

## **Szczegółowe uwagi KRRiT do projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 5 grudnia 2025 roku)**

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zapoznała się z przygotowanym przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego projektem *ustawy z dnia 5 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw*, którego celem - zgodnie z Uzasadnieniem tego dokumentu - jest dostosowanie polskiego prawa 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 „EMFA”.

Proponowany projekt ustawy w obecnej postaci, pod pretekstem technicznej implementacji EMFA, wprowadza systemową zmianę modelu ustrojowego KRRiT oraz relacji między władzą wykonawczą a rynkiem mediów.

Wyżej wymieniony projekt ustawy liczy 47 stron, z których prawie połowę (24 strony) poświęcono rozwiązaniom niemającym związku z implementacją EMFA. Dotyczy to w szczególności zmian w strukturze i funkcjonowaniu KRRiT, zmian w systemie koncesjonowania nadawców, a także sposobu finansowania mediów publicznych - zastąpienie abonamentu dotacją budżetową, ustalaną corocznie przez ministra finansów i umożliwienie mu uznaniowego określania kwoty (co zapisano w projekcie ustawy jako „nie mniej niż 2,5 mld zł” rocznie) oznacza w praktyce uzależnienie nadawców publicznych od decyzji rządu. Jest to sprzeczne z zapisami EMFA, który wymaga skutecznych gwarancji niezależności mediów publicznych od władzy wykonawczej.

Jeśli chodzi o proponowane rozwiązania dotyczące KRRiT, z jednej strony obniżają one ustrojową rangę tego konstytucyjnego organu, czyniąc z niego zaplecze kontroli proceduralnej zamiast poważnego regulatora rynku medialnego. Z drugiej strony - nakładając na KRRiT nowe obowiązki wynikające z EMFA - nie zapewniają środków finansowych, kadrowych i technicznych na realizację tych zadań, co stoi w jawnej sprzeczności z treścią art. 7 ust. 3 EMFA.

### **Rozdział 1 ustawy o radiofonii i telewizji „Przepisy ogólne”**

1. W projektowanym art. 3c ustawy o radiofonii i telewizji przewidziano, że KRRiT we współpracy z dostawcami usług medialnych, dostawcami platform udostępniania wideo, wydawcami prasy, ich organizacjami przedstawicielskimi inicjuje i wspiera tworzenie i przestrzeganie kodeksów etyki mediów oraz funkcjonowanie Rady Etyki Mediów. Należy zauważyć, że Rada Etyki Mediów jest jednostką organizacyjną, agendą stowarzyszenia pod nazwą Konferencja Mediów Polskich (§ 5 ust. 1 lit. b Statutu Konferencji Mediów Polskich) posiadającego numer KRS: 000555566. Stowarzyszenia zaś mają charakter samorządny. W takiej sytuacji ustawowe określenie wpływu KRRiT na funkcjonowanie Rady Etyki Mediów może być uznane jako ingerencja państwa w sferę samodzielności stowarzyszeń. Przedstawiona propozycja ma charakter degradujący rolę KRRiT jako organu konstytucyjnego.

### **Rozdział 2 ustawy o radiofonii i telewizji „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji”**

2. Informacja zawarta w *Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy z dn. 5 grudnia 2025 r.* (str. 2), że zmiany dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynikają bezpośrednio z przepisu art. 7 EMFA, nie jest prawdą. Przepis art. 7 EMFA jedynie potwierdza wymagania

określone w art. 30 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych w odniesieniu do poszerzanego obecnie przez EMFA zakresu zadań regulatorów. Transpozycja tego przepisu dyrektywy miała miejsce kilkanaście lat temu, a Komisja Europejska nigdy jej nie zakwestionowała. KRRiT, kierując się względami systemowymi, finansowymi i organizacyjnymi, wyraża jednoznacznie negatywne stanowisko wobec propozycji poszerzenia składu KRRiT do 9 osób. Obecny system wyłaniania członków KRRiT przez Sejm, Senat i Prezydenta RP na okresy niepokrywające się z kadencjami tych organów oraz mechanizm wygaśnięcia kadencji KRRiT w przypadku odrzucenia przez Sejm i Senat rocznego sprawozdania z działalności Krajowej Rady, chyba że nie zostanie to potwierdzone przez Prezydenta RP, to silny instrument uniezależniający każdy ze składów KRRiT od doraźnych wpływów politycznych. Ponadto, poszerzenie składu KRRiT o kolejnych 4 członków niesie za sobą wiele negatywnych skutków, w tym nieuzasadnione wydatki środków publicznych - wg szacunków KRRiT jest to kwota dodatkowo 6 mln zł w pierwszym roku i 5 mln zł w każdym kolejnym roku działalności. Zwiększenie liczebności organu kolegiального niewątpliwie doprowadzi też do wydłużenia procesów decyzyjnych. Aktualna liczba członków KRRiT jest wystarczająca. Natomiast inną, pilną i konieczną do rozwiązania kwestią jest potrzeba wyposażenia Biura KRRiT w adekwatny do nakładanych nowych obowiązków zespół kompetentnych pracowników, a także wyposażenie Biura KRRiT w nowoczesne, zautomatyzowane instrumenty informatyczne i inne narzędzia umożliwiające wypełnianie nowych zadań, czego w projektowanej ustawie całkowicie zabrakło. Obowiązek ten - w przeciwieństwie do kwestii dotyczących zmian w strukturze Krajowej Rady - jest wyraźnie i wprost zawarty w przepisach art. 7 ust.3 EMFA (*Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe władze lub organy regulacyjne miały odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i techniczne do wykonywania zadań powierzonych im w niniejszym rozporządzeniu*) podczas gdy projekt ustawy wdrażającej ten akt w Polsce całkowicie go pomija wskazując w OSR (str. 19), że realizacja nowych zadań przez KRRiT będzie możliwa w ramach dotychczasowego budżetu, w tym oszczędności wynikających z uchylecia części zadań KRRiT. MKiDN dokonuje przy tym manipulacji powołując się na nieaktualny już budżet KRRiT związany z funkcjonowaniem Krajowego Instytutu Mediów. Instytut ten znajduje się w likwidacji od 2025 r. Należy podkreślić, że w budżecie na 2025 r. Parlament nie przewidział jego finansowania, w związku z czym KRRiT nie dysponuje środkami, które mogłaby przeznaczyć na nowe zadania wynikające z EMFA. Nowelizacja niesie za sobą także inne koszty, m.in. osobowe (nowe etaty do realizacji powierzanych zadań) oraz finansowe, takie jak koszt opracowania i utrzymania bazy danych zawierającej informacje dotyczące struktury właścicielskiej oraz o środkach publicznych przydzielonych na reklamę państwową. Koszty osobowe oraz finansowe są na obecnym etapie trudne do oszacowania.

3. Projekt ustawy w zaproponowanych zmianach art. 7 ustawy o radiofonii i telewizji (dalej urt) przewiduje szereg łącznych wymogów, jakie powinien spełnić kandydat na członka KRRiT. Część z nich nie znajduje uzasadnienia i nosi znamiona dyskryminacji. Po pierwsze wskazanie kierunków studiów, które powinien ukończyć kandydat na członka KRRiT dyskryminuje absolwentów innych kierunków studiów, niewskazanych w projektowanym przepisie (projekt przewiduje konieczność posiadania tytułu zawodowego w zakresie prawa, ekonomii, kultury, mediów, socjologii, psychologii, pedagogiki, dziennikarstwa, nauk politycznych, zarządzania, informatyki lub telekomunikacji wykluczając tym samym choćby takie kierunki jak: stosunki międzynarodowe, finanse czy administracja). We współczesnym świecie formalne wykształcenie często odbiega od ścieżki zawodowej. Aby realizować ustawowe zadania KRRiT nie potrzeba tak określonego kierunkowego wykształcenia. Po drugie wymóg posiadania co najmniej 5-letniego doświadczenia w zakresie tworzenia lub stosowania prawa dotyczącego mediów lub kultury powodowałby, że członkami KRRiT byłiby właściwie tylko prawnicy, gdyż niewielu ekonomistów, absolwentów medioznawstwa, socjologii, psychologii, pedagogiki czy dziennikarstwa spełniałoby ten wymóg. Także wśród prawników niewielu wykaże się 5 letnim doświadczeniem w tak wąskim obszarze prawa jak prawo mediów czy kultury.

4. W zakresie wymogów, które musi spełnić kandydat na członka KRRiT (art. 7 ust. 1a) rekomendowane byłoby, aby osoba zajmująca stanowisko w jednym z najważniejszych organów władzy publicznej w Polsce posiadała wyłącznie obywatelstwo polskie, a nie była tylko „obywatelem polskim” (jak przewidziano w projekcie). Celem tej rekomendacji jest to, aby członek KRRiT w swoim działaniu kierował się wyłącznie interesem Polski, a nie interesem innego kraju, którego mógłby być także obywatelem.
5. KRRiT jest konstytucyjnym organem władzy publicznej, który stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Jako konstytucyjny organ władzy publicznej ma za zadanie służyć wszystkim Polakom, a nie wybranym środowiskom. Przewidziany w projektowanym art. 7 ust. 1b wymóg tego, aby kandydat na członka KRRiT przedstawiał dokumenty potwierdzające poparcie jego kandydatury przez określone i sprofilowane fundacje czy stowarzyszenia powoduje, że to faktycznie one będą decydować, kto może zostać kandydatem na członka KRRiT, a kto nie. W konsekwencji spowoduje to, że jeden z najważniejszych organów władzy publicznej będzie służył realizacji celów tych środowisk, bo to one będą decydować, kto może zostać kandydatem na członka KRRiT. Propozycja ta powinna zostać wykreślona z projektu ustawy.
6. W projekcie przewidziano włączenie całej KRRiT w procedury wydawania decyzji administracyjnych przez Przewodniczącego KRRiT poprzez wprowadzenie wymogu, aby każda decyzja administracyjna wydawana przez Przewodniczącego KRRiT w oparciu o przepisy ustawy o radiofonii i telewizji była oparta o wydaną uprzednio zgodę KRRiT w formie uchwały. Treść projektowanego przepisu wydaje się sprzeczna z istotą obowiązków Przewodniczącego KRRiT wyrażonych w art. 53 ust. 1, art. 53a ust. 1, art. 53b ust. 1, art. 53c ust. 1 oraz art. 53e ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, które dotyczą sankcji w postaci nałożenia kar pieniężnych na dostawców usług medialnych za naruszenie przepisów ustawy. Projektowany art. 9 ust. 2a nowelizacji warunkuje wydanie decyzji przez Przewodniczącego KRRiT od woli większości członków KRRiT, co wskazuje, że projektodawca czyni możliwą sytuację, w której mimo obiektywnego zaistnienia naruszeń przepisów ustawy o radiofonii i telewizji KRRiT nie nałoży sankcji na podmiot za nie odpowiedzialny, ponieważ nie będzie ku temu woli większości członków KRRiT. Tym samym w miejsce kompetencji do stosowania prawa w przypadku stwierdzonych naruszeń, wprowadza się jedynie warunkowe upoważnienie do jego realizacji. Osłabi to szczelny do tej pory system ochrony odbiorców, w szczególności w zakresie reklam i ochrony małoletnich m. in. ze względu na możliwy paraliż decyzyjny KRRiT dotyczący oceny naruszeń przepisów ustawy o radiofonii i telewizji oraz prowadzenia postępowań administracyjnych w tym zakresie. Dodatkowo treść art. 9 ust. 2a projektowanej ustawy w proponowanym kształcie wydaje się sprzeczna z zasadami szybkości postępowania i ekonomii procesowej, które powinny gwarantować wydanie najbardziej prawidłowego orzeczenia w możliwie najszybszym postępowaniu. W świetle projektowanej regulacji rozpatrywanie spraw z zachowaniem terminów wskazanych w KPA może być nierealne do wykonania. Podkreślenia wymaga fakt, że wszystkie decyzje Przewodniczącego KRRiT podlegają kontroli sądowej.
7. Negatywnie należy ocenić proponowaną zmianę (art. 9 ust. 2b) w zakresie wprowadzenia jawności posiedzeń KRRiT z możliwością wyłączenia jawności w określonych przypadkach. Podczas posiedzeń poruszane są m. in. kwestie objęte ochroną z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa czy polityki udzielania koncesji, co mogłoby mieć wpływ na warunki zachowania konkurencyjności rynkowej. Ponadto, KRRiT powinna mieć możliwość z urzędu (a nie tylko na wniosek) uwzględnienia ryzyka ujawnienia danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa podczas posiedzeń.
8. Projektowane przepisy nakładają na KRRiT obowiązek weryfikowania przydzielanych wydawcom prasy i dostawcom usług medialnych 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. W związku z tym w projekcie przyznaje się 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 (zob. art. 10 ust. 3a nowelizacji). Jednocześnie nakłada się na KRRiT obowiązek przedstawiania w corocznym sprawozdaniu informacji o wydatkach dokonanych na reklamę państwową, umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług przez podmioty publiczne w poprzednim roku kalendarzowym. Projekt nakłada zatem na KRRiT nowe, istotne obowiązki sprawozdawcze, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia kompletności informacji znajdujących się w bazie danych prowadzonej przez KRRiT, ale nie przewiduje ani dodatkowych sankcji na podmioty publiczne wynikających z ewentualnego braku wdrożenia regulaminów spełniających wymogi ustawowe, ani sankcji za brak udzielenia KRRiT przez podmioty obowiązane informacji na podstawie projektowanego art. 10 ust. 3a nowelizacji. W rezultacie KRRiT może nie być w stanie zapewnić efektywnego badania kryteriów i procedur stosowanych przy udzielaniu zamówień na reklamę państwową, a także nie będzie dysponować rzetelnymi i kompletnymi danymi na temat wydatków z nią związanych. Co więcej KRRiT nie będzie w stanie weryfikować rzetelności udostępnianych przez podmioty publiczne danych, ponieważ nie jest organem wyspecjalizowanym w zakresie finansów i rachunkowości. Projekt nie przewiduje narzędzi i środków pieniężnych dla KRRiT na realizację tego zadania.

9. Do zadań KRRiT wymienionych w art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji powinno zostać przywrócone uprawnienie związane z akceptacją zmian w statutach nadawców publicznych.
10. Uchylenie w art. 12 ust. 4 i 5 oznacza, że odrzucenie sprawozdania KRRiT nie wiąże się z żadnymi skutkami prawnymi. Wobec tego pozbawione sensu jest podejmowanie uchwał przez Sejm i Senat w sprawie sprawozdania KRRiT.

### **Rozdział 3 ustawy o radiofonii i telewizji „Programy radiowe i telewizyjne”**

11. W projektowanym art. 14a ust. 1dc urt wskazano, że nadawcą może być organ państwowy. Natomiast zgodnie z art. 35 ust. 1 urt koncesja może być udzielona osobie fizycznej, posiadającej obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobie prawnej lub osobowej spółce handlowej, które mają siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zgodnie z art. 4 pkt. 5 ustawy nadawcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa. Przepisy te nie są ze sobą kompatybilne.

### **Rozdział 4 ustawy o radiofonii i telewizji „Publiczna radiofonia i telewizja”**

12. Treść art.26 ust. 4 powinna zostać zmodyfikowana zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 26 ust. 4 w dotychczasowym brzmieniu wyrokiem z dnia 18 stycznia 2024 r. sygn. akt K 29/23 został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim pomija literalne wskazanie art. 459-478 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych, jako wyjątków od stosowania przepisów ustawy - Kodeks spółek handlowych do jednostek publicznej radiofonii i telewizji, poprzestając na stwierdzeniu, że ustawę - Kodeks spółek handlowych stosuje się do nich z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji, mimo że wobec treści wszystkich pozostałych przepisów systemu prawa, w tym art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji, jednostki publicznej radiofonii i telewizji nie mogą zostać rozwiązane i zlikwidowane.
13. Niezrozumiałe jest usunięcie ust. 7 w art. 26 dotyczącego programu TV Polonia. Usunięcie tego przepisu może wskazywać na zamiar likwidacji programu TVP Polonia. Tym bardziej, że projekt przewiduje również uchylenie art. 30a.
14. W art. 26a ust. 3 pkt 1) lit. a, b, c brakuje wymogu udokumentowania przez kandydatów do władz mediów publicznych posiadanej wiedzy i doświadczenia. Jednocześnie brak jest

uzasadnienia co do wyboru dziedzin wskazanych w przepisach. Pominęto takie dziedziny jak: zarządzanie, strategia, rachunkowość, technologia, kulturoznawstwo, polonistyka.

15. Określenie kierunku studiów, które koniecznie musi ukończyć członek zarządu lub członek rady nadzorczej dyskryminuje absolwentów kierunków studiów niewskazanych w projektowanym przepisie art. 26a ust. 3 pkt 2.
16. Relacja dwóch regulacji - art. 22 pkt 1 lit b ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz projektowanego art. 26a ust. 3 pkt 3 ury powoduje, że nie jest jasne czy aby być członkiem zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji wystarczy posiadać tylko 5-letnie doświadczenie zawodowe w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub wydawcą prasy, instytucji kultury lub w zakresie tworzenia i stosowania prawa dotyczącego spółek prawa handlowego, mediów lub kultury czy też należy mieć łącznie co najmniej 10-letnie doświadczenie.
17. Jeżeli powołanie członka zarządu jednostki publicznej radiofonii i telewizji ma być dokonywane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 26b ust. 3), to organ ten rzeczywiście musi mieć możliwość wyboru, a nie tylko akceptacji (bądź nie) wyboru dokonanego przez komisję konkursową.
18. Wymóg tego (przewidziany w art. 26c ust. 2 pkt 2), aby kandydat na członka zarządu przedstawiał dokumenty potwierdzające poparcie jego kandydatury przez określone i sprofilowane organizacje pozarządowe powoduje, że to faktycznie one będą decydować, kto może zostać członkiem zarządu jednostki publicznej radiofonii i telewizji, a kto nie. W konsekwencji spowoduje to, że jednostki publicznej radiofonii i telewizji będą służyć realizacji celów tych organizacji pozarządowych (bo to one będą decydować, kto może zostać kandydatem na członka zarządu), a nie społeczeństwa czy lokalnej społeczności (w przypadku spółek publicznej radiofonii regionalnej).
19. Projektowany art. 26d ury w zakresie powoływania członków rad nadzorczych przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa może powodować upolitycznienie tych organów oraz zarzut braku niezależności. Zasady wyboru dla wszystkich członków rad nadzorczych, powinny być takie same, tj. po przeprowadzeniu konkursu według tych samych zasad i przy uwzględnieniu tych samych kryteriów wyboru.
20. W art. 26e ust. 6 pkt 2) ury konieczny jest wymóg sporządzenia uzasadnienia do opinii na temat planów programowych. Obecnie rady programowe często wydają lakoniczne opinie oceniające plan programowy bez uzasadnienia, przez co nieznane są kryteria wydawanych przez rady ocen. Ponadto plany i karty mogą być zmieniane przez nadawców, a zmiany także podlegają opiniowaniu.
21. W art. 26e ust. 6 pkt 6 znajduje się sformułowanie „czuwanie nad jakością realizacji misji publicznej”, które jest ogólnikowe i nie wskazuje, jakie czynności w ramach „czuwania” ma podejmować rada programowa.
22. Z treści art. 31 ust. 1a wynika, że minister właściwy do spraw finansów corocznie przekazuje jednostkom publicznej radiofonii i telewizji, za pośrednictwem KRRiT środki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2,5 mld zł. Taki mechanizm powoduje uzależnienie nadawcy publicznego od decyzji rządu, co jest sprzeczne z zapisem EMFA (Motyw 31), który uznaje za konieczne wprowadzenie skutecznych gwarancji prawnych niezależnego funkcjonowania w całej Unii dostawców publicznych usług medialnych, wolnych od interesów rządowych, politycznych, gospodarczych lub prywatnych. Ponadto wskazana kwota nie uwzględnia realnych potrzeb nadawcy, co może skutkować niegospodarnością środkami publicznymi lub niedofinansowaniem zadań publicznej telewizji i radia.
23. Projektowany art. 31 ust. 1c jest do usunięcia ze względu na treść ust. 1b. Ponadto przesłanka zapewnienia odpowiednich, stabilnych i przewidywalnych środków finansowych, adekwatnych dla powierzanych zadań misyjnych, a także umożliwiających ich rozwój,

w sytuacji, w której ustawa przewiduje finansowanie z budżetu państwa, i zgodnie z ust. 1a ustalanie wysokości tych środków przez ministra – nie dotyczy KRRiT.

24. Projektowany art. 31 ust. 1a nie wskazuje terminu przekazania środków z Budżetu Państwa na wyodrębniony rachunek KRRiT. Powinno to nastąpić w terminie umożliwiającym ustalenie sposobu podziału tych środków przez KRRiT i jest konieczne do ustalenia, w jakiej dokładnie wysokości środki zostaną przekazane mediom publicznym. KRRiT nie później niż do 30 września ma ustalić sposób podziału tych środków między jednostki publicznej radiofonii i telewizji w następnym roku. Pełna kwota środków, o której mowa w art. 31 ust. 1a powinna zostać przekazana na konto KRRiT odpowiednio wcześniej, aby umożliwić KRRiT działania wynikające z art. 31 ust. 1b.
25. Ponadto art. 31 ust. 1a, który wskazuje na środki nie mniejsze niż 2,5 mld zł rocznie jest w sprzeczności z art. 20 projektu ustawy (zmieniającej), wprowadzającym maksymalny limit wydatków 2,5 mld zł rocznie na finansowanie misji publicznej z budżetu państwa w okresie 10 lat (koszty spółek będą rosły co roku np. z powodu inflacji, wzrostu wynagrodzeń).
26. Proponowana w art. 31b ust. 2a pkt. 1-3 uarta ocena sprawozdań nadawców z realizacji misji pod kątem zgodności nadanych treści programowych z interesem publicznym, ich różnorodności i dostępności oraz bezstronności i obiektywizmu nie jest możliwa na podstawie ww. sprawozdań, gdyż nie zawierają one takich informacji. Zgodnie z art. 31b uarta sprawozdania zawierają informacje o realizacji zadań wynikających z misji publicznej, określonych w przepisach i karcie powinności oraz o kosztach ich realizacji. Sprawozdania nie zawierają szczegółowych informacji o nadanych audycjach oraz o ich treści. Wskazana w projektowanym przepisie ocena jakości treści programowych jest możliwa jedynie na podstawie monitoringu programów.
27. Nadawców publicznych zobowiązano do tworzenia kodeksów etyki dziennikarskiej określających zasady rzetelności, uczciwości i bezstronności zawodowej, a także wzorce i standardy warsztatowe dziennikarzy i innych pracowników (art. 21e nowelizacji), które mają podlegać zatwierdzeniu przez KRRiT (w przypadku odmowy zatwierdzenia kodeksu KRRiT przedstawia do niego uwagi na piśmie). Zatwierdzanie lub odmowa zatwierdzenia kodeksów etyki dziennikarskiej przez organ administracji publicznej, jakim jest KRRiT może być postrzegana jako nadmierna ingerencja w normy zachowania dziennikarzy, które – co do zasady – powinny wynikać z ich samoograniczenia, czyli powinny być ustalane przez nich samych, a nie przez jakiegokolwiek organ państwa. Z perspektywy art. 213 ust. 1 Konstytucji RP wystarczające jest, żeby KRRiT, której fundamentalną rolą jest stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, była podmiotem opiniującym samoregulację środowiska dziennikarskiego, szczególnie, gdyby proces konsultacji w tym zakresie odbywał się w warunkach jawności. Należy przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 2006 roku, sygn. akt K 4/06 stwierdził, że KRRiT nie powinna inicjować działań w zakresie określania i egzekwowania zasad etyki dziennikarskiej, uznając taki stan rzeczy za niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza, że stwarza realne zagrożenie niekontrolowanego i niezgodnego z Konstytucją ograniczania wolności słowa.
28. Rady programowe publicznej radiofonii i telewizji uzyskują nowe kompetencje bezpośrednio niezwiązane z działalnością programową nadawców, m. in. kompetencje do podejmowania decyzji personalnych, w tym: wybór kandydatów na redaktora naczelnego oraz opiniowanie decyzji dotyczących rozwiązywania stosunku pracy z dziennikarzami. Dotychczas były to kompetencje organów zarządczych i nadzorczych. Rady programowe, w przeciwieństwie do pozostałych organów spółki, nie ponoszą odpowiedzialności za podejmowane decyzje.
29. Niedopuszczalne jest zlikwidowanie rad programowych w oddziałach terenowych TVP, (uchylenie art. 30 uarta ust. 4-5), ponieważ udział przedstawicieli lokalnej społeczności wzbogaca ofertę programową oddziałów. Ponadto udział mniejszości w radach programowych to jeden z głównych tematów prac Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości,

a także wymóg, którego realizacja jest sprawdzana na poziomie unijnym, co wynika np. z Ramowej Konwencji o ochronie mniejszości narodowych.

## **Rozdział 5 ustawy o radiofonii i telewizji „Koncesje i zezwolenia na rozpowszechnianie programów”**

30. Projektowane przepisy dotyczące zezwoleń, wbrew deklaracjom zawartym w uzasadnieniu do projektu ustawy i Ocenie Skutków Regulacji, nie stanowią deregulacji. Przewidują one dłuższą i bardziej sformalizowaną ścieżkę proceduralną dla podmiotów, które chciałyby prowadzić działalność w zakresie radiofonii i telewizji.
31. Projektowane przepisy nie określają, co zawiera decyzja o zezwoleniu. Z przepisów projektu wynika, że ma ono charakter quasi koncesji. Przy takim uregulowaniu deregulacja jest pozorna. Zmiana adresu nadawcy będzie wymagała podjęcia uchwały KRRiT i wydania decyzji przez Przewodniczącego (jak obecnie przy koncesjach).
32. Zgodnie z projektowanym art. 33 ust. 4 urot decyzja Przewodniczącego KRRiT w sprawie koncesji i zezwolenia jest ostateczna, pomimo, że zgodnie z dotychczasową praktyką i art. 127 § 3 Kpa od decyzji Przewodniczącego KRRiT przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jest to niezgodne z brzmieniem art. 16 ust. 1 Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którym decyzje ostateczne to decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.
33. Projekt ustawy posługuje się pojęciem programu o zasięgu lokalnym, ale go nie definiuje.
34. Projektowane zmiany, wbrew deklaracjom zawartym w uzasadnieniu do projektu ustawy i Ocenie Skutków Regulacji, nie zmierzają do zapewnienia pluralizmu medialnego, ale ułatwiają wręcz osiągnięcie przez nadawców pozycji dominującej na rynku. Obecne brzmienie przepisu art. 36 ust. 2 pkt 2 urot uniemożliwia udzielenie koncesji podmiotowi, który osiągnąłby pozycję dominującą w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Celem tego przepisu jest zapewnienie otwartości i pluralizmu w komunikowaniu masowym, a w konsekwencji zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do wolności słowa i swobody myśli oraz wypowiedzi. Proponowana zmiana utrudnia realizację tych celów, gdyż daje nadawcy możliwość osiągnięcia pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Obecne brzmienie przepisu art. 38 ust. 2 pkt 3 urot umożliwia cofnięcie koncesji w przypadku, gdy rozpowszechnianie programu powoduje osiągnięcie przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu. Przepis ten, analogicznie jak art. 36 ust. 2 pkt 2 urot, buduje ustawowe ramy w celu zapewnienia otwartości i pluralizmu w komunikowaniu masowym, a w konsekwencji zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do wolności słowa i swobody myśli oraz wypowiedzi. Proponowana zmiana burzy tę gwarancję, gdyż umożliwia nadawcy osiągnięcie pozycji dominującej na rynku właściwym, a umożliwia cofnięcie koncesji dopiero gdy będzie ona „nadużywana”.
35. Projektowany art. 40e urot posługuje się pojęciem trwałego zawieszenia rozpowszechniania nie definiując go.
36. W projektowanym art. 40h ust. 2 pkt 3 urot nie jest uzasadniony zapis: „lub w systemie teleinformatycznym” – programy radiowe rozpowszechniane w internecie są wyłączone z obowiązków regulacyjnych określonych w ustawie.
37. Projekt ustawy z dn. 5 grudnia 2025 r. nie definiuje pojęcia rynku właściwego na potrzeby postępowań koncesyjnych.

## **Przepisy wprowadzające oraz przepisy przejściowe zawarte w projekcie ustawy z dn. 5 grudnia 2025 r.**

38. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 15 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy jednostka publicznej radiofonii i telewizji będzie zobowiązana przekazać KRRiT projekt karty

powinności wraz z uzasadnieniem w terminie do dnia 30 kwietnia 2026 r. na okres 5 lat rozpoczynający się od dnia 1 stycznia 2027 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano: *Proponuje się więc, aby nowe karty powinności zostały stworzone przez zarządy spółek powołane po wejściu w życie ustawy i uzgodnione ze zreformowaną KRRiT*. Biorąc pod uwagę etap prac nad projektem ustawy oraz proponowane brzmienie przepisów art. 12-14 dotyczących powołania KRRiT oraz wyłonienia nowych organów spółek publicznej radiofonii i telewizji wskazane terminy są nierealne. Ponadto terminy dotyczące działań związanych z mediami publicznymi są niespójne.

39. Projekt ustawy w art. 1 pkt 38 (dotyczy art. 40c ust. 7 urt) zobowiązuje KRRiT do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu postępowania i wzoru wniosku o wydanie zezwolenia, oraz w art. 1 pkt 47 projektu ustawy (dotyczy art. 47zd ust. 3 urt) nakłada na KRRiT obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru bazy danych i wzoru zgłoszenia informacji do bazy danych. Projekt ustawy przewiduje, że przedmiotowe rozporządzenia powinny wejść w życie z dniem wejścia w życie ustawy tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Należy wskazać, że termin ten jest zbyt krótki do przeprowadzenia prac legislacyjnych i wydanie powyższych aktów wykonawczych.
40. W projektowanym art. 13 przewidziano przeprowadzenie konkursów oraz powołanie członków rad nadzorczych i rad programowych 19 spółek publicznej radiofonii i telewizji w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie rozporządzenia KRRiT określającego m.in. regulamin postępowania konkursowego, w tym sposób ogłaszania, organizację i tryb przeprowadzenia konkursu. Rzetelne wykonanie tego zobowiązania ustawowego, uwzględniającego przeprowadzenie uczciwych i obiektywnych konkursów na te stanowiska (zgodnie z projektem ustawy) w terminie 1 miesiąca dla wszystkich jednostek publicznej radiofonii i telewizji jest niemożliwe.
41. Art. 14 ustawy zmieniającej może zostać uznany za niekonstytucyjny. Powoływanie zarządów w zaproponowanym trybie upolitycznia media publiczne. Przyznanie podmiotowi uprawnionemu do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa kompetencji w zakresie powoływania zarządów mediów publicznych podważa ustawowe mechanizmy mające zapewniać programową oraz instytucjonalną niezależność mediów publicznych. Narusza to także zasadę niezależności i pluralizmu w sferze zarządzania i struktury mediów publicznych.
42. Projektowany art. 20, wprowadzający maksymalny limit wydatków na finansowanie misji publicznej z budżetu państwa w okresie 10 lat, jest sprzeczny z treścią projektowanego art. 31 ust. 1a, który wskazuje na środki nie mniejsze niż 2,5 mld zł rocznie. Przy określonych zadaniach koszty spółek będą corocznie wzrastać (np. ze względu na inflację, wzrost wynagrodzeń), co ustawodawca powinien przewidzieć, wprowadzając np. mechanizm waloryzacyjny związany ze średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, tak jak to jest uregulowane w obowiązującej aktualnie ustawie o opłatach abonamentowych.
43. Projektowany art. 20 ust. 2 i 3 zobowiązuje KRRiT do monitorowania wykorzystania rocznych limitów wydatków na finansowanie misji publicznej oraz wdrażania mechanizmu korygującego, przy czym nie wskazuje, w jaki sposób KRRiT miałaby wykonać ten obowiązek, skoro nie ma odpowiednich ustawowych narzędzi. KRRiT przy zatwierdzaniu sprawozdań z realizacji misji publicznej czy planów programowo-finansowych analizuje koszty, a nie ponoszone wydatki. W obecnym stanie prawnym wykonanie tych obowiązków jest nierealne.

#### **Przykłady przepisów EMFA, które zostały pominięte w projekcie ustawy lub potraktowane w sposób nadmiarowy**

44. Projekt ustawy nie przewiduje explicite uprawnienia KRRiT do sprawowania nadzoru nad stosowaniem postanowień rozdziału III EMFA „Ramy współpracy regulacyjnej i prawidłowo



funkcjonującego wewnętrznego rynku usług medialnych” (zakres podmiotowy i przedmiotowy) oraz brak określenia uprawnienia KRRiT do żądania informacji i wyjaśnień od dostawców usług medialnych podlegających EMFA. W tym kontekście należy zauważyć, że EMFA określa szerzej niż ustawa o radiofonii i telewizji zakres podmiotów spełniających kryteria definicyjne „dostawcy usługi medialnej” i „usługi medialnej” określone w art. 2 pkt 1 i 2 EMFA, powstaje zatem rozdzźwięk pomiędzy treścią EMFA a urt.

45. W odniesieniu do postanowień szczegółowych EMFA, określających procedury postępowania, w trosce o pewność prawną brakuje dookreślenia explicite kompetencji KRRiT do podejmowania rozstrzygnięć opartych o opinie Europejskiej Rady Usług Medialnych, m.in. w związku z art. 17 EMFA dot. usług medialnych spoza Unii lub jako rezultat mediacji, o którym mowa w art. 15 ust. 3 EMFA (mediacja przez Europejską Radę Usług Medialnych między KRRiT a jego zagranicznymi odpowiednikami w przypadku braku porozumienia w zakresie skutecznego egzekwowania obowiązków przez platformy udostępniania wideo podlegające jurysdykcji innego państwa członkowskiego UE).
46. Nieuwzględnienie przez projektodawcę potrzeby wdrożenia art. 17 EMFA, który dotyczy koordynacji środków podejmowanych przez państwa członkowskie wobec usług medialnych spoza Unii. Niezapewnienie środków wdrożenia w tym zakresie może skutkować pozbawieniem przepisu art. 17 EMFA pełnej skuteczności. Przepis ten dotyczy nie tylko linearnych audiowizualnych usług medialnych, ale też VOD, podcastów radiowych, prasy online, czy internetowych serwisów, dla których w przedmiotowym projekcie ustawy brakuje środków wdrożenia z uwzględnieniem dwóch rodzajów przypadków: usług ustanowionych poza UE oraz usług pochodzących spoza UE, lecz formalnie pozostających w jurysdykcji państwa członkowskiego UE.
47. Nadmiarowość projektowanej regulacji w zakresie proponowanego art. 47x ustawy w stosunku do art. 22 EMFA: projektowany art. 47x ustawy nakazuje przeprowadzać ocenę koncentracji na rynku mediów w każdym przypadku, gdy w koncentracji bierze udział co najmniej jeden przedsiębiorca z rynku środków masowego przekazu, podczas gdy art. 22 EMFA nakazuje dokonywać *oceny koncentracji na rynku mediów, która może mieć znaczący wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną*. Ponadto, w projektowanym przepisie wdrażającym brakuje odwołania explicite do kryteriów i elementów oceny koncentracji na rynku mediów określonych w art. 22 ust 1-2 EMFA oraz do wytycznych KE określonych w art. 22 ust. 3 EMFA; projekt ustawy wprowadza natomiast dodatkowe kryteria wykraczające poza treść EMFA, np. w projektowanym art. 47x ust. 3 pkt 1 lit. a) i c).
48. Brak kompetencji KRRiT do żądania wyjaśnień i podejmowania działań zaradczych w zakresie stosowania art. 24 EMFA „Pomiar odbiorców” (na marginesie uwaga redakcyjna w stosunku do oficjalnego tłumaczenia tekstu EMFA na j. polski: powinno być „Pomiar oglądalności” a nie „Pomiar odbiorców”).

### **Zmiana innych ustaw**

49. Art. 16 ustawy zmieniającej jest niejasny i nie reguluje zagadnienia wykorzystania środków abonamentowych po uchyleniu ustawy o opłatach abonamentowych. Projekt nie reguluje również m. in. sytuacji związanej z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi czy sądowymi dotyczącymi wniosków o umorzenie lub rozłożenie na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych.
50. Art. 23 projektu ustawy wskazuje, że m. in. ustawa o opłatach abonamentowych utraci moc z dniem 1 stycznia 2027 r. W związku z powyższym zgodnie z art. 3 ust. 2 w/w ustawy KRRiT do dnia 31 maja 2026 r. będzie zobowiązana ogłosić w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" stawki kwotowe opłat abonamentowych na następny rok kalendarzowy albo na podstawie art. 3 ust. 5 będzie zobowiązana określić do dnia 31 lipca 2026 r., w drodze rozporządzenia, niższą niż ustaloną w art. 3 ust. 1 wysokość opłat abonamentowych na następny rok kalendarzowy oraz na podstawie art. 3 ust.6 wskazać

w rozporządzeniu zniżki za uiszczanie opłat abonamentowych z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc. W związku z powyższym projektodawca powinien uwzględnić przepis uchylający obowiązek wskazywania przez KRRiT opłaty abonamentowej na 2027 r.