

BEOS-2004/25

Warszawa, 26 listopada 2025 r.

Do druku nr 1813

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.291.11.2025

Data wpływu 27. 11. 2025

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk sejmowy nr 1813)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) Wnioskodawcy dostrzegają problem braku aktualizacji ustanowionego w art. 20b ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹ (dalej: ustawa o radiofonii i telewizji lub u.r.t.) katalogu ważnych wydarzeń, które – ze względu na duże zainteresowanie społeczne – powinny być udostępniane w programach ogólnodostępnych. Katalog ten nie odpowiada obecnej strukturze europejskich rozgrywek klubowych w piłce nożnej. Obowiązujące przepisy odwołują się do „Pucharu UEFA”, którego format został zastąpiony przez Ligę Europy UEFA (od sezonu 2009/2010) i Ligę Konferencji UEFA (od sezonu 2021/2022). Brak precyzyjnego wskazania nowych rozgrywek w ustawie skutkuje niejednoznacznością interpretacyjną i ogranicza możliwość zapewnienia powszechnego, bezpłatnego dostępu do transmisji meczów z udziałem polskich klubów w tych prestiżowych turniejach.

Zdaniem Wnioskodawców w praktyce oznacza to, że część spotkań polskich drużyn, mimo ich dużej rangi sportowej i społecznej, może być transmitowana wyłącznie w płatnych kanałach telewizyjnych lub internetowych. Prowadzi to do sytuacji, w której znacząca część obywateli pozbawiona jest możliwości oglądania kluczowych wydarzeń sportowych ze względu na bariery finansowe.

Wnioskodawcy podkreślają, że transmisje meczów reprezentacji narodowej i polskich klubów w europejskich pucharach stanowią wydarzenia o istotnym znaczeniu społecznym, kształtujące poczucie wspólnoty i dumy narodowej. Obecne

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.

ograniczenia w dostępie do tych wydarzeń, wynikające z braku odpowiednich regulacji prawnych, są postrzegane jako niesprawiedliwe i sprzeczne z ideą powszechnego dostępu do kultury sportowej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziano nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji. Zmieniany art. 20b ust. 2 ust. 3 u.r.t. zawiera otwarty katalog ważnych wydarzeń, które ze względu na duże zainteresowanie społeczne powinny być udostępniane w programach ogólnodostępnych. Przepis ten wymienia wydarzenia sportowe, m.in. Igrzyska Olimpijskie, mecze piłkarskie reprezentacji Polski, finały mistrzostw świata i Europy oraz mecze polskich klubów w rozgrywkach międzynarodowych organizowanych przez UEFA.

Proponowana ustawa zakłada zmianę brzmienia art. 20b ust. 2 pkt 3 u.r.t. (art. 1 projektu) w celu dostosowania go do aktualnej struktury europejskich rozgrywek klubowych w piłce nożnej. Zgodnie z projektowanym brzemieniem tego przepisu katalog ważnych wydarzeń ze względu na duże zainteresowanie społeczne obejmowałby inne mecze z udziałem reprezentacji Polski w piłce nożnej w ramach oficjalnych rozgrywek oraz mecze z udziałem polskich klubów w ramach Ligi Mistrzów UEFA, Ligi Europy UEFA oraz Ligi Konferencji UEFA.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 2 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych, uznając, że nie ma możliwości podjęcia innych środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na zakres projektowanej zmiany nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej rozwiązań przyjętych w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zgodnie z art. 20b ust. 1 u.r.t. nadawca programu telewizyjnego może nadać bezpośrednią transmisję z wydarzenia o zasadniczym znaczeniu społecznym, zwanego „ważnym wydarzeniem”, tylko:

- 1) w programie ogólnokrajowym w rozumieniu ustawy lub koncesji, dostępnym w całości bez opłaty, z wyłączeniem opłat abonamentowych

w rozumieniu ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych i podstawowych opłat pobieranych przez operatorów sieci kablowych, lub

- 2) jeżeli to samo wydarzenie jest transmitowane przez nadawcę programu spełniającego wymogi określone w pkt 1, na podstawie umowy z nadawcą, który nabył prawa do transmisji danego wydarzenia, lub z innym uprawnionym, z zastrzeżeniem ust. 6.

W literaturze wskazuje się, że „celem art. 20b jest umożliwienie społeczeństwu zapoznania się z wydarzeniami o zasadniczym znaczeniu społecznym. Dzięki uwzględnieniu tego obowiązku w akcie prawnym o randze ustawy, zagwarantowana została ochrona przed ograniczeniem prawa do informacji oraz uczestnictwa w życiu kulturowym. Ochroniło to społeczeństwo przed walką nadawców prywatnych o wyłączne prawa, które mogłyby się wiązać z wysokimi opłatami za udzielenie dostępu do transmisji wydarzeń [...]. Rozwiązanie zaprezentowane w art. 20b ogranicza taką możliwość, wymuszając korzystanie z pasma ogólnodostępnego”².

Dokonując wykładni nakazu sformułowanego w art. 20b ust. 1 u.r.t. trzeba zwrócić uwagę, że brak jest w ustawie definicji pojęcia „programu ogólnokrajowego”. Na tle identyfikacji zakresu podmiotowego stosowania wskazanego nakazu w literaturze zarysowują się odmienne poglądy. Według niektórych autorów do ogólnokrajowych programów należy zaliczyć wszystkie programy nadawane naziemnie, tj. wszystkie programy telewizyjne nadawane z multipleksów o zasięgu ogólnopolskim w standardzie DVB-T i DVB-T2 kwalifikują się do uznania ich za programy ogólnokrajowe³. Według innych istotne jest to, ile osób w skali kraju może takie programy odbierać bez opłat⁴. W literaturze wskazuje się też, że „zakres podmiotowy zakazu z art. 20b ust. 1 obejmuje wszelkich nadawców programów telewizyjnych, w rozumieniu art. 4 pkt 5 i 6, bez względu na zasięg, rodzaj i sposób rozpowszechniania ich programów (z wyjątkiem programów spełniających kryteria z art. 20b ust. 1 pkt 1)”.

Trzeba w kontekście powyższym zwrócić uwagę, że treść art. 20b ust. 1 ust. 1 u.r.t. wyraźnie wskazuje na „program ogólnokrajowy” w rozumieniu ustawy lub koncesji. Ustawa wymienia programy ogólnokrajowe w treści art. 26 ust. 2 pkt 1 wskazując na programy ogólnotematyczne I i II, wyspecjalizowany program informacyjno-publicystyczny oraz program o tematyce kulturalno-artystycznej. Z kolei w treści art. 26 ust. 4 pkt 4 u.r.t. jest mowa o innych programach i usługach realizujących misję publiczną, o której mowa w art. 21 ust. 1, określonych w karcie powinności, w tym programach wyspecjalizowanych, innych niż wymienione w pkt 1. Zgodnie z art. 26 ust. 6 pkt 1 u.r.t. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w porozumieniu z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: Krajowa Rada), zapewnia dla spółek tworzących i rozpowszechniających częstotliwości niezbędne do pokrycia kraju zasięgiem odbioru wszystkich tych programów. Ustawa nie określa wprost warunków dla kwalifikowania w koncesji

² C. Zapła [w:] A. Niewęglowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 20b, Lex/el.

³ Ibidem.

⁴ E. Czarny-Drożdżewski [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 20b, Lex/el.

programu telewizyjnego jako ogólnokrajowego. Niemniej rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 października 2018 r. w sprawie wysokości opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz sposobu ich wyliczania⁵ wskazuje na opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego w sposób cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie o zasięgu ogólnopolskim.

Norma wyrażona w art. 20b ust. 1 u.r.t. nakazuje nadawcy, aby bezpośrednie transmisje z ważnych wydarzeń udostępniane były w programie dostępnym w całości bez opłat, z wyłączeniem opłaty abonamentowej oraz podstawowej opłaty pobieranej przez operatorów sieci kablowych. Tak ujęty przepis nie przystaje literalnie do współczesnych realiów rynkowych. Nie uwzględnia bowiem operatorów cyfrowych platform satelitarnych. Opłaty pobierane przez takich operatorów stanowią odpowiednik opłat pobieranych przez operatorów sieci kablowych. W literaturze uznaje się, że podstawowe opłaty pobierane przez operatorów satelitarnych platform cyfrowych oraz operatorów innych porównywalnych usług reemisji programów są objęte wyłączeniem z art. 20b ust. 1 pkt 1 u.r.t. Innymi słowy, ważne wydarzenia mogą być transmitowane także w programach ogólnokrajowych dostępnych za opłatą z tytułu dostępu do platformy satelitarnej⁶.

Jeśli chodzi o charakter prawny przyjętej metody zapewnienia powszechnej dostępności ważnych wydarzeń podnosi się, że należy go ocenić jako „ograniczenie sposobu wykonywania praw związanych z wyłącznym transmitowaniem takich wydarzeń w programach telewizyjnych. Odrzucono natomiast proponowaną na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych koncepcję zakazu nabywania praw wyłącznych do ważnych wydarzeń przez nadawców niezapewniających powszechnego dostępu do ich telewizyjnej transmisji (K. Wojciechowski, *Widowisko sportowe w telewizji*, s. 292). Prawa, których dotyczy ograniczenie z art. 20b u.r.t., to prawa do wyłącznej transmisji wydarzenia przysługujące nadawcy w następstwie umowy z organizatorem wydarzenia lub innym uprawnionym podmiotem (zwłaszcza tzw. agencją praw sportowych)”⁷.

Niezależnie więc od wątpliwości związanych z ustalaniem treści normatywnej art. 20b ust. 1 u.r.t., trzeba wyraźnie podkreślić, że przepis ten nie gwarantuje w każdym przypadku upowszechnienia dostępu do odbioru ważnych wydarzeń w programie ogólnokrajowym dostępnym w całości bez opłat. Przepis ten, ani żaden inny, nie formułuje bowiem obowiązku nabywania praw do transmisji ważnych wydarzeń przez jakiegokolwiek nadawcę programu telewizyjnego, ani też nie formułuje zakazów w tym zakresie. Przepis ten określa jedynie sposób wykonywania praw do transmisji. Zgodnie natomiast z art. 20b ust. 6 u.r.t. przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli dany nadawca wykaże, że żaden nadawca programu spełniającego wymogi określone w ust. 1 pkt 1 nie wyraził gotowości zawarcia umowy umożliwiającej nadanie transmisji zgodnie z ust. 1 pkt 2. Jeśli więc żaden nadawca kwalifikowany, tj. nadawca ogólnokrajowego programu telewizyjnego

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1953.

⁶ K. Wojciechowski [w:] S. Piątek (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2014, komentarz do art. 20b, Nb 13, Legalis/el.

⁷ K. Wojciechowski, op.cit., Nb 7 i 9.

dostępnego w całości bez opłat, nie będzie np. zainteresowany nabyciem praw do transmisji ważnego wydarzenia, to nie ziszcza się warunki do zastosowania nakazu sformułowanego w art. 20b ust. 1 u.r.t. określającego sposób nadawania bezpośredniej transmisji ważnego wydarzenia.

Wynikający z treści art. 20b ust. 1 u.r.t. zakaz transmisji w sposób inny niż w nim sformułowany ma więc charakter względny. Samo rozszerzenie listy ważnych wydarzeń nie musi przynieść skutku w postaci upowszechnienia dostępu do nich. W pewnych przypadkach uznanie określonego wydarzenia za ważne w rozumieniu ustawy może spowodować spadek zainteresowania nabywaniem praw do jego transmisji przez nadawcę programu spełniającego wymogi określone w art. 20b ust. 1 u.r.t., jeśli transmisja wydarzenia miałaby się dokonywać w warunkach określonych w tym przepisie.

Zgodnie z art. 20b ust. 2 u.r.t. ze względu na duże zainteresowanie społeczne za ważne wydarzenia uważa się między innymi:

- 1) letnie i zimowe Igrzyska Olimpijskie;
- 2) półfinały i finały mistrzostw świata i Europy w piłce nożnej, a także wszelkie inne mecze w ramach tych imprez z udziałem reprezentacji Polski, w tym mecze eliminacyjne;
- 3) 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.

Katalog ważnych wydarzeń, określony w art. 20b ust. 2 u.r.t. nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy już zawarte w nim sformułowanie „między innymi”. Zgodnie z art. 20b ust. 3 u.r.t. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji może, w drodze rozporządzenia, określić listę ważnych wydarzeń innych niż wymienione w ust. 2, uwzględniając stopień społecznego zainteresowania określonym wydarzeniem i znaczenie tego wydarzenia dla życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie listy ważnych wydarzeń⁸ (wydane na podstawie art. 20b ust. 3 u.r.t.) rozszerza katalog ustawowy o:

- 1) mecze z udziałem reprezentacji Polski w mistrzostwach świata i Europy w piłce siatkowej kobiet i mężczyzn, w tym mecze eliminacyjne;
- 2) zawody Ligi Światowej w piłce siatkowej mężczyzn rozgrywane w Polsce;
- 3) półfinały i finały mistrzostw świata i Europy w piłce ręcznej mężczyzn, a także wszelkie inne mecze w ramach tych imprez z udziałem reprezentacji Polski, w tym mecze eliminacyjne;
- 4) Mistrzostwa Świata w Narciarstwie Klasycznym;
- 5) zawody Pucharu Świata w skokach narciarskich;
- 6) zawody Pucharu Świata w biegach narciarskich kobiet;
- 7) Mistrzostwa Świata w Lekkoatletyce.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że osiągnięcie celu zamierzonego przez Wnioskodawców nie wymaga zmiany ustawy, bowiem obowiązujące regulacje stwarzają warunki do tego, aby ustawowo określona lista ważnych wydarzeń

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1705.

objętych przepisami o zapewnieniu powszechnej dostępności była w miarę potrzeby rozszerzana w drodze aktu wykonawczego. Jednocześnie trzeba też stwierdzić, że w odniesieniu do objęcia normą wyrażoną w art. 20b ust. 1 u.r.t. europejskich rozgrywek klubowych, w przypadku których nazwy lig uległy w ostatnim czasie zmianom, uzasadnione jest uregulowanie tej materii na poziomie podustawowym, co zapewni większą swobodę w zakresie związanym z adaptowaniem stanu prawnego do aktualnego nazewnictwa. W tym kontekście trzeba wskazać, że kolejne zmiany nazw lig UEFA pociągać będą za sobą dalsze nowelizacje ustawy.

Przyjęcie proponowanych zmian wpływać będzie na warunki wykonywania działalności gospodarczej przez nadawców programów telewizyjnych. W zakresie skutków gospodarczych przyjęcia projektu w DSR wskazano, że „[p]rojekt może wywołać skutki gospodarcze i może mieć wpływ na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP) prowadzących działalność z zakresu usług medialnych. Projektowana ustawa dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców. Projekt może spowodować mniejsze dochody dla przedsiębiorców prowadzących działalność z zakresu usług medialnych, poprzez ograniczenie wpływów z opłat za zakup pakietów sportowych”.

Nie rozstrzygając wątpliwości w tym zakresie należy podnieść, że zaproponowane rozwiązania trzeba oceniać przez pryzmat deklarowanej w art. 20 Konstytucji wolności działalności gospodarczej jako podstawy ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ponadto ograniczenia te spełniać muszą warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności w zakresie spełnienia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego test proporcjonalności polega na badaniu regulacji w trzech aspektach: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela⁹.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych¹⁰ akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Projekt przewiduje skrócenie okresu *vacatio legis* do dnia następującego po dniu ogłoszenia. Uzasadnienie projektu powołuje się w tym zakresie na znaczenie społeczne. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że ustawodawca powinien – „co do zasady – zapewniać adresatom norm prawnych odpowiednio długi czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Wymaganie zachowania odpowiedniej «*vacatio legis*» należy odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji [...]. Trybunał

⁹ Wyrok TK z 24 II 2021 r., sygn. akt SK 39/19, OTK ZU A/2021, poz. 14.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

wymaga, aby prawodawca wyznaczał odpowiednio długie okresy wchodzenia w życie nowych przepisów. [...] Wyznaczanie przez prawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* służyć ma budowaniu zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Z tego względu podstawowym celem ustanowienia tego okresu jest umożliwienie adresatowi norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie do zmieniającego się stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów. Dzieje się tak wówczas, kiedy nie są oni w stanie decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć”¹¹.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszcza możliwość skrócenia *vacatio legis*. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Przyjęcie projektu może wpływać na sytuację przedsiębiorców, którzy dysponują obecnie prawami do transmisji meczów Ligi Konferencji UEFA. Proponowane przepisy nie zapewniają im możliwości zaadaptowania się do zmienionego stanu prawnego. Nie przesądzając o ocenie zgodności projektu z Konstytucją, w zakresie łączącym się z ustaleniem odpowiedniego *vacatio legis*, należy zwrócić uwagę na związane z tym ryzyko.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹². Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹³. W opinii BEOS-WPEiM-2000/25 zwrócono uwagę, że proponowana regulacja zmieniająca ustawowy wykaz ważnych wydarzeń podlega obowiązkowi niezwłocznego powiadomienia Komisji Europejskiej w trybie określonym w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2010/13/UE¹⁴.

¹¹ Wyrok TK z 2 XII 2014 r., sygn. akt P 29/13, OTK ZU A/2014, nr 11, poz. 116.

¹² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sebastian Łukaszewicz)*, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2000/25.

¹³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sebastian Łukaszewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2001/25.

¹⁴ Dyrektywa 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) (wersja ujednolicona), Dz. Urz. UE L 95 z 15.4.2010, s. 1, sprost. Dz. Urz. UE L 263 z 6.10.2010, s. 15, zm. Dz. Urz. UE L 303 z 28.11.2018, s. 69 oraz Dz. Urz. UE L, 2024/1083, 17.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/2025-02-08> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 XI 2025 r.].

W ramach konsultacji społecznych zgłoszono uwagi w odniesieniu do skutków prawnych projektu. Podniesiono, że Wnioskodawcy przedstawiają „swoją” inicjatywę „ją jako prostą «aktualizację nazw» („Puchar UEFA» → „Liga Europy UEFA»), ale dodanie Ligi Konferencji UEFA zmienia zakres obowiązku ustawowego. Oznacza to rozszerzenie zakresu art. 20b ustawy o radiofonii i telewizji, czyli: • nowy obowiązek dla nadawców (zapewnienie dostępu do transmisji), • nowy zakres ingerencji państwa w rynek praw telewizyjnych. To jest zmiana merytoryczna, nie redakcyjna – wprowadza nowy obowiązek o skutkach gospodarczych i kontraktowych. Choć projekt stwierdza, że «nie jest sprzeczny z prawem UE», w rzeczywistości: • Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych (AVMSD) dopuszcza, by państwa ustalały katalog «ważnych wydarzeń», ale pod warunkiem notyfikacji Komisji Europejskiej. • Polska lista «ważnych wydarzeń» jest częścią załącznika do przepisów notyfikowanych UE. Wprowadzenie nowej kategorii (mecze polskich klubów w Lidze Konferencji UEFA) powinno zostać notyfikowane, bo zmienia zakres obowiązków nadawców i ogranicza swobodę kontraktową. Brak takiej notyfikacji może skutkować zarzutem naruszenia prawa UE i postępowaniem przeciw Polsce¹⁵.

Zgłoszona uwaga koresponduje z zarysowanym wcześniej kontekstem konstytucyjnym, na tle którego należy oceniać proponowaną regulację. Istnieje ryzyko, że przyjęcie projektu pociągać będzie za sobą stwierdzenie niezgodności proponowanej zmiany z Konstytucją z uwagi na nieuprawnione naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej. Uwaga dotycząca notyfikacji znajduje potwierdzenie w opinii BEOS-WPEiM-2000/25.

W opinii Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 22 października 2025 r. wskazano, że prowadzone są obecnie prace nad aktualizacją rozporządzenia w sprawie listy ważnych wydarzeń polegającą m.in. na dodaniu do listy meczów z udziałem polskich klubów w ramach Ligi Konferencji UEFA. Krajowa Rada przesłała projekt rozporządzenia do notyfikacji Komisji Europejskiej. Projekt jest w końcowej fazie konsultacji z Komisją. W związku z tym w opinii Krajowej Rady sformułowany został postulat, aby wstrzymać prace nad projektem ustawy do czasu zakończenia prac związanych z notyfikacją¹⁶.

2.

Proponowana w projekcie regulacja dotyczy nadania nowego brzmienia art. 20b ust. 2 pkt 3 u.r.t., który odnosi się do rozumienia ważnych wydarzeń na potrzeby prawa nadawcy do ich transmisji. Zmiana ta nie dotyczy praw i wolności unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

¹⁵ ID ankiety: 72284.

¹⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/59D96BE51498E9F2C1258D310046E66F/%24File/1813-001.pdf>.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

- Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz jej Prezesa,
- nadawców programów telewizyjnych, którzy nabyli prawo transmitowania wydarzeń, o których mowa w art. 20b ust. 2 pkt 3 u.r.t., oraz tych, którzy w przyszłości nabędą takie prawa,
- ogół społeczeństwa, w szczególności osoby zainteresowane ważnymi wydarzeniami, o których mowa w 20b ust. 2 pkt 3 u.r.t.,
- polskie kluby sportowe uczestniczące w rozgrywkach w ramach Ligi Mistrzów UEFA, Ligi Europy UEFA oraz Ligi Konferencji UEFA,
- Unię Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA).

B. Wpływ na społeczeństwo

Ze względu na bardzo ograniczony zakres proponowanych zmian skutki społeczne projektu będą niewielkie. Nowelizacja dotyczy bowiem dostosowania wskazanych w ustawie rozgrywek piłkarskich uznawanych przez ustawodawcę za wydarzenia o zasadniczym znaczeniu społecznym („ważne wydarzenie”) do zmian rodzajów rozgrywek, jakie w międzyczasie wprowadziła UEFA. Nie zmienia się zakres obowiązków nadawcy, który nabył prawo transmitowania tych wydarzeń.

Proponowana regulacja uaktualnia katalog rozgrywek wyszczególnionych w ustawie do zmian, jakie wprowadziła UEFA po reorganizacji rozgrywek. Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu wskazują, że istniejące rozbieżności w nazewnictwie mogą rodzić wątpliwości interpretacyjne i powodować, że nadawca nie zastosuje się do obowiązków wynikających z art. 20b u.r.t. Skutkować to może transmitowaniem tychże wydarzeń w kanałach płatnych i w efekcie może utrudniać ze względów finansowych dostęp do tych meczów. Wnioskodawcy podkreślają, że takie ograniczenie dostępu do kluczowych (ich zdaniem) wydarzeń sportowych jest niesprawiedliwe społecznie, a proponowana nowelizacja ma na celu rozwiązanie tego problemu.

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że transmisje tych wydarzeń w ogólnopolskich kanałach telewizyjnych, dostępnych bez dodatkowej opłaty, zapewnią powszechność dostępu do najważniejszych wydarzeń sportowych z udziałem polskich drużyn. Inną kwestią jest, czy w przyszłości pojawią się nadawcy chętni do zakupu praw telewizyjnych do wymienionych w ustawie rozgrywek piłkarskich mając obowiązek ich transmitowania w ogólnopolskich kanałach dostępnych bez opłaty. Co za tym idzie, zakres nowelizacji może w przyszłości być niewystarczający do realizacji głównego celu społecznego wskazywanego przez Wnioskodawców, a mianowicie powszechności dostępu do tych wydarzeń sportowych.

C. Konsultacje społeczne

Przebieg konsultacji społecznych tego projektu (kilkadziesiąt ankiet) wskazuje, że obecnie nie jest to ważka społecznie tematyka. W konsultacjach dominowały głosy krytyczne, po części związane z oceną poziomu „polskiej piłki nożnej” w wydaniu reprezentacyjnym i klubowym oraz próbą jej uprzywilejowania w stosunku do innych dyscyplin sportowych w dostępie do transmisji ogólnodostępnych.

Wskazywano także na zmiany na rynku mediów od czasu wprowadzenia pierwotnego brzmienia art. 20b u.r.t. oraz podawano w wątpliwość, czy wskazane w projekcie wydarzenia mają obecnie tak duże znaczenie społeczne: „nikt nie jest ograniczany w dobie Internetu i mnogości dostępu do różnych platform medialnych aby obejrzeć dowolne wydarzenie. Te treści absolutnie nie mają również żadnego znaczenia społecznego. Ponadto w tym czasie antenowym nadawcy mogliby umieścić znacznie bardziej wartościowe treści (np. edukacyjne) realizując lepiej swoją misję”¹⁷.

Zwrócono również uwagę na pozytywne skutki społeczne aktualnej sytuacji w dostępie do transmisji tych wydarzeń: „koszt niewspółmiernie wysoki do domniemanych korzyści. Nie zgadzam się z opisanym wpływem społecznym. Aktualnie mali przedsiębiorcy gastronomiczni organizują wydarzenia zogniskowane wokół opisanych w projekcie wydarzeń sportowych, budując lokalne społeczności, spotykające się, by wspólnie celebrować oglądanie meczy”¹⁸.

Wśród ankiet znalazły się też wypowiedzi bardziej rozbudowane oceniające tę niewielką nowelizację: „nie ma dowodów, że przełoży się to szerzej na integrację społeczną, kulturę czy edukację. To raczej emocjonalny niż systemowy argument. Projekt całkowicie pomija skutki uboczne: • Rynek mediów prywatnych: spadek przychodów z płatnych pakietów = potencjalne redukcje zatrudnienia, mniejsze inwestycje w krajowe produkcje. • Jakość oferty sportowej: mniejsze środki na produkcję transmisji, studia, komentatorów → obniżenie standardów. • Nierówność między dyscyplinami: promowanie piłki nożnej kosztem innych sportów, które nie otrzymują takiego „społecznego” wsparcia ustawowego. • Zależność od mediów publicznych: w praktyce umacnia pozycję TVP jako monopolisty w zakresie „ważnych wydarzeń”, co budzi ryzyko upolitycznienia przekazu sportowego. Choć ustawa mówi o „bezpłatnym dostępie”, w rzeczywistości to podatnicy zapłacą – poprzez finansowanie TVP z budżetu lub abonamentu. To nie jest więc realne usunięcie bariery finansowej, tylko przeniesienie kosztu z widza na całe społeczeństwo. Projekt odwołuje się do emocji kibicowskich i dumy narodowej, co wygląda bardziej jak ruch polityczny niż społeczny. Nie towarzyszy mu żadna analiza rzeczywistego zapotrzebowania, np. ilu ludzi rezygnuje z oglądania meczów z powodów finansowych”¹⁹.

¹⁷ ID ankiety: 83520.

¹⁸ ID ankiety: 78536.

¹⁹ ID ankiety: 72284.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Skutki gospodarcze projektu w największym stopniu oddziałują na podmioty gospodarcze, które świadczą usługi płatnego dostępu do przedmiotowych rozgrywek pucharowych w piłce nożnej oraz na odbiorców tego typu usług. Zgodnie z danymi Urzędu Komunikacji Elektronicznej w 2024 r. płatne usługi telewizyjne były dostarczane do 76,3% wszystkich gospodarstw domowych²⁰. Znacząca część ofert dotyczyła usług o charakterze sportowym.

Dla platform telewizyjnych i internetowych, które oferują płatny dostęp do rozgrywek pucharowych w piłce nożnej, rozwiązanie zawarte w projekcie oznacza zmniejszenie przychodów ze sprzedaży takich usług. Stanowi to niewątpliwie niekorzystną zmianę dla tych podmiotów gospodarczych. Takie ryzyko zostało również zasygnalizowane w ramach konsultacji społecznych²¹. W szerszym ujęciu może również wystąpić zmniejszenie przychodów ze sprzedaży pakietów sportowych lub nawet całego dostępu do platformy. Wydarzenia sportowe z udziałem polskich klubów piłki nożnej mogą bowiem stanowić istotną motywację dla części klientów do nabycia dostępu do płatnej platformy. W skrajnych przypadkach projekt może nawet skutkować pozbawieniem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, jeśli ta bazuje na płatnym dostępie do przedmiotowych wydarzeń sportowych. Takie ryzyko zostało również zauważone w ramach konsultacji społecznych projektu²².

Dodatkowo warto zauważyć, że w szerszym ujęciu dla podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie usług medialnych, brak dowolności w kształtowaniu oferty stanowi w pewnym stopniu ograniczenie swobody działalności gospodarczej. Wynika ono z ustawowego zakazu pobierania opłat za emisję (poza wskazanymi wyjątkami). Jest to niewątpliwie niekorzystne rozwiązanie dla przedsiębiorców, gdyż oznacza mniejszą elastyczność w konstruowaniu oferty dla klientów.

Jednocześnie dla odbiorców przedmiotowych rozgrywek pucharowych w piłce nożnej skutkiem projektu będzie zmniejszenie wydatków związanych z zapewnieniem sobie takiej rozrywki. Proponowane rozwiązanie zwiększa bowiem dostępność transmisji bez opłat tzw. ważnych wydarzeń. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogą być wydane na inne cele. Jest to korzystne rozwiązanie dla fanów futbolowych wydarzeń sportowych.

Ponadto skutki gospodarcze projektu mogą wystąpić również na rynku reklam emitowanych podczas rozgrywek pucharowych w piłce nożnej. Dotyczy to zarówno reklamodawców, jak i podmiotów emitujących reklamy. Transmisja tzw. ważnego wydarzenia w programie ogólnodostępnym bez dodatkowych opłat w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji wpłynie na zwiększenie zasięgu reklam oraz w konsekwencji na nowo ukształtuje ceny za ich emisję. Oszacowanie wartościowe

²⁰ Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego 2024 r., https://bip.uke.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/23/101/7/fn_raport_o_stanie_rynku_telekomunikacyjnego_w_2024_roku_kor.pdf.

²¹ ID ankiety np.: 106, 107 i 202.

²² ID ankiety: 159.

skutków gospodarczych w tym zakresie jest jednak znacząco utrudnione przez nieznana liczbę tzw. ważnych wydarzeń w przyszłości.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Proponowana zmiana ustawy nie powinna mieć wpływu na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektu skutkować będzie objęciem nadawców programów telewizyjnych nabywających prawa do bezpośredniej transmisji wydarzeń wskazanych w projekcie, tj. meczów lig UEFA niewymienionych obecnie w art. 20b ust. 2 pkt 3 u.r.t., obowiązkiem ich transmisji na warunkach określonych w art. 20b ust. 1 u.r.t., a więc w programie ogólnokrajowym dostępnym w całości bez opłaty.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie wprowadzenie obowiązku nadawania przez nadawców programów telewizyjnych bezpośrednich transmisji z meczów z udziałem polskich klubów w ramach Ligi Europy UEFA oraz Ligi Konferencji UEFA w programie ogólnokrajowym dostępnym w całości bez opłaty z wyłączeniem opłat abonamentowych i podstawowych opłat pobieranych przez operatorów sieci kablowych. Osiągnięcie celu zamierzonego przez Wnioskodawców nie wymaga zmiany ustawy, bowiem obowiązujące regulacje stwarzają warunki do tego, aby ustawowo określona lista ważnych wydarzeń objętych przepisami o zapewnieniu powszechnej dostępności była w miarę potrzeby rozszerzana w drodze aktu wykonawczego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Postanowienia projektu wymagają szczegółowej analizy, jeśli chodzi o ich zgodność z Konstytucją w zakresie dotyczącym wprowadzenia proponowanego w nim ograniczenia wolności działalności gospodarczej i naruszenia zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Proponowana regulacja zmieniająca ustawowy wykaz ważnych wydarzeń podlega obowiązkowi niezwłocznego powiadomienia Komisji Europejskiej w trybie określonym w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2010/13/UE.

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt ogranicza się do dostosowania katalogu rozgrywek piłkarskich uznawanych za wydarzenia o zasadniczym znaczeniu społecznym do obecnie stosowanego przez UEFA. Nie zmienia przy tym zakresu obowiązków nadawców posiadających prawa do transmisji tych wydarzeń, w związku z czym skutki społeczne regulacji nie będą znaczne. Tym niemniej wprowadzenie zaproponowanych zmian pomoże zapobiec potencjalnemu ograniczaniu transmisji do kanałów płatnych i umożliwi powszechne śledzenie tych wydarzeń przez osoby zainteresowane.

3. Skutki gospodarcze: Skutki gospodarcze projektu w największym stopniu oddziałują na podmioty gospodarcze, które świadczą usługi płatnego dostępu do przedmiotowych rozgrywek pucharowych w piłce nożnej. Proponowane rozwiązanie spowoduje zmniejszenie przychodów ze sprzedaży takich usług, pakietów programowych lub nawet dostępu do platformy. Jednocześnie dla fanów futbolu skutkiem projektu będzie zmniejszenie wydatków związanych z zapewnieniem sobie rozrywek o charakterze sportowym, a zaoszczędzone środki będą mogły być wydatkowane na inne cele. Ponadto projekt może mieć wpływ na kształtowanie się rynku reklam emitowanych podczas tzw. ważnych wydarzeń.

4. Skutki finansowe: Przedmiotowy projekt nie powinien mieć wpływu na finanse publiczne.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV)

dr Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/