



WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
W RZESZOWIE



Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
www.ukie.gov.pl



*Projekt realizowany przy wsparciu UKIE oraz ze
środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego*

Konsultacje - Przegląd Komunikatu Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej

Dr Marcin Szewczyk

Dr Agata Jurkowska

Rzeszów, marzec 2008



1. KWESTIE OGÓLNE

1.1. Od 2001 r. w dziedzinie mediów publicznych miało miejsce kilka istotnych zmian prawnych, a mianowicie przyjęcie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, przyjęcie decyzji i wspólnotowych ram w sprawie rekompensat, a także zmiany w praktyce decyzyjnej Komisji. Czy Państwa zdaniem w związku z tymi wydarzeniami należy uaktualnić komunikat w sprawie radiofonii i telewizji? A może przeciwnie – wydarzenia te nie uzasadniają przyjęcia nowego komunikatu?

Komunikat przyjęty w 2001 roku był adekwatny do sytuacji w mediach, systemie prawnym oraz procedurach decyzyjnych z roku 2001. Już samo przyjęcie nowej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych wymuszałoby, ze względu na jej poszerzający zakres regulacji dotychczas przynależnych jedynie telewizji o nowe kanały dystrybucji przekazu medialnego, rozpoczęcie prac nad zmianą komunikatu. Należy jednak ustrzec się przed mechanicznym przeniesieniem zmian w zakresie działania nowej dyrektywy na zawartość komunikatu.

Ponadto od tego czasu (2001), zmiany objęły także wprowadzenie nowego podejścia do kompensacji świadczenia usług w ogólnym interesie, wraz z określonymi w „doktrynie Altmark” kryteriami kompensacji wypracowanymi w praktyce ETS. Nie bez znaczenia pozostaje także cała pozostała sfera dorobku ETS w dziedzinie związanej z komunikatem, jak choćby sprawa T-385/07. Dotychczasowa praktyka zmian dyrektyw audiowizualnych (łącznie z dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych – AMSD) wskazuje na konieczność odnoszenia nowych zapisów do praktyki ETS. Ważnym czynnikiem uzasadniającym celowość modyfikacji komunikatu pozostaje zaawansowana w różnym stopniu realizowana przez większość państw europejskich (w tym Polskę) konwersja nadawania naziemnego z analogowego na cyfrowe, zwiększająca zarówno przepustowość łączy, jak też i włączająca szerszy zakres usług w działalność dotychczas określaną wąsko – jako przekaz audiowizualny.

Zmiany, jakie dokonały się od powstania komunikatu do chwili obecnej, są równie rewolucyjne jak te, które dokonały się od początku lat 70 do jego powstania i zmieniają w równym stopniu paradygmat telewizji, a w szczególności zagadnienia misji publicznej i status samej telewizji publicznej, jak i otoczenie sytuacji konkurencyjnej podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne.

Ponadto, dyskusja dotycząca funkcji, roli, znaczenia i miejsca we wciąż rozwijającej się technologicznie Europie telewizji publicznej, okresowo przybiera na sile i pomimo braku jednoznacznych i powszechnie akceptowanych ze względu na swoją efektywność rozwiązań, każde jednoznaczne dookreślenie i uaktualnienie zasad związanych ze sferą służby i misji publicznej w mediach ma znaczną wartość. W ostatnim czasie sprawa ta jest szczególnie istotna dla Polski, ze względu na toczącą się od początku 2007 roku wzmożoną dyskusję na temat telewizji publicznej i zasad jej finansowania oraz funkcjonowania, a także przygotowywane zmiany polskiego ustawodawstwa dotyczącego sfery audiowizualnej.



1.2. Jak opisaliby Państwo obecną sytuację konkurencyjną różnych podmiotów działających w sektorze mediów audiowizualnych? W miarę możliwości proszę przedstawić odpowiednie dane dotyczące np. głównych podmiotów, udziałów w rynku, ewolucji udziału w rynku mediów publicznych/reklamowym/inny stosownym rynku.

Sytuacja poszczególnych podmiotów działających w sektorze mediów audiowizualnych w Polsce w znacznej mierze jest ustalona.

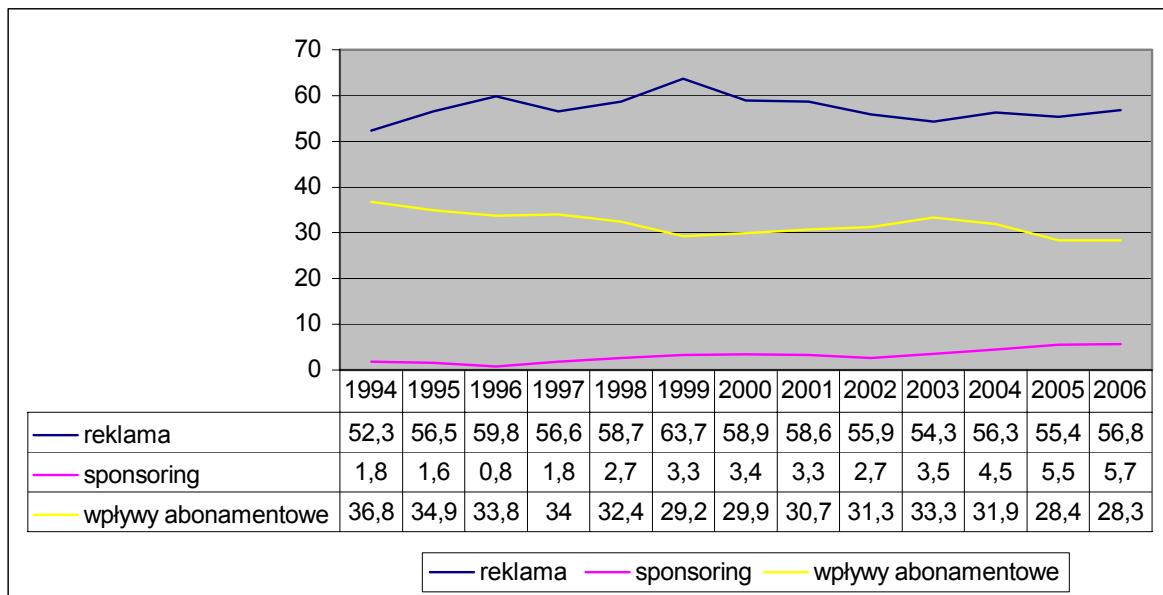
W naturalny sposób dochodzi do zmian w oglądalności, jednak ogólny kształt podziału rynku charakteryzuje się względną stabilnością i nie można obecnie mówić o rewolucyjnych zmianach w polskim systemie audiowizualnym na płaszczyźnie sytuacji konkurencyjnej lub skrajnej przewadze rynkowej któregoś z nadawców.

Głównymi graczami rynku telewizyjnego w Polsce jest nadawca publiczny – Telewizja Polska S.A. (TVP S.A.) z dwoma głównymi programami o charakterze uniwersalnym – TVP1 oraz TVP2 oraz dwaj nadawcy komercyjni – Telewizja TVN oraz Telewizja Polsat. Kilkunastoprocentowe uzupełnienie odbiorczego rynku telewizyjnego w Polsce występuje pod postacią grupy programów nadawców komercyjnych (spośród nich największy udział w rynku mają: program uniwersalny – TV4 oraz społeczno-religijny – Puls) – w tym satelitarno-kablowych oraz publicznych telewizji regionalnych.

Ogólnego obrazu dopełniają między innymi takie czynniki jak:

- emisja przez TVP S.A. tematycznych programów satelitarnych TVP Kultura, TVP Historia, TVP Sport, wraz z planowanym uruchomieniem TVP Info, TVP Rozrywka oraz TVP Parlament;
- emisja przez TVP S.A. satelitarnego programu uniwersalnego TV Polonia;
- działanie regionalnych spółek telewizji publicznej emitujących publicystyczno-informacyjny program lokalny o charakterze tematycznym;
- emisja przez Telewizję TVN programów satelitarnych: uniwersalnego TVN7 oraz tematycznych TVN 24, TVN Meteo, TVN Turbo, TVN Style, TVN Gra, iTVN, TVN Med, TVN Lingua;
- nadawanie przez Spółkę Polskie Media S.A. programu TV4 związanego z telewizją Polsat poprzez współpracę programową i sprzedaż czasu reklamowego;
- przynależność do Telewizji Polsat jednej z trzech polskich platform cyfrowych o blisko pięćdziesięcioprocentowym udziale w rynku odbiorców platform cyfrowych, wiążąca się z emisją dodatkowych programów autorskich tego nadawcy, jednak poza Polsatem 2 dostępnym powszechnie za pośrednictwem satelity i nie mającym znaczącego wpływu dla kształtu rynku oglądalności, są one dostępne jedynie za pośrednictwem platformy cyfrowej Telewizji Polsat oraz w wybranych sieciach kablowych.

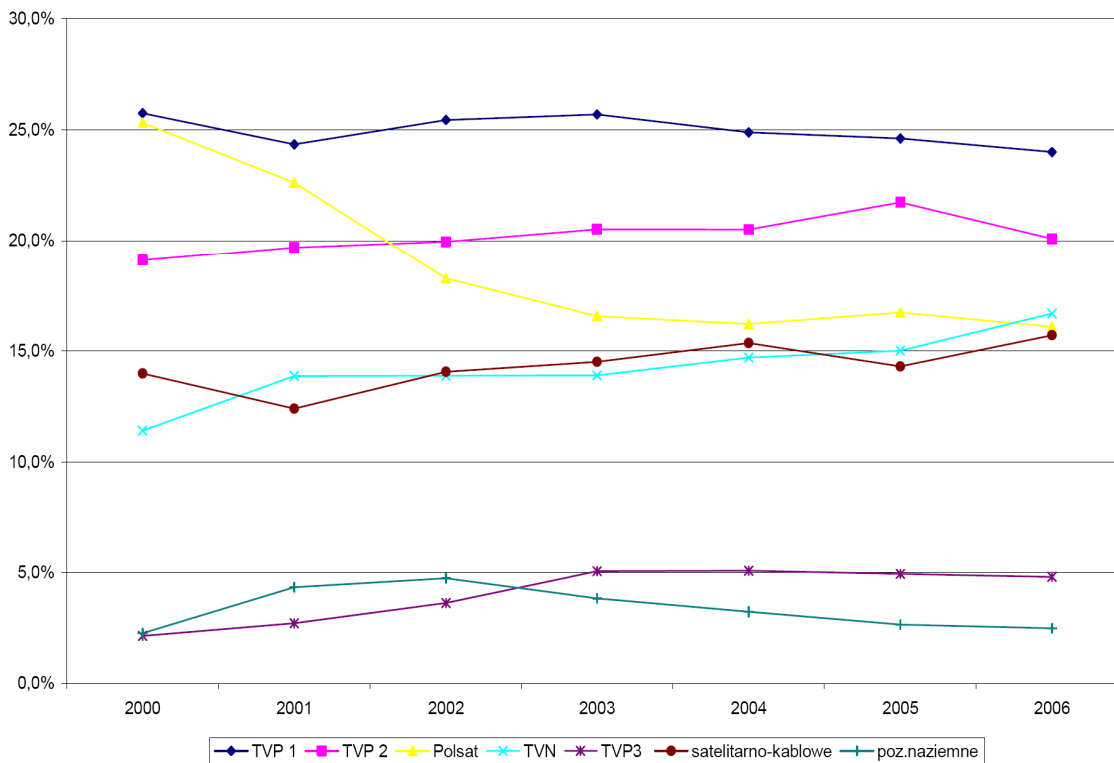
Niewątpliwie elementem znaczącym dla ogólnego obrazu rynku medialnego jest wskazanie na udział w finansowaniu działania jedyne go nadawcy publicznego – TVP S.A - przychodów z innych źródeł niż abonament, jako elementu udziału w rynku reklamowym - z natury przynależnym telewizjom komercyjnym. Zmianę udziału finansowania telewizji publicznej z trzech zasadniczych źródeł w latach 1994-2006 przedstawia poniższy wykres.



Uwaga: wartości pozostałe do 100% zawierają sprzedaż audycji oraz inne usługi świadczone przez TVP.
Źródło: Sprawozdania KRRiT z rocznego okresu działalności wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji, część informacyjna, za lata 1999-2006

Większość danych liczbowych przedstawionych w niniejszej opinii nie wykracza poza 2006 rok, ze względu na to, iż nowsze dane pojawiają się jedynie w postaci informacji cząstkowych, a kompleksowe ich opracowanie zawarte będzie w corocznym *Sprawozdaniu KRRiT z rocznego okresu działalności wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji* przygotowywanym na marzec każdego roku. Opinia uwzględnia jednak także tendencje i zmiany charakterystyczne dla 2007 i początku 2008 roku.

Poniższy wykres przedstawia udział programów poszczególnych głównych nadawców w rynku oglądalności w latach 2000-2006. Można uznać - pomimo nieznacznych zmian i okresowego wzrostu oglądalności głównego programu Telewizji Polsat do blisko 20% i spadków oglądalności TVP poniżej 16 % (liczonych w skali tygodniowej), a także nieznacznego wzrostu udziału programów satelitarno-kablowych - że wskazane tu tendencje odpowiadają także okresowi od początku 2007 do pierwszych miesięcy 2008 roku.



Źródło: Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2006 roku, KRRiT, Warszawa 2007, s. 145

W tym miejscu należy także zaznaczyć, że od 1995 roku, gdy telewizja publiczna osiągała 75% oglądalności, jej udział w rynku odbiorczym malał, by pod koniec lat 90. względnie się ustabilizować, co doprowadziło do obecnego stanu, który - dokonując pewnych uogólnień - charakteryzuje się równym podziałem oglądalności pomiędzy wszystkie telewizje komercyjne oraz nadawcę publicznego, z nieznaczną przewagą tego drugiego.

Bardzo trudne do jednoznacznej interpretacji są dane dotyczące realnych wpływów z reklam. Korzystanie z oficjalnych cenników nadawców jest mało wiarygodne, ze względu na praktykę podcięcia cenowego, przejawiającego się w stosowaniu upustów i rabatów sięgających w przypadku nadawców komercyjnych niejednokrotnie 60-70%. Według danych pochodzących z cenników wpływy z reklam wszystkich nadawców komercyjnych przekraczają dwukrotnie wpływ z reklam w telewizji publicznej, jednak o wiele bardziej wiarygodne wydają się szacunkowe dane wskazujące na kilkunastoprocentową przewagę wpływów z reklam TVP wobec wpływów wszystkich nadawców komercyjnych.

Ogólny obraz sytuacji konkurencyjnej na polskim rynku audiowizualnym uzupełniony jest przez satelitarnych nadawców cyfrowych oraz nadawców kablowych (trzeci co do wielkości w Europie rynek operatorów kablowych – ponad 600 operatorów). Jednak ze względu na redystrybucyjny charakter ich działalności, nie mają oni większego znaczenia dla odpowiedzi na to pytanie. Ponadto redystrybucja poza koniecznością realizacji zasady *must carry* w połączeniu z *must offer* nie powinna podlegać zasadom związanym z realizacją misji publicznej.



1.3. Jak Państwa zdaniem będzie rozwijać się sytuacja w tym sektorze i jakie wyzwania widzą Państwo dla niego w przyszłości? Czy uważają Państwo, że w kontekście tych wydarzeń bieżące przepisy będą nadal stosowne, czy też konieczne będą ich zmiany?

Możliwości rozwoju sytuacji w polskim sektorze telewizyjnym, zostały wskazane przede wszystkim w corocznych sprawozdaniach i opracowaniach analitycznych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT). Wśród zmian, jakie są tam wskazywane, zasadnicze miejsce zajmują:

- cyfryzacja – wiążąca się zarówno z rozwojem satelitarnych platform cyfrowych (także ilościowym), konwersją polskiego systemu przekazu naziemnego analogowego na naziemny cyfrowy, ewolucją kablowego przekazu w cyfrową jego wersję wraz ze poszerzaniem zakresu usług oferowanych tą drogą rozsiewczą, jak i zwiększeniem ilościowym i jakościowym telewizji mobilnej; i
- tematyzacja – wyrażająca się zwiększeniem oferty telewizji tematycznych – niestety najczęściej dystrybuowanych drogą satelitarno-kablową, obejmująca tak telewizję publiczną, jak i komercyjną.

Pomimo znacznego zakresu, jaki pozostaje w zasięgu wskazanych zmian, nic nie wskazuje na to, aby podział rynku, zarówno pod względem oglądalności, jak też i udziału w rynku reklamowym, miał ulec drastycznej zmianie. Unowocześnienie przekazu pozwoli jedynie na utrzymanie nadawcom *status quo*, natomiast nie ma szansy na przekazanie przewagi na rynku audiowizualnym któremukolwiek z nich. Utrwaleniu powinien ulec wysoki poziom oglądalności TVP1, a także – poprzez zwiększanie oferty programów tematycznych – może wzrosnąć pozycja telewizji publicznej w udziale w rynku oglądalności.

W dokumentach KRRiT¹, poza opisanym niżej aspektem ustawodawczym wskazane są także innego rodzaju bariery rozwojowe, które mogą ograniczać rozwój sektora audiowizualnego w Polsce:

- bariery techniczne rozwoju, brak wolnych częstotliwości;
- opóźnienie we wdrożeniu naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej;
- wydłużone procedury uzgodnień technicznych pomiędzy Nadawcą/Koncesjonariuszem a Krajową Radą Radiofonii i Telewizji i Urzędem Komunikacji Elektronicznej (UKE);
- bariery ekonomiczne i rynkowe, wpływ procesów integracyjnych.

Natomiast jeśli chodzi o konieczny kierunek zmian legislacyjnych w dokumencie z 2008 roku KRRiT² postuluje zmiany w kilku dziedzinach. Wśród nich znalazły się takie zagadnienia, jak:

- uregulowanie kwestii finansowania oraz modelu prawno-organizacyjnego spółek publicznej radiofonii i telewizji;
- dostosowanie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. do rozwoju technologicznego usług audiowizualnych, w tym zapewnienie neutralności technologicznej przepisów w tym zakresie;
- nowelizacja przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, mówiącego o zobowiązaniu do przeznaczania co najmniej 33% kwartalnego czasu nadawania w programie utworów słowno-muzycznych na utwory, które są wykonywane w języku polskim;
- doprecyzowanie przepisów dotyczących ochrony małoletnich widzów
- wprowadzenie pakietu regulacji dotyczących zagadnień związanych z cyfryzacją przekazu

¹ Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2006 roku, KRRiT, Warszawa 2007, s. 176-182.

² Opinia KRRiT o projekcie ustawy w sprawie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 21 stycznia 2008 roku.



- uregulowania kwestii abonamentu radiowo-telewizyjnego;
- misja publiczna;
- brak uregulowań *must carry* połączonych z *must offer*;
- zmiany wynikające z obowiązku implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/65/WE z dnia 11 grudnia 2007 roku.

Podstawowe wyzwania, jakim będzie musiał sprostać polski system medialny i ich uregulowanie – szczególnie w przypadku zasad abonamentu oraz kwestii związanych z realizacją misji telewizji publicznej - mogą wprowadzić zmiany o charakterze rewolucyjnym, całkowicie zmieniając sytuację na polskim rynku mediów. Zależy to od sprawności prawotwórczej polskiego ustawodawcy. Praktyka polskich regulacji w sektorze medialnym wskazuje jednak, że zagadnienia abonamentu oraz misji publicznej każdorazowo przy próbie zmiany dotyczących ich zapisów wywołują szeroką dyskusję, w którą angażują się wszyscy uczestnicy rynku polskich mediów audiowizualnych i która znajduje znaczący oddźwięk w polskim społeczeństwie. Być może rozwiązania i wzory wskazane w nowym komunikacie, pozwoliłyby sięgnąć do gotowych rozwiązań w postaci dobrych praktyk i ułatwić uregulowanie polskiej sytuacji w tych dwóch obszarach. Rola komunikatu jest tu nie do przecenienia, pod warunkiem jednak, że pojawią się w nim odesłania do konkretnych, możliwie aktualnych dobrych praktyk, mogących wesprzeć wypracowanie regulacji, które odpowiadałyby nie tylko obecnym potrzebom, ale miały szansę pozostać efektywne także przy nieuniknionych przemianach sektora audiowizualnego i związanych z nimi nowymi problemami.

2. OCENA ZGODNOŚCI NA MOCY ART. 86 UST. 2 TRAKTATU WE WRAZ Z KOMUNIKATEM W SPRAWIE RADIOFONII I TELEWIZJI

2.1. ZGODNOŚĆ Z DECYZJĄ KOMISJI I WSPÓLNOTOWYMI RAMAMI W SPRAWIE REKOMPENSAT Z TYTUŁU ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH

2.1.1. Czy uważają Państwo, że (przynajmniej niektóre) wymogi zawarte w decyzji i wspólnotowych ramach w sprawie rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych powinny zostać zawarte w zmienionym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji? Proszę wyjaśnić, dlaczego.

Nowy komunikat w sprawie radiofonii i telewizji musi uwzględniać nowoczesne, promowane od kilku lat przez Wspólnotę, podejście do kompensacji świadczenia usług w ogólnym interesie. Warunki dopuszczalnych rekompensat dla podmiotów świadczących usługi w ogólnym interesie określone są formalnie w decyzji Komisji i wspólnotowych ramach w sprawie rekompensat, niemniej jednak u podstaw tych aktów leży „doktryna Altmark” obejmująca kryteria kompensacji wypracowane przez ETS w wyroku w sprawie *Altmark* w 2003 r. Naturalnie, kryteriami tymi nie posługuje się komunikat KE w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r.

Wprowadzenie kryteriów kompensacji usług w ogólnym interesie do komunikatu KE w sprawie radiofonii i telewizji jest uzasadnione. Co do zasady, reguły rekompensowania usług publicznych stanowią istotne uzupełnienie regulacji dotyczących pomocy publicznej. Argumentem przemawiającym za zawarciem w zmienionym komunikacie kryteriów kompensacji jest



okoliczność, że wskazanie tych warunków stanowi równocześnie określenie zakresu dozwolonego subsydiowania. Skoro ustawodawca wspólnotowy przyjmuje, że w odniesieniu do sektora radiofonii i telewizji konieczne jest wydanie dokumentu o szczegółowych zasadach stosowania przepisów o pomocy publicznej, to należy założyć, że sektor ten wymaga również uszczegółowionych wytycznych dotyczących kompensowania świadczenia usług publicznych. Jeśli zatem Komisja decyduje się na wydanie aktu typu *lex specialis* (nawet jeśli jest to prawo miękkie) w dziedzinie prawa subwencyjnego dla radiofonii i telewizji (aktem takim jest komunikat KE), to tę samą zasadę należy przyjąć również w odniesieniu do reguł rekompensowania usług w ogólnym interesie – istnieje decyzja KE i wspólnotowe ramy, stanowiące *lex generalis* w tej dziedzinie, należy wypracować zatem reguły szczególne (*lex specialis*) w odniesieniu do sektora nadawczego.

2.1.2. Jeśli tak, proszę wyszczególnić wymogi, które powinny zostać zawarte oraz wyjaśnić, jakie zmiany byłyby odpowiednie dla sektora nadawczego (zob. również pytania poniżej, zwłaszcza te dotyczące nadmiernych rekompensat; pkt 2.6).

Zasadnicze wymogi kompensowania działalności, jakie miałyby zostać określone w zmienionym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji, powinny bazować na „kryteriach Altmark”, tj.:

- (1) przedsiębiorca dostarczający usługi w ogólnym interesie gospodarczym musi wywiązywać się ze swoich, jasno określonych, zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych;
- (2) wskaźniki dla wyliczania wysokości przyznawanej rekompensaty powinny być ustalone z góry, w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria;
- (3) wysokość rekompensaty nie może przewyższać całości lub części kosztów świadczenia usług poszerzonych o „rozsądny” zysk;
- (4) o ile przedsiębiorca świadczący usługi w ogólnym interesie nie został wyłoniony w procedurze zamówień publicznych, określenie wysokości rekompensaty musi nastąpić na podstawie analizy kosztów, jakie poniósłby przeciętny, dobrze zarządzany przedsiębiorca.

Postulowane byłyby zamieszczenie w komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji następujących wymogów co do rekompensat:

- (1) wysokość rekompensaty (odpowiednik art. 5 ust. 1 zd. 1 dec. KE z 2005);
- (2) sposoby obliczania kosztów na potrzeby wyznaczenia wielkości rekompensaty (w jakiej wysokości powinna być udzielona rekompensata, gdy:
 - cała działalność nadawcy polega na wykonywaniu misji publicznej (rekomenduje się, aby rekompensata objęła wszystkie koszty tego nadawcy,
 - nadawca prowadzi zarówno „działalność misyjną”, jak i działalność komercyjną (odpowiednik art. 5 ust. 2) dec. KE z 2005).

Komunikat powinien proponować zasady obliczania – w celu wyznaczenia wysokości rekompensaty - kosztów stałych i zmiennych działalności nadawców.

- (3) zasady postępowania z „nadmiernymi” rekompensatami.

Do rozważenia pozostaje natomiast określenie wymogów (kryteriów) ilościowych dopuszczalności rekompensowania. Usługi nadawcze są na tyle specyficzne, że być może nawet stosunkowo duzi nadawcy, posiadający znaczące obroty, powinni mieć zagwarantowane rekompensaty za świadczenie usług publicznych (decyzja KE z 2005 r. nie stosuje się do tych przedsiębiorstw, które mają 100 mln obrotu rocznie i dla których rekompensata nie przekracza 30



mln). Zasadą powinien być proporcjonalny stosunek wysokości rekompensaty do zawartości misji publicznej w mediach, wyliczanej ze względu na kryterium udziału jej realizacji w określonym paśmie czasowym w odniesieniu do jego oglądalności.

2.2. DEFINICJA MISJI PUBLICZNEJ

2.2.1. Proszę przekazać informacje o definicji misji publicznej w Państwa kraju, w szczególności odnośnie do działalności nowych mediów.

Misja publiczna w Polsce nie została *explicite* określona w ustawie o radiofonii i telewizji. Jednak w rozdziale 4, art. 21, wskazane zostały zadania oraz powinności przynależne mediom publicznym, poprzez ich wskazanie, określając pośrednio, czym jest misja publiczna. Są one zgodne z zapisami interpretacyjnymi Protokołu na temat systemu radiofonii i telewizji publicznej w państwach członkowskich, stanowiącym załącznik do TWE (dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego w 1997 roku). Ponadto w 1994 roku TVP opracowała dokument *Misja Telewizji Polskiej S.A. jako nadawcy publicznego*, który wraz z bardziej ogólnym dokumentem *Zasady realizowania przez Telewizję Polską S.A. misji publicznej z 2005 roku* określają stosunkowo precyzyjnie zakres działania misji publicznej w Polsce. Jest ona doprecyzowana nie tylko wobec celowych zasad przynależnych europejskim nadawcom publicznym, ale także znajduje swoją podstawę w zasadach, które u początku kształtowania telewizji publicznych zostały przyjęte przez BBC. Naturalnie znalazły one swoje dookreślenie i wyraźne wskazanie wobec specyfiki polskiej sytuacji, jednak nie ma w nich nic sprzecznego z pierwotnymi zasadami. Uznano nawet triadę informacja – edukacja - rozrywka, uzupełnioną o szczególną troskę wobec widzów nieletnich.

Mimo tych zapisów, w polskim prawodawstwie nie pojawia się żadna konkretna definicja misji publicznej, spełniająca wymagania stawiane przez art. 86 ust. 2 TWE. Podobnie w żadnych obowiązujących dokumentach legislacyjnych oraz programowych nie znalazły miejsca wyraźne i szczegółowe zapisy pozwalające na odnoszenie działalności publicznej do owych mediów.

2.2.2. Czy Państwa zdaniem należy doprecyzować rozróżnienie między usługami publicznymi a innymi rodzajami działalności? Jeśli tak, jakie środki mogłyby umożliwić takie doprecyzowanie (np. ustanowienie przez państwo członkowskie listy przykładowych rodzajów działalności komercyjnej nieobjętych misją publiczną)?

Z polskiego punktu widzenia precyzyjne dookreślenie rozróżnienia pomiędzy usługami publicznymi a innymi rodzajami działalności w sektorze audiowizualnym wydaje się koniecznością. W szczególności, wobec rozważanej możliwości wprowadzenia systemu powierzenia (w polskiej sytuacji pod postacią licencji, a nie w procedurze przetargowej – zatem miałyby tu zastosowanie 4. kryterium Altmark) realizacji misji publicznej – ponieważ w procesie hybrydyzacji nadawcy określani jako komercyjni emitują audycje o charakterze misyjnym – o ile przynoszą im one zysk, a także ze względu na wciąż poszerzający się wachlarz sposobów dystrybucji przekazu audiowizualnego.

Sformułowanie *czarnych* lub *białych list* związanych z dookreśleniem misji powinno opierać się przede wszystkim na wskazaniach dotyczących celowości przekazu, zawartości treściowej



audycji oraz ewentualnie formy przekazu. Nie istnieje jednak możliwość stworzenia list o charakterze pełnym i skończonym. Należy pamiętać o drugiej z trzech reguł opracowanych w 1999 roku przez BBC jako podstawach działania nadawcy publicznego – mówiącej, że dla takiego nadawcy misją staje się taki przekaz, którego brakuje w ramach konkurencyjnego rynku medialnego. Znaczy to, że w ramach misji publicznej należy realizować taki przekaz i w takiej formie, w jakiej pozostawiony bez wymuszających te działania regulacji sektor prywatny nie dostarcza. Dlatego też interpretacja zapisów, jakie znalazłyby się na liście, wraz z uprawnieniem do jej modyfikacji należałoby powierzyć grupie ekspertów, która we współpracy z regulatorem – KRRiT oraz ewentualnie UKE, posiadałaby także kompetencje do przyznawania ewentualnych licencji.

Należy brać pod uwagę także możliwość rezygnacji z ustalania konkretnych list i wyznaczenie wysokich standardów dla programów i audycji realizujących działalność misyjną. Takie rozwiązanie, pomimo iż mniej konkretne, mogłoby o wiele bardziej odpowiadać potrzebom rynku medialnego i stanowić lepsze rozwiązanie, w szczególności ze względu na ciągłą ewolucję technologiczną sektora audiowizualnego, dając jednocześnie, przy założeniu wysokich kwalifikacji członków tego ciała, większe kompetencje powołanej grupie ekspertów.

2.2.3. W ramach bieżącego komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji inny rodzaj działalności niż programy telewizyjne w tradycyjnym sensie może stanowić część misji publicznej, pod warunkiem że spełnia te same potrzeby demokratyczne, społeczne i kulturalne. Czy przepis ten wystarczająco określa dopuszczalny zakres takiej działalności publicznej? Dlaczego? Jeśli nie, czy uważają Państwo, że dodatkowe wyjaśnienia należy uwzględnić w zmienionym komunikacie o radiofonii i telewizji?

Bazując na zasadzie subsydiarności, należy pozostawić państwom członkowskim możliwość doprecyzować kryteriów uznawania elementów innego rodzaju działalności niż programy telewizyjne w tradycyjnym sensie, za składnik misji publicznej. Obecnie pojawiające się w komunikacie dookreślenie mówiące o tym, że nowym formom przekazu medialnego mogą być przypisywane zadania realizacji misji publicznej, o ile „służą one zaspakajaniu tych samych demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa”, wydaje się wystarczającą podstawą dla państw członkowskich do podejmowania własnych, szczegółowych decyzji w tej materii. Istnieje oczywiście możliwość pełniejszego dookreślenia kryteriów – w szczególności w oparciu o celowość przekazu i jego wysokie standardy, jednak należy je przygotować z wielką ostrożnością i starannością, aby nie zawęzić pola działania państw członkowskich w tej dziedzinie.

2.2.4. Czy Państwa zdaniem ogólne podejście stosowane ostatnio w praktyce decyzyjnej Komisji (tj. określanie misji publicznej na podstawie oceny *ex ante* działalności nowych mediów) może być uwzględnione w zmienionym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji?

Uwzględnienie zasady oceny *ex ante* może znaleźć swoje miejsce, jako podejście odzwierciedlające praktykę stosowaną przez Komisję, jednak nie powinno ono być jedyną możliwą ścieżką określania misji publicznej wobec nowych mediów przez państwa członkowskie.



Dynamika zmian technologicznych i rynkowych wymusza przyjęcie konkretnych zasad, jednak każde z państw członkowskich powinno wybrać własną metodę oceny. Należałoby jedynie, poza uwzględnieniem w komunikacie systemu oceny *ex ante*, wskazać inne – bazujące na dobrych praktykach (jak choćby brytyjski system Public Value Test – PTV) - propozycje możliwych sposobów określania publicznego charakteru działalności nowych mediów.

2.2.5. Czy w zmienionym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji należy dokładniej określić zakres oceny *ex ante* misji publicznej, dokonywanej przez państwa członkowskie?

W przypadku umieszczenia w komunikacie odwołania do oceny *ex ante* ze wszech miar słuszne wydaje się wskazanie na szczegółowy jej zakres, co pozwoli, w przypadku wyboru tego systemu przez państwo członkowskie, na efektywniejsze jej stosowanie.

2.2.6. Które usługi lub kategorie usług powinny Państwa zdaniem podlegać ocenie *ex ante*?

Bardzo ważnym z punktu widzenia efektywności realizacji misji publicznej, podobnie jak jej precyzyjna definicja, jest przyjęcie jednolitych kryteriów oceny dla wszystkich rodzajów usług. Tak też jest w przypadku przyjęcia zasad oceny realizacji misji *ex ante*. Pozwoli to na niefaworyzowanie żadnej z nich i da równą podstawę, przynajmniej z punktu widzenia stosunku do realizacji misji publicznej, na ich równomierny rozwój, bez nienaturalnego wyłączenia ich z określonych kryteriów oceny, a tym samym pozwoli zachować zasady konkurencji. W przypadku zastosowania innego systemu oceny, także powinien być on jednolicie ustalony dla wszystkich usług i ich kategorii, z oczywistym uwzględnieniem ich specyficznego w każdym przypadku, charakteru.

2.2.7. Czy zmieniony komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać podstawowe zasady dotyczące proceduralnych i materialnych aspektów takiej oceny (np. uczestnictwa podmiotów trzecich lub możliwych kryteriów oceny, w tym na przykład płatności na ściśle określone cele, potrzeb obywateli, dostępnej oferty rynkowej, kosztów dodatkowych, wpływu na konkurencję)?

Zasady dotyczące kwestii proceduralnych mogą zostać jedynie wskazane w Komunikacie jako przykład dobrej praktyki. Z pewnością wśród nich powinno się znaleźć wskazanie na wartość dodaną wynikającą z zaangażowania w procedury oceny grupy niezależnych ekspertów, a nawet na zasadach konsultacji – przedstawicieli sektora audiowizualnego, podnoszących znacznie wiarygodność i miarodajność samej oceny. Natomiast w przypadku pozostałych aspektów takiej oceny konieczne jest przede wszystkim odniesienie się do zasad ułatwiających jej przeprowadzenie. Z pewnością należą do nich elementy wskazane w pytaniu, takie jak doprecyzowanie zasad płatności na ściśle określone cele, wraz z uznaniem celu działania audiowizualnego jako jednego z zasadniczych kryteriów oceny. Cel musi być bezwzględnie powiązany z zaspakajaniem potrzeb demokratycznych, społecznych i kulturalnych społeczeństwa. Należy także rozważyć możliwość ściślejszego doprecyzowania celów tej działalności i co za tym idzie oceny.



Przy realizacji misji publicznej należy kierować się w najwyższym stopniu takimi zasadami, jak: *wolność słowa i prawo do odpowiedzi, pluralizm, ochrona praw autorskich, promocja różnorodności kulturalnej i językowej, ochrona niepełnoletnich i godności człowieka, ochrona konsumentów* w stopniu doskonałym i w pełni je realizować, co więcej powinny to być elementy stanowiące podstawę do konstruowania systemu oceny realizacji misyjności publicznej, czy to wobec nadawcy publicznego czy też w przypadku stopnia oceny realizacji powierzania misji publicznej. Skoro pojawia się możliwość zlecenia realizacji elementów misji publicznej także nadawcom komercyjnym, a nadawca publiczny przestaje być definiowany jako jedyny (choć nie zasadniczy) realizator tej misji, to kryterium jego nawet nie tyle oceny, ale i podstaw jego funkcjonowania, powinno znajdować się dokładnie w zakresie określonym przez powyższe wartości, przyporządkowane całemu sektorowi nadawczemu, ale w szczególny sposób obowiązujące nadawcę publicznego.

Pomocne może być także odwołanie się do kilku spośród zasad systematycznie opracowanych przez BRU w latach 80. jako wyznaczników służby publicznej:

- dbałość o jak najszerszy dostęp społeczeństwa do odbioru przekazu,
- konieczności zaspakajania wszystkich gustów i oczekiwań,
- dbałości w zawartości i strukturze programowej o mniejszości, szczególnie w jakiś sposób upośledzone,
- prymat jakości nad oglądalnością.

Możnaby także wykorzystać jako podstawę do opracowania kryteriów oceny opisową definicję misji publicznej, zaproponowaną przez Thomasa w 1998 roku:

- jakość – jako element polityki kulturalnej w odniesieniu do zapewnienia dostępu szerokim rzeszom społeczeństwa do kultury, do produkcji niezależnych i do wartościowych form audycji telewizyjnych;
- adekwatność i bezstronność – szczególnie związane z edukacją i informacją, jako elementem szerszej polityki w stosunku do społeczeństwa;
- pluralizm i zróżnicowanie – reprezentowanie jak najszerszych poglądów i promocja różnorodnych kontekstów zagadnień mogąca zaspokoić oczekiwania jak największej liczby odbiorców;
- dostępność – pełen dostęp obywateli do usług oferujących wysoką jakość informacji i różnorodnych kontekstów;
- smak i przyzwoitość – ochrona konsumentów, w szczególności nieletnich, przed szkodliwym wpływem medium wynikającym z zawartości przekazu;
- międzynarodowa konkurencja – jako element polityki państwa, utrzymanie wysokiego poziomu konkurencyjności całego programu w obliczu rynków zagranicznych.

Większość spośród tych kryteriów jest stosunkowo rygorystyczna – w szczególności, gdyby je literalnie zastosować do nowych mediów, jednak wyznaczniki te pozostają w sposób oczywisty tylko pewną propozycją dodatkowych zasad, jakie należałoby wskazać w komunikacie. Mimo to jakiegokolwiek analogiczne dookreślenie systemu oceny pozwoliłoby na zwiększoną efektywność oceny.

W ramach kształtowania tego typu kryteriów oceny bezwzględnie należy uzależnić ją od dostępnej oferty rynkowej oraz wpływu na sytuację konkurencyjną, w szczególności w oparciu o dokument „Stosowanie art. 92 i 93 TWE w odniesieniu do udziałów organów publicznych”, komunikat Komisji „Stosowanie art. 92 i 93 TWE oraz art. 5 dyrektywy Komisji 80/723/EWG w



odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych w sektorze wytwórczym” oraz Protokół na temat systemu radiofonii i telewizji publicznej w państwach członkowskich, stanowiącym załącznik do TWE.

2.2.8. Biorąc pod uwagę, że publiczny charakter takiej działalności można określić różnymi sposobami, do jakiego stopnia zmieniony komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać inne możliwe sposoby?

Patrz odpowiedź na punkt 2.2.4

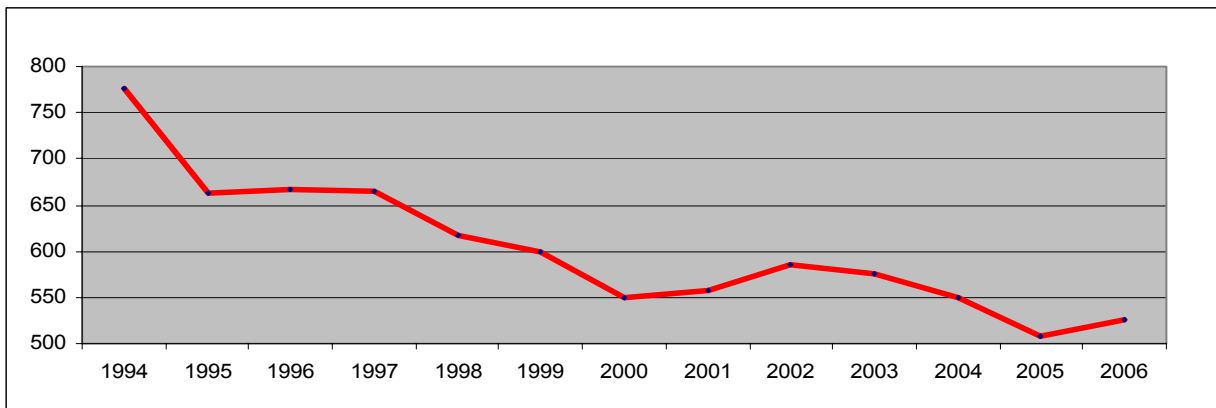
2.3. POWIERZENIE MISJI I NADZÓR

2.3.1. Proszę wyjaśnić, w jaki sposób w Państwa kraju powierzana jest misja. Czy procedura prowadząca do powierzenia misji jest przedmiotem konsultacji publicznej? Do jakiego stopnia misja nadawcy jest określona w prawnie wiążących aktach zawierających zobowiązanie do realizacji misji? Do jakiego stopnia realizacja i określenie dokładnego zakresu działalności leży w gestii nadawców publicznych? Czy któreś z tych „środków realizacji” są dostępne publicznie?

W polskim systemie audiowizualnym nie pojawia się możliwość powierzenia wykonywania misji publicznej. Jest ona na stałe przypisana do mediów publicznych. W związku z tym nie ma możliwości jakiegokolwiek konsultacji procedury prowadzącej do powierzania misji. Co więcej – nie ma także przyjętej definicji misji publicznej. Misja nadawcy publicznego pod postacią zadań i powinności została określona w rozdziale 4, art. 21, ustawy o radiofonii i telewizji. Więcej: patrz odpowiedź na pytanie 2.2.1

Realizacja i określenie szczegółowego zakresu działalności leży jedynie w gestii nadawcy publicznego, w oparciu o ogólne zapisy ustawy o radiofonii i telewizji oraz o dwa dokumenty programowe opracowane przez samego nadawcę: *Misja Telewizji Polskiej S.A. jako nadawcy publicznego* z 1994 roku oraz *Zasady realizowania przez Telewizję Polską S.A. misji publicznej* z 2005 roku. W związku z tym żaden ze „środków realizacji” misji nie jest dostępny publicznie.

Bardzo ważnym czynnikiem kształtującym możliwość realizacji i powierzania misji publicznej w polskich mediach jest problem abonamentu radiowo-telewizyjnego. O ile przychody radiofonii publicznej z abonamentu kształtują się w granicach 75% całego budżetu, o tyle w telewizji publicznej stanowią one zaledwie około 30% (szczegółowy podział na lata został wskazany na wykresie w odpowiedzi na pytanie 1.2). Należy przy tym zaznaczyć, że od lat niezmienniana sytuacja prawna w zakresie ściągalności abonamentu doprowadziła do sytuacji, w której za korzystanie z odbiorników telewizyjnych opłaty są wnoszone przez mniej niż 40% zobowiązanych (średnia w państwach Unii Europejskiej to około 90%) i wielkość ta przejawia tendencję spadkową, nawet i o 10% w stosunku do skali roku poprzedniego. Ilustruje to pośrednio poniższy wykres przedstawiający realne wpływy abonamentowe w latach 1994-2006 (w mln zł).



Źródło: Sprawozdanie Zarządu z wykorzystania przez TVP S.A. wpływów z opłat abonamentowych na realizację misji publicznej w 2006 roku, s. 8

Niski poziom ściągłości abonamentu doprowadził do sytuacji, w której, pomimo niskich społecznych ocen misyjności programów TVP S.A., niemalże realny wyraz znalazła zasada: *ile abonamentu, tyle misji* i niejednokrotnie służy ona usprawiedliwianiu działań nadawcy publicznego, gdyż emitowane przez niego audycje nie zawsze spełniają życzeniowe dookreślenie podstaw misji *aby programy dobre były popularne, a popularne były dobre*, a o działalności komercyjnej mówi się, że jest ona konieczna w celu pokrycia kosztów realizacji misji publicznej nadawcy.

Problem powierzania misji wiąże się także z wzmożoną dyskusją toczącą się w ciągu ostatnich kilku miesięcy w Polsce, dotyczącą kształtu finansowania telewizji i radiofonii publicznej, wywołaną zmianami w ustawie o radiofonii i telewizji zaproponowanymi przez polski rząd. Co prawda zmiany te dotyczą wyłącznie regulatora – KRRiT oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej, jednak deklaracje polityków i szeroki dyskurs społeczny dotknął także innych dziedzin opisanych we wspomnianej ustawie.

Najwięcej kontrowersji budzi zagadnienie abonamentu oraz realizacji samej misji. Po raz kolejny powracają pomysły mające uzdrowić sytuację w tej dziedzinie. Jak dotąd dominuje jednak stanowisko zmierzające, wzorem niektórych państw członkowskich, do całkowitej likwidacji abonamentu (co w polskich warunkach mogłoby doprowadzić do upadku publicznej radiofonii, która w 75% procentach jest uzależniona od tej formy finansowania) stanowiącego podstawę realizacji misji, podczas gdy rozwiązaniem o wiele bardziej demokratycznym i odpowiednim do polskiej sytuacji byłoby podniesienie poziomu ściągłości abonamentu, choćby przez sprawdzone w innych krajach, wprowadzenie zasady domyślnego posiadania odbiornika, poszerzenie zakresu abonamentu na urządzenia służące do odbioru obrazu i dźwięku przy wykorzystaniu komputera oraz wprowadzenie niewielkiej ryczałtowej opłaty (np. 0,20 EUR) dla posiadaczy telefonów komórkowych z wbudowanym tunerem radiowym lub możliwością odbioru telewizji mobilnej, co w połączeniu z nałożeniem na sprzedawcę obowiązku rejestracji kupującego i przeniesieniem kompetencji do ściągania zaległości na Urzędy Skarbowe, podobnie jak ma to miejsce w przypadku mandatów za wykroczenia drogowe, z zastrzeżeniem, że abonament nie stałby się kolejnym podatkiem, byłoby znaczącym krokiem w stronę rozwiązania problemu finansowania nadawców publicznych i po części rozwiązaniem problemu realizacji przez nich misji publicznej. Umożliwiłoby to jednocześnie, poprzez zwiększenie środków pochodzących z wpłat, podjęcie próby wprowadzenia procedur powierzania misji publicznej innym nadawcom niż nadawca publiczny.



Propozycje związane z realizacją misji publicznej zmierzają do wprowadzenia licencji na emisję audycji realizujących misję, jednak brak jak dotąd szczegółowych propozycji rozwiązań, które w realny sposób mogłyby w ten sposób poprawić realizację misji, a biorąc pod uwagę naciski polityczne oraz zabezpieczenie interesów zarówno nadawców publicznych, jak i komercyjnych, problem ten w Polsce może nie zostać jeszcze długo rozwiązany.

Pojawia się tu także problem definicji misji publicznej, a także w polskim przypadku – nadawcy publicznego. Jeśli jest on zdefiniowany jako ten, który utrzymuje się z abonamentu i realizuje misję publiczną, to nic nie stoi na przeszkodzie - w chwili, gdy zarówno stopień utrzymywania, jak i realizacji - nie jest pełen a jedynie częściowy, aby powierzyć częściowo stopień realizacji misji innym nadawcom, którzy w ten sposób częściowo stają się po części publiczni, tak jak i obecnie tzw. telewizja publiczna jest jedynie częściowo publiczna, ze względu na te same koszty i czynniki.

Możnaby zaproponować formę podziału wpływów z abonamentu telewizyjnego, przy założeniu wskazanego podniesienia jego ściągalności, odpowiadającą udziałowi w rynku, z coroczną weryfikacją tego udziału według analogicznego wskaźnika, wymagając jednocześnie proporcjonalnego udziału audycji misyjnych w programach/usługach dostarczanych przez nadawców, z uwzględnieniem zrównoważenia procentowego pomiędzy wydzielonymi zakresami czasowymi (*prime time* i pozostałe pasma czasowe), a w przypadku usług dodatkowych dokonać także procentowego podziału odpowiadającego udziałowi w rynku ogólnemu (do czasu gdy udałoby się to w bardziej miarodajny sposób wymierzyć), przeznaczając na ten cel jedynie 50% przychodu z abonamentu, resztę przeznaczając dla nadawcy publicznego, który jednak jednocześnie miałby procentowo większy udział audycji misyjnych. Jednak ważnym wskazaniem byłoby tu wyraźne rozdzielenie czasu i oglądalności (nie kosztów realizacji! – koszt mógłby być ewentualnie brany pod uwagę przy usługach dodatkowych, ale oczywiście byłoby to jedynie rozwiązanie czasowe ze względu na pozostawanie *in statu nascendi* nowych mediów) misji publicznej na wszystkie dystrybuowane kanały. Dodatkowym założeniem czasu przeznaczanego na emisję treści wynikających z misji byłoby podporządkowanie go regułom nadawania publicznego, czyli wyłączenie z nich reklam przerywających audycję, a nawet - w celu pełniejszej realizacji misji publicznej całkowity zakaz emisji reklam w wyznaczonym odcinku czasu, także w naturalnych przerwach pomiędzy audycjami, lub przynajmniej wprowadzenie dodatkowych ograniczeń pozwalających na jedynie ograniczoną emisję reklam w przerwach pomiędzy audycjami (możnaby choćby określić, jaki procent kosztów przy podniesieniu ściągalności abonamentu byłby tym, jakiego brakuje do obecnego poziomu utrzymania danej telewizji i na tyle reklam możnaby pozwolić (w %) w czasie misyjnym, poprzez określenie indywidualnych limitów czasu reklamowego, tak aby działalność misyjna nie przynosiła straty). Warto tu przywołać wielokrotnie rozważany pomysł polskiej telewizji publicznej zmiany jednego z dwóch ogólnodostępnych kanałów telewizji publicznej w kanał całkowicie pozbawiony przekazu o charakterze reklamowym. Nie powinien być to jednak kanał dodatkowy (TVP2), ale główny (TVP1).

W przypadku stosowania tych zasad do wszystkich, nie pojawiłby się problem zachwiania konkurencji. Procent realizacji misji publicznej byłby maksymalną ofertą, a nadawcy, poza nadawcą definiowanym jako publiczny, mieliby możliwość rezygnacji z niej w całości lub części. Kwoty pozostałe byłyby niejako automatycznie i przymusowo przekazywane nadawcom publicznym do realizacji. Takie przeformułowanie zasad realizacji misji nie tylko w znacznym stopniu pozwoliłoby na jej wypełnienie, zapewniło niezmienny poziom zysków nadawcom



publicznym, zadowoliliby nadawców komercyjnych i jednocześnie, choćby poprzez wyłączenie zagezusczonego przekazu reklamowego z pakietów emisji misyjnych, miałyby szansę zwiększyć zarówno oglądalność telewizji publicznej, jak i oglądalność pakietów misyjnych w telewizjach nazywanych komercyjnymi.

Pojawia się co prawda pewien problem z wyznaczeniem roku budżetowego w sferze misyjnej. Z punktu widzenia rozliczeń finansowych powinien być to rok kalendarzowy, z punktu widzenia oceny działalności nadawców – miałyby to miejsce po ogłoszeniu Sprawozdania KRRiT (marzec) i wyliczeniu na podstawie danych z roku poprzedniego możliwego stopnia finansowania pakietów misyjnych, a z programowego punktu widzenia nadawców najlepszy byłby okres zmniejszonej ich aktywności – lipiec i sierpień, jednak jest to już sprawa o charakterze technicznym i Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie, musiałaby wypracować najbardziej efektywne rozwiązanie.

Zasada wskazana w raporcie Orejo, w szczególności odnosząca się do nieodpłatnego dostarczania rozrywki na wysokim poziomie, powinna funkcjonować także po rozszerzeniu zakresu obowiązywania nowej AMSD i dotyczyć także nowych form usług audiowizualnych, stanowiąc jedną z cech charakterystycznych telewizji publicznych wspieranych pomocą publiczną.

Pojawia się tu dwutorowy podział pomiędzy dystrybucją środków rezerwowanych w ramach owej pomocy (bez względu na to, czy pula środków pochodzi tylko z abonamentu, czy też także, lub i wyłącznie z celowych dotacji państwowych przeznaczonych na wspieranie realizacji misji – należy bowiem pamiętać o tym, że likwidacja abonamentu telewizyjnego nie jest jednoznaczna z likwidacją nadawców publicznych, czy nawet - idąc dalej - z likwidacją możliwości realizacji misji publicznej, pomimo niesłusznych z gruntu zarzutów podnoszących problem uzależnienia nadawców publicznych od państwa i kierowania tak finansowanej telewizji ku telewizji państwowej), z jednej strony skierowanych na utrzymanie statusu telewizji publicznej jako takiej, z drugiej na realizację działań mieszczących się w ramach tej misji, zleczanych nadawcom komercyjnym.

2.3.2. Proszę wyjaśnić, jakie są mechanizmy nadzoru nadawców publicznych w Państwa kraju. Jakie są Państwa doświadczenia odnośnie do istniejących mechanizmów nadzoru? Czy Państwa zdaniem w Państwa kraju istnieją wystarczające możliwości podejmowania działań przez podmioty trzecie wobec domniemanego naruszenia/braku realizacji usług publicznych i innych zobowiązań?

Podstawowym mechanizmem nadzoru nad realizacją misji publicznej w przekazie audiowizualnym w Polsce przez jedynego jej powiernika – telewizję publiczną - jest określone w ustawie działanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W corocznych sprawozdaniach ocenia ona działalność radiofonii i telewizji publicznej w stosunku do założeń misji i zgodności z systemem prawnym.

Znaczącą podstawą do oceny działania nadawcy publicznego są sprawozdania kwartalne i roczne, jakie nadawca publiczny ma obowiązek składać do KRRiT na bazie zapisów Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 czerwca 2004 roku w sprawie uzupełnienia opisu zasad prowadzenia dokumentacji związanej z polityką rachunkowości w spółkach radiofonii i telewizji publicznej oraz określenia sposobu sporządzenia sprawozdań



kwartalnych i rocznych składanych Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji przez spółki radiofonii i telewizji publicznej.

Poza analizą przez KRRiT okresowych sprawozdań dostarczanych przez nadawcę publicznego, KRRiT prowadzi okresowe analizy obejmujące różnorodne spektrum zagadnień o charakterze programowym, zarówno wobec programów nadawcy publicznego, jak i koncesjonowanych. Wśród tych analiz znajdują się także analizy dotyczące składników realizacji misji publicznej przez nadawcę publicznego.

Ponadto istnieje możliwość składania przez instytucjonalnych i indywidualnych przedstawicieli społeczeństwa skarg do KRRiT na wszelkie formy nieprawidłowości na poziomie programowym pojawiające się w praktyce polskich mediów audiowizualnych. Wśród skarg rozpatrywanych przez KRRiT znajdują się także skargi dotyczące elementów programowej realizacji misji publicznej przez nadawcę publicznego.

Istnieje także dodatkowy mechanizm samokontroli nadawcy publicznego pod postacią *Sprawozdań Zarządu z wykorzystania przez TVP S.A. wpływów z opłat abonamentowych na realizację misji publicznej*. Dokumenty ten przygotowywany jest corocznie. Pierwszy raz został opracowany w 2006 roku.

2.3.3. Czy sądzą Państwo, że komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać dodatkowe wyjaśnienia okoliczności, w których konieczny jest dodatkowy akt powierzenia misji (tzn. oprócz ogólnie obowiązujących przepisów prawnych), czy też bieżące przepisy są wystarczające?

Rzetelnie przeprowadzona procedura powierzenia realizacji misji ma duże znaczenie dla efektywności jej realizacji. Jasne określenie sytuacji, w których tego typu powierzenie będzie korzystne dla odbiorców i słuszne z punktu widzenia efektywności finansowej oraz przejrzystości sytuacji konkurencyjnej z pewnością mogłoby stanowić podstawę do realizacji tej procedury. Ostateczna jednak decyzja co do kształtu systemu audiowizualnych usług publicznych, uwzględniając wskazania dotyczące nowych form przekazu medialnego, powinna należeć do państw członkowskich.

2.3.4. Czy Państwa zdaniem komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać dodatkowe wyjaśnienia zapewniające skuteczniejszy nadzór nadawców publicznych? Jakie są możliwe pozytywne lub negatywne aspekty niezależności organów kontroli od przedsiębiorstwa zobowiązanego do realizacji misji (zob. komunikat w sprawie radiofonii i telewizji) w porównaniu z innymi mechanizmami kontroli? Czy Państwa zdaniem skuteczny nadzór powinien obejmować mechanizmy sankcji? Jeśli tak, jakie?

Dodatkowe wyjaśnienia zapewniające skuteczniejszą kontrolę mogą skutkować, przy ich efektywnym wykorzystaniu w praktyce państw członkowskich, lepszą realizacją misji publicznej. Dlatego też są ze wszech miar jak najbardziej użyteczne.



Niezależność organów kontroli, począwszy od ich ukonstytuowania, aż po praktykę kontrolną, nie powinny nieść ze sobą negatywnych skutków, przy założeniu, że organy te będą posługiwały się w swojej ocenie i nakładaniu sankcji zasadą efektywności realizacji misji publicznej i dobrem odbiorców na poziomie zaspakajania ich demokratycznych, kulturalnych i społecznych potrzeb. Dobrą praktyką byłoby powierzenie tej roli regulatorowi, choć w Polsce mógłby się pojawić problem zakresu kompetencji pomiędzy KRRiT a UKE.

Jak w każdym efektywnym systemie kontrolnym, konieczne jest wprowadzenie sankcji. Mogłyby one przybrać dwie formy. Jedną z nich byłby wymuszony i nierekompensowany finansowo obowiązek zwiększenie udziału przekazu misyjnego o określony procent w następnym okresie przydzielania do realizacji zadań misji publicznej, lub też zmniejszenie możliwej do przydzielenia części misji publicznej, a co za tym idzie i rekompensaty w następnym okresie przydzielania do realizacji zadań misji publicznej. W pierwszym systemie sankcji realizacja misji publicznej byłaby karą, jednak zwiększałaby potencjalną ilość przeznaczoną do realizacji misji. Druga metoda także byłaby efektywna, gdyż powierzanie misji wiąże się z gwarantowanym przychodem niezależnym od aktywności reklamowej uczestnika rynku audiowizualnego i przez to jest postrzegana jako atrakcyjne, w szczególności przez nadawców komercyjnych. Powstałe w ten sposób nadwyżki środków byłyby proporcjonalnie przekazywane innym nadawcom do realizacji misji publicznej.

Problem ustalenia mechanizmów sankcji pojawia się w przypadku powierzenia realizacji misji publicznej jednemu nadawcy, jak ma to miejsce w Polsce.

Niejednokrotnie niewielkie uchybienia w zasadach realizacji misji publicznej nie skutkują sankcjami. W Polsce częstym usprawiedliwieniem pozostaje wskazanie na jedną z zasad opracowanych przez BBC – nie każda działalność nadawcy publicznego jest misją publiczną, a ponadto misja jest realizowana co najmniej w takim stopniu, w jakim przychód z abonamentu wypełnia budżet nadawcy, zgodnie z zasadami określonymi w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji.

Przy propozycji wprowadzenia sankcji jakiegokolwiek rodzaju należy ze starannością rozważyć, czy będą one zgodne z zasadą efektywności realizacji misji, dobrem odbiorców i przejrzystością sytuacji konkurencyjnej.

2.3.5. Czy powinny istnieć określone procedury wnoszenia skarg na szczeblu krajowym, pozwalające operatorom prywatnym na zgłaszanie uwag dotyczących zakresu działalności nadawców publicznych? Jeśli tak, jak powinny one wyglądać?

Wpływy z abonamentu oraz innych źródeł (dotacje państwa) przeznaczane na realizację misji publicznej stanowią w mniemaniu nadawców komercyjnych, zmuszonych do uzyskiwania swoich przychodów głównie z reklam, bardzo łatwe źródło przychodu. Nadawcy komercyjni w Polsce postrzegają funkcjonowanie nadawcy publicznego, który dodatkowo odbiera im część rynku reklamowego, jako zło konieczne. Funkcjonowanie wolnego rynku mediów audiowizualnych w Polsce pokazało, że wszelkie propozycje związane z ograniczeniem roli czy nawet likwidacją nadawcy publicznego miały znaczne poparcie właśnie wśród operatorów komercyjnych. Stworzenie specjalnego narzędzie pozwalającego właśnie im – stanowiącym niejako stronę w ciągłej walce o



dostęp do rynku reklamowego - wskazywać na błędy w działaniu nadawcy publicznego mogłoby doprowadzić nie tylko do paraliżu funkcjonalnego instytucji mającej za zadanie rozpatrywanie i przyjmowanie tych uwag, ale mogłoby ostatecznie także popchnąć krajowy system audiowizualny w kierunku działania, który sprzyjałby powstaniu sytuacji w której zapominając o odbiorcy zaspakajane były potrzeby jedynie nadawców koncesjonowanych. Należy bowiem pamiętać o tym, że tak jak dla nadawcy publicznego podstawowym zadaniem jest realizacja misji publicznej, tak dla operatora komercyjnego jego misją jest zysk i efektywność ekonomiczna.

Dlatego też, posługując się polskim przykładem, wystarczającym, jeśli chodzi o dostęp do zgłaszania uwag oraz skarg przez operatorów komercyjnych, jest obecny system oparty o statutową działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

2.4. PODWÓJNE FINANSOWANIE NADAWCÓW PUBLICZNYCH

2.4.1. Jaki jest Państwa zdaniem oczekiwany wpływ na konkurencję (częściowego) finansowania przez państwo usług płatnych?

Częściowe finansowanie przez państwo usług płatnych stanowiłoby złamanie zasady proporcjonalności, wpływając na warunki obrotu handlowego i konkurencji we Wspólnocie, stawiając w uprzywilejowanej pozycji nadawców publicznych. Sytuacja, w której usługi są równocześnie finansowane z działalności komercyjnej oraz ze środków państwa może prowadzić do subsydiowania skrośnego oraz do ustanowienia drapieżnych cen na świadczenie usług płatnych przez nadawców publicznych, co w świetle praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej stanowi praktykę niedozwoloną. Nadawca publiczny, otrzymując finansowanie usługi płatnej zarówno od państwa członkowskiego jak i od nabywcy takiej usługi, w rzeczywistości jest podwójnie finansowany (w tym ze środków publicznych). Finansowanie (częściowe) przez państwo usług płatnych poważnie zagrażałoby właściwemu funkcjonowaniu rynku reklamy oraz rynków pokrewnych (ryнку prasowego oraz tzw. nowych mediów) – na przykład w sytuacji, gdy nadawca świadczący usługi związane z wypełnianiem misji i jednocześnie czerpiący korzyści finansowe z emisji reklam, otrzymywałby środki publiczne na emisję reklam. Prowadziłoby to do wykorzystywania środków przeznaczonych na realizację misji publicznej na pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem działalności komercyjnej – czyli klasyczny przykład finansowania krzyżowego (skrośnego). Pozwoliłoby to na ustanowienie niższych cen np. na reklamę w stosunku do konkurentów i co za tym idzie, stawiałoby przedsiębiorstwo publiczne w uprzywilejowanej pozycji w sposób nie związany z faktyczną pozycją konkurencyjną i siłą rynkową przedsiębiorstwa. Praktyka decyzyjna zarówno Komisji, jak i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wskazuje, iż taka sytuacja prowadzi do częstego wykorzystywania przez przedsiębiorstwa publiczne pozycji dominującej na rynku relevantnym. Ponadto trudno jest z góry przyjąć pewną granicę, do której państwo finansowałoby częściowo usługi płatne tak, aby uniknąć zarzutu zakłócenia konkurencji nadmiernymi rekompensatami dla nadawcy.

Należy podkreślić, iż zgodnie z Protokołem na temat systemu radiofonii i telewizji publicznej w państwach członkowskich, stanowiącym załącznik do TWE, zakresem finansowania mają być objęci określone nadawcy z tytułu realizowania przez nich misji publicznej (jasno zdefiniowanej



przez państwo członkowskie), a finansowanie takie nie może naruszać zasad obrotu gospodarczego i konkurencji wewnątrz Wspólnoty.

2.4.2. Czy usługi płatne powinny być traktowane jako działalność komercyjna, czy istnieją sytuacje, w których mogłyby być traktowane jako część misji publicznej? Czy sądzą Państwo na przykład, że usługi płatne stanowiące część misji publicznej powinny być w związku z tym ograniczone do usług, które nie są oferowane na rynku? Czy może sądzą Państwo, że usługi płatne można po spełnieniu określonych warunków uznać za część misji publicznej? Jeśli tak, proszę określić te warunki. Czy na przykład warunki te powinny zawierać takie elementy, jak konkretne cele usług publicznych, konkretne potrzeby obywateli, dostępność innych podobnych ofert na rynku, niedostatek obowiązujących zadań związanych z realizacją misji publicznej lub niewystarczające środki finansowe uniemożliwiające realizację określonych potrzeb obywateli?

Działalność komercyjna nadawców publicznych powinna być jasno oddzielona od realizowania misji powierzonej przez państwa członkowskie. Tylko jasne odgraniczenie i finansowanie ze środków publicznych wyłącznie działalności misyjnej pozwoli uniknąć niebezpieczeństwa subsydiowania skrośnego i podcięcia cenowego – dlatego usługi płatne powinny być traktowane tylko jako działalność komercyjna i jako takie nie powinny być finansowane przez państwo.

Cechą misji publicznej jest fakt, iż powinna ona docierać do odbiorców bez ponoszenia przez nich dodatkowych opłat (np. uruchomienie dodatkowego, płatnego kanału w celu zróżnicowania oferty programowej mogłoby być również związane z wypełnianiem zadań misyjnych – niemniej jednak taka usługa nie może w pełni wyczerpywać definicji realizacji misji publicznej). Przychody z tak świadczonej usługi wypełniającej zadania nałożone na nadawcę nie powinny stanowić zysku nadawcy, lecz przeznaczane być na działalność misyjną. Takie usługi mogą być oferowane w ramach misji publicznej, szczególnie jeśli odpowiadają na konkretne potrzeby obywateli i nie są powszechnie oferowane na rynku, ale stanowić powinny tylko część działań w ramach wypełnienia misji publicznej i nie powinny w żadnym wypadku stanowić źródła dochodu dla nadawcy.

Rozpatrując problem usług płatnych nie z punktu widzenia odbiorcy tej usługi lecz podmiotu ją wykupującego (np. jednostki wykupującej w mediach publicznych czas antenowy), należy stwierdzić że również w tym przypadku istnieje potrzeba jasnego oddzielenia działalności komercyjnej od wypełniania misji przez nadawcę publicznego. O ile można wyobrazić sobie sytuacje gdy usługa płatna realizuje misję (przykładowo – promocja efektów projektów finansowanych przez Unię Europejską) to trudno jest wyodrębnić jasne i ostre kryteria które by oddzielały programy np. takie programy od programów *stricte* reklamowych (reklamujących realizatora takiego projektu). W związku z niemożnością określenia warunków jakie taka usługa komercyjna musiałaby spełniać aby realizowała misję publiczną, należy stanąć na stanowisku iż usługi komercyjne nie wchodzą w skład misji publicznej.

Przyjęcie innego stanowiska wymagałoby wypracowania jasnych metod oceny „misyjnego” charakteru usługi – przykładowo tak jak to zostało wprowadzone w Wielkiej Brytanii (PTV) – żadna nowa usługa lub istotna zmiana dotychczasowej usługi nie może mieć miejsca, dopóki organ nadzorczy nadawcy nie przeprowadzi PTV (badając usługę pod względem jej jakości, kosztów oraz realizacji przez nią celów misji publicznej oraz wpływ na funkcjonowanie rynku). Test taki trwa



jednak aż 6 miesięcy oraz poddawany jest konsultacjom społecznym, co w przypadku wspomnianych programów promujących np. projekty unijne, powodowałoby iż do odbiorcy docierałaby nieaktualna informacja. Wydaje się, iż prostszym i bardziej przejrzystym rozwiązaniem jest zupełne oddzielenie działalności komercyjnej od wypełniania misji publicznej/

2.5. WYMAGANIA DOTYCZĄCE PRZEJRZYSTOŚCI

2.5.1. Do jakiego stopnia w Państwa kraju działalność komercyjna prowadzona jest przez samych nadawców publicznych? Czy istnieje rozdział strukturalny lub funkcjonalny między usługami publicznymi a działalnością komercyjną?

Jak zostało szczegółowo wskazane w odpowiedzi na pytanie 1.2 w tabeli opisującej tendencje zmian przychodu nadawców publicznych ze źródeł abonamentowych i komercyjnych polski nadawca publiczny realizuje działalność komercyjną, której efekt finansowy stanowi większą część jego budżetu.

Działalność komercyjna jest usprawiedliwiana potrzebą pozyskiwania środków na realizację misji publicznej w związku z niskim poziomem ściągalności abonamentu i wynikającym stąd niewystarczającymi środkami pozostającymi w dyspozycji TVP S.A.

Do działalności komercyjnej – tzw. *działalności pozostałej*, zaliczone są:

- sprzedaż przestrzeni reklamowej na potrzeby reklam, ogłoszeń, telesprzedaży, oznaczeń sponsorskich,
- udzielanie opłat licencyjnych oraz sprzedaż praw do emisji wszelkich materiałów programowych, z wyraźnym wyłączeniem działalności wszelkich form współpracy pomiędzy nadawcami mogących służyć w jakiegokolwiek postaci realizacji misji publicznej,
- produkcja oraz wprowadzanie do obrotu nośników z nagranyymi audycjami, z wyłączeniem materiałów wydawanych w celu realizacji misji publicznej na podstawie odrębnych przepisów i porozumień,
- usługi świadczone drogą elektroniczną z odpowiednimi wyłączeniami działalności będącej misją publiczną,
- odpłatne udostępnianie składników majątkowych TVP S.A.,
- inne odpłatne usługi lub sprzedaż towarów związanych z tworzeniem i rozpowszechnianiem programów.

Zasadniczo podział wprowadzony w polskiej telewizji publicznej pomiędzy usługami publicznymi a działalnością komercyjną jest podziałem strukturalnym, na co wskazuje wyodrębnienie specjalnych jednostek prowadzących działalność uboczną, jak określone jest prowadzenie przez nadawcę publicznego działalności komercyjnej. W szczególności do tak wyodrębnionych jednostek należy Biuro Reklamy oraz części handlowe innych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z odpowiednimi zapisami art. 31a ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji oraz rozporządzeniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 czerwca 2004 roku w sprawie uzupełnienia opisu zasad prowadzenia dokumentacji związanej z polityką rachunkowości w spółkach radiofonii i telewizji publicznej oraz określenia sposobu sporządzenia sprawozdań kwartalnych i rocznych składanych Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji przez spółki radiofonii i



telewizji publicznej nadawca publiczny prowadzi odrębną ewidencję księgową dla działalności związanej z realizacją misji publicznej oraz pozostałej działalności.

Metodologia oddzielenia finansów pochodzących z działalności komercyjnej od usług publicznych opiera się na zasadzie przejrzystości rozdzielania ewidencji przychodów i kosztów oraz właściwej ich identyfikacji i prawidłowego przypisania ich do sfery działalności komercyjnej lub usługi publicznej. Wyodrębnienie kosztów i przychodów odbywa się poprzez ścisłą identyfikację przychodów i kosztów działalności komercyjnej i uznanie, że pozostałe koszty i przychody wiążą się z realizacją misji publicznej.

Ponadto, przy wyodrębnianiu kosztów związanych z działalnością misyjną koszty przeznaczone na działalność misyjną, a przynoszące jednocześnie przychody z działalności komercyjnej przypisywane są do kosztów działalności misyjnej (pkt 56 Komunikatu KE, 2001). Natomiast w przypadku wykorzystania tych samych zasobów TVP S.A. do działalności związanej z misją i do działalności pozostałej, gdy nie ma możliwości jasnego wydzielenia, które koszty należy przypisać do której grupy, wartość kosztów przypisywanych działalności misyjnej „ustala się w wysokości kosztów, których Spółka nie poniosłaby w razie zaniechania działalności pozostałej”³.

W tym miejscu pojawia się element podziału funkcjonalnego. Dlatego też możemy uznać, że polski system jest systemem hybrydowym.

2.5.2. Czy według Państwa potrzebne jest strukturalne lub funkcjonalne oddzielenie działalności komercyjnej? Jeśli tak, dlaczego? Jakie byłyby pozytywne lub negatywne skutki podziału strukturalnego lub funkcjonalnego?

Jeśli założyć, że istnieje konieczność dokładnego wyznaczania kwot rekompensat (a jest to jeden z podstawowych warunków zapewnienia przejrzystości subsydiowania działalności podmiotów w sektorze radiofonii i telewizji), to należy przyjąć równocześnie, że niezbędne jest oddzielenie działalności komercyjnej i działalności związanej z wykonywaniem misji publicznej (misyjnej). Wybór sposobu podziału – funkcjonalny lub strukturalny – jest kwestią wtórną i powinien być pozostawiony do ewentualnej decyzji państw członkowskich.

Należy założyć, że obydwa rodzaje podziałów – funkcjonalny i strukturalny – zapewnią lepszą kontrolę nad kategoryzacją kosztów ponoszonych przez nadawcę (kategoryzacja rozumiana jest jako określenie, czy dany koszt może podlegać rekompensowaniu).

Podział funkcjonalny wydaje się przy tym o tyle mniej efektywny (z punktu widzenia przejrzystości), że w warunkach takiego podziału pewne koszty stałe działalności nadawcy powinny być dzielone między część komercyjną a wydzieloną część misyjną działalności nadawcy (stanowisko to nie odzwierciedla podejścia KE wyrażonego w pkt 55-56 Komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji, 2001). Takie uwspólnienie kosztów może generować istotne trudności w określeniu wielkości kosztów podlegających dopuszczalnemu i racjonalnemu kompensowaniu (patrz: odpowiedź na poprzednie pytania – metoda stosowane przez TVP S.A.). Z drugiej strony jednak dzielenie kosztów między dwa piony określonego podmiotu może skutkować obniżeniem

³ Sprawozdanie Zarządu z wykorzystania przez TVP S.A. wpływów z opłat abonamentowych na realizację misji publicznej w 2006 roku, s. 10-12



tychże kosztów, a w konsekwencji – zmniejszeniem poziomu rekompensaty i związanego z nią obciążenia publicznego. Należy zatem wyważyć, który z interesów: (1) dbałość o wysokość rekompensaty (zasada efektywności), czy (2) uproszczenie oceny kosztów (zasada przejrzystości), powinien przeważać.

Podział strukturalny do pewnego stopnia niweluje trudności związane z dzieleniem kosztów wspólnych dla obydwu zakresów działalności nadawców (komercyjnej i niekomercyjnej). Istnieje jednak obawa, że wyodrębniony strukturalnie podmiot będzie nieefektywny kosztowo (utrzymywanie odrębnego podmiotu może okazać się kosztowniejsze niż podział funkcjonalny). Warunkiem efektywności podziału strukturalnego jest również ograniczenie możliwości przenoszenia kosztów działalności komercyjnej na wyodrębnioną strukturę – wymaga to dokładnego przyglądania się transakcjom dokonywanym między podmiotem „podstawowym” i „wyodrębnionym”.

Ze względu na zachowanie sytuacji konkurencyjnej pierwszeństwo powinna uzyskać zasada przejrzystości, przemawiająca za wyborem podziału strukturalnego, natomiast biorąc pod uwagę zaspakajanie potrzeb społeczeństwa, to efektywność realizacji misji publicznej pozostaje najważniejszym kryterium i z tego punktu widzenia bardziej uzasadniony byłby podział funkcjonalny.

2.5.3. Czy według Państwa zasady alokacji kosztów określone w obowiązującym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji można by poprawić, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w Państwa kraju? Jeśli tak, proszę podać przykłady dobrych praktyk. Czy może Państwa zdaniem obowiązujące zasady są wystarczające?

Generalnie zasady alokacji proponowane w komunikacie KE w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r. powinny zachować aktualność także w nowym, zmienionym komunikacie. Komisja powinna jednakże rozważyć porzucenie podejścia polegającego na odstąpieniu od zasady (jak słusznie zauważa KE – zasady obecnej we wszystkich innych sektorach), w myśl której, jeśli te same zasoby wykorzystywane są zarówno do prowadzenia działalności komercyjnej, jak i misyjnej, istnieje możliwość przypisania wszystkich kosztów do działalności misyjnej (pkt 56 Komunikatu KE, 2001). Sytuacja taka stawia w zdecydowanie lepszej sytuacji podmioty korzystające ze znacznych rekompensat (im wyższe rekompensaty, tym w większym zakresie może być wspierana działalność pozamisyjna, której koszty postrzegane są jako „uwspólnione” z działalnością misyjną).

2.5.4. W kontekście Państwa odpowiedzi na poprzednie pytania (2.5.1, 2.5.2, 2.5.3), czy zmieniony komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać dodatkowe wyjaśnienia wymagań dotyczących przejrzystości?

Skoro KE sugeruje – na poziomie konsultacji komunikatu – możliwość przyjęcia jednej ze strategii przejrzystości, jaką miałyby stanowić podział funkcjonalny lub strukturalny, konieczne będzie określenie przez KE wymogów dotyczących rekomendowanego (lub obydwu rekomendowanych) sposobów podziału.



W kontekście uwag poczynionych w pkt. 2.5.3. konieczne byłoby również wskazanie reguł podziału kosztów działalności misyjnej i komercyjnej dla potrzeb określenia wysokości rekompensaty. Należy przy tym kierować się generalną zasadą – *ile rekompensaty tyle misji* (wyliczanej ze względu na kryterium udziału jej realizacji w określonym paśmie czasowym w odniesieniu do jego oglądalności.), a nawet *co najmniej tyle misji ile rekompensaty*.

2.6. BADANIE PROPORCJONALNOŚCI – WYKLUCZENIE NADMIERNYCH REKOMPENSAT

2.6.1. Czy Państwa zdaniem komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać wymóg zobowiązujący państwa członkowskie do jasnego zdefiniowania parametrów określających kwotę rekompensaty?

Jasne zdefiniowanie parametrów określających kwotę rekompensaty może z całą pewnością służyć wzmocnieniu przejrzystości rekompensowania. Komunikat nie powinien zresztą poprzestać na wskazaniu samego wymogu definiowania parametrów dla kwoty rekompensaty, ale powinien on również prezentować przykładową metodologię obliczania tychże kosztów. Parametry powinny być dobrane w sposób wykluczający „ryczałtowy” charakter rekompensaty i powinny oddziaływać tak, aby wysokość rekompensaty odpowiadała zakresowi działalności misyjnej.

Dodatkowo, ustalenie tych parametrów kreowałoby stan swoistej „pewności prawnej” dla nadawców korzystających z rekompensat.

2.6.2. Czy sądzą Państwo, że wymagania zawarte w obowiązującym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji zapewniają nadawcom publicznym wystarczającą stabilność finansową? Czy może obowiązujące zasady nadmiernie ograniczają możliwość wieloletniego planowania finansowego związanego z radiofonią i telewizją publiczną?

Wydaje się, że przy obecnym, stosunkowo ogólnym, sposobie określenia zakresu i kryteriów kompensacji, jak również niejednolitej praktyce decyzyjnej Komisji, nie można stwierdzić, że wspólnotowe „regulacje” oferują wystarczający poziom stabilności finansowej, jednak nie taka ma być rola komunikatu. Stabilność finansowa nadawców powinna wynikać z praktyki legislacyjnej i rynkowej na poziomie krajowym, na które komunikat KE może mieć pewien wpływ.

2.6.3. W jakich okolicznościach nadawcy publiczni byliby uprawnieni do zatrzymania nadwyżki na koniec roku finansowego? Czy odnośne przepisy zawarte w decyzji i wspólnotowych ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zob. przegląd w uzasadnieniu, w szczególności 10-procentowe ograniczenie nadwyżki rocznej) mogłyby zostać włączone do nowego komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji?

Należy zdecydowanie opowiedzieć się za włączeniem do nowego komunikatu zasad postępowania w przypadku przyznania nadmiernej rekompensaty.

Zasada zatrzymywania nadwyżek rekompensaty na koniec roku finansowego, przewidziana w art. 6 dec. KE nr 2005/842/WE (decyzja w sprawie rekompensaty z tytułu usług w ogólnym



interesie), służy racjonalizacji przepływów finansowych. Z tego powodu może ona z powodzeniem znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do rekompensat w sektorze radiofonii i telewizji. Kwestią sporną może być co najwyżej ustalenie poziomu (progów), do jakiego nadawcy „przysługuje” prawo zatrzymania rekompensaty. Decyzja KE posługuje się dwoma progami: 10% (próg generalny, przewidziany dla każdej działalności polegającej na świadczeniu usług w ogólnym interesie) oraz 20% (próg szczególny, przewidziany dla świadczenia usług w ogólnym interesie w sektorze mieszkalnictwa socjalnego). Usługi nadawców publicznych, podlegające kompensacji, nie mają jednak na tyle wrażliwego charakteru, aby uzasadniał on wyższy próg rekompensaty możliwej do przeniesienia na kolejny rok. Wydaje się, że 10%-owa rekompensata spełnia przesłankę racjonalizacji transferu środków, jednocześnie zaś nie spowoduje ona nadmiernego ograniczenia konkurencji.

Jednocześnie, zatrzymywanie rekompensat nie może stać się zasadą (musi pozostać wyjątkiem) i nie może stanowić ukrytego środka „pomostowego” subsydiowania nadawców publicznych – komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zatem wprowadzić wymóg modyfikacji (aktualizacji) wskaźników przyznawania rekompensaty w każdym przypadku, gdy dochodzi do „przeniesienia” rekompensaty na kolejny rok. Równocześnie, KE powinna przykładać szczególną uwagę do przypadków „recydywy” w zakresie przeszacowania wysokości rekompensat.

Nadwyżka przenoszona na kolejny rok powinna być odejmowana od kwoty rekompensaty należnej za następny rok (okres rozliczeniowy). Można by także wdrożyć odmienny system – o mniejszej przejrzystości, ale większej efektywności ze względu na realizację misji, opisany na przykładzie sankcji w odpowiedzi na pytanie 2.3.4.

2.6.4. Jakie powinny być zabezpieczenia/ograniczenia pozwalające uniknąć nadmiernego zakłócenia konkurencji np. czy powyższa 10 % nadwyżka powinna pozostać do dyspozycji nadawcy publicznego w ramach wykonywania przez niego zadań publicznych, czy też powinna być ona przeznaczona na określone cele, tak aby rezerwy mogły być wykorzystane tylko na wcześniej określone cele/projekty? Czy państwa członkowskie powinny przeprowadzać ponowne oceny potrzeb finansowych nadawców publicznych w przypadku ciągłych nadwyżek?)

Nadwyżka „przeniesiona” na kolejny okres rozliczeniowy powinna pozostać do dyspozycji nadawcy, z przeznaczeniem na wykonywanie działalności publicznej. Nadwyżka z poprzedniego okresu rozliczeniowego musi pomniejszać wielkość rekompensaty przewidzianej na okres rozliczeniowy, na który została przeniesiona. Zatrzymanie nadwyżki do dyspozycji nadawcy powinno mieć charakter stricte techniczny, nie powinna ona być traktowana jako dodatkowe, ponadstandardowe źródło finansowania projektów/zadań nadawcy – w związku z tym nadwyżka nie powinna być wykorzystywana na realizację nowych projektów/zadań (tj. takich wykraczających poza plany nadawcy co do prowadzenia zwykłej działalności podlegającej mechanizmowi kompensowania). Zastrzeżenie takie powinno znaleźć się w zmienionym komunikacie KE w sprawie radiofonii i telewizji.

Jak zostało już wskazane w odpowiedzi na pytanie z pkt 2.6.3., państwa członkowskie powinny zostać zobowiązane do monitorowania potrzeb finansowych (kompensacyjnych) nadawców, którzy ciągle wykazują nadwyżki.



2.6.5. Czy Państwa zdaniem bieżące przepisy zawarte w komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji mogą zniechęcać nadawców publicznych do poprawy wydajności? Jeśli tak, jak można zaradzić takiej sytuacji? Jakie mechanizmy obowiązujące w Państwa kraju można podać jako przykłady dobrych praktyk?

Motywacja nadawców do poprawy wydajności powinna wynikać przede wszystkim z doboru parametrów wyznaczania wielkości rekompensaty.

2.6.6. W jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami zezwoliliby Państwo nadawcom publicznym na zatrzymanie marży zysku?

Jeśli, na bazie wyliczeń pozostaje marża zysku, a nie powinna, podmiot w każdej sytuacji powinien ją przeznaczyć w kolejnym okresie rozliczeniowym na dodatkową działalność misyjną, ponad przydzielony na nowy okres wymiarem.

2.7. BADANIE PROPORCJONALNOŚCI – WYKLUCZENIE ZAKŁÓCEŃ RYNKU, KTÓRE NIE SĄ KONIECZNE DO REALIZACJI MISJI PUBLICZNEJ

2.7.1. Jakie są mechanizmy w Państwa kraju, pozwalające operatorom prywatnym na składanie skarg na domniemane zachowania antykonkurencyjne nadawców publicznych? Proszę wskazać, czy Państwa zdaniem mechanizmy te zapewniają wystarczającą i skuteczną kontrolę. Czy niższe przychody wynikające z zachowań antykonkurencyjnych (np. z podcięcia cenowego) brane są pod uwagę przy ustalaniu, czy nadawca publiczny otrzymał nadmierną rekompensatę?

Z perspektywy reguł ogólnych ochrony konkurencji (ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; dalej uokik) operatorzy mają – w obecnym stanie prawnym – ograniczoną (w sensie formalnym) możliwość składania „skarg” na domniemane zachowania antykonkurencyjne nadawców publicznych.

Na gruncie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów istniała możliwość składania do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniosków o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Wnioski te mogły być składane przez przedsiębiorców lub związek przedsiębiorców wykazujący interes prawny związany z określoną praktyką (art. 84 ust. 1 pkt 1 uokik z 2000 r.) – możliwości tej mogli skorzystać zatem również prywatni nadawcy telewizyjni i radiowi. Złożenie wniosku przez podmiot uprawniony miało charakter wiążący – na podstawie wniosku Prezes Urzędu był zobligowany do wszczęcia postępowania antymonopolowego.

Z chwilą wejścia w życie nowej ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. 21 kwietnia 2007 r., sytuacja uległa radykalnej zmianie. Polski ustawodawca zrezygnował bowiem z wnioskowego wszczynania postępowań antymonopolowych – w obecnym stanie prawnym postępowania antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wszczynane są wyłącznie z urzędu (art. 49 ust. 1 uokik z 2007 r.). Tym samym operatorzy prywatni nie mają już możliwości wnioskowania o wszczęcie postępowania w sprawach



antykoncepcyjnych zachowań nadawców publicznych w sposób wiążący Prezesa Urzędu. Niemniej jednak wszystkie podmioty („każdy”), w tym mediowi operatorzy prywatni, mogą składać do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję wraz z uzasadnieniem (art. 86 ust. 1 uokik z 2007 r.). Należy przyjąć, że racjonalny organ ochrony konkurencji będzie wszczynał postępowanie, gdy jest to rzeczywiście zasadne, pozostawiając bez dalszego biegu (za wyjątkiem pisemnej informacji dla składającego zawiadomienie) „skargi” (zawiadomienia) nie znajdujące – już na poziomie wstępnej analizy przedstawionych okoliczności – potwierdzenia w rzeczywistości lub w świetle dorobku prawnego. Dokonana zmiana co do sposobu wszczynania postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję ma zatem za zadanie zdjąć z organu ochrony konkurencji ciężar podejmowania interwencji niepotrzebnych, niezasadnych, w sprawach, co do których ze znacznym prawdopodobieństwem można z góry stwierdzić, że nie zachodzi zakazane w świetle ustawy ograniczenie konkurencji.

Zmiany jakościowej związanej ze sposobem wszczynania postępowania antymonopolowego nie można postrzegać zatem jako ograniczenia możliwości składania skarg na ewentualne praktyki antykonkurencyjne nadawców publicznych – złożenie zawiadomienia o podejrzeniu takich praktyk może być równie skutecznym narzędziem w celu uruchomienia interwencji publicznej (warunkiem owej skuteczności pozostaje jednak racjonalna postawa organu ochrony konkurencji, a także – co ważne w kontekście „skarg” na nadawców publicznych – jego niezależność). Jako argument przemawiający za tym, że zniesienie możliwości wnioskowego wszczynania postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję nie powoduje pogorszenia położenia nadawców prywatnych należy postrzegać także okoliczność, że w przeszłości skargi tego rodzaju składane były do Prezesa Urzędu przez operatorów prywatnych sporadycznie. Pod rządami uokik z 2000 r. (tj. w reżimie wnioskowego wszczynania postępowań antymonopolowych) wydanych zostało kilka decyzji w sprawach związanych z rynkiem mediów, przy czym – jak wynika z posiadanej przez nas wiedzy – zaledwie dwie dotyczyły kwestii nadużywania pozycji dominującej przez telewizję publiczną. W obydwu przypadkach wszczęcie postępowania antymonopolowego nastąpiło na wniosek nadawcy prywatnego – różny jednak był rezultat przeprowadzonego postępowania. W decyzji wydanej w 2002 r. Prezes UOKiK stwierdził naruszenie przez Telewizję Polską S.A. (dalej TVP S.A.) art. 8 ust. 2 pkt 5 uokik z 2000 r. w postaci przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez przyznawanie reklamodawcom upustów cenowych w zamian za zobowiązanie, że ich łączne wydatki na kampanię reklamową będą stanowić ponad 50% ich łącznych wydatków. Z kolei w decyzji wydanej w 2007 r. Prezes UOKiK – w odpowiedzi na wniosek o wszczęcie postępowania złożony przez prywatnego operatora platformy cyfrowej – odmówił wszczęcia postępowania w sprawie zarzutów o nadużywanie pozycji dominującej przez TVP S.A. (decyzja Prezesa UOKiK nr DOK-45/07 z 17 kwietnia 2007 r.). We wniosku o wszczęcie postępowania pojawiły się m.in. zarzuty takich antykonkurencyjnych praktyk telewizji publicznej jak: „korzystanie z pomocy publicznej jako elementu wspomagającego TVP S.A. w jej działaniach rynkowych”, czy „żądanie przez TVP S.A. od operatorów weryfikowania opłacania przez swoich abonentów publicznego abonamentu radiowo-telewizyjnego”. Zdaniem Prezesa UOKiK zarzuty te nie znalazły jednak potwierdzenia w praktyce (w przypadku zarzutu dotyczącego pomocy publicznej Prezes UOKiK nie dopatrywał się związku przyczynowego między wskazanymi we wniosku działaniami TVP S.A. a zarzucaną praktyką).



Reasumując, mechanizm niewiążącego zawiadamiania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o domniemanych praktykach ograniczających konkurencję wydaje się – w ogólnym kontekście systemu ochrony konkurencji – wystarczający również dla sektora radiofonii i telewizji.

„Podcięcie cenowe” jako działanie o niekwestionowanym antykonkurencyjnym charakterze zdecydowanie powinno być uwzględniane przy ustalaniu wielkości rekompensaty, w kontekście wyznaczania ewentualnej nadmiernej rekompensaty. W polskiej sytuacji, w której dotąd nie pojawiło się powierzenie realizacji misji publicznej i działaniu jednego nadawcy publicznego, pytanie to nie ma zastosowania i nie są nam jednak znane dane lub opracowanie wskazujące na to, że w Polsce efekt podcięcia cenowego uwzględniany jest w procesie kalkulowania wysokości kompensacji działalności nadawców publicznych.

2.7.2. Jeśli chodzi o potencjalne zachowania antykonkurencyjne nadawców publicznych (w szczególności zarzuty o podcięcie cenowe), czy według Państwa w komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji powinny znaleźć się wymagania wobec nadawców publicznych, aby przestrzegali warunków rynkowych w odniesieniu do swojej działalności komercyjnej zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji, wraz z odpowiednimi mechanizmami kontrolnymi?

Zakładając, że stanem docelowym, jaki ma być osiągnięty na rynku wewnętrznym Wspólnoty jest pełna (lub możliwie największa) przejrzystość systemu finansowania mediów publicznych, należy przyjąć, że oparcie działalności komercyjnej nadawców publicznych o warunki rynkowe powinno być niekwestionowanym, powszechnie stosowanym standardem. Zważywszy również na to, że nadawcy publiczni często od tego standardu odchodzą, nowy komunikat w sprawie pomocy publicznej dla radiofonii i telewizji powinien wyraźnie wskazywać obowiązek działalności zgodnie z warunkami rynkowymi w ramach obszaru aktywności komercyjnej (zwłaszcza np. reklamowej, czy usług audiotele).

Obok wyraźnego wyartykułowania obowiązku prowadzenia działalności komercyjnej w oparciu o standardy rynkowe, Komisja Europejska powinna również nałożyć na organy ochrony konkurencji państw członkowskich obowiązek szczególnego „nadzoru” komercyjnej działalności nadawców publicznych. „Nadzór” taki mógłby być realizowany w Polsce poprzez okresowe przeprowadzanie przez Prezesa UOKiK postępowania wyjaśniającego, mającego na celu badanie rynku usług radiofonii i telewizji, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu konkurencji między nadawcami publicznymi i prywatnymi. Jeśli chodzi o mechanizmy zapewniania przestrzegania reguł rynkowych w komercyjnej działalności nadawców publicznych, wystarczające wydają się mechanizmy funkcjonujące w ramach ustawodawstwa antymonopolowego (uokik).

W dziedzinie promowania i ochrony konkurencji na rynku usług radiofonicznych i telewizyjnych Prezes UOKiK jako organ ochrony konkurencji powinien współpracować z KRRiT jako sektorowym organem „regulacyjnym”. Współpraca ta powinna jednak sprowadzać się do poziomu wymiany informacji oraz dobrych praktyk (np. w obszarze metodologii badania rynku) – niepożądane byłoby nakładanie się kompetencji obydwu organów do „ścigania” naruszeń o charakterze antymonopolowym. Niemniej istotne pozostaje rozgraniczenie kompetencji między KRRiT, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prezesem UOKiK – problem ten,



obecny na gruncie polskiego ustawodawstwa, z całą mocą ma szansę ujawnić się w związku z nową dyrektywą audiowizualną.

2.7.3. Czy Państwa zdaniem należy doprecyzować metodologię wykrywania podcięcia cenowego, włączając być może również inne rodzaje badań, które mogłyby być wykorzystywane jako alternatywa wobec metodologii przyjętej w obecnym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji? Proszę wymienić rodzaje badań stosowane w Państwa kraju wobec polityki cenowej nadawców publicznych, które mogłyby stanowić przykład dobrej praktyki.

Najczęstszymi przypadkami wykrywania podcięcia cenowego jest praktyka decyzyjna Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – poprzez mechanizm niewiążącego zawiadomienia Prezesa UOKiK o domniemanych praktykach ograniczających konkurencję. Realizowane jest ona jednak na wniosek zainteresowanej strony co nie oznacza że brak skarg do UOKiKu spowodowany jest brakiem sytuacji podcięcia cenowego na rynku.

Zdecydowanie istnieje potrzeba doprecyzowania metodologii wykrywania podcięcia cenowego, tak jak to się dzieje w przypadku praktyk przedsiębiorców szkodzących przemysłowi Wspólnoty (np. postępowań przed nadmiernym importem). O ile jednak praktyka wykrywania podcięcia cenowego w przypadku importu lub eksportu jest jasno opisane, to w sytuacji gdy nadawca publiczny realizujący misję jest w Polsce finansowany zarówno ze źródeł publicznych jak i z działalności komercyjnej oraz o ile po stronie przychodów rozdzielone misji i pozostałej działalności jest jasne (prowadzona odrębnie księgowość), o tyle jak zostało to wskazane w odpowiedzi na pytanie 2.5.1 – trudniej jest zidentyfikować rzeczywiste koszty zadań objętych misją publiczną (np. nadawca wynajmuje część mocy nadawczej anteny za pomocą której realizuje działalność misyjną).

2.7.4. Czy według Państwa komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać objaśnienia dotyczące publicznego finansowania praw do transmisji wydarzeń sportowych o najwyższej oglądalności? Jeśli tak, jakie dodatkowe wymagania powinny być zawarte w komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji i jak mogłyby one zapobiec potencjalnym zakłóceniom konkurencji wynikającym z finansowania przez państwo?

Ewentualnie czy sądzą Państwo, że potencjalny negatywny wpływ na konkurencję wynikający z nabycia takich praw przez nadawców publicznych byłby wystarczająco regulowany przepisami o przeciwdziałaniu praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej?

Zdecydowanie należy opowiedzieć się za tym, aby zmieniony komunikat w sprawie radiofonii i telewizji zawierał wskazówki odnoszące się do publicznego finansowania praw do transmisji wydarzeń sportowych o najwyższej oglądalności. Jest to bowiem jedno z tych zagadnień, na gruncie których najsilniej uwidacznia się problem styku misji publicznej oraz działalności komercyjnej: transmisje najistotniejszych wydarzeń sportowych stanowią realizację misji, jednak są przy tym potencjalnym źródłem wysokich wpływów z reklam. Również w Polsce problem zapewnienia praw do transmisji ważnych wydarzeń sportowych znalazł swoje odzwierciedlenie w decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dec. z 29.05.2006 r. *PZPN i Canal+*) i następujących po nich orzeczeniach Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (wyr. z 14.02.2007 r., sygn. XVII Ama 98/06, *PZPN i Canal+ p. Prezesowi UOKiK*; wyr. z 4.12.2007 r.,



sygn. VI ACa 848/07), dotyczących praw do transmisji polskiej ligi piłki nożnej. Warto jednak podkreślić, że wzmiankowana sprawa dotyczyła udostępnienia praw do transmisji meczów polskiej ligi podmiotowi prywatnemu. W dyskusjach nad problemem transmitowania wydarzeń sportowych w Polsce dominuje raczej problem braku lub ograniczonego dostępu nadawców publicznych do rynku ważnych transmisji sportowych (zwłaszcza dużych imprez piłkarskich).

Praktyki związane z nabywaniem przez nadawców publicznych praw do transmisji ważnych wydarzeń sportowych powinny stanowić przedmiot ewentualnej interwencji organu ochrony konkurencji. Niemniej jednak, należy zwrócić uwagę na fakt, że organy ochrony konkurencji nie mają obowiązku, ani też nie są przygotowane do tego, aby na gruncie tego typu spraw podjąć samodzielne rozważania dotyczące realizacji misji publicznej potencjalnie związanej z transmisją niektórych wydarzeń sportowych. Stoimy na stanowisku, że aspekt misji publicznej powinien być uwzględniany w antymonopolowej praktyce decyzyjnej oraz orzecznictwie w sprawach tego rodzaju, choć nie należy dążyć do tego, aby transakcje (umowy) tego rodzaju zostały całkowicie wykluczone spod oddziaływania reguł konkurencji. W tej sytuacji „regulacja” zawarta w nowym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji oraz zapisy art. 3j i 3k AMSD mogłyby stanowić istotną wskazówkę dla orzecznictwa. Jednocześnie, wzmiankowana powyżej sprawa PZPN/ Canal + wskazuje, że organ ochrony konkurencji jest w stanie podjąć skuteczną interwencję w odniesieniu do praktyki ograniczonego dostępu do praw transmisji.

2.8. INNE KWESTIE

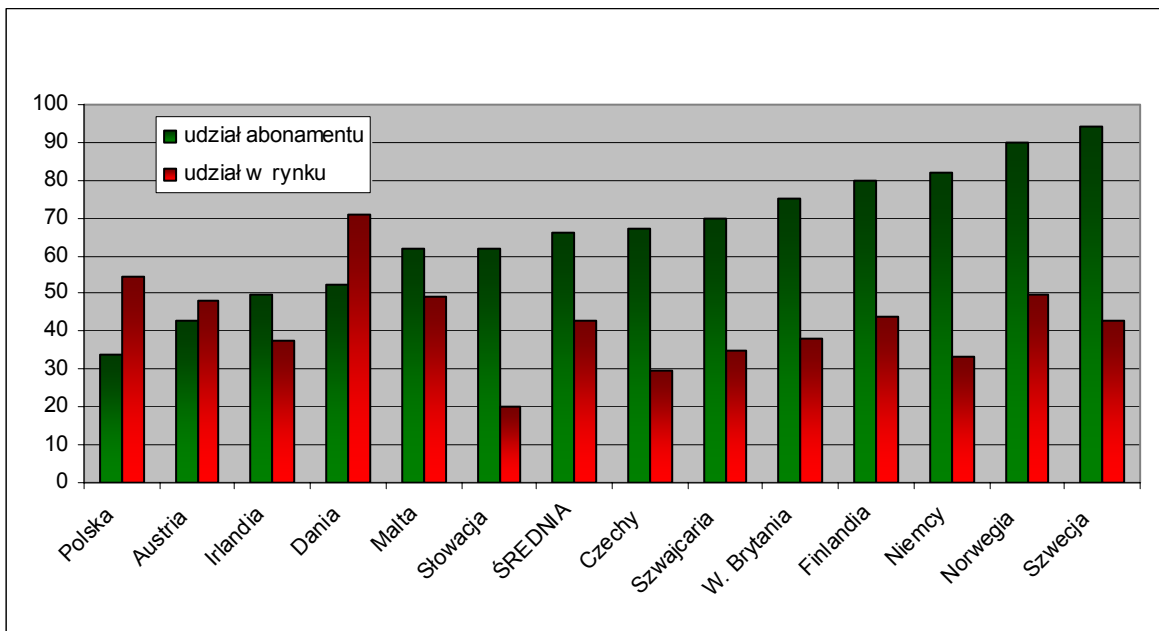
2.8.1. Czy Państwa zdaniem konieczne jest specyficzne odniesienie do trudności mniejszych państw członkowskich?

Dotychczasowe zapisy komunikatu uwzględniają specyfikę mniejszych państw członkowskich, choć nie wskazują w żaden sposób na możliwości rozwiązania problemów z jakimi się one stykają.

Należy pozostawić to odniesienie, a w miarę możliwości, bazując na opiniach praktyków medialnych pochodzących z tych krajów, znających najlepiej specyfikę ich sytuacji, wypracować przykłady dobrych praktyk i wskazać je w komunikacie.

2.8.2. Jakie według Państwa są typowe trudności mniejszych państw członkowskich i w jaki sposób należy je uwzględnić?

Sytuacja mniejszych państw członkowskich w dziedzinie realizacji misji publicznej w mediach audiowizualnych jest bardzo zróżnicowana (różnorodny udział abonamentu wobec udziału w rynku oglądalności przedstawia poniższy wykres), choć w naturalny sposób, ze względu na znaczne koszty prowadzenia działalności audiowizualnej kraje te mogą napotykać na trudności związane z problemem w zgromadzeniu wystarczających funduszy do realizacji usług publicznych.



Źródło: Sprawozdanie Zarządu z wykorzystania przez TVP S.A. wpływów z opłat abonamentowych na realizację misji publicznej w 2006 roku, s. 8

W podobnej, choć relatywnie prostszej sytuacji, mogą jednak znaleźć się także inne kraje, w których przychody z abonamentu są niskie w stosunku do pozostałych przychodów – przykładem może być Polska o najniższym udziale abonamentu w przychodach nadawców publicznych w Europie. Jednak w większych krajach rynek konsumencki i reklamowy jest jednocześnie większy i nadawcy publiczni mogą uzupełnić braki finansowe na działalność misyjną wpływami z reklam. Tym większy problem pojawia się w małych państwach członkowskich o zróżnicowanych narodowo i etnicznie, gdyż zgodnie z zasadami realizacji misji publicznej istnieje konieczność dotarcia z ofertą programową do wszystkich mieszkańców, co niejednokrotnie może skutkować koniecznością opracowywania wielu wersji językowych emitowanych audycji, a także tworzenia specyficznych na poziomie odbiorczym audycji skierowanych do tych konkretnych grup.

3. UWAGI KOŃCOWE

3.1. Proszę wyjaśnić, jaki byłby Państwa zdaniem wpływ potencjalnych poprawek do obecnych przepisów przykładowo na rozwój innowacyjnych usług i ogólniej: na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w sektorze medialnym, zakres oferty dla konsumentów, jakość i dostępność mediów audiowizualnych i innych usług medialnych, pluralizm w mediach i różnorodność kulturową.

Radiofonia i telewizja publiczna musi korzystać z postępu technicznego, dawać społeczeństwu możliwość korzystania z nowych usług audiowizualnych i informacyjnych oraz nowych technologii. Oprócz procesu konwergencji technologicznej (która polega na przenikaniu się technologii charakterystycznych dla sektora mediów elektronicznych, branży telekomunikacyjnej i informatycznej), wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej przyjęły strategię konwersji analogowo-cyfrowej (stopniowe zastępowanie telewizji analogowej telewizją cyfrową). Polska figuruje w grupie krajów, które deklarowały rozpoczęcie procesu konwersji w latach 2006-2007 w zależności od sytuacji rynkowej, co jak już wiadomo, poza pilotażowymi próbami wdrażania tego



systemu w obrębie Warszawy i w województwie podkarpackim, nie nastąpiło, ani w najbliższym czasie nie nastąpi (obowiązująca w dokumentach data to koniec 2014 r). Konwersja analogowo-cyfrowa, a co za tym idzie również zmiana trybu transmisji, podwyższenie mocy nadajników pozwoli na zwiększenie zasięgu ludnościowego (nie dotyczy to tylko telewizji publicznej, ale też telewizji prywatnych które będą zwiększały swój zasięg – co należy brać pod uwagę w przypadku zlecenia części działalności misyjnej telewizjom prywatnym pod warunkiem osiągnięcia minimalnego wskaźnika pokrycia) – konwersja spowoduje również spadek kosztów po stronie nadawców (zależać to też będzie od tego w jakiej proporcji sygnał telewizyjny odbierany będzie z nadajników naziemnych a w jakim poprzez telewizje kablowe). W Wielkiej Brytanii po zakończeniu konwersji uzyskano wskaźnik pokrycia na poziomie 98,5% dla telewizji publicznej i około 90% dla nadawców komercyjnych.

W związku z tym na pewno prowadzona będzie szeroko zakrojona kampania informacyjna i promocyjna dotycząca wymiany odbiorników, niewykluczone, że potrzebne będą też pewne odgórne ustalenia (tak jak to miało miejsce w Holandii) dotyczące ceny dekodera. To niewątpliwie spowoduje rozwój rynku odbiorników telewizyjnych.

Generalnie, można uznać że w przyszłych latach nastąpi dynamiczny rozwój rynku mediów (rynek usług związanych z szeroko pojętą rozrywką audiowizualną – *pay-tv*, *ppv*, filmy dla urządzeń przenośnych, płyty DVD, *video-on-demand*, telewizja mobilna, internetowa i interaktywna) w 2010 r. szacuje się że osiągnie on pułap 277 mld USD. Wraz ze wzrostem zainteresowania telewizją interaktywną zwiększy się także popyt na nowoczesne usługi związane z cyfrowym nagrywaniem obrazów ruchomych oraz dostępem do przekazu przez telefon komórkowy. To oczywiście spowoduje większe zróżnicowanie i jakość mediów audiowizualnych, jak należy oczekiwać także w sferze objętej misją publiczną. Wpływ potencjalnych poprawek do obecnych przepisów będzie miał znaczenie dla innowacyjności sektora medialnego (nadawcy komercyjni oferują już dziś usługi znacznie bardziej innowacyjne), także w odniesieniu do nadawców publicznych oraz tych, którym realizacja misji zostanie powierzona. Dostosowaniu będą także musiały ulec strategie marketingowe w sytuacji gdy część czasu antenowego (również w paśmie *prime time*) przeznaczona będzie na wyraźnie wyodrębnioną działalność związaną z wypełnianiem misji publicznej i która to działalność z definicji nie będzie przynosiła zysków nadawcom.

3.2. Do jakiego stopnia opisane powyżej dodatkowe objaśnienia mogłyby Państwa zdaniem stanowić nowe obciążenie administracyjne i koszty dostosowania do nowych przepisów?

Zdecydowana większość proponowanych oraz popieranych rozwiązań polega na doprecyzowaniu zapisów zmienionego komunikatu w sprawie pomocy publicznej dla radiofonii i telewizji bądź wprowadzeniu takich nowych zapisów, które mają szansę:

- (1) stać się modelowym zwrotem dla ustawodawstwa krajowego oraz
- (2) usprawnić proces stosowania prawa subwencyjnego. Proponowane rozwiązania nie generują znaczących dodatkowych kosztów instytucjonalnych, mogą jednak rodzić koszty związane z dostosowaniem prawodawstwa – koszty tego rodzaju i tak wpisują się jednak w proces nowelizacji aktów prawnych dotyczących nadawców publicznych w Polsce; koszty te są również nieuniknione w kontekście implementacji nowej dyrektywy audiowizualnej. Ewentualne koszty mogą być generowane również przez skutek przyjęcia zasady podziału strukturalnego nadawców, przy czym



koszty te – w dłuższej perspektywie – zostaną zrekompensowane w związku z efektywniejszym wykorzystaniem środków publicznych wskutek poprawienia poziomu przejrzystości.

3.3. Czy według Państwa opisane powyżej dodatkowe objaśnienia stworzyłyby lepsze ramy prawne?

Wszystkie opinie, sugestie i uwagi wyrażone w odpowiedzi na powyższe pytania zaprezentowane zostały z zamiarem poprawienia istniejących ram prawnych. Podzielamy stanowisko Komisji, że ze względu na rozwój praktyki stosowania prawa subwencyjnego, jak również modyfikację stanu prawnego dotyczącego sektora radiofonii i telewizji, niezbędny jest przegląd i odpowiednie modyfikacje komunikaty w sprawach pomocy publicznej dla radiofonii i telewizji. Wyrażamy przekonanie, że zaproponowane zmiany, polegające głównie na doprecyzowaniu lub uzupełnieniu (wyjątkowo tylko – na wprowadzeniu nowych obszarów regulacji) istniejących zapisów komunikatu stworzą lepsze ramy prawne dla funkcjonowania omawianego sektora w Unii Europejskiej, przy czym pojęcie „lepsze” rozumiemy jako „bardziej efektywne”, „lepiej dostosowane do wymogów współczesności (w sensie technologicznym i w sensie potrzeb odbiorców”).

3.4. Proszę wyjaśnić, czy Państwa zdaniem pozytywne skutki wprowadzenia dodatkowych objaśnień opisanych w niniejszym kwestionariuszu przeważają nad skutkami negatywnymi.

Jak wskazano w odpowiedzi na pytanie 1.1 postrzegamy konieczność uaktualnienia komunikatu. Biorąc pod uwagę wskazane objaśnienia, które mają stworzyć lepsze ramy prawne, jesteśmy przekonani, że nasze odpowiedzi, przy założeniu ich uwzględnienia, będą skutkowały wyłącznie pozytywnymi następstwami. W praktyce może się okazać, że nie zawsze nowy komunikat będzie w pełni opisywał wszystkie możliwe warianty problemów z jakimi w praktyce działalności audiowizualnej mogą się pojawić w związku z realizacją usług publicznych.

Zachowanie w każdej z dziedzin, których dotyczy komunikat, równowagi pomiędzy ściśle określonymi zasadami a zasadą subsydiarności, wskazywanie na dobre praktyki, a także dookreślanie reguł, które nie ograniczają państw członkowskich, ale dają im możliwość wyboru spośród akceptowalnych i sprawdzonych rozwiązań, mogą być czynnikami, które sprawią, że skutki negatywne nie pojawią się w ogóle lub będą jedynie nielicznymi, pojedynczymi przypadkami.

Jednocześnie wszelkie dodatkowe objaśnienia miały na celu zachowanie równowagi pomiędzy dwoma czynnikami: przejrzystością, że względu na sytuację konkurencyjną dynamicznie poszerzającego się rynku usług audiowizualnych oraz intensyfikacją efektywności realizacji misji publicznej.



4. Uwaga dodatkowa

Radiofonia publiczna

W przedstawionych odpowiedziach i informacjach pominięta została sytuacja polskiej radiofonii, pomimo tego iż polskie ustawodawstwo obejmuje w jednej ustawie zagadnienia związane z radiofonią i telewizją, także publiczną, wprowadzając jednak dla nich różnorodne przepisy. Ponadto polski abonament dotyczy jednocześnie telewizji i radiofonii. Należy jednak wskazać na fakt, że o ile w stosunku do telewizji publicznej w Polsce zgłaszane są często zarzuty dotyczące, z programowego punktu widzenia, nierealizowania przez nią misji, o tyle publiczne kanały radiowe realizują ją na bardzo wysokim poziomie. Różnica pomiędzy udziałem przychodów pochodzących ze źródeł publicznych w finansowaniu radiofonii i telewizji publicznej jest znaczna. W pierwszym przypadku jest to około 75%, natomiast w drugim - zaledwie 30%.

Dlatego też struktura programowa wyraźnie odróżnia radiofonię publiczną od radiofonii komercyjnej, wskazując wyraźnie na publiczny charakter tej pierwszej. Stosowanie tych samych zasad (choćby zaproponowanych w niniejszym tekście) zarówno wobec telewizji, jak i radiofonii nie będzie efektywna. W stosunku do radiofonii należałoby w sposób oczywisty wprowadzić analogiczny system kontroli, jak w przypadku telewizji, jednak nie ma potrzeby wprowadzania analogicznej jak w przypadku telewizji mechanizmu rozproszenia misji. Jednak polska praktyka legislacyjna tradycyjnie traktuje zarówno radiofonię, jak i telewizję w sposób analogiczny, co w przypadku tradycyjnego przekazu audiowizualnego było znacznym stopniem efektywne i odpowiadało zapotrzebowaniu nadawczemu, jednak w przypadku przemian technologicznych, które dotknęły przede wszystkim telewizji, należałoby wprowadzić wyraźne wskazanie na odmienną zasad realizacji i finansowania misji publicznej w przypadku radiofonii i telewizji.

W Polsce pojawia się znaczący rozdźwięk pomiędzy sytuacją radiofonii i telewizji publicznej, który powinien znaleźć przynajmniej częściowe rozwiązanie, choćby przez wyraźne wskazanie różnicy ich traktowania, w komunikacji Komisji. W sposób oczywisty radiofonia nie ma możliwości korzystania w takim stopniu jak telewizja z poszerzonych możliwości jakie oferuje rozwój nowych technologii. Zasada działania radiofonii ma charakter strumieniowy i większość przemian technologicznych rewolucyjnych wobec telewizji nie wpływa na działalność radiofoniczną (choćby, w przypadku jej wprowadzenia, usługa *ppl* nigdy nie osiągnie sukcesu *ppv*). Radiofonia naturalnie ma możliwość korzystania, podobnie jak telewizja z nowych kanałów dystrybucji (Internet, sieci komórkowe), jednak ich wpływ na jej strukturę programową jest o wiele mniejszy i sprowadza się przede wszystkim do zwiększenia asortymentu urządzeń technicznych przeznaczonych do odbioru radia, bez wpływu na rozwój nowych form usług. W szczególności ma to znaczenie wobec toczącej się obecnie procedury zmiany polskiego prawodawstwa radiowo-telewizyjnego i dyskusji wokół radiofonii publicznej.