



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.81.2025

Warszawa, 28 listopada 2025 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zniesieniu opłat abonamentowych i likwidacji TVP Info (druk nr 1488)

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku,

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o zniesieniu opłat abonamentowych i likwidacji TVP Info (druk nr 1488)

I. Propozycja zawarta w poselskim projekcie ustawy

Poselski projekt ustawy o zniesieniu opłat abonamentowych i likwidacji TVP Info (druk nr 1488), zwany dalej „projektem”, przewiduje wprowadzenie zmian w zakresie funkcjonowania obecnego systemu finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji przez zniesienie opłat abonamentowych (w tym uchylenie ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1689, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o opłatach abonamentowych”), a także wprowadzenie zakazu tworzenia i rozpowszechniania przez telewizję publiczną wyspecjalizowanych programów informacyjno-publicystycznych.

Projekt przewiduje również dostosowanie art. 20b ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o radiofonii i telewizji”, dotyczącego ważnych wydarzeń do aktualnego nazewnictwa klubowych rozgrywek międzynarodowych organizowanych przez Unię Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA).

W celu realizacji założeń projektu projektodawca proponuje wprowadzenie zmiany w przepisach obowiązujących tj.:

- art. 6 ust. 2 pkt 6a, art. 20b ust. 1 pkt 1, art. 20b ust. 2 pkt 3, art. 21 ust. 1a pkt 2, art. 21d ust. 2, art. 26 ust. 2 pkt 1, art. 31 ust. 1 pkt 1, ust. 7 i ust. 11, art. 31c, art. 46b ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji;
- art. 23a ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2025 r. poz. 195);
- art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1820);
- art. 151 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764).

II. Aktualny stan prawny

a. Opłaty abonamentowe

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym opłaty abonamentowe w Polsce pobierane są na podstawie ustawy o opłatach abonamentowych. Pobiera się je w celu umożliwienia realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Ustawa o opłatach abonamentowych łączy je z używaniem odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, przy domniemaniu, że osoba posiadająca odbiornik w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programów używa tego odbiornika (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o opłatach abonamentowych). Na potrzeby pobierania opłat abonamentowych odbiorniki podlegają zarejestrowaniu (art. 5 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych), pod rygorem kary administracyjnej w wysokości trzydziestokrotnej miesięcznej opłaty (art. 5 ust. 3 ustawy o opłatach abonamentowych). Rejestracja odbiorników

i pobór opłat abonamentowych, a także kontrola wykonywania obowiązku rejestracji i uiszczania tych opłat, należą do ustawowych obowiązków operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 366, z późn. zm.), zwanego dalej „operatorem wyznaczonym”, czyli aktualnie do Poczty Polskiej S.A. (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych). W ramach Poczty Polskiej S.A. kontrolę prowadzi Centrum Obsługi Finansowej. Poczta Polska S.A. wykonuje w tym zakresie zlecone na podstawie ustawy zadanie z zakresu administracji publicznej. Egzekucja opłat abonamentowych prowadzona jest w oparciu o przepisy o ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132, z późn. zm.) w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym (art. 7 ust. 3 ustawy). Prowadzą ją więc organy podatkowe, na podstawie tytułów wykonawczych wystawianych przez kierownika jednostki operatora wyznaczonego. Ustawa określa szeroki katalog zwolnień osób fizycznych od opłat abonamentowych (art. 4 ustawy o opłatach abonamentowych). Wpływy z opłat przekazywane są Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, zwanej dalej „KRRiT”, z przeznaczeniem na realizację misji publicznej przez nadawców publicznych (art. 6 ust. 2 i art. 8 ustawy o opłatach abonamentowych). KRRiT jest też właściwa do umarzania i rozkładania na raty zaległości z tytułu opłat abonamentowych, w szczególnych sytuacjach ze względów społecznych lub losowych (art. 10 ustawy o opłatach abonamentowych).

Zgodnie z art. 31 ustawy o radiofonii i telewizji przychodami spółek publicznej radiofonii i telewizji są następujące wpływy:

- 1) z opłat abonamentowych, odsetek za zwłokę w ich uiszczeniu oraz kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, w rozumieniu przepisów ustawy o opłatach abonamentowych, z zastrzeżeniem przepisu art. 8 ust. 1 tej ustawy;
- 2) z obrotu prawami do audycji;
- 3) przekazów handlowych;
- 4) z innych źródeł.

Przychodami spółek mogą być również dotacje z budżetu państwa.

b. Wyszczególniony program informacyjno-publicystyczny TVP Info

Artykuł 21 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji wskazuje na szczególne zadania publicznej radiofonii i telewizji realizującej misję publiczną. Zgodnie z ww. regulacją zadaniem publicznej radiofonii i telewizji jest oferowanie całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujących się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Tworzenie i rozpowszechnianie programów uznać zatem należy za trzon działalności jednostek publicznej radiofonii i telewizji, który decyduje o przyznaniu im statusu nadawców publicznych. Jednocześnie ustawa o radiofonii i telewizji w art. 26 ust. 2 pkt 1 wskazuje, że Telewizję publiczną tworzy spółka „Telewizja Polska –Spółka Akcyjna”, zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów ogólnotematycznych I i II, wyszczególnionego programu informacyjno-publicystycznego oraz programu o tematyce kulturalno-artystycznej.

c. Ważne wydarzenia

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 20b ust. 2 pkt 3 ustawy o radiofonii i telewizji za ważne wydarzenie ze względu na duże zainteresowanie społeczne uważa się inne mecze z udziałem reprezentacji Polski w piłce nożnej w ramach oficjalnych rozgrywek oraz mecze z udziałem polskich klubów w ramach Ligi Mistrzów i Pucharu UEFA.

III. Ocena projektu

a. Zniesienie opłat abonamentowych

Proponowane rozwiązanie przewiduje w art. 8 projektowanej ustawy uchylenie ustawy z dnia o opłatach abonamentowych. Jednocześnie w związku z uchyleniem ustawy o opłatach abonamentowych projekt zakłada zmianę regulacji dotyczących przychodów spółek publicznej radiofonii i telewizji określonych w art. 31 ustawy o radiofonii i telewizji. Proponowane rozwiązania należy ocenić **jednoznacznie negatywnie**.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w miejsce uchylenia obecnie obowiązujących opłat abonamentowych posłowie projektodawcy **nie przewidują wprowadzenia żadnego alternatywnego systemowego źródła finansowania** dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji, co spowoduje, że nie tylko realizacja przez nie misji publicznej będzie zagrożona, ale samo ich funkcjonowanie w niedługiej perspektywie czasowej może okazać się niemożliwe. **Projekt pomija przy tym całkowicie przepisy 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, które weszło w życie w dniu 8 sierpnia 2025 r.**

Co więcej, projektując nowy system finansowania mediów publicznych, przy założeniu, że media publiczne mają w dalszym ciągu funkcjonować i „pozostać” publiczne, a zatem realizować ustawowe zadania (nawet w „okrojonej” formie bez możliwości tworzenia i rozpowszechniania przez telewizję publiczną wyspecjalizowanych programów informacyjno-publicystycznych, jak zakładają posłowie projektodawcy) należy upewnić się, iż zapewnione zostanie jednostkom publicznej radiofonii i telewizji finansowanie **na poziomie odpowiednim do ponoszonych przez nie wydatków**, co wynika z prawa europejskiego, zaleceń Rady Europy, a także polskiego orzecznictwa konstytucyjnego.

Polski ustawodawca zdecydował się na przyjęcie tzw. mieszanego systemu finansowania mediów publicznych i dopuścił – obok finansowania publicznego z opłat abonamentowych i dotacji budżetowych – możliwość finansowania ze źródeł niepublicznych, w szczególności z udostępniania przestrzeni dla przekazów handlowych, obrotu prawami do audycji. Dopuszcza również przyznawanie dotacji budżetowych¹⁾. Wskazuje się, że powodem przyjmowania tego modelu jest przede wszystkim założenie, że **samo finansowanie publiczne w wysokości realnej w sytuacji budżetowej danego państwa lub ograniczonej społeczną akceptacją opłat ponoszonych przez obywateli nie wystarczałoby do sfinansowania całości zadań mediów publicznych**²⁾. Niekiedy wskazuje się też, iż całkowite oderwanie nadawców publicznych od rynku reklamowego nie jest celowe, gdyż grozi oderwaniem ich od potrzeb masowych odbiorców. Finansowanie ze źródeł rynkowych może też służyć niezależności politycznej mediów publicznych w warunkach niedostatku lub niestabilności publicznego finansowania. **Z drugiej strony jednak nadmierne uzależnienie mediów publicznych od wpływów z przekazów handlowych rodzi tendencję do komercjalizacji oferty programowej i zagraża zasadom misji publicznej. W żadnym jednak wypadku nie może zostać pozytywnie oceniony model, w którym realizujący misję nadawcy publiczni są pozbawiani całkowicie finansowania ze strony państwa.** Taka sytuacja wpłynęłaby negatywnie na kształt całego rynku medialnego, również dla nadawców komercyjnych, z uwagi

¹⁾ Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz red. dr hab. Stanisław Piątek 2014, wyd. 1

²⁾ Ibidem

na konieczność rywalizacji z nadawcami publicznymi o te same przychody reklamowe. Z uwagi na ostatnie zmiany na rynku reklamy, które nastąpiły na skutek cyfryzacji mediów, w tym gwałtowny odpływ przychodów reklamowych do platform internetowych, również media prywatne są zmuszane do poszukiwania nowych środków finansowania i przekształcania swoich modeli finansowych.

Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje, iż proponowana zmiana jest celowa z uwagi na nieefektywność obecnie obowiązującego systemu finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji. Zauważyć jednakże należy, iż projektowane przepisy znacząco zawężają kategorie przychodów spółek publicznej radiofonii i telewizji, albowiem usunięcie z art. 31 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji przychodów pochodzących z opłat abonamentowych, odsetek za zwłokę w ich uiszczaniu oraz kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, w rozumieniu przepisów ustawy o opłatach abonamentowych spowoduje fundamentalną zmianę w systemie finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Na marginesie powyższych rozważań należy także wskazać, iż zniesienie opłat abonamentowych spowoduje likwidację miejsc pracy w Poczcie Polskiej S.A. Utrata ponad 600 mln zł przychodów z opłat abonamentowych i wprowadzenie zakazu tworzenia i rozpowszechniania przez telewizję publiczną wyspecjalizowanych programów informacyjno-publicystycznych może też spowodować zmniejszenie zatrudnienia w Telewizji Polskiej, Polskim Radiu, 17 rozgłośniach regionalnych Polskiego Radia i przedsiębiorstwach dostarczających produkty i świadczących usługi na ich rzecz, a także zmiany liczby osób świadczących pracę na ich rzecz na podstawie umów cywilnoprawnych.

Propozycja posłów projektodawców, przesądzająca de facto o zmianie mieszanego systemu finansowania mediów na system finansowania głównie ze środków komercyjnych doprowadziłaby do sytuacji, w której jednostki publicznej radiofonii i telewizji przestałyby być naprawdę publiczne, a funkcjonowałyby na zasadzie zbliżonej do mediów prywatnych, z uwagi na konieczność przyjęcia podobnego modelu biznesowego. Należy przy tym wskazać, iż sama Telewizja Polska S.A. poza obowiązkami wynikającymi z realizacji określonej w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji misji publicznej ma również obowiązki wynikające z innych ustaw, jak chociażby wynikający z art. 120 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365) obowiązek przeprowadzenia debat pomiędzy przedstawicielami komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, a w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej – pomiędzy kandydatami.

Pozbawienie finansowania spółek mediów publicznych spowodowałoby nie tylko niemożliwość realizacji określonych obowiązków, ale nasuwa również pytania o zasadność dalszego ich utrzymania, do czego posłowie projektodawcy się w żaden sposób nie odnieśli. Należy również wskazać na inne ustawowe ważne i społecznie potrzebne obowiązki mediów publicznych, jak chociażby: tworzenie i rozpowszechnianie programów dla odbiorców za granicą w języku polskim i innych językach, promowanie polskiego dorobku kulturalnego, upowszechnianie wiedzy o języku polskim, upowszechnianie edukacji medialnej, ale także obowiązki wobec mniejszości narodowych i etnicznych (w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym), czy związane z zapewnieniem dostępności audycji dla osób niepełnosprawnych.

Należy również wskazać na inne wartości wynikające z istnienia mediów publicznych. Z raportu Europejskiej Unii Nadawców³⁾, zwanej dalej EBU, wynika, że w tych krajach UE, w których media publiczne cieszą się dużym zaufaniem społeczeństwa są mniej podzielone. Badanie przeprowadzone w Niemczech wykazało, że 66% obywateli uważa publiczne radio za wiarygodne, co sprzyja wyższej percepcji spójności społecznej⁴⁾. Badania wskazały, że w takich krajach jak Irlandia czy Szwecja aż 80% badanych obywateli wykazało, że jest zadowolone ze stanu pluralizmu mediów. Dane EBU wskazują też na przewagę mediów publicznych w budowaniu zaufania w krajach dojrzałych demokracji europejskich. Niemniej raport EBU podkreśla też, że instytucje te stają przed wyzwaniem, jakimi są dezinformacja czy presja polityczna, a niezależność i wysoka jakość treści, które mogą stanowić przeciwwagę dla powyższych zjawisk, nie mogą zostać osiągnięte bez zapewnienia im odpowiednio wysokiego, stałego, przewidywalnego i stabilnego finansowania.

W celu uzasadnienia przedstawionych rozwiązań w zakresie uchylenia ustawy o opłatach abonamentowych projektodawca przywołuje obecnie obowiązujące przepisy dotyczące uiszczania i pobierania opłat abonamentowych a także wysokości wpływów abonamentowych w roku 2024 i prognozy na rok 2025. Projektodawca pomimo dostrzeżenia, iż obecny system finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji jest nieefektywny, nie przedstawił regulacji mających na celu zapewnienie stabilnego i wystarczającego do realizacji misji publicznej finansowania tych spółek. W uzasadnieniu do projektu wskazane zostało jedynie, że: *„media publiczne nadal działają w formie spółek, których działalność finansowana jest z wielomiliardowych dotacji z budżetu państwa oraz przychodów z obrotu prawami do audycji i przekazów handlowych”*. Należy jednak podkreślić, iż przychody pochodzące z budżetu państwa mają charakter subsydiarny i częściowo fakultatywny oraz nie spełniają wymogów stabilności i przewidywalności wymaganego przepisami prawa europejskiego. Motyw 31 EMFA stanowi wprost, że obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie, 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. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż założenie posłów projektodawców o oparciu finansowania mediów publicznych o przychody komercyjne i przyznawane ad hoc dotacje budżetowe jest niezgodne z EMFA.

Zgodnie z przedstawionymi przez projektodawcę danymi⁵⁾ dotyczącymi kosztu realizacji misji publicznej przez Telewizję Polską S.A. w 2024 r. jej łączny koszt wyniósł 2 991 528 000 zł, z czego zaledwie 130 510 000 zł zostało sfinansowanych ze środków abonamentowych. W odniesieniu do kosztów realizacji misji publicznej przez Polskie Radio S.A. w 2024 r. koszty te kształtowały się w następujący sposób: całkowity koszt realizacji misji publicznej 376 212 000 zł, czego również tylko 35 595 000 zł sfinansowano ze środków abonamentowych. Koszty realizacji misji publicznej w spółkach regionalnej radiofonii

³⁾ Trust in Public Service Media, w całości dostępny na stronie: <https://www.ebu.ch/research/membersonly/report/trust-in-public-service-media>

⁴⁾ Ibidem

⁵⁾ Sprawozdanie KRRiT z działalności w 2024 r., <https://www.gov.pl/web/krrit/sprawozdania-i-informacja-z-dzialalnosci-w-2024-roku>

w 2024 r. wyniosły 271 695 000 zł, z czego 63 926 000 zł zostało sfinansowane ze środków abonamentowych. Należy przy tym wskazać, iż na fakt, że środki z opłat abonamentowych były w 2024 r. tak niskie nie wpływa sama nieefektywność ich poboru, a bezprecedensowa jak dotąd decyzja Przewodniczącego KRRiT. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uznała, iż postawienie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego mediów publicznych w stan likwidacji spowodowało uniemożliwienie KRRiT stosowanie dotychczasowych procedur przekazywania środków abonamentowych. Jak zostało wskazane w Sprawozdaniu KRRiT z działalności w 2024 r.: *„Krajowa Rada, wobec braku pewności, kto w istocie posiada tytuł prawny do dysponowania publicznymi pieniędzmi przeznaczonymi na funkcjonowanie mediów publicznych, na początku 2024 r. podjęła uchwałę w sprawie przesunięcia terminu realizacji harmonogramu przekazania środków z abonamentu, wskazując jednocześnie nadawcom publicznym ścieżkę prawną, aby mogli otrzymać te środki pomimo stanu likwidacji spółek. Następnie KRRiT zdecydowała, że środki z opłat abonamentowych do czasu prawomocnego potwierdzenia przez sąd procesu likwidacji spółek, będą trafiać do depozytu sądowego.”* Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż 2024 r. był dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji rokiem, w którym poważnie zagrożona została ich płynność i stabilność finansowa.

Jak zostało wyżej wskazane, obecnie uzyskiwane przychody z opłat abonamentowych są niewystarczające do pokrycia kosztów realizacji misji publicznej przez spółki publicznej radiofonii i telewizji. Jest to jednak sytuacja niewłaściwa, odmienna niż w innych państwach członkowskich UE i niezamierzona przez ustawodawcę⁶⁾, który planuje jej zmianę przez zmianę ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw w celu implementacji postanowień EMFA do polskiego porządku prawnego. Gwarancyjny charakter przepisów EMFA, szczególnie w zakresie przepisów odnoszących się do mediów publicznych powoduje, iż mimo, że rozporządzenia unijne obowiązują co do zasady bezpośrednio, polska ustawa o radiofonii i telewizji musi zostać znacząco zmieniona. Podkreślenia wymaga fakt, iż z uwagi na nieefektywność obecnego systemu 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 przewidziane w art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych zwolnienia od opłat. Brak wskazania w projekcie alternatywnego źródła przychodów tych spółek, który równoważyłby ubytki spowodowane likwidacją opłat abonamentowych oraz rekompensaty spowoduje dalsze pogłębienie się złej sytuacji finansowej mediów publicznych.

Dodatkowo zauważyć należy, iż analiza środków wydatkowanych na działalność misyjną przez nadawców publicznych w poszczególnych państwach europejskich wskazuje, że obecny poziom finansowania mediów publicznych w Polsce (przy uwzględnieniu opłat abonamentowych oraz rekompensaty) znajduje się znacznie poniżej średniej europejskiej. Odnosząc poziom finansowania publicznego mediów publicznych do poziomu PKB w poszczególnych państwach, należy zauważyć, że średnia unijna w 2022 r. to 0,14% PKB. W Polsce natomiast, w 2022 r., przy uwzględnieniu rekompensaty wypłacanej z budżetu państwa, poziom ten wynosił 0,09% PKB.

⁶⁾ Na nieefektywność systemu abonamentowego w Polsce wskazuje się już niemal od początku jego obowiązywania. Brak możliwości kontroli rejestracji odbiorców doprowadził do faktu, iż część obywateli przestała je rejestrować.

Zasadnym jest również przeanalizowanie proponowanych rozwiązań w zakresie systemu finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji pod kątem ich zgodności z regulacjami europejskimi w szczególności zgodności z Komunikatem nadawczym⁷⁾ oraz EMFA.

Jak podkreślone zostało w Komunikacie nadawczym radiofonia i telewizja publiczna, chociaż ma wyraźne znaczenie ekonomiczne, nie jest porównywalna do usług publicznych w żadnym innym dziale gospodarki. Nie ma żadnej innej usługi, która jednocześnie miałaby dostęp do tak ogromnej części społeczeństwa, przekazywałaby mu tak wiele informacji i treści, i poprzez to kształtowałaby opinię jednostek oraz opinię publiczną (pkt 9 Komunikatu nadawczego). W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zapewnienie niezależności radiofonii i telewizji zgodnie z podstawową zasadą wolności wyrażania opinii przewidzianą w art. 11 Karty Praw podstawowych oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która jest podstawową zasadą prawa gwarantowaną w orzecznictwie sądów europejskich (pkt 10 Komunikatu nadawczego).

EMFA w art. 5 ust. 3 wskazuje, że: „Państwa członkowskie zapewniają, aby procedury finansowania dostawców publicznych usług medialnych opierały się na ustanowionych z wyprzedzeniem przejrzystych i obiektywnych kryteriach. Te procedury finansowania gwarantują, że dostawcy publicznych usług medialnych dysponują odpowiednimi, stabilnymi i przewidywalnymi zasobami finansowymi odpowiednimi dla realizacji ich misji publicznej i dla ich możliwości rozwoju w ramach tej misji.” Dodatkowo środki finansowe przekazywane dostawcom publicznych usług medialnych muszą gwarantować niezależność redakcyjną tych dostawców.

Tym samym EMFA, a także Komunikat nadawczy wymagają od państw członkowskich, aby środki publiczne przyznawane mediom publicznym były adekwatne do powierzanych im zadań, mechanizm finansowania był stabilny a ich wysokość przewidywalna. Wszelkie projektowane zmiany legislacyjne w zakresie sposobu finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji muszą zatem spełniać wyżej wskazane kryteria.

Na wagę finansowania misji publicznej realizowanej przez spółki publicznej radiofonii i telewizji wskazuje także polskie orzecznictwo konstytucyjne. W wyroku z dnia 9 września 2004 r.⁸⁾ Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej „TK”, wskazał, że bez finansowego wsparcia publicznego realizowanie zadań, które składają się na misję publiczną, nie byłoby możliwe. TK wskazał przy tym, że finansowanie działalności misyjnej stanowi obowiązek państwa. Podobnie w wyroku z dnia 4 listopada 2009 r.⁹⁾ TK orzekł, iż realizacja misji publicznej przez media publiczne jest niemożliwa bez zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych pochodzących ze środków publicznych. Jednakże to do ustawodawcy należy wybór formy finansowania, jego wysokości i szczegółowych zasad.

Na marginesie powyższych rozważań należy poczynić również uwagi natury techniczno-legislacyjnej.

Za zbędną należy uznać zmianę art. 46b ust 3 ustawy o radiofonii i telewizji, który stanowi, że: „3. *Oceniając, czy program, o którym mowa w ust. 1, jest w całości lub w przeważającej części kierowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Rada może się odwołać do takich kryteriów, jak źródło dochodów z reklam telewizyjnych lub abonamentu, główny język danej*

⁷⁾ Komunikat z 27.10.2009 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz. Urz. UE C 257, s. 1), zwany dalej „komunikatem nadawczym” (KNKE)

⁸⁾ Sygn. akt K 2/03, tekst zamieszczony w systemie informacji prawniczej Lex Omega.

⁹⁾ Sygn. akt Kp 1/08, tekst zamieszczony w systemie informacji prawniczej Lex Omega.

usługi lub obecność audycji lub przekazów handlowych skierowanych bezpośrednio do widzów w państwie członkowskim, w którym są one odbierane.” Posłowie projektodawcy zdecydowali się na usunięcie sformułowania „abonamentu”. Należy wskazać, iż ww. przepis zawiera kryteria, na mocy których polski regulator ma ocenić, czy dany program, ustanowiony w innym państwie członkowskim UE, jest skierowany do obywateli polskich. W tym celu może posilkować się takimi kryteriami jak: główny język usługi, źródło dochodów z reklam czy właśnie abonamentu. Nie jest to jednak abonament pobierany na mocy ustawy o opłatach abonamentowych, a abonament komercyjny, który się płaci za możliwość skorzystania z danej usługi. Powyższa zmiana jest zatem zbędna i niecelowa.

Odniesć należy się również do zaproponowanej przez posłów wnioskodawców tzw. abolicji abonamentowej. Abolicja w zaproponowanym przez posłów wnioskodawców kształcie, w sposób nieuzasadniony i niesprawiedliwy obejmuje również te osoby, które w złej wierze wyrejestrowały odbiorniki i zaprzestały płatności.

W zakresie zmian zaproponowanych w art. 6 w kartach powinności na lata 2025–2029 należy wskazać, iż karty te nie zostały jeszcze zatwierdzone. W maju br. zostały skierowane do konsultacji publicznych.

Reasumując, mając na względzie wszystkie powyżej przywołane akty prawne oraz orzecznictwo, stwierdzić należy, iż proponowane przez projektodawcę rozwiązania nie przyczynią się do poprawy kondycji finansowej spółek publicznej radiofonii i telewizji, a jedynie doprowadzą do jeszcze większej ich zapaści. Jak zostało wyżej wskazane, dofinansowane, wiarygodne media publiczne mają istotne znaczenie dla dalszego rozwoju demokracji.

Regulacje te należy zatem ocenić negatywnie, gdyż brak wskazania alternatywnego mechanizmu finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji uniemożliwi im realizację misji publicznej, do której realizacji są ustawowo zobowiązane. Należy jeszcze raz podkreślić, iż posłowie projektodawcy decydując o całkowitym odcięciu publicznego finansowania jednostkom publicznej radiofonii i telewizji, a zatem przesądzając o sprowadzeniu ich do roli mediów komercyjnych, nie decydują się jednak na tak samo radykalne zmniejszenie zadań publicznej radiofonii i telewizji. Biorąc pod uwagę społeczną potrzebę realizacji misji przez publiczną radiofonię i telewizję, długoletnią tradycję funkcjonowania mediów publicznych w Polsce i w Europie, wszechobecne w przestrzeni publicznej (w szczególności w Internecie) zagrożenia związane z rozpowszechnianiem dezinformacji, a także wymogi EMFA projekt należy ocenić negatywnie. W ocenie Rządu, w miejsce pozbawienia nadawców realizujących misję publicznych środków budżetów, należy jak najszybciej zapewnić mediom publicznym finansowanie w wysokości, która zagwarantuje im stabilność i możliwość realizacji wszystkich zadań publicznych na wysokim poziomie, zgodnie z wymogami EMFA.

b. Likwidacja tworzenia i rozpowszechniania przez telewizję publiczną wyspecjalizowanych programów informacyjno-publicystycznych, tj. TVP Info

Projektodawca wskazuje, iż likwidacja TVP Info uzasadniona jest z uwagi na fakt, iż istnieją „wątpliwości co do realizacji misji publicznej” przez ten program a także podkreśla, iż likwidacja TVP Info przyczyni się do zwiększenia poziomu debaty publicznej. Zauważyć jednak należy, iż projektodawca nie przedstawił żadnych argumentów na potwierdzenie tezy, iż likwidacja publicznego wyspecjalizowanego programu informacyjno-publicystycznego podniesie poziom debaty publicznej w Polsce.

Proponowane rozwiązanie należy ocenić krytycznie mając na względzie regulacje EMFA, do którego to rozporządzenia Polska jest obowiązana dostosować regulacje krajowe. Podkreślić należy, iż projektodawca w przedstawionych rozwiązaniach całkowicie pomija przepisy ww. rozporządzenia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 EMFA państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby dostawcy publicznych usług medialnych byli niezależni pod względem redakcyjnym i funkcjonalnym i aby zapewniali swoim odbiorcom pluralizm informacji i opinii w sposób bezstronny, zgodnie ze swoją misją publiczną określoną na poziomie krajowym zgodnie z protokołem nr 29¹⁰⁾. Rozwinięcie tego przepisu znaleźć można w motywach EMFA¹¹⁾, zgodnie z którymi dostawcy publicznych usług medialnych odgrywają 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.

Prawidłowa realizacja misji publicznych nie może się odbywać bez pełnienia przez nie funkcji informacyjnej. Media publiczne mają obowiązek realizacji misji publicznej dla całości społeczeństwa, a także dla jego poszczególnych części. Przepis art. 21 ust. 1 pkt 8a ustawy o radiofonii i telewizji nakłada na nadawcę publicznego m.in. obowiązek emitowania programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych oraz w języku regionalnym. Należy przy tym wskazać, iż Telewizja Polska S.A. zapewnia dostępność audycji prezentujących rozmaite wydarzenia (także informacyjne, ale również sportowe i kulturalne) dla osób niepełnosprawnych. Projektowana zmiana zatem spowoduje nie tylko nieuzasadnione zawężenie misji publicznej, ale również wykluczy z niej poszczególne części społeczeństwa.

Informacyjna funkcja mediów publicznych wiąże się nierozdzielnie z funkcją kontrolną mediów i prasy. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914) prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do **ich rzetelnego informowania**, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Przepis art. 3 ustawy o radiofonii i telewizji przesądza o tym, iż do rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych stosuje się przepisy Prawa prasowego. Zadanie to ma szczególne znaczenie w kontekście realizowania misji publicznej przez nadawców publicznych. Bez funkcji informacyjnej mediów nie może być mowy o pełnym pluralizmie rynku mediów, którego charakterystyczną cechą jest obecność w debacie publicznej różnych poglądów i różnych perspektyw. Funkcja informacyjna mediów pozwala obywatelom z nimi się zapoznać i w efekcie wpływa to korzystnie na wzmocnienie pluralizmu.

Należy przy tym zwrócić uwagę na rolę mediów publicznych w sytuacjach kryzysów i różnego rodzaju zagrożeń. Misją mediów publicznych jest bowiem nie tylko rzetelne informowanie odbiorców (w trakcie kryzysów, takich jak powódź, media publiczne stają się pierwszym źródłem informacji dla odbiorców), ale także przeciwdziałanie zagrożeniom. Jednym z istotnych zadań mediów publicznych jest przeciwdziałanie dezinformacji, co jest szczególnie istotne w obecnej sytuacji geopolitycznej. Należy także zauważyć, że w związku ze zmieniającym się otoczeniem medialnym, w którym w coraz szerszym zakresie dystrybuowane są informacje nieprawdziwe (tzw. fake news) media publiczne zaczynają być traktowane przez niektóre państwa jako element infrastruktury krytycznej państwa. Należy przy tym wskazać, iż niemal każde państwo członkowskie UE zapewnia w ramach realizacji misji publicznej wyspecjalizowane programy o charakterze informacyjnym: ARD i ZDF w Niemczech, France 24 we Francji, SVT 24 w Szwecji, Canal 24 horas w ramach RTVE

¹⁰⁾ Protokół w Sprawie Systemu Publicznego Nadawania w Państwach Członkowskich

¹¹⁾ Motyw 27 EMFA

w Hiszpanii, czy RTP3 w Portugalii. Również „główne anteny” nadawców zawierają audycje o charakterze informacyjnym.

Projektodawca w swoich propozycjach całkowicie pomija wyżej wskazane aspekty. Podkreślić również należy, iż ustawa o radiofonii i telewizji w art. 26 ust.2 pkt 1 wymienia dwa wyspecjalizowane programy emitowane przez Telewizję Polską, jeden informacyjno-publicystyczny, drugi o tematyce kulturalno-artystycznej. Tym samym należy stwierdzić, że istotnym elementem realizacji misji publicznej jest tworzenie oraz rozpowszechnianie programu informacyjno-publicystycznego, skoro ustawodawca zdecydował się na jego wyszczególnienie.

Biorąc pod uwagę regulacje EMFA, a także krajowe przepisy dotyczące realizacji misji publicznej przez spółki publicznej radiofonii i telewizji należy stwierdzić, że projektowane regulacje nie mogą bez szkody dla pluralizmu rynku w danym państwie pomijać misji publicznej mediów publicznych oraz roli jaką powinny one pełnić we współczesnych demokracjach. Należy zatem w pierwszej kolejności zapewnić odpowiednie gwarancje niezależności redakcyjnej oraz instytucjonalnej, zgodnie z wymogami EMFA, spółek publicznej radiofonii i telewizji realizujących misję publiczną. Likwidacja wyspecjalizowanego programu informacyjno-publicystycznego, jakim jest TVP Info nie wpłynie pozytywnie na poziom debaty publicznej w Polsce, ograniczy obywatelom dostęp do zróżnicowanych źródeł informacji a także ograniczy realizację misji publicznej.

c. Aktualizacja przepisu art. 20b ust. 2 pkt 3 – ważne wydarzenia

Trzecią z proponowanych przez projektodawcę zmian jest uaktualnienie art. 20b ust. 2 pkt 3 ustawy o radiofonii i telewizji zgodnie z obecnym stanem faktycznym i nazewnictwem klubowych rozgrywek międzynarodowych organizowanych przez Unię Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA), bowiem wskazywany w obowiązującym brzmieniu ustawy Puchar UEFA nie istnieje od 2009 r. i został zastąpiony przez Ligę Europy UEFA, a dodatkowo od 2021 r. rozgrywana jest Liga Konferencji UEFA, w których występują polskie kluby.

Należy zgodzić się z projektodawcą, iż obecne nazewnictwo rozgrywek w piłce nożnej wskazane w art. 20b ust. 2 pkt 3 odbiega od faktycznego nazewnictwa tych rozgrywek, jednakże mając na względzie, iż przedstawiony projekt co do zasady należy ocenić negatywnie, niecelowym jest procedowanie niniejszego projektu ustawy w tak wąskim zakresie.

d. Przewidywane negatywne skutki

Warto podkreślić to, czego nie obejmują przedstawione w uzasadnieniu do projektu przewidywane skutki finansowe i gospodarcze, czyli możliwe konsekwencje projektowanej ustawy, które mogłyby być odczuwalne przez część sektora rynku audiowizualnego w związku z zachwianiem stabilności finansowej spółek publicznej radiofonii i telewizji. Jak zostało wskazane w punkcie Zniesienie opłat abonamentowych, zaproponowane przez projektodawcę rozwiązania pozbawią spółki publicznej radiofonii i telewizji znacznej części przychodów bez wskazania ich nowych źródeł, potrzebnych do ich prawidłowego funkcjonowania. Zauważyć bowiem należy, iż spółki publicznej radiofonii i telewizji nabywają audycje oraz inne materiały do audycji wykorzystywane na potrzeby świadczonych przez nie usług medialnych. Tym samym proponowane zmiany w systemie finansowania mediów publicznych mogą znacząco wpłynąć na sytuację innych podmiotów rynku audiowizualnego.

Jak wskazano powyżej, projekt przewiduje wprowadzenie zmian w zakresie niektórych kluczowych elementów funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji. Projekt ustawy jawi się jako niedopasowany do protokołu amsterdamskiego oraz niezgodny z EMFA, które to akty wskazują na szczególną rolę mediów publicznych w zagwarantowaniu obywatelom dostępu do zróżnicowanej oferty, w tym wysokiej jakości informacji oraz bezstronnego i wyważonego przekazu medialnego. Ponadto zaproponowany przez projektodawcę sposób finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji spowodowałby całkowitą dysfunkcjonalność ich funkcjonowania z uwagi na brak zagwarantowania stabilnych mechanizmów zapewniających przewidywalne finansowanie.

Obecny stan mediów publicznych, które z uwagi na trudną sytuację finansową zostały postawione w 2023 r. w stan likwidacji wymaga zmiany. Planowana reforma mediów publicznych powinna jednak zmierzać w kierunku odwrotnym do zaproponowanej przez posłów wnioskodawców. Konieczne są zmiany mające na celu zapewnienie realizacji misji publicznej na wysokim poziomie, konieczne jest wprowadzenie stabilnego i odpowiednio wysokiego finansowania, które pozwoli na realizację wszystkich ustawowych zadań. Niezbędne jest wprowadzenie transparentnych procedur powoływania i odwoływania członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, a także kompleksowa reforma KRRiT, w celu zapewnienia jej rzeczywistej niezależności. Wszystkie te zmiany mają na celu odbudowanie pozycji i zaufania społeczeństwa do jednostek publicznej radiofonii i telewizji, która w konsekwencji przełoży się na istotne wzmocnienie pluralizmu na rynku mediów w Polsce. Należy przy tym wskazać, iż Rząd pracuje nad projektem zawierającym wskazane wyżej zmiany, również z uwagi na konieczność dostosowania polskiego ustawodawstwa medialnego do wymogów EMFA. Projekt w niedługim czasie zostanie skierowany do prac legislacyjnych. Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zniesieniu opłat abonamentowych i likwidacji TVP Info (druk nr 1488).