



**Do druku nr 2477-A**

**URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**MINISTER  
Prof. dr hab. Danuta Hübner**

Min. DH/ 804 /2004/DPE/mj

Warszawa, dnia 3 marca 2004 r.

**Pan  
Jerzy Wenderlich  
poseł na Sejm RP  
Przewodniczący Komisji  
Kultury i Środków Przekazu**

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej dodatkowego sprawozdania Komisji o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk nr 2213), wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494) oraz art. 42 ust. 4 Regulaminu Sejmu przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Minister Danutę Hübner, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.**

W związku z przedstawionym dodatkowym sprawozdaniem komisji (druk nr 2477A) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię.

- I. Przedmiotem projektowanej ustawy jest nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji w celu jej dostosowania do przepisów prawa europejskiego. W związku z powyższym wnioski o odrzucenie projektu ustawy prowadziłyby do utrzymania stanu niezgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym i jako taki jest z tym prawem niezgodny.
- II. Zastosowanie mają tu przede wszystkim przepisy Dyrektywy Rady nr 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. mającej na celu koordynację niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw członkowskich odnoszących się do wykonywania telewizyjnej działalności nadawczej (Dz. Urz. WE nr L 298 z 1989 r. z późn. zmianami) – tzw. dyrektywy o telewizji bez granic. Ponadto należy wziąć pod uwagę postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczące swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 43 i nast. TWE) oraz swobody przepływu kapitału (art. 56 i nast. TWE), a także postanowienia w zakresie zasad udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (art. 87 i 88 TWE) wraz z przepisami Dyrektywy Komisji nr 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych Państw członkowskich z przedsiębiorstwami publicznymi oraz przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE nr L 195 z 1980 r. z późn. zmianami).

- III. Poprawki 1 do 6 dotyczą kryteriów ustalania jurysdykcji prawa polskiego nad nadawcami. **Poprawka 1** dąży do skreślenia kryteriów jurysdykcji z projektu, co jest niezgodne z prawem wspólnotowym, gdyż konieczność wprowadzenia takich kryteriów wynika wprost z przepisów dyrektywy o telewizji bez granic. Poprawki 2 i 4 mają charakter redakcyjny i nie zmieniają treści normatywnej przepisów, jednakże poprawki te będą zgodne z prawem wspólnotowym wyłącznie pod warunkiem przyjęcia ich obu (każda z nich z osobna powoduje lukę w kryteriach ustalania jurysdykcji). **Poprawka 3** spowoduje nieobjęcie jurysdykcją prawa polskiego pewnej kategorii nadawców, którzy zgodnie z przepisami dyrektywy powinni być tą jurysdykcją objęci, a więc niewywiązanie się przez Polskę ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. **Poprawka 5**, poprzez brak zastrzeżenia, że chodzi o koncesję wydaną przez polski organ władzy publicznej, rozszerza jurysdykcję prawa polskiego poza zakres przewidziany dyrektywą i jest tym samym z nią niezgodna. **Poprawka 6** pozwala w sposób bardziej precyzyjny określić zakres jurysdykcji prawa polskiego w zgodzie z przepisami dyrektywy, wpływa zatem w sposób pozytywny na zgodność projektu ustawy z prawem wspólnotowym.
- IV. **Poprawka 7** wprowadza definicję audycji pierwotnie wytworzonej w języku polskim, w której jednym z kryteriów jest fakt posługiwania się językiem polskim przez zespół twórczy tworzący audycję. Kwota audycji wytworzonych pierwotnie w określonym języku, choć nie dozwolona *expressis verbis* przepisami prawa wspólnotowego, jest w praktyce akceptowana ze względu na potrzebę ochrony języka jako elementu kultury. Z tego jednak względu istotny jest wyłącznie język przekazu docierającego do odbiorcy, nie zaś język, w jakim pracuje zespół twórczy tworzący audycję. Kryterium to wykracza zatem poza to, co dozwolone jest w prawie wspólnotowym. Co więcej, poprzez ograniczenie grona podmiotów zdolnych tworzyć audycje uznawane za pierwotnie wytworzone w języku polskim, takie sformułowanie definicji jest niezgodne z zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług, uregulowaną w art. 43 i 49 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, bowiem, przy zastosowaniu kwoty audycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim na poziomie 30%, oznacza *de facto* zarezerwowanie 30% czasu nadawania na audycje producentów polskich.
- V. **Poprawka 9** modyfikuje definicję sponsorowania w sposób sprzeczny z przepisem dyrektywy o telewizji bez granic (art. 1 lit. e) i tym samym jest niezgodna z prawem wspólnotowym.
- VI. **Poprawka 11** zmierza do wykreślenia z projektu przepisów dostosowujących prawo polskie do prawa wspólnotowego w zakresie kwot ekranowych (art. 4 dyrektywy) i jest tym samym niezgodna z prawem wspólnotowym.
- VII. **Poprawka 12** w niewielkim (i nie wpływającym na zgodność z prawem wspólnotowym) stopniu modyfikuje obecny przepis art. 1 pkt 4 projektu, gdzie w nowym brzmieniu art. 15 ust. 1 zd. drugie ustawy o radiofonii i telewizji, wprowadza się kwotę ekranową audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim wyprodukowanych przez producentów niezależnych, przy czym wysokość tej kwoty (10% czasu nadawania) pokrywa się z wysokością kwoty europejskiej produkcji niezależnej, zawartej w przepisie art. 15a ust. 1. Ustanowienie takiej kwoty jest niedopuszczalne z punktu widzenia zgodności z prawem wspólnotowym. Dyrektywa o telewizji bez granic nakazuje stosowanie kwoty audycji europejskich wyprodukowanych przez producentów niezależnych. Ma to na celu promocję europejskiej niezależnej twórczości telewizyjnej. Tymczasem w proponowanym przepisie art. 15 ust. 1 zd. drugie zastępuje się promocję twórczości europejskiej

promocją twórczości wyłącznie polskiej, co nie stanowi prawidłowego wykonania obowiązku wynikającego z dyrektywy. Stosowanie tzw. kwot językowych, co projektodawca czyni w art. 15 ust. 1 zd. pierwsze, jest przez praktykę prawa wspólnotowego dopuszczane ze względu na potrzebę promocji rodzimej kultury, jednak tego wyjątkowego dopuszczenia nie można wykorzystywać do ustanawiania kolejnych, dodatkowych kwot językowych. Należy przy tym zaznaczyć, że ustanowienie kwoty audycji niezależnych wytworzonych pierwotnie w języku polskim byłoby niezgodne z prawem wspólnotowym także w wypadku, gdyby kwota ta była niższa od kwoty audycji europejskich wyprodukowanych przez producentów niezależnych. Fakt całkowitego skonsumowania kwoty europejskich audycji niezależnych przez kwotę audycji niezależnych wytworzonych pierwotnie w języku polskim jedynie zaostrza stan niezgodności z prawem wspólnotowym. Tym samym poprawka 12 jest niezgodna z prawem wspólnotowym, podobnie jak obecne brzmienie projektu. Niezgodność tę usunąć ma poprawka 13, której przyjęcie jest zatem, ze względów omówionych powyżej, niezbędne dla doprowadzenia do pełnej zgodności projektu z prawem wspólnotowym.

- VIII. **Poprawka 14** prowadzi do uelastyczenia kwoty audycji europejskich, która miałaby być uzależniona od „uwarunkowań ekonomicznych nadawców”, które to uwarunkowania mieliby oceniać sami nadawcy, bez instrumentów skutecznej kontroli ze strony organu nadzorującego. Wielkość kwoty audycji europejskich, której wprowadzenia w wysokości co najmniej 50% czasu nadawania wymagają przepisy dyrektywy, stałaby się zatem w praktyce uzależniona od dobrej woli nadawców. Nie jest też jasna proponowana relacja między kwotą audycji europejskich, a kwotą audycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim, lecz jeżeli ta pierwsza kwota miałaby być traktowana w sposób mniej rygorystyczny niż druga, stanowiłoby to dodatkową niezgodność z prawem wspólnotowym.
- IX. **Poprawka 17** eliminuje z kwoty audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych preferencję dla audycji najnowszych, a także wyłączenie określonych kategorii audycji, co jest wprost niezgodne z przepisami art. 5 dyrektywy o telewizji bez granic.
- X. **Poprawka 21** różnicuje sposób rozliczania kwoty audycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim i kwoty audycji europejskich w sposób niekorzystny dla tej drugiej kwoty, co jest niezgodne z prawem wspólnotowym, które dopuszcza stosowanie tzw. kwot językowych tylko w określonej proporcji do kwoty audycji europejskich, przy czym proporcjonalność ta dotyczy także sposobu rozliczania kwoty.
- XI. **Poprawka 27** ma na celu wprowadzenie zakazu reklamowania w radiu i telewizji zabawek dla dzieci. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości „wszelkie środki mogące zakłócić, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, handel wewnątrzwspólnotowy, należy uznać za środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych” zabronionych postanowieniami art. 28 i 29 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Za środki takie Trybunał uznaje również ograniczenia w reklamie określonych produktów (orzeczenia w sprawach połączonych C-34/95 do C-36/95 *De Agostini and TV-Shop* oraz w sprawach C-1/90 i C-176/90 *Aragonesa de Publicidad*). W tych samych orzeczeniach (a także w orzeczeniu w sprawie 352/85 *Bond van Adverteerders*) Trybunał stwierdził, że ograniczenia w reklamie stanowią również barierę w swobodzie świadczenia usług, zabronioną postanowieniami art. 43 i nast. Traktatu. Ograniczenia takie mogą być wprowadzane ze względu na konieczność ochrony ważnego interesu publicznego (tzw. względy konieczne, określone w orzecznictwie ETS), jednakże muszą być one

adekwatne i proporcjonalne do celu, jakiemu mają służyć i ograniczone do tego, co ściśle niezbędne dla osiągnięcia tego celu, przy zastosowaniu każdorazowo środka najmniej restrykcyjnego dla swobód jednolitego rynku z możliwych. Ochrona konsumentów, w tym dzieci i ich rodziców, może stanowić względ upoważniający do zastosowania ograniczeń w swobodach jednolitego rynku. Nie da się jednak wykazać, że całkowity zakaz reklamy zabawek dla dzieci może być proporcjonalny i niezbędny dla ochrony tego interesu w jakimkolwiek aspekcie. Zabawki jako takie, a w każdym razie większość ich rodzajów, nie są same z siebie produktami potencjalnie niebezpiecznymi (jak to jest w przypadku niektórych rodzajów produktów, których reklamy się zabrania lub ją ogranicza - wyrobów tytoniowych, napojów alkoholowych, farmaceutyków). Nie da się zatem wskazać interesu, którego ochrona wymagałaby całkowitego zakazu reklamy zabawek i którego nie można by skutecznie ochronić za pomocą środka mniej restrykcyjnego, np. zakazu ograniczonego co do rodzaju zabawek, wieku dzieci, dla których te zabawki są przeznaczone lub pory emisji reklamy. Poprawkę 28 należy zatem uznać za niezgodną z prawem wspólnotowym.

- XII. Poprawki 53 do 58 oraz 77 do 82 dotyczą sposobów rozliczania przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji wpływów ze środków publicznych i dochodów z działalności komercyjnej oraz wydatkowania tych środków. Przepisy ww. dyrektywy w sprawie przejrzystości stosunków finansowych Państw członkowskich z przedsiębiorstwami publicznymi oraz przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorstw nakazują państwom członkowskim zapewnienie przejrzystości wykorzystania przez przedsiębiorstwa publiczne środków pochodzących ze źródeł publicznych, w szczególności w taki sposób, by środki te były wykorzystywane wyłącznie do finansowania działalności o charakterze usług publicznych, a nie działalności komercyjnej. **Poprawki 54, 58 i 79** dążą do wykreślenia z projektu przepisów zapewniających odpowiednie rozliczenie wpływów z abonamentu i są tym samym niezgodne z prawem wspólnotowym.
- XIII. Poprawki 61 do 64 oraz 68 do 70 dotyczą przepisów regulujących dostęp osób zagranicznych do kapitału podmiotów mających koncesje na nadawanie radiowe i telewizyjne. Postanowienia art. 56 i nast. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzają całkowitą liberalizację przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi Unii (co na mocy umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym rozciągnięte jest na państwa - strony tej umowy). **Poprawki 61, 64, 69 i 70** uniemożliwiają realizację przez Polskę tego zobowiązania w odniesieniu do podmiotów mających koncesje na nadawanie radiowe i telewizyjne, są więc niezgodne z prawem wspólnotowym.
- XIV. Poprawki 71 do 76 dotyczą możliwości ograniczenia retransmisji programów pochodzących z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dyrektywa o telewizji bez granic wprowadza jako zasadę swobodę retransmisji i odbioru programów telewizyjnych pochodzących od nadawców znajdujących pod jurysdykcją innych państw członkowskich niż państwo odbioru. Swobodę tę ograniczać można wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w przepisach art. 2bis ust. 2 dyrektywy. **Poprawki 71 i 73 do 76** zmierzają do rozszerzenia tego katalogu przypadków, co jest niezgodne z ww. przepisami dyrektywy.

W konkluzji pozwalam sobie stwierdzić, że zawarte w dodatkowym sprawozdaniu komisji poprawki nr 13 i w mniejszym stopniu nr 6 są niezbędne dla zapewnienia pełnej zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, wniosek o odrzucenie projektu oraz poprawki nr 1, 3, 5, 7, 9, 11, 12, 14, 17, 21, 27, 54, 58, 61, 64, 69-71, 73-76, 79 są niezgodne z prawem Unii Europejskiej, natomiast pozostałe poprawki nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Z up. Sekretarza Komitetu  
Integracji Europejskiej  
POWSTĘPIŁA CZYSTANU

Jarosław Dębski

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Waldemar Dąbrowski  
Minister Kultury