

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Uwagi w sprawie funkcjonowania
nadzoru właścicielskiego
Ministra Skarbu Państwa
w spółkach medialnych

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-137

LIPIEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Artur Dragan

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 98 04, fax 22 694 99 06

Uwagi w sprawie modelu funkcjonowania nadzoru właścicielskiego

Ministra Skarbu Państwa w spółkach medialnych

Uwagi wprowadzające

1. Spółki medialne, a wśród nich TVP, stanowią z punktu widzenia prawnego charakterystyczny rodzaj jednostki organizacyjnej, funkcjonując wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa. Ich działanie reguluje zasadniczo Kodeks spółek handlowych (dalej: ksh), z ograniczeniami zawartymi w art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji (dalej: urt) oraz z wyłączeniem art. 312 i 402 ksh. O tych ograniczeniach będzie dalej mowa. W tym miejscu podkreślić należy, że urt ogranicza stosowanie Kodeksu w tak istotnych dla właściciela kwestiach, jak:

- pozbawienie dywidendy i prawa wpływania na działalność programową,
- faktyczny brak wpływu na powoływanie organów spółki,
- niemożność uczestniczenia w podziale środków abonamentowych między nadawców.

Dalsze uwagi dotyczą przede wszystkim TVP, choć przepisy tu wskazane mają niekiedy charakter uniwersalny i dotyczą wszystkich nadawców publicznych.

2. Przedmiot działalności spółki TVP S.A. został szeroko zakreślony w par. 7 Statutu. Wskazuje on, iż spółka ta prowadzi działalność nie tylko związaną z emisją programów, lecz może także oferować określone usługi i produkty. Nie ma zatem wątpliwości, że uczestniczy w obrocie o charakterze czysto rynkowym. Wskazuje na to choćby walka cenowa o reklamodawców i sponsorów oraz prowadzenie działalności producenckiej.

W zakresie stanowiącym przedmiot niniejszych uwag istotne są kompetencje zarządce Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) oraz organów spółki TVP. Jeśli chodzi o KRRiT podstawowe są tu przepisy art. 5 i n. ustawy o radiofonii i telewizji, wskazujące m.in. jej zadania, skład oraz formę funkcjonowania. Istotne jest, iż KRRiT może kontrolować działanie nadawców w aspekcie zgodności tych działań z prawem (art. 10 ust. 2),

nie wkraczając jednak w ich kompetencje dotyczące samodzielnego kształtowania programu (art. 13 ust. 1).

Skład KRRiT jest pięcioosobowy: 2 osoby wskazuje Sejm, 2 – Prezydent i 1 – Senat, zasadniczo „*spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu* – art. 7 ust. 1 urt. W tak powoływanym składzie zwykle znajdują się osoby z nadania partyjnego. Tak dotąd było (i jest).

Jeśli chodzi o niektóre aspekty funkcjonowania rad nadzorczych w mediach publicznych (w tym TVP), to wskazane zostały w art. 28 urt. Zgodnie z tym przepisem, rada nadzorcza podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady. Rada nadzorcza uchwała regulamin określający tryb jej działania. Zgody rady nadzorczej wymagają:

- 1) nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z osobami zajmującymi stanowiska kierownicze określone w statucie spółki,
- 2) zawarcie lub przystąpienie przez spółkę do umowy zbiorowej z przedstawicielami pracowników,
- 3) zawiązanie lub przystąpienie do spółki innej niż spółka, o której mowa w art. 26 ust. 1, a także nabycie lub zbycie udziałów albo akcji w takiej spółce,
- 4) zbycie lub obciążenie nieruchomości.

Powyższą regulację uzupełniają postanowienia Statutu Spółki TVP S.A. Zgodnie z jego par. 21:

1. Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad całością działalności Spółki.
2. Do kompetencji Rady Nadzorczej należy w szczególności:
 - 1) ocena sprawozdania finansowego,
 - 2) ocena sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz wniosku Zarządu w sprawie podziału zysku lub pokrycia strat,
 - 3) przedłożenie Walnemu Zgromadzeniu pisemnego sprawozdania z wyników czynności, o których mowa w pkt. 1 i 2 oraz wniosków o:
 - a) zatwierdzenie sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności Spółki,
 - b) udzielenie absolutorium członkom Zarządu Spółki z wykonania przez nich obowiązków,
 - 4) dokonanie wyboru biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego,
 - 5) określanie zakresu i terminów przedkładania przez Zarząd rocznych planów rzeczowo-finansowych oraz strategicznych planów wieloletnich,

- 6) zatwierdzanie strategicznych planów wieloletnich Spółki,
 - 7) zatwierdzanie rocznych planów rzeczowo-finansowych,
 - 8) uchwalanie regulaminu szczegółowo określającego tryb działania Rady Nadzorczej,
 - 9) przyjmowanie jednolitego tekstu Statutu Spółki, przygotowanego przez Zarząd Spółki,
 - 10) zatwierdzanie regulaminu Zarządu Spółki,
 - 11) opiniowanie wniosków przedkładanych przez Zarząd do rozpatrzenia Walnemu Zgromadzeniu oraz wniosków przedkładanych KRRiT,
 - 12) zatwierdzanie planów pracy jednostki organizacyjnej Spółki, do właściwości której należy przeprowadzenie audytu i kontroli wewnętrznej w Spółce.
3. Do kompetencji Rady Nadzorczej należy udzielanie Zarządowi zgody na:
- 1) nabycie, zbycie lub obciążenie nieruchomości lub użytkowania wieczystego, a także udziałów w nieruchomości lub użytkowaniu wieczystym,
 - 2) zaciąganie zobowiązań warunkowych, w tym udzielanie przez Spółkę gwarancji i poręczeń majątkowych oraz wystawianie weksli, których wartość przekracza 500.000 euro w złotych.
4. Ponadto do kompetencji Rady Nadzorczej należy:
- 1) powoływanie i odwoływanie członków Zarządu,
 - 2) wnioskowanie w sprawie ustalenia zasad wynagradzania i wysokości wynagrodzenia dla członków Zarządu,
 - 3) zawieszenie w czynnościach, z ważnych powodów: Prezesa, członków Zarządu lub całego Zarządu,
 - 4) delegowanie członków Rady Nadzorczej do czasowego wykonywania czynności członków Zarządu, niemogących sprawować swoich czynności,
 - 5) udzielanie zgody na zawiązanie bądź przystąpienie do innej spółki, a także na nabycie lub zbycie udziałów lub akcji w takiej spółce,
 - 6) udzielanie zgody członkom Zarządu na zajmowanie stanowisk w organach innych spółek,
 - 7) wyrażanie zgody na nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy z osobami zajmującymi stanowiska kierownicze, określone w § 5 ust. 5,
 - 8) powoływanie, na wniosek Zarządu, dyrektorów terenowych oddziałów Spółki,
 - 9) wyrażanie zgody na zawarcie lub przystąpienie przez spółkę do umowy zbiorowej z przedstawicielami pracowników.

Jak widać, kompetencje Rady Nadzorczej TVP S.A. zostały w Statucie spółki wskazane przykładowo. Mogą być zatem uzupełnione lub zmienione w odpowiednim trybie. Wymagana jest jednak do tego zgoda KRRiT (art. 29 urt).

Jeśli chodzi o „układ sił” w radzie nadzorczej, to wygląda on następująco: zgodnie z art. 28 urt, liczy ona od 5 do 9 członków, powoływanych przez KRRiT oraz Ministra Skarbu. Ten ostatni ma do dyspozycji jedno miejsce w radzie nadzorczej. Wedle par. 17 Statutu, liczbę członków rady nadzorczej powoływanych przez KRRiT, określa ona w swojej uchwale. Zawsze zatem będzie to określona ilość osób, minus jedna „przynależna” do Ministra Skarbu. Jeśli zważyć, że rada nadzorcza musi mieć co najmniej 5 członków, z których tylko jeden jest desygnowany przez Ministra Skarbu, to oczywiście staje się, że ma on znaczenie marginalne jeśli chodzi o podejmowanie ważnych dla funkcjonowania spółki decyzji. Uchwały są bowiem podejmowane bezwzględną większością głosów. Zawsze zatem osoba desygnowana przez Ministra może zostać zmarginalizowana przez większościowych przedstawicieli wskazanych przez (upartyjnioną obecnie) KRRiT. Jego ewentualne znaczenie byłoby większe w sytuacji, w której jest równa liczba głosów, gdyż zgodnie ze Statutem, decyduje wówczas głos przewodniczącego, jeśli oczywiście zostałby wybrany na taką funkcję, co zasadniczo jest wykluczone w obecnym układzie.

Należy także określić rolę walnego zgromadzenia tej spółki. Przede wszystkim wskazać należy, że art. 29 ust. 2 urt stwierdza: „*Zarząd Spółki nie jest związany poleceniami i zakazami ustanowionymi przez walne zgromadzenie, jeśli dotyczą one treści programu*”. Przepis ten jest jedynym, który w tekście ustawy o radiofonii i telewizji dotyczy walnego zgromadzenia. Wskazano w nim, poza powyżej przywołanym unormowaniem, że Skarb Państwa reprezentuje właściwy Minister (ust. 1), zaś – o czym wspomniałam wcześniej – zmiana statutu wymaga uprzedniej zgody KRRiT (ust. 3). W pozostałym zakresie odnośnie statusu walnego zgromadzenia spółki TVP S.A. – stosuje się postanowienia Kodeksu spółek handlowych.

Jak widać, pozycja właściciela (Skarbu Państwa) oraz osoby desygnowanej przez niego do rady nadzorczej spółki medialnej są znacznie ograniczone. Zasadniczo, jak wykazuje dotychczasowe doświadczenie, osoba ta nie ma wpływu na funkcjonowanie spółki. Zaprzecza to pozycji właściciela, uregulowanej w Kodeksie spółek handlowych, w każdym razie w odniesieniu do podejmowania decyzji finansowych. Jednakże w tym zakresie, w obowiązującym stanie prawnym, urt stanowi *lex specialis* wobec Kodeksu.

Zmiana tego stanu może nastąpić zasadniczo wyłącznie poprzez dokonanie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji tak, aby właściciel uzyskał wpływ na treść statutu spółki medialnej, w każdym razie w kwestiach związanych z wykonywaniem uprawnień dotyczących jej pozycji finansowej.

Należy jednak pamiętać, iż zgodnie z Protokołem Amsterdamskim do Traktatu Wspólnot Europejskich z 1997 r. *„Przepisy tego Traktatu nie uchybiają kompetencjom Państw Członkowskich do określenia sposobu finansowania publicznej radiofonii i telewizji, o ile finansowanie to jest przyznawane organizacjom nadawczym na wypełnienie przez nie misji publicznej powierzonej, określonej i zorganizowanej przez państwa członkowskie oraz o ile finansowanie to nie narusza warunków handlu i konkurencji we Wspólnocie w zakresie, który byłby sprzeczny ze wspólnym interesem, przy którego ocenie należy uwzględnić wykonywanie tej publicznej misji”*. Zgodnie zaś z art. 87 Traktatu, nie jest dozwolone udzielanie pomocy państwa lub ze źródeł państwowych, które poprzez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw zakłócałyby konkurencję.

Należy wspomnieć, że na temat pomocy państwa dla spółek medialnych istnieje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Traktuje ono środki publiczne nie w kategoriach pomocy państwowej, lecz jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem służby publicznej. Oznacza to m.in., że musi nastąpić akt powierzenia przedsiębiorstwu otrzymującemu fundusze publiczne jasno określonych obowiązków publicznych (misji). Przekazane środki nie mogą przy tym przekraczać kosztów związanych z pełnieniem misji. Chodzi bowiem o to, aby środki te nie subsydiowały działalności komercyjnej, zakłócając tym samym konkurencję w tym segmencie rynku.

Uwagi powyższe miały na celu przedstawienie sytuacji finansowej aktualnego „właściciela” mediów publicznych względem jego „własności”.

Propozycje zmian

Naszkiecowanie aktualnej sytuacji prawnej przedstawiciela Ministra Skarbu Państwa w organach TVP S.A. pozwala przejść do sformułowania wniosków. Pamiętać przy tym należy, że zgodnie z art. 21 ust. 1 *„Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi (...)”*. Podkreślono w tym przepisie istotne dla dalszych uwag kwestie, tj. „publiczny” przymiot omawianych mediów i związaną z tym „misję” oraz ich społeczny wymiar. Każda zatem głębsza ingerencja „pozapublicznych” instytucji będzie postrzegana jako próba zmiany wskazanego ich charakteru.

Na tym tle należy przystąpić do próby ustalenia, w jaki sposób pozycję właściciela wzmocnić, nie łamiąc ogólnej zasady dotyczącej samodzielności nadawcy w układaniu treści programu, uwzględniając jednocześnie wyrażne kompetencje KRRiT, dotyczące kontroli działalności nadawców związanej z ocenami dokonywanymi na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji. I jeszcze uwaga porządkująca. Nadawcy publiczni oprócz realizacji (w mniejszym

lub większym stopniu) misji nałożonej na nich ustawowo, funkcjonują na różnego rodzaju rynkach: reklamowym, sponsorskim, producenckim. Są także atrakcyjnym pracodawcą. Co do możliwości ingerowania w program, w oczywisty sposób zostały one ograniczone wyraźnymi postanowieniami ustawy. Także niewiele do powiedzenia ma w tym zakresie KRRiT, może bowiem kontrolować treści audycji jedynie w zakresie uregulowanym ustawą o radiofonii i telewizji. Nie ma zatem wątpliwości, że wypełnienie treści programowych określonymi audycjami leży w wyłącznych kompetencjach nadawcy – pozbawione jest zatem kontroli instytucjonalnej.

Ze względu na zasadę wolności słowa, niezależności mediów w kwestiach programowych, państwo może aktami prawnymi jedynie w ograniczonym zakresie wpływać na ich treść. Już większa rola przypisana została KRRiT, która wprawdzie w ograniczonym zakresie, jednak kontroluje sposób wypełniania przez nadawców zadań przypisanych im ustawowo.

Pozostaje sfera finansowa, która w większej mierze podlega różnego rodzaju kontrolom, w tym kontroli właścicielskiej. Pamiętać bowiem należy, że oprócz przymiotu „publiczności”, nadawcy o których mowa są także przedsiębiorcami, których aktywność rynkowa powinna być kontrolowana przez właściciela. Ze względu na znajdujące zastosowanie postanowienia Kodeksu spółek handlowych, można podjąć próbę zwiększenia wpływu „właściciela” właśnie na podejmowane w spółce decyzje w tym zakresie. Obejmuje to kwestie wskazane w Statucie w aktualnym jego brzmieniu, w odniesieniu do gospodarki finansowej spółki.

Można także postulować zwiększenie decyzyjności po stronie właścicielskiej np. wskazując w (znowelizowanej bądź nowej) ustawie lub w Statucie (w zakresie wykazanym powyżej lub zmienionym, o czym niżej) uchwały, które muszą być obowiązkowo pozytywnie zaakceptowane przez przedstawiciela Ministerstwa Skarbu Państwa. W tym ostatnim przypadku można się spotkać ze sprzeciwem ze strony KRRiT, która aktualnie ma decydujący wpływ na kształt statutów spółek medialnych. W tym celu należy zmodyfikować obowiązujący statut spółki, co może nie być łatwe wobec konieczności uzyskania odpowiedniej zgody KRRiT (p. art. 29 urt. ust. 3) lub zmienić to postanowienie ustawowe.

Jak wiadomo, nadawcy publiczni działają w formie prawnej jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa. Uprawnienia swoje właściciel realizuje poprzez uchwały podejmowane na walnym zgromadzeniu. M.in. zgodnie z art. 416 ksh, ich przedmiotem może być „istotna zmiana przedmiotu działalności spółki”. Można się zastanowić, w jakim zakresie właściciel ma kompetencje decyzyjne np. w sprawie zmian programowych (chodzi np. o aktualne plany rezygnacji z emisji kanału TVP Kultura), jednakże należy kwestię tę przemyśleć tak, aby nie wejść w sprzeczność z generalnymi zasadami dotyczącymi braku kompetencji walnego zgromadzenia, w odniesieniu do którego „zarząd spółki nie jest związany

poleceniami i zakazami ustanowionymi przez walne zgromadzenie, jeżeli dotyczą one treści programu”. W aktualnym brzmieniu przepis ten, jak się wydaje, nie uprawnia właściciela do wskazanej powyżej ingerencji. Można powiązać kompetencje walnego zgromadzenia ze wspomnianymi decyzjami finansowymi, nowelizując lub zmieniając ustawę o radiofonii i telewizji. W powyższym zakresie istotne byłoby postanowienie, że w kwestiach związanych z misją mediów publicznych, Minister Skarbu Państwa może przeznaczyć środki finansowe na audycje, które realizują tę misję, ewentualnie w porozumieniu lub za zgodą KRRiT.

Można także powrócić do proponowanej już w projekcie nowej ustawy o radiofonii i telewizji koncepcji poszerzenia uprawnień walnego zgromadzenia w zakresie możliwości odwoływania członków zarządu spółek w przypadku: trwałej niemożności pełnienia funkcji, potwierdzonego audytem działania na szkodę spółki czy też naruszenia przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Rozważenia wymaga kodeksowa możliwość delegowania przez radę nadzorczą przedstawiciela Ministra Skarbu Państwa do uczestniczenia w posiedzeniach zarządu z głosem doradczym. W ten sposób właściciel wiedziałby, choć bez możliwości wpływu, o decyzjach podejmowanych przez to gremium.

Być może spore możliwości tkwią w podstawowych kompetencjach walnego zgromadzenia, wskazanych w art. 393 ust. 1 pkt 1 ksh. Zgodnie z pkt 2 statutu TVP S.A., Rada Nadzorcza przedstawia Walnemu Zgromadzeniu określone wnioski, w zakresie których decyzje podejmuje właściciel. Bliższe określenie kompetencji i skutków skorzystania z nich dla funkcjonowania nadawcy publicznego należałoby do specjalisty prawa handlowego.

Omawiając możliwość kontrolowania przez właściciela spółki wydatków ponoszonych przez TVP (czy inne spółki medialne) na cele związane z jej (ich) działalnością, należy sięgnąć przede wszystkim do tych postanowień urt, które dotyczą uprawnień walnego zgromadzenia tj. do art. 29. Wedle tego przepisu *„zarząd spółki nie jest związany poleceniami i zakazami ustanowionymi przez walne zgromadzenie, jeżeli dotyczą one treści programu”*¹. A więc kompetencje właściciela są w tym zakresie wyraźnie ograniczone. Pojęcie „program” wyjaśnia art. 4 pkt 4 urt wskazując, że jest to *„uporządkowany zestaw audycji radiowych lub telewizyjnych, reklam i innych przekazów, regularnie rozpowszechniany, pochodzący od jednego nadawcy”*. Zgodnie z art. 13 urt *„Nadawca kształtuje program samodzielnie w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 i ponosi odpowiedzialność za jego treść”*. Kontrola działalności nadawcy prowadzona jest wyłącznie przez KRRiT *„w granicach określonych ustawą”* – art. 6 ust. 2 pkt 4 urt.

¹ Podobne postanowienie zawiera Statut spółki TVP S.A.

Szczególnym zadaniem nadawcy publicznego w odniesieniu do kształtowania treści programowych, jest – zgodnie z art. 21 – misja publiczna. Nad realizacją zadań związanych z misją publiczną powinien czuwać zarząd spółki, który zasadniczo sam decyduje o tym, w jaki sposób spółka wypełnia zadania ustawowe. KRRiT ma w tym zakresie uprawnienia kontrolne.

Na pytanie, jaki wpływ na kształtowanie nawet pożądaných społecznie treści misyjnych ma właściciel spółki medialnej, odpowiedź jest oczywista: żaden. Aby stan ten nieco zmienić, nie naruszając samodzielności programowej nadawcy, można – jak się wydaje – podjąć próbę zmiany Statutu Spółki TVP S.A. w tym kierunku, aby zarząd przedstawiał walnemu zgromadzeniu plan działalności, w tym w szczególności przedsięwzięcia dotyczące projektowanej realizacji zadań misyjnych, wraz z przewidywanymi obciążeniami finansowymi.

Można także podjąć próbę przyznania właścicielowi prawa tworzenia funduszy celowych dla realizacji przez TVP S.A. określonych zadań misyjnych, bez zobowiązania spółki do ich realizacji, ze skutkiem w postaci ich przepadnięcia w sytuacji, gdyby nie zostały zrealizowane.

Reasumując: przegląd aktualnych regulacji prawnych dotyczących kompetencji Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do funkcjonowania nadawców publicznych wskazuje, że jego możliwości w tym zakresie są niewielkie. Zwiększenie wpływu właściciela wymaga głębokiej zmiany urt bądź opracowania jej nowego tekstu. Należałoby skorzystać w szerszym zakresie z „furtki”, jaką dają postanowienia ksh lub przemodelować charakter udziału przedstawiciela Ministra w radach nadzorczych tych spółek. Należy jednak uważać, aby nie łamać publicznego charakteru nadawców i uniknąć zarzutu ich upaństwowienia bądź upartyjnienia.

Możliwość przekształcenia TVP w organizację pożytku publicznego

Kwestie związane z funkcjonowaniem organizacji pożytku publicznego reguluje obowiązująca od dnia 1 stycznia 2004 r. ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 – dalej: udppw). Zgodnie z art. 3 ust. 1 przywołanej ustawy: „*Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie*”. Zatem, aby dany podmiot mógł prowadzić taką działalność, musi być osobą prawną posiadającą status organizacji pozarządowej. Nie może więc być jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz nie może działać w celu osiągnięcia zysku. Dlatego też należy zastanowić się, czy Telewizji Polskiej

S.A. jako jednoosobowej spółce akcyjnej Skarbu Państwa przysługuje przymiot organizacji pozarządowej. W tym miejscu wypada nadmienić, iż w gruncie rzeczy media publiczne powinny mieć przymiot organizacji pozarządowej ze względu na konieczność zachowania przez nie bezstronności i apolityczności, co zostało również podkreślone w art. 21 ust. 1 urt. Sama forma organizacyjno-prawna podmiotu jako spółki akcyjnej nie wyklucza jeszcze możliwości zaliczenia go do kategorii organizacji pozarządowych. Wskazuje na to stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z dnia 13 stycznia 2006 r. o sygn. akt III CZP 122/2005: „Spółka akcyjna, prowadząca działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873) i nie działająca w celu osiągnięcia zysku, może nabyć status organizacji pożytku publicznego.”. Stosując wnioskowanie *a maiori ad minus*, jeśli spółka kapitałowa, zgodnie z przywołanym orzeczeniem, może być organizacją pożytku publicznego, to tym bardziej musi posiadać status organizacji pozarządowej.

Powracając do definicji prawnej tego typu podmiotów można bez wątplenia stwierdzić, iż aktualnie TVP S.A. nie zalicza się do grona jednostek sektora finansów publicznych, o których jest mowa w art. 8 i n. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240). Trudniejsza natomiast jest odpowiedź na pytanie, czy w stosunku do Telewizji Polskiej S.A. nie zachodzi druga z wymienionych w art. 3 ust. 2 udppw negatywnych przesłanek do bycia organizacją pozarządową, jaką jest działalność w celu osiągnięcia zysku. Analizując postanowienia obowiązującej urt, a w szczególności art. 21 ust. 1, odnoszący się do tzw. misji publicznej, którą realizować powinny media publiczne oraz art. 31 ust. 3 tejże ustawy, można by przyjąć, iż jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają przymiot organizacji typu *non profit*. Świadczy o tym przede wszystkim brzmienie przywołanego powyżej ust. 3 art. 31 urt, który ustanawia zakaz pobierania przez akcjonariuszy Telewizji Polskiej S.A. zysku. Zatem do spółek medialnych nie stosuje się art. 347 § 1 ksh przewidującego „[...] prawo do udziału w zysku wykazanym w sprawozdaniu finansowym, zbadanym przez biegłego rewidenta, który został przeznaczony przez walne zgromadzenie do wypłaty akcjonariuszom.” Identyczny przepis, odnoszący się do zakazu podziału zysku pomiędzy akcjonariuszy TVP S.A., został zawarty w § 34 Statutu² tej spółki.

Pomocny w odpowiedzi na pytanie, gdzie jest lokowany zysk Telewizji Polskiej S.A., jest § 33 Statutu TVP S.A., zgodnie z którym zysk jest przeznaczany na kapitał zapasowy.

² Uchwała Rady Nadzorczej TVP S. A. Nr 32/VI/2010 z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego Statutu Spółki Telewizja Polska S. A.

W tym miejscu nadmienić należy, iż kapitał ten przeznaczony jest na pokrycie ewentualnych strat spółki akcyjnej. Biorąc pod uwagę także treść art. 21 ust. 1 urt, który określa zadania stanowiące misję publiczną TVP S.A., przez którą ustawodawca rozumie oferowanie „[...] całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujących się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu” można stwierdzić, iż TVP ma przymiot organizacji pozarządowej.

Przy powyższym założeniu należy się zastanowić, czy realizacja misji publicznej może być zarazem prowadzeniem działalności pożytku publicznego w rozumieniu udppw. W tym celu posłużę się metodą komparatystyczną. Z porównania art. 21 ust. 1 urt oraz art. 3 i 4 udppw wynika, iż uregulowania tych przepisów w dużej mierze pokrywają się. Wspomniana działalność jest bowiem działalnością społecznie użyteczną w dziedzinach wskazanych w art. 4 ust. 1 udppw. Wśród tych dziedzin ustawodawca wymienił m.in. działalność wspomagającą rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej oraz rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; a także naukę, szkolnictwo wyższe, edukację, oświatę i wychowanie, a wreszcie kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury oraz dziedzictwo narodowe (art. 4 ust. 1 pkt 12, 13, 14 i 16 udppw). Natomiast ust. 1a przywoływanego art. 21 urt stanowi, iż misja publiczna telewizji publicznej polega m.in. na: popieraniu twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej, upowszechnianiu wiedzy o języku polskim przy uwzględnianiu potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym. Dodać jeszcze można, iż prowadzona przez telewizję publiczną działalność pożytku publicznego ma charakter odpłatny w rozumieniu art. 9 ust. 1 udppw. Wynagrodzenie z tytułu działalności prowadzonej przez tę spółkę medialną jest bowiem wyższe od przeciętnych kosztów, jakie wynikają z takiej działalności. Ponadto przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków władz TVP S.A. z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności o charakterze działalności pożytku publicznego, za okres ostatnich 3 miesięcy, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni. Reasumując powyższe wywody należy uznać, iż Telewizja Polska S.A. prowadzi działalność pożytku publicznego.

Kolejną kwestią wymagającą omówienia, jest możliwość uzyskania przez TVP S.A. statusu organizacji pożytku publicznego, o której mowa w Rozdziale 3 Działu II udppw. Przywołany rozdział składa się z kilkunastu przepisów, jednakże, moim zdaniem,

najistotniejszym z nich jest art. 20 ustawy. Statuuje on pozytywne przesłanki, które musi spełnić dana organizacja pozarządowa, aby mogła uzyskać statut organizacji pożytku publicznego. Przesłanki te można podzielić na podmiotowe oraz przedmiotowe. Organizacja pozarządowa musi prowadzić działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa, prowadzona przez nią działalność gospodarcza ma wyłącznie charakter subsydiarny w stosunku do działalności pożytku publicznego. Organizacja taka musi również nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznaczać na działalność pożytku publicznego. Kolejne przesłanki o charakterze podmiotowym odnoszą się do członków organów nadzoru organizacji pozarządowej, którego istnienie w świetle art. 20 ust. 1 pkt 4 udppw jest obligatoryjne. Wymóg ten jest tożsamy z art. 28 urt, ustanawiającym rady nadzorcze w spółkach medialnych. Analizując postanowienia udppw należy stwierdzić, że osoby zasiadające w radzie nadzorczej nie mogą być jednocześnie członkami zarządu oraz nie mogą być karane. Warunek niekaralności odnosi się także do członków zarządu danej organizacji pozarządowej. W celu zagwarantowania powyższych wymogów ustawodawca nakazał wprowadzenie do statutów organizacji pożytku publicznego postanowień wymienionych w art. 20 ust. 1 pkt 6 i 7 udppw. W uzasadnieniu do przytoczonej powyżej uchwały Sądu Najwyższego o sygn. akt III CZP 122/2005 sąd ten podkreślił, iż: „[...] organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa, jeżeli statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3, zabrania przekazywania ich majątku na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach. Oznacza to takie ukształtowanie statutu spółki akcyjnej, który wyłącza możliwość uzyskania przez wspólników jakiegokolwiek korzyści majątkowej z tytułu bycia akcjonariuszem, przy czym chodzi tu nie tylko o wyłączenie uprawnienia do udziału w zysku, ale także o wyłączenie innych możliwości wzbogacenia akcjonariusza ...”.

Niewątpliwie Telewizja Polska S.A. spełnia także wymóg art. 22 ust. 1 udppw, tj. prowadzenia przez dany podmiot działalności przez okres co najmniej 2 lat.

Sądzę, iż realne jest wprowadzenie do Statutu TVP S.A. powyższych rozwiązań, które stanowią także dodatkową gwarancję dla zachowania przez telewizję publiczną pluralizmu, bezstronności i niezależności, o których jest mowa w art. 21 ust. 1 urt.

Wskazane wydaje się również opisanie następstw ewentualnego uzyskania przez Telewizję Polską S.A. statusu organizacji pożytku publicznego. Omawiając je pozwolę sobie

również na ocenę *in plus* albo *in minus* powyższych skutków dla działalności telewizji publicznej.

Wraz z uzyskaniem przez organizację pozarządową przymiotu organizacji pożytku publicznego, uzyskuje ona szereg uprawnień. Na pierwszy plan wysuwają się korzyści dotyczące zasad opodatkowania. Otóż podmioty mające ten przymiot są zwolnione z opłacania podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku VAT przy sprzedaży towarów nieobjętych podatkiem akcyzowym oraz takich, które organizacja dostała jako darowiznę rzeczową podczas zbiórki publicznej lub zakupiła za pieniądze zebrane podczas zbiórki publicznej, jak również ponoszenia opłat skarbowych (art. 24 ust. 1 udppw). Uzyskanie zwolnień podatkowych przez TVP S.A. może rodzić sprzeciw u innych nadawców oraz pośród społeczeństwa. Moim zdaniem w zamian za powyższe przywileje można TVP S.A. pozbawić źródła przychodu o charakterze *quasi*-podatkowym, jakim są opłaty abonamentowe. Ten ruch zniwelowałby nieco wskazane preferencje podatkowe dla organizacji pożytku publicznego, a w konsekwencji spotkał się ze społeczną aprobatą. Skoro już opisywane są tutaj bonifikaty podatkowe, należy wspomnieć o innym uprawnieniu organizacji pożytku publicznego. Mianowicie mowa tutaj o słynnym 1-procentowym odpisie od podatku dochodowego, jaki może przekazać każdy z podatników na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego (art. 27 ust. 1 udppw). Możliwość tę należy ocenić jak najbardziej pozytywnie, stanowiłaby ona bowiem rzeczywisty barometr społecznego poparcia dla działań podejmowanych przez telewizję publiczną.

Kolejnym, mającym znaczący wymiar, profitem dla telewizji publicznej działającej pod szyldem organizacji pożytku publicznego jest uprawnienie do nabywania na szczególnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 24 ust. 2 udppw). Moim zdaniem, analizując obecnie obowiązujące przepisy prawa, uprawnienie to niewiele zmienia w sytuacji Telewizji Polskiej S.A., ponieważ spółka ta należy w całości do Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 urt oraz § 9 ust. 3 Statutu TVP S.A.).

Do kolejnych uprawnień organizacji pożytku publicznego należy zaliczyć, ustanowioną przez art. 25 udppw, możliwość korzystania przez te podmioty z pomocy tzw. wolontariuszy ustawowych. Zgodnie ze wskazanym przepisem: „*W organizacji pożytku publicznego mogą wykonywać pracę osoby skierowane do odbycia służby zastępczej, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.*”. Pojawienie się wolontariatu w szeregach Telewizji Polskiej należy ocenić oczywiście *in plus*, bowiem spowodowałoby ono obniżenie kosztów jej działalności. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż – z chwilą powstania

w Rzeczypospolitej Polskiej armii zawodowej – instytucja przydatnej (nie tylko dla organizacji pożytku publicznego) służby zastępczej będzie się marginalizować.

W świetle art. 26 udppw: „*Jednostki publicznej radiofonii i telewizji umożliwiają organizacjom pożytku publicznego nieodpłatne informowanie o ich działalności na zasadach określonych w przepisach odrębnych.*” Takim przepisem odrębnym jest art. 23a urt, który zasadniczo stanowi powtórzenie przywołanego powyżej uregulowania udppw. Odnosząc przedstawione uprawnienie informacyjne do TVP S.A., może ono uchodzić za nieco kontrowersyjne, spółka ta działałaby bowiem niejako we własnej sprawie. Stąd regulacja z art. 26 udppw mogłaby zakłócić istnienie pluralizmu oraz bezstronności w mediach publicznych, co musi się spotkać rzecz jasna z moją dezaprobatą.

Natomiast pozytywnie oceniam obowiązek wynikający z treści art. 10 ust. 1 udppw nakładający na organizacje pozarządowe rachunkowe wyodrębnienie każdej z form działalności pożytku publicznego w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności. Przepis ten uczyniłby bowiem, jak sędzę, politykę finansową Telewizji Polskiej S.A. bardziej czytelną. Zaś członkowie władz tej spółki medialnej byłiby żywo zainteresowani przestrzeganiem powyższego wymogu, ze względu na wprowadzony z dniem 12 marca 2010 r. art. 27b udppw, ustanawiający – na wzór przepisów ksh – odpowiedzialność tych osób wobec swojej organizacji za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu organizacji pożytku publicznego, chyba że nie ponoszą one winy.

Z tych samych powodów osoby zasiadające we władzach TVP S.A. dbałyby również o terminowe wypełnianie obowiązków sprawozdawczych, które są dalej idące w porównaniu z uregulowaniami zawartymi w ustawie z dnia 20 sierpnia 2001 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1168) oraz ksh. Art. 23 urt nakłada bowiem na każdą organizację pożytku publicznego obowiązek składania rocznego sprawozdania ze swojej działalności oraz sprawozdania finansowego. Wobec takich podmiotów, jak fundacje czy stowarzyszenia, wymóg ten może wydawać się uciążliwy. Jednakże, przenosząc tę wzmocnioną sprawozdawczą powinność na funkcjonowanie Telewizji Polskiej S.A., na pewno takim nie będzie. Wręcz przeciwnie – może być ono uznane przez większą część społeczeństwa za pożyteczne, ponieważ uczyni działalność telewizji publicznej jeszcze bardziej przejrzystą i czytelną.

Uzyskanie przez Telewizję Polską S.A. statusu organizacji pożytku publicznego rodzi również skutek w postaci nadzoru ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego (art. 28 i n. udppw), którym jest obecnie Minister Pracy i Polityki Społecznej, nad tą spółką medialną. Konsekwencji wynikających z ww. przepisów udppw nie da się ocenić

w jednoznaczny sposób. Jest tak dlatego, że z jednej strony większy nadzór ze strony kolejnego ministra może uchodzić za pożądany, zaś z drugiej strony mógłby być odbierany jako ingerencja organów rządowych w funkcjonowanie niezależnych i pluralistycznych mediów publicznych, do których pretenduje TVP S.A. Jednak z uwagi na to, iż w chwili obecnej właścicielem tej jednostki publicznej radiofonii i telewizji jest Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, to obydwaj ministrowie – Minister Skarbu Państwa oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej – mogliby się w ten sposób wzajemnie kontrolować.

Reasumując, pozycja Skarbu Państwa jako jedyne go właściciela spółki akcyjnej działającej pod firmą „Telewizja Polska” wobec spółek medialnych na dzień sporządzenia niniejszej opinii jest słaba w porównaniu z uprawnieniami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W moim przeświadczeniu nie w tym miejscu leży sedno problemów, z którymi borykają się już od dłuższego czasu jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Odnosząc się do zaproponowanej tutaj koncepcji nadania TVP S.A. statusu organizacji pożytku publicznego, jest ona jednym z wielu pomysłów na uzdrowienie sytuacji polskich massmediów. Świadczą o tym liczne projekty ustaw dotyczące tej materii, które jednak z przyczyn czysto politycznych nie stały się obowiązującym prawem. Warte podkreślenia jest to, iż mój pomysł funkcjonowania telewizji publicznej jako organizacji pożytku publicznego ma tę przewagę nad pozostałymi projektami, iż może zostać wprowadzony w życie bez konieczności dokonywania zmian w obowiązującym prawie Rzeczypospolitej Polskiej.

