

UZASADNIENIE

Część ogólna – wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, z późn. zm.), (dalej jako „ustawa o radiofonii i telewizji”) będąca podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie mediów audiowizualnych była wielokrotnie nowelizowana. Ostatnia nowelizacja ustawy w szerszym zakresie była spowodowana koniecznością implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, zwanej dalej: „dyrektywą 2018/1808”.

Drugi istotny akt prawny regulujący funkcjonowanie mediów w Polsce, tj. ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914), zwana dalej „Prawo prasowe”, również podlegał licznym nowelizacjom, jednak żadna z nich nie wprowadziła daleko idących kompleksowych zmian.

W chwili obecnej zarówno regulacje ustawy o radiofonii i telewizji, jak i Prawa prasowego wymagają dostosowania do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów), zwanego dalej jako „EMFA”.

Celem EMFA jest wprowadzenie minimalnych standardów funkcjonowania wszelkiego rodzaju mediów w Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych rozwiązań, które wprowadza EMFA wskazać należy:

- gwarancje wolności i niezależności mediów oraz zapewnienie odbiorcom usług medialnych dostępu do niezależnych informacji;
- minimalne standardy dotyczące funkcjonowania mediów publicznych (w tym obowiązek zapewnienia stabilnego i odpowiedniego finansowania mediów publicznych oraz zasady powoływania i odwoływania członków władz mediów publicznych);

- zasady dotyczące oceny wpływu koncentracji na rynku medialnym na pluralizm i niezależność redakcyjną mediów, a także zasady kontroli na poziomie unijnym, gdy koncentracja ma wpływ na pluralizm mediów na poziomie ponad krajowym;
- zasady zapewnienia przejrzystości właścicielskiej dostawców mediów dostarczających wiadomości o sprawach bieżących oraz zapewnienia środków w celu zagwarantowania wolności redakcyjnej oraz wyeliminowania potencjalnych konfliktów interesów;
- zasady współpracy regulacyjnej krajowych organów nadzorczych rynku medialnego;
- utworzenie Europejskiej Rady Usług Medialnych, w miejsce Europejskiej Grupy Regulatorów ds. Audiowizualnych Usług Medialnych (posiadającej wyłącznie kompetencje opiniodawcze);
- zasady funkcjonowania bardzo dużych platform internetowych w zakresie dystrybucji treści medialnych;
- zasady dotyczące systemów pomiaru odbiorców usług medialnych;
- zasady reklamy państwowej i alokacji środków publicznych w mediach.

EMFA jest aktem prawnym w formie rozporządzenia, a więc co do zasady jego postanowienia stosuje się bezpośrednio. Należy jednak zauważyć, że treść wielu przepisów EMFA ma charakter ogólny lub nakłada określone obowiązki na państwa członkowskie. Krajowe regulacje medialne muszą natomiast być zgodne z regulacjami przyjętymi na poziomie prawa europejskiego. Konieczne jest więc wdrożenie części regulacji do polskiego ustawodawstwa.

Projektowana ustawa wdraża wyłącznie regulacje, które nie mogą zostać bezpośrednio zastosowane. W związku z powyższym projektowana ustawa nie porusza kwestii wynikających z następujących przepisów EMFA:

- art. 1 – jako przepis wprowadzający i określający przedmiot regulacji;
- art. 2 – wprowadzający definicje najważniejszych pojęć. Poszczególne definicje będą omawiane w ramach przepisów, w których są stosowane;
- art. 8-13 oraz art. 16 – jako przepisy dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady Usług Medialnych, które podlegają bezpośredniemu stosowaniu. W tym zakresie konieczne będzie jedynie uregulowanie w ustawie kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zwanej dalej „KRRiT” do udziału w pracach Rady;
- art. 14-15 oraz art. 17 – które skutkują koniecznością zmian w zakresie procedur współpracy regulatora krajowego z regulatorami innych państw członkowskich oraz Europejską Radą Usług Medialnych, zmiany te będą jednak miały charakter formalny;

- art. 18-19 – które należy stosować bezpośrednio;
- art. 26-29 – jako przepisy końcowe i zmieniające.

Projekt nie odnosi się także do wymogów wynikających z EMFA, które są uwzględnione już w obecnie obowiązujących przepisach prawnych (w szczególności art. 3, 4 EMFA), a także art. 20 EMFA, którego wejście w życie nastąpi dopiero w maju 2027 r. Art. 20 EMFA wymagał będzie wdrożenia do polskiego porządku prawnego, jednakże z uwagi na wydłużone *vacatio legis* stosowne wydaje się odłożenie prac nad wdrożeniem tego przepisu i połączenie ich z debatą nad wdrożeniem fakultatywnego art. 7a dyrektywy 2018/1808.

EMFA jest pierwszym aktem prawnym na poziomie Unii Europejskiej, który nie jest ograniczony do usług o charakterze audiowizualnym, ale reguluje całość rynku medialnego. Wdrożenie EMFA do polskiego porządku prawnego musi uwzględniać polskie uwarunkowania konstytucyjne oraz przyjęte w Polsce podejście regulacyjne w odniesieniu do rynku medialnego.

Przepisy Konstytucji RP traktują usługi radiowe i telewizyjne odmiennie od innych usług medialnych. Artykuł 14 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Jednak już w art. 54 ust. 2 Konstytucji RP zawarte jest wyraźne odróżnienie prasy od działalności radiowej i telewizyjnej, polegające na przyznaniu możliwości koncesjonowania wyłącznie działalności nadawczej. To rozróżnienie przekłada się na rozwiązania przyjęte na poziomie ustawowym. Prawo prasowe zawiera ogólne regulacje w zakresie działalności prasowej. Przyjęty w Polsce model nie przewiduje regulatora rynku prasowego, pozostawiając szczegółowe ukształtowanie zasad jego funkcjonowania samym jego uczestnikom, działającym na podstawie przepisów Prawa prasowego, ewentualnie organom samoregulacyjnym. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku ustawy o radiofonii i telewizji, która w wyniku licznych zmian rynkowych, swoim zakresem objęła także audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz platformy udostępniania treści wideo. Regulacje zawarte w tej ustawie, częściowo w ślad za przepisami prawa europejskiego, są zdecydowanie bardziej szczegółowe, a ich stosowanie poddane jest kontroli aktywnego regulatora - Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, której pozycję wyznacza Konstytucja RP.

Wiele wprowadzanych przez EMFA regulacji odnosi się wspólnie do szeroko definiowanych usług medialnych, które rozumiane są jako usługi prasowe, audiowizualne i radiowe. Biorąc pod uwagę istniejące w Polsce odróżnienie usług prasowych od innych usług medialnych, w niniejszym projekcie proponuje się przyjęcie takiego podejścia do wdrożenia przepisów

EMFA, które umożliwi utrzymanie ich odrębności. Proponuje się więc zastosowanie modelu polegającego na minimalnej implementacji postanowień EMFA, poprzez wdrożenie ich w zakresie niezbędnym dla zachowania zgodności polskiego prawa z prawem unijnym. Nie zakłada się natomiast rozszerzania regulacji, które muszą obowiązywać w stosunku do usług radiowych i audiowizualnych (w szczególności w zakresie kompetencji regulacyjnych KRRiT) na usługi prasowe.

Pomimo wprowadzenia do EMFA szerokiego rozumienia pojęcia „usługi medialnej”, nie przewiduje się wprowadzania zmian pojęciowych w tym zakresie do polskiego porządku prawnego. Rozróżnienie na „usługi medialne” w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji oraz „prasę” w rozumieniu Prawa prasowego, znajduje swoje oparcie w istotnej z punktu widzenia polskiego systemu różnicy w podejściu regulacyjnym, a jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogłyby budzić wątpliwości, jako prowadzące do nakładania nieuzasadnionych obciążeń regulacyjnych na prasę.

Projektowane w ustawie zmiany dotyczą w szczególności:

- reformy KRRiT i wprowadzenie dodatkowych gwarancji niezależności od podmiotów zewnętrznych;
- reorganizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji poprzez wprowadzenie nowego sposobu wyłaniania organów spółek i zapewnienie im gwarancji niezależności;
- modyfikacji systemu finansowania mediów publicznych;
- wydatkowania środków publicznych na tzw. reklamę państwową;
- określenia procedur kontroli koncentracji przedsiębiorców pod kątem wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną;
- doprecyzowanie obowiązków informacyjnych mediów w zakresie struktury właścicielskiej oraz przychodów osiąganych ze środków publicznych;
- modyfikację przepisów w zakresie pomiaru odbiorców;
- ograniczenia obowiązku uzyskania koncesji wyłącznie do programów rozpowszechnianych drogą naziemną oraz wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpowszechnianie programów drogą kablową, satelitarną oraz w systemie teleinformatycznym.

Krajowe władze lub organy regulacyjne – reforma KRRiT

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Jednocześnie Konstytucja przyznaje KRRiT uprawnienie do wydawania rozporządzeń. Art. 214 Konstytucji RP stanowi natomiast, że członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej i nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

Obecna praktyka funkcjonowania KRRiT, pomimo licznych ustawowych gwarancji jej niezależności, wskazuje jednak, że są one często niewystarczające dla zapewnienia pełnej niezależności tego organu od podmiotów zewnętrznych, w tym od wpływów politycznych. Pomimo formalnej zgodności polskiej ustawy o radiofonii i telewizji z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz. Urz. UE L 95 z 15.04.2010, str. 1), zwanej dalej „dyrektywą AVMS”, konieczne jest wprowadzenie do ustawy dalszych regulacji mających na celu zapewnienie pełnej niezależności organu regulacyjnego od wszelkiego rodzaju podmiotów zewnętrznych.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

EMFA wprowadza regulacje dotyczące władz lub organów wyznaczonych przez państwo członkowskie na podstawie art. 30 dyrektywy AVMS. Wskazuje przy tym, że „kluczowe znaczenie dla właściwego stosowania prawa medialnego w całej Unii mają niezależne krajowe władze lub organy regulacyjne”¹. EMFA nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby:

- krajowe władze lub organy regulacyjne miały odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i techniczne do wykonywania zadań;
- krajowe władze lub organy regulacyjne były uprawnione do wystąpienia z żądaniem dostarczenia, w rozsądnym terminie, informacji i danych, które są proporcjonalne i niezbędne do wykonywania zadań.

¹ Motyw 36 EMFA

Regulacje zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji z formalnego punktu widzenia zapewniają niezależność KRRiT. Proponuje się jednak wprowadzenie dalszych gwarancji niezależności.

Szczególnie istotne jest jednak zapewnienie pluralistycznego, kompetentnego i niezależnego składu KRRiT. Przyjęte w ostatnich latach regulacje prawa unijnego i krajowego rozszerzają kompetencje KRRiT. Wśród takich zmian należy wskazać przede wszystkim rozszerzenie zakresu kompetencji na audiowizualne usługi medialne na żądanie, czy platformy udostępniania wideo. EMFA przyznaje regulatorom nowe kompetencje także w zakresie sektora prasy.

Właściwe wykonywanie nowych kompetencji w odniesieniu do rynku, coraz bardziej zróżnicowanego pod względem rodzajów usług, wymaga pluralistycznego składu KRRiT również pod kątem kompetencji członków regulatora w zakresie funkcjonowania różnych branż medialnych. Proponuje się więc przywrócenie 9-osobowego składu KRRiT (powoływanego w proporcji przewidzianej w ustawie przed 2005 r., tj. 4 członków powoływanych przez Sejm, 2 - przez Senat i 3 – przez Prezydenta RP.) Jednocześnie przywrócić należy mechanizm rotacyjności składu KRRiT – przy zachowaniu 6-letniej kadencji każdego członka KRRiT – co 2 lata powinna następować wymiana 1/3 składu osobowego KRRiT.

Ponadto, proponuje się wprowadzenie bardziej szczegółowych przepisów dotyczących kompetencji kandydatów na członków KRRiT. Wymogi względem kandydatów powinny być nie mniejsze niż te, które ustawa ustanawia dla członków organów mediów publicznych. Proponuje się więc w art. 7 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji wprowadzenie wymogów związanych z wykształceniem, doświadczeniem zawodowym, niezależnością i apolitycznością.

Zgodnie z art. 214 ust. 1 Konstytucji RP członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. W celu zapewnienia niezależności członków KRRiT od organów, które ich powołują, ale także zapewnienia nadzoru społecznego nad procedurą wyboru członków KRRiT proponuje się wprowadzenie wymogu, aby kandydaci zobowiązani byli do przedstawienia dokumentów potwierdzających poparcie ich kandydatury przez organizacje pozarządowe twórców, dziennikarzy i innych podmiotów, których działalność obejmuje sektor medialny. Ponadto proponuje się zagwarantowanie przejrzystej procedury wyłaniania członków KRRiT poprzez nałożenie na podmioty dokonujące wyboru obowiązku przeprowadzenia publicznych wysłuchań kandydatów, podczas których będą oni mieli obowiązek odpowiadania również na pytania przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Uchwały powołujące

członków KRRiT będą przy tym musiały zawierać szczegółowe uzasadnienie wskazujące dlaczego dokonano wyboru poszczególnych członków KRRiT z grona wszystkich zgłoszonych kandydatów.

W związku z proponowaną modyfikacją przepisów dotyczących sposobu powoływania składu KRRiT oraz wymagań stawianych przed kandydatami na członków KRRiT, a przede wszystkim przywrócenie rotacyjności składu, proponuje się zmodyfikowanie trybu odwoływania członków KRRiT. W tym zakresie przewidziano pozostawienie w ustawie wyłącznie mechanizmu pozwalającego na odwołanie poszczególnych członków KRRiT w oparciu o przesłanki określone w ustawie (zmiany w zakresie przesłanek dostosowane są do nowych wymogów stawianych przed kandydatami na członków KRRiT). Proponuje się natomiast uchylenie regulacji przewidującej wygaśnięcie kadencji całej KRRiT w wypadku odrzucenia sprawozdania KRRiT przez Sejm i Senat, co bez wątpienia przyczyni się do zwiększenia niezależności od podmiotów zewnętrznych. Ocena polityczna działalności KRRiT przez Sejm, Senat i Prezydenta RP nie będzie bowiem miała wpływu na jej funkcjonowanie. Jednocześnie w przypadkach skrajnych możliwe będzie odwołanie pojedynczych członków KRRiT, w celu zapewnienia działania organu w zgodzie z przepisami prawa.

W celu zapewnienia obiektywizmu decyzji podejmowanych przez regulatora proponuje się włączenie całej KRRiT w procedury wydawania decyzji administracyjnych przez Przewodniczącego KRRiT. Proponuje się więc wprowadzenie wymogu, aby każda decyzja administracyjna wydawana przez Przewodniczącego KRRiT w oparciu o przepisy ustawy o radiofonii i telewizji była oparta o wydaną uprzednio uchwałę KRRiT (projektowany art. 9 ust. 2a ustawy o radiofonii i telewizji). Włączenie całej KRRiT w proces wydawania decyzji przyczyni się do ograniczenia ich arbitralności, utrudni wpływ podmiotów zewnętrznych na decyzje administracyjne regulatora, a także zapewni ich większy obiektywizm, który wymagany jest przez art. 21 EMFA. W konsekwencji tej zmiany, konieczna jest nowelizacja przepisów, które przewidują już dla decyzji Przewodniczącego, dotychczas w drodze wyjątku, wymóg uprzedniej uchwały KRRiT.

Poprawne funkcjonowanie niezależnego regulatora rynku medialnego wymaga zapewnienia mechanizmów kontroli społecznej. W tym zakresie proponuje się także zwiększenie jawności funkcjonowania KRRiT poprzez wprowadzenie transmisji z posiedzeń (które będą musiały być udostępniane na stronach internetowych KRRiT), a także poprzez zapewnienie łatwego dostępu do uchwał KRRiT i wydawanych na ich podstawie decyzji Przewodniczącego KRRiT.

EMFA rozszerza zakres obecnych regulacji unijnego prawa medialnego również na sektor prasy (zarówno tradycyjnej, jak i elektronicznej); zawiera przepisy regulujące prawa i obowiązki wydawców prasy i dziennikarzy. EMFA nie nakazuje jednak objęcia stosowania wszystkich jej regulacji nadzorem krajowych organów regulacyjnych. Kompetencje tych organów ograniczone są wyłącznie do części regulacji EMFA (rozdziału III, tj. art. 7-25 EMFA). Analiza przepisów EMFA wskazuje, iż w zakresie regulacji dotyczących sektora prasy, krajowe organy regulacyjne zobowiązane są do uczestnictwa wyłącznie w procedurach oceny koncentracji na rynku mediów oraz monitorowania stosowania regulacji dotyczących przydziału środków publicznych na reklamę państwową. Krajowe organy regulacyjne powinny także prowadzić bazy danych dotyczących własności mediów, w tym również wydawców prasy.

Polski sektor prasy poddany jest minimalnej regulacji. W przeciwieństwie do wielu państw europejskich polski ustawodawca nie zdecydował się nigdy na objęcie tej branży nadzorem regulacyjnym. Polski rynek prasy nie posiada krajowego regulatora, a zgodnie z Konstytucją RP koncesjonowanie prasy jest zakazane. Prawo prasowe ustanawia co prawda przepisy o charakterze regulacyjnym, wprowadzając obowiązek rejestracji tytułu prasowego w sądzie, ale jednocześnie kognicja sądu ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia, czy na rynku nie istnieje już podobny lub taki sam tytuł prasowy. Taki stan rzeczy należy utrzymać, gdyż przyjęta bardzo ograniczona regulacja sektora prasowego stanowi najlepsze zabezpieczenie niezależności prasy przed wpływami zewnętrznymi. Projektowana ustawa nie przyznaje więc KRRiT nowych kompetencji regulacyjnych względem wydawców prasowych, innych niż bezwzględnie wymagane przez art. 22 i 25 EMFA oraz związane z obsługą bazy danych dotyczącej własności mediów. Stosowanie pozostałych realizujących wymogi EMFA regulacji adresowanych wyłącznie do wydawców prasy, należy pozostawić kontroli sądowej na zasadach analogicznych do obowiązujących obecnie w Prawie prasowym.

Projekt przewiduje natomiast przyznanie KRRiT kompetencji do wspierania podmiotów rynkowych w tworzeniu kodeksów etyki mediów, w których określane byłyby zasady rzetelności, uczciwości i bezstronności dziennikarskiej, a także wzorce i standardy warsztatowe. KRRiT miałyby prawo inicjować działania samoregulacyjne w tym zakresie, a także utworzyć wspólnie z podmiotami rynkowymi Radę Etyki Mediów, której zadaniem byłoby czuwanie nad stosowaniem kodeksów etycznych przez media.

Poza powyższą zmianą kompetencji KRRiT należy wskazać także zmiany w art. 10, wynikające z konieczności zapewnienia realnej możliwości efektywnego wykonywania nowych zadań przez KRRiT. Regulacje zawarte w obecnie obowiązującym art. 10 ust. 2-5 spełniają standardy określone przez art. 7 ust. 4 EMFA. Wymagają jednak dostosowania do nowych obowiązków realizowanych przez KRRiT. Konieczne jest również rozszerzenie zakresu podmiotów, do których adresowane mogą być żądania KRRiT w szczególności o:

- wydawców prasy – w związku z postępowaniami dotyczącymi oceny koncentracji na rynku mediów;
- podmioty prowadzące systemy pomiaru odbiorców – w zakresie zgodności ich systemów ze standardami określonymi w EMFA;
- podmioty publiczne – w zakresie stosowania przepisów dotyczących przydziału środków publicznych na reklamę państwową.

Gwarancje niezależnego funkcjonowania dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną – organizacja i finansowanie nadawców publicznych

I. Niezależność mediów publicznych

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Ustawa o radiofonii i telewizji, która określa zasady funkcjonowania mediów publicznych w Polsce, zawiera liczne regulacje mające na celu zagwarantowanie niezależności oraz pluralistycznego charakteru mediów publicznych. Wśród najważniejszych regulacji zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji wskazać należy:

- art. 13 i 14, które stanowią, że nadawca (w tym nadawca publiczny) samodzielnie kształtuje program, a nałożenie na niego nakazu lub zakazu co do rozpowszechniania określonych audycji może nastąpić wyłącznie w ustawie;
- art. 21 definiujący działania misyjne, jako cechujące się m.in. pluralizmem, bezstronnością i niezależnością;
- art. 21a wskazujący, że definiowanie zadań misyjnych mediów publicznych w kartach powinności musi następować bez uszczerbku dla autonomii instytucjonalnej, swobody w kształtowaniu programów i niezależności redakcyjnej mediów publicznych;

- art. 22, zgodnie z którym organy państwowe mogą podejmować decyzje w sprawach działalności mediów publicznych tylko w przypadkach przewidzianych ustawami. Jednocześnie ustawa nie daje organom administracji publicznej żadnych uprawnień do ingerowania w kształt programów rozpowszechnianych przez nadawców publicznych.

Ustawa o radiofonii i telewizji zawiera więc istotne formalne gwarancje niezależności mediów publicznych. Praktyka ich funkcjonowania wskazuje jednak, że z uwagi na braki regulacyjne w dwóch istotnych aspektach tj. przepisach dotyczących powoływania władz mediów publicznych oraz sposobu finansowania tych mediów, nawet te formalne gwarancje nie zapewniają rzeczywistej niezależności nadawców publicznych. Niedoskonałe przepisy w powyższym zakresie powodują, że media publiczne są zależne od podmiotów zewnętrznych mających nieograniczone możliwości ingerowania w skład władz tych mediów. Brak regulacji zapewniających stabilne finansowanie mediów publicznych sprzyja uzależnianiu mediów publicznych od aktualnych potrzeb podmiotów zewnętrznych i finansowaniu ich w oparciu o arbitralne decyzje.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

EMFA wskazuje niezależność mediów publicznych jako jeden z warunków poprawnego funkcjonowania rynków medialnych w państwach członkowskich. Opisując rolę mediów publicznych EMFA wskazuje, że „dostawcy publicznych usług medialnych odgrywają szczególną rolę na wewnętrznym rynku usług medialnych, ponieważ zapewniają obywatelom i przedsiębiorstwom dostęp do zróżnicowanej oferty treści, w tym wysokiej jakości informacji oraz bezstronnego i wyważonego przekazu medialnego, w ramach swojej misji określonej na poziomie krajowym zgodnie z Protokołem nr 29 w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, załączonym do Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Odgrywają oni ważną rolę w ochronie podstawowego prawa do wolności wypowiedzi i informacji, umożliwiając ludziom poszukiwanie i otrzymywanie różnorodnych informacji oraz w propagowaniu wartości demokracji, różnorodności kulturowej i spójności społecznej. Stanowią oni forum dyskusji publicznej i środek promowania szerszego demokratycznego uczestnictwa obywateli”².

² Motyw 27 EMFA

EMFA nie wprowadza szczegółowych regulacji dotyczących mediów publicznych, ale wskazuje na minimalne gwarancje, które państwa członkowskie są zobowiązane przyznać mediom publicznym w zakresie:

- zapewnienia niezależności mediów publicznych pod względem redakcyjnym i funkcjonalnym;
- stworzenia warunków umożliwiających mediom publicznym zapewnienie swoim odbiorcom pluralizmu informacji i opinii w sposób bezstronny, w zgodzie z ich misją publiczną, określoną na poziomie krajowym zgodnie z Protokołem amsterdamskim.

Biorąc pod uwagę doświadczenia związane z ingerencją podmiotów zewnętrznych w działania redakcji mediów publicznych, konieczne jest wprowadzenie na poziomie ustawowym dalszych gwarancji wewnętrznej niezależności redakcyjnej poszczególnych redakcji i dziennikarzy zatrudnionych w mediach publicznych. Projekt nakłada na nadawców publicznych obowiązek tworzenia kodeksów etyki dziennikarskiej, które będą podlegały zatwierdzeniu przez KRRiT (której konstytucyjnym obowiązkiem jest ochrona interesu publicznego w mediach), przez co staną się *de facto* najistotniejszymi obok kart powinności aktami współregulacyjnymi dla spółek.

Konieczne jest także dodatkowe podkreślenie niezależności i autonomii nadawców w każdym miejscu, gdzie istnieje ryzyko nadmiernego ingerowania podmiotów publicznych w działalność spółek – proponuje się w tym zakresie nowelizację art. 25 ust. 5 ustawy o radiofonii i telewizji.

Zwiększeniu niezależności mediów publicznych od wpływu wszelkiego rodzaju podmiotów zewnętrznych mają też służyć pozostałe rozwiązania, które szczegółowo będą omówione w dalszej części uzasadnienia, a w szczególności:

- wprowadzenie przejrzystych zasad wyłaniania członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji;
- odseparowanie struktur zarządczych od struktur redakcyjnych poprzez powoływanie niezależnego od zarządu redaktora naczelnego;
- wprowadzenie regulacji, zgodnie z którymi rozwiązanie stosunku pracy z dziennikarzem nie będzie mogło nastąpić bez udziału niezależnych od zarządu rady programowej i redaktora naczelnego;
- przyznanie KRRiT zwiększonych kompetencji do monitorowania jakości, zawartości i dostępności mediów publicznych;

- nałożenie na KRRiT obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych przed przyjęciem przez KRRiT sprawozdania z realizacji misji publicznej.

II. Organy spółek publicznej radiofonii i telewizji, organizacja wewnętrzna spółek

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Organizacja systemu publicznej radiofonii i telewizji w danym państwie członkowskim należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich przyznanych Protokołem Amsterdamskim. Polski ustawodawca przyjął w 1992 r. model wielopodmiotowy, przewidując utworzenie odrębnej jednostki publicznej telewizji, z ustawową gwarancją istnienia oddziałów spółki, oraz publicznej radiofonii ogólnokrajowej i kilkunastu jednostek publicznej radiofonii regionalnej.

Media publiczne w obecnej strukturze organizacyjnej jako spółki akcyjne funkcjonują od wejścia w życie ustawy o radiofonii i telewizji, na mocy której utworzono 19 odrębnych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa: Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. oraz 17 spółek radiofonii regionalnej.

Z uwagi na przyjętą formę organizacyjną jednostek publicznej radiofonii i telewizji, ich organizacja wewnętrzna jest regulowana przez Kodeks spółek handlowych oraz ustawę o zasadach zarządzenia mieniem państwowym. Kodeks spółek handlowych ustanawia obowiązek tworzenia zarządów i rad nadzorczych w spółkach akcyjnych oraz określa zasady ich powoływania. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125, z późn. zm.) określa przede wszystkim uprawnienia i obowiązki Skarbu Państwa względem spółek, ale również wymogi dla członków organów zarządzających i organów nadzorczych w spółkach.

Zgodnie z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, w skład władz mediów publicznych wchodzi rady programowe, rady nadzorcze i zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji. Obecne regulacje zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji obarczone są jednak wadami prawnymi skutkującymi ich niekonstytucyjnością. Ustawa zawiera lakoniczne regulacje dotyczące powoływania i odwoływania poszczególnych władz i wskazuje, że zarządy (art. 27 ust. 3), rady nadzorcze (art. 28 ust. 1e) i rady programowe (art. 28a ust. 2) są powoływane i odwoływane przez Radę Mediów Narodowych. Tymczasem zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. K 13/16) ustawodawcy przysługuje co prawda swoboda w kształtowaniu organizacyjnego wymiaru działania radiofonii i telewizji,

ustawodawca nie może jednak normować tej sfery w taki sposób, który skutkować będzie pozbawieniem KRRiT kompetencji służących wykonywaniu jej konstytucyjnych zadań. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zwanego dalej „TK”, w sposób jednoznaczny wskazuje więc, że powoływanie władz mediów publicznych wymaga udziału KRRiT, a całkowite wyłączenie KRRiT z procedury wyłaniania władz mediów publicznych narusza postanowienia Konstytucji RP.

Powyższy wyrok TK nie odnosił się do aktualnego stanu prawnego, a do regulacji prawnych uchylonych przed wydaniem orzeczenia, w których kompetencje te zostały przyznane ministrowi ds. Skarbu Państwa³. Nie ma jednak wątpliwości, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące powoływania i odwoływania władz mediów publicznych w dalszym ciągu nie spełniają wytycznych określonych w wyroku TK, o czym sam TK wspomina w uzasadnieniu wyroku, wskazując na aktualność swoich wywodów również wobec zmienionej ustawy. W związku z faktem, iż TK jest formalnie związany zakresem zaskarżenia skargi, nie mógł się wypowiedzieć co do kwestii zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o Radzie Mediów Narodowych, mimo że w dniu orzekania przepisy te już obowiązywały.

W związku z powyższym w debacie publicznej prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym przepisy przyznające Radzie Mediów Narodowych prawo do powoływania i odwoływania władz mediów publicznych nie powinny korzystać z domniemania konstytucyjności.

Obecnie obowiązujące przepisy zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji nie tworzą procedur powoływania tych władz, a kryteria jakimi należy posługiwać się przy ich wyborze są ogólne i pozwalają na całkowitą dowolność w wybieraniu władz mediów publicznych (art. 27 ust. 4, art. 28 ust. 1f, art. 28a ust. 1).

Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie wskazują także długości kadencji władz spółek publicznej radiofonii i telewizji (z wyjątkiem kadencji rad programowych określonej na 4 lata); w tym zakresie stosuje się więc przepisy ustawy z dnia 7 grudnia 2023 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, z późn. zm.)⁴, które stanowią, że kadencja członka zarządu jak i członka rady nadzorczej nie może być dłuższa niż 5 lat.

³ Wyrok TK odnosił się do przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r. poz. 25 i 929), które zostały uchylone przez ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 929).

⁴ Zgodnie z art. 369 §1 k.s.h. Członek zarządu jest powoływany na okres nie dłuższy niż pięć lat (kadencja). Kadencję oblicza się w pełnych latach obrotowych, chyba że statut spółki stanowi inaczej. Kadencja członka rady nadzorczej nie może być dłuższa niż pięć lat. (art. 386 § 1 k.s.h.)

Ustawa o radiofonii i telewizji pozostawia także Radzie Mediów Narodowych pełną swobodę w zakresie odwoływania władz mediów publicznych – nie określa przesłanek umożliwiających odwołanie, nie nakazuje uzasadniania takich decyzji, ani nawet wcześniejszego ich komunikowania.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że obecnie obowiązujące polskie regulacje prawne nie są zgodne ze standardami określonymi w EMFA, a także wynikającymi z Konstytucji RP czy też z zaleceniami Rady Europy. Konieczne jest więc dokonanie głębokiej zmiany regulacji w tym zakresie.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Art. 5 ust. 2 EMFA nakazuje państwom członkowskim stworzenie procedur powoływania i odwoływania władz mediów publicznych gwarantujących ich pełną niezależność. Państwa członkowskie są zobowiązane do określenia w ramach krajowej legislacji:

- przejrzystych, otwartych, skutecznych i niedyskryminacyjnych procedur powoływania władz mediów publicznych oraz ustanowionych z wyprzedzeniem, przejrzystych, obiektywnych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów powoływania tych władz;
- gwarancji, aby czas kadencji władz mediów publicznych był wystarczający do zapewnienia rzeczywistej niezależności dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną;
- zapewnienia, że odwołanie władz mediów publicznych przed upływem kadencji będzie:
 - dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy osoby te nie spełniają już warunków wymaganych do wykonywania swoich obowiązków zgodnie z kryteriami ustanowionymi z wyprzedzeniem;
 - należycie uzasadnione;
 - poddane kontroli sądowej.

Analiza funkcjonowania mediów publicznych w formie spółek akcyjnych wskazuje, że ograniczenia ich niezależności wynikają przede wszystkim z powiązania ich władz z podmiotami zewnętrznymi, w tym z przedstawicielami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stąd kluczowe dla zapewnienia ich niezależności jest ukształtowanie prawidłowych i zgodnych ze standardami europejskimi procedur powoływania i odwoływania władz mediów publicznych oraz zapewnienie im możliwości stabilnego funkcjonowania i rozwoju. Wymogi określone w EMFA w zakresie organizacji władz mediów publicznych odnoszą się wyłącznie do „osób lub organów, które odgrywają rolę w określaniu strategii

redakcyjnych lub stanowią w tym względzie najwyższy organ decyzyjny dostawcy usług medialnych realizującego misję publiczną”⁵. Proste wdrożenie EMFA do polskiego porządku prawnego wiązałoby się więc z koniecznością wdrożenia określonych standardów wyłącznie wobec zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Rozwiązanie takie wydaje się jednak niewystarczające i nieefektywne – konieczne jest dokonanie głębszego zreorganizowania władz mediów publicznych, zarówno w zakresie przyznawanych kompetencji, jak i sposobu ich powoływania.

W pierwszej kolejności proponuje się w tym zakresie uchylenie ustawy o Radzie Mediów Narodowych. Ustawowe kompetencje Rady Mediów Narodowych naruszają konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i nie spełniają wytycznych wynikających z orzecznictwa TK. Regulacje ustawy nie zawierają także gwarancji niezależności, które są wymagane względem organów regulacyjnych przez EMFA. Kompetencje w zakresie powoływania organów mediów publicznych zostaną co do zasady przekazane KRRiT.

ZARZĄDY SPÓŁEK PUBLICZNEJ RADIOFONII I TELEWIZJI

Sposób powoływania, odwoływania i niezależnego funkcjonowania zarządu jest najistotniejszym elementem regulacji, nie tylko dla zapewnienia jej zgodności z EMFA, ale także dla umożliwienia poprawnego i niezależnego wykonywania zadań misyjnych przez spółki publicznej radiofonii i telewizji. Konieczne jest więc bardzo szczegółowe i precyzyjne uregulowanie zasad przeprowadzania postępowań mających na celu wyłonienie członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji, ale także zapewnienie pełnej przejrzystości wszystkich procedur w tym zakresie.

Dla przejrzystości procesu decyzyjnego wewnątrz spółek publicznej radiofonii i telewizji proponuje się, aby ustawa wprowadziła zarządy jednoosobowe w tych spółkach.

Procedury powoływania zarządów muszą być zgodne z art. 5 ust. 2 EMFA oraz orzecznictwem TK. Jednocześnie powinny uwzględniać czynnik społeczny, poprzez zaangażowanie rekomendowanych przez organizacje pozarządowe członków rad nadzorczych oraz rad programowych w proces ich wyboru.

W związku z powyższym, w celu zapewnienia maksymalnej przejrzystości procedur, a także wyboru najlepszego kandydata po dokonaniu pełnej, rzetelnej oceny kompetencji,

⁵ Motyw 31 EMFA

wykształcenia i doświadczenia kandydatów, proponuje się wprowadzenie dwustopniowego postępowania konkursowego na członka zarządu:

- wybór kandydata na członka zarządu: kandydaci oceniani byłiby przez komisję konkursową, w której skład wchodziłoby wszyscy członkowie rady nadzorczej oraz przedstawiciele rady programowej. Projektowana ustawa zakłada wyraźne oddzielenie pionu redakcyjnego od pionu zarządczego. Przejawia się to m.in. w obligatoryjnym oddzieleniu redaktora naczelnego od zarządu i przyznanie radzie programowej wyłącznej kompetencji do wskazania trzech kandydatów na redaktora naczelnego. Przy takiej strukturze organizacyjnej właściwe wydaje się pozostawienie decydującego głosu przy wyborze zarządu radzie nadzorczej. W celu zwiększenia udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procedurze wyboru zarządu, proponuje się jednak, aby w komisji konkursowej zasiadali przedstawiciele rady programowej.

Proponuje się, aby konkursy miały charakter publiczny i były transmitowane na żywo na stronach internetowych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Ocena poszczególnych kandydatów dokonana przez poszczególne komisje konkursowe również powinna być podana do publicznej wiadomości.

- powołanie wybranego kandydata przez KRRiT: z uwagi na wyrok TK, zgodnie z którym wyłączenie KRRiT z procedur wyboru organów spółek publicznej radiofonii i telewizji jest niezgodne z Konstytucją RP proponuje się, aby wybrany przez komisję konkursową kandydat był powoływany przez KRRiT. KRRiT miałyby prawo odmówić powołania wyłonionego kandydata (przyczyny odmowy będą szczegółowo opisywane w uzasadnieniu odmowy, które będzie publiczne dostępne).

Członkowie zarządu powinni być powoływani spośród osób, spełniających kryteria określone w art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dodatkowo, w ustawie o radiofonii i telewizji doprecyzowany zostanie katalog kompetencji niezbędnych dla kandydatów na członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz uszczegółowione zostaną wymogi dotyczące wykształcenia, doświadczenia zawodowego, a także niezależności i apolityczności.

W celu zapewnienia większego wpływu społeczeństwa obywatelskiego na ukształtowanie się zarządów mediów publicznych, kandydaci będą musieli przedstawić rekomendacje organizacji pozarządowych. W przypadku regionalnych rozgłośni radiowych część rekomendacji powinna pochodzić od organizacji prowadzących działalność w regionie, w których funkcjonuje dana spółka publicznej radiofonii regionalnej.

RADY NADZORCZE

Kompetencje rad nadzorczych wynikają przede wszystkim z ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Szczegółowe zadania poszczególnych rad nadzorczych uregulowane są także w statutach spółek. Co do zasady, rolą rady nadzorczej jest sprawowanie stałego nadzoru nad spółką, a także uczestniczenie w podejmowanych przez zarząd decyzjach dotyczących majątku spółki. Rady nadzorcze mają za zadanie reprezentowanie interesu właściciela w spółce i podejmowanie działań mających na celu zapewnienie działania spółki w zgodzie z prawem i interesem właściciela. Taką rolę pełnią również rady nadzorcze spółek publicznej radiofonii i telewizji, które co prawda mają dodatkowe zadania związane np. z opiniowaniem planów programowo-finansowych, czy kart powinności, ale nie ingerują w działalność programową spółek. Zadania rad nadzorczych w świetle ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy o radiofonii i telewizji oraz statutow spółek, ograniczają się do następujących kwestii:

- dbałość o majątek spółki (ocena sprawozdań finansowych, opiniowanie wniosków dotyczących dysponowania majątkiem, zaciągania zobowiązań, obciążania i zbywania majątku);
- nadzór nad bieżącą działalnością spółki (działania związane z opiniowaniem planów ekonomiczno-finansowych, planów programowo-finansowych);
- nadzór nad organizacją spółki (zatwierdzanie regulaminów organizacyjnych, opiniowanie w zakresie tworzenia innych spółek lub oddziałów);
- uczestnictwo w decyzjach dot. strategii działalności spółki (opiniowanie strategicznych planów wieloletnich, kart powinności).

Proponuje się, aby rady nadzorcze powoływane były przez KRRiT oraz podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 2 pkt 4a ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (podmiot wykonujący prawa z akcji). W pierwszej kolejności rozwiązanie to uwzględnia konstytucyjną rolę KRRiT w zakresie ochrony interesu publicznego w mediach. Uwzględnienie roli podmiotu wykonującego prawa z akcji wynika z faktu, że to do tego podmiotu należy wykonywanie nadzoru nad mieniem państwowym znajdującym się w zasobie spółki. Takie ukształtowanie rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji ma na celu przede wszystkim zapewnienie ochronę interesów majątkowych właściciela jakim jest Skarb Państwa. Spółki publicznej radiofonii i telewizji pozostają spółkami Skarbu Państwa, a nadzór właścicielski wykonywany jest zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem

państwowym. Podmiotem wykonującym prawa z akcji wobec spółek publicznej radiofonii i telewizji pozostaje obecnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Podmiot ten powinien więc mieć wpływ na skład organów nadzorczych tych spółek. Jednocześnie właściwe wydaje się, aby także w zakresie organu nadzorczego uwzględniona została konstytucyjna rola KRRiT.

Z uwagi na fakt, iż rady nadzorcze nie wpływają co do zasady na sposób realizacji misji publicznej, a ich zadania wiążą się z kwestiami majątkowymi, proponuje się, aby rady nadzorcze Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A. składały się z 5 członków:

- 3 powoływanych przez KRRiT, po przeprowadzeniu konkursu;
- 2 powoływanych przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji.

W przypadku spółek publicznej radiofonii regionalnej, proponuje się utrzymanie składów 3 osobowych, w których:

- 2 członków powoływałby KRRiT, po przeprowadzeniu konkursu;
- 1 członek powoływany byłby przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji.

Projekt nie zakłada zmian w zakresie kompetencji rad nadzorczych – ich rola w dalszym ciągu, co do zasady ograniczona będzie do kwestii związanych z nadzorem nad majątkiem spółek. Rady nadzorcze nie będą miały prawa do ingerowania w decyzje programowe nadawców publicznych.

Członkowie rad nadzorczych powinni być powoływani spośród osób, spełniających kryteria określone w art. 19 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W ustawie o radiofonii i telewizji doprecyzowany zostanie katalog kompetencji niezbędnych dla kandydatów członków rad nadzorczych oraz uszczegółowione zostaną wymogi dotyczące wykształcenia, doświadczenia zawodowego, a także niezależności i apolityczności. W zakresie wyboru członków rad nadzorczych proponuje się przywrócenie części reguł obowiązujących do 2015 r. KRRiT powinna powoływać członków rad nadzorczych po przeprowadzeniu otwartych konkursów. Do udziału w konkursie będą mogli się zgłaszać zainteresowani spełniający ustawowe wymogi oraz posiadający rekomendacje organizacji pozarządowych. Projekt ustawy zakłada przejrzystość konkursów prowadzonych przez KRRiT - oceny poszczególnych kandydatów oraz uzasadnienie wyboru poszczególnych członków rad nadzorczych będą podane do publicznej wiadomości i opublikowane na stronie internetowej KRRiT.

Członkowie rad nadzorczych powoływani przez podmiot wykonujący prawa z akcji będą zgodnie z projektem powoływani na podstawie ogólnych reguł dotyczących powoływania członków rad nadzorczych przez podmioty działające na rzecz Skarbu Państwa. Konieczne jest jednak, aby osoby wskazywane przez ten podmiot również spełniały określone przez ustawę o radiofonii i telewizji wymogi w zakresie niezbędnych kompetencji (inaczej niż miało to miejsce do 2015 r.), a także by ich powołanie wraz z uzasadnieniem było podawane do publicznej wiadomości oraz publikowane na stronach internetowych tego podmiotu. Konieczne przy tym jest zagwarantowanie ich niezależności od organu powołującego, która zapewniana będzie w szczególności poprzez ograniczenie możliwości odwoływania członków rad nadzorczych.

RADY PROGRAMOWE

W obecnym stanie prawnym rady programowe mają bardzo ograniczone kompetencje (podejmowanie uchwał zawierających oceny poziomu i jakości programu bieżącego oraz programów ramowych). Zgodnie z założeniami obecnie obowiązujących regulacji prawnych, rady programowe powinny reprezentować społeczne interesy i oczekiwania związane z działalnością programową spółek publicznej radiofonii i telewizji. Jednakże obecny sposób ich ukształtowania (aż 10 z 15 członków reprezentuje ugrupowania parlamentarne) powoduje, że ich rola sprowadza się de facto do nadzoru politycznego nad realizacją misji publicznej.

Projekt ustawy zakłada znaczące przemodelowanie działających obecnie rad programowych i uczynienie z nich organów o szerszych kompetencjach, będących niejako „radami nadzorczymi w kwestiach programowych”. Rady programowe zostaną włączone w procesy wewnętrzne w spółkach publicznej radiofonii i telewizji w zakresie opracowywania założeń realizacji misji publicznej, ale mają także stać się elementem społecznego nadzoru nad realizacją misji publicznej. W zakresie znaczącej części działań programowych spółki, rady programowe będą miały kompetencje opiniodawcze; jednak ich najistotniejsze nowe kompetencje będą wiązały się z uczestnictwem w procedurze wyboru redaktora naczelnego i rzeczywistym nadzorem nad pionem programowym spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Projekt zakłada zmniejszenie liczebności rad programowych do 9 członków (w przypadku Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A.) lub 7 członków (w przypadku spółek publicznej radiofonii regionalnej). Proponuje się aby 7 członków (w przypadku Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A.) było powoływanych przez KRRiT po przeprowadzeniu konkursu spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe.

Proponuje się także, aby część członków rad programowych (2 w przypadku TVP S.A. oraz PR S.A. oraz 1 w przypadku spółek publicznej radiofonii regionalnej) powoływana była przez KRRiT spośród kandydatur zgłaszanych przez pracowników spółek.

Na poziomie ustawowym doprecyzowany zostanie katalog kompetencji niezbędnych dla kandydatów na członków rad programowych oraz uszczegółowione zostaną wymogi dotyczące wykształcenia, doświadczenia zawodowego, a także niezależności i apolityczności.

Projektowana ustawa zakłada ograniczenie struktury organizacyjnej oddziałów regionalnych poprzez likwidację rad programowych oddziałów. TVP S.A. ma jedną radę nadzorczą, która swoimi kompetencjami obejmuje także oddziały regionalne, właściwe wydaje się więc, żeby kompetentna rada programowa sprawowała nadzór nad działalnością programową całej spółki, w tym oddziałów regionalnych.

REDAKTOR NACZELNY

W celu zagwarantowania większej niezależności redakcyjnej proponuje się wyraźne oddzielenie pionu zarządczego od pionu redakcyjnego. Podstawowym przejawem tego rozdziału jest utworzenie stanowiska redaktora naczelnego, który powoływany będzie przez zarząd wyłącznie spośród kandydatów wyłonionych w otwartym konkursie przeprowadzonym przez radę programową.

Projekt ustawy podobnie jak w odniesieniu do pozostałych organów spółek publicznej radiofonii i telewizji przewiduje wymogi kompetencyjne względem kandydatów na redaktorów naczelnych, a także przewiduje jawne i przejrzyste procedury konkursowe wyłaniania redaktora naczelnego.

Mając na uwadze fakt, że niektóre spółki publicznej radiofonii i telewizji rozpowszechniają większą liczbę programów lub innych usług (np. usług VOD, usług tekstowych zgodnie z art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji), proponuje się wprowadzenie funkcji redaktora danego programu lub usługi – powołanie takiego redaktora byłoby obowiązkowe dla programów rozpowszechnianych przez TVP S.A. i PR S.A. (z uwagi na fakt iż obie te spółki rozpowszechniają po kilka, czy nawet kilkanaście programów). W pozostałym zakresie powołanie byłoby fakultatywne.

KADENCJE ORGANÓW SPÓŁEK PUBLICZNEJ RADIOFONII I TELEWIZJI

Istotną gwarancją niezależności organów spółki od podmiotów zewnętrznych są gwarancje stabilności kadencji i uniemożliwienie podejmowania decyzji o skróceniu kadencji danego członka organu w oparciu o dyskrecjonalne przesłanki.

Proponuje się więc precyzyjne określenie początku i końca kadencji organów spółek publicznej radiofonii i telewizji poprzez powiązanie kadencji zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji z obowiązywaniem karty powinności, która ma charakter dokumentu strategicznego w zakresie realizowania misji publicznej, obowiązującego przez okres 5 lat kalendarzowych.

Kadencja zarządu i redaktora naczelnego spółki publicznej radiofonii i telewizji rozpoczynała się będzie z dniem 1 stycznia ostatniego roku obowiązywania karty powinności, tak aby spółka kierowana przez nowo wybrany zarząd była odpowiedzialna za prowadzenie prac nad kolejną kartą powinności (zgodnie z art. 21a ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji spółka przekazuje KRRiT projekt karty powinności wraz z uzasadnieniem w terminie do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego poprzedzającego pierwszy rok, który ma być objęty daną kartą). Nowy zarząd spółki byłby więc odpowiedzialny za ukształtowanie zasad realizacji misji na okres 5 lat oraz za wdrażanie tych zasad niemal przez cały okres obowiązywania karty powinności.

Przed powołaniem zarządu konieczne jest wyłonienie rad nadzorczych i rad programowych – proponuje się, aby były one powoływane na 6 miesięcy przed rozpoczęciem kadencji zarządu, tak aby mogły rzetelnie i uczciwie przeprowadzić postępowanie konkursowe mające na celu wyłonienie zarządu. Kadencja tych organów również powinna liczyć 5 lat.

Stabilne i niezależne funkcjonowanie mediów publicznych wymaga stabilności ich organów. Stąd konieczne jest wprowadzenie ograniczonego katalogu sytuacji, w których możliwe jest odwołanie członka rady nadzorczej, rady programowej lub zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji.

ORGANY POLSKIEJ AGENCJI PRASOWEJ S.A.

Polska Agencja Prasowa S.A. nie jest „dostawcą publicznej usługi medialnej” w rozumieniu art. 2 pkt 3 EMFA. Wdrożenie EMFA do polskiego porządku prawnego nie wymaga więc wprowadzania zmian w ustawie z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1595) jednakże z uwagi na fakt, iż Polska Agencja Prasowa S.A., zwana dalej „PAP S.A.”, tak jak spółki publicznej radiofonii i telewizji jest spółką Skarbu Państwa, której niezależność jest kluczowa dla poprawnego funkcjonowania rynku medialnego w Polsce

proponuje się wprowadzenie zmian w zakresie powoływania jej organów w celu zagwarantowania jej większej niezależności od podmiotów zewnętrznych.

Zmiany proponowane w zakresie powoływania organów PAP S.A. wynikają w pierwszej kolejności z uchylecia ustawy o Radzie Mediów Narodowych. Proponuje się więc uchylenie przepisów regulujących kompetencje Rady Mediów Narodowych w zakresie kształtowania władz PAP S.A. oraz modyfikację zasad powoływania członków Zarządu, Rady Nadzorczej oraz Rady Programowej. Będą one określać wymogi dla kandydatów na członków organów PAP S.A. oraz procedury powoływania tych organów. Kompetencje w zakresie powoływania organów Polskiej Agencji Prasowej zostaną przekazane podmiotowi uprawnionemu do wykonywania praw z akcji (tak jak miało to miejsce przed 2016 r.). Nadzór właścicielski wykonywany jest zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, a podmiotem wykonującym prawa z akcji wobec PAP S.A. jest obecnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Członkowie zarządu, Rady Nadzorczej oraz Rady Programowej będą musieli spełniać ustawowo określony katalog kompetencji oraz wymogi dotyczące wykształcenia, doświadczenia zawodowego a także niezależności i apolityczności. W stosunku do członków zarządu powinni być powoływani spośród osób spełniających również kryteria określone w art. 22 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym. Natomiast członkowie Rady Nadzorczej będą musieli spełnić także kryteria określone w art. 19 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym.

W celu zapewnienia przejrzystości procedur, a także wyboru najlepszych kandydatów na członków zarządu po dokonaniu pełnej, rzetelnej oceny kompetencji, wykształcenia i doświadczenia kandydatów, proponuje się podobnie jak w przypadku spółek publicznej radiofonii i telewizji, wprowadzenie dwustopniowego postępowania konkursowego:

- wybór kandydatów na członków Zarządu: kandydaci oceniani byliby przez komisję konkursową, w której skład wchodziłoby wszyscy członkowie Rady Nadzorczej oraz przedstawiciele Rady Programowej. Proponuje się, aby konkurs miał charakter publiczny i był transmitowany na żywo na stronie internetowej Polskiej Agencji Prasowej. Ocena poszczególnych kandydatów dokonana przez komisję konkursową również będzie podawana do publicznej wiadomości.
- powołanie wybranych kandydatów przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji.

Jednocześnie w celu zapewnienia większego wpływu społeczeństwa obywatelskiego na ukształtowanie się zarządu Polskiej Agencji Prasowej kandydaci będą musieli posiadać rekomendacje organizacji pozarządowych.

W zakresie Rady Nadzorczej oraz Rady Programowej proponuje się aby były one powoływane przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji. Jednocześnie w celu zapewnienia jawności i transparentności procesu powoływania członków Rady Nadzorczej oraz Rady Programowej proponuje się aby uchwała podmiotu wykonującego prawa z akcji była szczegółowo uzasadniona oraz podana do publicznej wiadomości.

Projektowana ustawa wskazuje, że odwołanie władz PAP S.A. przed upływem kadencji będzie dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy osoby te nie spełniają już warunków wymaganych do wykonywania swoich obowiązków zgodnie z kryteriami ustanowionymi z wyprzedzeniem. Uchwała o odwołaniu członka Zarządu, Rady Nadzorczej lub Rady Programowej będzie musiała być należycie uzasadniona.

W zakresie nieuregulowanym znowelizowaną ustawą o Polskiej Agencji Prasowej zastosowanie będą miały przepisy kodeksu spółek handlowych stosownie do obecnego brzmienia art. 5 ustawy o Polskiej Agencji Prasowej.

III. Zadania misyjne mediów publicznych

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Definicja misji publicznej, która jest koniecznym i podstawowym elementem systemu finansowania mediów publicznych, zgodnie z Protokołem Amsterdamskim i Komunikatem nadawczym musi być zgodna z celem, jakim jest zaspokajanie potrzeb demokratycznych, społecznych i kulturalnych danego społeczeństwa oraz zagwarantowanie pluralizmu, w tym różnorodności kulturalnej i językowej. Definicja misji publicznej może również uwzględniać rozwój i różnorodność działalności w erze cyfrowej i obejmować usługi audiowizualne świadczone na wszystkich platformach dystrybucyjnych.

W tym zakresie przepisy ustawy o radiofonii i telewizji pozostają w pełnej zgodności z postanowieniami prawa europejskiego⁶. Ustawa zawiera ogólną definicję misji publicznej,

⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz opłatach abonamentowych (Dz. U. poz. 1717) wdrożyła w pełni postanowienia Komunikatu nadawczego.

która podlega dalszemu doprecyzowaniu w kartach powinności oraz planach programowo-finansowych opracowywanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji w porozumieniu z KRRiT. Ogólna definicja ustawowa, na podstawie której konkretne zadania misyjne będą doprecyzowywane w ramach kart powinności i planów programowo-finansowych, realizuje też postulat zachowania niezależności nadawców publicznych. Wskazując ogólne powinności nadawców publicznych, pozostawia bowiem tym nadawcom daleko idącą swobodę w ustalaniu sposobu realizacji misji publicznej⁷.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Mając na uwadze zgodność obecnych regulacji dotyczących zakresu działań misyjnych z prawem europejskim projekt nie zakłada znaczących zmian prawnych w tym zakresie. Proponuje się jedynie dokonanie zmian w zakresie realizacji misji publicznej na poziomie regionalnym.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nakładają na Telewizję Polską S.A. obowiązek tworzenia i rozpowszechniania programów regionalnych realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych (art. 21 ust. 1a pkt 1 ustawy). Obowiązek ten został skonkretyzowany w art. 26 ustawy, który nakazuje utworzenie w spółce oddziałów z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu. Pojedyncze oddziały nie są w stanie tworzyć całodobowych programów, zawierających wysokiej jakości treści, adresowanych do poszczególnych społeczności lokalnych. Projektowana ustawa nie zakłada ograniczenia liczby oddziałów regionalnych Telewizji Polskiej S.A.; wskazuje jednak, że nie każdy oddział ma obowiązek rozpowszechniania jednego odrębnego programu. Karty powinności powinny określać rolę poszczególnych oddziałów i ich zadania programowe, zarówno w zakresie tworzenia treści dla anten ogólnokrajowych, jak kształtowania polityki programowej na poziomie regionalnym.

W przypadku spółek publicznej radiofonii i telewizji obecnie obowiązujące przepisy nakładają jedynie obowiązek utworzenia spółek z siedzibami w określonych miastach. Analiza funkcjonowania spółek publicznej radiofonii regionalnej na przestrzeni ostatnich 30 lat

⁷ Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 21a ust. 1, którego założenia należy zachować w nowej regulacji karty powinności nadawców są tworzone „bez uszczerbku dla autonomii instytucjonalnej, swobody w kształtowaniu programów i niezależności redakcyjnej jednostek publicznej radiofonii i telewizji”.

wskazuje, że spółki te najlepiej realizują misję publiczną, odpowiadając na potrzeby lokalnych społeczności. Projekt zakłada więc wprowadzenie dalszych gwarancji funkcjonowania regionalnych rozgłośni radia publicznego i potraktowanie ich przez ustawodawcę na równi z Telewizją Polską S.A. i Polskim Radiem S.A. poprzez wpisanie ich jako konkretnych 17 spółek realizujących misję publiczną na poziomie regionalnym.

Proponuje się także doprecyzowanie regulacji dotyczących tworzenia wspólnych przedsiębiorców przez spółki publicznej radiofonii i telewizji, którzy mogą realizować niektóre zadania wynikające z misji publicznej. Dostrzega się bowiem, że pewne zadania misyjne (np. udostępnianie treści archiwalnych przez spółki) mogłyby lepiej spełniać oczekiwania odbiorców, jeśli byłyby realizowane wspólnie przez większą grupę nadawców publicznych. Projekt proponuje więc umożliwienie finansowania zadań wykonywanych przez przedsiębiorcę utworzonego wspólnie przez kilku nadawców w ramach kart powinności tych nadawców.

Wprowadza się również korekty w zakresie rozliczania sprawozdań z realizacji misji publicznej, które składane są przez poszczególnych nadawców KRRiT. W celu zwiększenia społecznego nadzoru nad realizacją misji publicznej proponuje się, aby przed podjęciem decyzji o zatwierdzeniu lub odrzuceniu sprawozdania, było ono poddane konsultacjom publicznym. Ponadto projekt ustawy proponuje kryteria jakimi powinna kierować się KRRiT dokonując oceny sprawozdań nadawców publicznych.

W obecnym stanie prawnym rozpowszechnianie programów przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji nie wymaga uzyskania koncesji, ale objęcia tych programów kartami powinności. Ustawodawca nie był w tym zakresie konsekwentny i nie potraktował w analogiczny sposób audiowizualnych usług medialnych na żądanie dostarczanych przez nadawców. W związku z powyższym proponuje się, aby tego typu usługi nadawcy publicznego również nie wymagały zgłoszenia do wykazu prowadzonego przez KRRiT, a jedynie aby były objęte kartą powinności.

IV. Finansowanie mediów publicznych

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Obecnie obowiązujące regulacje ustawy o radiofonii i telewizji wskazują, że podstawowym źródłem finansowania mediów publicznych są opłaty abonamentowe. Są one pobierane na podstawie ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2020 r. poz.

1689, z późn. zm.). Obecny system finansowania nadawców publicznych zawiera liczne wadliwe rozwiązania, niedostosowane do aktualnego stanu rozwoju technicznego (np. obowiązek rejestracji odbiornika), a ponadto nie gwarantuje stabilnej sytuacji finansowej tych nadawców.

Według szacunków KRRiT⁸, na 13 572 000 gospodarstw domowych w Polsce 96,4% posiada odbiorniki telewizyjne. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zarejestrowane odbiorniki radiowe lub telewizyjne posiadało 4 708 702 (34,7%) gospodarstw domowych, spośród których 2 563 842 (54,5%) było zwolnionych z wnoszenia opłat.

Wszyscy pozostali zobowiązani, czyli 2 384 097, w tym 2 144 860 gospodarstw domowych i 239 237 abonentów instytucjonalnych, powinni terminowo wносить opłaty abonamentowe. Na koniec 2022 r. opłaty uregulowało jedynie 828 110 zobowiązanych (34,7%), w tym 588 873 gospodarstw domowych i 239 237 abonentów instytucjonalnych.

Wśród najważniejszych problemów wynikających z obecnej ustawy o opłatach abonamentowych, oprócz masowego unikania obowiązku wnoszenia opłaty, co wskazuje na brak powszechności daniny, należy również wskazać:

- brak sankcji za niezarejestrowanie odbiornika (art. 5 ust. 3 ustawy stanowiący o możliwości nałożenia opłaty karnej w wysokości trzydziestokrotności opłaty abonamentowej jest skuteczny tylko w przypadku przedsiębiorców, pracownicy Poczty Polskiej S.A. nie są uprawnieni do kontroli odbiorników w mieszkaniach prywatnych);
- szeroki katalog zwolnień z opłat abonamentowych;
- zaangażowanie wielu podmiotów o różnym charakterze prawnym w proces poboru opłaty abonamentowej;
- drogi w utrzymaniu system komunikacji ze zobowiązanymi;
- wysoka prowizja Poczty Polskiej S.A. jako operatora abonamentu;
- nieprecyzyjna definicja odbiornika.

Zważywszy na niesprawny system finansowania mediów publicznych kondycja finansowa jednostek publicznej radiofonii i telewizji zaczęła się w ostatnich latach pogarszać, co spowodowało, że ustawodawca sięgnął po tzw. mechanizm rekompensaty i zdecydował o przyznawaniu środków finansowych pokrywających ubytek spowodowany przez zwolnienia od opłat abonamentowych.

⁸ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 r., Warszawa, maj 2023.

Tzw. rekompensata wpisała się w mechanizm finansowania mediów publicznych w Polsce. Należy również zauważyć, iż bez możliwości skorzystania z tych środków, media publiczne w Polsce nie byłyby w stanie realizować misji publicznej. Ze Sprawozdania z działalności KRRiT za rok 2022 r.⁹ wynika, że na dzień 31 grudnia 2022 r. Poczta Polska S.A. zainkasowała wpływy abonamentowe w kwocie 647 mln zł (brutto), przy tym należy wskazać, iż jest to suma łącznie do podziału na wszystkie jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Obecny system finansowania mediów publicznych nie spełnia wymogów określonych w EMFA. Nie zapewnia on stabilnego finansowania działalności misyjnej tych mediów, w wysokości gwarantującej niezależne wykonywanie ustawowych obowiązków. W celu zapewnienia zgodności polskiego systemu prawnego z EMFA, konieczne jest więc przeprowadzenie radykalnej zmiany sposobu finansowania mediów publicznych w Polsce.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

EMFA nakazuje państwom członkowskim stworzenie takich systemów finansowania mediów publicznych, które będą dawały gwarancję braku ingerencji organów państwowych w realizację misji publicznej przez nadawców publicznych. Jak wskazuje motyw 31 EMFA, konieczne jest, aby nadawcy publiczni „korzystali z przejrzystych i obiektywnych procedur finansowania, które gwarantują odpowiednie i stabilne zasoby finansowe na realizację ich misji służby publicznej, umożliwiają przewidywalność procesów planowania i pozwalają na ich rozwój w ramach misji służby publicznej”. Zgodnie z EMFA konieczne jest więc:

- wprowadzenie przejrzystych procedur finansowania mediów publicznych, opartych o przejrzyste i obiektywne kryteria ustalone z wyprzedzeniem przez państwa członkowskie;
- zapewnienie odpowiednich, stabilnych i przewidywalnych środków finansowych, adekwatnych dla powierzanych zadań misyjnych, umożliwiających rozwój, a przede wszystkim gwarantujących możliwość niezależnego realizowania misji publicznej.

Proponuje się uchylene ustawy o opłatach abonamentowych, a co za tym idzie likwidację obowiązku ponoszenia tych opłat przez gospodarstwa domowe oraz inne podmioty zobowiązane do ich uiszczania.

Jako podstawowe źródło finansowania misji publicznej nadawców publicznych proponuje się budżet państwa, z którego środki przekazywane byłyby na cele związane z realizacją misji

⁹ Tekst zamieszczony na stronie: <https://www.gov.pl/web/krrit/sprawozdanie-i-informacja-z-dzialalnosci-w-2022-r>

publicznej. W ostatnich latach dominującym źródłem finansowania tej misji była rekompensata przyznawana w formie skarbowych papierów wartościowych, de facto w formie wsparcia budżetowego. Rekompensata przyznawana spółkom publicznej radiofonii i telewizji od 2017 r. pełni funkcję zbliżoną do finansowania budżetowego – w szczególności, jeśli weźmie się pod uwagę różnicę kwotową w zakresie wpływów z różnych źródeł finansowania. Porównanie środków pochodzących z opłat abonamentowych oraz z rekompensaty pochodzącej z budżetu państwa prowadzi do konkluzji, że począwszy od 2018 r. faktycznie to budżet państwa ponosi główny koszt finansowania mediów publicznych w Polsce. Tak więc formalne wprowadzenie mechanizmu finansowania budżetowego stanowi jedynie potwierdzenie rzeczywistego stanu rzeczy.

Proponowany przez ustawę model finansowania budżetowego należy więc oprzeć o ustawowe mechanizmy, które zagwarantują stabilność finansowania publicznego. EMFA wymaga bowiem od państw członkowskich, aby zapewniły, by procedury finansowania dostawców publicznych usług medialnych opierały się na ustanowionych z wyprzedzeniem przejrzystych i obiektywnych kryteriach, które zagwarantują, że dostawcy publicznych usług medialnych będą dysponować odpowiednimi, stabilnymi i przewidywalnymi zasobami finansowymi, odpowiednimi dla realizacji ich misji publicznej i dla ich możliwości rozwoju w ramach tej misji.

Proponowanym rozwiązaniem jest zatem wpisanie w projekcie ustawy sztywnej wysokości kwoty (2 500 000 000 zł) finansowania budżetowego dla mediów publicznych. Motyw 31 rozporządzenia EMFA wskazuje bowiem, że „należy również zagwarantować, aby bez uszczerbku dla stosowania unijnych zasad pomocy państwa dostawcy publicznych usług medialnych korzystali z przejrzystych i obiektywnych procedur finansowania, które gwarantują odpowiednie i stabilne zasoby finansowe na realizację ich misji publicznej, umożliwiają przewidywalność procesów planowania i pozwalają na ich rozwój w ramach realizacji misji publicznej. Najlepiej byłoby, gdyby decyzje o takim finansowaniu były podejmowane, a środki na ten cel – przydzielane w perspektywie wieloletniej, zgodnie z misją publiczną realizowaną przez dostawców publicznych usług medialnych, aby zapobiec ryzyku wywierania nadmiernego wpływu w kontekście corocznych negocjacji budżetowych”. Zabezpieczenie w ten sposób minimalnej kwoty jaką można przeznaczyć na media publiczne w danym roku pozwoli na uniknięcie dyskusji nad jej wysokością w czasie debaty budżetowej, w wyniku której mogłaby ona ulec zmianie, gdyż takie rozwiązanie nie spełniałoby przewidzianego przez art. 5 ust. 3 EMFA wymogu stabilności systemu. Jednocześnie proponuje się pozostawienie art.

31 urit w niezmienionym brzmieniu, co oznacza, iż dodatkowymi źródłami finansowania spółek będą wpływy: 1) pochodzące z obrotu prawami do audycji, 2) z reklam i audycji sponsorowanych, 3) z innych źródeł. Dodatkowo źródłem finansowania spółek będą mogły być także, przyznawane niezależnie od powyższej kwoty, dotacje z budżetu państwa. Powyższe przesądza o tym, iż pomimo faktu, że główny koszt finansowania jednostek publicznej radiofonii i telewizji będzie ponosił budżet państwa to utrzymany zostanie tzw. mieszany system finansowania mediów publicznych. Należy przy tym wskazać, iż kwota 2 500 000 000 zł przekazywana nadawcom publicznym stanowi absolutne minimum w zakresie wsparcia publicznego dla spółek publicznej radiofonii i telewizji. Z danych EBU¹⁰ wynika, iż wysokość finansowania ze środków publicznych mediów publicznych w Polsce jest bardzo niska w porównaniu z finansowaniem jakie zapewniają jednostkom publicznej radiofonii i telewizji inne państwa UE. Analiza środków wydatkowanych na działalność misyjną przez nadawców publicznych w poszczególnych państwach europejskich wskazuje, że obecny poziom finansowania mediów publicznych w Polsce znajduje się znacznie poniżej średniej europejskiej, która wynosi 0,14-0,15% PKB.

Analiza potrzeb finansowych mediów publicznych związanych z realizacją misji publicznej w 2024 r. wykazana w uzgodnionych z KRRiT kartach powinności wskazuje, że łączny koszt realizacji zadań misyjnych przez wszystkie spółki publicznej radiofonii i telewizji wynosi 3 859 mln zł, a zatem jest znacznie wyższy od proponowanej kwoty finansowania publicznego. Dlatego też konieczne jest pozostawienie, jak zostało to wyżej wskazane, w ustawie o radiofonii i telewizji innych źródeł finansowania. Oznacza to, że pomimo przyjęcia znacznej części finansowania mediów publicznych przez budżet państwa, w dalszym ciągu zostanie utrzymany tzw. mieszany system finansowania mediów publicznych, który jest co do zasady akceptowany przez KE oraz uważany za dopuszczalny przez orzecznictwo na gruncie TFUE i protokołu amsterdamskiego w kontekście zasad udzielania pomocy państwa. Warunkiem obowiązywania takiego systemu jest jednak zapewnienie mechanizmów zapobiegania tzw. nadmiernej rekompensacie, które zostały określone w art. 31a urit. Mieszany model finansowania mediów publicznych charakteryzuje się bowiem istnieniem, obok finansowania budżetowego, dopuszczalnością przeznaczenia na realizację misji publicznej przychodów ze źródeł niepublicznych.

Jest to odmienna sytuacja niż np. w Hiszpanii, która również przewiduje system wsparcia budżetowego nadawców publicznych, w tym oparcie kwoty finansowania budżetowego o

¹⁰ Funding of public service media, Media Intelligence Service, April 2026

indeks CPI. Z uwagi jednak na to, iż w Hiszpanii media publiczne dysponują rocznie kwotą w wysokości ok. 1251 mln euro, która w przybliżeniu stanowi ok. 0,15% PKB tego kraju, możliwa była niemal całkowita rezygnacja z reklam w telewizji publicznej. Środki finansowe przeznaczane na realizację misji publicznej będą przekazywane przez Ministra Finansów corocznie na rachunek zarządzany przez KRRiT. KRRiT będzie dokonywała podziału środków pomiędzy spółki publicznej radiofonii i telewizji na podstawie procedur określonych w przepisach ustawowych. Projektowane rozwiązania w tym zakresie oparte są o obecne mechanizmy przekazywania środków, określone w przepisach ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych.

Projekt ustawy określa przy tym maksymalny limit wydatków na finansowanie misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, przez spółki publicznej radiofonii i telewizji na lata 2027–2036.

Podział środków będzie dokonywany po analizie planów programowo-finansowych i sprawozdań z realizacji misji publicznej, co ma zapewnić możliwość długofalowego planowania działalności misyjnej przez spółki, ale także ma im zagwarantować niezależność i stabilność finansową. KRRiT dokonując podziału środków pomiędzy spółki będzie zobowiązana wziąć pod uwagę ustawowo określone kryteria dotyczące m.in. planowanych kosztów realizacji misji publicznej, koszty rozpowszechniania programów czy możliwość pozyskiwania środków pochodzących z innych źródeł niż środki z budżetu państwa.

Projektowane zmiany w systemie finansowania mediów publicznych nie stanowią nowej pomocy państwa w rozumieniu prawa Unii Europejskiej¹¹. Jak wyjaśnia Komunikat nadawczy przy ocenie charakteru pomocy jako pomocy istniejącej albo nowej, uwzględnia się: 1) czy pierwotny sposób finansowania stanowi pomoc istniejącą; 2) czy późniejsze zmiany wpływają na istotę pierwotnego środka (tj. charakter korzyści lub źródło finansowania, cel pomocy, beneficjentów lub zakres działań beneficjentów), czy też mają one charakter formalny lub administracyjny; 3) w przypadku, gdy późniejsze zmiany są istotne, czy można je oddzielić od pierwotnego środka¹². Finansowanie polskich mediów publicznych z opłat abonamentowych jako wprowadzone przed datą miarodajną dla oceny charakteru pomocy (jako istniejącej albo nowej) stanowi pomoc istniejącą. Zastąpienie opłat abonamentowych finansowaniem

¹¹ Art. 107 ust. 1 i art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; art. 1 lit. c rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity), Dz. Urz. UE z 2015 r., L 248/9.

¹² Pkt 31 komunikatu nadawczego Komisji Europejskiej z 2009 r.

pochodzącym bezpośrednio z budżetu nie stanowi istotnej zmiany systemu pomocy. Nie zmienia się ani charakter korzyści (środki publiczne), ani źródło finansowania (środki dzielone i przekazywane mediom publicznym przez KRRiT). Ten sam pozostaje cel pomocy (finansowanie realizacji misji publicznej radiofonii i telewizji), beneficjenci (TVP, Polskie Radio i jednostki publicznej radiofonii regionalnej) oraz zakres działań beneficjentów (określony w art. 21 i nast. ustawy o radiofonii i telewizji). Nowelizacja nie zmienia zatem charakteru finansowania mediów publicznych z opłat abonamentowych jako pomocy istniejącej w rozumieniu prawa UE.

Zmiana systemu finansowania mediów publicznych skutkuje koniecznością dokonania zmiany w ustawie o kinematografii. Art. 19 ust. 7 tej ustawy nakłada na Telewizję Polską S.A. obowiązek przeznaczania udziału we wpływach z opłat abonamentowych na produkcję filmów. Proponuje się utrzymanie tego obowiązku i zobowiązanie nadawcy do przeznaczania 1,5% wpływów ze środków publicznych na produkcję filmów.

Przydział środków publicznych na reklamy państwowe oraz na umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług – zasady wydatkowania środków publicznych na media

Reklama państwowa

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Obecnie w polskim systemie prawnym brak jest szczegółowych, kompleksowych regulacji prawnych w zakresie wydatkowania przez podmioty publiczne środków przeznaczanych na tzw. reklamę państwową.

W motywie 72 rozporządzenia EMFA wskazano, iż „kwestie dotyczące środków publicznych przydzielanych na reklamę państwową oraz na umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług są częściowo regulowane przez fragmentaryczne ramy obejmujące przepisy dotyczące mediów i unijne przepisy dotyczące zamówień publicznych, co nie zapewnia wystarczającej ochrony przed preferencyjną lub stronnictwą dystrybucją. W szczególności dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca Dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65) nie

ma zastosowania do zamówień publicznych na usługi nabycia, opracowania, produkcji lub koprodukcji materiałów do audycji przeznaczonych na potrzeby audiowizualnych usług medialnych lub radiowych usług medialnych.”.

W polskim systemie prawnym, podmioty sektora finansów publicznych w zakresie wydatkowania środków publicznych są zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej „PZP”. Podkreślić jednak należy, iż przepisy PZP dotyczą zamówień i konkursów, których wartość jest równa lub przekracza 130 000 zł (bez podatku VAT). Przy zamówieniach poniżej 130 000 zł netto podmioty zamawiające są zobowiązane do przestrzegania – między innymi – ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 104, z późn. zm.) i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W praktyce podmioty, które realizują zamówienia publiczne poniżej progów wynikających z PZP, działają według wewnętrznych regulaminów.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie zamówień dokonywanych przez podmioty publiczne jest PZP. Regulacje te mają służyć maksymalnej efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie rolę zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa. Ich celem jest kompleksowe uregulowanie materii zamówień publicznych stanowiących umowy o charakterze odpłatnym zawierane pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami. Tym samym cele regulacji PZP są różne od tych wprowadzanych obecnie przez EMFA, która poprzez przydział środków publicznych mediom ma na celu zapewnienie także pluralizmu mediów. Podmioty publiczne nie powinny bowiem kierować środków pieniężnych do wąskiego kręgu mediów, ale dystrybuować je równomiernie pomiędzy jak największą liczbę przedsiębiorców, co zapewni możliwość funkcjonowania większej liczby podmiotów medialnych.

Wskazać również należy, iż obecny system prawny nie wprowadza regulacji w zakresie systemowego dostępu obywateli do informacji w przedmiocie wydatkowania środków na reklamę państwową. W zakresie realizacji prawa do informacji, o tym czy dane podmioty otrzymują i w jakiej wysokości środki publiczne, obecnie wskazać należy na regulacje ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, każdy ma prawo żądać

dostępu do informacji publicznej. Wskazać jednak należy, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi zawierać precyzyjne i jasne wskazanie żądanych informacji, tak aby zakres żądania wnioskodawcy nie budził wątpliwości. Jeżeli zatem pismo z żądaniem informacji nie spełnia tego wymogu, organ nie wzywa do jego sprecyzowania, tylko pisemnie informuje wnioskodawcę, w jakiej części i w jakim zakresie wniosek nie spełnia koniecznego standardu precyzji i jasności. W konsekwencji osoba żądająca dostępu do informacji nie uzyskuje wnioskowanych informacji. Projektowane przepisy mają zatem na celu zapewnienie społeczeństwu łatwego dostępu do danych dotyczących środków przeznaczanych przez podmioty publiczne na reklamę państwową oraz dostawy i usługi świadczenie na ich rzecz przez podmioty medialne.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

W motywie 72 rozporządzenia EMFA wskazano, że: „Środki publiczne przydzielone na reklamę państwową oraz na umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług są dla wielu dostawców usług medialnych i dostawców platform internetowych ważnym źródłem przychodów przyczyniającym się do poprawy ich stabilności gospodarczej. Aby zapewnić równe szanse na rynku wewnętrznym, dostęp do takich środków powinien zostać zapewniony w sposób niedyskryminacyjny każdemu dostawcy usług medialnych lub dostawcy platform internetowych z dowolnego państwa członkowskiego, który może dotrzeć, odpowiednio, do niektórych lub wszystkich istotnych członków społeczeństwa.”.

W związku z powyższym regulacje EMFA nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przepisów zapewniających jasne, przejrzyste i niedyskryminacyjne reguły przydzielania środków przez podmioty publiczne nadawcom, dostawcom usługi medialnej, dostawcom platformy udostępniania wideo, wydawcom prasy, dostawcom platformy internetowej.

Dostrzega się, iż brak norm dotyczących przydzielania środków publicznych na reklamę państwową prowadzić może do zakłócenia konkurencji, przekazywania ukrytych subsydiów oraz wywierania nadmiernego wpływu politycznego na media, ale także w konsekwencji prowadzić do ograniczenia różnorodności mediów. Projektowane regulacje mają na celu nie tylko zapewnienie przejrzystości wydatkowania środków publicznych i przejrzystości finansowania mediów, ale także przyczynienie się do rozwoju pluralistycznej oferty medialnej. Środki publiczne mają być bowiem przyznawane różnym dostawcom usług medialnych

i dostawcom platform internetowych, tak aby ich przyznawanie nie skutkowało nieuzasadnionymi i nieproporcjonalnymi korzyściami dla niektórych dostawców.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 18 EMFA, przez organ lub podmiot publiczny należy rozumieć rząd krajowy lub niższego szczebla, władze lub organy regulacyjne, lub podmiot bezpośrednio lub pośrednio kontrolowany przez rząd krajowy lub rząd niższego szczebla. Jednocześnie zgodnie z założeniami EMFA, zakres podmiotowy regulacji krajowej powinien zostać określony w sposób jak najszerszy, aby objąć podmioty dysponujące środkami publicznymi i będące bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane przez władze publiczne.

W tym celu proponuje się wprowadzenie szerokiej definicji podmiotu publicznego, która obejmować będzie jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, państwowe osoby prawne w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, spółki prawa handlowego, w których jednostki sektora finansów publicznych bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot finansują je w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego, spółki prawa handlowego tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 25 ust. 2 EMFA daje państwom członkowskim możliwość zwolnienia niektórych jednostek samorządu terytorialnego (liczących poniżej 100 tys. mieszkańców) oraz podmiotów od nich zależnych od szczególnych obowiązków w zakresie wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej. Podkreślić jednak należy, iż wprowadzenie takiego wyłączenia w polskim systemie prawnym nie wydaje się uzasadnione. Projektowane regulacje mają na celu wprowadzenie jednolitych i niedyskryminujących zasad wydatkowania środków publicznych bez względu na wielkość jednostki samorządu terytorialnego. Mając na uwadze znaczące wydatki jednostek samorządu terytorialnego na cele reklamy publicznej, wprowadzenie takiego wyłączenia wydaje się być niezasadne.

Art. 2 pkt 19 EMFA stanowi, iż przez reklamę państwową, rozumie się zamieszczanie, publikację lub rozpowszechnianie w ramach dowolnej usługi medialnej lub na platformie internetowej, promocyjnego przekazu lub ogłoszenia publicznego lub kampanii informacyjnej, zwykle za opłatą lub w zamian za inne wynagrodzenie, przez organ lub podmiot publiczny, na jego rzecz lub w jego imieniu. Polskie regulacje nie zawierały dotychczas przepisów definiujących tzw. reklamę państwową. Proponuje się zatem przyjęcie za ustawodawcą

europejskim definicji, zgodnie z którą przez reklamę publiczną należy rozumieć promocyjny lub autopromocyjny przekaz, ogłoszenie publiczne lub kampanię informacyjną, którą podmiot publiczny nabywa samodzielnie bądź jest ona nabywana w jego imieniu, za opłatą lub w zamian za inne wynagrodzenie, od dostawcy usługi medialnej, wydawcy prasy lub dostawcy platformy internetowej.

Jednocześnie art. 25 EMFA rozszerza zakres przedmiotowy regulacji dotyczącej przydzielania środków publicznych mediom również na umowy dostawy oraz umowy o świadczenie usług. Regulacje mają zatem dotyczyć nie tylko tzw. reklamy państwowej, ale także zakupu towarów lub usług innych niż reklama państwowa, takich jak produkcje audiowizualne, dane rynkowe lub usługi konsultingowe lub szkoleniowe¹³. Regulacja ta ma zatem obejmować wszelkie umowy usług oraz dostawy zawierane przez podmioty publiczne z dostawcami usług medialnych, wydawcami prasy lub dostawcami platform internetowych.

Motyw 73 EMFA wskazuje, iż: „W celu zapewnienia wysokiego poziomu przejrzystości, ważne jest, aby kryteria i procedury stosowane przy przydziale dostawcom usług medialnych i dostawcom platform internetowych środków publicznych na reklamę państwową lub na umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług były z wyprzedzeniem podawane do wiadomości publicznej za pomocą środków elektronicznych i w sposób przyjazny dla użytkownika.”.

W celu zapewnienia przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych procedur wydatkowania środków publicznych na rzecz podmiotów medialnych projektowane przepisy wprowadzają obowiązek ustanowienia przez podmioty publiczne regulaminów zamówień na reklamę państwową, umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług nabywanych od nadawców, dostawców usług medialnych, dostawców platform udostępniania wideo, wydawców prasy oraz dostawców platform internetowych. Regulaminy te będą musiały określać w szczególności procedury wyboru podmiotów, którym udzielane będą zamówienia, kryteria wyboru podmiotów oraz reguły mające na celu dystrybucję środków publicznych różnorodnej grupie podmiotów medialnych.

Zgodnie z projektowanymi przepisami podmioty publiczne będą musiały umieszczać regulaminy na swojej stronie internetowej a także w Biuletynie Informacji Publicznej. Powyższe ma zagwarantować przejrzystość procedur wyboru i przyznawania środków

¹³ Motyw 73 EMFA

publicznych. Dodatkowo projektowana ustawa będzie nakładała na podmioty publiczne obowiązek przedstawiania do publicznej wiadomości informacji o:

- nazwie podmiotów od których zakupiono reklamę państwową, dostawy lub usługi;
- nazwach prawnych grup kapitałowych, do których należą podmioty, od których zakupiono reklamę państwową, dostawy lub usługi;
- całkowitej rocznej kwocie wydanej na reklamę państwową, umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług;
- rocznej kwocie wydanej na reklamę państwową, umowy dostawy lub umowy o świadczenie usługi od poszczególnych podmiotów medialnych.

Projektowane przepisy nie będą miały wpływu na udzielanie zamówień na podstawie przepisów PZP. Zauważyć należy, iż PZP posługuje się pojęciami dostawy oraz usług, jednak są one rozumiane w odmienny sposób, niż będzie to miało miejsce w przypadku projektowanych przepisów.

Jednocześnie zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 PZP nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem jest nabycie audycji i materiałów do audycji lub ich opracowanie, produkcja lub koprodukcja, jeżeli są przeznaczone na potrzeby świadczenia audiowizualnych usług medialnych lub radiowych usług medialnych - udzielanych przez dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych. Wyłączenie z art. 11 ust. 1 pkt 4 PZP obejmuje m.in. zakup gotowych audycji lub materiałów do audycji nadających się do wyemitowania, jak również usług w zakresie opracowania, produkcji i koprodukcji audycji lub materiałów do audycji, pod warunkiem że są one przeznaczone na potrzeby świadczenia audiowizualnych usług medialnych lub radiowych usług medialnych. Dotyczy ono jedynie zamawiających będących dostawcami audiowizualnych lub radiowych usług medialnych. Regulacje te pozostaną bez wpływu na projektowane przepisy dotyczące umów na reklamę państwową, umów dostawy oraz umów o świadczenie usług zawieranych przez podmioty publiczne z mediami.

Zgodnie z EMFA konieczne jest również wprowadzenie obowiązkowego corocznego monitoringu działań podmiotów publicznych w zakresie tworzenia i stosowania zasad wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej. EMFA wskazuje, że monitoring taki powinien być prowadzony przez krajowe władze lub organy regulacyjne, ewentualnie przez inne niezależne władze lub organy.

Projektowane przepisy będą nakładały na Krajową Radę obowiązek monitorowania przydzielanych przez podmioty publiczne środków na reklamę państwową, umowy dostaw oraz umowy o świadczenie usług (informacje w tym zakresie będą przekazywane przez te podmioty do bazy danych prowadzonej przez KRRiT). Dodawany w art. 10 ust. 3a ustawy o radiofonii i telewizji przyznaje KRRiT prawo do występowania do podmiotów publicznych o przekazanie szczegółowych wyjaśnień dotyczących kryteriów i procedur stosowanych przy udzielaniu zamówień na reklamę państwową, umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług.

W corocznym sprawozdaniu KRRiT z działalności, będzie ona przedstawiała informacje o wydatkach dokonanych na reklamę państwową, umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług przez podmioty publiczne w poprzednim roku kalendarzowy.

Projektowana ustawa nie przewiduje dodatkowych sankcji na podmioty publiczne wynikających z ewentualnego braku wdrożenia regulaminów spełniających wymogi ustawowe. Należy jednak zwrócić uwagę, że wydatkowanie środków publicznych podlega kontroli prowadzonej m.in. przez Najwyższą Izbę Kontroli, czy regionalne izby obrachunkowe. Wydatkowanie środków publicznych na reklamę państwową bez odpowiedniego regulaminu będzie skutkowało nielegalnością dokonanego wydatku.

Ocena koncentracji na rynku mediów

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Dostęp do informacji stanowi jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego. Zróżnicowane, niezależne media gwarantujące obywatelom dostęp do informacji, prezentujące szeroką gamę poglądów mają za zadanie przyczyniać się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Konieczne jest więc stworzenie mechanizmów ograniczających ryzyko zaistnienia sytuacji, w której jeden lub kilka podmiotów obecnych na rynku dysponują zbyt wieloma kanałami dystrybucji tych samych informacji, przez co monopolizują rynek medialny. Pluralistyczne media mają za zadanie nie tylko informować obywateli o wielu różnych punktach widzenia, ale także zapobiegać sytuacji, w której jeden właściciel mediów mógłby wywierać znaczący wpływ na sytuację społeczno-polityczną.

Zarówno przepisy Konstytucji RP, jak również regulacje i standardy międzynarodowe i europejskie wskazują, że prawo do informacji nie może być realizowane bez gwarancji

pluralizmu mediów. W sposób szczególny należy wskazać na EMFA zgodnie z którym: „Media odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu opinii publicznej i zapewnieniu obywatelom informacji istotnych z punktu widzenia aktywnego uczestnictwa w procesach demokratycznych”¹⁴. Zachowanie pluralizmu na rynku mediów nie jest możliwe bez aktywnej postawy organów państwowych, które powinny przeciwdziałać nadmiernej koncentracji na rynku medialnym i monopolizacji źródeł informacji.

Szczególna pozycja polskich mediów wynika z Konstytucji RP, której przepisy zostały rozwinięte w ustawach regulujących działalność sektora: ustawie o radiofonii i telewizji, Prawie prasowym), a także w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2019 r., poz. 369 ze zm.) w zakresie kontroli koncentracji kapitału na rynku medialnym. Zgodnie z art. 14 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. W art. 54 Konstytucji RP wprowadzono wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Szczególnie istotny z perspektywy rynku prasy jak i podmiotów obecnych na rynku nadawców telewizyjnych i radiowych jest art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane, a ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Obecnie obowiązujący system oceny koncentracji w Polsce oparty jest na unijnym rozporządzeniu w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw¹⁵. Rozporządzenie to określa zasady mające zastosowanie do koncentracji polegającej na powiązaniu ze sobą co najmniej dwóch przedsiębiorstw w drodze połączenia lub przejęcia. W art. 21 ust. 4 tego rozporządzenia wskazuje się, że państwa członkowskie mogą podejmować środki, w celu ochrony uzasadnionych interesów innych niż te, które są brane pod uwagę w ww. rozporządzeniu oraz są zgodne z ogólnymi zasadami i innymi przepisami prawa wspólnotowego. Tym samym, państwa członkowskie na podstawie ww. regulacji mogą tworzyć dodatkowe procedury mające na celu np. ocenę koncentracji pod kątem wpływu na pluralizm mediów. Polskie przepisy zawarte w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów są w pełni zgodne z powyższym

¹⁴ Motyw 64 EMFA

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) Tekst mający znaczenie dla EOG.

rozporządzeniem, jednak nie zawierają one regulacji w zakresie oceny koncentracji, pod względem jej wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną.

W odniesieniu do rynku medialnego polski system prawny przewiduje dwa modele kontroli koncentracji kapitałowej:

- kontrola antymonopolowa (Prezes UOKiK);
- kontrola regulacyjna (KRRiT).

Należy podkreślić, że systemy te nie są spójne i działają niezależnie od siebie, nie dając dostatecznych gwarancji zapewnienia pluralizmu mediów.

Kontrola antymonopolowa, którą sprawuje Prezes UOKiK dokonywana jest w oparciu o kryteria przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. głównie o kryterium wpływu koncentracji na konkurencję na rynku. Na podstawie obecnie obowiązujących regulacji, żaden organ administracji publicznej nie bada jednak wpływu koncentracji na pluralizm mediów.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Projektowane przepisy mają na celu dostosowanie polskich regulacji do Europejskiego Aktu o Wolności Mediów. Motyw 62 EMFA wskazuje, że „koncentracje na rynku mediów są na terytorium Unii oceniane w zróżnicowany sposób z punktu widzenia pluralizmu mediów. Przepisy i procedury dotyczące oceny koncentracji na rynku mediów różnią się w całej Unii. Niektóre państwa członkowskie opierają się wyłącznie na ocenie zgodności z regułami konkurencji, natomiast inne dysponują specjalnymi ramami dla oceny koncentracji szczególnie pod kątem pluralizmu mediów. Rozwiązania stosowane przez tę drugą grupę państw znacznie różnią się od siebie. W niektórych przypadkach wszystkie transakcje medialne podlegają kontroli, niezależnie od tego, czy osiągają one określone progi, natomiast w innych przypadkach ocenę przeprowadza się jedynie w sytuacji przekroczenia określonych progów lub spełnienia pewnych kryteriów jakościowych”. W celu dostosowania polskich regulacji do wymagań EMFA konieczne jest wprowadzenie regulacji służących ocenie koncentracji na rynku mediów również ze względu na ich wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną.

EMFA nakłada na państwa członkowskie obowiązek aby przepisy umożliwiające przeprowadzenie oceny koncentracji na rynku mediów, które mogą mieć znaczący wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną były:

- przejrzyste, obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminacyjne;
- wprowadzały obowiązek zgłoszenia z wyprzedzeniem zamiaru koncentracji właściwym organom;
- wskazywały organy regulacyjne odpowiedzialne za przeprowadzenie oceny lub zapewniały ich udział w przeprowadzaniu oceny;
- określały kryteria zgłaszania koncentracji;
- określały kryteria oceny wpływu koncentracji na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną;
- określały z wyprzedzeniem ramy czasowe dokonywania oceny wpływu koncentracji na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną.

Mając na względzie ww. wymagania, projektowana ustawa zakłada wprowadzenie do już istniejących procedur kontroli koncentracji przeprowadzanych przez Prezesa UOKiK, dodatkowego elementu oceny wpływu koncentracji na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną, w przypadku gdy przeprowadzana koncentracja dotyczyć będzie chociażby jednego przedsiębiorcy działającego na rynku środków masowego przekazu. Jednocześnie w przypadku koncentracji niepodlegających zgłoszeniu Prezesowi UOKiK (ze względu na nieprzekroczenie wysokości progu obrotowego) przedsiębiorcy dokonujący takiej koncentracji będą zobowiązani, na podstawie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, do poinformowania z odpowiednim wyprzedzeniem Krajowej Rady o zamiarze koncentracji.

Kontrola koncentracji na rynkach medialnych w zakresie wpływu na pluralizm mediów przez Prezesa UOKiK

Projekt zakłada wprowadzenie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów szczególnych zasad kontroli koncentracji, w której bierze udział co najmniej jeden przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w zakresie środków masowego przekazu.

Proponuje się wprowadzenie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów definicji pojęcia rynku środków masowego przekazu. Definicja ta będzie obejmować następujące rodzaje działalności:

- dostarczanie usług medialnych w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji;
- rozprowadzanie programów w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji;

- dostarczanie platform udostępniania wideo w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji;
- wydawanie lub dystrybucja dzienników lub czasopism w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe;
- dostarczanie platform internetowych w rozumieniu art. 3 lit i) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (Dz. Urz. UE L 277 z 27.10.2022, str. 1, z późn. zm.).

Szczególne zasady dotyczące oceny koncentracji zgodnie z projektowanymi przepisami dotyczyć więc będą przypadków koncentracji, gdzie co najmniej jeden podmiot biorący udział w koncentracji prowadzi jedną z wyżej wymienionych działalności. Projektowane regulacje będą więc dotyczyły nadawców programów radiowych lub telewizyjnych, podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie (VOD), operatorów sieci kablowych lub platform satelitarnych oraz innych podmiotów rozprowadzających programy, dostawców platform udostępniania wideo, dostawców platform internetowych zapewniających dostęp do treści medialnych, oraz wydawców lub dystrybutorów prasy (także prasy elektronicznej, np. informacyjnych portali internetowych).

Projektowane przepisy zakładają, iż zachowane zostaną dotychczasowe zasady dotyczące kontroli koncentracji dokonywanej przez Prezesa UOKiK, z modyfikacją w przypadku koncentracji, gdy co najmniej jeden z podmiotów prowadzi działalność gospodarczą w zakresie środków masowego przekazu. W takiej sytuacji Prezes UOKiK przy wydawaniu decyzji dotyczącej zgody, zgody warunkowej lub zakazu dokonania koncentracji, będzie zobowiązany wziąć pod uwagę wpływ takiej koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność redakcyjną podmiotów uczestniczących w koncentracji. Z uwagi, iż Prezes UOKiK nie posiada kompetencji w zakresie oceny wpływu koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność redakcyjną, będzie on zobowiązany wystąpić do KRRiT o wydanie opinii w przedmiocie oceny wpływu dokonywanej koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność redakcyjną podmiotów działających na rynku środków masowego przekazu. Prezes UOKiK wydając decyzję w przedmiocie koncentracji będzie musiał wziąć pod uwagę opinię KRRiT, a w przypadku nie uwzględnienia tej opinii będzie zobowiązany do wskazania przyczyn, dla których jej nie uwzględnił.

EMFA¹⁶ wskazuje, iż: „krajowe władze lub organy regulacyjne posiadające określoną wiedzę specjalistyczną w obszarze pluralizmu mediów, o ile same nie są wyznaczonymi władzami lub organami, powinny brać udział w ocenie wpływu koncentracji na rynku mediów na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną. Udział tych krajowych władz lub organów regulacyjnych powinien mieć charakter merytoryczny, na przykład poprzez zapewnienie, aby ich opinie były brane pod uwagę przy ocenie konkurencji”. Tym samym konieczne jest uwzględnienie udziału KRRiT jako regulatora rynku medialnego przy wydawaniu decyzji w sprawie koncentracji podmiotów działających na rynku środków masowego przekazu.

Projekt wprowadza więc przepisy dotyczące szczególnej procedury w przypadku kontroli koncentracji gdy co najmniej jeden z podmiotów uczestniczący w koncentracji prowadzi działalność gospodarczą w zakresie środków masowego przekazu.

Zgodnie z regulacjami EMFA konieczne jest określenie elementów jakie organ dokonujący oceny zobowiązany jest wziąć pod uwagę przy ocenie koncentracji na rynku mediów. Tym samym projektowane przepisy wskazują jakie kwestie Krajowa Rada zobowiązana będzie do wzięcia pod uwagę w swojej opinii dotyczącej wpływu dokonywanej koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność redakcyjną podmiotów działających na rynku środków masowego przekazu. Proponuje się aby Krajowa Rada w swojej opinii brała pod uwagę m.in. następujące kwestie:

a) związane z wpływem koncentracji na:

- dostęp odbiorców do programów i innych usług świadczonych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji na danym rynku właściwym;
- dostęp odbiorców do usług medialnych, platform udostępniania wideo, platform internetowych, dzienników lub czasopism zawierających audycje, inne przekazy lub treści prezentujące informacje lokalne oraz tematykę kulturalną lub historyczną dotyczącą danego regionu;
- dostęp do programów wyspecjalizowanych;
- dostęp odbiorców do różnych sposobów dostarczania lub rozprowadzania usług medialnych lub dystrybucji dzienników lub czasopism;
- kształtowanie opinii publicznej oraz różnorodność usług medialnych i oferty medialnej na rynku właściwym ;
- niezależność redakcyjną podmiotów działających na rynku środków masowego przekazu;

¹⁶ Motyw 65 EMFA

- stabilność gospodarczą podmiotów uczestniczących w koncentracji, przy równoczesnym uwzględnieniu czy podmioty te pozostałyby stabilne gospodarczo w przypadku jej braku, a także przy uwzględnieniu istnienia innych możliwych sposobów zapewnienia im stabilności gospodarczej;
- b) ocenę gwarancji niezależności redakcyjnej, do których zaliczyć należy istniejące lub planowane przez dostawców usług medialnych środki, mające na celu zagwarantowania niezależności decyzji redakcyjnych;
- c) w stosownych przypadkach, ustalenia zawarte w rocznym sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat praworządności dotyczącym pluralizmu mediów i wolności mediów;
- d) w stosownych przypadkach, obowiązki, które podmioty uczestniczące w koncentracji na rynku środków masowego przekazu mogą podjąć w celu ochrony pluralizmu mediów i niezależności gospodarczej.

Opinia KRRiT w przedmiocie wpływu dokonywanej koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność dziennikarską będzie musiała być wzięta pod uwagę w postępowaniu koncentracyjnym przeprowadzanym przez Prezesa UOKiK. Z uwagi, iż sporządzenie opinii przez KRRiT wymagać będzie czasu (ustawa wskazuje, że Krajowa Rada będzie zobowiązana do wydania opinii w terminie miesiąca), należy znowelizować art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez wskazanie w nowym punkcie 4, iż do miesięcznego terminu na zakończenie postępowania antymonopolowego w sprawach koncentracji nie wlicza się czasu oczekiwania na opinię Krajowej Rady w przedmiocie wpływu dokonywanej koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność dziennikarską. W swojej decyzji Prezes UOKiK będzie zobowiązany do uwzględnienia opinii Krajowej Rady lub wskazania przyczyn, dla których nie uwzględnił opinii regulatora rynku medialnego.

Koncentracje poniżej progów obrotowych z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Zgodnie z postanowieniami EMFA, ocena wpływu koncentracji podmiotów na rynku środków masowego przekazu powinna dotyczyć wszystkich koncentracji na rynku mediów, które mogą mieć znaczący wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną.

Jednym z istotnych kryteriów obecnie obowiązującego systemu kontroli koncentracji jest wyłączenie z jej zakresu koncentracji z udziałem przedsiębiorców osiągających obrót poniżej 50 000 000 euro. Takie ukształtowanie regulacji może prowadzić do sytuacji, w której pomijane są transakcje nieznaczące z punktu widzenia prawa antymonopolowego, ale jednocześnie

mogące mieć znaczenie dla pluralizmu mediów. Jednocześnie podkreślić należy, iż pluralizm mediów oraz niezależność dziennikarska należą do pozaekonomicznych kryteriów, które wpływają na kształt rynku środków masowego przekazu i nie w każdym przypadku związane są jedynie z największymi postępowaniami koncentracyjnymi. W niektórych przypadkach koncentracja przedsiębiorców poniżej progów obrotowych określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów również może wpływać na pluralizm mediów oraz niezależność dziennikarską. Jednakże z uwagi na zbyt niskie obroty przedsiębiorstw uczestniczących w takich postępowaniach koncentracyjnych nie podlegają one zgłoszeniu i procedurze koncentracyjnej przed Prezesem UOKiK.

Proponuje się, aby w przypadku koncentracji, w której bierze udział co najmniej jeden przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie środków masowego przekazu, a nie podlegającej zgłoszeniu Prezesowi UOKiK, przedsiębiorcy dokonujący takiej koncentracji zobowiązani byli do poinformowania z odpowiednim wyprzedzeniem KRRiT o zamiarze koncentracji. W takich przypadkach KRRiT będzie również zobowiązana do wydania opinii w przedmiocie wpływu dokonywanej koncentracji na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną podmiotów działających na rynku środków masowego przekazu. Opinia KRRiT nie będzie wpływała na możliwość dokonania przez takie podmioty koncentracji, jednakże będzie ona publikowana na stronie internetowej KRRiT i Biuletynie Informacji Publicznej oraz w dalszej kolejności brana pod uwagę przy dokonywaniu okresowego monitoringu stanu rynku środków masowego przekazu pod kątem pluralizmu oferty oraz niezależności dziennikarskiej.

Projektowane regulacje pozwolą na objęcie kontrolą także mniejszych transakcji, które mogą prowadzić do ograniczenia pluralizmu mediów również na mniejszych rynkach, np. mediów regionalnych, czy lokalnych, a także podjęcie działań mających na celu przywrócenie prawidłowego funkcjonowania rynku medialnego.

Monitoring

Jako jeden z istotnych elementów służących zapewnianiu pluralizmu mediów wskazać należy okresowy monitoring stanu rynku medialnego pod kątem pluralizmu oferty oraz niezależności redakcyjnej podmiotów medialnych. Projektowana ustawa zakłada, iż KRRiT będzie zobowiązana do przeprowadzania raz na dwa lata okresowej oceny stanu pluralizmu mediów.

Celem okresowej oceny jest między innymi weryfikacja, czy obowiązujące przepisy prawa we właściwym stopniu zapewniają ochronę pluralizmu mediów. Stąd w przypadku stwierdzenia

zakłócenia pluralizmu mediów lub niezależności redakcyjnej podmiotów działających na rynku środków masowego przekazu, KRRiT będzie mogła wystąpić do Ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zwiększenie uprawnień regulacyjnych zapewniających pluralizm mediów.

Zmiany w zakresie kontroli regulacyjnej KRRiT

Kontrola regulacyjna jest dokonywana przez KRRiT, a jej zakres ogranicza się w zasadzie wyłącznie do możliwości nieudzielenia lub cofnięcia koncesji. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Ustawa o radiofonii i telewizji określa szczegółową procedurę dotyczącą składania wniosków, podmioty, które mogą ubiegać się o koncesję, a także przesłanki brane pod uwagę podczas procedury udzielania koncesji przez KRRiT.

Proponuje się jednocześnie modyfikację przesłanek dotyczących możliwości odmowy udzielenia lub cofnięcia koncesji. W związku z tym, proponuje się modyfikację art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz 38 ust. 2 pkt 3 ustawy o radiofonii i telewizji, poprzez powiązanie przesłanek dotyczących pozycji dominującej z siatką pojęciową stosowaną na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Obecnie obowiązujące w tym zakresie pojęcia (np. „na danym terenie” w art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz „pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu” w art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz 38 ust. 2 pkt 3) w sposób znaczący utrudniają prowadzenie postępowań w tym zakresie. Proponuje się więc, aby ustawa posługiwała się wyłącznie pojęciami definiowanymi na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, z którymi związane jest bogate orzecznictwo sądowe. Stosując proponowane pojęcia i kryteria, w toku postępowania koncesyjnego KRRiT będzie obowiązana do przeprowadzenia badania pozycji rynkowej, którą określa się m.in. poprzez udział w rynku oglądalności, reklamy oraz poprzez udział w rynku dostępu do częstotliwości służących do rozpowszechniania programu w sposób naziemny. Zastosowanie kryteriów wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwoli na odmowę przyznania koncesji lub jej cofnięcie, jeśli pozycja nadawcy na rynku właściwym będzie stanowiła istotne zagrożenie dla pluralizmu mediów.

Odmowa udzielenia koncesji będzie możliwa w przypadku, gdy jej udzielenie doprowadziłoby do umocnienia pozycji dominującej nadawcy na danym rynku właściwym. Na tym etapie postępowania nie jest bowiem możliwe jednoznaczne ustalenie, czy przyznanie koncesji doprowadziłoby do osiągnięcia pozycji dominującej (co wymagane jest przez obecnie

obowiązującą ustawę). W toku postępowania koncesyjnego KRRiT będzie więc obowiązana do ustalenia, czy dany nadawca już osiągnął pozycję dominującą, a co za tym idzie, czy kolejna koncesja przyczyni się do umocnienia tej pozycji. Jeżeli KRRiT ustali pozycję dominującą danego nadawcy, będzie obowiązany do odmowy udzielenia kolejnej koncesji, której przyznanie doprowadziłoby do umocnienia tej pozycji.

Cofnięcie koncesji będzie możliwe w przypadku, gdy nadawca w związku z rozpowszechnianiem programu nadużywa pozycji dominującej na rynku właściwym. Cofnięcie koncesji w sytuacji, w której nadawca tylko posiada pozycję dominującą nie jest uzasadnione. Należy zauważyć, że mogą zaistnieć sytuacje, w których do osiągnięcia pozycji dominującej dochodzi z przyczyn niezależnych od nadawcy (np. opuszczenie rynku przez innego znaczącego nadawcę). Samo osiągnięcie pozycji dominującej nie musi też w każdym przypadku oznaczać zagrożenia dla konkurencji na rynku lub pluralizmu mediów. Wobec powyższego, uprawnienie KRRiT do podjęcia działań zaktualizuje się dopiero w sytuacji, w której nadawca rozpowszechniając dany program, zacznie nadużywać swojej pozycji dominującej.

Środki krajowe wpływające na dostawców usług medialnych - modyfikacja zasad udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów drogą naziemną oraz wprowadzenie zezwoleń na rozpowszechnianie programów innymi sposobami.

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy, zasadą jest konieczność uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Ustawa przewiduje wyjątki jedynie dla programów rozpowszechnianych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji oraz programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych. Analiza przepisów ustawy o radiofonii i telewizji regulujących najważniejsze środki administracyjne, jakie stosowane są wobec nadawców działających na jej podstawie wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące koncesji nie spełniają wszystkich wymogów określonych w art. 21 EMFA. Należy bowiem zauważyć, że w obecnym kształcie rynku, utrzymywanie szczegółowych regulacji dotyczących koncesjonowania nadawania kablowego, czy satelitarnego może nie być już proporcjonalne, ani należycie uzasadnione. Obowiązki

nałożone na podmioty, które chcą uzyskać koncesję na rozpowszechnianie programów drogą satelitarną lub kablową są nadmierne. Przedsiębiorca ubiegający się o taką koncesję musi bowiem spełnić wszystkie przesłanki wymienione w art. 36 ust. 1 ustawy, mimo że rozpowszechnianie programów w ten sposób nie wiąże się z korzystaniem przez przedsiębiorców z krajowych zasobów częstotliwości, które są dobrem rzadkim. Nie ma zatem konieczności nakładania aż tak wielu obciążeń administracyjnych na podmioty chcące rozpowszechniać programy drogą satelitarną lub kablową. Stosowne w tym względzie wydaje się także wprowadzenie zmian mających na celu dostosowanie przepisów ustawy do zmian zachodzących na rynku medialnym oraz zmieniających się technologii.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Koncesje na rozpowszechnianie programów drogą naziemną

Projekt ustawy zakłada znaczącą modyfikację zasad rozpowszechniania programów telewizyjnych i radiowych. Proponuje się, aby obowiązek uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów dotyczył wyłącznie programów rozpowszechnianych w sposób rozsiewczy naziemny. Wyłącznie programy rozpowszechniane w sposób rozsiewczy naziemny korzystają z krajowych zasobów częstotliwości, które są dobrem rzadkim – tylko wobec nich uzasadnione jest utrzymanie bardziej sformalizowanej procedury koncesyjnej. Proponuje się przy tym utrzymanie obecnej reguły, zgodnie z którą programy publicznej radiofonii i telewizji nie wymagają koncesji niezależnie od sposobu rozpowszechniania – możliwość rozpowszechniania programu przez nadawcę publicznego uzależniona jest od objęcia danego programu kartą powinności danego nadawcy.

Rozpowszechnianie programów telewizyjnych w każdy inny sposób wymagało będzie uzyskania zezwolenia. Dodatkowo wprowadzony zostanie zakaz rozprowadzania w sposób rozsiewczy naziemny programów, na których rozpowszechnianie zostało udzielone zezwolenie.

Jednocześnie dokonując modyfikacji przepisów dotyczących zakresu programów, których rozpowszechnianie wymaga uzyskania koncesji, proponuje się dokonanie szeregu zmian doprecyzowujących obecne regulacje, służących usunięciu wątpliwości powstałych w procesie stosowania przepisów lub zmian o charakterze redakcyjnym:

- art. 34 ustawy – proponuje się, wprowadzenie możliwości doprecyzowywania koncesji na rozpowszechnianie programów o zasięgu lokalnym, z uwagi na fakt, że funkcjonowanie tego typu programów kierowanych do lokalnych społeczności nie

może zostać dostatecznie doprecyzowane w koncesji wydawanej na podstawie obecnych przepisów;

- art. 35a ustawy – proponuje się doprecyzowanie przepisów dotyczących udzielania koncesji na kolejny okres przez wskazanie, że wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres może być złożony nie wcześniej niż 24 miesiące i nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres należy złożyć najpóźniej na 12 miesięcy przed jej wygaśnięciem. Wielu nadawców składa wnioski o przedłużenie koncesji już na początku jej obowiązywania, co jest rozwiązaniem niecelowym – postępowanie jest wszczynane, mimo że ocena tak istotnych przesłanek w procesie koncesyjnym jak dotychczasowe przestrzeganie przez nadawcę przepisów ustawy jest możliwe dopiero po upływie przeważającej części okresu, na jaki przyznano koncesję. W celu zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania o udzielenie koncesji na kolejny okres wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym wnioski będzie można wносить dopiero przed końcem terminu obowiązywania koncesji, ale w czasie umożliwiającym prawidłowe przeprowadzenie postępowania.

Ponadto w celu zwiększenia pewności prawnej nadawców składających wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres, proponuje się wyznaczenie KRRiT terminu, w którym będzie miała obowiązek podjęcia uchwały. Jeżeli w terminie 3 miesięcy przed wygaśnięciem koncesji KRRiT nie podejmie uchwały o udzieleniu koncesji albo o odmowie udzielenia koncesji, Przewodniczący KRRiT będzie obowiązany do wydania pozytywnej decyzji koncesyjnej.

Należy bowiem zauważyć, że w ostatnich latach w praktyce stosowania niektórych przepisów przez KRRiT pojawiły się nieprawidłowości. Uwagę tę odnieść należy przede wszystkim do postępowań w sprawie wydania koncesji na kolejny okres, które były prowadzone niezgodnie z terminami wynikającymi z ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Postępowanie w sprawie przedłużenia koncesji na nadawanie naziemne programu TVN7 trwało ponad 13 miesięcy a postępowanie w sprawie rekoncesji dla programu TVN24 (dotyczące koncesji na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy satelitarny) ponad 19 miesięcy. Zauważyć należy, iż w każdym z wyżej wymienionych stanów faktycznych decyzja w sprawie przedłużenia koncesji wydawana była w ostatnich dniach przed wygaśnięciem dotychczasowych koncesji, pomimo iż nadawca ubiegający się o rekoncesję składał wnioski w ustawowym terminie, tj. na ponad 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. Wskazać

należy, iż w wyniku złożonej przez nadawcę skargi, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2023 r. (sygn. akt II GSK 2280/22), uznał, że Przewodniczący KRRiT dopuścił się rażącego naruszenia prawa przez wydłużenie postępowania o przedłużenie koncesji dla programu TVN7. Powyższe obrazuje, iż przedłużające się postępowania rekoncesyjne i wstrzymywanie się przez KRRiT z wydaniem odpowiedniej decyzji, wpływa na pewność prawa związaną z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej, a także może ograniczać pluralizm mediów.

- art. 36 – w ramach postępowania o udzielenie koncesji (na rozpowszechnianie programu drogą rozsiewczą naziemną) KRRiT będzie w dalszym ciągu oceniała w szczególności przesłanki określone w art. 36 ust. 1. Doprecyzowana zostanie jednakże przesłanka określona w art. 36 ust. 1 pkt 5 przez wskazanie, że KRRiT będzie oceniała dotychczasowe przestrzeganie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji przez podmiot starający się o uzyskanie koncesji – dotychczasowe odwołanie do pojęcia „przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu” jest bowiem niejasne i nieprecyzyjne;
- art. 37 – projektowana ustawa zwalnia nadawców rozpowszechniających programy drogą kablową lub satelitarną z obowiązku uzyskania koncesji. Konieczne jest więc stosowne dostosowanie regulacji dotyczącej treści koncesji, tak aby nie odnosiła się do tych sposobów nadawania programu;
- art. 37c – zmiana polega na rozszerzeniu zakresu przepisu o nadawców rozpowszechniających program na podstawie zezwolenia, tak aby obowiązek informowania KRRiT o państwach, w których możliwy jest odbiór programu, dotyczył wszystkich nadawców (tak jak jest obecnie);
- art. 38 ust. 3 - zmiana polega na nałożeniu na Przewodniczącego KRRiT obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o cofnięciu koncesji. Obecnie Przewodniczący KRRiT obowiązany jest wyłącznie do podania informacji o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia koncesji. Opinia publiczna, posiadając taką informację, konsekwentnie powinna również zostać poinformowana o cofnięciu koncesji w wyniku wszczętego postępowania.
- art. 39a – obecnie możliwe jest przyznanie koncesji na rozpowszechnianie programu poświęconego telesprzedaży i autopromocji wyłącznie w sieciach kablowych oraz w sposób satelitarny. Nie można wydawać koncesji na taki program, który jest rozpowszechniany w sposób naziemny. Z uwagi na fakt, że zgodnie z projektem koncesje

mają być wydawane wyłącznie na programy rozpowszechniane w sposób naziemny, konieczna jest proponowana zmiana art. 39a ust. 1. Rozpowszechnianie programów poświęconych telesprzedaży i autopromocji będzie możliwe innymi sposobami niż naziemnie, na podstawie zezwolenia;

- art. 40 – zmiana ust. 1 i dodanie nowego ust. 1a ma na celu ograniczenie opłat od nadawców składających wnioski o zmianę koncesji – nie ma uzasadnienia pobieranie opłaty za każdorazową zmianę, a jedynie za taką, która prowadzi do zwiększenia zasięgu działania nadawcy. Zmiany proponowane w ust. 8 i 9 wiążą się z uchyleniem obowiązku uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu w sposób inny niż naziemny. Propozycja zmiany określonego w przepisie art. 40 ust. 11 ustawy początku terminu do uiszczenia opłaty albo pierwszej raty opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 10, związana jest z koniecznością określenia w treści decyzji koncesyjnej – powszechnie stosowanej w praktyce obrotu - opłaty prolongacyjnej. Dla ustalenia wysokości opłaty prolongacyjnej konieczne jest precyzyjne określenie w treści decyzji koncesyjnej terminu do uiszczenia opłaty koncesyjnej. Obecna regulacja, która wiąże początek z niemożliwą w praktyce do przewidzenia datą doręczenia decyzji, prowadzi do niepoprawnego określenia wysokości opłaty prolongacyjnej.

Zezwolenia na rozpowszechnianie programów

Projekt zakłada, że rozpowszechnianie programów w sposób inny niż rozsyłczy naziemny wymagało będzie uzyskania zezwolenia. Zezwolenie zastąpi więc zarówno koncesję na rozpowszechnianie programów drogą kablową lub satelitarną, jak również wpis do rejestru programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych. Zezwolenie, podobnie jak koncesja i wpis do rejestru, wydawane będzie na okres 10 lat. O uzyskanie zezwolenia będzie mogła się ubiegać ta sama kategoria podmiotów, która może obecnie uzyskać koncesję – w tym zakresie zastosowanie będzie miał art. 35 ustawy.

Procedura udzielania zezwolenia będzie przy tym dużo bardziej uproszczona niż obecna procedura koncesyjna. Przy ocenie możliwości rozpowszechniania programów innymi sposobami niż rozsyłczy naziemny nie ma np. konieczności weryfikowania czy wnioskodawca ma możliwość dokonania koniecznych inwestycji i finansowania programu, a także oceny szczegółowych propozycji dotyczących treści programu. W konsekwencji zezwolenia dla tych kategorii programów nie będą zawierać ani ściśle określonych warunków programowych, ani szczegółowych zapisów dotyczących technicznych sposobów

rozpowszechniania. Składając wniosek o wydanie zezwolenia, wnioskodawca będzie wskazywał w szczególności dane umożliwiające jego identyfikację, nazwę i rodzaj programu wraz z krótkim opisem zawartości tego programu, sposób rozpowszechniania (oraz nazwę satelity w przypadku nadawania satelitarnego lub obszar, w którym program będzie dostępny w przypadku nadawania kablowego).

Proponuje się, aby opłaty za udzielenie zezwolenia pozostały na obecnym poziomie – proponowana wysokość opłat za zezwolenie będzie więc taka sama, jak obecnie za udzielenie koncesji satelitarnej. Należy jednak zauważyć, że opłaty te już obecnie pozostają na niskim poziomie i nie stanowią znaczącego obciążenia dla nadawców.

Zgodnie z projektem ustawy przesłanki cofnięcia zezwolenia także będą znacznie węższe niż ma to miejsce w odniesieniu do cofnięcia koncesji. Cofnięcie zezwolenia możliwe będzie w razie orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, bądź naruszania przepisów ustawy przez nadawcę (w przypadku gdy naruszenia będą miały charakter rażący możliwe będzie natychmiastowe cofnięcie zezwolenia, w przypadku naruszeń mniejszej wagi – dopiero po nieskutecznym wezwaniu do zaprzestania naruszeń). Zezwolenie cofnąć będzie można również w sytuacjach, w których możliwe jest cofnięcie koncesji – określonych w art. 38 ust. 2 ustawy.

Z uwagi na rozszerzenie regulacji dotyczących rozpowszechniania programów o zezwolenia, konieczne jest również zmodyfikowanie art. 52 przewidującego sankcję za rozpowszechnianie programów bez koncesji.

Objęcie programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych obowiązkiem uzyskania zezwolenia, skutkuje koniecznością nowelizacji przepisów dotyczących rejestrów prowadzonych przez KRRiT. Konieczna jest więc nowelizacja art. 41 i następnych w celu wykreślenia regulacji dotyczących rejestru programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych.

Obowiązki informacyjne dostawców usług medialnych i wydawców prasy

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

Polskie regulacje prawne w dużej mierze spełniają wymogi określone przez EMFA dotyczące zapewnienia przejrzystych i łatwo dostępnych informacji o strukturze właścicielskiej dostawców usług medialnych. Wskazać należy, iż ustawa o radiofonii i telewizji określa wymogi w zakresie obowiązków informacyjnych dla:

- nadawców (art. 14a ustawy o radiofonii i telewizji);
- dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie (art. 47c ustawy o radiofonii i telewizji);
- dostawców platform udostępniania wideo (art. 47m ustawy o radiofonii i telewizji).

Wszystkie wyżej wskazane podmioty zobowiązane są już obecnie do zapewnienia odbiorcom łatwego, bezpośredniego i stałego dostępu do informacji o:

- nazwie programu, audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, platformy udostępniania wideo;
- nazwie nadawcy, podmiotu dostarczającego audiowizualną usługę medialną na żądanie lub platformę udostępniania wideo;
- imionach i nazwiskach osób wchodzących w skład organów nadawcy, podmiotu dostarczającego audiowizualną usługę medialną na żądanie lub platformę udostępniania wideo;
- adresie siedziby danego podmiotu oraz danych kontaktowych;
- najważniejszych udziałowcach lub akcjonariuszach (w przypadku spółek prawa handlowego);
- beneficjentach rzeczywistych danego dostawcy ujawnionych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych;
- wszystkich dostarczanych przez niego usługach medialnych, platformach udostępniania wideo oraz wydawanych przez niego dziennikach lub czasopismach.

Obecnie obowiązujące przepisy Prawa Prasowego, a w szczególności art. 27, który reguluje tzw. stopkę redakcyjną (impressum) nakładają na prasę pewne obowiązki informacyjne. Zgodnie z art. 27 ust. 1 Prawa Prasowego na każdym egzemplarzu druków periodycznych, serwisów agencyjnych oraz innych podobnych druków prasowych należy w widocznym i zwyczajowo przyjętym miejscu podać:

- nazwę i adres wydawcy lub innego właściwego organu, – adres redakcji oraz imię i nazwisko redaktora naczelnego,
- miejsce i datę wydania,

- nazwę zakładu wykonującego dany druk prasowy,
- międzynarodowy znak informacyjny oraz
- bieżącą numerację.

Ustawodawca wskazał, iż ratio legis powyższego przepisu było zapewnienie czytelnikom prasy pełnej informacji na temat danej publikacji. W tym przede wszystkim umożliwienie identyfikacji osoby ponoszącej odpowiedzialność prawną za treść opublikowanych materiałów, stanowiące istotne ułatwienie dla osób, których dobra prawne zostały naruszone lub zagrożone w danym periodyku.

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

W motywie 32 rozporządzenia EMFA wskazano, iż: „istotne jest, aby odbiorcy usług medialnych wiedzieli z całą pewnością, kto jest właścicielem mediów i kto stoi za mediami, tak aby mogli identyfikować i rozumieć potencjalny konflikt interesów. Stanowi to warunek wstępny kształtowania świadomych opinii, a w konsekwencji aktywnego uczestnictwa w demokracji. Taka przejrzystość jest również skutecznym narzędziem zniechęcającym do ingerowania w niezależność redakcyjną, a co za tym idzie ograniczającym ryzyko takiej ingerencji.”.

W związku z powyższym regulacje EMFA nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przepisów zapewniających przejrzystość właścicielską mediów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 EMFA dostawcy usług medialnych muszą zapewnić odbiorcom swoich usług informacje na temat:

- nazwy i danych kontaktowych;
- nazwy bezpośrednich lub pośrednich właścicieli posiadających udziały umożliwiające im wywieranie wpływu na działalność i podejmowanie strategicznych decyzji, w tym na temat bezpośredniego lub pośredniego udziału własnościowego państwa lub organu lub podmiotu publicznego;
- imienia i nazwiska albo imion i nazwisk beneficjentów rzeczywistych;
- całkowitej rocznej kwoty środków publicznych przydzielonej im na reklamę państwową i całkowitej rocznej kwoty przychodów z reklam pochodzącej od organów lub podmiotów publicznych państw trzecich.

Jak wskazane zostało dalej w motywie 32 EMFA „takie informacje są niezbędne, aby odbiorcy usług medialnych mogli rozumieć i analizować potencjalne konflikty interesów, w tym w przypadku zajmowania eksponowanych stanowisk politycznych przez właścicieli mediów, jest to bowiem warunek wstępny zdolności odbiorców do oceny wiarygodności otrzymywanych informacji. Można to osiągnąć tylko wtedy, gdy odbiorcy usług medialnych mają do dyspozycji – w formie przyjaznej dla użytkownika – aktualne informacje na temat własności mediów, w szczególności w momencie, gdy oglądają, odsłuchują lub czytają treści medialne, co pozwala im umieścić te treści we właściwym kontekście i wyrobić sobie na ich podstawie odpowiednią opinię.”.

Należy przy tym wskazać, iż obecne polskie regulacje prawne spełniają już częściowo wymogi określone przez EMFA dotyczące zapewnienia przejrzystych i łatwo dostępnych informacji o strukturze właścicielskiej dostawców usług medialnych.

Polskie przepisy nie przewidują jednak wskazanego bezpośrednio w art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia EMFA obowiązku ujawniania przez dostawców usług medialnych informacji na temat bezpośredniego lub pośredniego udziału własnościowego państwa lub organu lub podmiotu publicznego w ich strukturze właścicielskiej. Mając na uwadze ww. obowiązek, należało wprowadzić odpowiednie przepisy do ustawy o radiofonii i telewizji oraz do ustawy Prawo Prasowe. Tym samym, zarówno nadawcy jak i wydawcy prasy mają obowiązek zapewnienia odbiorcom informacji o tym, iż prowadzona przez nich działalność jest działalnością gospodarczą prowadzoną w formie spółki handlowej z udziałem Skarbu Państwa wraz z oznaczeniem wysokości tego udziału. W przypadku gdy nadawca albo wydawca prasy są równocześnie organem państwowym, państwową osobą prawną, przedsiębiorstwem państwowym lub organizacją polityczną – podmioty te powinny zapewnić informację o tym swoim odbiorcom w sposób stały, łatwy i bezpośredni. Wyżej wymienione podmioty mają obowiązek publikowania powyższych informacji na swojej stronie internetowej.

W przypadku dostawców usług na żądanie i platform udostępnienia wideo obowiązek informacyjny został poszerzony o informację, czy prowadzona przez nich działalność jest działalnością gospodarczą prowadzoną w formie spółki handlowej z udziałem Skarbu Państwa, a jeśli tak - podmioty te muszą oznaczyć wysokość tego udziału. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 ust. 6a ustawy o radiofonii i telewizji audiowizualną usługą medialną na żądanie jest usługa medialna świadczona w ramach prowadzonej w tym zakresie działalności gospodarczej, polegająca na publicznym udostępnianiu audycji audiowizualnych na podstawie katalogu

ustalonego przez podmiot dostarczający usługę. Podobnie w przypadku platform udostępniania wideo. Zgodnie z art. 6 pkt 22a ustawy o radiofonii i telewizji usługa platformy udostępniania wideo jest usługą świadczoną drogą elektroniczną w ramach prowadzonej w tym zakresie działalności gospodarczej, jeżeli podstawowym celem lub zasadniczą funkcją tej usługi lub jej dającej się oddzielić części jest dostarczanie ogółowi odbiorców w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych audycji, wideo stworzonych przez użytkowników lub innych przekazów, za które dostawca usługi nie ponosi odpowiedzialności redakcyjnej.

Nieprzestrzeganie powyższych przepisów jest zagrożone karą pieniężną w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wpłatami z zysku, w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W przypadku wydawców prasy, sankcja została wskazana w ustawie Prawo Prasowe. Z uwagi na to, że w przypadku naruszenia przepisów Prawa Prasowego przyjęty został reżim wykroczeniowy jak w przypadku kar za niedopełnienie obowiązku rejestracyjnego przez wydawców. Tym samym, dodany został nowy art. 45a zgodnie z którym za niedotrzymanie obowiązku informacyjnego wydawca prasy może otrzymać karę grzywny.

Na marginesie należy wspomnieć, iż w przypadku obecnych obowiązków informacyjnych nakładanych na dostawców usług audiowizualnych na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, KRRiT ma możliwość wydania fakultatywnego rozporządzenia określającego sposób zapewniania realizacji obowiązku informacyjnego oraz nakładającego obowiązek udostępniania innych informacji. Należy zauważyć, że pomimo obowiązywania delegacji do wydania takiego rozporządzenia od 2011 r. (w zakresie obowiązków o strukturze właścicielskiej – od 2021 r.) KRRiT nie przyjęła do dziś stosownego rozporządzenia. Wynika z tego, iż obecnie obowiązujące przepisy ustawowe w sposób dostateczny zapewniają odbiorcom dostęp do wszystkich informacji niezbędnych z punktu widzenia przejrzystości struktury właścicielskiej. W związku z powyższym, mając na uwadze ograniczone kompetencje KRRiT względem usług innych niż audiowizualne, a także znacząco bardziej ograniczone regulacje dotyczące usług nieaudiowizualnych w polskim prawie medialnym, proponuje się wprowadzenie obowiązku wyłącznie na podstawie ustawy, bez umożliwiania jego doprecyzowywania na poziomie rozporządzenia.

Przepisy EMFA nakładają obowiązki informacyjne również w zakresie udostępniania informacji o całkowitej rocznej kwocie środków publicznych przydzielonych na reklamę państwową i całkowitej rocznej kwocie przychodów z reklam pochodzącej od organów lub podmiotów publicznych państw trzecich. W tym zakresie konieczna będzie nowelizacja regulacji dotyczących obowiązków informacyjnych rodzaju podmiotów medialnych i zobowiązanie ich do publikowania szczegółowych informacji w zakresie określonym w art. 6 ust. 1 pkt d EMFA, w sposób analogiczny do publikowanych informacji o strukturze właścicielskiej. Informacje dotyczące przychodów z reklamy publicznej powinny być publikowane raz w roku – do końca marca roku następującego po roku objętym informacją.

Jednocześnie art. 6 ust. 2 EMFA zobowiązuje krajowe władze lub organy regulacyjne do opracowania krajowych baz danych dotyczących własności mediów, które zawierać będą informacje dotyczące ich struktury właścicielskiej, rzeczywistych beneficjentów mogących wywierać wpływ na podejmowanie strategicznych decyzji przez podmioty medialne a także wysokości środków publicznych przydzielonych im na reklamę państwową oraz przychodów z reklam od organów lub podmiotów publicznych państw trzecich. Proponuje się zatem, aby KRRiT, jako organ regulacyjny rynku medialnego w Polsce, zobowiązana została do prowadzenia ww. dostępnej bezpłatnie dla wszystkich odbiorców bazy danych w systemie teleinformatycznym. Wszelkie podmioty zobowiązane do informowania odbiorców o strukturze właścicielskiej (tj. nadawcy, podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie, dostawcy platform udostępniania wideo oraz wydawcy prasy) będą zobligowane nie tylko do udostępniania danych informacyjnych odbiorcom swoich usług, ale również do przekazywania aktualnych danych KRRiT za pośrednictwem elektronicznego formularza udostępnianego bezpłatnie wszystkim dostawcom usług. Wprowadzenie takiej bazy danych nie ogranicza swobody prowadzenia działalności. Nowy obowiązek będzie miał charakter czysto informacyjny. Ustawa w żaden sposób nie będzie uzależniała możliwości prowadzenia działalności od jego spełnienia, co jest szczególnie istotne w zakresie działalności prasowej.

Baza danych zawierająca wszelkie dane dotyczące struktury właścicielskiej dostawców mediów będzie stanowiła szeroką bazę wiedzy dla odbiorców i będzie niezwykle istotna w kontekście konieczności ochrony pluralizmu mediów – odbiorcy mediów będą mogli bowiem w łatwy i bezpłatny sposób sprawdzić powiązania między poszczególnymi dostawcami mediów, a także zapoznać się z informacją w jakim stopniu są oni finansowani ze środków publicznych. W celu zapewnienia większej przejrzystości i transparentności

proponuje się także, aby w do bazy danych przekazywana była informacja podmiotów publicznych o wydatkach na reklamę państwową i inne usługi nabywane od podmiotów medialnych.

Pomiar odbiorców

1. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana.

W przepisach polskich ustaw brak jest regulacji dotyczących pomiaru odbiorców. Pewne obowiązki w zakresie tej materii ustawodawca nakłada jednak na KRRiT. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy o radiofonii i telewizji do zadań KRRiT należy: „organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo”. Należy wskazać, iż w celu realizacji ww. zadania Przewodniczący KRRiT utworzył w dniu 4 grudnia 2020 r. Krajowy Instytut Mediów. Krajowy Instytut Mediów, zwany dalej „KIM”, działa na podstawie art. 23 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, jako instytucja gospodarki budżetowej podległa KRRiT. KIM został zaprojektowany jako podmiot badawczy, którego podstawowym zadaniem jest zajmowanie się kompleksowymi pomiarami konsumpcji telewizji, radia i internetu w Polsce. Głównym przeprowadzanym badaniem miało być natomiast Jednoźródłowe Badanie Założycielskie, realizowane zgodnie ze „Złotym Standardem Pomiaru Mediów Elektronicznych”. Zgodnie z założeniem KIM miał również być zaangażowany w planowane przez KRRiT badania odbioru sygnału programów telewizyjnych w Polsce na podstawie ścieżki zwrotnej (Return Path Data). Projekt ten spotkał się jednak ze znaczącym sprzeciwem operatorów świadczących usługi rozprowadzania programów telewizyjnych. Operatorzy słusznie wskazywali, że prowadzenie badań proponowaną metodą byłoby sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz nadmiernie ingerujące w prywatność odbiorców. W związku z powyższym funkcjonowanie KIM ogranicza się do prowadzenia badania słuchalności radiowej (Audio Track) oraz innych sporadycznych badań zlecanych przez KRRiT.

Pomiar odbiorców ma bezpośredni wpływ na przydział i ceny reklam, które stanowią jedno z głównych źródeł przychodów dla sektora mediów, dlatego też został objęty przepisami rozporządzenia EMFA. Wskazuje się, że pomiar odbiorców jest kluczowym narzędziem służącym do oceny wyników treści medialnych i umożliwiającym poznanie preferencji odbiorców, w celu planowania przyszłej produkcji treści. Dlatego też podmioty działające na

rynku mediów, w szczególności dostawcy usług medialnych i reklamodawcy, powinni mieć możliwość polegania na obiektywnych i porównywalnych danych (motyw 69). Regułą powinno być, że podmioty zajmujące się prowadzeniem pomiaru odbiorców działają w oparciu o wypracowane branżowe mechanizmy samoregulacji. W praktyce jednak jest inaczej. Na rynku pojawiły się podmioty, takie jak platformy internetowe, które nie stosują się do branżowych standardów i wypracowanych przez dostawców systemów pomiarów, najlepszych praktyk. Podmioty te świadczą usługi na tej samej zasadzie jak profesjonalni dostawcy pomiarów usług, bez informacji jednak o wybranej i stosowanej przez nich metodzie pomiaru. Z uwagi na to, że może to prowadzić do różnych asymetrii w zakresie uzyskiwanych informacji, rozporządzenie EMFA przewiduje przepisy, które mają te kwestie uporządkować.

Mając na uwadze powyższe, EMFA rozróżnia dwa pojęcia:

- pomiaru odbiorców, który oznacza działalność polegającą na gromadzeniu, interpretacji lub innego rodzaju przetwarzaniu danych dotyczących liczby i cech użytkowników usług medialnych lub użytkowników treści zamieszczonych na platformach internetowych do celów podejmowania decyzji dotyczących przydziału, ustalania cen, zakupu lub sprzedaży reklam lub decyzji dotyczących planowania lub dystrybucji treści (art. 2 ust. 16 EMFA) oraz
- własnego pomiaru odbiorców, oznaczającego pomiar odbiorców, który nie jest przeprowadzany w oparciu o branżowe standardy i najlepsze praktyki uzgodnione w ramach mechanizmów samoregulacji (art. 2 pkt 17 EMFA). Takiego pomiaru dokonują np. platformy internetowe.

Art. 24 ust. 1 EMFA, który ma zastosowanie do wszystkich dostawców systemów pomiaru odbiorców stanowi, że mają oni obowiązek zapewnienia zgodności swoich systemów pomiaru odbiorców i metod stosowanych w takich systemach z zasadami przejrzystości, bezstronności, inkluzywności, proporcjonalności, niedyskryminacji, porównywalności i weryfikowalności.

Z kolei art. 24 ust. 2 EMFA ma zastosowanie do dostawców własnych systemów pomiaru odbiorców i nakłada na nich dodatkowy obowiązek tj. dostarczenia bez zbędnej zwłoki, bezpłatnie, dostawcom usług medialnych, reklamodawcom i osobom trzecim upoważnionym przez dostawców usług medialnych i reklamodawców, dokładnych, szczegółowych, kompleksowych, zrozumiałych i aktualnych informacji na temat metody stosowanej w ich systemach pomiaru odbiorców. Jednocześnie rozporządzenie nakłada na dostawców własnego systemu pomiaru odbiorców obowiązek, aby metoda stosowana w ich systemach pomiaru

odbiorców oraz sposób jej stosowania, były poddawane raz w roku niezależnemu audytowi. Na wniosek dostawcy usług medialnych, dostawca własnego systemu pomiaru odbiorców przekazuje informacje na temat wyników pomiaru odbiorców, w tym dane niezagregowane, które to wyniki odnoszą się do treści medialnych i usług medialnych dostarczanych przez tego dostawcę usług medialnych. Jednocześnie, zarówno w przepisach rozporządzenia (art. 24 ust. 3 EMFA) jak i motywach, wskazuje się na kluczową rolę tzw. kodeksów postępowania dostawców systemów pomiaru odbiorców, wypracowanych i uzgodnionych wspólnie z dostawcami usług medialnych oraz ich organizacjami branżowymi. Powyższy przepis, którego adresatami są krajowe władze lub organy regulacyjne, ma na celu zachęcenie dostawców systemów pomiaru odbiorców, do wypracowania wspólnego wraz z dostawcami usług medialnych, dostawcami platform, ich organizacjami przedstawicielskimi i wszelkimi innymi zainteresowanymi stronami,- kodeksów postępowania wspólnie uzgodnionych i powszechnie akceptowanych przez dostawców usług medialnych, ich organizacje przedstawicielskie i wszelkie inne zainteresowane strony.

Ponadto EMFA wskazuje na określone kompetencje Komisji Europejskiej i Europejskiej Rady Usług Medialnych w tym zakresie. Komisja Europejska jest uprawniona do wydania wytycznych dotyczących praktycznego stosowania art. 24 ust. 1, 2 i 3 EMFA, mając na uwadze obowiązujące i uzgodnione akty współregulacyjne w tym zakresie. W odniesieniu do tych kompetencji Komisja jest wspierana przez Europejską Radę Usług Medialnych. Ponadto, Europejska Rada Usług Medialnych wspiera wymianę najlepszych praktyk związanych ze stosowaniem systemów pomiaru odbiorców, w ramach regularnego dialogu między przedstawicielami krajowych władz lub organów regulacyjnych, przedstawicielami dostawców systemów pomiaru odbiorców, przedstawicielami dostawców usług medialnych, przedstawicielami dostawców platform internetowych oraz innymi zainteresowanymi stronami (art. 24 ust. 5 EMFA).

2. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Znacząca część przepisu dotyczącego pomiarów oglądalności ma charakter umożliwiający jego bezpośrednie stosowanie. Przepis ten można przy tym ocenić jako precyzyjnie regulujący materię, stąd nie ma konieczności wprowadzania szczegółowych regulacji krajowych w tym zakresie. Należy przy tym zauważyć, że unijny ustawodawca (art. 24 ust. 3 EMFA) położył duży nacisk na obowiązywanie samoregulacji w tym zakresie. Motyw 71 rozporządzenia EMFA podkreśla, że kodeksy postępowania opracowane przez dostawców systemów pomiaru

odbiorców albo przez reprezentujące ich organizacje lub stowarzyszenia, wspólnie z dostawcami usług medialnych i dostawcami platform internetowych, jak również z reprezentującymi ich organizacjami i innymi istotnymi stronami, mogą przyczyniać się do skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia, należy zatem zachęcać do tworzenia takich kodeksów. Mając na uwadze powyższe, w projekcie ustawy został dodany art. 3b zgodnie z którym Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji we współpracy z dostawcami usług medialnych, dostawcami platform udostępnienia wideo, platform internetowych, ich organizacjami przedstawicielskimi i wszelkimi innymi zainteresowanymi stronami inicjuje i wspiera dostawców systemów pomiaru odbiorców do tworzenia, przystępowania i przestrzegania kodeksów postępowania dotyczących zasad systemów pomiaru odbiorców. Jednocześnie, w ww. przepisie zostało doprecyzowane, że kodeksy te powinny zawierać:

- 1) wyraźnie i jednoznacznie określone cele, a w szczególności przewidywać żeby metody stosowane w systemach pomiaru odbiorców były zgodne z zasadami przejrzystości, bezstronności, inkluzywności, proporcjonalności, niedyskryminacji, porównywalności i weryfikowalności;
- 2) rozwiązania służące skutecznemu egzekwowaniu ich postanowień, w tym niezależne i przejrzyste audyty, a także skuteczne i proporcjonalne sankcje za ich nieprzestrzeganie.

Jednocześnie, z uwagi na wprowadzenie ustawowej kompetencji dla KRRiT do inicjowania i wspierania samoregulacji w zakresie tworzenia kodeksów systemów pomiarów odbiorców, należało zdefiniować sam pomiar odbiorców w art. 4. W ślad za rozporządzeniem EMFA, pomiarem odbiorców jest działalność polegająca na gromadzeniu, interpretacji lub innego rodzaju przetwarzaniu danych dotyczących liczby i cech użytkowników usług medialnych lub użytkowników treści zamieszczonych na platformach internetowych do celów podejmowania decyzji dotyczących przydziału, ustalania cen, zakupu lub sprzedaży reklam lub decyzji dotyczących planowania lub dystrybucji treści (art. 4 pkt 37 projektu).

Jak zostało to wskazane wyżej, raczej krytycznie należy ocenić dotychczasową działalność KIM. Przepisy EMFA w kwestii badania pomiaru odbiorców wskazują na rolę regulatora, którą powinna raczej ograniczać się do wspierania, zachęcania czy inicjowania działań samoregulacyjnych we współpracy z dostawcami pomiarów odbiorców i innych podmiotów niż do samego „organizowania” takich badań. Mając na uwadze powyższe, należało zmienić dotychczasową treść art. 6 ust. 2 pkt 5 na: „inicjowanie i wspieranie samoregulacji w zakresie

badan treści i pomiaru odbiorców usług medialnych”. Obecne brzmienie przepisu pozostaje w związku z projektowanym art. 3b.

Przepisy przejściowe

Projektowana ustawa zakłada zasadnicze zmiany w sposobie funkcjonowania KRRiT, spółek publicznej radiofonii i telewizji, a także systemu finansowania mediów publicznych. Konieczne jest więc określenie szczegółowych zasad przejścia z obecnie obowiązujących regulacji, na rozwiązania wprowadzane niniejszą ustawą, będące w pełni zgodne z EMFA.

Projektowana ustawa zakłada zwiększenie składu KRRiT, a także wprowadzenie rotacyjności zmiany składu (co 2 lata zmieniała będzie się 1/3 składu KRRiT). Jednocześnie projektowana ustawa zakłada zwiększenie wymogów w zakresie kompetencji, jak i apolityczności i niezależności członków KRRiT. Te zmiany wraz ze zmianami dotyczącymi kompetencji organu regulacyjnego uzasadniają konieczność wygaszenia kadencji obecnej Krajowej Rady z chwilą wejścia w życie ustawy. Ustawa zakłada jednocześnie, że dotychczasowa KRRiT będzie prowadziła działalność do czasu powołania KRRiT w oparciu o nowe przepisy. Ustawowe wygaszenie kadencji KRRiT zostanie przy tym dokonane w ramach wspólnej decyzji Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, których jednomyślne działanie jest niezbędne do wygaszenia kadencji KRRiT na podstawie art. 12 obecnie obowiązującej ustawy o radiofonii i telewizji.

Pierwszym zadaniem nowej KRRiT będzie przeprowadzenie postępowań mających na celu wyłonienie organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. W pierwszej kolejności KRRiT zobowiązana będzie do opracowania rozporządzenia określającego zasady przeprowadzania konkursów, a następnie niezwłocznego przeprowadzenia konkursów na członków rad nadzorczych i rad programowych spółek.

Późniejsze przeprowadzenie konkursów na członków zarządu wymagało będzie wcześniejszego przerwania procesu likwidacji spółek publicznej radiofonii i telewizji. Konieczne jest więc wprowadzenie regulacji umożliwiającej powołanie tymczasowych zarządów, które będą funkcjonowały do zakończenia postępowań konkursowych i wyboru zarządów w oparciu o regulacje wprowadzane niniejszą ustawą. Proponuje się, aby zarządy tymczasowe powoływane były przez podmiot uprawniony do wykonywania uprawnień,

o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Obecnie obowiązujące karty powinności zawarte zostały na okres 2020-2024. W obecnym roku kalendarzowym spółki powinny uzgodnić z KRRiT karty na lata 2025-2029. Uzgodnienie nie wydaje się jednak prawdopodobne w tym, ani przyszłym roku kalendarzowym.

Proponuje się więc, aby nowe karty powinności zostały stworzone przez zarządy spółek powołane po wejściu w życie ustawy i uzgodnione ze zreformowaną KRRiT. Proponuje się więc, aby kolejne karty powinności były wpracowane w 2026 na okres 2027-2031. Do tego czasu spółki działałyby na podstawie obecnych kart powinności, które mogłyby zostać zmodyfikowane w razie zgody między zarządami, a KRRiT.

Z uwagi na fakt, że regulacje dotyczące zmodyfikowanego systemu finansowania mediów publicznych wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., projekt ustawy zakłada także uchalenie ustawy o opłatach abonamentowych z dniem 1 stycznia 2027 r. Konieczne jest jednak wprowadzenie regulacji mającej na celu zakończenie poboru opłat należnych za okres przed wejściem w życie niniejszej ustawy. Proponuje się, aby do zobowiązań powstałych w czasie obowiązywania ustawy o opłatach abonamentowych stosować dotychczasowe przepisy, co umożliwi pobranie zaległych opłat. Jednocześnie wskazane jest, aby okres przejściowy nie trwał zbyt długo – proponuje się więc, aby zaległe zobowiązania przedawniły się najpóźniej po upływie 2 lat, tj. do końca 2028 r.

Projekt ustawy zakłada zmianę systemu finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji na system oparty o finansowanie budżetowe. W związku z projektowaną zmianą konieczne jest wprowadzenie regulacji mającej na celu określenie maksymalnych limitów wydatków wyrażony kwotowo na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy oddzielnie dla każdego roku.

Wejście w życie projektowanej ustawy skutkować będzie koniecznością przekształcenia wydanych koncesji na rozpowszechnianie programów w sposób inny niż naziemny, a także wpisów do rejestru programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych na zezwolenia. Proponuje się, aby stosownej zmiany dokonał Przewodniczący KRRiT z urzędu w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Do chwili otrzymania zezwolenia nadawcy będą prowadzili działalność na podstawie dotychczasowej koncesji lub wpisu do rejestru.

W zakresie postępowań w sprawach o udzielenie koncesji wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zastosowanie znajdą przepisy znowelizowanej ustawy. Jednocześnie wnioski o wydanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych w sposób inny niż rozsiewczy naziemny, których rozpatrzenie nie zakończyło się jeszcze wydaniem decyzji oraz zgłoszenia o wpis do rejestru programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, co do których od dnia ich złożenia do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie upłynął termin uprawniający do podjęcia działalności nimi objętej, traktuje się jako wnioski o wydanie zezwolenia.

Jednocześnie w zakresie do postępowań antymonopolowych w sprawach koncentracji prowadzonych przez Prezesa UOKiK, które nie zakończyły się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zastosowanie znajdą dotychczasowe przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Proponuje się, aby co do zasady ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Należy jednak przewidzieć wyjątki od tej zasady i wydłużyć termin *vacatio legis* dla przepisów, które wiążą się z wprowadzeniem zmodyfikowanego systemu finansowania mediów publicznych oraz uchynieniem ustawy o opłatach abonamentowych. Proponuje się, aby te przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w związku z czym nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt nie zawiera przepisów nakładanych na usługodawców, które podlegają notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.