

KONCEPCJA ZASAD FINANSOWANIA MEDIÓW PUBLICZNYCH

(Opracowana koncepcja nie stanowi założeń projektu ustawy w rozumieniu § 1a Regulaminu Pracy Rady Ministrów)

I. INFORMACJE WSTĘPNE

1. Wstęp

Przygotowanie projektu ustawy wiąże się z koniecznością stworzenia nowego systemu finansowania nadawców publicznych w Polsce. Obecny system finansowania nadawców publicznych zawiera liczne rozwiązania niedostosowane do aktualnego stanu rozwoju technicznego (np. obowiązek rejestracji odbiornika), a ponadto nie gwarantuje stabilnej sytuacji finansowej tych nadawców. W związku z powyższym konieczne jest uchylenie obecnie obowiązującej ustawy o opłatach abonamentowych¹ i zastąpienie jej ustawą o opłacie audiowizualnej.

Głównym założeniem projektowanej regulacji jest zmniejszenie obciążeń nakładanych na gospodarstwa domowe oraz inne podmioty zobowiązane do uiszczania opłat przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznej egzekucji obniżonych opłat, a w rezultacie wysokiego i stabilnego finansowania publicznego dla nadawców publicznych. Nowe rozwiązania prawne muszą także pozostawać w zgodzie z zasadami prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej, które szczegółowo wynikają z Komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej² (dalej: „Komunikat KE”). Zmiany w sposobie finansowania mediów wynikające z uchwalenia nowej ustawy powinny przy tym zostać ograniczone, aby nie zostały zakwalifikowane jako pomoc nowa. W przypadku gdy zmiany te zakwalifikowane zostaną jako pomoc nowa, konieczne będzie bowiem przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej przed Komisją Europejską. Postępowanie takie może trwać nawet 24 miesiące. Przed jego zakończeniem (decyzją KE o dopuszczalności pomocy publicznej) nowe zasady finansowania mediów publicznych nie mogłyby wejść w życie.

Komunikat KE pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru sposobu finansowania nadawców publicznych. Podkreśla jedynie, iż „Komisja musi ustalić, zgodnie z art. 86 ust. 2, czy finansowanie przez państwo nie narusza w niewspółmiernym stopniu konkurencji na wspólnym rynku” (pkt 59 Komunikatu KE). Komunikat KE kładzie również nacisk na sposób wydatkowania środków publicznych przez nadawców publicznych oraz na ocenę wykonywania przez nich zadań w zakresie misji publicznej. Zdaniem KE polskie regulacje prawne nie są w tym zakresie w pełni zgodne z treścią Komunikatu KE. W związku z tym prace nad wprowadzeniem opłaty audiowizualnej prowadzone są równolegle z pracami nad pełną implementacją postanowień Komunikatu KE³. Połączenie obu tych zagadnień bez wątpienia przyczyni się do usprawnienia wszelkich ewentualnych negocjacji z KE dotyczących systemu finansowania publicznej radiofonii i telewizji.

Powszechna opłata audiowizualna pobierana od gospodarstw domowych lub pojedynczych osób, a także przedsiębiorców pozostaje najczęściej stosowanym sposobem finansowania mediów

¹ Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728)

² 2009/C 257/01

³ Kwestia ta szczegółowo omówiona została w pkt VIII

publicznych w Europie. Rozwiązanie polegające na obciążeniu tego typu opłatą wszystkie gospodarstwa domowe i przedsiębiorców, niezależnie od posiadania odbiornika coraz częściej zastępuje tradycyjne opłaty abonamentowe, które zawsze były powiązane z konkretnym odbiornikiem. Wśród najważniejszych regulacji europejskich w tym zakresie należy wskazać np.:

- Niemcy – w nowym systemie, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013, obowiązek płacenia spoczywa na każdym, kto jest właścicielem domu, mieszkania, zakładu pracy lub używanego nie tylko do celów prywatnych pojazdu. Innymi słowy, do uiszczenia opłaty zobowiązani są: właściciele mieszkań, przedsiębiorstwa i instytucje, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. W przypadku osób fizycznych, nie ma znaczenia, jak wiele osób zamieszkuje dany lokal bądź użytkuje dany pojazd. Nieistotne jest także jak wiele sprzętów elektronicznych znajduje się w lokalu bądź pojeździe. Natomiast w tzw. sferze służbowej, z uwagi na potrzebę zachowania równości w obciążeniu opłatą przedsiębiorstw i instytucji, wysokość opłaty obliczana jest z uwzględnieniem kilku parametrów. Nie zależy już od liczby odbiorników, ale m.in. od liczby oddziałów danego przedsiębiorstwa, liczby osób zatrudnionych, liczby samochodów będących w użytkowaniu przedsiębiorstw lub instytucji, liczby pokoi w hotelu, domkach letniskowych i pokoi gościnnych.
- Francja – od 2009 r. obowiązuje tzw. „kontrybucja na rzecz mediów publicznych”, która została powiązana z zamieszkiwaniem w lokalu wyposażonym w odbiornik telewizyjny lub w inne, podobne w funkcji, urządzenie odbiorcze. Osoby opłacają jedną należność audiowizualną bez względu na liczbę odbiorników, jak też bez względu na liczbę i rodzaj posiadanych lokali (mieszkanie, dom, domek letniskowy). Istotne jest natomiast, czy dana osoba jest płatnikiem podatku katastralnego (osoby zwolnione z tego podatku są też zwolnione z należności audiowizualnej) – jeżeli tak, raz w roku (na jesieni) dostają one jedno wspólne wezwanie do zapłaty składające z dwóch pozycji: podatku katastralnego i opłaty abonamentowej. Z opłaty zwolnione są osoby, które w rozliczeniu rocznym podatku dochodowego zaznaczają, że nie posiadają odbiornika umożliwiającego odbiór telewizji. Natomiast osoby prawne wnoszą należność audiowizualną razem z podatkiem VAT w jednostce skarbowej odpowiedzialnej za pobór VAT. W ich przypadku zatajenia, błędy, niezgłoszenie odbiorników itp. podlegają karze w wysokości 150 EUR za każdy odbiornik.
- Wielka Brytania – tu w dalszym ciągu obowiązują tradycyjne regulacje, zgodnie z którymi Obowiązkowi płacenia abonamentu podlegają posiadacze odbiornika radiowego, telewizyjnego, magnetowidu, urządzeń do odbioru przekazu satelitarnego, komputera z kartą TV. W dalszym ciągu istnieje obowiązek rejestracji odbiornika.
- Holandia – System abonamentowy został zniesiony w 2000 roku i zastąpiony został podatkiem płaconym wraz z podatkiem dochodowym bez względu na fakt, czy dana osoba posiada odbiornik radiowy i/lub telewizyjny czy też nie.
- Finlandia – od 2013 roku zniesione zostaną opłaty abonamentowe. Zostaną zastąpione progresywnym podatkiem płaconym przez wszystkich podatników. Od 1 stycznia 2013 r. podatek wynosił będzie od 50 do 140 EUR, a jego wysokość uzależniona będzie od dochodów podatnika. Podatek będzie pobierany przez państwo, ale nie będzie zaliczał się do budżetu – wszelkie pochodzące z niego dochody będą przekazywane na specjalny fundusz.
- Czechy – płatnikiem abonamentu telewizyjnego jest każdy posiadacz urządzenia umożliwiającego odbiór programu telewizyjnego, zaś płatnikiem abonamentu radiowego jest każdy posiadacz urządzenia umożliwiającego odbiór programu radiowego, nawet jeśli jest on używany do innych celów. W przypadku osób fizycznych abonament płaci każde gospodarstwo domowe bez względu na ilość posiadanych odbiorników, zaś w przypadku przedsiębiorstw i osób prowadzących

działalność gospodarczą, abonament pobierany jest za każdy odbiornik. Ustalanie osób zobowiązanych do uiszczania opłat abonamentowych połączony jest z danymi pochodzącymi od przedsiębiorców energetycznych. Zgodnie z ustawą każdego odbiorcę energii elektrycznej uważa się za płatnika abonamentu radiowego i telewizyjnego zobowiązanego do uiszczania opłat, o ile nie złożył Czeskiemu Radiu lub Telewizji Czeskiej po ich pisemnym wezwaniu oświadczenia, że jest inaczej.

- Portugalia – w latach 1991-1992 rząd Portugalii zniósł abonament telewizyjny (zachowując go dla radia) i zastąpił go dotacjami z budżetu państwa. W wyniku tej decyzji drastycznie pogorszyła się sytuacja finansowa publicznego nadawcy telewizyjnego (RTP). Wobec utraty wpływów z reklam (spadek udziału w rynku z około 44% w 1995 do około 28% w 2002 roku), przekraczania przyznawanego budżetu, braku strategii rozwoju i braku realizacji misji nadawcy publicznego, rząd Portugalii opracował w 2002 roku strategię dla sektora audiowizualnego. Na tej podstawie w sierpniu 2003 roku została przyjęta ustawa o finansowaniu mediów publicznych. Zapewnia ona finansowanie radia publicznego przez państwo ze środków abonamentowych, zaś telewizja publiczna finansowana jest na zasadzie kompensacji wydatków przez państwo (granty z budżetu państwa), z reklam oraz dodatkowo ze środków abonamentowych, które nie zostały wykorzystane przez radio.

2. Cel pobierania opłaty

Jak podkreślone zostało w Komunikacie KE „radiofonia i telewizja publiczna, chociaż ma wyraźne znaczenie ekonomiczne, nie jest porównywalna do usług publicznych w żadnym innym dziale gospodarki. Nie ma żadnej innej usługi, która jednocześnie miałaby dostęp do tak ogromnej części społeczeństwa, przekazywałaby mu tak wiele informacji i treści, i poprzez to kształtowałaby opinię jednostek oraz opinię publiczną” (pkt 9 Komunikatu KE).

Opłata audiowizualna pobierana będzie w celu finansowania misji publicznej nadawców publicznych, zdefiniowanej w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji⁴. Definicja misji publicznej, która jest koniecznym elementem systemu finansowania mediów publicznych, musi być zgodna z celem, jakim jest zaspokajanie potrzeb demokratycznych, społecznych i kulturalnych danego społeczeństwa oraz zagwarantowanie pluralizmu, w tym różnorodności kulturalnej i językowej. Definicja misji publicznej może również uwzględniać rozwój i różnorodność działalności w erze cyfrowej i obejmować usługi audiowizualne świadczone na wszystkich platformach dystrybucyjnych. Przy okazji dyskusji nad nowelizacją systemu finansowania mediów, dokonane zostanie doprecyzowanie definicji misji publicznej w celu pełnego jej dostosowania do kryteriów wynikających z Komunikatu KE.

II. ZAKRES PODMIOTOWY PROJEKTOWANEJ REGULACJI

1. Podmioty zobowiązane do uiszczania opłaty

a. Osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej

Zgodnie z jednym z celów projektowanej nowelizacji, jakim jest możliwość zakwalifikowania nowych regulacji prawnych jako dotychczasowa pomoc publiczna, w odniesieniu do osób fizycznych

⁴ Ustawa z dnia 27 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.)

wprowadzone zostaną rozwiązania, które w jak największym możliwym stopniu będą zbliżone do obecnie obowiązujących. Z uwagi na fakt, iż zgodnie z danymi statystycznymi, w chwili obecnej zdecydowana większość osób fizycznych posiada co najmniej jedno urządzenie umożliwiające korzystanie z usług medialnych należy zrezygnować z obowiązku rejestracji odbiorników. W 2011 roku odbiornik telewizyjny posiadało 98,4% gospodarstw domowych⁵, a 67,6% także urządzenie umożliwiające odbiór telewizji satelitarnej lub kablowej⁶. W 2012 r. komputer posiadało 73,4% gospodarstw domowych, a 70,5% posiadało dostęp do Internetu⁷. Należy przy tym podkreślić, iż 46,4% osób korzystających z Internetu słucha radia i ogląda telewizję on-line⁸. W dziedzinie mediów audiowizualnych zachodzą daleko idące zmiany związane z tzw. „konwergencją mediów”⁹. Stwarza ona możliwości oglądania programów za pomocą odbiorników telewizyjnych wyposażonych w dodatkową funkcję umożliwiającą dostęp do internetu i dekodery umożliwiające dostęp do treści w serwisach OTT¹⁰ oraz zapewniających dostęp do audiowizualnych usług medialnych za pomocą komputerów stacjonarnych, laptopów, tabletów i innych urządzeń przenośnych. Granice między znanym z XX w. linearnym modelem konsumpcji treści audiowizualnych za pomocą odbiorników telewizyjnych a usługami na żądanie dostarczonymi do komputerów szybko się zacierają. Ponadto każdy smartfon umożliwia zarówno odbiór, jak i generowanie treści, a zatem w przyszłości można oczekiwać ewolucji modelu pasywnego odbioru w kierunku aktywnego udziału w tworzeniu programów. Należy podkreślić, iż nadawcy, w tym nadawcy publiczni, nie oferują wyłącznie tradycyjnie dostarczanych usług linearnych. Obok nich pojawiają się nowe usługi (np. audiowizualne usługi medialne na żądanie) dostarczane różnymi kanałami dystrybucji, w tym głównie za pośrednictwem Internetu. Usługi te dostępne są więc nie tylko na tradycyjnych odbiornikach radiowych i telewizyjnych, także na komputerach, telefonach komórkowych lub tabletach. Zgodnie z zasadą neutralności technologicznej, która jest jedną z podstawowych zasad europejskiego prawa medialnego, nie jest uzasadnione różne traktowanie usług w zależności od sposobu ich udostępnienia oraz możliwości odbioru.

Opłata audiowizualna zastępująca opłatę abonamentową będzie w dalszym ciągu pobierana de facto od gospodarstw domowych rozumianych jako „zespół osób mieszkających i utrzymujących się wspólnie albo jedna osoba utrzymująca się samodzielnie”¹¹. Rozwiązanie to będzie zbliżone do obecnie obowiązującego. Należy bowiem podkreślić, iż w chwili obecnej do uiszczania opłat abonamentowych zobowiązana jest jedna osoba w danym gospodarstwie domowym (użytkownik w rozumieniu Rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych¹²), która dokona rejestracji odbiornika niejako na rzecz całego gospodarstwa domowego.

⁵ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012*, Główny Urząd Statystyczny

⁶ j.w.

⁷ *Spółeczeństwo Informacyjne w Polsce. Wyniki Badań Statystycznych z lat 2008-2012*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012

⁸ j.w.

⁹ Stopniowym łączeniem się tradycyjnych usług nadawczych i Internetu

¹⁰ Serwisy OTT (ang. *over-the-top*) dostarczają treści audiowizualne, lecz same nie są dostawcami usług łączności elektronicznej ani operatorami sieci.

¹¹ Art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych

¹² Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 25 września 2007 r. w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 187, poz. 1342)

Odejście od obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych powoduje, iż konieczne jest ustalenie kręgu podmiotów, które będą zobowiązane do uiszczania opłaty audiowizualnej, w oparciu o dostępne dane i rejestry. W tym zakresie możliwe wydaje się kilka rozwiązań. Dane te mogą być pozyskiwane od gmin (jak ma to miejsce w Niemczech), organów zajmujących się poborem podatku katastralnego (np. Francja), podatku dochodowego (np. Finlandia), lub podmiotów dostarczających energię elektryczną (np. Czechy).

I. WARIANT UREGULOWANIA KWESTII POZYSKIWANIA DANYCH OSÓB FIZYCZNYCH

Najprostszym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się być zobowiązanie do uiszczania opłaty audiowizualnymi podatników podatku od nieruchomości będącej budynkiem lub jego częścią w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Należy bowiem zauważyć, iż pomimo nałożenia obowiązku na pojedyncze osoby fizyczne (właściciele lub posiadacze samoistni nieruchomości), podatek od nieruchomości będącej budynkiem lub lokalem mieszkalnym, uiszczany jest *de facto* przez gospodarstwa domowe. Ustalenie kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty dokonywane będzie na podstawie ewidencji podatkowej nieruchomości, o której mowa w art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ewidencja ta jest prowadzona w systemie informatycznym i na jej podstawie możliwe jest ustalenie danych osobowych właścicieli budynków lub ich części. Ustawa powinna nałożyć na gminy obowiązek przekazywania drogą elektroniczną stosownych danych podatników na rzecz podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną.

Obowiązek uiszczania opłaty audiowizualnej należy więc połączyć z każdą odrębną nieruchomością będącej budynkiem lub jego częścią¹³. W przypadku posiadania przez daną osobę fizyczną więcej niż jednego domu lub mieszkania, konieczne jest ponoszenie większej ilości opłat audiowizualnych przez daną osobę. Należy jednak zauważyć, iż w znaczącej części przypadków druga i kolejna nieruchomość jest wynajmowana lub w inny sposób udostępniana na rzecz innego gospodarstwa domowego. Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym w takiej sytuacji istnieje obowiązek uiszczania opłaty od dwóch gospodarstw domowych, jeśli w obu korzysta się z odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych. Jediną zmianą w tym zakresie będzie więc przeniesienie prawnego obowiązku uiszczania opłaty na właściciela nieruchomości.

Należy także wprowadzić odpowiednie regulacje dotyczące spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W odniesieniu do tych ograniczonych praw rzeczowych, obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości obciążone są spółdzielnie mieszkaniowe. Jednakże opłata audiowizualna powinna być w dalszym ciągu uiszczana przez gospodarstwa domowe. Nie ma bowiem uzasadnienia dla innego traktowania osób fizycznych będących właścicielami lokali i osób fizycznych posiadających spółdzielcze prawa do lokali. W związku z powyższym konieczne wydaje się zobowiązanie spółdzielni mieszkaniowych do przekazywania podmiotowi pobierającemu opłatę audiowizualną informacji dotyczących osób, którym przysługują spółdzielcze lokatorskie prawa do lokalu oraz spółdzielcze własnościowe prawa

¹³ Należy przy tym podkreślić, iż zbliżona regulacja w tym zakresie została wprowadzona w Niemczech, gdzie zobowiązanie do uiszczania opłaty audiowizualnej połączone zostało z domem lub mieszkaniem. Także regulacja niemiecka oparta jest na założeniu, że opłata uiszczana jest przez gospodarstwo domowe, jednak nie stosuje ona tego pojęcia. Opłatę od każdego lokalu mieszkalnego (*wohnung*) obowiązany jest wносить posiadacz (*inhaber*) tego lokalu.

do lokalu. Osoby te powinny zostać zobowiązane do uiszczania opłaty audiowizualnej na jednakowych zasadach z osobami fizycznymi będącymi podatnikami podatku od nieruchomości.

II. WARIANT UREGULOWANIA KWESTII POZYSKIWANIA DANYCH OSÓB FIZYCZNYCH

Możliwe jest także pozyskiwanie danych osobowych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej od przedsiębiorców dostarczających energię elektryczną. Nie ma bowiem wątpliwości, że niemal wszystkie gospodarstwa domowe w Polsce zawarły umowę o dostarczanie energii elektrycznej. Nie ma przy tym wątpliwości, iż gospodarstwo domowe, które takiej umowy nie zawarło, nie ma także możliwości korzystania z usług medialnych. W sytuacji wybrania takiego rozwiązania krąg podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty ustalany będzie analogicznie do sytuacji, w której obowiązek ten będzie powiązany ze statusem podatnika podatku od nieruchomości. Także w tej sytuacji zobowiązane do uiszczania opłaty będą tylko niektóre osoby z danego gospodarstwa domowego. Jednakże należy podkreślić, iż opłata za energię elektryczną także jest *de facto* uiszczana przez gospodarstwo domowe.

Wybór tego rozwiązania spowoduje, iż nie będzie konieczności nakładania szczególnych obowiązków na spółdzielnie mieszkaniowe. Należy bowiem podkreślić, iż osoby posiadające spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu we własnym imieniu podpisują umowy o dostarczanie energii elektrycznej.

b. Przedsiębiorcy¹⁴

W odniesieniu do przedsiębiorców stosowne wydaje się odejście od obecnie obowiązujących regulacji uzależniających wysokość opłaty abonamentowej od liczby odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych. Nowa regulacja nie może jednak traktować wszystkich przedsiębiorców jednakowo i konieczne jest uzależnienie wysokości uiszczanej opłaty audiowizualnej od wielkości danego przedsiębiorcy. Proponuje się więc wprowadzenie różnych stawek opłaty audiowizualnej uzależnionych od wielkości prowadzonej działalności gospodarczej. W tym celu, ustawa wprowadzi podział przedsiębiorców na kilku kategorii określonych liczbą zatrudnianych pracowników¹⁵:

1. przedsiębiorcy zatrudniający od 0 do 3 pracowników – ta grupa traktowana będzie na zasadach analogicznych do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Ponadto osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i zaliczające się do tej kategorii byłyby zwolnione od uiszczania opłaty audiowizualnej jako przedsiębiorcy, a zobowiązani do jej uiszczania wyłącznie jako gospodarstwa domowe;
2. przedsiębiorcy zatrudniający od 4 do 20 pracowników;
3. przedsiębiorcy zatrudniający od 21 do 50 pracowników;
4. przedsiębiorcy zatrudniający od 51 do 250 pracowników;
5. przedsiębiorcy zatrudniający ponad 251 pracowników;

Liczba zatrudnianych pracowników przez danego przedsiębiorcę określana będzie przez przeliczenie zatrudnienia na pełne etaty w dniu 31 stycznia każdego roku kalendarzowego.

¹⁴ Przez pojęcie przedsiębiorcy należy rozumieć wszelkie podmioty, które są obowiązane uzyskać wpis do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

¹⁵ Takie rozwiązanie wprowadzone zostało w regulacji niemieckiej, która wprowadza 10 kategorii przedsiębiorców, dzieląc ich w oparciu o kryterium zatrudnionych pracowników.

I. WARIANT UREGULOWANIA KWESTII POZYSKIWANIA DANYCH PRZEDSIĘBIORCÓW

Krąg podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty oraz kategoria, do której należałoby zakwalifikować dany podmiot dokonywana będzie na podstawie dostępnych rejestrów publicznych. Ustalenie kręgu podmiotów będzie dokonywane na podstawie informacji z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność w formie spółki prawa handlowego, a także z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, a także art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – dane udostępniane w ww. rejestrach są jawne. Podmiot pobierający opłatę miałby więc łatwy dostęp do informacji dotyczących przedsiębiorców zobowiązanych do uiszczania opłaty.

Bardziej skomplikowane może być ustalenie w oparciu o rejestry wielkości przedsiębiorcy i skwalifikowanie go w oparciu o przedstawione wyżej kryteria. Wydaje się, że możliwe jest wygenerowanie odpowiednich danych pozwalających na ustalenie ilości zatrudnianych pracowników w oparciu o rejestry prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z art. 46 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, każdy płatnik składek jest zobowiązany składać comiesięczną deklarację rozliczeniową, która zawiera m.in. informację o liczbie osób ubezpieczonych.

Podmiot pobierający opłatę audiowizualną uzyska więc ustawowe upoważnienie do korzystania z dostępnych rejestrów publicznych (KRS, CEIDG, rejestry prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń społecznych) w celu ustalenia kręgu podmiotów obowiązanych do uiszczania opłaty audiowizualnej, ustalenia wysokości opłaty w konkretnym przypadku oraz pobierania tej opłaty. Jednocześnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych zostanie zobowiązany do udostępniania temu podmiotowi wszelkich niezbędnych danych. Rozwiązanie to nie nakłada żadnych obciążeń na przedsiębiorców. Jednakże może wiązać się ze zwiększonymi kosztami administracyjnymi z uwagi na fakt konieczności udostępniania określonych danych np. w formie wyciągu z rejestrów publicznych.

W przypadku przedsiębiorców nie jest możliwe pozyskiwanie danych osobowych od przedsiębiorców dostarczających energię elektryczną. Należy bowiem podkreślić, iż znacząca część przedsiębiorców jedynie wynajmuje lokale, do których energia elektryczna dostarczana jest na podstawie umowy zawartej między dostawcą energii a wynajmującym. Ponadto, na podstawie danych pozyskiwanych od dostawców energii elektrycznej nie byłoby możliwe ustalenie wielkości przedsiębiorcy.

II. WARIANT UREGULOWANIA KWESTII POZYSKIWANIA DANYCH PRZEDSIĘBIORCÓW

W związku z powyższym - jako alternatywne rozwiązanie pozyskiwania danych osobowych od przedsiębiorców - proponuję się, na wzór rozwiązań przyjętych w Niemczech, wprowadzenie obowiązku zgłoszenia każdego przedsiębiorcy do podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną. Ustawa zobowiązywałaby przedsiębiorcę do zgłoszenia się do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji lub podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną. Zgłoszenie, które mogłoby być składane zarówno w wersji papierowej, jak również przy użyciu formularza internetowego, zawierałoby informację w zakresie np. danych adresowych, wielkości zatrudnienia. Jednocześnie przedsiębiorcy byłiby zobowiązani do aktualizacji danych, w wypadku gdy ich zmiana powodowałaby zmianę wysokości

uiszczanej opłaty. Niezgłoszenie danych lub brak ich aktualizacji powinien być obciążony karą pieniężną.

c. Podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej

Odrębnie należy traktować wszelkie osoby prawne, które nie prowadzą działalności gospodarczej (fundacje, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej). Do grupy tej należy także zaliczyć różnego rodzaju jednostki organizacyjne nieprowadzące działalności gospodarczej takie jak instytucje kultury, urzędy administracji publicznej, instytucje użyteczności publicznej. Proponuje się jednak nienakładanie obowiązku uiszczania opłaty audiowizualnej na niektóre podmioty zajmujące się świadczeniem usług o charakterze użyteczności publicznej dla społeczeństwa, takich jak szkoły, uczelnie wyższe czy podmioty wykonujące działalność leczniczą.

Podmioty takie, które nie są nastawione na osiągnięcie zysku nie mogą być stawiane na równi z przedsiębiorcami. Ich sytuacja nie powinna się także pogorszyć w stosunku do obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych, które ich dotyczą. Należy więc wprowadzić regulację odpowiadającą obecnie obowiązującemu art. 2 ust. 5 pkt 2 ustawy o opłatach abonamentowych, zgodnie z którym *„podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, sanatoria, żłobki, publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne systemu oświaty, publiczne i niepubliczne uczelnie, a także domy pomocy społecznej - w tym samym budynku, zespole budynków lub w samochodach będących w użytkowaniu tych instytucji”*

W związku z powyższym, nie wydaje się stosowne uzależnianie uiszczanych przez nich opłat od np. wielkości zatrudnienia. W związku z powyższym proponuje się ustalenie stawki w jednej wysokości dla wszystkich tego typu podmiotów i traktowanie ich na zasadach analogicznych do pierwszej kategorii przedsiębiorców (tj. zatrudniających od 0 do 3 pracowników).

Ustalenie kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty odbywało się będzie na takich samych zasadach, jak w odniesieniu do przedsiębiorców. Wszelkie niezbędne informacje dotyczące osób prawnych zawarte są bowiem w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego. Dane te są jawne, więc podmiot pobierający opłatę miałby więc łatwy dostęp do informacji dotyczących przedsiębiorców zobowiązanych do uiszczania opłaty. Także w odniesieniu do pozostałych podmiotów, przez organy administracji publicznej prowadzone są różnego rodzaju rejestry, takie jak wykaz szkół i placówek oświatowych, wykaz uczelni publicznych, wykaz uczelni niepublicznych lub rejestr instytucji kultury. Podmiot pobierający opłatę audiowizualną będzie upoważniony do korzystania z wszelkich rejestrów tego typu podmiotów przez organy administracji publicznej.

W przypadku wprowadzenia obowiązku dla przedsiębiorców polegającego na zgłoszeniu do podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną, analogiczną regulację należy wprowadzić także do wszelkich podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej (z wyjątkiem osób fizycznych).

2. Zwolnienia podmiotowe

Proponuje się utrzymanie (z drobnymi modyfikacjami) obecnego katalogu osób zwolnionych z uiszczania opłat. Obecnie zwolnione od opłat abonamentowych są m.in.:

- osoby, które ukończyły 75 lat;
- osoby zaliczone do I grupy inwalidzkiej;
- osoby niewidome i niesłyszące;
- kombatanci będący inwalidami wojennymi lub wojskowymi;
- osoby, które ukończyły 60 lat i mają prawo do emerytury, której wysokość nie przekracza miesięcznie kwoty 50% przeciętnego wynagrodzenia.

Pełen katalog wyłączeń zawarty jest w art. 4 obecnie obowiązującej ustawy o opłatach abonamentowych, a także w ustawach szczególnych (kombatanci).

W nowej ustawie o opłacie audiowizualnej planuje się obniżenie wieku wymaganego do zwolnienia z obecnych 75 lat do 67 lat, co będzie skutkowało zwolnieniem z opłaty większości emerytów¹⁶. Zwolnienie będzie możliwe na wniosek osoby spełniającej kryteria z katalogu wyłączeń, będącej właścicielem lub jednym ze współwłaścicieli nieruchomości. Procedura zwolnień określona zostanie w rozporządzeniu KRRiT (podobnie jak dotychczas) i polegać będzie na przekazywaniu dokumentów uprawniających do zwolnienia do podmiotu pobierającego opłatę.

III. OPŁATA AUDIOWIZUALNA

1. Podmiot pobierający opłatę audiowizualną

Pobór opłaty audiowizualnej stanowił będzie zadanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która jednak nie będzie opłaty samodzielnie pobierała tej opłaty, lecz podobnie jak w chwili obecnej zostanie to zlecone podmiotowi niezależnemu od administracji rządowej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Obecnie obowiązujące przepisy zakładają, iż „opłaty abonamentowe są pobierane przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe”¹⁷.

Z uwagi na fakt, iż pobieranie opłaty audiowizualnej stanowiło będzie usługę świadczoną przez przedsiębiorcę na rzecz organu administracji publicznej nie jest możliwe ustawowe wskazanie usługodawcy. Będzie on wybierany przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w drodze przetargu. Ustawa o opłacie audiowizualnej będzie zawierała szereg regulacji, które będą określały zadania podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną, a także jakie wymogi powinny być brane podczas procedury wyboru tego podmiotu. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do przetargu będą się stosowały ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż z uwagi na fakt, iż pobieranie opłaty audiowizualnej wiąże się z koniecznością przygotowania zaplecza technicznego, a także zbudowania odpowiedniej bazy danych na podstawie publicznych rejestrów, stosowne wydaje się aby podmiot pobierający opłatę był wybierany na stosunkowo długi okres, np. na 10 lat. Wśród warunków przetargu i kryteriów wyboru podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną należy wskazać w szczególności:

¹⁶ Po upływie okresów przejściowych dotyczących wydłużenia wieku emerytalnego, zwolnieniem objęci byłiby wszyscy emeryci

¹⁷ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych

- kwotę prowizji podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną za świadczoną usługę;
- sposób kontroli wykonywania obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej;
- sposób załatwiania spraw związanych z korzystaniem przez osoby uprawnione ze zwolnień z opłaty abonamentowej oraz sposób kontroli ważności uprawnień do tych zwolnień;
- system informacji i komunikacji z podmiotami uiszczającymi opłatę abonamentową oraz proponowane udogodnienia związane z poborem opłaty abonamentowej oraz uzyskiwaniem zwolnień.

Ustawa będzie także zawierać katalog obowiązków podmiotu pobierającego opłatę audiowizualną. Do jego obowiązków w szczególności należeć powinny:

- pobieranie opłaty audiowizualnej od podmiotów zobowiązanych do jej uiszczania;
- rozpatrywanie spraw związanych ze zwolnieniami od opłat abonamentowych;
- występowanie do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego lub nałożenie kary;
- coroczne przekazywanie podmiotom zobowiązanych do uiszczania opłaty audiowizualnej informacji dotyczącej wysokości opłaty oraz sposobów jej uiszczania;
- umożliwienie uiszczania opłaty audiowizualnej w wielu różnych sposobach, np. przekaz pocztowy, przelew bankowy, płatności on-line;
- prowadzenie portalu internetowego zawierającego szczegółowe informacje dotyczące opłaty audiowizualnej i sposobów jej uiszczania, a także umożliwiającego dokonanie płatności oraz uzyskanie zwolnienia od opłat.

2. Pozyskiwanie danych osobowych przez podmiot pobierający opłatę

Dane osobowe podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty audiowizualnej pozyskiwane będą od sądów, organów administracji publicznej lub przedsiębiorców dostarczających energię elektryczną, a ewentualnie od przedsiębiorców i innych podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty audiowizualnej. Podmioty te będą zobowiązane do przekazania wszelkich danych koniecznych do ustalenia obowiązku uiszczania opłaty audiowizualnej i jej wysokości. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne gdy *„jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa”*.

Zgodnie z poglądami doktryny w tym zakresie przepis ten *„dopuszcza przetwarzanie danych, przewidując dwa istotne wymogi: 1) istnienie odpowiedniego przepisu prawa, który przyznaje podmiotowi uprawnienie lub nakłada na niego obowiązek, oraz 2) niezbędność przetwarzania danych do zrealizowania tego uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z tego przepisu. Wymogi te powinny być spełnione łącznie”*¹⁸. W sytuacji, gdy ustawa o opłacie audiowizualnej będzie przewidywała obowiązek uiszczania opłaty przez określone w niej podmioty, powyższy przepis ustawy o ochronie danych osobowych będzie umożliwiał przetwarzanie danych niezbędnych w celu pobierania opłaty.

Ustawa o opłacie audiowizualnej oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze będą szczegółowo określały jakiego rodzaju dane powinny być przekazywane przez poszczególne podmioty, a także sposób i terminy ich przekazywania. Należy przy tym podkreślić, iż *„w przypadku*

¹⁸ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, LEX, 2011

gdy przepis prawa nakłada na podmiot obowiązek przetwarzania danych, nie ulega wątpliwości, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne na komentowanej podstawie, jako że z pewnością przetwarzanie jest wówczas niezbędne do spełnienia obowiązku wynikającego z tego przepisu”¹⁹.

W zależności od przyjętych ostatecznie rozwiązań dotyczących źródeł pozyskiwanych danych osobowych ustawa będzie może nakładać w szczególności następujące obowiązki w zakresie przekazywania tych danych:

- na gminy – obowiązek przekazywania danych osobowych (imię, nazwisko, adres oraz numer PESEL) osób fizycznych – podatników podatku od nieruchomości będącej budynkiem lub jego częścią w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych;
- na spółdzielnie mieszkaniowe – obowiązek przekazywania danych osobowych (imię, nazwisko, adres oraz numer PESEL) osób fizycznych posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu;
- na przedsiębiorców dostarczających energię elektryczną – obowiązek przekazywania danych osobowych (imię, nazwisko, adres oraz numer PESEL) osób fizycznych, które zawarły z danym przedsiębiorcą umowę o dostarczanie energii elektrycznej;
- na Sądy Okręgowe (Wydziały Gospodarcze Krajowego Rejestru Sądowego) – obowiązek przekazywania danych osobowych (nazwa, adres, numer KRS, NIP oraz REGON) podmiotów wpisanych do rejestrów przedsiębiorców oraz stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- na Zakład Ubezpieczeń Społecznych – obowiązek przekazywania danych osobowych (nazwa, adres, numer NIP oraz liczba zatrudnianych pracowników) płatników składek na ubezpieczenia społeczne;
- na ministra właściwego do spraw gospodarki – obowiązek przekazywania danych osobowych (imię, nazwisko, PESEL, NIP oraz REGON) osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- na ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – obowiązek przekazywania danych (nazwa, adres) państwowych instytucjach kultury wpisanych do rejestru instytucji kultury oraz szkół nadzorowanych przez ministra;

Ustawa określi tryb przekazywania danych osobowych i wyraźnie wskaże, że dane te będą przekazywane drogą elektroniczną. Ponadto ustawa określi sposób zabezpieczeń jaki będą zastosowane wobec utworzonej bazy danych podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty audiowizualnej.

Uregulowania wymaga także kto będzie właścicielem i administratorem bazy danych podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty. Wydaje się, że właścicielem i administratorem tej bazy powinien zostać KRRiT. Takie rozwiązanie będzie bezpieczne ze względu na możliwość swobodnego dostępu KRRiT do bazy oraz określenia zasad funkcjonowania przez organ regulacyjny. W celu pobierania opłaty audiowizualnej KRRiT powierzałaby dane osobowe do przetwarzania przez podmiot pobierający opłatę audiowizualną.

¹⁹ j.w.

3. Wysokość opłat i sposób ich uiszczania

Zmiana systemu pobierania opłaty audiowizualnej, która będzie prowadziła do znacznie większej ściągalności opłat, prowadzić powinna do obniżenia ich wysokości w stosunku do obecnie obowiązujących opłat abonamentowych.

Zgodnie z danymi statystycznymi opracowanymi przez KRRiT, w Polsce jest 13.700.000 gospodarstw domowych. Przy wprowadzeniu katalogu zwolnień od obowiązku uiszczania opłat analogicznego do obecnych rozwiązań (z zastrzeżeniem obniżenia wieku wymaganego do zwolnienia do 67 lat) połączonego z rozwiązaniem zgodnie z którym zwolnienie nie przysługiwałoby gospodarstwom domowym, w którym obok osoby, której przysługiwało zwolnienie były co najmniej dwie osoby, które ukończyły 26. rok życia, niespełniające warunków do uzyskania tych zwolnień, liczba zwolnionych gospodarstw domowych nie powinno przekraczać 5.300.000. Opłata audiowizualna dla osób fizycznych zostanie ustalona na poziomie 10 zł od gospodarstwa domowego.

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce w chwili obecnej w Polsce funkcjonuje około 1.700 tys. aktywnych przedsiębiorców. Z tego około 1.600 tysięcy to mikroprzedsiębiorcy, około 50 tysięcy - mali przedsiębiorcy, około 15 tysięcy - średni przedsiębiorcy oraz około 2 tysiące, których należy zakwalifikować jako dużych przedsiębiorców. Proponuje się wprowadzenie następujących stawek miesięcznych w zależności od wielkości przedsiębiorstwa:

1. przedsiębiorcy zatrudniający od 0 do 3 pracowników – 10 zł²⁰;
2. przedsiębiorcy zatrudniający od 4 do 20 pracowników – 50 zł;
3. przedsiębiorcy zatrudniający od 21 do 50 pracowników – 100 zł;
4. przedsiębiorcy zatrudniający od 51 do 250 pracowników – 200 zł;
5. przedsiębiorcy zatrudniający ponad 251 pracowników – 500 zł;

Opłata audiowizualna zostanie także nałożona na osoby prawne nieprowadzące działalności gospodarczej. Najlepszym rozwiązaniem będzie nałożenie na tego typu podmioty obowiązków równych obowiązkom nałożonym na mikro- lub małych przedsiębiorców. W celu ustalenia najlepszego rozwiązania konieczna jest jednak szczegółowa analiza danych statystycznych dotyczących tego typu podmiotów.

Ustawa będzie także zakładała możliwość dokonywania waloryzacji powyższych stawek opłaty audiowizualnej przez KRRiT. Wysokość opłaty powinna być waloryzowana średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, ustalonym w ustawie budżetowej. Nie wydaje się jednak konieczne, aby taka waloryzacja dokonywana była corocznie; ustawa zakładała będzie więc fakultatywną waloryzację. Niezależnie od dokonania waloryzacji KRRiT w dalszym ciągu powinna do dnia 31 maja każdego roku ogłaszać w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" stawki kwotowe opłat abonamentowych na następny rok kalendarzowy.

4. Przekazywanie środków do KRRiT

Regulacja dotycząca przekazywania pobranych opłat i innych należności przez podmiot pobierający opłatę audiowizualną powinna być jak najbardziej zbliżona do przepisów obecnie obowiązujących w tym zakresie.

²⁰ Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i zaliczające się do tej kategorii będą zwolnione od uiszczania opłaty audiowizualnej jako przedsiębiorcy, a zobowiązane do jej uiszczania wyłącznie jako gospodarstwa domowe

Opłata audiowizualna będzie pobierana przez wybrany w przetargu podmiot pobierający opłatę. Wpływy z pobranych opłat audiowizualnych oraz odsetek za zwłokę w uiszczaniu tych opłat operator wyznaczony przekazuje na wyodrębniony rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z przeznaczeniem na realizację misji publicznej – po potrąceniu umownego wynagrodzenia za świadczone usługi. Wyodrębniony rachunek KRRiT będzie prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Szczegółowy tryb i terminy przekazywania tych środków, a także tryb przekazywania i zakres koniecznej dokumentacji powinna określać umowa pomiędzy Krajową Radą Radiofonii i Telewizji a podmiotem pobierającym opłatę audiowizualną.

5. Sposób podziału środków przez KRRiT

Przychody z opłaty audiowizualnej, z wyłączeniem potrąceń, będą przeznaczane wyłącznie na realizację przez nadawców publicznej radiofonii i telewizji misji publicznej (o której mowa w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji).

Nowa regulacja w tym zakresie będzie uwzględniała także konieczność pełnego dostosowania przepisów polskiego prawa do Komunikatu KE. Nadawcy publiczni będą zobowiązani do ustalania w porozumieniu z KRRiT karty powinności, która będzie określała zasady realizowania misji publicznej, o której mowa w art.21 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji, oraz szczegółowy zakres powinności wynikających z tej misji dla poszczególnych nadawców publicznych wraz ze sposobem finansowania, w okresie kolejnych pięciu lat kalendarzowych. W wykonaniu karty powinności nadawcy publiczni wspólnie z KRRiT będą opracowywać plany finansowo-programowe przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 21 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć wymagających finansowania ze środków publicznych

KRRiT będzie raz w roku ustalała w drodze uchwały, po analizie planów finansowo-programowych oraz sprawozdań (o których mowa w art. 31a ust. 2a ustawy o radiofonii i telewizji) za poprzedni rok kalendarzowy i analizie określonych w nich kosztów, nie później niż do dnia 31 października, sposób podziału wpływów z opłaty audiowizualnej między jednostki publicznej radiofonii i telewizji, w tym minimalny udział terenowych oddziałów spółki, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, w następnym roku kalendarzowym.

Wpływy z opłaty audiowizualnej Przewodniczący KRRiT będzie przekazywał zaliczkowo jednostkom publicznej radiofonii i telewizji na realizację misji, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, na podstawie sposobu podziału wpływów.

6. Fundusz Misji Publicznej

W celu zapewnienia dostępu do jak największej liczby audycji radiowych i telewizyjnych spełniających kryteria misji publicznej, stosowne jest przeznaczenie części środków pochodzących z opłaty audiowizualnej na Fundusz Misji Publicznej.

Środki gromadzone w funduszu przyznawane byłyby w ramach konkursów na poszczególne przedsięwzięcia programowe, a podmiot który uzyskałby dofinansowanie w ramach Funduszu byłby zobowiązany do jak najszerszego udostępnienia danej audycji. Warunki konkursu powinny więc określać m.in. porę emisji, a także sposób udostępnienia audycji w Internecie.

Z uwagi na fakt, iż ta część regulacji dotyczących finansowania misji publicznej jest nowym elementem systemu pomocy publicznej, konieczna będzie notyfikacja propozycji w tym zakresie Komisji Europejskiej na podstawie Rozporządzenia Rady ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE²¹.

IV. EGZEKUCJA OPŁATY AUDIOWIZUALNEJ

Nowe regulacje w zakresie egzekucji opłaty audiowizualnej, wszczęcia postępowania egzekucyjnego oraz nakładania sankcji finansowych są pochodną rezygnacji z obowiązku rejestrowania odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zastąpieniem dotychczasowego operatora abonamentu innym podmiotem, niezależnym od organów administracji rządowej i KRRiT. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o opłatach abonamentowych kontrolę wykonywania rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej realizuje operator publiczny, w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo Pocztove²² czyli Poczta Polska S.A.

Inicjatorem postępowania egzekucyjnego jest kierownik jednostki Poczty Polskiej, wydający w razie stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika decyzję, mocą której nakazuje jego rejestrację i w której ustala wysokość opłaty karnej. Na mocy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie określenia jednostek operatora publicznego przeprowadzającego kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych i uiszczania opłat abonamentowych za ich używanie, wzoru upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych oraz zasad i trybu wydawania tych upoważnień²³ jednostką Poczty Polskiej uprawnioną do kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników i uiszczania abonamentu jest Centrum Obsługi Finansowej (dalej: COF).

Ustawa o opłacie audiowizualnej zawierała będzie regulacje przenoszące dotychczasowe obowiązki Poczty Polskiej przejdą na inny podmiot pobierający opłatę audiowizualną. Podmiot ten, jako niezwiązany z administracją rządową będzie wykonywać zadania z zakresu użyteczności publicznej nie będąc jednocześnie wyposażonym w kompetencje organu władzy państwowej. Podmiot ten będzie wykonywał kontrolę obowiązku uiszczania opłaty audiowizualnej oraz będzie występował z wnioskiem do Przewodniczącego KRRiT o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Oznacza to, że obowiązek, który dotychczas spoczywał na kierowniku COF czyli wydawania decyzji w oparciu, o którą wszczynano postępowanie egzekucyjne od tej pory będzie realizowany przez Przewodniczącego KRRiT.

Utrzymany zostanie zapis, że do opłat abonamentowych stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w trybie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴, dalej: ustawa egzekucyjna). Przepis ten będzie korelował z art. 2 § 1 pkt 5 ustawy egzekucyjnej, który stanowi, że egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne przekazane

²¹ Dz. Urz. UE z 1999 r., Nr 83, s. 1 z późn. zm.

²² Dz. U. Nr 130, poz. 1188, ze zm.

²³ Dz. U. Nr 132, poz. 1116, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw. Ponadto zgodnie z art. 3 § 1 ustawy egzekucyjnej egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy egzekucyjnej egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Przewodniczący KRRiT będzie wierzycielem w rozumieniu przepisów ustawy egzekucyjnej. W przypadku stwierdzenia zaległości w uiszczeniu opłaty audiowizualnej podmiot pobierający opłatę audiowizualną będzie występował do Przewodniczącego KRRiT z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, które będzie prowadzone na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa o opłacie audiowizualnej będzie także zawierała odwołanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa²⁵. W porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów, konieczne będzie jednak rozszerzenie zakresu odesłania. Wprowadzony więc zostanie przepis stanowiący iż w przypadku opóźnień w uiszczeniu opłaty abonamentowej naliczane są odsetki w wysokości jak dla zaległości podatkowych w rozumieniu. Ustawa o opłacie audiowizualnej, ustawa egzekucyjna i Ordynacja podatkowa stanowią komplementarne elementy jednego systemu prawa daninowego, a zatem przyjęcie takiego rozwiązania nie powinno budzić żadnych wątpliwości.

W celu wyeliminowania wszelkich wątpliwości w zakresie przedawnienia opłaty audiowizualnej należy również wprowadzić odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej także w tym zakresie. Ze względu na publicznoprawny charakter opłaty, usytuowanie ustawy o opłacie audiowizualnej w ramach systemu prawa publicznego właściwe wydaje się stosowanie przedawnienia w takim zakresie, jak dla zaległości podatkowych. Postuluje się wprowadzenie wyraźnego odesłania do art. 70 § 1 Ordynacji Podatkowej, zgodnie z którym zobowiązanie przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności.

V. KAMPANIA SPOŁĘCZNA

W związku z dużymi zmianami dotyczącymi sposobu finansowania działalności nadawców publicznych, a zwłaszcza sposobu pobierania opłaty audiowizualnej, konieczne jest przeprowadzenie jak najszerszej kampanii informacyjnej, która przybliży społeczeństwu nowe obowiązki i nowe zasady uiszczenia opłaty audiowizualnej. Szczególne obowiązki w tym zakresie powinny zostać nałożone na

²⁵ Dz. U. z 1997 r. nr 137 poz. 926 z późn. zm.

nadawców publicznych, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz podmiot pobierający opłatę audiowizualną.

Na nadawców publicznych zostaną nałożone obowiązki zbliżone do wynikających z ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej²⁶. Nadawcy publiczni będą zobowiązani do rozpowszechniania na własny koszt w swoich programach przekazów dotyczące telewizji cyfrowej, zawierające informacje dotyczące nowego systemu finansowania mediów, sposobów i terminów uiszczania opłaty audiowizualnej oraz jej wysokości. Ustawa określi także, ile przekazów dotyczących nowych rozwiązań, o jakiej długości oraz w jakich godzinach będzie rozpowszechnianych w programach radiowych i telewizyjnych nadawców publicznych. Szczegółowe regulacje w tym zakresie przyjęte zostaną w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Do przeprowadzenia szerokiej akcji informacyjnej zobowiązany będzie także podmiot pobierający opłatę audiowizualną. Nałożony zostanie na niego obowiązek stworzenia specjalnego portalu internetowego, na którym zawarte zostaną wszelkie informacje dotyczące opłaty audiowizualnej. Ponadto będzie on zobowiązany do przesłania tradycyjną pocztą materiałów informacyjnych dotyczących opłaty audiowizualnej do wszystkich gospodarstw domowych, przedsiębiorców i innych podmiotów zobowiązanych do uiszczania tej opłaty.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna udostępniać informacje dotyczące opłaty audiowizualnej na swoich stronach internetowych oraz nadzorować kampanię prowadzoną przez nadawców publicznych oraz podmiot pobierający opłatę audiowizualną.

VI. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE

W ramach regulacji przejściowych ustawodawca powinien odnieść się do kwestii będących w toku postępowań egzekucyjnych związanych z nieuiszczaniem opłat abonamentowych.

Stosowne jest doprecyzowanie i rozszerzenie możliwości indywidualnego umorzenia zaległości uregulowanego w obecnie obowiązującym art. 10 ustawy o opłatach abonamentowych. W praktyce oznaczać to będzie, że osoby, które na gruncie obecnie obowiązującej ustawy abonamentowej posiadają zaległości w uiszczaniu opłat lub wobec których zostały nałożone odsetki za zwłokę, stwierdzone w dacie wejścia życie nowej ustawy będą mogły złożyć do operatora wnioski o umorzenie zaległych płatności. Rozważa się nadto uszczegółowienie oraz poszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających rozłożenie zaległości na raty lub umorzenia o następujące:

- długość okresu w którym obowiązek uiszczania opłaty abonamentowej był realizowany,
- inne ciężary ponoszone w tytule prowadzenia gospodarstwa domowego,
- średni dochód na osobę w gospodarstwie domowym lub średni dochód przedsiębiorcy,
- dostępność na danym obszarze programów jednostek publicznej radiofonii i telewizji.

Takie szczegółowe wyróżnienie podyktowane jest nieco zbyt ogólnym charakterem obowiązujących obecnie klauzul generalnych, pozwalających - zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - na umorzenie zaległych należności.

²⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (Dz. U. Nr 153, poz. 903)

VII. WEJŚCIE W ŻYCIE USTAWY

Z uwagi na fakt, że nadawcy publiczni są finansowani w oparciu o roczne budżety, na podstawie rocznych planów finansowo-programowych, w celu zapewnienia zgodnego z działalnością nadawców oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji ciągłego finansowania ich działalności ustawa powinna wejść w życie z dniem 1 stycznia roku kalendarzowego.

Jednakże z uwagi na konieczność przygotowania nowego systemu finansowania mediów publicznych, w tym systemu poboru opłaty audiowizualnych, niektóre przepisy, np. dotyczące wyboru podmiotu pobierającego opłatę oraz przekazywania danych koniecznych do poboru opłaty audiowizualnej powinny wejść w życie z co najmniej półrocznym wyprzedzeniem.

Ponadto należy podkreślić, iż z uwagi na konieczność notyfikacji Komisji Europejskiej projektu regulacji dotyczących Funduszu Misji Europejskiej, konieczne będzie odroczenie wejście w życie przepisów w tym zakresie do czasu zatwierdzenia opłaty audiowizualnej jako nowej pomocy publicznej przez Komisję Europejską.

VIII. PEŁNE DOSTOSOWANIE PRZEPISÓW POLSKIEGO PRAWA DO KOMUNIKATU KE

W ramach prac nad wprowadzeniem nowego systemu finansowania mediów publicznych konieczne jest pełne dostosowanie przepisów polskiego prawa do zasad wynikających z prawa unijnego, określonych szczegółowo w Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/C 257/01).

Zgodnie ze wstępną opinią przyjętą przez Dyрекcję Generalną ds. Konkurencyjności Komisji Europejskiej w dniu 10 maja 2011 roku w odniesieniu do zgodności obecnego systemu finansowania Telewizji Polskiej S.A. z zasadami wspólnego rynku „finansowanie TVP za pomocą opłat abonamentowych i dotacji z budżetu państwa stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE”. Jednakże, co podkreśliła Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji KE, system finansowania telewizji publicznej w Polsce nie jest w pełni zgodny z zasadami wspólnego rynku, w szczególności z zasadami udzielania pomocy publicznej nadawcom publicznym uregulowanymi w Komunikacie.

Wstępna opinia wskazała obszary, co do których istnieją uzasadnione wątpliwości, czy są one uregulowane w naszym kraju zgodnie z ww. Komunikatem. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji podkreśliła konieczność :

- doprecyzowania definicji misji publicznej,
- stworzenia procedury uprzedniej oceny przewidywanych istotnych nowych usług medialnych,
- wprowadzenia jednoznacznych przepisów prawnych dotyczących ograniczenia publicznego finansowania do kosztów netto misji publicznej oraz zasad nadzoru nad ewentualną nadmierną rekompensatą w tym zakresie,
- uregulowania zasad skutecznego nadzoru nad jakością realizacji misji publicznej.

W celu przygotowania propozycji mających na celu uwzględnienie wątpliwości KE, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego powołał zespół roboczy, w którego skład weszli przedstawiciele MKiDN, KRRiT, UOKiK, TVP S.A. oraz PR S.A. Zespół roboczy przygotował projekt zmian odnoszących się do wątpliwości wyrażanych przez Komisję Europejską. Projekt ten został przekazany w trybie

roboczym Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencyjności Komisji Europejskiej. W chwili obecnej MKiDN oczekuje na opinię Komisji Europejskiej w tym zakresie.