawiera żadnych kryteriów do stosowania w procedurze mianowania.

3.3. Powody odwołania dyrektora naczelnego są szerokie i niejasne, szczególnie w porównaniu z sytuacją obecną. W połączeniu z krótką kadencją tworzy to system odpowiedzialności wobec RMN, który nie daje dyrektorowi naczelnemu żadnej swobody działania.

Powody odwołania są zbyt szerokie i prawdopodobnie spowodują kształtowanie linii redakcyjnej raczej przez RMN, niż przez zespół redakcyjny, przeciwnie niż zalecają to standardy Rady Europy. Ogólnie, projekt ustawy powinien zapewniać dyrektorowi naczelnemu i jego/jej zespołowi pełen zestaw narzędzi menadżerskich do prowadzenia codziennej pracy i podejmowania takich decyzji redakcyjnych, jakich ich rola wymaga.

Art.25 ust.2 pkt 3 pozwala na dymisję dyrektora naczelnego przez Radę jeżeli nie zatwierdzi ona dwuletniego planu pełnienia misji publicznej lub rocznego planu programowo-finansowego. To daje Radzie kontrolę wykonawczą, która się jej nie należy i powoduje rzeczywiste zamieszanie w jej pozycji i działaniu.

Zgodnie z art.19 Rada Mediów Narodowych razem ze Społeczną Radą Programową i dyrektorem naczelnym rozpatruje projekt planu zanim go zatwierdzi. To jest moment, w którym Rada może przedyskutować z dyrektorem naczelnym wszelkie sugestie zmian, jakie może mieć. Pozostawienie opcji zwolnienia dyrektora naczelnego jest bronią atomową, która usuwa możliwość negocjacji i dyskusji, zastępując je zagrożeniem istotnie ograniczającym kontrolę redaktorską sprawowaną przez dyrektora naczelnego.

⁹ Op. cit.

Dla ochrony niezależności redakcyjnej Komitet Ministrów zalecał¹⁰ by pracownicy, włączając w to zarządy, byli chronieni przed takimi naciskami i ingerencjami. Szczególnie nie powinno być możliwe podejmowanie wymierzonych w nich arbitralnych decyzji. Jakakolwiek decyzja dyscyplinarna lub decyzja o zakończeniu zatrudnienia musi mieć precyzyjne uzasadnienie w faktach i być zaskarżalna, włącznie z drogą sądową. Dlatego możliwość zwolnienia dyrektora naczelnego w przypadku nie zatwierdzenia dwuletniego planu pełnienia misji powinna być usunięta. Zamiast tego wydaje się racjonalne zapisanie, jako powodu zwolnienia dyrektora naczelnego, nie wypełnienia w sposób znaczący warunków dwuletniego planu wykonywania misji. Wynika to z odpowiedzialności dyrektora naczelnego za wykonanie uzgodnionego planu; jeżeli następuje istotne niewykonanie tego co zostało uzgodnione, to jest to sygnał, że dyrektor naczelny odpowiada za naruszenie warunków jego/jej kontraktu.

Art.25 ust.2 pkt 4 także powinien zostać usunięty podobnie jak art.25. ust.2 pkt 5. Zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów dymisja dyrektora naczelnego może być spowodowana tylko poważnym naruszeniem warunków kontraktu. „Ujemna ocena” jest zbyt niejasna i subiektywna. SRP ma jedynie rolę doradczą i nie powinna mieć w żadnym razie prawa do decydowania o dymisji kierownictwa. SRP nie jest mianowana w przejrzysty, niezależny sposób i dlatego nie powinna być wyposażona w jakiegokolwiek uprawnienia władcze.

Art.25 ust.3 – w każdą decyzję dotyczącą zwolnienia dyrektora naczelnego zawsze powinna być włączona cała Rada. W takim przypadku musi być jasno sprecyzowane, że ilekroć uprawniony do działania jest Przewodniczący Rady, może on działać jedynie ze wsparciem całej Rady.

3.4. Kadencja dyrektora naczelnego jest zbyt krótka by zapewnić jemu/jej możliwość wypracowania sensownej strategii. Zalecane jest znaczne wydłużenie kadencji po to, by dać czas na opracowanie i wdrożenie strategicznego planu dla instytucji (na przykład sześć lat, tak jak ma to miejsce w przypadku RMN). Zastąpienie istniejących kontraktów przez mianowanie na dwa lata jest niewystarczające. Dwa lata to za krótki okres dla osób zarządzających by mogły one podejmować strategiczne, długofalowe decyzje; wynikający z niego brak bezpieczeństwa zatrudnienia czyni ich podatnymi na presję z powodów politycznych.

Poza kwestią efektywności działania podczas tak krótkiej kadencji, są jeszcze zastrzeżenia co do niezależności tak umocowanego dyrektora naczelnego: im krótsza kadencja, tym silniejsza kontrola polityczna. Dlatego kadencja dyrektora naczelnego powinna być wydłużona po to, by kierownictwo instytucji mogło opracować i wykonać plany strategiczne i być bardziej niezależne od wpływów politycznych i innych¹¹.

3.5. Zalecenie R(96)10 w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych szczegółowo zapewnia, że „Zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy”.

Ustawa o mediach narodowych niedostatecznie chroni zarządy tych mediów przed takim ryzykiem.

¹⁰ Zalecenie CM/Rec (96)10 w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, patrz: <http://www.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/rada-europy/> (dopisek tłumacza).

¹¹ Byłoby wskazane skoordynować długość kadencji dyrektorów naczelnych z długością kadencji członków Rady Mediów Narodowych (porównaj art. 39 pkt. 6 prawa o mediach narodowych).

W istocie mandat dyrektora naczelnego zawiera takie ryzyko, ponieważ podlega on skrupulatnej kontroli i jest zagrożony przez Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych, co ogranicza niezależność instytucji, którą kieruje poprzez:

- brak możliwości wyboru i odwołania przez dyrektora naczelnego jego/jej zastępców; jest to prerogatywa Przewodniczącego RMN;
- brak możliwości wyboru i odwołania przez dyrektora naczelnego dyrektorów regionalnych oddziałów telewizji publicznej; to także jest prerogatywa Przewodniczącego RMN;
- brak możliwości ustalenia przez dyrektora naczelnego polityki płacowej w podległej mu instytucji; należy to do RMN.

Rada nie powinna mieć prawa do ustalania wynagrodzeń całej kadry kierowniczej ponieważ jest to funkcja wykonawcza (art. 27). To dyrektor naczelny jest odpowiedzialny za przygotowanie budżetu; płace powinny być zatem częścią jego/jej pola decyzji.

Jakkolwiek kluczowa współpraca powinna mieć miejsce między dyrektorem naczelnym a Przewodniczącym Rady, to jednak powinien mieć on dostęp do wszystkich członków RMN (art.28).

Jest niewłaściwe, by Przewodniczący Rady, który jest mianowany bezpośrednio przez Marszałka Sejmu, miał prawo do mianowania i zwalniania dyrektorów naczelnych i ich zastępców w mediach narodowych.

3.6. Zasady rekrutacji na stanowiska zarządzające w mediach narodowych [dyrektor naczelny, zastępca, dyrektorzy oddziałów terenowych – przyp. tłum.] opisane w art.24 ust.3 wskazują, że wszystkie zgłoszenia muszą przechodzić przez odpowiedniego szczebla Społeczne Rady Programowe.

Nie ma to uzasadnienia; rodzi to szeroki konflikt interesów ponieważ, na co wskazuje art.24 ust.5, członkowie SRP opiniują zgłoszenia na te stanowiska. Zgłoszenia powinny być kierowane bezpośrednio do Rady Mediów Narodowych. Nie jest również jasne dlaczego członkowie SRP opiniują zgłoszenia, skoro nie biorą udziału w procesie wysłuchania kandydatów (biorą w tym udział tylko członkowie RMN).

Byłoby lepiej, gdyby te wysłuchania kandydatów odbywały się w obecności całej Rady i być może jednego lub dwóch członków SRP, a decyzja była podejmowana przez wszystkich biorących udział w wysłuchaniu (głosem większości), a nie jedynie przez Przewodniczącego Rady. Nie ma powodu, by Przewodniczący miał prawo do mianowania osób, które nie zyskały aprobaty większości osób prowadzących wysłuchanie.

4. Rada Mediów Narodowych

4.1. To dobrze, że „Członkowie Rady są w wykonywaniu swoich funkcji niezależni, służąc dobru publicznemu”(art.40). Jednakże szczegółowe zapisy odnoszące się do mianowania, kompozycji i funkcjonowania Rady są raczej sprzeczne z tą zasadą, niż ją wspierają.

Jeśli chodzi o mianowanie członków Rady, to kryteria są zbyt nieostre. Co więcej, nie ma procedury mianowania, co oznacza, że obywatel nie może aplikować o pozycję członka Rady, a proces mianowania nie podlega publicznemu sprawdzeniu (takiemu jak otwarte przesłuchanie kandydatów). To otwiera drzwi do mętnych, upolitycznionych nominacji do instytucji, która ma poważny wpływ na zarządzanie mediami narodowymi.

Skład RMN jest w pełni upolityczniony (dwóch członków mianowanych przez Marszałka Sejmu, dwóch przez Senat i dwóch przez Prezydenta Rzeczypospolitej). Co więcej, upolitycznienie to :

- daje przeważający głos większości parlamentarnej: fakt, że dwóch członków wyznaczonych przez Marszałka Sejmu musi być zgłoszonych przez największy klub opozycyjny w Sejmie oznacza, że pozostałych pięciu członków będzie miało poparcie partii rządzącej; sformułowanie w uzasadnieniu projektu ustawy, że „Po raz pierwszy ustawa zagwarantuje opozycji udział desygnowanej przez nią osoby w składzie RMN” wzmacnia to odczucie;¹²
- kompletnie ignoruje wszelką inną opozycję, poza najliczniejszą. Taki system nie jest w zgodzie z Zaleceniem w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych¹³, które stanowi, że „Zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy. Zasady takie powinny zwłaszcza gwarantować, że członkowie takich organów są powoływani w sposób otwarty i pluralistyczny, wspólnie reprezentują interesy całego społeczeństwa”.

4.2. Wyłączenia z członkostwa w Radzie są zbyt słabe. Odnoszą się one jedynie do organów wykonawczych i administracyjnych otwierając drogę do obecności osób zajmujących pozycję w organach wybieralnych lub w partiach politycznych.

Uwzględniony został jedynie konflikt interesów „między działaniem w interesie mediów narodowych a działaniem w interesie innego podmiotu rynku mediów”(art.39 ust.5 pkt 3), co - jak się wydaje - nie obejmuje sytuacji posiadania osobistego (bezpośrednio lub przez krewnych) interesu w tym sektorze.

Projekt nie zawiera ograniczeń na wzór tych, które dotyczą członków KRRiT nie mogących być członkami „we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych” (art.8 ust.3 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji).

Nie ma żadnego powodu ustanawiania odrębnych zasad zwalniania Przewodniczącego Rady i jej pozostałych członków, ani uniemożliwiania dymisji Przewodniczącego.

Sposób, w jaki został napisany projekt tej ustawy, może prowadzić do wniosku, że kluczowe decyzje w Radzie są podejmowane przez Przewodniczącego: tak jest w przypadku nominowania, odwoływania i relacji Rady z dyrektorem naczelnym.

Aby uniknąć wszelkich nieuprawnionych interpretacji zdecydowanie zalecamy przeformułowanie odpowiednich zapisów ustawy w taki sposób, by stało się jasne, że wszelkie decyzje Rady podejmowane są przez jej pełen skład.

RMN została ukształtowana w taki sposób, że jeden z członków reprezentuje opozycję. Z tego względu kolektywne funkcjonowanie Rady powinno być regułą; inaczej obecność przedstawiciela opozycji nie będzie miała żadnego wpływu na najważniejsze decyzje Rady.

¹² Projekt ustawy o mediach narodowych, art.39 ust.2: „Jednego z członków Rady Sejm powołuje spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez najliczniejszy z klubów poselskich tworzonych przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów”. Zapis ten był zmieniany w trakcie pracy nad ustawą. (przyp. tłumacza).

¹³ Zalecenie CM/Rec (96)10 w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, patrz: <http://www.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/rada-europy/> (przyp. tłumacza).

5. Społeczna Rada Programowa

Jest zjawiskiem pozytywnym, że poprzez kompozycję Społecznej Rady Programowej uwzględnia się reprezentację jak najszerszego spektrum społeczeństwa. Powinny jednak zostać uwzględnione kryteria kwalifikowania się w skład tej Rady.

Z uznaniem stwierdzamy, że projekt ustawy zapewnia także autonomię tych rad i podkreśla, że ich członkowie powinni służyć interesowi społecznemu, a nie interesom organizacji, które reprezentują. Jednakże powinno także być wyraźnie podkreślone, że członkowie SRP nie mogą otrzymywać instrukcji od tych organizacji.

Rola jaką pełnią Społeczne Rady Programowe powinna być wyjaśniona. Określa się je jako ciała doradcze, ale czasami biorą one udział w procesie decyzyjnym.

Podobnie jak w przypadku RMN powinno być jasne, że decyzje podejmowane są przez te Rady w pełnym składzie. Z tego względu powinno się unikać jakiegokolwiek odwołania do decyzji podejmowanych przez Przewodniczącego SRP.

6. Krajowy regulator mediów (KRRiT)

Wiele zadań wypełnianych obecnie przez KRRiT zostało przypisanych RMN. Dotyczy to nie tylko zadań obejmujących media publiczne (określanie wysokości abonamentu radiowo-telewizyjnego, mianowanie rad nadzorczych i zarządów...).

Dotyczy to także bardziej generalnych uprawnień RMN, dotyczących organizacji sektora nadawczego (np. art.41 ust.1 pkt 4 „opiniuje projekty ustaw i innych aktów normatywnych w zakresie mającym istotne znaczenie dla funkcjonowania instytucji lub Funduszu” oraz art.41 ust.1 pkt 7 „współpracuje z organami państwowymi oraz z innymi podmiotami w zakresie związanym z jej kompetencjami”), które są w sprzeczności z obecnymi zadaniami KRRiT, do której zadań należy „projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji” oraz „opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie” (art.6 ust.2 pkt 1 oraz art.6 ust.2 pkt 7 ustawy o radiofonii i telewizji).

Art.6 ust.2 Przepisów wprowadzających ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej uchyla sformułowanie ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r. wymagające od KRRiT „projektowania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”. Uzasadnienie projektu tej ustawy stwierdza, że przepis ten ma tylko znaczenie historyczne, ale powinien być poddany konsultacji społecznej przed jego wprowadzeniem¹⁴.

Projekt ustawy sprawia zatem wrażenie próby pomniejszenia roli niezależnego regulatora na korzyść nowo tworzonego ciała kontrolowanego przez większość parlamentarną, którego niezależność nie jest wystarczająco zabezpieczona.

¹⁴ Dokładnie brzmi to: „Przepis ten ma już tylko znaczenie historyczne – nie odpowiada roli obu organów według Konstytucji RP z 1997 r. i jest w praktyce martwy”(przyp. tłumacza).

6.2. Artykuł 7 ust.4 projektu ustawy sugeruje, że Rada Mediów Narodowych (w przeciwieństwie do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji) powinna nadzorować przestrzeganie prawa przez nadawców publicznych.

Dla szerokiego zakresu działań i odpowiedzialności określonych w ustawie o radiofonii i telewizji z 1992 r., łącznie z tymi, które są wymagane przez dyrektywę Unii Europejskiej o telewizji transgranicznej (AVMSD), ta kompetencja należy do krajowego regulatora mediów.

Rzeczywiście, w dyrektywie AVMSD oczekuje się, że za zgodność z dyrektywą odpowiedzialny będzie regulator krajowy (NRA), a nie rady nadzorcze nadawców. O ile więc można uznać, że Rada Mediów Narodowych może być odpowiedzialna za nadzór nad wypełnianiem misji publicznej, to jednak oczekiwanie, by miała ona bardziej generalny nadzór nad nadawcami nie jest racjonalne. To powinno pozostać w gestii KRRiT.

Art. 16 sugeruje rzeczywiście, że KRRiT utrzyma pewien stopień nadzoru regulacyjnego, jednak w takim przypadku art. 7 ust.4 powinien wyjaśnić, że RMN będzie odpowiedzialna za nadzór tych „kwestii prawnych, za które przede wszystkim odpowiada w tej ustawie”. To pozwoli uniknąć podwójnej odpowiedzialności i podwójnego karnia. Rola i kompetencje dwóch ciał muszą być jasno rozgraniczone, zawsze z poszanowaniem konstytucyjnej roli i prerogatyw KRRiT.

II. USTAWA PRZEPISY WPROWADZĄCE USTAWĘ O MEDIACH NARODOWYCH I USTAWĘ O SKŁADCE AUDIOWIZUALNEJ.

Dziennikarze i zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych średniego szczebla

Art.27 ust.1 ustawy wprowadzającej stanowi, że „Nawiązany przed dniem przekształcenia stosunek pracy pracownika przekształconej osoby prawnej zatrudnionego na czas nieokreślony na stanowisku dyrektora, zastępcy dyrektora, kierownika bądź zastępcy kierownika lub na stanowisku szefa redakcji bądź zastępcy szefa redakcji, wygasa z dniem 30 września 2016 r., chyba że do tego czasu strony zawrą umowę przewidującą dalsze trwanie stosunku pracy”.

W uzasadnieniu do tego projektu ustawy przytoczone są przypadki z przeszłości, kiedy to takie totalne zwolnienia miały miejsce¹⁵ i stwierdza się, że są one zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Ocena zgodności tego prawa z prawem Unii Europejskiej nie jest zadaniem tej opinii, ale nie ma wątpliwości, że zbiorowe zwolnienie całego kierownictwa przekształcanych spółek wprowadzi atmosferę strachu i oporu wobec zmiany wśród tych, którzy będą jej podlegali i zostali już zidentyfikowani jako osoby mianowane w mętnej i upolitycznionej procedurze. Może to również wywołać efekt mrozący dla wolności słowa, prowadzić do autocenzury i w rezultacie zubożyć debatę

¹⁵ „Podobny mechanizm dyskontynuacji zatrudnienia z mocy samego prawa był ustanawiany przez ustawodawcę w przypadku przekształceń niektórych struktur organizacyjnych realizujących inne zadania publiczne (art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. nr 41, poz. 361 ze zm.; art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz.U. nr 267, poz. 2258 ze zm.; art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o uchyleniu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”, Dz.U. z 2014 r. poz. 1856)” (przyj. tłumacza).

publiczną, ze szkodą dla społeczeństwa jako całości, co podkreślały Zalecenia w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników mediów¹⁶.

Jeśli chodzi o niezależność mediów publicznych, to zbiorowe zwolnienie wszystkich osób na stanowiskach kierowniczych, w tym redaktorów, daje sygnał, że zamiast naprawy rzekomego braku politycznej równowagi tworzy się nierównowagę innego rodzaju. Jest to wzmocnione przez fakt, że brak jest w projekcie ustawy kryteriów, które mają decydować o przerwaniu bądź kontynuacji zatrudnienia tych osób.

Taki zapis, bez indywidualnej oceny zdolności każdego członka obecnego kierownictwa przekształcanych instytucji do dalszego wykonywania swoich funkcji, sprawia wrażenie arbitralnego, przez co osłabia deklarowaną przez władze wolę zagwarantowania pełnej niezależności mediów publicznych, a przede wszystkim łamie zapisy Zalecenia w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych¹⁷, zgodnie z którymi „zarządy nadawców publicznych lub osoby fizyczne pełniące takie funkcje indywidualnie powinny ponosić odpowiedzialność z tytułu pełnienia funkcji wyłącznie wobec instytucji nadzorującej danego nadawcę publicznego.

Podjęte przez wyżej wspomniane organy nadzoru decyzje niekorzystne dla członków zarządów nadawców publicznych lub osób pełniących takie funkcje indywidualnie z powodu naruszenia przez nich obowiązków, powinny być odpowiednio uzasadnione wraz z przysługującym im odwołaniem do właściwych sądów”.

III. USTAWA O SKŁADCE AUDIOWIZUALNEJ

Celem tego projektu ustawy jest zastąpienie obecnego systemu finansowania mediów publicznych (opłata abonamentowa) przez jednolitą opłatę wnoszoną przez odbiorców końcowych energii elektrycznej.

1. Kontrola kosztów poboru

Kontrola kosztów poboru jest istotnym elementem w takim systemie. Niedawna analiza EBU wskazała, że kiedy pobór opłaty jest dokonywany przez operatora, koszty tego poboru różnią się znacznie i stają się bardzo wysokie (od 0,8% do 14,6% pobieranej sumy)¹⁸.

Dlatego jest wskazane, by ustawa stworzyła system, który pozwala na efektywną i przejrzystą publiczną kontrolę kosztów poboru składki audiowizualnej, tak by uniknąć nadużyć przez jej poborców i ubytku przychodów mediów publicznych. W części projekt to przewiduje, stwierdzając „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia (...) uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego i sprawnego poboru składki, jednolitego systemu jej ewidencjonowania przez inkasentów oraz kontroli informacji przekazywanych organowi podatkowemu”(Art.12 ust.3, ostatnie zdanie).

¹⁶ Zalecenie CM/Rec(2016)4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników mediów.

¹⁷ Zalecenie CM/Rec (96)10 w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, patrz: <http://www.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/rada-europy/> (przyp. tłumacza).

¹⁸ Patrz: http://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Annual-Report-11-12_EN.pdf (przyp. tłumacza).

Jest to tym ważniejsze, że działa bardzo dużo przedsiębiorstw rozprawdzających energię elektryczną (około 420), co nie pozwoli na uzyskanie korzyści skali w procesie poboru abonamentu.

Z projektu ustawy nie wynika jasno, jakie będą koszty poboru składki audiowizualnej. Art.13 wymienia ten koszt jako 0,20 PLN (czyli 1,3% jej wartości, ale z wyjątkiem pierwszego roku obowiązywania składki, kiedy wyniesie on 0,30 PLN, czyli 2% jej wartości), podczas gdy art.12 stwierdza, że „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia: d) wysokość wynagrodzenia inkasenta”. Tabela zamieszczona na końcu uzasadnienia projektu ustawy jeszcze powiększa to zamieszanie, ponieważ podaje koszt 3% dla pierwszego roku i 2% dla lat następnych. Wydaje się właściwe wyjaśnienie tych danych, jak również podanie szerszej oceny wpływu tych zmian na funkcjonowanie instytucji mediów publicznych.

Wreszcie, projekt ustawy powinien zawierać jaśniejsze stanowisko co do tego, jak i z jakiego źródła będą dochodzone opłaty audiowizualne niezapłacone lub zapłacone nie w pełni (egzekucja składki)¹⁹.

2. Ocena wpływu ustalenia wysokości składki audiowizualnej

Kwestia właściwego poziomu finansowania mediów publicznych wykracza poza ramy tej opinii.

To, co wydaje się ważne, to wykorzystanie szansy jaką daje planowana zmiana prawa do zaradzenia obecnemu niedofinansowaniu mediów publicznych.

Wskazane jest przeprowadzenie oceny wpływu tej zmiany i decyzji ustalenia wysokości składki na poziomie 15 PLN/miesiąc. Projekt ustawy zawiera informacje na temat wysokości przychodów spodziewanych z nowego systemu finansowania, ale nie daje żadnej informacji o tym, jak będą one podzielone pomiędzy 20 instytucji objętych systemem.

3. Zaangażowanie instytucji w system ich finansowania

Zarówno projekt ustawy o mediach narodowych, jak i projekt ustawy o składce audiowizualnej nie wyjaśniają jaki wpływ na każdą z tych instytucji będą miały przychody z nowego systemu, jakie konsultacje na temat poziomu finansowania będą z nimi prowadzone, w jaki sposób oceniane będzie zależność między poziomem finansowania a poziomem wypełniania misji oraz w jaki sposób instytucje uzyskają informacje na temat wieloletniej perspektywy swojego finansowania, tak aby mogły prowadzić planowanie strategiczne, decydować o inwestycjach i zapewnić kontynuację pełnienia misji publicznej.

Jest to niezgodne z Zaleceniem w sprawie zarządzania mediami publicznymi²⁰, które podkreśla, że

- „choć niewątpliwie to państwo jest odpowiedzialne za ustalenie metody poboru składki na media publiczne i poziomu ich finansowania, to jednak nie ma wątpliwości, że system ten musi być zaprojektowany tak, aby (...)

¹⁹ „Art.16. Egzekucję składki prowadzi się w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Z uzasadnienia ustawy o opłacie audiowizualnej: „Jednocześnie z wejściem w życie projektowanej ustawy o składce audiowizualnej wejdzie w życie (na mocy przepisów wprowadzających) nowelizacja ustawy Ordynacja podatkowa, która przesądzi, że na gruncie prawa podatkowego składka jest traktowana na równi z podatkiem i stosują się do niej wszystkie reguły prawa podatkowego.(...) Wierzycielem składki w sensie proceduralnym będzie organ podatkowy, a nie przedsiębiorca inkasujący składkę”. (przyp. tłumacza).

²⁰ Op. cit.

- media publiczne były konsultowane co do wysokości finansowania niezbędnego dla wypełnienia przez nie celów misji publicznej, a ich opinie były brane pod uwagę przy ustalaniu poziomu tego finansowania;
- finansowanie było odpowiednie do wypełnianie przez nie uzgodnionej roli i misji mediów publicznych, w tym zapewnienia im bezpiecznej przyszłości, co pozwala na rozsądne planowanie ich rozwoju”.

4. **Obciążenie poborców**

Nowy system poboru abonamentu radiowo-telewizyjnego powinien zapewnić większą pewność i jasność finansowania, ale propozycje mogłyby być bardziej proporcjonalne i mniej obciążające podmioty pobierające składkę. Wyjaśnienia wymagają zasady dochodzenia niezapłaconych należności. Biorąc pod uwagę niepewność tego procesu, powinna być przeprowadzona ocena wpływu regulacji po to, by wyeliminować wszelkie niedoskonałości przed wejściem prawa w życie.

Generalnie uważamy za dobre ustanowienie systemu zapewniającego stałe, przewidywalne opłaty od użytkowników mediów na rzecz kosztów zapewnienia mediów publicznych. Trzeba jednak podnieść kilka kwestii związanych z proporcjonalnością:

- nie uwzględnione są przypadki budynków mających jeden licznik energii elektrycznej, ale wielu użytkowników, takich jak hotele, domy studenckie lub miejsca, gdzie media publiczne będą rozpowszechniane jako część sfery komercyjnej – czyli bary i restauracje. Należy rozważyć podniesienie opłaty audiowizualnej dla komercyjnych końcowych użytkowników energii elektrycznej i tych, którzy zapewniają ją wielu użytkownikom.
- Wymogi wobec poborców wydają się bardzo wygórowane, szczególnie miesięczne raportowanie i płatności co dwa tygodnie.
- Istnieje 420 podmiotów rozprowadzających energię elektryczną. Są one różnej wielkości. Jednolita stawka za pobór opłaty audiowizualnej niekoniecznie będzie proporcjonalna, ponieważ małe przedsiębiorstwa poniosą wyższe koszty ustanowienia systemu poboru i jego utrzymania.

5. **Brak opisanie procedury egzekucji składki**

W dodatku brak jest ustaleń w jaki sposób wymuszać się będzie opłaty w przypadku ich nie wnoszenia. Jest ważne, by wiedzieć czy będzie to obowiązek władz podatkowych, a jeśli tak, to na jakich zasadach i jakim kosztem dla nich²¹.

²¹ Patrz przypis 19 (przyp. tłumacza).