



PRZEWODNICZĄCY  
Krajowej Rady Radiofonii  
i Telewizji

*Maciej Świrski*

Warszawa, 25 października 2023 r.

DM.511.84.10.2023  
dot. koncesji nr 230/K/2013-T

**TVN S.A.**  
**ul. Wiertnicza 166**  
**02-952 Warszawa**

### **DECYZJA NR DM - 40 - 2023**

Na podstawie art. 53 ust. 1 w związku z art. 16a ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1722; dalej: „urt” albo „ustawa”), oraz 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.; dalej: „kpa”), w wyniku przeprowadzonego postępowania, wszczętego z urzędu

#### **postanawiam**

1. stwierdzić naruszenie przez TVN S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Nadawca”) art. 16a ust. 6 pkt 1 ustawy, poprzez przerwanie reklamą serwisu informacyjnego „Fakty” w dniu 23 czerwca 2023 r.;
2. nałożyć na Nadawcę karę pieniężną w wysokości 80.000 zł (słownie: osiemdziesiąt tysięcy złotych);
3. karę pieniężną, o której mowa w pkt. 2, należy uiścić w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszej Decyzji na rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w NBP Oddział Okręgowy w Warszawie nr 13 1010 1010 0095 3722 3100 0000.

### **UZASADNIENIE**

#### **I.**

Pismem z dnia 26 czerwca 2023 r., nr DM.511.84.2023, zwrócono się do Nadawcy o przesłanie następujących materiałów dotyczących programu pn. „TVN”:

- nagrania programu wyemitowanego w dniu 23 czerwca 2023 r. w godzinach 18:00-20:00;
- ewidencji reklam i przekazów autopromocyjnych wyemitowanych w ww. dniu zawierającej dane określone w § 11 ust. 2 rozporządzenia KRRiT z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 204);
- nagrań wskazań sponsorskich wyemitowanych w ww. dniu;
- ewidencji sponsorowanych audycji lub innych przekazów wyemitowanych w ww. dniu wg wzoru określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia KRRiT z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie sposobu sponsorowania audycji lub innych przekazów (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 203);
- ewidencji wyemitowanych w ww. dniu audycji zawierających lokowanie produktu, sporządzonej wg wzoru określonego w § 4 ust. 2 rozporządzenia KRRiT z dnia 30 czerwca 2011 r. (Dz. U. Nr 161, poz. 977) w sprawie szczegółowych warunków lokowania produktów.

Wraz z pismem doręczonym do Biura KRRiT w dniu 6 lipca 2023 r. Nadawca przesłał ww. nagranie oraz ewidencję czasu reklam wyemitowanych w dniu 23 czerwca 2023 r., nagrania wskazań sponsorskich, wykaz audycji sponsorowanych wyemitowanych w tym dniu oraz ewidencję audycji zawierających lokowanie produktu. W przedmiotowym piśmie wskazano ponadto, że w trakcie emisji serwisu informacyjnego „Fakty” w tym dniu, o godz. 19:07 doszło do (...) *przypadkowego wyzwolenia bloku reklamowego przez operatora emisji, co skutkowało omyłkowym nadaniem planszy rozpoczynającej blok reklamowy oraz fragmentu spotu reklamowego*. Podkreślono przy tym, że był to pierwszy tego typu incydent w historii audycji „Fakty”, a Nadawca podjął niezwłocznie wszelkie niezbędne czynności zmierzające do wyjaśnienia zaistniałej sytuacji oraz zapobieżenia wystąpienia tego rodzaju zdarzeń w przyszłości. Nadawca poinformował także o tym, że wskazanego *filmu reklamowego* nie uwzględniono w systemach planowania oraz rozliczania z reklamodawcami, stąd nie uwzględniono go także w przekazanej Organowi ewidencji reklam, (...) *a Nadawca nie otrzymał i nie otrzyma wynagrodzenia z tytułu omyłkowej emisji*.

Po przeprowadzeniu monitoringu złożonych przez Nadawcę materiałów, w tym nagrania programu, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej również jako: „Organ”) ustalił, że w dniu 23 czerwca 2023 r. doszło do przerwania serwisu informacyjnego „Fakty” poprzez emisję przekazu reklamowego sieci sklepów „Lidl” od godz. 19:07:52 do

godz. 19:08:22. Powyższa emisja reklamy została poprzedzona nadaniem planszy wyodrębniającej blok reklamowy od pozostałego materiału redakcyjnego (plansza z wyrazem „Reklama”), przerywając wypowiedź prowadzącej serwis, która w tym czasie rozpoczynała zapowiedź kolejnej części serwisu. Po 30 - sekundowej przerwie spowodowanej emisją tej reklamy, na nagraniu następuje powrót, niepoprzedzony żadną planszą lub informacją, do końcówki zapowiadanego wcześniej reportażu poświęconego tragedii statku podwodnego Titan. W efekcie przerywania serwisu nadaniem reklamy, widzowie nie mogli zapoznać się z pierwszą częścią ww. materiału. Dopiero po zakończeniu tej części emisji serwisu informacyjnego do zaistniałej sytuacji odnosi się osoba prowadząca serwis mówiąc: *drobne wytłumaczenie dla Państwa – podczas prezentacji początkowej zapowiedzi do materiału o implozji ... mały błąd techniczny, za który przepraszamy*. Bezpośrednio po zakończeniu tej audycji, o godz. 19:27:42, rozpoczyna się emisja bloku reklamowego poprzedzonego taką samą planszą (z wyrazem „Reklama”), którą wyemitowano w trakcie przerywania serwisu, a pierwszą z reklam w bloku była ta sama reklama sieci sklepów Lidl.

Ze względu na powyższe, pismem z dnia 10 lipca 2023 r., nr DM.511.84.3.2023, zawiadomiono Nadawcę o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 53 ust. 1 w zw. z art. 16a ust. 6 pkt 1 urt, poprzez przerywanie serwisu informacyjnego reklamą. Stwierdzono ponadto, że w następstwie emisji przedmiotowej reklamy mogło także dojść do przekroczenia ustawowych, limitów czasu, jaki nadawcy mogą przeznaczać na reklamę i telesprzedaż, zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 2 urt. Powyższe pismo zostało doręczone w dniu 17 lipca 2023 roku.

Pismem z dnia 24 lipca 2023 r. (doręczonym dnia 26 lipca br.), Nadawca udzielił odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary, wnosząc o umorzenie tego postępowania z uwagi na to, że - jego zdaniem - nie doszło do naruszenia prawa. Ponadto w przedmiotowym piśmie Nadawca przekazał ponownie ewidencję reklam i telesprzedaży z dnia 23 czerwca 2023 r., na dowód tego, że w tym dniu nie zostały przekroczone ustawowe limity czasu nadawania reklam. Po analizie przekazanego materiału, Organ uznał wyjaśnienia Nadawcy podniesione w zakresie ewentualnego naruszenia art. 16 ust. 3 pkt 2 urt za wystarczające.

Uzasadniając swoje stanowisko odnośnie do braku naruszenia prawa przez emisję przekazu reklamowego w trakcie serwisu informacyjnego Nadawca wskazał, że nie każde przerywanie serwisu informacyjnego będzie stanowiło naruszenie art. 16a ust. 6 pkt 1 urt, uzasadniające nałożenie kary, ponieważ norma art. 53 ust. 1 urt pozwala nałożyć karę jedynie za *naruszenie nadawcy, czyli (...) intencjonalne prowadzenie przez nadawcę działalności*

*w sposób sprzeczny z ustawą o radiofonii i telewizji, a nie za jakąkolwiek, chociażby niezależną od nadawcy, sprzeczność programu z tym aktem prawnym.*

Zgodnie z omawianym stanowiskiem, przy wykładni art. 53 ust. 1 urt, należy brać pod uwagę art. 19 ust. 1 urt oraz art. 3 urt, zgodnie z którymi działalność nadawcy polegająca na tworzeniu i zestawianiu programu prowadzona jest w formie redakcji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, a w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy prawa prasowego. Z kolei z art. 7 prawa prasowego wynika m.in., że redaktorem jest dziennikarz decydujący lub współdecydujący o publikacji materiałów prasowych, a redakcją jest jednostka organizująca proces przygotowywania (zbierania, oceniania i opracowywania) materiałów do publikacji w prasie. Zdaniem Nadawcy odesłanie to oznacza, że naruszenie art. 16a ust. 6 pkt 1 urt może uzasadnić nałożenie kary wyłącznie wtedy, kiedy przerwanie serwisu informacyjnego jest wynikiem decyzji redakcyjnej i było z góry zaplanowanym działaniem, przy czym *celem wprowadzenia art. 53 ust. 1 urt nie było i nadal nie jest karanie nadawców za zdarzenia będące wynikiem incydentów technicznych, jak to miało miejsce w tej sprawie.*

Kolejnym z podniesionych w omawianym piśmie argumentów jest brak otrzymania wynagrodzenia za emisję w przedmiotowym dniu reklamy w trakcie serwisu „Fakty”. Odpłatność – jak podnosił Nadawca - jest elementem definicji „reklamy” zawartej w przepisach urt. Skoro zatem Nadawca nie otrzymał wynagrodzenia za materiał wyemitowany w trakcie serwisu informacyjnego, to - w jego ocenie - nie można uznać tego przekazu za reklamę w rozumieniu art. 4 pkt 16 i 17 urt.

Ponadto w omawianym piśmie odniesiono się do pojęcia „przerwania” serwisu reklamą. Zgodnie z tym stanowiskiem, do przerwania w rozumieniu art. 16a ust. 6 pkt 1 urt mogłoby dojść jedynie w sytuacji, kiedy *doszło do naruszenia integralności audycji poprzez wstrzymanie jej emisji przed zakończeniem (np. w połowie), a następnie wznowienie po bloku reklamowym.* W niniejszej sprawie (...) *doszło natomiast do „nałożenia się” serwisu informacyjnego z nieplanowanym materiałem, przez co faktycznie były one reemitowane równolegle.* Ten wniosek Nadawcy jest w oczywisty sposób sprzeczny z art. 16a ust. 5 urt, zgodnie z którym za przerwanie audycji uznaje się każde umieszczenie reklamy lub telesprzedaży w trakcie audycji. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt VII AGa 657/22, *powyższy zakaz ma charakter bezwzględny wobec serwisów informacyjnych, audycji o treści religijnej oraz audycji dla dzieci.*

Z punktu widzenia przesłanek ustawowych istotny jest jedynie wyemitowany program, zaś fakt, że w wewnętrznym systemie Nadawcy trwała równolegle emisja serwisu

informacyjnego nie ma znaczenia dla rozpatrzenia sprawy. Obok tego należy zaznaczyć, że w przypadku tzw. rozszczepiania usługi, Nadawca ponosi odpowiedzialność za każdą z powstałych w ten sposób wersji programu, bez rozróżnienia usługi głównej oraz pobocznych, ponieważ takiego rozróżnienia nie przewiduje żadna z norm określających obowiązki nadawców. To, że zgodnie ze stanowiskiem Nadawcy nie doszło do emisji reklamy w usługach pobocznych, nie ma więc znaczenia dla niniejszej sprawy. Pozostałe argumenty odnoszące się do kwestii podstaw odpowiedzialności Nadawcy zostały omówione poniżej, natomiast zagadnienia związane z ustaleniem przesłanek naruszenia i wysokości kary są przedmiotem kolejnej części uzasadnienia niniejszej decyzji.

Pismem z dnia 31 lipca 2023 r., nr DM.511.84.7.2023 Nadawca został – zgodnie z art. 10 kpa – poinformowany o prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, jak również o fakcie, że po tym terminie zostanie podjęta decyzja w przedmiotowej sprawie. Nadawca skorzystał z tego uprawnienia, a do udostępnienia akt sprawy jego pełnomocnikowi doszło w dniu 3 sierpnia 2023 r. W kolejnym piśmie, doręczonym dnia 11 sierpnia 2023 r., Nadawca zwrócił uwagę na to, że od czasu złożenia odpowiedzi na wszczęcie postępowania, nie zaszły w niniejszej sprawie jakiegokolwiek zmiany, w szczególności Organ nie ustosunkował się do poprzedniego stanowiska strony ani nie przeprowadził nowych dowodów.

Przy analizie wystąpienia przesłanek odpowiedzialności Nadawcy warto mieć na uwadze także potrzebę odniesienia się do argumentacji podniesionej w piśmie z dnia 24 lipca 2023 r., stąd uzasadnienie niniejszej decyzji ukształtowano w taki sposób, żeby omawiając przesłanki wydania orzeczenia, jednocześnie nawiązywać do argumentów Strony postępowania. Zasadniczą kwestią dla rozstrzygnięcia sprawy było ustalenie charakteru i podstaw odpowiedzialności Nadawcy w ramach art. 53 ust. 1 urt. Ponadto Organ uznał za niezbędne odniesienie się do szczegółowych przesłanek zastosowania art. 16a ust. 6 pkt 1 urt w niniejszej sprawie. Podstawowym zagadnieniem było jednak ustalenie, czy spot reklamowy wyemitowany w trakcie serwisu informacyjnego „Fakty” stanowi reklamę w rozumieniu ustawy - co Nadawca poddawał w wątpliwość - ponieważ uznanie, że w przedmiotowej sprawie serwis informacyjny nie został przerwany reklamą byłoby równoznaczne ze stwierdzeniem braku podstaw do zakończenia postępowania merytoryczną decyzją.

Zgodnie z art. 4 pkt 16 urt przekazem handlowym jest każdy przekaz, w tym obrazy z dźwiękiem lub bez dźwięku albo tylko dźwięki, mający służyć bezpośrednio lub pośrednio promocji towarów, usług lub renomy podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową, towarzyszący audycji lub wideo stworzonemu przez użytkownika lub włączony do

nich, w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie, albo w celach autopromocji, w szczególności reklama, sponsorowanie, telesprzedaż i lokowanie produktu. Reklama jest jednym z rodzajów przekazu handlowego, wobec czego w braku szczegółowego postanowienia w treści ustawy, należy uwzględnić także elementy definicji przekazu handlowego przy ustaleniu, które przekazy stanowią reklamę. W przypadku przekazu, który jest przedmiotem analizy w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości wystąpienie wszystkich ustawowych elementów pojęć przekazu handlowego oraz reklamy, a twierdzenia Nadawcy dotyczą tylko przesłanki odpłatności.

Dokonując wykładni tej przesłanki należy mieć na uwadze konieczność jej odczytywania w perspektywie odpowiednich norm prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z motywem 31 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych): *w niniejszej dyrektywie powinna zostać przyjęta szeroka definicja handlowego przekazu audiowizualnego, która jednak nie powinna obejmować emitowanych bezpłatnie ogłoszeń dotyczących usług publicznych ani akcji charytatywnych.* Z treści tego motywu wynika, że rolą przesłanki odpłatności jest odróżnienie treści handlowych od ogłoszeń o charakterze społecznym, przy czym pojęcie przekazu handlowego powinno być rozumiane szeroko.

Obok tego należy podkreślić, że definicja zawarta w art. 4 pkt 16 ustawy odnosi się do samego przekazu, tj. treści spotu reklamowego spółki Lidl, a nie do jego poszczególnych emisji. Wniosek ten potwierdza w szczególności zawarta w art. 4 pkt 17 urt, definicja reklamy, zgodnie z którą reklamą jest *przekaz handlowy, pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością.* Twierdzenie, że emisja tego samego spotu w jednym wypadku stanowi przekaz handlowy, a w innym nie, byłoby sprzeczne także z potocznym rozumieniem pojęcia reklamy, a uwzględnianie powszechnie przyjętego znaczenia wyrażeń ustawowych zawsze jest istotnym zagadnieniem wykładni. Z przepisów ustawy nie wynika modyfikacja tego pojęcia. Na marginesie należy dodać, że także Nadawca w swoich pismach odróżniał sam przekaz (posługując się terminami filmu lub spotu reklamowego) od jego emisji.

Warto zwrócić przy tym uwagę na konsekwencję ustawodawcy w zakresie konieczności obiektywnej oceny handlowego charakteru przekazu, w podobny bowiem sposób została sformułowana przesłanka aspektu promocyjności tych przekazów – zgodnie z art. 4 pkt 16 urt wystarczy stwierdzenie, że mamy do czynienia z przekazem „mającym służyć” promocji. Ocena spełnienia także tej przesłanki jest obiektywna, nie ma natomiast potrzeby ustalania, czy

w rzeczywistości dany przekaz odnosi skutek w tym zakresie. Organ nie musi zatem ustalać osobno w odniesieniu do każdego przypadku emisji tego samego przekazu handlowego (spotu), czy występują poszczególne elementy definicji art. 4 pkt 16 urt, tj. cel promocyjny oraz odpłatność. Nie ma też powodów żeby twierdzić, że brak opłacenia poszczególnych emisji oznaczał, że przekaz o tej samej treści w jednym przypadku stanowi reklamę, a w innym nie. Przeciwnie, rozbieżności w sposobie kwalifikacji tego samego przekazu w zależności od tego, czy byłby on rozpowszechniany odpłatnie, czy też nie mogłoby prowadzić do wystąpienia zjawiska obchodzenia przepisów, które zostały ustanowione w celu ochrony widza (zob. *Prawo Reklamy i Promocji*, [red.] Elżbieta Traple, wyd. LexisNexis 2007, str. 273).

Biorąc zatem pod uwagę, że ustawowa definicja reklamy odnosi się do treści przekazu, a nie do jego poszczególnych emisji, należy omówić także kwestie systemowe. Ograniczenia czasu emisji reklam oraz zasada nienaruszalności integralności audycji wynikające z art. 16 i 16a urt mają na celu ochronę widza przed nadmierną ekspozycją przekazu handlowego i stanowią podstawowe zasady prawa reklamy, które mają zapewnić równowagę pomiędzy potrzebami nadawców, interesem reklamodawców oraz dobrem widza i jego prawem do niezakłóconego odbioru określonych przez ustawodawcę kategorii audycji. Także z tego powodu należy uznać, że o charakterze przekazu musi decydować jego treść, a oceny w tym zakresie należy dokonywać nie z perspektywy intencji nadawców, ale z perspektywy widza, tj. przyjmując punkt widzenia osoby, które nie zna uwarunkowań technicznych, zamierzeń lub deklaracji Nadawcy, ale obserwuje wyłącznie obiektywną treść programu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt VI ACa 1740/13). W tym przypadku odbiorca nie tylko nie miał powodów do powzięcia wątpliwości co do charakteru przekazu, ale ponadto został poinformowany o tym charakterze specjalną planszą z napisem „Reklama”, którą Nadawca posługuje się w celu wyodrębnienia reklamy od materiału redakcyjnego. Stąd Organ nie znajduje powodów, aby kwestie rozliczeń nadawcy z reklamodawcami, w szczególności w postaci braku otrzymania wynagrodzenia za jedną z emisji, uznać za istotną okoliczność w niniejszej sprawie.

Bezspornym jest, że przedmiotowy spot pochodzi od spółki prowadzącej sieć sklepów, został przekazany nadawcy w ramach odpłatnej umowy o cechach wzajemności i był emitowany w celu promowania reklamodawcy lub jego towarów lub usług. Spełnia zatem wszystkie przesłanki, aby uznać go za reklamę w rozumieniu przedmiotowej ustawy. Nie zmienia tego fakt, że doszło do nieplanowanej, dodatkowej emisji tego przekazu 23 czerwca 2023 r. w trakcie serwisu informacyjnego. Jeśli Nadawca – jak twierdzi w swoim piśmie z dnia 5 lipca 2023 r. – nie otrzymał wynagrodzenia za tę konkretną emisję, będzie to wynikało z jego

braku prawidłowego wykonania umowy z reklamodawcą, a nie z odmiennego, niż handlowy, charakteru wyemitowanego przekazu.

Do analogicznych wniosków doszlibyśmy w hipotetycznej sytuacji, gdyby nadawca otrzymał wynagrodzenie, np. za dwadzieścia rozłożonych w czasie i uzgodnionych z reklamodawcą terminach emisji danego przekazu handlowego, ale w wyniku błędu, ostatnia z zamówionych emisji została nadana dwukrotnie w tym samym bloku reklamowym. Także w takim przypadku nie mielibyśmy wątpliwości, że chociaż nadawca może nie otrzymać wynagrodzenia za ostatnią z emisji, to powtórzony w ten sposób przekaz pozostaje nadal reklamą.

Chociaż wykładnia językowa oraz systemowa dają ten sam wynik, warto odnieść się także do kwestii celowości odpowiednich uregulowań prawa reklamy w przedmiotowej ustawie. W tym kontekście należy podkreślić, że poza kognicją Organu pozostają rozliczenia z reklamodawcami, Organ nie ma m.in. środków, narzędzi oraz stosownych uprawnień pozwalających na weryfikację deklaracji składanych przez Nadawcę w tym zakresie. Niezależnie od przyznanych kompetencji, Organ nie ma także faktycznych możliwości weryfikowania prawdziwości twierdzeń o błędach technicznych, a tym bardziej twierdzeń o błędach po stronie pracowników Nadawcy.

W przypadku przyjęcia stanowiska o konieczności potwierdzenia otrzymania wynagrodzenia od każdej z poszczególnych emisji tego samego przekazu, nadawcy mogliby obchodzić art. 16a ust. 6 urt oraz inne zakazy dotyczące kwestii treści przekazu handlowego lub przeznaczanego na niego czasu pod pretekstem braku otrzymania zapłaty, podnosząc twierdzenie, że dane przekazy, jako nieopłacone, nie stanowią w ogóle reklamy. W tym celu nadawcy mogliby zawierać umowy z reklamodawcami, które nie przewidywałyby określonej liczby emisji danego przekazu handlowego, bądź formułować warunki umowy celowo w taki sposób, by nie było możliwości ustalenia płatności za niektóre elementy kampanii reklamowej.

Ze względu na to, niezależnie od okoliczności obecnie rozpatrywanej sprawy, gdzie nie ma podstaw kwestionowania twierdzeń Nadawcy, że do przerwania serwisu informacyjnego doszło w wyniku błędu, uznanie zasady, zgodnie z którą po stronie Organu istnieje konieczność każdorazowej weryfikacji postanowień umownych oraz ich wykonywania, a w szczególności tego, czy dochodzi do odpłatności za poszczególne reklamy, prowadziłyby do niemożliwych do zaakceptowania skutków. Przyjęcie proponowanej przez Nadawcę wykładni, która nakazywałaby uwzględnienie tego rodzaju okoliczności oznaczałoby bowiem faktyczny brak możliwości kontroli przestrzegania prawa w zakresie limitów czasu emisji reklam, ochrony integralności audycji oraz innych regulacji prawa z zakresu reklamy. Nadawca



podważając tylko odpłatność za daną emisję mógłby bowiem uchylić się od odpowiedzialności za wszelkie naruszenia przepisów, ustanowionych w celu ochrony widza.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym nie ma potrzeby ustalania odpłatności za poszczególne emisje treści handlowych, a przekaz o takim charakterze można odróżnić od innych treści programu, w tym ogłoszeń społecznych, charytatywnych lub informacji władz publicznych na podstawie jego obiektywnych cech. Tego rodzaju wątpliwości co do handlowej treści przekazu nie występują z pewnością w niniejszej sprawie, ponieważ ta sama reklama została wyemitowana także bezpośrednio po serwisie informacyjnym. Nie ulega także wątpliwości (również Nadawca tego nie kwestionuje), że przedmiotowa reklama została przekazana Nadawcy w celu umieszczenia w programie w ramach umowy o charakterze odpłatnym, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 16 i 17 urt. Wszystkie powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że brak odpłatności za jedną z emisji nie zmienia charakteru samego przekazu.

Przechodząc do omówienia dalszych zagadnień należy przypomnieć, że zgodnie z art. 53 ust. 1 urt, jeżeli nadawca narusza obowiązki wynikające m.in. z art. 16a urt, Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną. Warto podkreślić, że art. 53 ust. 1 urt, jako jedyną przesłankę wymierzenia kary pieniężnej na jego podstawie przewiduje naruszenie któregoś z wymienionych w nim przepisów. Odpowiedzialność za ww. naruszenia ma charakter obiektywny, co oznacza, że jest ona niezależna od istnienia winy po stronie nadawcy, jak i jej stopnia. Organ nie mógł zatem w tym zakresie wziąć pod uwagę kwestii tego, czy przerwanie serwisu informacyjnego było zamierzone, czy nie, bądź też, czy wynikało to z błędu Nadawcy lub zatrudnionych przez niego osób.

Organ nie podziela także podniesionych w tym zakresie w stanowisku Nadawcy z dnia 24 lipca 2023 r. argumentów opartych na odesłaniu do prawa prasowego, zawartego w art. 19 ust. 1 oraz art. 3 urt. Należy bowiem wskazać, że powołane w tym piśmie przepisy prawa prasowego zawierają definicje prawne, np. formułując pojęcie redakcji wskazano na obowiązki w zakresie przygotowywania materiałów prasowych. Z przepisów tych jednak nie wynika rodzaj ani charakter odpowiedzialności, co ma swój cel legislacyjny – dzięki temu możliwe jest ustalenie odpowiedzialności redakcji według zasad przyjętych dla danej dziedziny prawa, na co wskazuje wprost m.in. art. 37 prawa prasowego. Inaczej będzie wyglądała odpowiedzialność na podstawie art. 212 Kodeksu karnego, a inaczej za naruszenie dóbr osobistych przez daną publikację. Ani z samych przepisów prawa prasowego ani z ich zestawienia z przepisami urt nie wynika natomiast w żaden sposób modyfikacja zasad odpowiedzialności redakcyjnej za naruszenia norm przedmiotowej ustawy, w szczególności nie

można na podstawie tych przepisów wyprowadzić wniosku o tym, że Nadawca na gruncie urt może ponosić odpowiedzialność wyłącznie za działania zamierzone.

Uzasadnione jest natomiast twierdzenie wyrażające wprost przeciwnie stanowisko, ponieważ zgodnie z art. 4 pkt 3 urt odpowiedzialnością redakcyjną jest *sprawowanie faktycznej kontroli nad wyborem audycji i sposobem ich zestawienia w programie lub w katalogu; nie uchybia to zasadom odpowiedzialności prawnej za treść audycji lub świadczenie usługi*. Natomiast na podstawie art. 13 ust. 1 urt *nadawca kształtuje program samodzielnie w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 i ponosi odpowiedzialność za jego treść*. Nadawca odpowiada za treść wyemitowanego programu, a nie jedynie za swoje plany lub zamierzenia w tym zakresie, przy czym ani w tym ani w żadnym innym przepisie ustawodawca nie wskazał na ograniczenia ram tej odpowiedzialności.

Wniosku, na który powołuje się Nadawca, nie można w szczególności wyprowadzić ze sformułowania art. 53 ust. 1 urt, zgodnie z którym podstawą odpowiedzialności jest sytuacja, kiedy „nadawca narusza” któryś z wymienionych tam przepisów. Twierdzenie zawarte w piśmie z dnia 24 lipca 2023 r., że sformułowanie to wskazuje na konieczność ustalenia winy po stronie danego nadawcy, jest oczywiście błędne. Ten termin ustawowy w żaden sposób nie sugeruje, żeby przesłanką stwierdzenia naruszenia był określony rodzaj świadomości naruszenia po stronie nadawcy, bądź redakcji. Oznacza on natomiast sytuację, kiedy zachowanie (działanie lub zaniechanie) danego podmiotu jest niezgodne z jego ustawowym obowiązkiem – stwierdzenie takiego stanu następuje zaś w sposób obiektywny, poprzez porównanie zachowania danego nadawcy ze stanem normatywnie postulowanym przez odpowiedni przepis, będący przedmiotem analizy w danym przypadku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 162/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 427/19). Nie jest natomiast wymagane badanie kwestii, czy było to działanie zamierzone, czy też wynikające z niedbalstwa albo lekkomyślności. Jak przy tym wyjaśnił Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt VI ACa 332/08, przy nakładaniu kary pieniężnej, przewidzianej w art. 53 ust. 1 urt nie stosuje się prawnokarnych zasad odpowiedzialności i jej wymierzanie nie jest uzależnione od stwierdzenia winy w rozumieniu prawa karnego.

Na gruncie istotnych dla niniejszej sprawy przepisów nie można stwierdzić istnienia wymogu ustalania przez Organ występowania po stronie nadawcy określonego stopnia świadomości naruszenia. Warto mieć na uwadze, że przesłanki odpowiedzialności na zasadach winy w innych gałęziach prawa wynikają wprost z odpowiednich norm o charakterze zasad.

W art. 1 § 3 Kodeksu karnego wyraźnie wskazano, że nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu, z kolei art. 9 tej ustawy przewiduje określone zasady kwalifikowania różnych postaci winy, a w przepisach części szczególnej tego Kodeksu, określającej poszczególne typy przestępstw, ustawodawca przewiduje konkretne przesłanki dotyczące tzw. strony podmiotowej. Natomiast w prawie cywilnym zasadę winy przewidziano wprost wobec odpowiedzialności za czyny niedozwolone w art. 417 Kodeksu cywilnego oraz w art. 471 wobec odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań, a w każdym przypadku, kiedy ustawodawca chce modyfikować te zasady, zaznacza to wyraźnie w kolejnych, szczegółowych przepisach tego Kodeksu.

W doktrynie i orzecznictwie prawa publicznego przyjmuje się natomiast, że zasadą jest odpowiedzialność obiektywna, tj. związana z samym naruszeniem danego przepisu. *Relacji między sankcją administracyjną a deliktem prawa administracyjnego towarzyszy założenie, że (pieniężna) kara administracyjna jest nakładana wobec podmiotu dopuszczającego się deliktu bez związku z jego zawinieniem, albowiem odpowiedzialność za ten delikt ma charakter obiektywny. W tym względzie podkreślenia wymaga, że w wyroku z 25 marca 2010 r., P 9/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż kary pieniężne stanowią środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, są stosowane automatycznie z mocy ustawy i mają znaczenie prewencyjne. Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują do wykonywania ustawowych obowiązków, a podstawą stosowania kar jest samo obiektywne naruszenie prawa. W wyroku z 31 marca 2008 r., SK 75/06 sąd konstytucyjny wyjaśnił natomiast, że kara administracyjna nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, a proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Ze stanowiskiem tym koresponduje pogląd wyrażony w wyroku z 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania prawa. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów,*

*którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności* (Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2016 r., sygn. akt II GPS 1/16).

Ukształtowanie odpowiedzialności na zasadzie obiektywnej ma więc swoje uzasadnienie w tym, że kary administracyjne zostały wprowadzone z uwagi na istnienie szczególnego interesu publicznego w ustanowieniu danych norm sankcjonowanych. Powyższy wniosek potwierdza uregulowanie Rozdziału IVa Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 189a i następnich kpa). Zgodnie z art. 189b kpa, przesłanką nałożenia kary jest naruszenie prawa polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W treści tego przepisu nie znajduje się natomiast odniesienie do kwestii zawinienia, przesłanka ta nie została także ujęta w art. 189f określającym przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary.

Nawet gdyby dopuścić w drodze wykładni potrzebę ustalenia zawinienia na gruncie przepisów prawa publicznego, należałoby wziąć pod uwagę unormowania poszczególnych zakazów lub obowiązków, a w tej perspektywie przede wszystkim szczególny charakter gospodarczej działalności reglamentowanej. Warto podkreślić, że ustawodawca przyznaje szereg uprawnień związanych z koncesją, ale także nakłada określone obowiązki. Koncesjonowana działalność gospodarcza musi być prowadzona z uwzględnieniem jej profesjonalnego charakteru, przy czym dotyczy ona szczególnych obszarów, istotnych z punktu widzenia publicznego, a podmioty, które decydują się na jej podjęcie muszą się z tym liczyć. Działalność koncesjonowana wiąże się więc także z odpowiedzialnością za brak zachowania zasad staranności: zwykłej oraz związanej ze szczególnym rodzajem działalności, o prawo do której wykonywania ubiegał się sam koncesjonariusz. Wreszcie działalność ta wiąże się także z odpowiedzialnością za brak zapobieżenia wystąpienia sytuacji, którym koncesjonariusz miał obowiązek zapobiec.

W tym natomiast zakresie należy podkreślić, że Nadawca miał szczególny, prawny obowiązek zapobieżenia skutkowi w postaci naruszenia integralności określonej audycji (serwisu informacyjnego), co wynika z art. 53 ust. 1 urt, który określa wymienione w nim przepisy, w tym art. 16a, jako obowiązki Nadawcy. Obowiązek uregulowany w art. 16a ust. 6 pkt 1 urt stanowi jedną ze szczegółowych form realizacji unormowanego w art. 16a ust. 1 urt zakazu naruszania integralności audycji. Obejmuje on m.in. zakaz jakiegokolwiek przerywania określonych rodzajów audycji, w tym serwisów informacyjnych, ponieważ zgodnie z ust. 5 tego przepisu *za przerwanie audycji uznaje się każde umieszczenie reklamy lub telesprzedaży w trakcie audycji*.

Podsumowując powyższy wątek należy stwierdzić, że na gruncie prawa publicznego przyjmuje się powszechnie, że odpowiedzialność za naruszenie normy sankcjonowanej ma charakter obiektywny, tj. przesłanką przypisania tej odpowiedzialności nie jest ustalenie winy lub stopnia zawinienia, a jedynie ustalenie, że doszło do naruszenia określonej normy. Nawet zakładając możliwość modyfikowania tej reguły należałoby brać pod uwagę, że Nadawca działa na podstawie udzielonej mu koncesji, która oznacza konieczność uwzględniania najwyższych profesjonalnych standardów działania koncesjonariusza. Ponadto Nadawca ponosiłby odpowiedzialność za wystąpienie zdarzeń, wobec których miał szczególny, prawny obowiązek ich zapobieżenia. W tej sytuacji również przyjmując inny, niż obiektywny, standard odpowiedzialności, należałoby uznać, że w niniejszej sprawie Nadawca odpowiadałby za swoje zaniechanie w tym zakresie, a wystąpienie skutku, któremu Nadawca miał zapobiec, związane jest z brakiem podjęcia przez niego odpowiednich kroków, które wykluczyłyby możliwość powstania tego rodzaju zdarzenia.

Mając na uwadze powyższe warto dokonać wykładni szczegółowych podstaw stwierdzenia naruszenia art. 16a ust. 6 pkt 1 urt. Zgodnie z tym przepisem nie można przerywać w celu nadania reklam lub telesprzedaży m.in. serwisów informacyjnych. Natomiast zgodnie z ust. 5 art. 16a urt, za przerwanie audycji uznaje się każde umieszczenie reklamy lub telesprzedaży w trakcie audycji. Zakaz przerywania audycji „w celu” nadania reklam lub telesprzedaży wydaje się sugerować intencjonalność działania, podobną wątpliwość można wyrazić wobec terminu „umieszczanie”, którym ustawodawca posłużył się w ust. 5. Uwzględniając jednak wcześniejsze rozważania dotyczące ogólnych zasad odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego oraz zasad odpowiedzialności nadawcy na gruncie przedmiotowej ustawy, tego rodzaju wątpliwości nie można uznać za uzasadniających stwierdzenie o konieczności uwzględniania przesłanki winy przy stosowaniu tych przepisów.

Jak wskazano powyżej, w przepisach prawa cywilnego kwestie winy są zapisywane wyraźnie, natomiast w prawie karnym o tym, że znamię celu wiąże się z zamiarem sprawcy, wiadomym jest z tego powodu, że występuje ono w kontekście uregulowań kwestii ustalania zawinienia. W świetle urt (podobnie jak w przypadku innych regulacji prawa administracyjnego) nie tylko nie ma takiego kontekstu, ale przeciwnie, nie wynika on także z ogólnych zasad odpowiedzialności w prawie publicznym. Co więcej, ustawodawca wyraźnie formułuje przesłanki świadczące o obowiązywaniu w tej dziedzinie prawa zasady odpowiedzialności obiektywnej.

Z tego powodu teza, że te sformułowania odnoszą się do ustalenia przesłanek odpowiedzialności na zasadzie winy, nie znajduje potwierdzenia. Warto przy tym powołać

przykład podobnego sformułowanego terminu „propagowania” w art. 18 ust. 1 urt – także to wyrażenie zdaje się sugerować działanie o charakterze ukierunkowanym określonym zamiarem, a mimo to w orzecznictwie utrwalili się poglądy, że tę przesłankę należy rozumieć w kategoriach obiektywnych (zob. wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. akt III SK 42/12). Tożsame wnioski podtrzymano wobec podobnie sformułowanej przesłanki „skierowania” określonych audycji do dzieci (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt VII AGa 2267/18). W wykładni tego rodzaju pojęć należy zatem brać pod uwagę, że założeniem systemowym ustawy jest odpowiedzialność nadawcy o charakterze obiektywnym, a niezależnie od sposobu sformułowania dyspozycji danej normy, odnosi się ona nie do zamierzeń nadawcy ale do obiektywnej treści wyemitowanego programu. Wprowadzenie odpowiedzialności na zasadzie winy w art. 16a ust. 6 pkt 1 urt byłoby wyjątkiem od ogólnych zasad przyjętych w przedmiotowej ustawie, który musiałby być sformułowany jednoznacznie.

Przy analizie terminów „umieszczenia” i „celu” trzeba także brać pod uwagę ich wzajemną relację, tj. na podstawie art. 16a ust. 6 urt do przerywania serwisu dochodzi zawsze w określonym „celu” – natomiast w ust. 5, pod pojęciem „przerwania” ustawodawca rozumie każde umieszczenie reklamy. Obok wskazanego wyżej kontekstu systemowego należy podkreślić, że zgodnie z definicjami słownikowymi, wyrażenie „umieścić”, oznacza „położyć, postawić lub zawiesić coś w jakimś miejscu” – rzecz będzie mogła być uznana za „umieszczoną” w danym miejscu niezależnie od tego, czy wynika to z zaplanowanego działania, czy też było dziełem przypadku. Podobnie wyrażenie o „celu” może sugerować pewną kierunkowość działania, jednak w rzeczywistości zakres znaczeniowy tego pojęcia jest szerszy, i może ono oznaczać także występowanie związku przyczynowego, a więc „to, czemu coś ma służyć”. Oba wyrażenia mogą, a zważywszy inne wyniki wykładni, muszą - być zatem rozumiane obiektywnie, z punktu widzenia treści wyemitowanego programu, a w rozpatrywanym przypadku niewątpliwie istnieje funkcjonalne powiązanie przerwy oraz emisji reklamy.

Tym niemniej, aby wyczerpać możliwe punkty odniesienia w przedmiotowej wykładni, warto wskazać, że termin „umieszczenia” występuje także w innych częściach tekstu normatywnego ustawy, zatem należy zwrócić uwagę na jego znaczenie w innym kontekście, co pozwoli na ustalenie sposobu, w jaki ustawodawca posługuje się tym wyrażeniem. Zgodnie z art. 16a ust. 1 urt, *umieszczanie reklam lub telesprzedaży podczas audycji nie może naruszać integralności audycji, przy uwzględnieniu naturalnych przerw w audycji, jej czasu trwania i charakteru, ani uprawnień podmiotów praw do audycji*. Norma ta ustanawia określony cel

w postaci integralności audycji, a jak przyjmuje się w doktrynie, ochrona ta ma znaczenie także z perspektywy widza. Nie ma podstaw, aby zakładać, żeby integralność audycji podlegała ochronie jedynie względem intencjonalnych naruszeń. Przeciwnie, jakkolwiek art. 16a urt został sformułowany jako zbiór zakazów, to jednak przepis art. 53 ust. 1 urt, który zawiera sankcję za naruszenie m.in. tego przepisu, odnosi się do naruszenia „obowiązków”. Także z tego powodu nie ulega wątpliwości, że nadawca może ponosić odpowiedzialność z tytułu niezawinionego naruszenia, ponieważ art. 16a przewiduje zakaz określonych naruszeń integralności audycji, a zarazem określa obowiązek nadawcy w zakresie zapobiegania sytuacjom naruszenia tej wartości, a niespełnienie tego obowiązku – niezależnie od okoliczności, których w przepisie jako jej przesłanek nie wyróżniono – wiąże się z określoną sankcją.

W ustawie nie ma definicji sformułowania „umieszczania” określonych treści, jednak zgodnie z art. 16 ust. 7 pkt 1 urt: *Krajowa Rada określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży, w tym: 1) warunki nadawania, w tym wyodrębniania, oznaczania i umieszczania, reklam i telesprzedaży w programach.* W § 1 rozporządzenia wydanego na podstawie tego przepisu wskazano, że określa ono warunki nadawania, w tym wyodrębniania, oznaczania i umieszczania reklam i telesprzedaży w programach. Zgodnie z tym ujęciem umieszczenie reklamy jest elementem składowym szerszego pojęcia, jakim jest nadawanie programu, zaś to, jaki program został nadany jest zaś zawsze okolicznością obiektywną. Dla porządku warto dodać, że tym samym terminem określa się opatrzenie danych treści określonymi oznaczeniami (zob. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży z dnia 30 czerwca 2011 r., Dz.U. Nr 150, poz. 895). Pod pojęciem umieszczania należy zatem rozumieć każdą sytuację, kiedy dana treść zajęła miejsce w programie, niezależnie od kwestii intencjonalności działań nadawcy, a odmienne twierdzenia nie znajdują potwierdzenia w treści ustawy ani wydanych na jej podstawie rozporządzeń.

## II.

W toku postępowania Organ dokonał również analizy przesłanek odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej wymienionych w art. 189f § 1 pkt 1 kpa. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona

zaprzestała naruszania prawa. Organ odstępuje od nałożenia kary pieniężnej w sytuacji, gdy obie przesłanki wymienione w powyższym przepisie wystąpią łącznie.

Odnosząc się do pierwszej z ww. przesłanek, tj. wagi naruszenia, należy podkreślić, że jednym z podstawowych zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, określonych w art. 6 ust. 1 ustawy oraz art. 213 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) jest stanie na straży interesów odbiorców. Jednym z interesów odbiorców, które mają być strzeżone przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jest, jak podnoszą przedstawiciele piśmiennictwa w tym zakresie, *ochrona przed nadmierną ilością lub szkodliwymi przekazami handlowymi* (S. Piątek, W. Dziomdziora, K. Wojciechowski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa s. 84), szczególną podstawą odpowiedzialności jest naruszenie zasad ochrony integralności audycji. Warto podkreślić, że przedmiotowa ustawa przewiduje w art. 16a ust. 6 jedynie kilka rodzajów audycji, które podlegają szczególnej ochronie.

Umieszczenie w tym katalogu serwisów informacyjnych ma znaczenie ze względu na charakter i wagę tej kategorii audycji dla szerokiej debaty publicznej, będącej warunkiem istnienia demokratycznego Państwa. Oczywistym jest bowiem, że zdecydowana większość obywateli nie ma możliwości samodzielnego, bieżącego śledzenia informacji społecznych i politycznych, stąd szczególną wagę przywiązuje się do wolności prasy, która zbiera i przedstawia społeczeństwu istotne wiadomości lub opinie. Serwisy informacyjne nie tylko stanowią odpowiednik tradycyjnej prasy, zresztą stosuje się do nich regulacje prawa prasowego, ale zasięg, a tym samym znaczenie tych serwisów, jest co do zasady daleko większe. W omawianym stanie faktycznym mamy do czynienia z serwisem informacyjnym programu rozpowszechnianego w standardzie DVB-T, o zasięgu ogólnokrajowym.

Mając powyższe na uwadze, Organ uznał, że w rozważanym przypadku nie można stwierdzić, aby waga omawianego naruszenia była znikoma, co powoduje brak potrzeby analizy drugiej przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, określonej w art. 189f § 1 pkt 1 kpa. W przedmiotowej sprawie nie zachodzi okoliczność, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 2 kpa, tj. za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i przednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Zgodnie z art. 189f § 2 kpa w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ



administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu praw, określić termin i sposób powiadomienia. Zgodnie z § 3 jeśli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia, organ administracji publicznej odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu. W doktrynie wskazuje się, że *podjęcie tego rozstrzygnięcia możliwe jest jedynie wówczas, gdy organ administracji publicznej ustali na podstawie okoliczności konkretnej sprawy, uwzględniając w szczególności właściwości podmiotowe strony, że sam fakt wszczęcia postępowania w sprawie i znalezienia się przez nią w sytuacji realnego zagrożenia nałożeniem i wymierzeniem sankcji doprowadzi do zrealizowania w konkretnym przypadku założonych dla danej sankcji celów* (zob. S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017).

Zastosowanie powyższego przepisu zależy od stwierdzenia, że cele kary zostaną zrealizowane bez jej nałożenia, w szczególności w przypadku usunięcia naruszenia, bądź w sytuacji, kiedy to samo naruszenie może być przedmiotem postępowania przed innym organem, w ramach jego kompetencji. Żadna z tych okoliczności nie występuje w niniejszej sprawie, w szczególności Nadawca nie usunął skutków naruszenia prawa poprzez ponowną emisję przerwanych materiałów bezpośrednio po reklamie lub w innej części serwisu.

Przed wszystkim jednak w ocenie Organu, mając na względzie okoliczności rozpatrywanej sprawy, nie można stwierdzić, aby odstąpienie od nałożenia kary i poprzestanie na pouczeniu pozwoliło na realizację celów, dla których miałyby zostać nałożona kara administracyjna. Nałożenie kary w związku z naruszeniem integralności serwisu informacyjnego ma służyć nie tylko realizacji funkcji represyjnej, ale także prewencyjnej i dyscyplinującej (ma zapobiec tego rodzaju naruszeniom w przyszłości). Dlatego, zdaniem Organu, nałożenie na Nadawcę kary przewidzianej w art. 53 ust. 1 ustawy, jest niezbędne. W związku z tym nie można uznać, że istnieją inne okoliczności, które uzasadniałyby odstąpienie od nałożenia kary zgodnie z art. 189f kpa.

### III.

Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej Organ kierował się przesłankami określonymi w art. 53 ust. 1 ustawy, tj. zakresem i stopniem szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalnością Nadawcy oraz jego możliwościami finansowymi.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy, jeżeli nadawca narusza obowiązek wynikający m.in. z przepisów art. 16a ust. 1, Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną w wysokości do 50% rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością przeznaczoną do rozpowszechniania programu drogą rozszewczą naziemną, a w przypadku gdy nadawca nie uiszcza opłaty za prawo do dysponowania taką częstotliwością, karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu nadawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, uwzględniając zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność nadawcy oraz jego możliwości finansowe.

Stopień i zakres szkodliwości naruszenia zostały określone przez Organ w kontekście rodzaju i intensywności naruszenia, a także jego następstw społecznych oraz możliwego negatywnego wpływu na rynek reklamowy. Oceniając zakres i stopień szkodliwości naruszenia, Organ wziął pod uwagę fakt, że polegało ono na przerwaniu serwisu informacyjnego reklamą, w wyniku czego doszło do zakłócenia jego odbioru, a przerwana tuż po zapowiedzi część materiału redakcyjnego nie została powtórzona. Zamiast tej informacji widzom zaprezentowano reklamę. Jak wyjaśniono już powyżej, naruszenie dotyczyło bezwzględnie zakazu przerywania serwisów informacyjnych reklamą, tj. zakazu, który służy przede wszystkim ochronie odbiorców. Organ tym samym uznał, że Nadawca naruszył przepisy ustawy nie tylko w istotnym (podstawowym z punktu widzenia obowiązków każdego nadawcy) zakresie, ale również w stopniu szkodliwości naruszenia wyższym niż znikomy.

Kierując się ustawowymi dyrektywami wymiaru kary, Organ wziął pod uwagę również fakt, że wobec Nadawcy w związku z jego dotychczasową działalnością, nie wydano kary za takie samo lub podobne naruszenie, tym niemniej wobec tego podmiotu wydano szereg decyzji nakładających kary za różnego rodzaju naruszenia przepisów ustawy, w tym przepisów regulujących warunki emisji przekazów handlowych, np.:

- 1) Decyzja nr 2/2015 z 5 lutego 2015 r. - naruszenie art. 17a ust. 2 i 5 pkt 1 ust. 1 przez nadmierne eksponowanie lokowanego produktu w audycji „O tym się mówi” w programie TVN Style;
- 2) Decyzja nr 24/2015 z 22 grudnia 2015 r. – naruszenie art. 16b ust. 1 pkt 2 ust. 1 przez wyemitowanie 27 grudnia 2014 r. przekazu handlowego napoju alkoholowego w programie TVN;
- 3) Decyzja nr DM-9/2017 z 14 września 2017 r. - naruszenie art. 17a ust. 5 pkt 1 ust. 1 – nadmierne eksponowanie lokowanego produktu w audycji pt. „Mam Talent” w programie TVN;

- 4) Decyzja nr DM-10/2017 z 14 września 2017 r. - naruszenie art. 16a ust. 6 pkt 4 urt poprzez przerwanie w celu nadania reklamy audycji dla dzieci „Toy Story” w programie TVN;
- 5) Decyzja nr DM-31-2018 z 30 listopada 2018 r. - naruszenie art. 16b ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 13<sup>1</sup> ust. 2 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z emisją reklamy piwa o godz. 18:18 w programie TVN 24 Biznes i Świat;
- 6) Decyzja nr 5/DPz/2019 z 22 lipca 2019 r. - naruszenie art. 16a ust. 6 pkt 4 urt poprzez przerwanie w celu nadania reklam audycji dla dzieci pt. „Shrek 2” w programie TVN;
- 7) Decyzja nr 3/DPz/2020 z 6 marca 2020 r. - naruszenie art. 16c pkt 1 urt poprzez emisję ukrytego przekazu handlowego w audycji „Co nas truje – żele i płyny do mycia” w programie TVN Style;
- 8) Decyzja nr DM-32-2020 z 23 grudnia 2020 r. - naruszenie art. 16b ust. 1 pkt 2 urt w związku z art. 13<sup>1</sup> ust.1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez wyemitowanie przekazu handlowego z wykorzystaniem znaku towarowego i kształtu graficznego tożsamyh z odpowiednimi oznaczeniami napoju alkoholowego w programie TVN 24;
- 9) Decyzja nr DM-1-2021 z 4 lutego 2021 r. - naruszenie art. 17a ust. 5 pkt 1 urt poprzez nadmierne eksponowanie lokowanego produktu w audycji „My way extra”, w programie TVN Siedem;
- 10) Decyzja nr 6/DPz/2021 z 1 grudnia 2021 r. - naruszenie art. 16 ust. 1 i 2 urt poprzez emisję w przerwie serialu pt. „Szpital”, przepisów o działalności reklamowej, polegających na braku stosownego oznaczenia przekazu handlowego w programie TVN;
- 11) Decyzja nr 6/DPz/2022 z 5 lipca 2022 r. - naruszenie art. 16c pkt 1 urt poprzez emisję w serwisie „Fakty” ukrytego przekazu handlowego w programie TVN;
- 12) Decyzja nr DM-8-2023 z 28 marca 2023 r. - naruszenie art. 17a ust. 5 pkt 1 urt – nadmierne eksponowanie lokowanego produktu w paśmie pt. „Dzień dobry wakacje” (cykl „Projekt Plaża”) w programie TVN;
- 13) Decyzja nr DM-11-2023 z 5 czerwca 2023 r. - naruszenie art. 17a ust. 5 pkt 1 urt – nadmierne eksponowanie lokowanego produktu w paśmie pt. „Dzień dobry wakacje” (cykl „Projekt Plaża”) w programie TVN;

Przy ocenie dotychczasowej działalności Nadawcy nie można pominąć również faktu, że jest on podmiotem prowadzącym od wielu lat na polskim rynku medialnych bardzo szeroką działalność, a przepis art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego wymaga od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, przy uwzględnieniu ich zawodowego charakteru, staranności szczególnego rodzaju. Wynika stąd, że Nadawca jest zobowiązany do zwiększonej skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania, jak również uzasadnione jest oczekiwanie od niego wiedzy na temat sposobu wykonywania działalności. W istotę działalności gospodarczej wpisane jest również posiadanie specjalistycznej wiedzy nie tylko obejmującej czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone standardy wymagań. Profesjonalizm przedsiębiorcy powinien przejawiać się w dwóch podstawowych cechach jego zachowania: postępowaniu zgodnym z regułami fachowej wiedzy oraz sumienności. Wzorzec należytej staranności musi uwzględniać zwiększone oczekiwania co do zawodowych kwalifikacji, co do jego wiedzy i praktycznych umiejętności skorzystania z niej (tak wyrok SN z dnia 21 września 2005 r., sygn. IV CK 100/05 oraz wyrok SA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. VII AGa 2267/18). Nadawca, w ocenie Organu, w niniejszej sprawie, nie spełnił powyższych kryteriów. Powyższe uwagi mają szczególne znaczenie w kontekście tego, że nadawcy telewizyjni i radiowi działają na silnie reglamentowanym rynku oraz ubiegają się o koncesję ze świadomością społecznej wagi podejmowanych przez siebie zadań, spośród których ustawa wymienia dostarczanie informacji, jako podstawowy cel ich funkcjonowania (art. 1 pkt 1 urt).

W 2022 r. Nadawca, według złożonego sprawozdania, osiągnął przychód w wysokości 1.855.411.000,00 zł (słownie: jeden miliard osiemset pięćdziesiąt pięć milionów czterysta jedna tysięcy złotych). Opłata roczna za prawo do dysponowania częstotliwością w ramach drugiego multipleksu wynosi 986.010 zł (dziewięćset osiemdziesiąt sześć tysięcy dziesięć złotych). Zgodnie z art. 53 ust. 1 w niniejszej sprawie Organ może wymierzyć karę w wysokości do 493.005 zł (czterysta dziewięćdziesiąt trzy tysiące pięć złotych).

Jak zostało wyjaśnione powyżej, kara pieniężna nakładana jest niezależnie od winy, co oznacza, że kwestia zawinionych działań lub zaniechań określonych osób zależnych w jakikolwiek sposób od nadawcy nie może mieć wpływu na kwestię zastosowania przepisu art. 53 ust. 1 ustawy, w sytuacji gdy w świetle stanu faktycznego konkretnej sprawy, zostały wypełnione przewidziane w nim przesłanki nakazujące nałożenie kary pieniężnej.

Dotychczas Organ konsekwentnie przyjmował w swoich orzeczeniach, że odpowiedzialność nadawców za naruszenia przepisów ustawy ma charakter obiektywny. Warto mieć na uwadze, że Organ jest związany koniecznością stosowania jednolitej wykładni wobec

zagadnień tego samego rodzaju. Wobec realiów zachowań na rynku reklamy, celem działania Organu w niniejszej sprawie jest także chęć uniknięcia powstania niekorzystnego precedensu, kiedy pobłażliwie potraktowanie błędu, do którego doszło w niniejszej sprawie, wiązałoby się z zachętą dla nadawców do podejmowania prób obchodzenia przepisów niniejszej ustawy w zakresie regulacji reklam, np. w zakresie przekraczania limitów czasu emisji lub naruszania innych postanowień ustawy, takich jak promowanie alkoholu w czasie ustawowo chronionym, pod pozorem wystąpienia błędu. Z ryzykiem powstania opisanej tu sytuacji precedensu mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby Organ uwzględnił stanowisko Nadawcy i uznał, że powołanie się na błąd wyklucza możliwość wyciągnięcia konsekwencji bądź minimalizuje je do symbolicznych wymiarów.

W wyroku z dnia 26 września 2018 r., sygn. akt VII AGa 964/18, Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że (...) *dolna granica kary jest wyznaczana przez kryterium minimalnej dolegliwości. Innymi słowy, kara nałożona na nadawcę nie może być symboliczna. Musi być dla nadawcy odczuwalna choćby w minimalnym stopniu, bez względu na pozostałe przesłanki wymiaru kary, bo inaczej nie spełni swoich podstawowych funkcji, w tym zwłaszcza w aspekcie prewencji indywidualnej.*

W okolicznościach tej konkretnej sprawy, z przyczyn podanych powyżej, wymierzono karę w wysokości 80.000 zł (słownie: osiemdziesiąt tysięcy złotych) z uwagi na naruszenie przepisu art. 16a ust. 6 pkt 1 ustawy w programie „TVN”. Przy ustaleniu wymiaru kary należy mieć na uwadze, że kara ta nie jest wysoka w porównaniu do rocznych przychodów Nadawcy. Zgodnie z aktualnym cennikiem reklam opublikowanym przez biuro reklamy TVN Media, koszt 30-sekundowej reklamy po emisji „Faktów” wynosił do 86.500 zł netto (osiemdziesiąt sześć tysięcy pięćset złotych), więc wysokość kary odpowiada w przybliżeniu wartości emisji jednej reklamy bezpośrednio po tym serwisie informacyjnym. Biorąc pod uwagę ustawowe przesłanki wymiaru kary, okoliczności niniejszej sprawy oraz poziom przychodów Nadawcy, ustalona w ten sposób kara jest adekwatna.

## **POUCZENIE**

Zgodnie z art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.), stronie przysługuje odwołanie od niniejszej decyzji do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Gospodarczego za pośrednictwem Przewodniczącego

Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w terminie miesiąca od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Na podstawie z art. 3 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1144 ), od odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pobiera się opłatę stałą w kwocie 3000 zł (słownie: trzy tysiące zł).

Zgodnie z art. 103 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie. Na podstawie art. 105 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wniosek o przyznanie zwolnienia od kosztów sądowych należy zgłosić na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.

Stosownie do treści art. 117 § 1, 3 i 4 Kodeksu postępowania cywilnego, strona zwolniona od kosztów sądowych w całości lub w części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych lub osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu, w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.

Przewodniczący  
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji  
**Maciej Świrski**

Otrzymują:  
TVN S.A.  
ul. Wiertnicza 166  
02-952 Warszawa

Do wiadomości:  
1. Departament Budżetu w Biurze KRRiT  
2. Departament Regulacji w Biurze KRRiT  
3. a/a