

Poznań, dnia 9 lipca 2012 r.

Nr ref. 08/07/2012

Szanowny Pan

Jan Dworak

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Dotyczy: konsultacji w sprawie proponowanych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji zmian w ustawie o radiofonii i telewizji, w zakresie wprowadzenia samo- i współregulacji oraz realizacji obowiązków wynikających z zasady must carry – stanowisko Polskiej Izby Radiodyfuzji Cyfrowej

Szanowny Panie Przewodniczący,

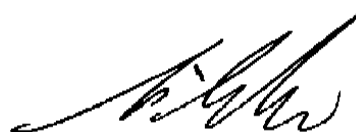
W załączeniu przesyłam dokumenty konsultacyjne, zawierające stanowisko Polskiej Izby Radiodyfuzji Cyfrowej wobec planowanych zmian w zakresie wprowadzenia samo- i współregulacji oraz realizacji obowiązków wynikających z zasady must carry.

Orzecznictwo ukształtowane na tle obowiązującego prawa medialnego, w tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje na potrzebę unowocześnienia przepisów. Nie ma wątpliwości, że nowelizacja ta jest oczekiwana również przez rynek. Należyte wykorzystanie doświadczenia zdobytego przez nadawców i operatorów – twórców ważnego dla gospodarki narodowej sektora – leży w interesie publicznym. Zdobyte doświadczenie zarówno merytoryczne jak i natury biznesowej stanowi zasób o wymiernej wartości. Można zatem mówić o obowiązku należytego gospodarowania tym zasobem. Takim sposobem jest samo- lub współregulacja. Zdaniem PIRC metody te – jako nowe w polskiej tradycji prawnej, mogłyby zacząć funkcjonować w oparciu o znane już formy izb gospodarczych, związków pracodawców lub stowarzyszeń.

W interesie członków PIRC pozostaje również nowoczesne uregulowanie kwestii związanych z zasadą must carry. W naszej opinii zasada ta winna być stosowana zawężająco – jako ograniczająca swobodną konkurencję, a powodem jej stosowania może być interes odbiorcy, jako element interesu publicznego.

Z wyrazami szacunku,

Jacek Silski

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Silski', written in a cursive style.

Prezes Zarządu

Załącznik 1.

Konsultacja społeczna na temat samo/ wspólregulacji w sektorze mediów audiowizualnych

Pytania:

1. Czy system wspól/ lub samoregulacyjny jest potrzebny w polskim sektorze audiowizualnym?

Tak. System wspólregulacji odpowiada modelowi niezależnego nadawcy i model ten uzupełnia. Pozwala na pełniejszą, bardziej efektywną regulację kwestii z dziedziny mediów audiowizualnych. Istotną „możliwością” tych systemów jest zapobieganie powstawaniu sporów sądowych, dla których rozstrzygnięcia dotychczas stosowane metody administracyjno-prawne czy cywilno-prawne nie zawsze okazywały się dostatecznie efektywne.

Być może warto rozważyć zagadnienie umocowania tych systemów i roli rozstrzygnięć w ich ramach podejmowanych jako etapu postępowania poprzedzającego możliwość złożenia skargi na decyzję administracyjną.

Warto również zastanowić się nad miejscem tych organizacji w systemie uchwalania aktów prawnych – czy wypowiedź takiej organizacji może być elementem procedury legislacyjnej?

Polski sektor audiowizualny jest dojrzałym i ugruntowanym sektorem gospodarki narodowej. Świadczy o tym liczba działających nadawców radiowych i telewizyjnych i operatorów, czas od jakiego działają na rynku, liczba odbiorców i abonentów, co może przekładać się na możliwość kształtowania opinii publicznej. Polski sektor audiowizualny generuje dochód netto (???) dla budżetu państwa.

2. Jakie obszary z dziedziny usług linearnych powinny być objęte zakresem wspól/ lub samoregulacji?

Kwoty produkcji polskiej, emisja reklam, kształcenie dziennikarzy, audycje dla niepełnosprawnych,

3. Jakie obszary z dziedziny usług nielinearnych powinny być objęte zakresem wspól/ lub samoregulacji?

Zapewnienie bezpieczeństwa małoletnich, płatności.

4. Jaka powinna być rola nadawców/dostawców usług audiowizualnych w stosunku do organizacji wspól/ lub samoregulacyjnej?

Będą oni założycielami tych organizacji i ich członkami. Będą zatem podlegać takim rygorom, jakie wynikną ze statutu. Określenie „rola” nienależycie oddaje sens tej sytuacji. Lepiej mówić o „pozycji”.

5. Jaka powinna być rola regulatora w stosunku do organizacji wspól/ lub samoregulacyjnej?

Czynna. Z tym tylko, że znacznie ograniczona jeśli chodzi o organizację (obszar) samoregulacyjną, a znacznie szersza i dopuszczająca większą aktywność, gdy idzie o wspólregulację. W tym drugim przypadku regulator powinien być inicjatorem działań i ponosić za odpowiedzialność za skutki działań podejmowanych w trybie wspólregulacji.

6. Kto powinien nadzorować działalność organizacji wspól/ lub samoregulacyjnej?

W tym miejscu warto zastanowić się, czy należy mówić tu o nadzorze? W sensie ścisłym – nadzór to możliwość merytorycznego wpływu na działania organizacji np. uchylania lub zmiany jej rozstrzygnięć, odwoływania władz. Jeśli jest to niezbędne – to organizacja taka powinna

być nadzorowana tak jak stowarzyszenie czy związek pracodawców – przez właściwego starostę albo przez sąd właściwy ze względu na siedzibę.

7. Jakie instrumenty powinny regulować działalność organizacji wspól/ lub samoregulacyjnej?

Statut oparty o delegację i wytyczne ustawowe.

8. Jak powinna być zdefiniowana współregulacja i samoregulacja w ustawie o radiofonii i telewizji?

Źródła należy szukać w art. 17 Konstytucji RP.

Jako działalność polegająca na podejmowaniu i wykonywaniu rozstrzygnięć/decyzji w sprawach z dziedziny objętej statutem i stanowiących zamknięty katalog (w przypadku współregulacji wspólnie z właściwym organem administracji publicznej)

– zmierzających do ustalenia sposobu rozumienia/wykładni przepisów,

- zapewnienia jednolitego ich rozumienia i stosowania oraz egzekwowania podjętych rozstrzygnięć w tym z wykorzystaniem określonych środków przymusu określonych prawem i statutem.

Organizacja samoregulacyjna winna mieć uprawnienia szersze, ale co za tym idzie jej zobowiązania wobec członków i władzy publicznej winny być odpowiednio poszerzone – w stosunku do organizacji współregulacyjnej.

Wydaje się być możliwa – przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia - fuzja tych uprawnień, czyli sytuacja w której ta sama organizacja (związek pracodawców, stowarzyszenie) wykonuje uprawnienia zarówno samo- jak i współregulacyjne, z odpowiednim i koniecznym tylko rozróżnieniem sfer, w jakich te zadania są wykonywane. Istotne jest bowiem nie tyle „kto reguluje?”, a „co jest regulowane?”

9. Jaka formę prawną powinny mieć organizacje wspól/ i samoregulacyjne?

Związków pracodawców lub stowarzyszeń.

10. Jaka rolę powinien spełniać regulator w mechanizmie współregulacyjnym (np. akceptacja kodeksów)?

Inicjującą i kontrolującą. Jednocześnie nie powinno być wątpliwości, co do zakresu odpowiedzialności – w takiej sytuacji wszelkie konsekwencje rozstrzygnięć winien ponosić regulator.

11. Jaka powinna być forma i tryb zawierania porozumienia pomiędzy regulatorem a organizacją współregulacyjną?

Jeśli regulator może zawierać umowy – to formę umowy. Jeśli nie może zawierać (potrzebuje odrębnego upoważnienia ustawowego) to taką możliwość należy mu zagwarantować w ustawie. Tryb: negocjacje z określeniem terminu. Raczej krótkiego. Na wniosek regulatora lub organizacji. Po bezskutecznym upływie terminu do załatwienia sprawy – kwestia umarza się lub przechodzi w gestię wyłącznych kompetencji regulatora – bez względu na winę i jej stopień. Regulator winien zdać relację i sprawozdanie ze sposobu załatwienia tej kwestii.

Dla potrzeb tej nowej w polskiej tradycji instytucji można myśleć o nadaniu tej umowie nazwy własnej, np. „porozumienie współregulacyjne”. Niemniej w sensie istoty – będzie to zawsze rodzaj umowy, zawieranej w trybie zbliżonym do ofertowego.

12. W jakich sytuacjach porozumienie pomiędzy regulatorem a organizacją współregulacyjną powinno być rozwiązywane (np. niewłaściwe wykonywanie zadań przez daną organizację lub jej likwidacja)?

Kiedy straci sens regulacyjny lub zostanie osiągnięty zamierzony i wskazany w umowie efekt – oczywiście poza zagadnieniami formalnymi. Te kwestie powinny zostać zawarte w umocowaniu ustawowym i umowie.

13. Jakie zadania powinien mieć regulator w stosunku do obszaru objętego systemem wspólnym lub samoregulacyjnym, a jakie w przypadku nadawców/dostawców usług audiowizualnych, którzy nie będą należeć do danej organizacji?

W pytaniu połączono kwestie przedmiotowe z podmiotowymi. Przedmiot zadań regulatora nie zmienia się – inny będzie tryb jej wykonywania i egzekwowania. Zatem zadania ustawowe pozostaną te same. Powinny one być objęte klauzulą „derogacyjną” – w przypadku efektywnej samoregulacji czy współregulacji. Tzn. że regulator nie powinien móc wkraczać władczo na te obszary, które są objęte skuteczną samo/współregulacją. Propagowanie samo i współregulacji powinno polegać na zachęcaniu do tworzenia czy przystępowania do organizacji. Motywatorem może być w tym przypadku możliwość uczestniczenia w takich organizacjach, działanie których właśnie wyłącza możliwość władczego wkroczenia regulatora. Dotykamy tu delikatnej materii tradycji prawnej i sposobu myślenia o roli władztwa publicznego. Przełamanie tych modeli myślenia jest zasadniczym warunkiem powodzenia w działaniach na rzecz samo i współregulacji.

14. Jakie obowiązki powinna mieć organizacja wspólna lub samoregulacyjna w stosunku do regulatora?

Sprawozdawcze.

15. Jakie kompetencje w zakresie kontroli i podejmowania działań „miękkich” powinna mieć organizacja wspólna lub samoregulacyjna?

Nie wiemy, co oznacza „działanie miękkie”. Organizacja samoregulacyjna nie powinna móc podejmować działań. O których z góry wiadomo, że są/będą nieskuteczne. Organizacja współregulacyjna będzie w tym zakresie związana wolą postępowania organu – wobec tego nie można wykluczyć działań typu komunikat czy wytyczne. Takie działania dziś nie mieszczą się w kompetencjach organu administracji publicznej, a czasem są niezbędne.

16. Jakiego rodzaju sankcje może zastosować regulator w przypadku nadawców/dostawców usług audiowizualnych którzy łamią przepisy ustawy, niezależnie od tego czy należą do organizacji wspólnej lub samoregulacyjnej?

Organizacja samoregulacyjna powinna móc stosować samodzielnie sankcje określone w statucie, na podstawie delegacji ustawowej (wykluczenie z organizacji, kara finansowa, zawieszenie w prawach członka). Tak samo powinno być przy współregulacji.

Regulator powinien móc stosować sankcje określone ustawą wobec wszystkich jednakowo – niezależnie czy należą do organizacji takich czy nie. To oznacza, że katalog tych sankcji powinien być zamknięty i być może ograniczony do minimum, (ale i najdalej idącego) jakim jest cofnięcie koncesji.

17. Czy skargi na nadawców/dostawców usług audiowizualnych należących do organizacji wspólnej lub samoregulacyjnej powinny być kierowane bezpośrednio do regulatora?

Skargi winny trafiać do regulatora, który po stwierdzeniu, że w danym zakresie działa organizacja samo/współregulacyjna powinien niezwłocznie skierować do niej skargę, informując o tym skarżącego – i dalej wg trybu postępowania w tych organizacjach. Zmiany w sposobie załatwiania skarg indywidualnych spowodowane powstaniem i działaniem organizacji powinny być podane do publicznej wiadomości.

Załącznik 2.

Konsultacja społeczna na temat zasady *must carry/must offer*

Pytania:

- 1. Jakich typów programów ze względu na tematykę powinien dotyczyć obowiązek *must carry*? Co powinno decydować o przyznaniu programowi tego statusu?**

Informacyjnych, zawierających transmisje z ważnych wydarzeń. O statusie tym powinna decydować ustawa lub organizacja współregulacyjna.

- 2. Czy wobec zagwarantowanego ustawowo dostępu do mediów publicznych obowiązkiem *must carry* powinny być objęte oprócz podstawowych programów TVP I, TVP II i programów regionalnych także inne programy nadawcy publicznego rozpowszechniane na podstawie koncesji np. TVP Kultura, TVP Historia, TVP Seriale, TVP Sport? Jeśli tak, to co powinno decydować o objęciu tych programów zasadą *must carry* ?**

Kryterium tym powinno być stwierdzenie, czy dany program jest tworzony i rozpowszechniany ze środków publicznych (obecnie: opłat abonamentowych). W tym konkretyzuje się interes publiczny. Każdy płacący te kwoty powinien mieć prawnie zagwarantowaną możliwość obejrzenia takiego programu. Takie rozwiązanie jest zgodne ze statusem nadawcy publicznego i może przyczynić się do poprawy tzw. ściągalności opłat abonamentowych.

- 3. Czy każdy operator, niezależnie od skali działania powinien mieć obowiązek oferowania wszystkich programów o statusie *must carry*? Czy jakieś podmioty powinny zostać zwolnione z realizacji tego obowiązku? Jakie kryteria powinny o tym decydować? Niewielka liczba użytkowników końcowych? Kwestie finansowe? Niewielki zasięg? Inne?**

Każdy – bez względu na skalę, wielkość sieci, ilość odbiorców. Wydaje się że na obecnym etapie rozwoju telewizji kablowej oraz nowych, alternatywnych środków dostępu do treści tworzenie specjalnych warunków dla operatora kablowego nie jest uzasadnione względami ekonomicznymi. Taka odpowiedź jest również konsekwencją odpowiedzi na pytanie nr 2.

- 4. Ile maksymalnie programów powinno być objętych zasadą *must carry*? W dyrektywie mówi się, że obowiązki upowszechniania „*must carry*” nakładane przez Państwa Członkowskie „powinny mieścić się w granicach rozsądku”. Co to oznacza, Państwa zdaniem, w warunkach polskich ?**

To oczywiście zależy od stanu aktualnego w świetle kryteriów o których mowa w pytaniach nr 2 i 3. Zdrowy rozsądek to w tym przypadku również – oprócz interesów operatora i nadawcy – czytelność i łatwość „użytkowa” zestawienia programów (np. EPG) dla odbiorcy widza.

- 5. Jak często taka lista powinna być weryfikowana? Czy cała lista powinna być zmieniana w tym samym czasie, czy też status poszczególnych programów wygasalby sukcesywnie (lub ewentualnie był przedłużany), a na ich miejsce pojawiałyby się nowe?**

Należy rozpatrzyć dwuletni okres, po którym następowałaby weryfikacja. Wcześniejsze zmiany byłyby możliwe tylko wtedy, gdyby zaprzestano emisji jakiegoś programu z listy.

- 6. Jaki powinien być sposób aplikowania nadawców o przyznanie statusu *must carry*? Czy nadawca może wnioskować o przyznanie takiego statusu czy też nadawać go powinna KRRiT w konsekwencji periodycznych przeglądów?**

Decydować powinien periodically ustawodawca na wniosek regulatora (w tym po powzięciu wiadomości w ramach organizacji współregulacyjnej). Powinno zostać wykazane istnienie interesu publicznego dla objęcia programu tym statusem.

7. Jakie okoliczności powinny być brane pod uwagę przy cofnięciu programowi statusu *must carry*?

Istnienie interesu publicznego – czy też dokładniej: brak interesu publicznego.

8. Kto powinien ponosić koszty dosyłu sygnału programu o statusie *must carry*: nadawca czy operator?

Nadawca – trudno bowiem byłoby taki obowiązek przypisać usługodawcy, jakim w świetle umowy pozostaje w tym przypadku operator, ale koszty te powinny być kontrolowane np. poprzez ustalenie (i okresowa weryfikację) stawek maksymalnych i niewygórowane.

9. Jak długi powinien być okres przejściowy do wejścia w życie ewentualnych nowych rozwiązań, biorąc pod uwagę konieczność zawarcia umów między nadawcami a operatorami oraz przygotowanie rozwiązań technicznych?

... oraz interes odbiorców – należałoby dodać.

Wydaje się, że okres ten nie powinien przekraczać 6 miesięcy. Temat jest dobrze znany zainteresowanym podmiotom, a istniejące możliwości techniczne w zupełności takie zmiany umożliwiają

10. Co z miejscem programów o statusie *must carry* w EPG? Czy powinny być wyróżnione jako pierwsze w EPG?

Nie ma takiej konieczności – ale należy odpowiednio je oznakować. Być może EPG powinien zawierać narzędzie do wyszukiwania takich programów.