

Uwagi KRRiT do poselskich projektów ustaw: o mediach narodowych, o składce audiowizualnej oraz przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej

I. Ograniczenie konstytucyjnej roli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Poselski projekt ustawy o mediach narodowych kwestionuje art. 213 Konstytucji, zgodnie z którym organem odpowiedzialnym za realizację misji publicznej mediów publicznych jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2004 r. sygn. akt: K 2/03, w którym stwierdzono, że „Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz ustawą o radiofonii i telewizji - KRRiT stoi z jednej strony na straży wolności słowa i niezależności mediów, z drugiej zaś odpowiada za realizację misji publicznej, która to misja mieści się w ...*interesie publicznym w radiofonii i telewizji*, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji.” W wyroku tym Trybunał uznał również, że „Wybór struktur organizacyjnych, za pomocą których będzie realizowana misja publiczna radia i telewizji należy do ustawodawcy - pod warunkiem wszakże, że odpowiedzialnym za realizację tej misji i sposób jej wykonania jest konstytucyjnie powołany w tym celu organ państwa - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji”. Również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2009 r. sygn. akt: Kp 1/08, mówi „Art. 213 ust. 1 Konstytucji określa ustrojową pozycję KRRiT. Pozycja KRRiT umożliwia ponoszenie przez ten organ odpowiedzialności za wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji, o których mowa w powołanym przepisie Konstytucji [...]. Należy zaznaczyć, że treść art. 213 ust. 1 Konstytucji, w szczególności wskazane w nim wartości, takie jak wolność słowa czy prawo do informacji, ma znaczenie dla realizacji misji publicznej”. Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 2/03 stwierdził wprost, że misja ta mieści się w „*interesie publicznym w radiofonii i telewizji*”, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji”. Także na gruncie art. 61 Konstytucji wskazuje się w doktrynie, że „konstytucja nie zabrania funkcjonowania kilku organów państwowych w sprawach radiofonii i telewizji, ale wszystkie one muszą podlegać KRRiT i to w takim stopniu, aby to podleganie pozwoliło jej ustrzec przed wszelkimi zagrożeniami trzy wskazane dobra (tj. wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji)¹”.

Poselski projekt ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej* przewiduje w art. 6 pkt 1) zmianę w ustawie o radiofonii i telewizji, polegającą na uchyleniu w art. 6 ust 2 pkt 1) tej ustawy przepisu nakładającego na Krajową Radę Radiofonii i Telewizji obowiązek projektowania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki Państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji.

Obowiązujący przepis wzmacnia spójność działań organów rządowych oraz działań KRRiT jako organu spoza sfery administracji rządowej. W oparciu o powyższą regulację od 1992

¹ Zob. H. Zięba-Załuska, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Rzeszów 2007, s. 119; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis.

roku następowała koordynacja i harmonizowanie działań organów rządowych z działaniami KRRiT. Polityka audiowizualna państwa dotyczy wszystkich podmiotów działających na rynku usług medialnych i odbiorców tych usług. Należy zatem uznać, iż działania podejmowane przez KRRiT w ramach kształtowania kierunków polityki audiowizualnej w oparciu o przepis z art. 6 ust.2 pkt 1) wprost wynikają z normy konstytucyjnej zawartej w art. 213, która określa misję i zadania KRRiT.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem czytany w uzasadnieniu projektu, że „Przepis ten ma już tylko znaczenie historyczne – nie odpowiada roli obu organów według Konstytucji RP z 1997 r. i jest w praktyce martwy.” Kompetencje KRRiT wskazane w Konstytucji i ustawie o radiofonii i telewizji przemawiają bowiem za uznaniem tego organu za właściwy w kształtowaniu polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. W interesie publicznym jest, aby stanowisko KRRiT uwzględniane było w toku wszelkich prac odnoszących się do radiofonii i telewizji.

Dotychczasowa współpraca z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwem Zdrowia, Ministerstwem Cyfryzacji, Głównym Urzędem Statystycznym, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędem Komunikacji Elektronicznej itd. w zakresie projektowania instrumentów regulacji, samoregulacji, udostępnienia danych, informacji i opinii nt. rynku mediów w wyniku projektowanych zmian zostanie pozbawiona ustawowego umocowania. Warto w tym miejscu wymienić stałe obszary współpracy KRRiT z różnymi organami władzy wykonawczej i rządowej, na przykład w ramach Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (MRiPS), Rady ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji (Ministerstwo Cyfryzacji), a także realizację zadań statystyki publicznej (GUS) czy projektowanie przeznaczenia i zagospodarowywania widma częstotliwości (UKE). Ogranicza to nie tylko kompetencje KRRiT w kreowaniu polityki państwa, ale również możliwości różnych jednostek administracji rządowej i innych instytucji państwowych korzystania z zasobów informacyjnych KRRiT oraz włączania jej w realizacji ważnych z punktu widzenia społecznego działań.

Dysponując wiedzą wynikającą z gromadzenia i analizy informacji nt. mediów i sposobu realizacji przez nie zadań ustawowych, tylko KRRiT jest odpowiednio przygotowana do udzielania wsparcia Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministrowi Cyfryzacji w przygotowywaniu stanowisk Polski w pracach Komisji Europejskiej dotyczących mediów oraz niektórych aspektów związanych z zagadnieniami komunikacji elektronicznej.

KRRiT reprezentuje interes mediów podlegających polskiej jurysdykcji i polskich odbiorców uczestnicząc w pracach Grupy Europejskich Organów Regulacyjnych ds. Audiowizualnych Usług Medialnych (ERGA), której głównym celem jest doradzanie Komisji Europejskiej w zakresie implementacji Dyrektywy o Audiowizualnych Usługach Medialnych. W 2015 r. działania ERGA skupiły się na wypracowaniu dla Komisji Europejskiej rekomendacji w związku z prowadzonymi przez nią szerokimi konsultacjami w celu zebrania opinii na temat możliwości zmian w Dyrektywie o Audiowizualnych Usługach Medialnych (tzw. przegląd REFIT - *Regulatory Fitness and Performance Programme*). Zgodnie z zapowiedziami

Komisji Europejskiej wyniki tego przeglądu posłużą do rewizji Dyrektywy o Audiowizualnych Usługach Medialnych w wielu istotnych obszarach m.in. ewentualnego dalszego rozszerzenia regulacji na nowe media cyfrowe w zakresie, jaki uzasadniony jest interesem odbiorców. Trudno sobie wyobrazić prace nad nowelizacją europejskiego prawa mediów bez instytucjonalnej współpracy regulatora tego rynku z właściwymi przedstawicielami rządu.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży interesu odbiorców realizując określone w art. 213 Konstytucji zadanie, które ukonkretnia się w treści art. 6 ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Obowiązek ten jest między innymi realizowany poprzez rozpatrywanie skarg odbiorców na działalność podmiotów objętych oddziaływaniem przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, a więc także mediów publicznych. Skargi odbiorców stają się niejednokrotnie podstawą do wszczęcia postępowań administracyjnych.

Zgodnie z treścią projektowanego w *ustawie o mediach narodowych* przepisu art. 41 ust. 1 pkt 3), rozpatrywanie skarg na działalność instytucji mediów narodowych będzie należeć do zakresu kompetencji Rady Mediów Narodowych (RMN). Przepis ten nie określa jednak zakresu skarg tj. które z aspektów działalności nadawców mogą należeć do właściwości tej Rady, a które powinna rozpatrywać KRRiT.

Rozpatrywanie skarg przez RMN, podobnie jak ma to miejsce w przypadku skarg kierowanych do KRRiT, ma odbywać się na podstawie przepisów ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*. Jest to zresztą jedyne administracyjne zadanie tej Rady, co potwierdza wyłączenie zawarte w art. 44 projektu. Jednak tryb administracyjny nie może być zastosowany przez RMN w całości, gdyż wymagałoby to wszczęcia przez nią postępowania administracyjnego oraz w uzasadnionych przypadkach skutkowałoby koniecznością wydania decyzji o nałożeniu kary. Projekt omawianej ustawy nie przewiduje jednak żadnych kompetencji RMN w tym zakresie, ani też nie zawiera wskazania możliwych sankcji w przypadku uznania, że działalność mediów narodowych jest prowadzona z naruszeniem prawa. Nie wiadomo więc jakie działania będą podejmowane przez RMN w przypadku stwierdzenia, że skarga jest zasadna.

Omawiana sytuacja może skutkować brakiem dostatecznej jasności co do zakresu zadań obu organów. Może to prowadzić do sporów kompetencyjnych, ale również tworzyć niejasność dla odbiorcy, gdzie ma kierować swoją skargę dotyczącą mediów narodowych. Należy też stwierdzić, że rola RMN w procesie społecznej kontroli mediów narodowych jest iluzoryczna ze względu na to, że nie dysponuje ona żadnymi instrumentami dyscyplinowania nadawców, chyba że skargi będą miały wpływ na ocenę pracy Dyrektorów Naczelnych mediów narodowych. Wydaje się, że udział RMN jako rzecznika praw odbiorców dubluje kompetencje KRRiT, niedostatecznie zaspokajając potrzebę kontroli realizacji obowiązków przez media narodowe. Wydaje się zatem, że kompetencje RMN w tym zakresie są zbędne, biorąc pod uwagę dotychczasowy skuteczny system, potwierdzony wieloma wyrokami WSA i NSA, które utrzymały w mocy decyzje Przewodniczącego KRRiT o nałożeniu kary.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 213 stawia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W projekcie *ustawy o mediach narodowych* w art. 40 zawarto następującą dyspozycję „członkowie Rady (Mediów

Narodowych) są w wykonywaniu swoich funkcji niezależni, służąc dobru publicznemu”. Użyte w tym przepisie pojęcia dobra publicznego jest z jednej strony zbliżone do pojęcia interesu publicznego realizowanego przez KRRiT, z drugiej zaś strony może być nawiązaniem do konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 ustawy zasadniczej. Takie rozwiązanie może rodzić wątpliwości co do roli obu organów i rozumienia własnej misji przez obie te instytucje.

II. Niezależność mediów publicznych

Głównym celem zmiany formy prawnej mediów publicznych ma być nadanie nowej formy - państwowej osoby prawnej - działalności mediów publicznych nazywanych „narodowymi”. Zmianę tę wprowadza art. 2 ust 1 projektu *ustawy o mediach narodowych*. Forma ta, mająca status zbliżony do instytucji kultury, zdaniem autorów koncepcji, bardziej sprzyja pełnieniu przez te jednostki misji publicznej niż forma spółki kapitałowej, która, jak twierdzą projektodawcy, była *fetyuszowana* w pierwszym etapie transformacji ustrojowej. Należy pamiętać, że przekształcenie mediów publicznych w niezależnie działające spółki prawa handlowego, których szczegółowe zasady działania określa ustawa Kodeks Handlowy, miało uwolnić je od podległości wobec rządu, co miało miejsce w czasach funkcjonowania Radiokomiteu, działającego w formie instytucji państwowej.

Warto podkreślić, że zarówno dokumenty, jak i akty prawne Unii Europejskiej, Rady Europy czy innych instytucji działających w zakresie mediów, nie określają jednego, właściwego i zalecanego modelu organizacyjnego mediów publicznych. Z zebranych przez KRRiT 17 przykładów wynika, że zależy to od indywidualnego podejścia i kultury politycznej poszczególnych państw:

- w sześciu przypadkach media te funkcjonują jako spółki skarbu państwa lub publiczne instytucje/spółki/osoby prawne podległe administracji państwowej (Finlandia, Francja, Włochy, Słowacja, Izrael i Wielka Brytania - Channel 4);
- w czterech przypadkach media te funkcjonują jako publiczne osoby prawne odrębne od administracji rządowej i samorządowej (Czechy, Estonia, Irlandia, Niemcy);
- w pozostałych siedmiu przypadkach forma prawna tych mediów jest inna niż powyższe lub na tyle nieoczywista, że trudno ją jednoznacznie sklasyfikować. Wśród nich znajdują się: organizacja non-profit w formie prawnej stowarzyszenia (Szwajcaria), publiczna spółka akcyjna (Belgia-Wspólnota Flamandzka), niezależna instytucja publiczna (Dania), korporacja publiczna (Katalonia, Wlk. Brytania - BBC), spółka z ograniczoną odpowiedzialnością będąca własnością niezależnej fundacji powołanej przez państwo (Szwecja) oraz Fundusz/Fundacja Usług Publicznych ustanowiona przez parlament (Węgry).

Polski model regulacji rynku mediów był wzorowany na rozwiązaniach francuskich i brytyjskich, w których, z formalno-prawnego punktu widzenia, media publiczne funkcjonowały jako podmioty prawa handlowego. Nieznane są opinie jakoby forma prawna tych podmiotów miała jakkolwiek negatywny wpływ na realizację przez nie misji publicznej - wręcz przeciwnie, zarówno BBC jak i francuskie media publiczne: France Télévisions i

Radio France w wielu kwestiach mogą być przykładem właściwego wykonywania zadań publicznych.

Zarzuty braku realizacji misji i daleko posuniętej komercjalizacji mediów publicznych, które kojarzy się z formą spółki nastawionej na wynik finansowy, nie są zasadne. Całość przychodów nadawców publicznych z rynku reklamy, z wyjątkiem kosztów ich działalności, przeznaczana jest zgodnie z zasadami pomocy publicznej na realizację zadań publicznych. Inną kwestią są konsekwencje programowe konkurowania nadawcy publicznego na rynku reklamowym z którego, w przypadku Telewizji Polskiej, pochodzi 70% rocznych przychodów.

Zmiana formy ze spółki na instytucję *de facto* niewiele zmieni w zakresie możliwości kontroli państwowej nad gospodarką mediów publicznych. Zgodnie z treścią art. 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, przez pojęcie państwowej osoby prawnej należy rozumieć inną niż Skarb Państwa jednostkę organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym. Tryb działania państwowych osób prawnych w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz ich działalność w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej oparte są na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, państwowe osoby prawne są obowiązane uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki handlowej lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 000 Euro (tj. ok 220 000 zł), obliczonej na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, według stanu z dnia wystąpienia o zgodę.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 54 projektu ustawy o mediach narodowych, instytucje mogą emitować papiery wartościowe oraz zaciągać kredyty i pożyczki o terminie spłaty powyżej 3 miesięcy wyłącznie za zgodą ministra właściwego ds. finansów publicznych. Zgoda i odmowa nie są decyzjami administracyjnymi, a więc nie przysługuje wobec nich tryb odwoławczy. Zgody i odmowy, o których mowa, nie powodują powstania roszczeń. Zgodnie z art. 55 ww. projektu, instytucje są zobowiązane do składania ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych sprawozdań kwartalnych nt. stanu zadłużenia.

Podobne zasady gospodarowania, zgodnie z przywołaną już ustawą o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa dotyczą wszystkich spółek będących własnością skarbu państwa, a więc także TVP SA, PR SA oraz siedemnastu spółek regionalnych radia publicznego. Wymagania te są także zapisane w statutach spółek mediów publicznych. Odnoszą się one do kompetencji Walnego Zgromadzenia, w którym jedynym właścicielem jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego ministra. Zgody Walnego Zgromadzenia wymagają sprawy dotyczące majątku, o ile przekraczają równowartość 50 tys.

Euro. Dotyczy to m.in.: rozporządzania prawami do audycji i udzielania licencji, jeśli zaliczane są one do aktywów trwałych w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości, nabycia, zbycia, obciążenia, leasingu a także emisji obligacji każdego rodzaju. W przypadku pożyczek, czy kredytów zgody Walnego Zgromadzenia wymaga koszt obsługi danego zobowiązania, nie zaś kwota kredytu.

Walne Zgromadzenie może być powoływane na wniosek Zarządu, Rady Nadzorczej czy akcjonariusza na zasadach określonych w Kodeksie Spółek Handlowych. Walne Zgromadzenie może przerwać obrady, ale przerwa ta nie może trwać dłużej niż 30 dni. Konieczność pozyskiwania zgody Ministra Skarbu na dokonywanie transakcji przez instytucje mediów narodowych bez określenia trybu i terminu, w jakim zgoda ta miałaby zostać wydana, może sparaliżować pracę instytucji.

Przychodami instytucji mediów narodowych mają być przede wszystkim środki pochodzące z Funduszu Mediów Narodowych, których przekazywanie i kontrola ich wydatkowania, jak czytamy w art. 53 projektu *ustawy o mediach narodowych*, będzie następowało zgodnie ze standardami określonymi w art. 20 ww. projektu, w uchwale Rady Mediów Publicznych podjętej po zasięgnięciu opinii ministrów właściwych ds. kultury, ochrony i dziedzictwa narodowego, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w UE oraz finansów publicznych, a także Prezesa UOKiK. Standardy planowania zadań instytucji w zakresie misji publicznej, finansowania tych zadań, rozliczania przez instytucje otrzymanych środków publicznych oraz kontroli i jawności ich przeznaczenia i wykorzystania mają uwzględniać w szczególności wymagania wynikające z prawa UE.

Rada Mediów Narodowych nadzoruje działalność mediów narodowych pod względem zgodności z prawem i gospodarności, przyjmując i zatwierdzając dwuletnie plany pełnienia misji publicznej oraz roczne plany programowo-finansowe, o których mowa w art. 19 ww. projektu, a także roczny plan finansowy, o którym mowa w art. 48, skorelowany ze wspomnianym powyżej rocznym planem programowo-finansowym.

Organizacja mediów narodowych, zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami, będzie określona w statucie, którego nadanie następuje, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2) projektu, w drodze uchwały Rady Mediów Narodowych. Statut instytucji może określać czynności prawne, do których dokonania jest potrzebna zgoda Rady Mediów Narodowych. Czynność prawna dokonana bez takiej zgody jest nieważna. Zakres i układ planów finansowych instytucji określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy ds. finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Projekt ustawy o mediach narodowych zasadniczo zmienia sposób powoływania organów zarządczych tych jednostek. W myśl nowych przepisów, na czele instytucji mediów narodowych będą stali dyrektorzy naczelni i ich zastępcy powoływani w drodze konkursu przez Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych po zasięgnięciu opinii właściwych społecznych rad programowych.

Zgodnie z art. 24 ust. 7 projektu - przewodniczący RMN *de facto* jednoosobowo decyduje o powołaniu kandydata na stanowisko dyrektora naczelnego instytucji narodowej (może nie

wziąć pod uwagę wymienionych opinii i ponownie wszcząć procedurę konkursową) – brak jest jasnych procedur odnośnie mocy prawnej opinii społecznych rad programowych.

Ponadto projektowane brzmienie art. 25 ust. 1 oznacza, iż nie istnieją ograniczenia co do liczby kadencji dyrektora naczelnego odbywanych bez procedury konkursowej.

Niezależność programowa

Niektóre zapisy projektu ustawy o mediach narodowych mogą budzić wątpliwości co do niezależności redakcyjnej przyszłych jednostek mediów narodowych.

Zgodnie z projektowanym art. 13 ust. 2 *narodowe instytucje radiofonii i telewizji (...) nie mogą odmówić wyemitowania wystąpienia osoby sprawującej jedną z funkcji wymienionych w ust. 1 w czasie ustalonym przez tę osobę.* Może to powodować ingerencję w niezależność programową nadawcy i powodować niezgodność z Zaleceniem nr R (96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych. Rozdział VI tego dokumentu mówi bowiem:

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.

Memorandum objaśniające do Zalecenia nr R (96) 10 w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych w swych wytycznych rozwija i opisuje sytuacje, które są dopuszczalne, a które należy wykluczyć:

Wytyczna nr 21

65. W demokratycznym społeczeństwie jest rzeczą normalną, a nawet pożądaną, aby władze publiczne informowały o swojej działalności za pośrednictwem środków przekazu, ale warunki przekazywania takich informacji powinny być szczegółowo uregulowane, aby nadawcy publiczni nie stali się tubą władz publicznych. Dlatego wytyczna nr 21 ustanawia zasadę, zgodnie z którą oficjalne informacje, oświadczenia i komunikaty władz publicznych należy emitować wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, przy czym wytyczna ta nie dotyczy kampanii informacyjnych w sprawach będących w interesie publicznym, na przykład kampanii zdrowotnych. Sytuacje wyjątkowe oznaczają szczególne wydarzenia w życiu narodu, powtarzalne (emisja przemówień z okazji świąt narodowych lub prezentacja polityki rządu w parlamencie) lub jednorazowe (emisja przemówień wygłaszanych podczas kryzysów lub klęsk narodowych).

66. Poza tymi szczególnymi okolicznościami często pojawia się pytanie, czy władze publiczne powinny mieć regularny dostęp do anteny nadawców publicznych w celu prezentacji bieżącej polityki i czy grupom politycznym będącym w opozycji do urzędujących władz należy w takim przypadku przyznać prawo do odpowiedzi. W tym przypadku należy odróżnić urzędowe komunikaty od zwykłych programów nadawców publicznych. W zasadzie wszelkie urzędowe komunikaty nie związane z wyżej wymienionymi sytuacjami szczególnymi należy wykluczyć.

67. Nawet przy założeniu akceptacji zasady nadawania takich komunikatów, powinny one podlegać wyraźnym regulacjom i być emitowane w odpowiednich odstępach czasu. Nie da się

określić stałego odstępu między kolejnymi oświadczeniami; nie jest to również konieczne, ale odstępy takie powinny być odpowiednie. Dlatego emisja takich oświadczeń co dzień, co tydzień lub co tłumaczenie robocze miesiąc jest więc niedopuszczalna.

Ponadto pewną ilość czasu antenowego należy automatycznie przydzielać grupom opozycyjnym, gdy urzędująca władza ma zapewniony regularny dostęp do anteny nadawców publicznych w celu emisji urzędowych komunikatów. Prawo do odpowiedzi należy określić tak, aby umożliwić różnym grupom opozycyjnym reprezentowanym w parlamencie prezentację ich poglądów.

68. Sprawozdania z bieżącej działalności władz dokonywane podczas regularnych audycji emitowanych przez nadawców publicznych (programy informacyjne, debaty i spotkania, wywiady itp.) powinny zawsze być zgodne z zasadą bezstronności i równowagi.

Wytyczna nr 22

69. Urzędowe komunikaty nadawane przez nadawców publicznych w sytuacjach szczególnych lub innych w każdym przypadku powinny być opisane jako takie podczas emisji. Odbiorcy nie powinni mieć wątpliwości co do pochodzenia i celu takich komunikatów, które powinny się różnić od zwykłych programów nadawców publicznych. Można w tym celu stosować różne procedury, np. informowanie o szczególnym charakterze komunikatu w formie napisów lub zapowiedzi spikera. Takie urzędowe komunikaty nie są związane ze zwykłymi programami nadawców publicznych, dlatego logiczne jest, że powinny one być emitowane na wyłączną odpowiedzialność organu władz zlecającego ich emisję.

Wątpliwości budzi również zapis artykułu 5 ust. 2 projektu ustawy o mediach narodowych, który nie wyklucza odpowiedzialności innych osób za treść przekazów na podstawie odrębnych przepisów. Brak jest odwołania do tych przepisów. Kto może być inną osobą? Stwarza to możliwość ingerencji trzeciej strony w treści programowe instytucji mediów narodowych.

III. Definicja misji publicznej

Zgodnie z dokumentami Unii Europejskiej, media publiczne powinny się charakteryzować:

- powiązaniem z demokratycznymi potrzebami każdego społeczeństwa (Protokół Amsterdamski do Traktatu Europejskiego z 1997 roku);
- pluralizmem politycznym i różnorodnością formy i treści, zdolnością do zapewnienia odbiorcom szerokiej gamy audycji zgodnie z zasadami określonymi przez państwa członkowskie (informacji, edukacji i rozrywki), wspieraniem kultury i tożsamości narodowej oraz działaniem na rzecz integracji społecznej (Uchwała Rady Europejskiej z 1999 roku);
- aktywnym wpływem na rozwój sektora audiowizualnego poprzez wykorzystanie i rozwijanie nowych technologii (Uchwała Rady Europejskiej z 2002 roku);

Ponadto w Komunikacie Komisji Europejskiej z listopada 2001 roku o stosowaniu przepisów w sprawie pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej ustalono m.in. że zadania służby publicznej mogą być zarówno ilościowe, jak i jakościowe.

Zawarta w art. 3 ust 2 projektu *ustawy o mediach narodowych* definicja misji publicznej nie różni się w istotny sposób od obecnie obowiązującej. Autorzy projektu stworzyli katalog powinności w przeważającej mierze na podstawie obecnie obowiązujących wymagań (por. art. 1, art. 21 ust. 1, 1a i 2 ustawy o radiofonii i telewizji), uzupełniając go o dalsze ogólne kategorie, które sformułowano w sposób postulatyczny i niemierzalny.

Sposób definicji misji zaproponowany w omawianym projekcie nie spełnia ww. unijnych kryteriów ze względu na nieostre i zbyt ogólne sformułowania, które Komisja Europejska zarzuciła już obecnej redakcji art. 21 ustawy o radiofonii. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego we współpracy z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji prowadziło w tym zakresie działania korygujące, skutkujące opracowaniem rządowego projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, który w 2015 roku został poddany konsultacjom społecznym. Projekt ten przewidywał utworzenie dla mediów publicznych *Karty Powinności*, która między innymi konkretyzowałaby ich misję poprzez procentowe określenie udziału gatunków programowych w ramówce w średniookresowej perspektywie.

Przedłożony obecnie projekt ustawy o mediach narodowych nie tylko nie czyni bezprzedmiotowymi zastrzeżenia Komisji Europejskiej w tym zakresie, ale w niektórych obszarach idzie w kierunku większego uogólnienia/poszerzenia misji publicznej przewidzianej do realizacji przez instytucje mediów narodowych. Projekt ustawy w tym zakresie:

- wprowadza szerokie, niedookreślone obowiązki nadawców, których zobiektywizowana ocena wymaga uprzedniego określenia kryteriów ilościowych i/lub jakościowych, np. *przyczynianie się do zaspakajania duchowych potrzeb słuchaczy i widzów, rozbudzanie i zaspakajanie ich wszechstronnych zainteresowań, (...) dla dobra wspólnego i dobra człowieka* (realizacja dobra wspólnego może wykluczać realizację dóbr indywidualnych), *działanie na rzecz podnoszenia profesjonalnych i etycznych standardów w mediach oraz kwalifikacji osób w nich zatrudnionych* (przepis nie precyzuje, że działania te mają dotyczyć jego wykonawców, należy zatem domniemywać, że mają to być działania na rzecz wszystkich mediów);
- nie przewiduje trybu skonkretyzowania misyjnych zadań, które zostaną nałożone na nadawców (dotychczas rolę tę pełnił przewidziany w Konstytucji oraz w ustawie o radiofonii i telewizji tryb delegacji do wydawania przez KRRiT rozporządzeń w sprawach szczegółowych);
- zmniejsza/uogólnia obowiązki nadawców w stosunku do grup społecznych lub wiekowych będących pod szczególną ochroną lub objętych szczególnym wsparciem, np. ochrona małoletnich nie powinna ograniczać się wyłącznie do *przyczyniania się do (...) ochrony dzieci i młodzieży przed demoralizacją* (patrz. art.9 pkt 10 projektu *ustawy o mediach narodowych*). Ponadto dotychczasowy art. 21 ust 1a. pkt 8a ustawy o radiofonii i telewizji gwarantował mniejszościom narodowym i etnicznym oraz

społecznościom posługującym się językiem regionalnym emitowanie programów informacyjnych w ich językach, co jest niezwykle istotne dla tych środowisk, podczas gdy projekt *ustawy o mediach narodowych* (art. 9 pkt 15) pomija ten aspekt mówiąc ogólnie o *uwzględnianiu informacyjnych i kulturalnych potrzeb żyjących w Polsce mniejszości narodowych i etnicznych*. Nowy projekt ustawy nie zapewnia także dostępności programu i innych usług osobom z niepełnosprawnością sensoryczną (patrz art. 21, ust 1a. pkt 10 ustawy o radiofonii i telewizji). Obowiązku tego nie da się bowiem wywieść z ogólnego sformułowania dotyczącego *uwzględniania szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych*.

IV. Upolitycznienie nadzoru nad mediami publicznymi

W porównaniu do obecnie obowiązującego systemu nadzoru nad mediami publicznymi, sprawowanego na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, proponowane w projekcie *ustawy o mediach narodowych* rozwiązania ustrojowe w zakresie powoływania i działalności Rady Mediów Narodowych można ocenić jako znacznie ograniczające niezależność polityczną mediów publicznych.

Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych, zgodnie z brzmieniem proponowanego art. 39 ust. 10 powołuje Marszałek Sejmu, który zgodnie ze zwyczajem parlamentarnym, jest przedstawicielem największej partii politycznej uczestniczącej w sprawowaniu władzy wykonawczej. Obecne kompetencje ustawowe Marszałka Sejmu w zakresie powoływania osób sprawujących funkcje publiczne dotyczą w większości zastępców osób kierujących instytucjami publicznymi dokonywanych na wniosek szefów tych instytucji m.in., zastępcy Generalnego Inspektora Danych Osobowych oraz wiceprezesów NIK. Wyjątek stanowi kompetencja do powołania Głównego Inspektora Pracy i jego zastępcy (po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy i właściwej komisji sejmowej). Główny Inspektorat Pracy jest jednak podległy Sejmowi, więc rozwiązanie takie wydaje się uzasadnione. W powiązaniu z kompetencjami Przewodniczącego do organizowania prac Rady, czuwania nad realizacją podjętych przez nią uchwał oraz innymi kompetencjami, które mogą zostać mu przyznane w Statucie Funduszu Mediów Narodowych, taki sposób - jednoosobowa decyzja czynnego polityka, może w istotnym stopniu ograniczać niezależność i suwerenność RMN, a co za tym idzie samych mediów narodowych.

Przepis art. 39 ust 5 projektu *ustawy o mediach narodowych* określa zakaz łączenia funkcji członka RMN z wykonywaniem kompetencji organu władzy wykonawczej lub wchodzącej w skład organów jednostek samorządu terytorialnego, jak też z zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta RP lub w urządzenie administracji rządowej bądź samorządowej, a także ze sprawowaniem funkcji członka KRRiT lub zatrudnieniem w jej Biurze. Członek RMN może jednak być aktywnym politykiem i sprawować jednocześnie mandat posła lub senatora. W większości europejskich ciał nadzorujących wykonywanie zadań realizowanych przez media publiczne obowiązuje zakaz łączenia tych funkcji. W niektórych krajach dotyczy to również sprawowania mandatu członka Parlamentu Europejskiego, parlamentów (sejmików) samorządowych, sędziego, prokuratora, pracownika służby cywilnej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w stosunku do obecnych rozwiązań, zawartych w art. 214 ust. 2 Konstytucji w

brzmieniu: *Członek Krajowej Rady Radiofonii i telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji*, brak tego rodzaju zakazu w projekcie ustawy o mediach narodowych stanowi zdecydowane ograniczenie niezależności politycznej nadzoru nad mediami publicznymi.

Zgodnie z propozycją zawartą w art. 39 ww. projektu, powołania składu RMN dokonują naczelne organy państwa (Sejm, Senat i Prezydent RP). Jeden z członków Rady jest powoływany przez Sejm spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez najliczniejszy z klubów poselskich, które tworzą ugrupowania opozycyjne. Rozwiązanie to mogłoby służyć zwiększeniu pluralizmu w gronie Rady oraz zapewnieniu partycypacji innych niż aktualnie rządząca opcja polityczna gdyby nie fakt, że RMN może podjąć decyzję w trzyosobowym składzie, bo tyle wynosi *quorum* niezbędne do przegłosowania uchwały.

Określone w art. 41 ust 2 ww. projektu ustawy rozwiązanie, że w razie równowagi głosów przeważa głos Przewodniczącego RMN, faktycznie stwarza sytuację, w której o wyniku większości głosowań w tak nielicznym składzie, Przewodniczący może przesądzać o losach sprawy.

Od uchwał Rady, które nie są aktami administracyjnymi, nie służy odwołanie. Sama Rada w trakcie kadencji jest praktycznie nieodwoływalna. Do złożonego przez RMN sprawozdania rocznego Sejm, Senat i KRRiT (ale nie Prezydent) mogą jedynie składać uwagi. Rozwiązania te tworzą bardzo silną pozycję Rady, dając jej jednocześnie pełnię władz nad mediami narodowymi - od ustalania statutu, wzorów planów i sprawozdań, standardów działalności, przydziału środków z Funduszu na określone cele, oceny wykonania projektowanych zadań aż do wyboru władz tych mediów i ich odwoływania, a także powoływania członków społecznych rad programowych.

Biorąc pod uwagę wyraźną, polityczną afiliację Rady i brak możliwości sprawowania szerszej, społecznej kontroli nad jej działalnością, istnieje możliwość bezpośredniego sterowania przez władzę wykonawczą sposobem realizacji misji publicznej, w tym w szczególności w zakresie informacji i prowadzenia debaty publicznej oraz dostępu do mediów przez różne grupy interesów i różne środowiska.

Warto również podkreślić, że członkowie Rady Mediów Narodowych mogą zostać powołani na kolejne kadencje. Stanowi to odstępstwo od dotychczasowej zasady, że nadzór nad mediami nie może być sprawowany przez daną osobę w dłuższym okresie. Ograniczenie kadencyjności to podstawowa zasada ochrony demokratycznych reguł sprawowania wszelkiego rodzaju urzędów czy funkcji publicznych.

V. Realizacja zadań publicznych

Zgodnie z poselskim projektem ustawy o mediach narodowych przychodami instytucji mediów narodowych mają być przede wszystkim środki pochodzące z Funduszu Mediów Narodowych, których przekazywanie i kontrola wydatkowania, jak czytamy w projektowanym art. 53, będzie następowało zgodnie ze standardami przewidzianymi w art. 20 projektu, uchwałą Rady Mediów Publicznych, podjętą po zasięgnięciu opinii ministrów

właściwych ds. kultury i dziedzictwa narodowego, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w UE oraz finansów publicznych, a także Prezesa UOKiK. Standardy planowania zadań instytucji w zakresie misji publicznej, finansowania tych zadań, rozliczania przez instytucje otrzymanych środków publicznych oraz kontroli i jawności ich przeznaczenia i wykorzystania mają uwzględniać w szczególności wymagania wynikające z prawa UE.

Art. 52 ww. projektu wskazuje na źródła przychodów mediów publicznych: głównym ma być finansowanie oparte o wpływy ze składki audiowizualnej, które szacowane są na około 2 mld zł rocznie. Pomimo tego stabilnego źródła finansowania, w projekcie pozostawiono dodatkową możliwość pozyskiwania innych źródeł finansowania w celu wsparcia misji publicznej instytucji, w tym np. przychody reklamowe czy dotacje z budżetu państwa. Takie rozwiązanie wręcz umacnia rolę gospodarczą mediów publicznych. Może to prowadzić do nadużywania na rynku reklamowym i producenckim przez podmiot korzystający z pomocy publicznej. Możliwość zaspokojenia potrzeb mediów narodowych ze środków pochodzących ze składki audiowizualnej powinna być połączona z wprowadzeniem ustawowego mechanizmu ograniczenia działalności reklamowej.

Zaprojektowany system finansowania instytucji mediów narodowych gwarantuje środki na ich funkcjonowanie, jednak zgodnie z regulacjami europejskimi w tym zakresie, powinien być ściśle powiązany ze szczegółowym określeniem zadań nałożonych na nadawcę na poziomie ustawowym lub wynikających z treści aktu wydanego na podstawie ustawowej delegacji. Przedstawiony projekt nie precyzuje, jakie usługi mediów narodowych miałyby być dostępne bezpłatnie i na jakich platformach dostępu. Brak jest też informacji co do programów, jakie miałyby być objęte statusem *must carry*.

Określenie powinności mediów publicznych w tym zakresie jest konieczne także ze względu na potrzebę zdefiniowania nowych istotnych usług, które zdaniem Komisji Europejskiej, przed uruchomieniem powinny być poddane tzw. testowi użyteczności publicznej (inaczej *test ex ante*) pod kątem ich wpływu na warunki konkurencji ze względu na wykorzystywane przez media publiczne środki pochodzące z pomocy publicznej.

W art. 57 ww. projektu zostały ustalone zasady zagospodarowywania nadwyżki środków na rachunku instytucji. Instytucje zostały zobowiązane do ulokowania tych środków wyłącznie w terminowych lokatach bankowych. Projekt ustawy nie przewiduje mechanizmu zwrotu nadwyżki oraz trybu zasad i sposobu możliwości zagospodarowywania nadwyżki do 10% kosztów realizacji misji po wskazaniu nowych, zaakceptowanych przez regulatora zadań publicznych, na jakie mogłaby ona zostać przeznaczona.

Korzystnym rozwiązaniem proponowanym przez projektodawców w art. 11 pkt 3) jest wskazanie, wśród ustawowych zadań mediów narodowych, że są one zobowiązane *tworzyć i dostarczać przez sieci telekomunikacyjne, oprócz programów w tradycyjnym rozumieniu, także audialne, audiowizualne i tekstowe usługi niebędące programami, w tym audiowizualne usługi medialne na żądanie, uzupełniające, poszerzające lub wzbogacające programy i służące zaspokajaniu obywatelskich, społecznych, kulturalnych i edukacyjnych potrzeb społeczeństwa i jego części*. Nota bene, treść tego przepisu została zawarta w projekcie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji przygotowanym wspólnie przez MKiDN, KRRiT i

nadawców publicznych w związku z uwagami Komisji Europejskiej (projekt przekazany w lipcu 2015 r. do konsultacji w Generalnej Dyrekcji ds. Konkurencji).

VI. Uwagi do projektu ustawy o składce audiowizualnej

W uzasadnieniu do projektu *ustawy o składce audiowizualnej* podkreślono, że stanowi ona część pakietu ustaw kompleksowo regulujących zadania, organizację i finansowanie mediów narodowych w Polsce. Zdaniem projektodawców, proponowany system jest prosty i tani w obsłudze oraz nie powoduje kosztów dla budżetu państwa, ponieważ Rada Mediów Narodowych ma być finansowana z odpisu w wysokości 1,5% od przychodów Funduszu Mediów Narodowych.

Istotna oszczędność faktycznie nastąpiłaby, gdyby po wprowadzeniu Funduszu ten system finansowania zastosowano do KRRiT, rezygnując z powołania dodatkowego ciała jakim jest Rada Mediów Narodowych. Takie rozwiązanie umożliwiłoby nie tylko uniknięcie dodatkowych kosztów, ale również ograniczenie wydatków budżetowych związanych z działalnością KRRiT i jej Biura. Projektowane koszty działalności Rady Mediów Narodowych mają wynosić rocznie ok. 30 mln zł, przy przychodach ze składki w wysokości 2 mld zł lub 37,5 mln, jeśli w fazie dojrzałości systemu poboru daniny przychody te wzrosną do 2,5 mld rocznie. Porównując je z wykonanym w 2015 r. budżetem KRRiT, który nie przekroczył 30 mln zł, nowy organ będzie bardzo kosztowną instytucją. KRRiT realizuje przecież znacznie szerszy od projektowanego dla RMN zakres zadań.

Projektodawcy argumentują, że proponowany system poboru składki audiowizualnej jest prosty. Trudno jednak nazwać prostym system wymagający zaangażowania do odbioru składki około 420 przedsiębiorstw świadczących usługi dystrybucji energii elektrycznej, prawie 2,5 tys. gmin do obsługi wniosków o przyznanie prawa do zwolnienia ze składki oraz wybranego Urzędu lub Urzędów Skarbowych do jej egzekucji.

Ze względu na tak dużą liczbę podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie proponowanego modelu poboru składki, generalną jego wadę stanowi brak centralnego rejestru podmiotów i osób obowiązanych do jej wnoszenia. Zgodnie z informacjami Urzędu Regulacji Energetyki w 2015 r. około 400 tys. podmiotów zmieniło dostawcę energii elektrycznej. Biorąc to pod uwagę, jak również kwestie ustalania statusu osób zwolnionych lub uchylających się od wnoszenia składki pomiędzy inkasentem, gminą a US, projektowane rozwiązania mogą okazać się mało skuteczne w zapewnieniu odpowiedniej ściągalności tej daniny.

Ponadto bez centralnego rejestru (wraz z rejestrem/informacją o liczbie osób uprawnionych do zwolnienia) bardzo trudno będzie zaplanować projektowane wpływy do Funduszu Mediów Narodowych, a co za tym idzie, sporządzać plany finansowe mediów narodowych.

Proponowany system, wbrew zapewnieniom autorów koncepcji, nie jest również tani. Zgodnie z wyliczeniem przedstawionym w uzasadnieniu projektu ustawy, koszt wynagrodzenia inkasentów w 2017 roku ma wynieść 63 mln zł, przy czym opłata pobierana przez inkasenta ma być pobierana od każdego licznika, niezależnie od tego, że dana osoba może być zwolniona z opłaty składki lub jej nie płacić. Dla porównania w 2015 r. Poczta

Polska z tytułu realizacji obowiązków związanych z pobieraniem abonamentu pobrała 47,2 mln zł wynagrodzenia umownego. Ponadto, w uzasadnieniu nie przedstawiono wyliczenia kosztów związanych z obsługą systemu prowadzoną przez gminy i US. W art. 22 ust. 2 określono zryczałtowane wynagrodzenie na realizację przez gminę zadań wynikających z projektowanej ustawy bez wskazania w uzasadnieniu szczegółowego wyliczenia.

Proponowany system nie jest także sprawiedliwy i powszechny, a przedmiot daniny – możliwość korzystania z usług tworzonych przez media narodowe – niewystarczająco zdefiniowany. Z konstrukcji projektowanej ustawy wynika raczej, że jest to dodatkowy podatek od poboru energii elektrycznej. Zdolność i potrzeby osób fizycznych związane z odbiorem mediów narodowych nie są większe w przypadku osób, które mają dwa lokale i więcej (i odpowiednio więcej niż jeden licznik energii elektrycznej), niż ma to miejsce w przypadku osób posiadających jeden lokal (licznik). Nie jest możliwe, żeby osoba fizyczna będąca odbiorcą mediów jednocześnie korzystała z mediów we wszystkich posiadanych lokalach. Uzasadnienie do projektowanej ustawy nie zawiera wyjaśnienia, dlaczego osoby odbierające energię elektryczną w więcej niż jednym lokalu (budynku) mieszkalnym czy też w takim, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza, miałyby płacić wielokrotność składki.

Ponadto proponowany system zakłada nierównomierność obciążenia składką osób fizycznych i osób prawnych. Osoby fizyczne mają wносить składkę od każdego licznika (jeśli znajduje się on w innej miejscowości niż miejsce ich stałego pobytu), a osoby prawne (hotele, puby, biura – niezależnie od tego, ile firm zarejestrowanych jest pod danym adresem), które udostępniają wiele odbiorników radiowych i telewizyjnych, podnosząc w ten sposób atrakcyjność swoich usług, zapłacą składkę tylko za jeden licznik.

Autorzy koncepcji zwracają uwagę na fakt, że system ten został wybrany po analizie innej propozycji przedstawionej przez KRRiT, zakładającej powierzenie właściwym organom państwa stworzenie i prowadzenie rejestru płatników składki z wykorzystaniem danych zawartych w publicznych rejestrach. Propozycja ta została odrzucona przez autorów projektu ustawy o składce audiowizualnej po stwierdzeniu, że nie obejmuje ona osób korzystających z ubezpieczenia rolniczego (KRUS) i znajdujących się w rejestrze podmiotów prawnych (CEIDG), ze względu na niemożliwość powiązania obowiązku składkowego tych osób z podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT). Stwierdzenie to nie jest prawdziwe; system taki został szczegółowo opracowany w analizie KRRiT *Nowy model funkcjonowania mediów publicznych w Polsce* (grudzień 2015 r.).

W art. 32 ust. 2 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej* należy dokonać zmiany terminu z 4 lipca na 15 lipca 2016 r., w związku z koniecznością dokonania odpowiednich ustaleń i rozliczeń z Poczta Polska według stanu na dzień 30 czerwca br. w zakresie wpływów (z tytułu abonamentu rtv, kar i odsetek za zwłokę) oraz stanu abonentów.

W związku z proponowaną treścią art. 40 ust. 3 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej* warto rozważyć możliwość włączenia przepisów umożliwiających przyjęcie do pracy we właściwym urzędzie

skarbowym doświadczonych pracowników Biura KRRiT, realizujących dotychczas postanowienia art. 9 i 10 ustawy o opłatach abonamentowych.

VII. Uwagi szczegółowe

- **do projektu ustawy o mediach narodowych**

Nadzór RMN nad działalnością instytucji mediów narodowych

W art. 7 ust. 4 ww. projektu czytamy *Rada nadzoruje działalność instytucji pod względem należytego pełnienia misji publicznej, zgodności z prawem i gospodarności (...).*

Zgodność z prawem to także zgodność z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji. Jakie działania przewidziane są dla RMN w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem działalności mediów narodowych? Jak ten przepis rozumieć w kontekście uprawnień kontrolnych KRRiT?

Ustanowienie własności archiwów

W art. 9 ust. 13 ww. projektu ustanawia się własność archiwów instytucji. Należy jednak zwrócić uwagę, że zbiory zgromadzone w spółkach mediów publicznych są z jednej strony własnością tych spółek, z drugiej zaś stanowią dobro narodowe podlegające szczególnej ochronie państwa zgodnie z ustawą z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Z art. 2 wspomnianej ustawy wynika, że materiały archiwalne służą nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli. Zatem powinny one być udostępnione publicznie a społeczeństwo powinno mieć łatwy i szeroki dostęp do tych zbiorów. Proponowany zapis może jednak ten dostęp ograniczyć. Dlatego należałoby się zastanowić, czy zbiór archiwów będących w posiadaniu mediów publicznych nie powinien stanowić ich własności jeśli zostanie zdigitalizowany. Podmioty te będą mogły zapewnić udostępnienie go w środowisku cyfrowym wynikającym z konwergencji mediów. Obecne utrzymywanie zbiorów analogowych jest dość kosztowne dla spółek, bowiem zbiory wymagają odpowiednich warunków do ich przetrzymywania (elektryczność, klimatyzacja, konserwacja). Należałoby zatem rozważyć szybkie dokończenie digitalizacji tych zbiorów (rozgłoszenie publiczne mają praktycznie zdigitalizowane swoje archiwa; gorsza sytuacja jest w TVP SA) i utrzymywanie ich w wersji plikowej, natomiast ich postać analogową należałoby przekazać do jednostek archiwów państwowych. Kwestią niezwykle istotną i do tej pory nieuregulowaną pozostają prawa autorskie. Proponowana redakcja przepisu nie wskazuje, jak przejęcie archiwów odnosi się do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Autorskie prawa osobiste nigdy nie wygasają i są niezbywalne, nie można się ich zrzec ani przenieść na inną osobę. Dlatego tego rodzaju działania muszą odbywać się z poszanowaniem tych praw.

Brak definicji innych usług

Brakuje określenia zadań związanych z realizacją nowych usług np. VoD, HbbTV oraz zapewnienia dostępu do treści tworzonych przez media narodowe na wszystkich platformach.

Projektodawcy w art. 11 pkt 4) ww. projektu przenieśli obowiązujące obecnie zadanie – prowadzenia prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów

radiowych i telewizyjnych. Wydaje się zasadne, aby punkt ten rozszerzyć także o sferę nowych usług, w tym w szczególności usług na żądanie. Brak jest natomiast prawa do rozpowszechniania przekazów tekstowych w programach telewizyjnych (tzw. scroll) lub radiowych (co umożliwia obecnie RDS oraz DAB+).

Samodzielność i odpowiedzialność za treść programów

Przepis projektowanego art. 13 ww. projektu, zgodnie z którym narodowe instytucje radiofonii i telewizji nie mogą odmówić wyemitowania wystąpienia osoby sprawującej jedną z funkcji wymienionych w ust. 1 tego artykułu w czasie ustalonym przez tę osobę, budzi wątpliwości w kontekście art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym nadawca kształtuje program samodzielnie w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 tej ustawy i ponosi odpowiedzialność za jego treść.

Odrębna rachunkowość

Wobec bardzo ogólnie sformułowanych powinności instytucji opisanych w art. 14 i 15 ww. projektu, nieprzystającym rozwiązaniem wydaje się nałożenie na te media obowiązku składania rocznych sprawozdań z wykonania omawianych obowiązków. Projekt nic nie mówi o formie i zakresie sprawozdania, a także o terminach jego złożenia. Sprawozdania te mają być przedłożone zarówno Radzie Mediów Publicznych oraz KRRiT. Nie jest wiadome, w jakim zakresie, który z tych organów ma się ustosunkować do zawartych w sprawozdaniach informacji, jakie mają być kryteria oceny wykonania zadań przez media narodowe, a także kto i jakie ewentualne sankcje miałyby nałożyć na nadawców.

Bezpłatne audycje wyborcze

W art. 17 ww. projektu wskazano, że podmioty uczestniczące w wyborach i podmioty uprawnione do udziału w kampanii referendalnej mają prawo do rozpowszechniania audycji za pośrednictwem narodowych instytucji radiofonii i telewizji, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na redakcję przepisu, bowiem do rozpowszechniania audycji mają prawo wyłącznie nadawcy, którzy ponoszą odpowiedzialność za ich treść. Natomiast podmioty uprawnione mają mieć zapewniony czas antenowy do emisji przekazów wyborczych. Obecnie zasady dostępu do mediów w okresie wyborczym regulują Kodeksy wyborcze do poszczególnych instytucji. Rozporządzenie w tej sprawie wydaje KRRiT. Ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej nie wprowadza zmiany przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym odnoszących się do rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych i referendalnych.

Wyłączenie przepisów o audycjach sponsorowanych

Niejasny jest cel i zakres przepisu zastosowanego w projektowanym art. 18 ust. 2 *ustawy o mediach narodowych* wyłączenia przepisów o audycjach sponsorowanych.

Wątpliwości związane ze sposobem zatwierdzania planów mediów narodowych

Projektowany przepis art. 19 ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym Rada rozpatruje projekt planu z udziałem dyrektora generalnego i przewodniczącego społecznej rady programowej, zatwierdza go i podaje do wiadomości publicznej, może być interpretowany w ten sposób, że

Rada może jedynie zatwierdzić plan pełnienia misji publicznej, co w szczególności budzi zastrzeżenia z punktu widzenia art. 25 ust. 2 pkt 3 (odwołanie dyrektora generalnego przed upływem kadencji dopuszczalne jest w przypadkach niezatwierdzenia przez Radę dwuletniego planu pełnienia misji publicznej lub rocznego planu programowo-finansowego);

Błędne odesłanie w art. 21 ustawy o mediach narodowych

W art. 21 ww. ustawy czytamy: Statuty narodowych instytucji radiofonii i telewizji mogą przewidywać dalej idące ograniczenia emisji reklam i innych przekazów handlowych niż określone w ustawie wymienionej w art. 11 pkt 2. Następuje odesłanie do niewłaściwego artykułu, bowiem art. 11 pkt 2 nie odnosi się do reklam i innych przekazów handlowych. Mówi natomiast „*tworzyć i rozpowszechniać programy wyspecjalizowane, na których rozpowszechnianie uzyskało koncesję ...*”

Sposób ujęcia przychodów z reklam i audycji sponsorowanych w katalogu przychodów instytucji

W art. 52 ww. projektu ustawy, określając przychody instytucji, odrębnie wskazano wpływy z reklam i innych przekazów handlowych (pkt 4) oraz wpływy z audycji sponsorowanych (pkt 5). Należy mieć jednak na uwadze, że zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy o radiofonii i telewizji przekazem handlowym jest też m.in. sponsorowanie;

Sukcesja praw z rezerwacji częstotliwości

Projektowany przepis art. 60 ustawy o mediach narodowych budzi wątpliwości w kontekście art. 23 ust. 1 projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej, zgodnie z którym z dniem przekształcenia osoba prawna, o której mowa w ust. 1, zwana dalej „przekształconą osobą prawną”, staje się podmiotem ogółu praw i obowiązków dotychczasowej spółki akcyjnej, zwanej dalej „byłą spółką”, w szczególności praw i obowiązków majątkowych byłej spółki, praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy, a także praw i obowiązków wynikających z decyzji o rezerwacji częstotliwości oraz z dzielonych dotacji, zezwoleń, koncesji i ulg.

Liczba programów telewizyjnych a rezerwacja częstotliwości

Odnosząc się do treści art. 60 ust. 2 pkt 1) ww. projektu ustawy należy zwrócić uwagę na fakt, że przypadku programów telewizyjnych rozpowszechnianych w sposób cyfrowy rozsiewczy naziemny, wydane decyzje rezerwacyjne dotyczące programów TVP mają różny status (w przypadku MUX-8 decyzja została wydana w wyniku przeprowadzenia konkursu przez Prezesa UKE), wydane są różnym podmiotom i mają różne terminy obowiązywania:

- MUX-3 – decyzja rezerwacyjna (DZC-WTV-5157-2/09(17) z 31.07.2009 r.) została wydana spółce Telewizja Polska S.A. Decyzja obowiązuje do 31.12.2024 r. W MUX-3 nadawanych jest obecnie 8 programów TVP (*TVP 1 HD, TVP 2 HD, TVP 3, TVP Kultura, TVP Historia, TVP Polonia, TVP Rozrywka, TVP Info*).
- MUX-1 – decyzją rezerwacyjną (DZC-WRT-5157-42/13(19) z 29.01.2014 r.) Prezes UKE dokonał współrezerwacji na rzecz spółki Telewizja Polska S.A. częstotliwości w celu rozpowszechniania programu *TVP ABC*. Decyzja obowiązuje do 03.09.2023 r.

- MUX-8 – decyzja rezerwacyjna (DZC-WTV-5157-2015.37 z 02.10.2015 r.) wydana została spółce EmiTel Sp. z o.o. – czyli rezerwację posiada inny podmiot niż Telewizja Polska S.A. Zgodnie z decyzją rezerwacyjną, MUX-8 tworzyć ma nie więcej niż 7 programów telewizyjnych, w tym 2 (1 HD i 1 SD) lub 3 programy (SD) rozpowszechniane przez spółkę Telewizja Polska S.A. Decyzja obowiązuje przez okres 15 lat od daty doręczenia decyzji.

Jak widać z powyższego zestawienia wydane decyzje rezerwacyjne dotyczą różnych podmiotów, a liczba programów TVP umieszczanych w poszczególnych multipleksach może być różna w zależności od decyzji nadawcy co do standardu rozdzielczości (SD lub HD) – w przypadku decyzji Telewizji Polskiej o umieszczeniu w MUX-8 tylko dwóch programów (1 HD i 1 SD), łączna liczba programów wyniesie 11 (MUX-1 – 1 program, MUX-3 – 8 programów, MUX-8 – 2 programy) inaczej niż w projekcie 12 (w takim wypadku Prezes UKE byłby zobowiązany do zapewnienia miejsca na jeszcze jeden program Telewizji Polskiej).

Koncesje dla mediów narodowych

Pozostawia się możliwość rozpowszechniania programów na podstawie koncesji – brak wskazania, które z programów wymagają uzyskania koncesji, a które są nadawane z mocy ustawy. Dotychczas z mocy ustawy były nadawane oprócz regionalnych programów radiowych i telewizyjnych (domniemanie liczby i zasięgu poprzez wskazania siedzib oddziałów terenowych TVP) TVP 1, TVP 2 i TVP Polonia (bez prawa do rezerwacji) oraz programy zaspokajające lokalne i regionalne potrzeby społeczności lokalnych (programy miejskie radia publicznego, TVP Białoruś). Projekt przewiduje, że media publiczne będą mogły rozpowszechniać programy w celu realizacji zadań ustawowych, ale brakuje doprecyzowania, o których zadaniach mowa.

Sposób rozpowszechniania programów

Warto zaznaczyć, że częstotliwości niezbędne do rozpowszechniania programów radiowych za granicą to fale krótkie i średnie. Dla programów telewizyjnych w systemie cyfrowym brak jest odpowiednich częstotliwości, za pomocą których można by rozpowszechniać programy za granicą.

Błędem jest stanowcze uregulowanie technicznego sposobu rozpowszechniania programów dla odbiorców za granicą – w sposób satelitarny na półkuli południowej czy też na terenie Azji i Indochin, a także w Australii i Nowej Zelandii, gdzie znacznie bardziej skuteczne może być udostępnienie streamingu programów w Internecie lub zawarcie umów z operatorami sieci kablowych.

- **do projektu ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej***

Organizacje pożytku publicznego oraz partii politycznych

Art. 6 ww. projektu ustawy uchyla rozdział 4 ustawy o radiofonii i telewizji, a zatem uchyla upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych przez KRRiT, w tym rozporządzeń

dotyczących organizacji pożytku publicznego oraz partii politycznych. W tym zakresie projektowana ustawa o mediach narodowych pozostawia KRRiT uprawnienia do analizowania sprawozdań narodowych instytucji radiofonii i telewizji. Nie zostało przewidziane, w jakim akcie i przez kogo wydanym będą określone szczegółowe zasady dostępu do programów rozpowszechnianych przez narodowe instytucje.

Akty wykonawcze do ustaw mogą być wydawane tylko przez organy wskazane w Konstytucji. KRRiT pozostawione zostało prawo do wydawania aktów wykonawczych, które odnoszą się do szczegółowych kwestii związanych ze sposobem prowadzenia kampanii wyborczych. Upoważnienie do wydawania tych aktów wykonawczych znajduje się w ustawie Kodeks wyborczy. Doprecyzowania wymaga kwestia, który organ miałby kontrolować przestrzeganie obowiązków wyborczych – RMN w ramach nadzorowania zgodności z prawem (art. 7 ust. 4) czy KRRiT jako organ wydający rozporządzenie?

Losowanie premii dla osób, które zapłacą składkę za cały 2017 rok z góry

Projektowany przepis art. 37 ust. 1 ww. ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP – ze względu na nierówne traktowanie obywateli. Losowanie premii wśród osób, które do dnia 31 stycznia zapłacą składkę za cały 2017 rok ma na celu zmotywowanie do opłacania składki audiowizualnej za rok z góry – 1000 osób miałyby dostać z tego tytułu nagrodę (bardzo wysoką), pozostali nie. W poprzednim rozwiązaniu kryteria były przejrzyste – kto wносił opłatę z góry, miał z tego tytułu określony rabat, który był jednakowy dla wszystkich. Sformułowanie: „Fundusz Mediów Narodowych może przeprowadzić losowanie” również budzi wątpliwości – brak jest jasnych kryteriów.

