

Warszawa, dnia 5 września 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1212/24

Posel
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

**dotycząca petycji w sprawie zniesienia obowiązku opłacania opłat
abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych
(petycja BKSP-155-X-156/24)**

I. Treść i cel petycji

Wnioskodawca wnosi o zniesienie „obowiązku opłacania abonamentu za możliwość odbioru sygnału radiowo-telewizyjnego mediów publicznych, dla wszystkich osób i podmiotów w Polsce”. Jednocześnie w petycji postuluje się, aby media publiczne, jako dobro wspólne, finansowane były bezpośrednio z budżetu państwa. Podstawowym argumentem, który przemawia za takim rozwiązaniem, jest – zdaniem autorów petycji – kosztowny i nieszczelny system poboru opłat abonamentowych.

Wnioskodawca nie załączył do wniosku projektowanej treści stosownego przepisu.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Należy stwierdzić, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Wnioskodawca postuluje zniesienie opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych, których obowiązek opłacania wynika z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1689, ze zmian.; dalej: u.op.abon.).

Odnosząc się do postulatu Wnioskodawcy, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że opłaty abonamentowe, o którym mowa w u.op.abon., pobierane są w celu umożliwienia realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zmian.; dalej: u.rtv.) przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji, a więc przez „Telewizję Polską – Spółkę Akcyjną” i jej terenowe oddziały oraz przez „Polskie Radio – Spółkę Akcyjną” i spółki radiofonii regionalnej (por. art. 26 ust. 2 -0 3 u.rtv.). Co istotne, opłaty te pobierane są za sam fakt używania odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych (por. art. 2 ust. 1 u.op.abon.), przy czym – zgodnie z art. 2 ust. 2 u.op.abon. – istnieje domniemanie, że osoba, która posiada taki odbiornik w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu, używa tego odbiornika.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.rtv. publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Do zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z tej misji, należy w szczególności (art. 21 ust. 1 a u.rtv.):

- 1) tworzenie i rozpowszechnianie programów ogólnokrajowych, programów regionalnych, programów dla odbiorców za granicą w języku polskim i innych językach oraz innych programów realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych;

- 2) tworzenie i rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych określonych w ustawie lub karcie powinności;
- 3) tworzenie i dostarczanie przez sieci telekomunikacyjne audialnych, audiowizualnych i tekstowych usług innych niż programy, związanych z programami, uzupełniających, poszerzających lub wzbogacających je, które realizują demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczeństwa, w tym audiowizualnych usług medialnych na żądanie;
- 4) rozwijanie kontaktów z odbiorcami programów, o których mowa w pkt 1 i 2, oraz usług, o których mowa w pkt 3, w tym przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość;
- 5) budowa lub eksploatacja nadawczych i przekaźnikowych stacji radiowych lub telewizyjnych oraz innych urządzeń służących do dostarczania programów, o których mowa w pkt 1 i 2, i usług, o których mowa w pkt 3, oraz rozwijania kontaktów zgodnie z pkt 4;
- 6) prowadzenie prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych lub telewizyjnych, tworzenia i dostarczania usług, o których mowa w pkt 3, oraz rozwijania kontaktów zgodnie z pkt 4, a także zachęcanie do korzystania z takich technik;
- 7) prowadzenie działalności w zakresie nabywania, przygotowywania, produkcji lub koprodukcji audycji i innych materiałów na potrzeby programów, o których mowa w pkt 1 i 2, oraz usług, o których mowa w pkt 3;
- 8) prowadzenie działalności w zakresie zachowywania, ochrony, konserwacji i uzupełniania zbiorów audycji i innych materiałów nabytych lub wytworzonych na potrzeby programów, o których mowa w pkt 1 i 2, oraz usług, o których mowa w pkt 3;
- 9) popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej i działalności w zakresie sportu;
- 10) upowszechnianie wiedzy o języku polskim;
- 11) uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym;

- 12) tworzenie i rozpowszechnianie programów oraz tworzenie i dostarczanie usług, o których mowa w pkt 3, służących przedstawianiu Rzeczypospolitej Polski, jej języka, historii lub kultury za granicą, w tym na użytek środowisk polonijnych oraz Polaków zamieszkałych za granicą, lub przyczynianie się do tworzenia, rozpowszechniania lub dostarczania takich programów lub usług;
- 13) zapewnianie dostępności programów lub ich części i innych usług dla osób z niepełnosprawnościami wzroku oraz osób z niepełnosprawnościami słuchu;
- 14) upowszechnianie edukacji medialnej.

Jak wynika ze Sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2023 roku (druk nr 451), na realizację zadań misyjnych w 2023 r. publiczna radiofonia i telewizja otrzymała 3.320 mln zł¹; kwota ta obejmuje łącznie wpływy z opłat abonamentowych oraz środki stanowiące rekompensatę z tytułu ustawowych zwolnień przewidzianych dla niektórych grup społecznych².

Ze sprawozdań przedstawionych przez Telewizję Polską i Polskie Radio wynika, że przychody z abonamentu wraz z rekompensatą pokryły w 2023 r.:

- 1) w przypadku Telewizji Polskiej – 71,3% kosztów realizacji misji publicznej TVP, które wyniosły 3.443.657 tys. zł³. Pozostałe 28,7% kosztów sfinansowano z dotacji budżetowych i środków własnych;
- 2) w przypadku Polskiego Radia – 92,6% kosztów realizacji misji publicznej Polskiego Radia, które wyniosły 358.462 tys. zł⁴. Pozostałe 7,4% kosztów sfinansowano z dotacji budżetowych i środków własnych;
- 3) w przypadku rozgłośni regionalnych radia publicznego – 91,5% kosztów realizacji misji publicznej tych rozgłośni, które wyniosły 331.080 tys. zł dla

¹ Zob. s. 65.

² W 2023 r. kwota ta wynosiła 2.700.000 tys. zł. Zob. art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zmian.), który upoważniał Ministra Finansów do przekazania, na wniosek KRRiTV, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych jako rekompensaty z tytułu utraconych w roku 2023 wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.op.abon., w ramach ustawowego limitu, z tym że wartość nominalna nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel wyniesie 2 700 000 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 u.rtv. Zob. również art. 11b ust. 4 u.op.abon., do którego odsyła art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy budżetowej na 2023 r.

³ Druk 451/X kadencja, s. 66 i 117.

⁴ *Ibidem*, s. 66 i 117.

wszystkich spółek⁵. Pozostałe koszty sfinansowano z dotacji budżetowych i środków własnych.

Z danych przedstawionych przez KRRiTV wynika, że na koniec 2023 r. było zarejestrowanych 4.769.231 abonentów, w tym 243.555 abonentów instytucjonalnych⁶. Choć w Polsce jest ok. 12,5 mln gospodarstw domowych⁷, to jedynie 4.525.438 (według stanu na 31.12.2023 r.) gospodarstw domowych miało zarejestrowane odbiorniki rtv (36% wszystkich gospodarstw), z tego 2.491.234 abonentów (55%) było zwolnionych z wnoszenia opłat. Na koniec 2023 r. jedynie 741.285 abonentów (26,7%), w tym 497.730 gospodarstw domowych i 243.555 abonentów instytucjonalnych uregulowało opłaty abonamentowe.⁸

Wpływy z opłat abonamentowych wyniosły w 2023 r. 671,4 mln zł, z tego: opłaty abonamentowe – 661,9 mln zł, odsetki za zwłokę – 5,9 mln zł, kary za niezarejestrowane odbiorniki – 3,6 mln zł⁹.

Prowizja Poczty Polskiej z tytułu poboru opłat abonamentowych wyniosła w 2023 r. 41,9 mln zł¹⁰, co stanowi 6,2% pobranych opłat w 2023 r.

Reasumując, należy stwierdzić, że:

po pierwsze – wpływy z opłat abonamentowych stanowiły w 2023 r. tylko niewielką część środków publicznych (niepełna 20%) przeznaczonych na realizację misji publicznej Telewizji Polskiej i Polskiego Radia (łącznie koszty realizacji tej misji wyniosły prawie 4,2 mld zł). Pozostała część została sfinansowana z rekompensaty z tytułu utraconych wpływów abonamentowych w związku ze zwolnieniami ustawowymi oraz z dotacji budżetowych i wpływów własnych);

po drugie – tylko niewielka część podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych wywiązuje się z tego obowiązku. Abonentów indywidualnych zarejestrowanych jest ok. 4,5 mln na 12,5 mln gospodarstw domowych, z czego opłaty w 2023 r. uregulowało 0,5 mln abonentów (ok. 11% abonentów zarejestrowanych i 4%

⁵ *Ibidem*, s. 67 i 117.

⁶ *Ibidem*, s. 68 i 122.

⁷ Według danych DUS, zgodnie ze spisem powszechnym z 2021 r. – 12.535.800.

⁸ Druk 451/X kadencja, s. 122.

⁹ *Ibidem*, s. 69.

¹⁰ *Ibidem*, s. 124.

wszystkich gospodarstw domowych), zaś ze zwolnienia ustawowego korzystało prawie 2,5 mln gospodarstw domowych;

po trzecie – koszty poboru opłat abonamentowych (prowizja Poczty Polskiej) stanowiły w 2023 r. 6,2% pobranych w tym roku opłat abonamentowych.

Analiza dotychczasowych ustaleń skłania do opowiedzenia się za zmianami w systemie finansowania mediów publicznych, który swoimi korzeniami tkwi w PRL-u (por. art. 2¹ ustawy z dnia 2 grudnia 1960r. o Komitecie do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja” – Dz.U. Nr 54, poz. 307 ze zmian., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 listopada 1984r. o łączności – Dz.U. Nr 54, poz. 275 ze zmian.).

Na konieczność zmian w tym zakresie zwraca uwagę również KRRiTV, która w Sprawozdaniu z działalności za 2023 r. wskazuje na dysfunkcyjność, nieefektywność i niesprawiedliwość obecnego systemu opłat abonamentowych. System ten – zdaniem KRRiTV – nie zapewnia stabilnego i odpowiedniego finansowania realizacji misji publicznej, rodzi tendencję do komercjalizacji oferty programowej nadawców publicznych z uszczerbkiem dla realizacji zadań publicznych¹¹.

O konieczności podjęcia prac nad nową ustawą medialną oraz zmianami w finansowaniu mediów publicznych wypowiadał się publicznie pod koniec 2023 r. ówczesny Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu Bogdan Zdrojewski¹², wskazując, jako kierunek możliwych rozwiązań, likwidację obecnych opłat abonamentowych i wprowadzenie nowej opłaty audiowizualnej, którą opłacałoby podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych oraz rolnicy ubezpieczeni w KRUS.

Obecnie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) – w związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) (Tekst mający znaczenie dla EOG)¹³ – prowadzi konsultacje

¹¹ *Ibidem*, s. 70.

¹² Zdrojewski o nowej ustawie medialnej: kluczowa kwestia to likwidacja obecnego abonamentu - Bankier.pl [dostęp: 4 września 2024 r.]

¹³ Dz. Urz. UE L 2024/1083 z 17 kwietnia 2024 r.

społeczne dotyczące kierunków przyszłych regulacji w tym zakresie¹⁴. Mają one trwać do 23 września 2024 r.

Biorąc pod uwagę przedstawione wcześniej argumenty, przede wszystkim brak powszechnego charakteru obecnych opłat abonamentowych (duża liczba wyłączeń ustawowych), niską efektywność poboru opłat abonamentowych przez Poczta Polską (unikanie rejestrowania odbiorników), konieczność dofinansowania mediów publicznych z budżetu państwa, należy uznać, że opiniowana petycja zasługuje na uwzględnienie.

Tym niemniej, mając na uwadze prace prowadzone w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad nową ustawą medialną oraz zapowiedzi likwidacji obecnych opłat abonamentowych i ewentualnego zastąpienia ich nową opłatą audiowizualną powinna zostać rozważona przez Komisję możliwość skierowania do MKiDN pisma (dezyderatu).

V. Wnioski

Przedmiotem petycji jest zmiana zasad finansowania działalności mediów publicznych w Polsce (Telewizji Polskiej oraz Polskiego Radia i rozgłośni regionalnych), realizujących misję publiczną w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Wnioskodawcy postulują likwidację opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz finansowanie kosztów działalności tych mediów z budżetu państwa.

Na dysfunkcyjność, nieefektywność i niesprawiedliwość obecnego systemu opłat abonamentowych oraz konieczność jego zmiany uwagę zwraca również KRRiTV w swoim Sprawozdaniu z działalności za 2023 r. Problem ten jest również obecny w dyskursie publicznym.

Przedstawione w pkt. IV Opinii argumenty niewątpliwie przemawiają za zmianą systemu finansowania mediów publicznych w Polsce, przy czym możliwe są w tym zakresie różne warianty, zarówno finansowanie mediów publicznych z budżetu państwa, co sugerują Wnioskodawcy, jak i wprowadzenie nowej powszechnej opłaty audiowizualnej.

¹⁴ Założenia do ustawy medialnej - konsultacje społeczne - Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Portal Gov.pl (www.gov.pl) [dostęp: 4 września 2024 r.]

Mając na uwadze prace prowadzone w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad nową ustawą medialną oraz zapowiedzi likwidacji obecnych opłat abonamentowych i ewentualnego zastąpienia ich nową opłatą audiowizualną powinna zostać rozważona przez Komisję możliwość skierowania do MKiDN pisma (dezyderatu).

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy Rex: petycje, opłaty abonamentowe, media publiczne.

Weryfikacja: A. Tomaszewska