

Europejski Akt o Wolności Mediów

koncepcja wdrożenia do
polskiego porządku prawnego



Ministerstwo Kultury
i Dziedzictwa Narodowego

Spis treści

Wprowadzenie	5
Krajowe władze lub organy regulacyjne	7
Gwarancje niezależnego funkcjonowania dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną	11
1. Niezależność mediów publicznych	11
2. Określenie zasad wyboru władz dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną	13
3. Określenie zadań misyjnych powierzanych mediom publicznym oraz zasad finansowania misji publicznej realizowanej przez media publiczne	21
4. Dodatkowe propozycje wykraczające poza zakres EMFA.....	30
Przydział środków publicznych na reklamy państwowe oraz na umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług	32
1. Minimalne standardy wynikające z EMFA	32
2. Zasady wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego	36
Ocena koncentracji na rynku mediów	41
Prawo odbiorców usług medialnych	50
Prawa dostawców usług medialnych	52
1. Swoboda prowadzenia działalności z poszanowaniem niezależności	52
2. Skuteczna ochrona źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji	53
Obowiązki dostawców usług medialnych	60
1. Informacja o strukturze właścicielskiej mediów	60
2. Niezależność redakcyjna.....	63
Prawo do personalizacji oferty medialnej	65
Pomiar odbiorców	67

Zestawienie skrótów użytych w opracowaniu

EMFA - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) Dz. Urz. UE z dnia 17 kwietnia 2024 r., seria L

Karta Praw Podstawowych – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2016/C 202/02) (Dz.U. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389–405)

KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Europejska Rada Usług Medialnych – Rada powołana na podstawie art. 8 EMFA

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634, z późn. zm.)

ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572)

ustawa o opłatach abonamentowych – ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1689 z późn. zm.)

ustawa –Prawo telekomunikacyjne – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – prawo telekomunikacyjne (Dz. U. 2024 r., poz. 34)

ustawa o radiofonii i telewizji – ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1722, z późn. zm.)

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016 r. z późn. zm.

ustawa o finansach publicznych – ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.)

Prawo zamówień publicznych – ustawa z dnia 14 lipca 2023 r. – Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1605, z późn. zm.)

decyzja ramowa 2002/584 –Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW) Dz. U. L 190

Prawo przedsiębiorców – ustawa z dnia 6 marca 2018 r. –Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm.)

ustawa o dostępie do informacji publicznej – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902 z późn. zm.)

ustawa o gospodarce komunalnej – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 679 z późn.zm.)

ustawa o samorządzie gminnym – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

Protokół amsterdamski – Protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich stanowiący integralny załącznik do TFUE, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016

Kodeks spółek handlowych – ustawa z dnia 15 września 2000 r. (Dz. U. z 2024 r., poz. 18 z późn. zm.)

EKPCz – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4. 11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. M284 z późn. zm.)

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym – ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 125 z późn. zm.)

rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw – rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE.L Nr 24 str 1 z późn. zm).

ustawa o Radzie Mediów Narodowych – ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 692 z późn. zm.)

ustawa o opłatach abonamentowych – ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1689 z późn. zm.)

Prawo pocztowe – ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r., poz. 1640 z późn. zm.)

ustawa o Policji – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r., poz. 145 z późn. zm.)

Postępowanie egzekucyjne w administracji – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2023 r., poz. 2505 z późn. zm.)

Komunikat nadawczy – Komunikat Komisji z 27.10. 2009 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz. Urz. UE C 257 s.1)

Kodeks karny – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. –Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17 z późn. zm.)

dyrektywa AVMS – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.03.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia usług audiowizualnych usług medialnych (Dz. Urz. UE L 95, s. 1)

Wprowadzenie

Celem Europejskiego Aktu o Wolności Mediów jest wprowadzenie minimalnych standardów funkcjonowania wszelkiego rodzaju mediów w Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych rozwiązań, które wprowadza EMFA wskazać należy:

- gwarancje wolności i niezależności mediów oraz zapewnienie odbiorcom usług medialnych dostępu do niezależnych informacji;
- minimalne standardy dotyczące funkcjonowania mediów publicznych (w tym obowiązek zapewnienia stabilnego i odpowiedniego finansowania mediów publicznych oraz zasady powoływania i odwoływania członków władz mediów publicznych);
- zasady dotyczące oceny wpływu koncentracji na rynku medialnym na pluralizm i niezależność redakcyjną mediów, a także zasady kontroli na poziomie unijnym, gdy koncentracja ma wpływ na pluralizm mediów na poziomie ponad krajowym;
- zasady zapewnienia przejrzystości właścicielskiej dostawców mediów dostarczających wiadomości o sprawach bieżących oraz zapewnienia środków w celu zagwarantowania wolności redakcyjnej oraz wyeliminowania potencjalnych konfliktów interesów;
- zasady współpracy regulacyjnej krajowych organów nadzorczych rynku medialnego;
- utworzenie Europejskiej Rady Usług Medialnych, w miejsce Europejskiej Grupy Regulatorów ds. Audiowizualnych Usług Medialnych (posiadającej wyłącznie kompetencje opiniotwórcze);
- zasady funkcjonowania bardzo dużych platform internetowych w zakresie dystrybucji treści medialnych;
- zasady dla systemów pomiaru odbiorców usług medialnych;
- zasady reklamy państwowej i alokacji środków publicznych w mediach.

EMFA jest aktem prawnym w formie rozporządzenia, a więc co do zasady jej postanowienia stosuje się bezpośrednio. Należy jednak zauważyć, że treść wielu przepisów EMFA ma charakter ogólny lub nakłada określone obowiązki na państwa członkowskie. Krajowe regulacje medialne muszą natomiast być zgodne z regulacjami przyjętymi na poziomie prawa europejskiego. Konieczne jest więc wdrożenie znaczącej części regulacji do polskiego ustawodawstwa.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwego wdrożenia postanowień EMFA do polskiego porządku prawnego. EMFA zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia przejrzystości wszelkich stosowanych środków mogących mieć wpływ na pluralizm i niezależność mediów. Przejrzystość ta, w opinii Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, nie powinna odnosić się wyłącznie do samej treści tych środków, ale także do procedury ich przyjmowania. W związku z powyższym, przed przystąpieniem do prac nad projektem aktu normatywnego, szerokiej debacie publicznej poddaje się możliwe sposoby wdrożenia EMFA. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, niniejszy dokument zostanie zaktualizowany, opracowany zostanie szczegółowy raport z konsultacji oraz projekt aktu prawnego, stworzony w oparciu o zaktualizowany dokument kierunkowy.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest regulacjom EMFA, które wymagają wdrożenia do polskiego porządku prawnego. W opracowaniu tym nie zostaną natomiast omówione następujące przepisy:

- art. 1 – jako przepis wprowadzający i określający przedmiot regulacji;
- art. 2 – wprowadzający definicje najważniejszych pojęć. Poszczególne definicje będą omawiane w ramach przepisów, w których są stosowane;
- art. 8-13 oraz art. 16 – jako przepisy dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady Usług Medialnych, które podlegają bezpośredniemu stosowaniu. W tym zakresie konieczne będzie jedynie uregulowanie w ustawie kompetencji KRRiT do udziału w pracach Rady;

- art. 14-15 oraz art. 17 – które skutkują koniecznością zmian w zakresie procedur współpracy regulatora krajowego z regulatorami innych państw członkowskich oraz Europejską Radą Usług Medialnych, zmiany te będą jednak miały charakter formalny;
- art. 18-19 – które należy stosować bezpośrednio;
- art. 26-29 – jako przepisy końcowe i zmieniające.

EMFA jest pierwszym aktem prawnym na poziomie Unii Europejskiej, który nie jest ograniczony do usług o charakterze audiowizualnym, ale reguluje całość rynku medialnego. Wdrożenie EMFA do polskiego porządku prawnego musi uwzględniać polskie uwarunkowania konstytucyjne oraz przyjęte w Polsce podejście regulacyjne w odniesieniu do rynku medialnego.

Przepisy Konstytucji RP traktują usługi radiowe i telewizyjne odmiennie od innych usług medialnych. Artykuł 14 Konstytucji RP stanowi, że „*Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu*”. Jednak już w art. 54 Konstytucji RP zawarte jest wyraźne odróżnienie prasy od działalności radiowej i telewizyjnej, polegające na przyznaniu możliwości koncesjonowania wyłącznie działalności nadawczej. To rozróżnienie przekłada się na rozwiązania przyjęte na poziomie ustawowym. Prawo prasowe zawiera ogólne regulacje w zakresie działalności prasowej. Przyjęty w Polsce model nie przewiduje regulatora rynku prasowego, pozostawiając szczegółowe ukształtowanie zasad jego funkcjonowania samym jego uczestnikom, działającym na podstawie przepisów Prawa prasowego, ewentualnie organom samoregulacyjnym. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku ustawy o radiofonii i telewizji, która w wyniku licznych zmian rynkowych, swoim zakresem objęła także audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz platformy udostępniania treści wideo. Regulacje zawarte w tej ustawie, częściowo w ślad za przepisami prawa europejskiego, są zdecydowanie bardziej szczegółowe, a ich stosowanie poddane jest kontroli aktywnego regulatora - Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, której pozycję wyznacza Konstytucja RP.

Wiele wprowadzanych przez EMFA regulacji odnosi się wspólnie do szeroko definiowanych usług medialnych, które rozumiane są jako usługi prasowe, audiowizualne i radiowe. Mając na uwadze istniejące w Polsce odróżnienie usług prasowych od innych usług medialnych, w niniejszym opracowaniu proponuje się przyjęcie takiego podejścia do wdrożenia przepisów EMFA, które umożliwi utrzymanie ich odrębności. Proponuje się więc zastosowanie modelu polegającego na minimalnej implementacji postanowień EMFA, poprzez wdrożenie ich w zakresie niezbędnym dla zachowania zgodności polskiego prawa z prawem unijnym. Nie zakłada się natomiast rozszerzania regulacji, które muszą obowiązywać w stosunku do usług radiowych i audiowizualnych (w szczególności w zakresie kompetencji regulacyjnych KRRiT) na usługi prasowe.

Pomimo wprowadzenia do EMFA szerokiego rozumienia pojęcia „usługi medialnej”, nie przewiduje się wprowadzania zmian pojęciowych w tym zakresie do polskiego porządku prawnego. Rozróżnienie na „usługi medialne” w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji oraz „prasę” w rozumieniu Prawa prasowego, znajduje swoje oparcie w istotnym z punktu widzenia polskiego systemu, rozróżnieniu podejścia regulacyjnego, a jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogłyby budzić wątpliwości, jako prowadzące do nakładania nieuzasadnionych obciążeń regulacyjnych na prasę.

Krajowe władze lub organy regulacyjne

Art. 7 EMFA

1.1. Wymogi EMFA

Wymogi dotyczące krajowych organów regulacyjnych w zakresie audiowizualnych usług medialnych zostały wprowadzone do prawa unijnego na mocy art. 30 dyrektywy AVMS. Dyrektywa AVMS nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia jednego lub większej liczby organów regulacyjnych właściwych w zakresie regulacji rynków objętych przepisami tej dyrektywy, tj. programów telewizyjnych, audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz platform udostępniania wideo. Dyrektywa AVMS nakłada przy tym na państwa członkowskie obowiązki w zakresie zapewnienia niezależności organów regulacyjnych względem wszelkiego rodzaju podmiotów zewnętrznych. Poprawne wdrożenie EMFA wymaga więc pełnego wdrożenia wszelkich wymagań dyrektywy AVMS w zakresie gwarancji niezależności organów regulacyjnych.

EMFA wprowadza dalsze regulacje dotyczące władz lub organów wyznaczonych przez państwo członkowskie na podstawie art. 30 dyrektywy AVMS. Wskazuje przy tym, że „kluczowe znaczenie dla właściwego stosowania prawa medialnego w całej Unii mają niezależne krajowe władze lub organy regulacyjne”¹. EMFA nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby:

- krajowe władze lub organy regulacyjne miały odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i techniczne do wykonywania zadań;
- krajowe władze lub organy regulacyjne były uprawnione do wystąpienia z żądaniem dostarczenia, w rozsądnym terminie, informacji i danych, które są proporcjonalne i niezbędne do wykonywania zadań.

Dodatkowo należy wskazać, że wśród zadań, które EMFA powierza krajowym organom regulacyjnym znajdują się:

- opracowanie krajowej bazy danych dotyczących własności mediów (art. 6 EMFA);
- udział w pracach Europejskiej Rady Usług Medialnych (art. 10 EMFA);
- prowadzenie zorganizowanej współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi innych państw członkowskich (art. 14 EMFA);
- uczestnictwo w koordynacji środków dotyczących usług medialnych spoza UE (art. 17 EMFA);
- potwierdzanie informacji przedstawianych przez dostawców usług medialnych w deklaracjach dostawcom bardzo dużych platform internetowych (art. 18 EMFA);
- prowadzenie oceny koncentracji na rynku mediów (art. 22 EMFA);
- prowadzenie współpracy z dostawcami systemów pomiaru odbiorców (art. 24 EMFA);
- monitorowanie stosowania regulacji dotyczących przydziału środków publicznych na reklamę państwową (art. 25 EMFA).

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Krajowym organem regulacyjnym w rozumieniu dyrektywy AVMS pozostaje KRRiT. Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, KRRiT stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Jednocześnie Konstytucja przyznaje KRRiT uprawnienie do wydawania rozporządzeń. Art. 214 Konstytucji RP stanowi natomiast, że członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej i nie mogą należeć do partii politycznej,

¹ Motyw 36 EMFA

związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

Obecna praktyka funkcjonowania KRRiT, pomimo licznych ustawowych gwarancji jej niezależności, wskazuje jednak, że są one często niewystarczające dla zapewnienia pełnej niezależności tego organu od podmiotów zewnętrznych, w tym polityki. Pomimo formalnej zgodności polskiej ustawy o radiofonii i telewizji z przepisami dyrektywy AVMS², konieczne jest wprowadzenie do ustawy dalszych regulacji mających na celu zapewnienie pełnej niezależności organu regulacyjnego od wszelkiego rodzaju podmiotów zewnętrznych.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

1.3.1. Nowe obowiązki KRRiT

EMFA nakłada na regulatorów nowe obowiązki, których propozycja wdrożenia do polskiego porządku prawnego zostanie szczegółowo omówiona w ramach omawiania poszczególnych przepisów materialnych EMFA. Nie ma wątpliwości, że zaistnieje konieczność zmiany art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji, który zawiera katalog zadań KRRiT.

Szczególnie istotne w tym zakresie jest rozszerzenie zakresu kompetencji KRRiT na nowe rodzaje usług. Jak omówiono wyżej, EMFA rozszerza zakres obecnych regulacji unijnego prawa medialnego również na sektor prasy (zarówno tradycyjnej, jak i elektronicznej). W EMFA znalazły się przepisy regulujące prawa i obowiązki wydawców prasy i dziennikarzy. Należy jednak zauważyć, że EMFA nie nakazuje objęcia stosowania wszystkich jej regulacji nadzorem regulacyjnym krajowych organów regulacyjnych. Kompetencje tych organów ograniczone są wyłącznie do części regulacji EMFA (rozdziału III, tj. art. 7-25 EMFA). Analiza przepisów EMFA wskazuje, iż w zakresie regulacji dotyczących sektora prasy, krajowe organy regulacyjne zobowiązane są do uczestnictwa wyłącznie w procedurach oceny koncentracji na rynku mediów oraz monitorowania stosowania regulacji dotyczących przydziału środków publicznych na reklamę państwową. Krajowe organy regulacyjne powinny także prowadzić bazy danych dotyczących własności mediów, w tym również wydawców prasy.

Polski sektor prasy poddany jest minimalnej regulacji. W przeciwieństwie do wielu państw europejskich polski ustawodawca nie zdecydował się nigdy na objęcie tej branży nadzorem regulacyjnym. Przyznanie kompetencji regulatorom rynków audiowizualnych w zakresie sektora prasy powinno dotyczyć wyłącznie kwestii, w których jest to niezbędne dla poprawnego funkcjonowania

² Zgodność przepisów ustawy o radiofonii i telewizji z dyrektywą AVMS została zapewniona w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o radiofonii i telewizji zawierają kompleksową regulację dotyczącą funkcjonowania KRRiT – określają tryb powoływania i odwoływania jej członków, a także wskazują na kompetencje do podejmowania działań regulacyjnych na rynku usług medialnych. Ustawa wdraża postanowienia art. 30 dyrektywy AVMS:

- organizuje KRRiT jako podmiot prawnie odrębny od rządu oraz funkcjonalnie niezależny od rządu i od wszelkich innych podmiotów publicznych lub prywatnych;
- zapewnia odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe oraz uprawnienia egzekucyjne do skutecznego wykonywania ustawowych zadań;
- zapewnia, że budżet roczny KRRiT (stanowiący element ustawy budżetowej) podawany jest do wiadomości publicznej;
- określa warunki i procedury mianowania i odwoływania KRRiT, w tym długość kadencji;
- procedury związane z odwołaniem KRRiT wraz z obowiązkiem uzasadniania decyzji oraz podania jej do wiadomości publicznej;
- mechanizmy kontroli sądowej decyzji Przewodniczącego KRRiT.

jednolitego rynku. Wskazać jednocześnie należy, iż polski rynek prasy nie posiada krajowego regulatora, a zgodnie z Konstytucją RP koncesjonowanie prasy jest zakazane. Prawo prasowe ustanawia co prawda przepisy o charakterze regulacyjnym, wprowadzając obowiązek rejestracji tytułu prasowego w sądzie, ale jednocześnie kognicja sądu ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia, czy na rynku nie istnieje już podobny lub taki sam tytuł prasowy. Taki stan rzeczy należy utrzymać, gdyż przyjęta bardzo ograniczona regulacja sektora prasowego stanowi najlepsze zabezpieczenie niezależności prasy przed wpływami zewnętrznymi. Nie wydaje się więc uzasadnione przyznawanie KRRiT nowych kompetencji regulacyjnych względem wydawców prasowych, innych niż wynikające z art. 22 i 25 EMFA oraz związane z obsługą bazy danych dotyczącej własności mediów. Stosowanie pozostałych realizujących wymogi EMFA regulacji adresowanych wyłącznie do wydawców prasy, należy pozostawić kontroli sądowej na zasadach analogicznych do obowiązujących obecnie w Prawie prasowym.

Szerszego omówienia na tym etapie wymaga wynikające z art. 7 ust. 4 EMFA zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia, aby krajowe władze lub organy regulacyjne były uprawnione do wystąpienia z żądaniem dostarczenia, w rozsądnym terminie, informacji i danych, które są proporcjonalne i niezbędne do wykonywania zadań.

W obecnym porządku prawnym podstawę dla takich żądań stanowi art. 10 ust. 2-5 ustawy o radiofonii i telewizji. Regulacje te spełniają standardy określone przez EMFA. Bez wątpienia regulacje te będą wymagały dostosowania do nowych obowiązków realizowanych przez KRRiT. Konieczne będzie również rozszerzenie zakresu podmiotów, do których adresowane będą żądania KRRiT w szczególności o:

- wydawców prasy – w związku z postępowaniami dotyczącymi oceny koncentracji na rynku mediów;
- podmioty prowadzące systemy pomiaru odbiorców – w zakresie zgodności ich systemów ze standardami określonymi w EMFA;
- podmioty publiczne – w zakresie stosowania przepisów dotyczących przydziału środków publicznych na reklamę państwową.

1.3.2. Gwarancje niezależności KRRiT

Jak wskazano wyżej, regulacje zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji z formalnego punktu widzenia zapewniają niezależność KRRiT. Proponuje się jednak wprowadzenie dalszych gwarancji niezależności poprzez zapewnienie pluralistycznego składu KRRiT, m.in. przez przywrócenie rotacyjnego sposobu powoływania jej członków.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przyjęte w ostatnich latach regulacje prawa unijnego i krajowego rozszerzają kompetencje KRRiT. Wśród takich zmian należy wskazać przede wszystkim rozszerzenie zakresu kompetencji na audiowizualne usługi medialne na żądanie, czy platformy udostępniania wideo. EMFA przyznaje regulatorom nowe kompetencje także w zakresie sektora prasy³.

W świetle zwiększających się stale kompetencji regulacyjnych, ponownej ocenie poddać należy dokonane w 2005 r. zmniejszenie składu osobowego KRRiT z 9 do 5 członków. Właściwe wykonywanie

³ EMFA nie wskazuje wprost, że krajowe władze lub organy regulacyjne mają mieć określone kompetencje dotyczące prasy, jednak w motywie 36 wskazuje, że „*choć krajowe władze lub organy regulacyjne często nie posiadają kompetencji związanych z sektorem prasowym, są jednak najlepiej przygotowane do zapewnienia prawidłowego stosowania wymogów związanych ze współpracą regulacyjną i ogólnie dobrze funkcjonującym rynkiem usług medialnych*”. Ponadto wskazuje na obowiązki w zakresie oceny koncentracji na rynku medialnym, nawet w sytuacji, gdy koncentracja dotyczy wyłącznie przedsiębiorców działających na rynku prasy.

nowych kompetencji w odniesieniu do rynku, coraz bardziej zróżnicowanego pod względem rodzajów usług, wymaga pluralistycznego składu KRRiT również pod kątem kompetencji członków regulatora w zakresie funkcjonowania różnych branż medialnych.

Proponuje się więc przywrócenie 9-osobowego składu KRRiT (powoływanego w proporcji przewidzianej w ustawie przed 2005 r., tj. 4 członków powoływanych przez Sejm, 2 - przez Senat i 3 – przez Prezydenta RP.) Jednocześnie przywrócić należy mechanizm rotacyjności składu KRRiT – przy zachowaniu 6-letniej kadencji każdego członka KRRiT – co 2 lata powinna nastąpić wymiana 1/3 składu osobowego KRRiT.

Ponadto, proponuje się wprowadzenie bardziej szczegółowych przepisów dotyczących kompetencji kandydatów na członków KRRiT. Wymogi względem kandydatów powinny być nie mniejsze niż te, które ustawa ustanawia dla członków organów mediów publicznych, takie jak:

- wyróżnianie się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu, kultury i mediów, w szczególności w zakresie prowadzenia i organizacji działalności programowej;
- wyższe wykształcenie kierunkowe w zakresie prawa, ekonomii, kultury lub mediów, ewentualnie wieloletnie doświadczenie w pracy w sektorze kultury lub mediów;
- udokumentowany dorobek naukowy w zakresie środków masowego przekazu lub działalność w organizacjach i stowarzyszeniach branżowych z sektora prasy i mediów;
- doświadczenie na stanowiskach zarządczych;
- brak przynależności do partii politycznej;
- brak związków z działalnością podmiotu będącego dostawcą usług medialnych lub wydawcą prasy.

Modyfikacja przepisów dotyczących sposobu powoływania składu KRRiT oraz wymagań stawianych przed kandydatami na członków KRRiT, a przede wszystkim przywrócenie rotacyjności składu, pozwala na postawienie pytania dotyczącego trybu odwoływania członków KRRiT. W tym zakresie rozważyć należy pozostawienie w ustawie wyłącznie mechanizmu pozwalającego na odwołanie poszczególnych członków KRRiT w oparciu o przesłanki, których zamknięty katalog określi ustawa. Uchylenie regulacji przewidującej wygaśnięcie kadencji całej KRRiT w wypadku odrzucenia sprawozdania KRRiT przez Sejm i Senat, bez wątplenia przyczyni się do zwiększenia niezależności od podmiotów zewnętrznych. Ocena polityczna działalności KRRiT przez Sejm, Senat i Prezydenta RP nie będzie bowiem miała wpływu na jej funkcjonowanie. Jednocześnie w przypadkach skrajnych możliwe będzie odwołanie pojedynczych członków KRRiT, w celu zapewnienia działania organu w zgodzie z przepisami prawa. Obecne rozwiązanie, umożliwiające doprowadzenie do wygaśnięcia kadencji wszystkich członków KRRiT, w tym nawet członków powołanych niedługo przed rozpatrywaniem sprawozdania KRRiT, może budzić pewne wątpliwości.

Gwarancje niezależnego funkcjonowania dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną

art. 5 EMFA

1. Niezależność mediów publicznych

1.1. Wymogi EMFA

EMFA wskazuje niezależność mediów publicznych jako jeden z warunków poprawnego funkcjonowania rynków medialnych w państwach członkowskich. Opisując rolę mediów publicznych EMFA wskazuje, że „dostawcy publicznych usług medialnych odgrywają szczególną rolę na wewnętrznym rynku usług medialnych, ponieważ zapewniają obywatelom i przedsiębiorstwom dostęp do zróżnicowanej oferty treści, w tym wysokiej jakości informacji oraz bezstronnego i wyważonego przekazu medialnego, w ramach swojej misji określonej na poziomie krajowym zgodnie z Protokołem nr 29 w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, załączonym do TUE i TFUE. Odgrywają oni ważną rolę w ochronie podstawowego prawa do wolności wypowiedzi i informacji, umożliwiając ludziom poszukiwanie i otrzymywanie różnorodnych informacji oraz w propagowaniu wartości demokracji, różnorodności kulturowej i spójności społecznej. Stanowią oni forum dyskusji publicznej i środek promowania szerszego demokratycznego uczestnictwa obywateli”⁴.

Mając na uwadze szczególne znaczenie mediów publicznych, jak również treść Protokołu amsterdamskiego należy zauważyć, iż EMFA nie wprowadza szczegółowych regulacji dotyczących mediów publicznych, ale wskazuje na minimalne gwarancje, które państwa członkowskie są zobowiązane przyznać mediom publicznym w zakresie:

- zapewnienia niezależności mediów publicznych pod względem redakcyjnym i funkcjonalnym;
- stworzenia warunków umożliwiających mediom publicznym zapewnienie swoim odbiorcom pluralizmu informacji i opinii w sposób bezstronny, w zgodzie ze swoją misją publiczną, określoną na poziomie krajowym zgodnie z Protokołem amsterdamskim.

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Ustawa o radiofonii i telewizji, która określa zasady funkcjonowania mediów publicznych w Polsce, zawiera liczne regulacje mające na celu zagwarantowanie niezależności oraz pluralistycznego charakteru mediów publicznych. Wśród najważniejszych regulacji zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji wskazać należy:

- art. 13 i 14, które stanowią, że nadawca (w tym nadawca publiczny) samodzielnie kształtuje program, a nałożenie na niego nakazu lub zakazu co do rozpowszechniania określonych audycji może nastąpić wyłącznie w ustawie;
- art. 21 definiujący działania misyjne, jako cechujące się m.in. pluralizmem, bezstronnością i niezależnością;
- art. 21a wskazujący, że definiowanie zadań misyjnych mediów publicznych w kartach powinności musi następować bez uszczerbku dla autonomii instytucjonalnej, swobody w kształtowaniu programów i niezależności redakcyjnej mediów publicznych;

⁴ Motyw 27 EMFA

- art. 22, zgodnie z którym organy państwowe mogą podejmować decyzje w sprawach działalności mediów publicznych tylko w przypadkach przewidzianych ustawami. Jednocześnie ustawa nie daje organom administracji publicznej żadnych uprawnień do ingerowania w kształt programów rozpowszechnianych przez nadawców publicznych.

Ustawa o radiofonii i telewizji zawiera więc istotne formalne gwarancje niezależności mediów publicznych. Praktyka ich funkcjonowania wskazuje jednak, że z uwagi na braki regulacyjne w dwóch istotnych aspektach tj. przepisach dotyczących powoływania władz mediów publicznych oraz sposobu finansowania tych mediów, nawet te formalne gwarancje nie zapewniają rzeczywistej niezależności nadawców publicznych. Niedoskonałe przepisy w powyższym zakresie powodują, że media publiczne są zależne od podmiotów zewnętrznych mających nieograniczone możliwości ingerowania w skład władz tych mediów. Brak regulacji zapewniających stabilne finansowanie mediów publicznych sprzyja uzależnianiu mediów publicznych od aktualnych potrzeb podmiotów zewnętrznych i finansowaniu ich w oparciu o arbitralne decyzje.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

Obie wskazane wyżej kwestie są przedmiotem szczególnej uwagi ustawodawcy unijnego – są im poświęcone kolejne ustępy EMFA (art. 5 ust. 2-3). Sposób uregulowania kwestii powoływania władz mediów publicznych oraz systemu finansowania tych mediów będzie więc omówiony w dalszych częściach opracowania, poświęconych wdrożeniu tych ustępów.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia wewnętrznej niezależności redakcyjnej poszczególnych redakcji i dziennikarzy zatrudnionych w mediach publicznych. Kwestie te nie powinny być szczegółowo regulowane na poziomie ustawowym; ustawa może co najwyżej nakładać na nadawców określone obowiązki, co do konieczności tworzenia wewnętrznych mechanizmów chroniących niezależność. Szczegóły powinny zostać pozostawione do uregulowania w ramach samoregulacji (standardy wewnętrzne nadawcy lub utworzone we współpracy poszczególnych nadawców publicznych) lub współregulacji (standardy wypracowywane przy udziale KRRiT).

Wśród rozwiązań pozwalających na zachowanie niezależności redakcyjnej wskazać należy przykładowo:

- odseparowanie struktur zarządczych od struktur redakcyjnych. Rozważyć należy ustawowe oddzielenie funkcji redaktora naczelnego od zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji. Redaktor naczelny powoływany mógłby być przez zarząd za zgodą rady programowej⁵;
- wprowadzenie procedur ochronnych przed zwolnieniami umotywowanymi politycznie, na zasadach zbliżonych do procedur antymobbingowych;
- przyznanie KRRiT zwiększonych kompetencji do monitorowania jakości, zawartości i dostępności mediów publicznych, a także rozwijania i aktualizowania wytycznych dotyczących etyki i profesjonalizmu koniecznych przy tworzeniu treści, a także możliwości złożenia do KRRiT skargi na powyższe kwestie przez odbiorców mediów publicznych;
- nałożenie na KRRiT obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych przed przyjęciem przez KRRiT informacji o wykonaniu kart powinności za dany okres.

⁵ Szczegóły dotyczące zmian w funkcjonowaniu rad programowych omówione będą w pkt 2 (*Określenie zasad wyboru władz dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną*).

2. Określenie zasad wyboru władz dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną

2.1. Wymogi EMFA

Dostawcy usług medialnych realizujący misję publiczną mają szczególną rolę w kształtowaniu opinii publicznej. Jak wskazane zostało w motywie 27 EMFA „*odgrywają oni ważną rolę w ochronie podstawowego prawa do wolności wypowiedzi i informacji, umożliwiając ludziom poszukiwanie i otrzymywanie różnorodnych informacji oraz w propagowaniu wartości demokracji, różnorodności kulturowej i spójności społecznej. Stanowią oni forum dyskusji publicznej i środek promowania szerszego demokratycznego uczestnictwa obywateli*”.

Regulacje prawne muszą więc zapewniać pełną niezależność mediów publicznych od „*interesów rządowych, politycznych, gospodarczych lub prywatnych*”⁶. Jednym z istotnych elementów regulacji prawnych niezbędnym dla zapewnienia niezależności mediów publicznych jest zagwarantowanie pełnej niezależności władz tych mediów, wybieranych w procedurach zapewniających brak ingerencji organów rządowych oraz funkcjonujących w strukturze wyłączającej możliwość takiej ingerencji. W związku z powyższym, art. 5 ust. 2 EMFA nakazuje państwom członkowskim stworzenie procedur powoływania i odwoływania władz mediów publicznych gwarantujących ich pełną niezależność. Państwa członkowskie są zobowiązane do określenia w ramach krajowej legislacji:

- przejrzystych, otwartych, skutecznych i niedyskryminacyjnych procedur powoływania władz mediów publicznych oraz ustanowionych z wyprzedzeniem, przejrzystych, obiektywnych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów powoływania tych władz;
- gwarancji, aby czas kadencji władz mediów publicznych był wystarczający do zapewnienia rzeczywistej niezależności dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną;
- zapewnienia, że odwołanie władz mediów publicznych przed upływem kadencji będzie:
 - dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy osoby te nie spełniają już warunków wymaganych do wykonywania swoich obowiązków zgodnie z kryteriami ustanowionymi z wyprzedzeniem;
 - należycie uzasadnione;
 - dopuszczalne po uprzednim poinformowaniu osób zainteresowanych o planowanych decyzjach;
 - poddane kontroli sądowej.

Obowiązki nakładane na państwa członkowskie w art. 5 ust. 2 EMFA mają ogólny charakter, z uwagi na fakt, iż szczegółowe decyzje dotyczące organizacji systemu publicznej radiofonii i telewizji w danym państwie członkowskim należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich przyznanych Protokołem amsterdamskim.

Należy również wskazać na zalecenia i rekomendacje Rady Europy w tym zakresie. Zalecenie Nr R (96) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych⁷ stanowi, że „*zasady, którym podlega status zarządów nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te zarządy. Zasady te powinny zwłaszcza określać, że członkowie zarządów lub osoby fizyczne pełniące takie funkcje indywidualnie:*

- *pełnią swoje funkcje wyłącznie dla dobra nadawcy publicznego, którego reprezentują i którym kierują;*

⁶ Motyw 31 EMFA

⁷ przyjęte przez Komitet Ministrów 11 września 1996 r. podczas 573. spotkania Zastępców Ministrów

- *nie mogą bezpośrednio ani pośrednio pełnić funkcji, przyjmować płatności ani posiadać udziałów przedsiębiorstw i innych podmiotów z sektora mediów lub sektora powiązanego z mediami, jeżeli powoduje to konflikt interesów z pełnionymi przez nich funkcjami kierowniczymi w podmiocie będącym nadawcą publicznym;*
- *nie mogą przyjmować poleceń ani instrukcji od osób i instytucji innych niż instytucje i osoby odpowiedzialne za nadzór nad danym nadawcą publicznym z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych przewidzianych przez prawo.”*

2.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Z uwagi na fakt, iż jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają w formie spółek prawa handlowego (spółek akcyjnych), w pierwszej kolejności należy wskazać na ogólne przepisy dotyczące zasad funkcjonowania takich spółek, tj. Kodeks spółek handlowych oraz ustawę o zasadach zarządzenia mieniem państwowym. Kodeks spółek handlowych ustanawia obowiązek tworzenia zarządów i rad nadzorczych w spółkach akcyjnych oraz określa zasady ich powoływania. Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym określa przede wszystkim uprawnienia i obowiązki Skarbu Państwa względem spółek, ale również wymogi dla członków organów zarządzających i organów nadzorczych w spółkach.

Zgodnie z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, w skład władz mediów publicznych wchodzi rady programowe, rady nadzorcze i zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji. Obecne regulacje zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji obarczone są jednak wadami prawnymi skutkującymi ich niekonstytucyjnością. Ustawa zawiera lakoniczne regulacje dotyczące powoływania i odwoływania poszczególnych władz i wskazuje, że zarządy (art. 27 ust. 3), rady nadzorcze (art. 28 ust. 1e) i rady programowe (art. 28a ust. 2) są powoływane i odwoływane przez Radę Mediów Narodowych. Tymczasem zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. K 13/16) ustawodawca przysługuje co prawda swoboda w kształtowaniu organizacyjnego wymiaru działania radiofonii i telewizji, ustawodawca „*nie może jednak normować tej sfery w taki sposób, który skutkować będzie pozbawieniem KRRiT kompetencji służących wykonywaniu jej konstytucyjnych zadań*”. Wyrok TK w sposób jednoznaczny wskazuje więc, że powoływanie władz mediów publicznych wymaga udziału KRRiT, a całkowite wyłączenie KRRiT z procedury wyłaniania władz mediów publicznych narusza postanowienia Konstytucji RP.

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie odnosił się do stanu prawnego ustalonego przez ustawę o Radzie Mediów Narodowych, a do regulacji prawnych uchylonych przed wydaniem orzeczenia, w których kompetencje te zostały przyznane ministrowi ds. Skarbu Państwa⁸. Nie ma jednak najmniejszych wątpliwości, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące powoływania i odwoływania władz mediów publicznych w dalszym ciągu nie spełniają wytycznych określonych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, o czym sam TK wspomina w uzasadnieniu wyroku, wskazując na aktualność swoich wywodów również wobec zmienionej ustawy. W związku z faktem, iż TK jest formalnie związany zakresem zaskarżenia skargi, nie mógł się wypowiedzieć co do kwestii zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o Radzie Mediów Narodowych, mimo że w dniu orzekania przepisy te już obowiązywały.

⁸ Wyrok TK odnosił się do przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r. poz. 25 i 929), które zostały uchylone przez ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 929).

W związku z powyższym w debacie publicznej prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym przepisy przyznające Radzie Mediów Narodowych prawo do powoływania i odwoływania władz mediów publicznych nie powinny korzystać z domniemania konstytucyjności. Należy go podzielić.

Obecnie obowiązujące przepisy zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji nie tworzą procedur powoływania tych władz, a kryteria jakimi należy posługiwać się przy ich wyborze są ogólne i pozwalają na całkowitą dowolność w wybieraniu władz mediów publicznych (art. 27 ust. 4, art. 28 ust. 1f, art. 28a ust. 1).

Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie wskazują także długości kadencji władz spółek publicznej radiofonii i telewizji (z wyjątkiem kadencji rad programowych określonej na 4 lata); w tym zakresie stosuje się więc przepisy ustawy – Kodeks spółek handlowych⁹, które stanowią, że kadencja członka zarządu jak i członka rady nadzorczej nie może być dłuższa niż 5 lat.

Ustawa o radiofonii i telewizji pozostawia także Radzie Mediów Narodowych pełną swobodę w zakresie odwoływania władz mediów publicznych – nie określa przesłanek umożliwiających odwołanie, nie nakazuje uzasadniania takich decyzji, ani nawet wcześniejszego ich komunikowania.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że obecnie obowiązujące polskie regulacje prawne nie są zgodne ze standardami określonymi w EMFA, a także wynikającymi z Konstytucji RP czy też z zaleceniami Rady Europy. Konieczne jest więc dokonanie głębokiej zmiany regulacji w tym zakresie.

2.3. Propozycje wdrożenia EMFA

Organizacja systemu publicznej radiofonii i telewizji w danym państwie członkowskim należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich przyznanych Protokołem Amsterdamskim. Polski ustawodawca przyjął w 1992 r. model wielopodmiotowy, przewidując utworzenie odrębnej jednostki publicznej telewizji, z ustawową gwarancją istnienia oddziałów spółki, oraz publicznej radiofonii ogólnokrajowej i kilkunastu jednostek publicznej radiofonii regionalnej.

Media publiczne w obecnej strukturze organizacyjnej jako spółki akcyjne funkcjonują od wejścia w życie ustawy o radiofonii i telewizji, na mocy której utworzono 19 odrębnych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa: Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. oraz 17 spółek radiofonii regionalnej.

EMFA potwierdza niemal całkowitą swobodę państw członkowskich w organizowaniu wewnętrznym mediów publicznych. Wskazuje tylko ogólne wymogi, jakie państwa członkowskie muszą spełniać w celu zapewnienia niezależności mediów publicznych. Wdrażając te wymogi należy również uwzględnić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i dokonać włączenia KRRiT do procedur powoływania władz mediów publicznych (jej rola bezwzględnie musi zostać uwzględniona w ramach wdrażania EMFA). Zapewnienie niezależności mediów publicznych wymaga w takim wypadku również wprowadzenia dalej idących gwarancji niezależności samej KRRiT od wszelkiego rodzaju podmiotów zewnętrznych, co szczegółowo zostało omówione w części poświęconej wdrożeniu art. 7 EMFA.

Analizy funkcjonowania mediów publicznych w formie spółek akcyjnych wskazują, że ograniczenia ich niezależności wynikają przede wszystkim z powiązania ich władz z podmiotami zewnętrznymi, w tym z przedstawicielami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stąd kluczowe dla zapewnienia ich niezależności jest ukształtowanie, prawidłowych i zgodnych ze standardami europejskimi procedur powoływania i odwoływania władz mediów publicznych oraz zapewnienie im możliwości stabilnego

⁹ Zgodnie z art. 369 §1 k.s.h. Członek zarządu jest powoływany na okres nie dłuższy niż pięć lat (kadencja). Kadencję oblicza się w pełnych latach obrotowych, chyba że statut spółki stanowi inaczej. Kadencja członka rady nadzorczej nie może być dłuższa niż pięć lat. (art. 386 § 1 k.s.h.)

funkcjonowania i rozwoju. Wymogi określone w EMFA w zakresie organizacji władz mediów publicznych odnoszą się wyłącznie do „osób lub organów, które odgrywają rolę w określaniu strategii redakcyjnych lub stanowią w tym względzie najwyższy organ decyzyjny dostawcy usług medialnych realizującego misję publiczną”¹⁰. Proste wdrożenie EMFA do polskiego porządku prawnego wiązałoby się więc z koniecznością wdrożenia określonych standardów wyłącznie wobec zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Rozwiązanie takie wydaje się jednak niewystarczające i nieefektywne – konieczne jest dokonanie głębszego zreorganizowania władz mediów publicznych, zarówno w zakresie przyznawanych kompetencji, jak i sposobu ich powoływania.

Kompetencje, procedury i kryteria powoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji

RADA NADZORCZA

Kompetencje rad nadzorczych wynikają przede wszystkim z ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Szczegółowe zadania poszczególnych rad nadzorczych uregulowane są także w statutach spółek. Co do zasady, rolą rady nadzorczej jest sprawowanie stałego nadzoru nad spółką, a także uczestniczenie w podejmowanych przez zarząd decyzjach dotyczących majątku spółki. Rady nadzorcze mają za zadanie reprezentowanie interesu właściciela w spółce i podejmowanie działań mających na celu zapewnienie działania spółki w zgodzie z prawem i interesem właściciela. Taką rolę pełnią również rady nadzorcze spółek publicznej radiofonii i telewizji, które co prawda mają dodatkowe zadania związane np. z opiniowaniem planów programowo-finansowych, czy kart powinności, ale nie ingerują w działalność programową spółek. Zadania rad nadzorczych w świetle ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy o radiofonii i telewizji oraz statutów spółek, ograniczają się do następujących kwestii:

- dbałość o majątek spółki (ocena sprawozdań finansowych, opiniowanie wniosków dotyczących dysponowania majątkiem, zaciągania zobowiązań, obciążania i zbywania majątku);
- nadzór nad bieżącą działalnością spółki (działania związane z opiniowaniem planów ekonomiczno-finansowych, planów programowo-finansowych);
- nadzór nad organizacją spółki (zatwierdzanie regulaminów organizacyjnych, opiniowanie w zakresie tworzenia innych spółek lub oddziałów);
- uczestnictwo w decyzjach dot. strategii działalności spółki (opiniowanie strategicznych planów wieloletnich, kart powinności).

Konieczne jest więc ukształtowanie rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji w sposób zapewniający ochronę interesów majątkowych właściciela jakim jest Skarb Państwa. Spółki publicznej radiofonii i telewizji pozostają spółkami Skarbu Państwa, a nadzór właścicielski wykonywany jest zgodnie z ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Podmiotem uprawnionym do wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy (wykonującym prawa z akcji) wobec spółek publicznej radiofonii i telewizji pozostaje obecnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Podmiot ten powinien mieć więc wpływ na skład organów nadzorczych tych spółek. Jednocześnie właściwe wydaje się, aby także w zakresie organu nadzorczego uwzględniona została konstytucyjna rola KRRiT.

Z uwagi na fakt, iż rady nadzorcze nie wpływają co do zasady na sposób realizacji misji publicznej, a ich zadania wiążą się z kwestiami majątkowymi, proponuje się, aby rady nadzorcze Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A. składały się z 5 członków:

- 3 powoływanych przez KRRiT;
- 2 powoływanych przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji.

¹⁰ Motyw 31 EMFA

W przypadku spółek publicznej radiofonii regionalnej, proponuje się utrzymanie składów 3 osobowych, w których:

- 2 członków powoływałby KRRiT;
- 1 członek powoływany byłby przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji .

Propozycja, aby część członków rad nadzorczych powoływana była przez podmiot wykonujący prawa z akcji wynika z faktu, iż zgodnie z ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym to do tego podmiotu należy wykonywanie nadzoru nad mieniem państwowym znajdującym się w zasobie spółki. Rola rady nadzorczej w dalszym ciągu, co do zasady ograniczona powinna być do kwestii związanych z nadzorem nad majątkiem spółek.

Członkowie rad nadzorczych powinni być powoływani spośród osób, spełniających kryteria określone w art. 19 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Na poziomie ustawowym należy dodatkowo dookreślić kryteria wyboru członków rad nadzorczych. Należy wskazać, że osoby te powinny:

- wyróżniać się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu;
- posiadać doświadczenie w uczestnictwie w pracach rad nadzorczych lub zarządów spółek prawa handlowego;
- posiadać doświadczenie w zakresie tworzenia lub stosowania prawa dotyczącego mediów lub kultury, lub pracy w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub wydawcą prasy;
- posiadać wyższe wykształcenie kierunkowe w zakresie prawa, ekonomii, kultury;
- nie posiadać związków z działalnością innego dostawcy usługi medialnej lub wydawcy prasy;
- być bezpartyjne.

W zakresie wyboru członków rad nadzorczych właściwe wydaje się przywrócenie części reguł obowiązujących do 2015 r. KRRiT powoływać powinien członków rad nadzorczych po przeprowadzeniu konkursów, spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji dziennikarskich¹¹. Szczegółowe zasady organizacji konkursów powinny być ustalone w rozporządzeniu KRRiT. Jednak ustawa powinna wymagać, aby oceny poszczególnych kandydatów oraz uzasadnienie wyboru poszczególnych członków rad nadzorczych były podane do publicznej wiadomości i opublikowane na stronie internetowej KRRiT.

Członkowie rad nadzorczych powoływani przez podmiot wykonujący prawa z akcji byliby powoływani na podstawie ogólnych reguł dotyczących powoływania członków rad nadzorczych przez podmioty działające na rzecz Skarbu Państwa. Konieczne jest jednak, aby osoby wskazywane przez ten podmiot również spełniały określone przez ustawę o radiofonii i telewizji wymogi w zakresie niezbędnych kompetencji (inaczej niż miało to miejsce do 2015 r.), a także by ich powołanie wraz z uzasadnieniem było podawane do publicznej wiadomości oraz publikowane na stronach internetowych tego podmiotu. Konieczne przy tym jest zagwarantowanie ich niezależności od organu powołującego, która zapewniana będzie w szczególności poprzez ograniczenie możliwości odwoływania członków rad nadzorczych, co zostanie szczegółowo omówione w dalszej części dokumentu.

RADA PROGRAMOWA

W obecnym stanie prawnym rady programowe mają bardzo ograniczone kompetencje (podejmowanie uchwał zawierających oceny poziomu i jakości programu bieżącego oraz programów ramowych). Zgodnie z założeniami obecnie obowiązujących regulacji prawnych, rady programowe powinny

¹¹ Wydaje się, że katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków rad nadzorczych obowiązujący przed rokiem 2015 i ograniczony wyłącznie do organów kolegialnych uczelni akademickich był zbyt wąski, stąd stosowne jest jego poszerzenie.

reprezentować społeczne interesy i oczekiwania związane z działalnością programową spółek publicznej radiofonii i telewizji. Jednakże sposób ich ukształtowania (aż 10 z 15 członków reprezentuje ugrupowania parlamentarne) powoduje, że ich rola sprowadza się *de facto* do nadzoru politycznego nad realizacją misji publicznej.

Właściwe wydaje się więc znaczące przemodelowanie działających obecnie rad programowych i uczynienie z nich organów o szerszych kompetencjach, będących niejako „radami nadzorczymi w kwestiach programowych”. Rady programowe powinny zostać włączone w procesy wewnętrzne w spółkach publicznej radiofonii i telewizji w zakresie opracowywania założeń realizacji misji publicznej, ale także stać się elementem społecznego nadzoru nad realizacją misji publicznej. Należy wzmocnić ich kompetencje, ograniczone obecnie do czysto opiniodawczych, poprzez przyznanie radom uprawnień do współdecydowania o najważniejszych kierunkach działalności programowej spółek publicznej radiofonii i telewizji. Stąd proponuje się rozszerzenie kompetencji rad programowych np. o:

- zatwierdzanie projektów kart powinności przygotowanych przez zarząd;
- zatwierdzanie projektów planów programowo-finansowych przygotowanych przez zarząd;
- prowadzenie bieżącej analizy działalności programowej spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz publikowanie wyników takiej analizy;
- opiniowanie sprawozdań, o których mowa w art. 31b i 31c ustawy o radiofonii i telewizji oraz określanie zaleceń dla zarządu dotyczących sposobu realizacji misji publicznej;
- czuwanie nad jakością realizacji misji publicznej;
- określanie wewnętrznych zasad niezależności redakcyjnej, w tym kodeksów etyki oraz nadzorowanie działalności spółki w tym zakresie;
- prowadzenie procedur ochronnych przed zwolnieniami umotywowanymi politycznie, na zasadach zbliżonych do procedur antymobbingowych.

Proponuje się zmniejszenie liczebności rad programowych do 9 członków (w przypadku Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A.) lub 7 członków (w przypadku spółek publicznej radiofonii regionalnej), powoływanych przez KRRiT w otwartych konkursach spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe, w tym w szczególności organizacje dziennikarskie, środowiska twórcze, organizacje prowadzące działalność w zakresie kultury lub mediów. Proponuje się także, aby część członków rad programowych (2 w przypadku TVP S.A. oraz PR S.A. oraz 1 w przypadku spółek publicznej radiofonii regionalnej) powoływana była spośród kandydatów zgłaszanych przez pracowników spółek. Członkowie rad programowych powinni być wybierani spośród osób posiadających kompetencje w zakresie mediów lub kultury. Na poziomie ustawowym należy określić kryteria wyboru członków rad programowych, takie jak:

- wyróżnianie się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu, kultury i mediów, w szczególności w zakresie prowadzenia i organizacji działalności programowej;
- wyższe wykształcenie kierunkowe w zakresie kultury lub mediów;
- udokumentowany dorobek naukowy w zakresie środków masowego przekazu lub działalność w organizacjach i stowarzyszeniach branżowych z sektora prasy i mediów.

Szczegółowe zasady organizacji konkursów powinny być ustalone w rozporządzeniu KRRiT. Jednak ustawa powinna wymagać, aby oceny poszczególnych kandydatów oraz uzasadnienie wyboru poszczególnych członków rad programowych były podane do publicznej wiadomości i opublikowane na stronie internetowej KRRiT.

ZARZĄD

Sposób powoływania, odwoływania i niezależnego funkcjonowania zarządu jest najistotniejszym elementem regulacji, nie tylko pod kątem zapewnienia jej zgodności z EMFA, ale także dla możliwości

poprawnego i niezależnego wykonywania zadań misyjnych przez spółki publicznej radiofonii i telewizji. Konieczne jest więc bardzo szczegółowe i precyzyjne uregulowanie zasad przeprowadzania postępowań mających na celu wyłonienie członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji, ale także zapewnienie pełnej przejrzystości wszystkich procedur w tym zakresie.

Dla przejrzystości procesu decyzyjnego wewnątrz spółek publicznej radiofonii i telewizji proponuje się, aby ustawa wprowadziła zarządy jednoosobowe w tych spółkach.

Procedury powoływania zarządów muszą być zgodne z art. 5 ust. 2 EMFA oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie powinny uwzględniać czynnik społeczny, poprzez zaangażowanie zreformowanych rad programowych w proces ich wyboru. Demokratyczne i pluralistyczne media publiczne powinny odzwierciedlać interesy całego społeczeństwa, a nie tylko jego części.

W związku z powyższym, w celu zapewnienia maksymalnej przejrzystości procedur, a także wyboru najlepszego kandydata po dokonaniu pełnej, rzetelnej oceny kompetencji i doświadczenia kandydatów, proponuje się wprowadzenie dwustopniowego postępowania konkursowego:

- etap wewnętrzny: kandydaci oceniani byłoby niezależnie przez radę nadzorczą i radę programową. Rada nadzorcza oceniałaby kandydatów pod kątem kompetencji zarządczych, natomiast rada programowa – pod kątem kompetencji w zakresie działania mediów oraz planowanej działalności misyjnej. Postępowania konkursowe przed obiema radami miałyby charakter publiczny – transmitowane byłyby na żywo na stronach internetowych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Ocena poszczególnych kandydatów dokonana przez poszczególne rady również powinna być podana do publicznej wiadomości. Oceny kandydatów przekazywane byłyby do KRRiT.
- etap zewnętrzny: prowadzony byłoby przez KRRiT, która mogłaby dokonać wyboru spośród maksymalnie trzech kandydatów przedstawionych przez radę nadzorczą i radę programową, którzy otrzymali łącznie najwyższe oceny w pierwszym etapie postępowania konkursowego. Wybór zarządu przez KRRiT wymagałoby szczegółowego uzasadnienia, w którym wskazane będą przyczyny wyboru konkretnego kandydata.

Ustawa powinna zawierać otwarty katalog kompetencji niezbędnych dla kandydatów na członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji¹², wśród których znaleźć się powinny m.in.:

- doświadczenie w uczestnictwie w pracach rad nadzorczych lub zarządów spółek prawa handlowego, ze szczególnym uwzględnieniem spółek związanych ze środkami masowego przekazu;
- co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracy na stanowisku kierowniczym;
- doświadczenie w zakresie tworzenia lub stosowania prawa dotyczącego mediów lub kultury, lub pracy w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub wydawcą prasy;
- brak związków z działalnością innego dostawcy usługi medialnej lub wydawcy prasy;
- brak przynależności do partii politycznej.

Jednocześnie KRRiT, w drodze rozporządzenia, określiłaby szczegółowe kryteria, które powinny być brane pod uwagę przy ocenach dokonywanych przez rady nadzorcze i rady programowe, a także sposób dokonywania przez nie oceny kandydatów.

Czas trwania kadencji

Zgodnie z EMFA państwa członkowskie powinny zapewnić, aby czas kadencji władz mediów publicznych był wystarczający do zapewnienia rzeczywistej niezależności dostawców usług medialnych

¹² Kandydaci na członków zarządów spółki muszą również spełniać wymogi, o których mowa w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

realizujących misję publiczną. W polskim systemie prawnym rozwiązaniem optymalnym wydaje się powiązanie kadencji zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji z obowiązywaniem karty powinności, która ma charakter dokumentu strategicznego w zakresie realizowania misji publicznej, obowiązującego przez okres 5 lat kalendarzowych.

Właściwym wydaje się więc, aby kadencja zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji rozpoczynała się z dniem 1 stycznia ostatniego roku obowiązywania karty powinności, tak aby spółka kierowana przez wybrany zarząd była odpowiedzialna za prowadzenie prac nad kolejną kartą powinności (zgodnie z art. 21a ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji spółka przekazuje KRRiT projekt karty powinności wraz z uzasadnieniem w terminie do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego poprzedzającego pierwszy rok, który ma być objęty daną kartą). Nowy zarząd spółki byłby więc odpowiedzialny za ukształtowanie zasad realizacji misji na okres 5 lat oraz za wdrażanie tych zasad niemal przez cały okres obowiązywania karty powinności.

Przed powołaniem zarządu konieczne jest wyłonienie rad nadzorczych i rad programowych – proponuje się, aby były one powoływane na 6 miesięcy przed rozpoczęciem kadencji zarządu, tak aby mogły rzetelnie i uczciwie przeprowadzić postępowanie konkursowe mające na celu wyłonienie zarządu. Kadencja tych organów również powinna liczyć 5 lat.

Stabilne funkcjonowanie mediów publicznych wymaga stabilności ich organów. Stąd konieczne jest wprowadzenie ograniczonego katalogu sytuacji, w których możliwe jest odwołanie członka rady nadzorczej, rady programowej lub zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji. W tym zakresie właściwe wydaje się przywrócenie katalogu przesłanek, obowiązującego do 2015 roku. Podmiot, który powołał członka rady nadzorczej, rady programowej lub zarządu mógłby go odwołać wyłącznie w przypadku:

- skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- działania na szkodę spółki;
- zaistnienia okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji;
- dwukrotnej w trakcie kadencji negatywnej oceny jakości realizacji zadań publicznych przez spółkę.

Przygotowując propozycję zmian legislacyjnych dotyczących funkcjonowania i organizacji mediów publicznych w Polsce, MKiDN dokonało szczegółowej analizy opracowań przygotowywanych przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym w szczególności opracowania „Media obywatelskie – założenia ustawy o mediach służby publicznej”¹³, a także propozycji przedstawianych przez Think Tank Medialny działający przy Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz przez Stowarzyszenie Grupa 17, które zrzesza pracowników spółek publicznej radiofonii regionalnej. W niniejszym opracowaniu wzięto pod uwagę znaczną część propozycji, które zostały zaprezentowane przez powyższe podmioty.

MKiDN nie rekomenduje jednak wprowadzania daleko idących zmian organizacyjnych w zakresie funkcjonowania mediów publicznych w Polsce, jakie proponowane były przez część podmiotów biorących udział w debacie publicznej. Nie dostrzega się, aby przyjęta forma prawna nadawców publicznych wpływała na ich niezależność względem podmiotów zewnętrznych, w tym świata polityki. Ograniczenia niezależności spółek wynikają przede wszystkim z powiązania ich władz z podmiotami zewnętrznymi oraz niewłaściwym sposobem ich finansowania. Proponowane łączenie spółek lub utworzenie fundacji w miejsce dotychczasowych podmiotów, wymagałoby weryfikacji dokonanej w

¹³ Przygotowane przez zespół w skład którego wchodzi: Jan Dworak, prof. Stanisław Jędrzejewski, prof. Monika Kaczmarek-Śliwińska, Karol Kościński, prof. Tadeusz Kowalski i Jacek Weksler.

ramach szczegółowych analiz ekonomicznych. Nawet w sytuacji, gdyby analizy ekonomiczne wskazały, że przekształcenia organizacyjne obecnych spółek publicznej radiofonii i telewizji byłyby dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia ekonomicznego, ale również z perspektywy niezależności redakcyjnej, pamiętać trzeba, że przekształcenia takie wiązałyby się z koniecznością poniesienia znacznych kosztów.

Wobec powyższego, MKiDN rekomenduje wprowadzenie zmian bezwzględnie koniecznych dla zapewnienia zgodności regulacji prawnych z EMFA, a równocześnie wystarczających dla umożliwienia prawidłowego funkcjonowania i rozwoju mediów publicznych w Polsce.

3. Określenie zadań misyjnych powierzanych mediom publicznym oraz zasad finansowania misji publicznej realizowanej przez media publiczne

3.1. Wymogi EMFA

EMFA wskazuje, że procedury i kryteria przyznawania środków publicznych na realizację misji publicznej oraz wysokość przyznawanych środków publicznych mają istotny wpływ na niezależność redakcyjną nadawców publicznych. W motywie 28 EMFA wskazuje się, że *„brak gwarancji niezależności dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną lub niewystarczające gwarancje takiej niezależności mogą również prowadzić do braku stabilności finansowania, co naraża dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną na ryzyko postępującej kontroli politycznej”*. Jak wskazano w tym motywie, także brak stabilnego finansowania misji publicznej *„negatywnie wpływa na dostęp do niezależnych i bezstronnych usług medialnych, wpływając tym samym na prawo do wolności wypowiedzi zapisane w art. 11 Karty (Praw podstawowych)”*.

W związku z powyższym EMFA nakazuje państwom członkowskim stworzenie takich systemów finansowania mediów publicznych, które będą dawały gwarancję braku ingerencji organów państwowych w realizację misji publicznej przez nadawców publicznych. Jak wskazuje motyw 31 EMFA, konieczne jest, aby nadawcy publiczni *„korzystali z przejrzystych i obiektywnych procedur finansowania, które gwarantują odpowiednie i stabilne zasoby finansowe na realizację ich misji służby publicznej, umożliwiają przewidywalność procesów planowania i pozwalają na ich rozwój w ramach misji służby publicznej”*. Zgodnie z EMFA konieczne jest więc:

- wprowadzenie przejrzystych procedur finansowania mediów publicznych, opartych o przejrzyste i obiektywne kryteria ustalone z wyprzedzeniem przez państwa członkowskie;
- zapewnienie odpowiednich, stabilnych i przewidywalnych środków finansowych, adekwatnych dla powierzanych zadań misyjnych, umożliwiających rozwój, a przede wszystkim gwarantujących możliwość niezależnego realizowania misji publicznej.

Protokół Amsterdamski stanowi, iż do wyłącznych kompetencji państw członkowskich należy zapewnienie finansowania publicznego organizacjom nadawczym w takim zakresie, w jakim jest ono niezbędne do wypełnienia misji służby publicznej.

Należy wskazać również na najważniejsze zalecenia Rady Europy w tym zakresie. Zgodnie z Zaleceniami CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym¹⁴, zaleca się państwom członkowskim aby zagwarantowały mediom publicznym, poprzez zabezpieczenie odpowiedniego finansowania i ram instytucjonalnych, warunki

¹⁴ Przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 31 stycznia 2007 roku na 985 posiedzeniu Zastępców Ministrów

niezbędne do pełnienia w sposób przejrzysty i odpowiedzialny, funkcji powierzonej im przez państwa członkowskie w nowym środowisku cyfrowym. Należy również wskazać na załącznik Nr 1 do zalecenia Nr R(96)10 KMRE z 11.9.1996 r. w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, który stanowi w pkt V, iż zasady finansowania nadawców publicznych powinny być oparte na zobowiązaniu państw członkowskich do utrzymywania, a w razie potrzeby do stworzenia odpowiednich, bezpiecznych i przejrzystych podstaw finansowania, gwarantujących nadawcom publicznym środki niezbędne do realizacji ich misji. Zalecenie pozostawia państwom swobodę określenia sposobu finansowania publicznego, wskazując przykładowo na opłaty abonamentowe lub dotacje budżetowe. Wymaga jednak, aby:

- kompetencje władz publicznych w jego zakresie nie były wykorzystywane w celu wywierania wpływu na nadawcę publicznego w sferze jego niezależności redakcyjnej i autonomii instytucjonalnej;
- wysokość finansowania umożliwiała realizację misji nadawców publicznych i uwzględniała związane z tym koszty;
- sposób płatności zapewniał ciągłość działalności nadawcy i umożliwiał długoterminowe planowanie;
- sposób korzystania z finansowania przez nadawcę odpowiadał zasadzie niezależności i autonomii;
- podział środków publicznych między kilku nadawców publicznych sprawiedliwie zaspokajał potrzeby każdego z nich.

3.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Opłaty abonamentowe w Polsce pobierane są na podstawie ustawy o opłatach abonamentowych. Obecny system finansowania nadawców publicznych zawiera liczne wadliwe rozwiązania, niedostosowane do aktualnego stanu rozwoju technicznego (np. obowiązek rejestracji odbiornika), a ponadto nie gwarantuje stabilnej sytuacji finansowej tych nadawców.

Według szacunków KRRiT¹⁵, na 13 572 000 gospodarstw domowych w Polsce 96,4% posiada odbiorniki telewizyjne. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zarejestrowane odbiorniki radiowe lub telewizyjne posiadało 4 708 702 (34,7%) gospodarstw domowych, spośród których 2 563 842 (54,5%) było zwolnionych z wnoszenia opłat.

Wszyscy pozostali zobowiązani, czyli 2 384 097, w tym 2 144 860 gospodarstw domowych i 239 237 abonentów instytucjonalnych, powinni terminowo wносить opłaty abonamentowe. Na koniec 2022 r. opłaty uregulowało jedynie 828 110 zobowiązanych (34,7%), w tym 588 873 gospodarstw domowych i 239 237 abonentów instytucjonalnych.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, iż opłaty abonamentowe stanowią specyficzną daninę publiczną. Opłaty abonamentowe są przymusowym, bezzwrotnym, celowym i pozabudżetowym świadczeniem publicznoprawnym, służącym realizacji konstytucyjnych zadań państwa w zakresie finansowania misji publicznej mediów¹⁶. Ustawa o opłatach abonamentowych łączy je z używaniem odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, przy domniemaniu, że osoba posiadająca odbiornik w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programów używa tego odbiornika (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy). Na potrzeby pobierania opłat abonamentowych odbiorniki podlegają rejestracji (art. 5 ust. 1 ustawy), pod rygorem kary administracyjnej w wysokości trzydziestokrotnej miesięcznej opłaty (art. 5 ust. 3). Rejestracja odbiorników i pobór opłat abonamentowych, a także kontrola wykonywania obowiązku rejestracji i uiszczania tych opłat, należą do ustawowych obowiązków operatora

¹⁵ Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 r., Warszawa, maj 2023.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2004 r., K 2/03.

wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego (czyli aktualnie do Poczty Polskiej S.A.). Egzekucja opłat abonamentowych prowadzona jest w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Prowadzą ją więc organy podatkowe, na podstawie tytułów wykonawczych wystawianych przez kierownika jednostki operatora wyznaczonego. Ustawa określa szeroki katalog zwolnień osób fizycznych od opłat abonamentowych (art. 4 ustawy). Wpływy z opłat przekazywane są Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, z przeznaczeniem na realizację misji publicznej przez nadawców publicznych (art. 6 ust. 2 i art. 8 ustawy). KRRiT jest też właściwa do umarzania i rozkładania na raty zaległości z tytułu opłat abonamentowych, w szczególnych sytuacjach ze względów społecznych lub losowych (art. 10 ustawy).

Wśród najważniejszych problemów wynikających z obecnej ustawy o opłatach abonamentowych, oprócz masowego unikania obowiązku wnoszenia opłaty, co wskazuje na brak powszechności daniny, należy również wskazać:

- brak sankcji za niezarejestrowanie odbiornika (art. 5 ust. 3 ustawy stanowiący o możliwości nałożenia opłaty karnej w wysokości trzydziestokrotności opłaty abonamentowej jest skuteczny tylko w przypadku przedsiębiorców, pracownicy Poczty Polskiej S.A. nie są uprawnieni do kontroli odbiorników w mieszkaniach prywatnych);
- szeroki katalog zwolnień z opłat abonamentowych;
- zaangażowanie wielu podmiotów o różnym charakterze prawnym w proces poboru opłaty abonamentowej;
- drogi w utrzymaniu system komunikacji ze zobowiązanymi;
- wysoka prowizja Poczty Polskiej S.A. jako operatora abonamentu;
- nieprecyzyjna definicja odbiornika.

Zważywszy na niesprawny system finansowania mediów publicznych kondycja finansowa jednostek publicznej radiofonii i telewizji zaczęła się w ostatnich latach pogarszać, co spowodowało, że ustawodawca sięgnął po tzw. mechanizm rekompensaty i zdecydował o przyznawaniu środków finansowych pokrywających ubytek spowodowany przez zwolnienia od opłat abonamentowych.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że tzw. rekompensata wpisła się w mechanizm finansowania mediów publicznych w Polsce. Należy również zauważyć, iż bez możliwości skorzystania z tych środków, media publiczne w Polsce nie byłyby w stanie realizować misji publicznej. Ze Sprawozdania z działalności KRRiT za rok 2022 r.¹⁷ wynika, że na dzień 31 grudnia 2022 r. Poczta Polska S.A. zainkasowała wpływy abonamentowe w kwocie 647 mln zł (brutto), przy tym należy wskazać, iż jest to suma łącznie do podziału na wszystkie jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Reasumując, należy jednoznacznie podkreślić, że obecny system finansowania mediów publicznych nie spełnia wymogów określonych w EMFA. Nie zapewnia on stabilnego finansowania działalności misyjnej tych mediów, w wysokości gwarantującej niezależne wykonywanie ustawowych obowiązków. W celu zapewnienia zgodności polskiego systemu prawnego z EMFA, konieczne jest więc przeprowadzenie radykalnej zmiany sposobu finansowania mediów publicznych w Polsce.

Nowe regulacje prawne muszą przy tym być nie tylko zgodne z EMFA, ale także pozostawać w zgodzie z zasadami prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej, które wynikają z Komunikatu nadawczego. Zmiany w sposobie finansowania mediów wynikające z uchwalenia nowej ustawy powinny przy tym zostać ograniczone, aby nie zostały zakwalifikowane jako pomoc nowa. W przypadku takiej kwalifikacji, konieczne będzie bowiem przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej przed Komisją Europejską.

¹⁷ Tekst zamieszczony na stronie: <https://www.gov.pl/web/krrit/sprawozdanie-i-informacja-z-dzialalnosci-w-2022-r>

Postępowanie takie może trwać nawet 24 miesiące. Przed jego zakończeniem (decyzją KE o dopuszczalności pomocy publicznej) nowe zasady finansowania mediów publicznych nie mogłyby wejść w życie.

3.3. Propozycje wdrożenia EMFA

3.3.1. Zakres zadań powierzanych mediom publicznym

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

EMFA, a także Komunikat nadawczy wymagają od państw członkowskich, aby środki publiczne przyznawane mediom publicznym były adekwatne do powierzanych im zadań. Konieczne więc jest w pierwszej kolejności szczegółowe określenie zadań mediów publicznych.

Definicja misji publicznej, która jest koniecznym i podstawowym elementem systemu finansowania mediów publicznych, musi być zgodna z celem, jakim jest zaspokajanie potrzeb demokratycznych, społecznych i kulturalnych danego społeczeństwa oraz zagwarantowanie pluralizmu, w tym różnorodności kulturalnej i językowej. Definicja misji publicznej może również uwzględniać rozwój i różnorodność działalności w erze cyfrowej i obejmować usługi audiowizualne świadczone na wszystkich platformach dystrybucyjnych.

W tym zakresie przepisy ustawy o radiofonii i telewizji pozostają w pełnej zgodności z postanowieniami prawa europejskiego¹⁸. Ustawa zawiera ogólną definicję misji publicznej, która podlega dalszemu doprecyzowaniu w kartach powinności oraz planach programowo-finansowych opracowywanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji w porozumieniu z KRRiT. Regulacje te sprawdziły się w praktyce, stąd nie dostrzega się konieczności ich znaczącego przeformułowania. Zachowanie ogólnej definicji ustawowej, na podstawie której konkretne zadania misyjne będą doprecyzowywane w ramach kart powinności i planów programowo-finansowych, realizuje też postulat zachowania niezależności nadawców publicznych. Wskazując ogólne powinności nadawców publicznych, pozostawia bowiem tym nadawcom daleko idącą swobodę w ustalaniu sposobu realizacji misji publicznej¹⁹.

W ramach prac nad wdrożeniem EMFA właściwe wydaje się dokonanie drobnych korekt w zakresie definicji ustawowej związanych ze zmianami technologicznymi na rynku medialnym oraz rozważenie rozszerzenia obowiązków mediów publicznych w zakresie zapewniania dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, czy promocji twórczości europejskiej i polskiej. Zmiany w tym zakresie powinny jednak być uzależnione od wysokości środków publicznych przyznanych na realizację misji publicznej przez nadawców publicznych.

Programy rozpowszechniane przez Telewizję Polską S.A. wskazane są w ustawie oraz karcie powinności. Ustawa określa obowiązki w zakresie rozpowszechniania programów „ogólnotematycznych I i II, wyspecjalizowanego programu informacyjno-publicystycznego oraz programu o tematyce kulturalnoartystycznej, programów skierowanych do odbiorców za granicą oraz

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz opłatach abonamentowych (Dz. U. poz. 1717) wdrożyła w pełni postanowienia Komunikatu nadawczego.

¹⁹ Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 21a ust. 1, którego założenia należy zachować w nowej regulacji karty powinności nadawców są tworzone „bez uszczerbku dla autonomii instytucjonalnej, swobody w kształtowaniu programów i niezależności redakcyjnej jednostek publicznej radiofonii i telewizji”.

regionalnych programów telewizyjnych. Dodatkowe programy mogą być rozpowszechniane, jeżeli zostały uwzględnione w karcie powinności, po przeprowadzeniu uprzednich konsultacji publicznych. Rozwiązanie takie wydaje się właściwe, stąd proponuje się jego utrzymanie z wyjątkiem reguł dotyczących rozpowszechniania programów regionalnych. Proponuje się bowiem zmodyfikowanie zadań Telewizji Polskiej S.A. w zakresie działalności regionalnej. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nakładają na nadawcę obowiązek tworzenia i rozpowszechniania programów regionalnych realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych (art. 21 ust. 1a pkt 1 ustawy). Obowiązek ten został skonkretyzowany w art. 26 ustawy, który nakazuje utworzenie w spółce oddziałów z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu. Analiza działalności programowej poszczególnych oddziałów wskazuje, że pojedyncze oddziały nie są w stanie tworzyć całodobowych programów, zawierających wysokiej jakości treści, adresowanych do poszczególnych społeczności lokalnych. Stąd uzasadnione wydaje się wprowadzenie większej elastyczności nadawcy publicznego w prowadzeniu działalności na poziomie regionalnym. Ustawa powinna dawać Telewizji Polskiej S.A. prawo do tworzenia oddziałów regionalnych, których lista ustalana byłaby w kartach powinności uzgadnianych z KRRiT, po konsultacjach publicznych, w których mogą brać udział przedstawiciele społeczności lokalnej. Oprócz oddziałów regionalnych TVP S.A. mogłaby tworzyć ośrodki terytorialne, których zadaniem byłoby przygotowywanie treści o charakterze lokalnym. Działalność takich ośrodków byłaby skupiona na tworzeniu treści. Nie wiązałyby się z koniecznością ponoszenia kosztów organizacyjnych, występujących w przypadku tworzenia sformalizowanych odrębnych oddziałów.

3.3.2. Środki publiczne na realizację misji publicznej

Na wagę finansowania misji publicznej realizowanej przez spółki publicznej radiofonii i telewizji wskazuje polskie orzecznictwo konstytucyjne. W wyroku²⁰ z dnia 9 września 2004 r. TK wskazał, że bez finansowego wsparcia publicznego, realizowanie zadań, które składają się na misję publiczną, nie byłoby możliwe. TK wskazał przy tym, że finansowanie działalności misyjnej stanowi obowiązek państwa. Podobnie, w wyroku²¹ z dnia 4 listopada 2009 r. TK orzekł, iż realizacja misji publicznej przez media publiczne jest niemożliwa bez zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych pochodzących ze środków publicznych. Jednakże to do ustawodawcy należy wybór formy finansowania, jego wysokości i szczegółowych zasad.

Proponuje się uchylene ustawy o opłatach abonamentowych, a co za tym idzie likwidację obowiązku ponoszenia tych opłat przez gospodarstwa domowe oraz inne podmioty zobowiązane do ich uiszczenia.

Jako podstawowe źródło finansowania misji publicznej nadawców publicznych proponuje się budżet państwa, z którego środki przekazywane byłyby na cele związane z realizacją misji publicznej. W ostatnich latach dominującym źródłem finansowania tej misji była rekompensata przyznawana w formie skarbowych papierów wartościowych, *de facto* w formie wsparcia budżetowego. Rekompensata przyznawana spółkom publicznej radiofonii i telewizji od 2017 r. pełni funkcję zbliżoną do finansowania budżetowego – w szczególności, jeśli weźmie się pod uwagę różnicę kwotową w zakresie wpływów z różnych źródeł finansowania. Porównanie środków pochodzących z opłat abonamentowych oraz z rekompensaty pochodzącej z budżetu państwa prowadzi do konkluzji, że począwszy od 2018 r. faktycznie to budżet państwa ponosi główny koszt finansowania mediów

²⁰ sygn. akt K 2/03

²¹ sygn. akt 1/08

publicznych w Polsce. Tak więc formalne wprowadzenie mechanizmu finansowania budżetowego stanowi jedynie potwierdzenie rzeczywistego stanu rzeczy.

	Wpływy z opłat abonamentowych	Wpływy z rekompensaty
2016	722 mln zł	-
2017	697 mln zł	307 mln zł
2018	741,5 mln zł	673 mln zł
2019	650 mln zł	1 260 mln zł
2020	650 mln zł	1 950 mln zł
2021	650 mln zł	1 950 mln zł
2022	580 mln zł	1 995 mln zł
2023	620 mln zł	2 700 mln zł

Dane w oparciu o sprawozdania z działalności KRRiT

Budżetowy model finansowania jest dopuszczalny zarówno przez prawo UE, jak również dopuszczają go dokumenty Rady Europy. Z punktu 21 Komunikatu nadawczego wynika, że to „skutek interwencji państwa, a nie jej cel, jest decydującym elementem przy dokonywaniu oceny interwencji państwa i zawartej w niej pomocy na podstawie art. 87 ust. 1. Nadawcy publiczni są z reguły finansowani z budżetu państwa lub z abonamentu”. Podobnie, Rada Europy²² podkreśla iż modele finansowania są oparte na takich źródłach jak opłaty abonamentowe, dotacje z budżetu państwa i reklama.

Wśród państw członkowskich UE, które finansują media publiczne z budżetu, na pierwszym miejscu należy wymienić Francję. W 2022 r. Francja zniósła podatek audiowizualny, który stanowił główne źródło finansowania *France Television* i *France Radio* do 2021 r. Wysokość dotacji budżetowej dla publicznego radia i telewizji we Francji wynosi około 3,6 mld euro rocznie. Zgodnie z założeniami, dotacja budżetowa dla mediów publicznych we Francji ma sięgać 0,15% PKB.

Finansowanie budżetowe niesie za sobą pewnego rodzaju ryzyka – w szczególności, jeśli kwota finansowania mediów publicznych nie jest określona ustawowo na stałe z góry, lecz ustalana corocznie w ramach prac nad ustawą budżetową. Objęcie wysokości oraz samej możliwości przyznawania środków publicznych coroczną debatą budżetową, naruszałoby niezależność mediów publicznych, a także uniemożliwiłoby planowanie działalności misyjnej przez te media, a więc byłoby niezgodne z art. 5 ust. 3 EMFA.

Projektując finansowanie budżetowe działalności misyjnej mediów publicznych należy więc uwzględnić wymogi art. 5 ust. 3 MFA, które w pełni wyeliminują powyższe ryzyka. EMFA nakazuje wprost aby państwa członkowskie zapewniły, aby procedury finansowania dostawców publicznych usług medialnych opierały się na ustanowionych z wyprzedzeniem przejrzystych i obiektywnych kryteriach, które zagwarantują, że dostawcy publicznych usług medialnych będą dysponować odpowiednimi, stabilnymi i przewidywalnymi zasobami finansowymi, odpowiednimi dla realizacji ich misji publicznej i dla ich możliwości rozwoju w ramach tej misji.

Model finansowania budżetowego należy więc oprzeć o ustawowe mechanizmy, które zagwarantują stabilność finansowania publicznego. Kwota finansowania musiałaby zostać zdefiniowana na poziomie ustawy w oparciu o stały, określony w ustawie wskaźnik. Oparcie budżetowego mechanizmu finansowania mediów publicznych o obiektywne kryterium, zapewni wymaganą przez EMFA stabilność

²² Zalecenia CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym

systemu. Wśród możliwych do zaproponowania rozwiązań w tym zakresie należy wskazać wskaźnik oparty o:

- parametry przyjęte w obecnym systemie pomocy publicznej dla nadawców publicznych, a więc ustanawiający wysokość środków publicznych, które miałyby być przekazywane z budżetu w oparciu o liczbę gospodarstw domowych oraz wysokość opłaty abonamentowej obowiązującej w chwili wprowadzania nowego rozwiązania. Jednocześnie konieczne byłoby określenie obowiązkowej corocznej waloryzacji środków przyznawanych na cele realizacji misji publicznej w oparciu o wskaźnik inflacji;
- wartość produktu krajowego brutto;
- wysokość wpływów z podatku VAT od działalności reklamowej.

Możliwe wydaje się również rozwiązanie, w wyniku którego do ustawy zostanie wprost wpisana kwota finansowania publicznego (w oparciu o wyliczenia przedstawione szczegółowo w uzasadnieniu do ustawy) w pierwszym roku obowiązywania ustawy, wraz z obligatoryjnym obowiązkiem waloryzowania jej w oparciu o wskaźnik inflacji w kolejnych latach.

Przy ustalaniu wysokości środków finansowych przyznawanych mediom publicznym w Polsce, zachowując powyższe kryteria, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim:

- **maksymalne wpływy z obecnie obowiązującego systemu opłat abonamentowych, które osiągnęłyby przy pełnej skuteczności systemu**

W obecnym stanie prawnym przy założeniu, że opłaty abonamentowe byłyby możliwe do osiągnięcia w 100% wyłącznie od gospodarstw domowych (w tym od osób ustawowo zwolnionych), roczne wpływy przekraczałyby 4 mld złotych.

- **koszt realizacji misji publicznej wynikający z obowiązujących kart powinności spółek publicznej radiofonii i telewizji**

Analiza potrzeb finansowych mediów publicznych związanych z realizacją misji publicznej w 2024 r. wykazanych w uzgodnionych z KRRiT kartach powinności wskazuje, że łączny koszt realizacji zadań misyjnych przez wszystkie spółki publicznej radiofonii i telewizji wynosi 3 859 mln. zł, a zatem jest to kwota zbliżona do wysokości środków możliwych do uzyskania na podstawie obecnie obowiązującego systemu abonamentowego gdyby funkcjonował modelowo²³.

- **poziom finansowania działalności mediów publicznych w innych państwach europejskich**
- Analiza środków wydatkowanych na działalność misyjną przez nadawców publicznych w poszczególnych państwach europejskich wskazuje, że obecny poziom finansowania mediów publicznych w Polsce znajduje się znacznie poniżej średniej europejskiej.

²³ <https://www.gov.pl/web/krrit/karty-powinności-spolek-mediów-publicznych-aktualnie-obowiązujące?page=1&size=10>

Kraj	PKB za 2022 r. w PLN	Finansowanie publiczne w PLN w 2022 r	Finansowanie publiczne jako % PKB
Chorwacja	319 386 120 000	760 355 787	0,24%
Niemcy	18 208 577 400 000	40 859 363 082	0,22%
Finlandia	1 262 378 100 000	2 373 633 636	0,19%
Słowenia	267 909 642 000	487 578 207	0,18%
Węgry	789 543 900 000	1 355 076 528	0,17%
Wielka Brytania	13 779 102 300 000	22 909 895 283	0,17%
Szwajcaria	3 648 852 600 000	5 846 251 584	0,16%
Austria	2 100 989 700 000	3 107 977 128	0,15%
Hiszpania	6 325 272 600 000	9 254 518 395	0,15%
Szwecja	2 636 273 700 000	3 783 359 418	0,14%
Islandia	125 167 242 000	167 509 806	0,13%
Cypr	130 475 475 000	166 947 378	0,13%
Dania	1 784 280 000 000	2 201 811 882	0,12%
Francja	12 396 285 300 000	15 052 635 516	0,12%
Estonia	169 952 670 000	203 458 329	0,12%
Słowacja	512 980 500 000	592 845 981	0,12%
Czechy	1 298 063 700 000	1 477 592 094	0,11%
Belgia	2 600 588 100 000	2 908 643 271	0,11%
Norwegia	2 582 745 300 000	2 807 828 052	0,11%
Łotwa	182 576 451 000	189 397 629	0,10%
Włochy	9 144 435 000 000	8 737 787 670	0,10%
Grecja	972 432 600 000	893 932 437	0,09%
Polska²⁴	3 078 300 000 000	2 637 506 106	0,09%
Bułgaria	403 024 245 000	341 018 844	0,08%
Litwa	316 575 879 000	258 763 749	0,08%
Holandia	4 500 846 300 000	3 483 491 556	0,08%
Portugalia	1 137 478 500 000	867 404 583	0,08%
Rumunia	1 342 670 700 000	764 433 390	0,06%
Irlandia	2 377 553 100 000	1 108 873 671	0,05%
Malta	80 872 491 000	28 355 745	0,04%
Luxemburg	364 171 548 000	34 823 667	0,01%
RAZEM	94 839 761 163 000	135 663 070 404	0,14%

Tabela opracowana w oparciu o dane EBU²⁵

Mając powyższe na uwadze, proponuje się oparcie ustawowego mechanizmu ustalania wysokości finansowania budżetowego o wysokość PKB. Proponuje się, aby na finansowanie działań mających na celu realizację misji publicznej przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji corocznie przeznaczać wydatki z budżetu państwa w wysokości zbliżonej do obecnej, tj. na poziomie 0,09% PKB²⁶.

²⁴ Różnice w przytoczonych danych dotyczących wysokości finansowania publicznego polskiego nadawcy w porównaniu do tabeli zamieszczonej na stronie 26 wynikają z faktu, iż dane EBU dotyczące wartości PKB oraz wysokości finansowania publicznego w Europie ustalane były o kwoty wyrażone w euro i przeliczane na złotówki.

²⁵ Europejskie dane dotyczące roku 2023 będą dostępne w III kwartale roku 2024

²⁶ Wartość PKB ustalana byłaby w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na dany rok i dotyczyłaby tego samego roku, na który są planowane wydatki.

Kwota środków publicznych, przeznaczona na realizację misji publicznej, przy założeniu poziomu PKB określonego na rok 2024, wynosiłaby około 3,4 mld złotych²⁷.

3.3.3. Sposób przekazywania środków finansowych nadawcom publicznym

Omówione powyżej mechanizmy definiujące na nowo sposób pozyskiwania środków przeznaczanych na działalność misyjną nadawców publicznych, mają na celu spełnienie określonego w art. 5 ust. 3 EMFA obowiązku zapewnienia stabilnego systemu finansowania.

Konieczne jest stworzenie przejrzystych procedur oraz kryteriów przekazywania środków finansowych mediom publicznym. W związku z powyższym proponuje się, aby środki finansowe przeznaczane na realizację misji publicznej przekazywane były na rachunek zarządzany przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. KRRiT dysponowałby takimi środkami w oparciu o procedury określone w przepisach ustawowych. Wydaje się, że w celu ograniczenia zmian w istniejącym systemie pomocy publicznej, należałoby oprzeć nowe rozwiązania o obecne mechanizmy przekazywania środków, określone w przepisach ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych.

Środki finansowe byłyby więc dzielone między jednostki publicznej radiofonii i telewizji przez KRRiT, w oparciu o ustalony z wyprzedzeniem plan, uwzględniający postanowienia zawarte w kartach powinności, które przyjmują formę porozumienia między KRRiT a nadawcą publicznym. Wysokość środków publicznych byłaby ustalana w kartach powinności na cały okres ich obowiązywania, a ewentualne modyfikacje mogłyby wynikać wyłącznie ze zmian wartości PKB, niezgodnych z założeniami przyjmowanymi w trakcie opracowywania kart powinności. Szczegółowy sposób wydatkowania środków publicznych powinien być ustalony po analizie planów programowo-finansowych oraz sprawozdań nadawców publicznych z realizacji misji publicznej.

Model uwzględniający zastosowanie istniejących już w ustawie kart powinności przy podziale środków publicznych na realizację misji publicznej gwarantuje przejrzystość procedur i kryteriów przyznawania środków publicznych, przy zapewnieniu nadawcom niezależności oraz możliwości długoterminowego planowania. Jednocześnie istnieją mechanizmy kontroli społecznej nad realizacją misji publicznej (projekty kart powinności podlegają bowiem konsultacjom publicznym już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów).

3.3.4. Ocena działalności mediów publicznych

EMFA nie reguluje zasad oceny realizacji misji publicznej przez nadawców publicznych. Niemniej, wspomina o niej Komunikat nadawczy, który wskazuje, na konieczność wprowadzenia obiektywnego, niezależnego od nadawcy publicznego, mechanizmu nadzoru nad realizacją misji publicznej²⁸.

Obecnie obowiązujące regulacje prawa polskiego zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji zawierają postanowienia, które są zgodne z postanowieniami Komunikatu nadawczego. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji nadawcy publiczni są zobowiązani do składania rocznych sprawozdań z realizacji misji publicznej, a KRRiT - do dokonania oceny tych sprawozdań i wydania ewentualnych zaleceń na

²⁷ Zgodnie z założeniami projektu budżetu państwa na rok 2024 r., prognozuje się, że PKB w 2024 r. wyniesie 3 778,0 mld złotych.

²⁸ Zgodnie z pkt 54 Komunikatu nadawczego „*wybór mechanizmu mającego zapewnić skuteczny nadzór nad wypełnianiem misji publicznej leży w gestii państwa członkowskiego i tym samym umożliwia Komisji wykonywanie powierzonych jej zadań na podstawie art. 86 ust. 2. Taki nadzór będzie uznany za skuteczny jedynie wtedy, gdy będzie prowadzony przez podmiot rzeczywiście niezależny od kierownictwa nadawcy publicznego, dysponujący uprawnieniami, zdolnościami i niezbędnymi zasobami do prowadzenia nadzoru w sposób regularny i który doprowadza do stosowania odpowiednich środków zaradczych w zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia przestrzegania obowiązków związanych ze świadczeniem usług publicznych*”.

przyszłość. Ponadto, KRRiT ma możliwość nałożenia kary finansowej na osoby kierujące działalnością danej jednostki publicznej radiofonii lub telewizji w przypadku, w którym dana jednostka publicznej radiofonii i telewizji nie stosuje się do zaleceń lub działań naprawczych w zakresie realizacji misji publicznej (art. 54 ust. 2a urit).

W ramach prac nad zmianami organizacyjnymi w strukturze nadawców publicznych rozważyć należy włączenie rad programowych w procedurę oceny zadań misyjnych realizowanych przez nadawców publicznych. Należy również rozważyć modyfikację ustawowych obowiązków KRRiT. Już obecnie KRRiT przeprowadza coroczną weryfikację sprawozdań, właściwe wydaje się jednak wprowadzenie dalej idących środków nadzorczych dla KRRiT, np. bardziej przejrzystych ocen realizacji zadań misyjnych w oparciu o kryteria określone w rozporządzeniu KRRiT lub nakładania na nadawców publicznych obowiązku wdrażania planów naprawczych. Rozważenia wymaga również wprowadzenie, obok obecnych kar finansowych dla zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji niewdrażających zaleceń KRRiT, możliwości odwołania zarządu w razie powtarzającego się ignorowania zaleceń KRRiT. Projektując nowe rozwiązania nadzorcze, należy mieć na uwadze, że nie mogą one zbyt głęboko ingerować w niezależność nadawców publicznych.

4. Dodatkowe propozycje wykraczające poza zakres EMFA

Dokonując zmian w sposobie funkcjonowania mediów publicznych, a w szczególności wprowadzając stabilny system finansowania ich działalności misyjnej, rozważyć można wprowadzenie także nieprzewidzianych w EMFA regulacji:

- zapewniających niezależność mediów publicznych od środków komercyjnych;
- nakładających na nadawców zwiększone obowiązki w zakresie promocji twórczości polskiej i europejskiej;
- zapewniających większą dostępność usług dla osób z niepełnosprawnościami.

Należy jednak pamiętać, że nałożenie nowych ograniczeń lub obowiązków wymaga analizy ekonomicznej, która powinna być przeprowadzona przed wprowadzeniem w życie proponowanych regulacji. Należy przy tym pamiętać, że wprowadzenie propozycji zawartych w niniejszym punkcie może wymagać zwiększenia poziomu finansowania publicznego mediów publicznych ponad poziom 0,09% PKB.

4.1. Ograniczenie obecności mediów publicznych na rynku reklamy

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, nadawcy publiczni objęci są takimi samymi limitami ilościowymi w zakresie możliwości nadawania reklam, jak nadawcy komercyjni. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji łączny czas nadawania reklamy i telesprzedazy w godzinach:

- 6-18 nie może przekroczyć 144 minut;
- 18-24 nie może przekroczyć 72 minut.

Jedynym dodatkowym ograniczeniem adresowanym w tym zakresie do nadawców telewizji publicznej jest wynikający z art. 16a ust. 7 zakaz przerywania audycji (innych niż transmisje z wydarzeń sportowych) w celu nadania reklamy.

W celu zwiększenia niezależności mediów publicznych od środków komercyjnych, proponuje się więc wprowadzenie dalej idących ograniczeń ilościowych dla reklam w podstawowych programach rozpowszechnianych przez Telewizję Polską S.A. (tj. TVP 1, TVP 2, TVP Info), poprzez obniżenie o połowę limitów obowiązujących TVP S.A. na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów. Zmiana

taka wiązać się będzie jednak ze znaczącym zmniejszeniem budżetu nadawcy i powinna wiązać się ze zwiększeniem poziomu finansowania mediów publicznych ponad poziom 0,09% PKB.

4.2. Zwiększenie obowiązków misyjnych nadawców publicznych

Zapewnienie stabilnego systemu finansowania mediów publicznych, na poziomie wyższym od dotychczasowego, skutkować może zwiększeniem obowiązków nakładanych na nadawców publicznych. Obecne regulacje prawne w zakresie podstawowych obowiązków związanych z promocją twórczości europejskiej lub krajowej, czy zapewniania dostępności usług dla osób z niepełnosprawnościami, co do zasady równo traktują nadawców publicznych i komercyjnych. Jedyne wyjątki w tym zakresie przewidziane są w:

- art. 19 ust. 7 ustawy o kinematografii²⁹, zgodnie z którym nadawcy publiczni są zobowiązani do przekazywania na produkcję filmów nie mniej niż 1,5% rocznych wpływów z opłat abonamentowych;
- art. 21a ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy o radiofonii i telewizji, które stanowią podstawę do zwiększania obowiązków w zakresie promocji twórczości europejskiej lub krajowej, czy zapewniania dostępności usług dla osób z niepełnosprawnościami w kartach powinności.

Mając na uwadze doświadczenia innych państw członkowskich w zakresie kształtowania obowiązków mediów publicznych, należy w stosunku do spółek publicznej radiofonii i telewizji zwiększyć obowiązkowe kwoty:

- promocji twórczości krajowej i europejskiej (art. 15 ust. 1-3, art. 15a ust. 1-2 oraz art. 47f ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji);
- udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami (art. 18a ust. 1 oraz art. 47g ustawy o radiofonii i telewizji).

²⁹ Przepis ten będzie wymagał nowelizacji w związku ze zmianą systemu finansowania mediów publicznych. Znowelizowana regulacja będzie musiała nakładać na nadawcę publicznego obowiązek inwestowania w produkcję filmów co najmniej 1,5% przychodów publicznych.

Przydział środków publicznych na reklamy państwowe oraz na umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług

art. 25 EMFA

1. Minimalne standardy wynikające z EMFA

1.1. Wymogi EMFA

Zgodnie z Europejskim Aktem o Wolności Mediów, regulacje dotyczące przydzielania środków publicznych na reklamę państwową, mają na celu zapewnienie dostawcom usług medialnych oraz dostawcom platform internetowych równych szans na rynku wewnętrznym, poprzez niedyskryminacyjny dostęp do tych środków. Dostrzega się bowiem, iż brak norm dotyczących przydzielania środków publicznych na reklamę prowadzić może do zakłócenia konkurencji, przekazywania ukrytych subsydiów oraz wywierania nadmiernego wpływu politycznego na media. Projektowane regulacje mają na celu zapewnienie pluralizmu mediów, poprzez przyznawanie środków publicznych różnym dostawcom usług medialnych i dostawcom platform internetowych, tak aby przyznawanie środków publicznych nie skutkowało nieuzasadnionymi i nieproporcjonalnymi korzyściami dla niektórych dostawców.

EMFA dostrzega także, że „środki publiczne przydzielone na reklamę państwową oraz na umowy dostawy lub umowy o świadczenie usług mogą sprawić, że dostawcy usług medialnych i dostawcy platform internetowych będą podatni na nadmierny wpływ państwa lub partykularne interesy ze szkodą dla swobody świadczenia usług i praw podstawowych. Niejasny i stronniczy przydział takich środków stanowi zatem potężne narzędzie umożliwiające wywieranie wpływu na wolność redakcyjną dostawców usług medialnych, ich „zawłaszczanie” lub ich ukryte subsydiowanie w celu zyskania nieuczciwej przewagi politycznej lub komercyjnej lub przychylnych relacji”³⁰.

Dostrzeżono, iż obecnie regulacje dotyczące środków publicznych przydzielanych na tzw. reklamę państwową w wielu państwach członkowskich są fragmentaryczne i opierają się w znaczącej mierze na przepisach dotyczących zamówień publicznych. W ocenie europejskiego prawodawcy, należy stworzyć przejrzyste, proporcjonalne procedury wydatkowania środków publicznych na wydatki podmiotów publicznych w mediach.

Państwa członkowskie są więc zobowiązane do zagwarantowania w ramach krajowej legislacji, że :

- podmioty publiczne będą opracowywały i publikowały przejrzyste, obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminacyjne kryteria i procedury stosowane przy przydzielaniu dostawcom usług medialnych i dostawcom platform internetowych środków publicznych na tzw. reklamę państwową;
- podmioty publiczne będą zobowiązane do corocznego podawania komu i jakie środki przyznały na tzw. reklamę publiczną;
- krajowe organy regulacyjne będą monitorowały sposób przydzielania środków publicznych na cele związane z tzw. reklamą publiczną.

³⁰ Motyw 72 EMFA

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Obecnie w Polsce brak jest szczegółowych regulacji prawnych w zakresie wydatkowania przez podmioty publiczne środków przeznaczanych na tzw. reklamę państwową.

Należy jednak wskazać, że wszystkie podmioty sektora finansów publicznych, w zakresie wydatkowania środków publicznych są zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych oraz Prawa zamówień publicznych. Podkreślić należy, iż przepisy Prawa zamówień publicznych dotyczą zamówień i konkursów, których wartość jest równa lub przekracza 130 000 zł (bez podatku VAT). Przy zamówieniach poniżej 130 000 zł netto, podmioty zamawiające są zobowiązane do przestrzegania – między innymi – ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i ustawy o finansach publicznych. W praktyce instytucje, które realizują zamówienia publiczne poniżej progów wynikających z Prawa zamówień publicznych, działają według wewnętrznych regulaminów.

Jak wynika z dostępnych publicznie analiz wydatków reklamowych spółek Skarbu Państwa³¹, w latach 2015-2019 spółki Skarbu Państwa wydały na reklamę ponad 4 mld brutto. Podstawą analiz był monitoring wydatków. Dotyczył on gazet, magazynów, radia i telewizji oraz w 2019 roku również outdooru i kina.

W zakresie realizacji prawa do informacji, o tym czy dane podmioty otrzymują i w jakiej wysokości środki publiczne, należy wskazać przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są: podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

Zgodnie z art. 2 pkt 18 EMFA reklama państwowa oznacza „*zamieszczanie, promowanie, publikację lub rozpowszechnianie w ramach dowolnej usługi medialnej lub na platformie internetowej promocyjnego lub autopromocyjnego przekazu lub ogłoszenia publicznego, lub kampanii informacyjnej, zazwyczaj za opłatą lub w zamian za inne wynagrodzenie, przez organ lub podmiot publiczny, na jego rzecz lub w jego imieniu*”. Do usług medialnych w rozumieniu EMFA zaliczyć należy usługi polegające na dostarczaniu dowolnymi środkami audycji lub publikacji prasowych, za które odpowiedzialność redakcyjną ponosi dostawca usług medialnych. Mając na uwadze, iż przepisy dotyczące przydzielania środków publicznych na reklamę państwową, mają obejmować swoim zakresem nie tylko programy telewizyjne, czy audiowizualne usługi medialne na żądanie, ale również publikacje prasowe bez względu na ich formę (papierową lub cyfrową), wydaje się, iż regulacja ta powinna zostać umiejscowiona w Prawie prasowym, które jako akt o charakterze horyzontalnym reguluje działalność wszystkich mediów. Ustawa ta reguluje co prawda przede wszystkim prawa i obowiązki prasy, a nie podmiotów publicznych, niemniej jednak należy zauważyć, że celem tych regulacji jest zapewnienie możliwości pluralistycznego i przejrzystego funkcjonowania rynku medialnego w Polsce.

1.3.1. Zakres podmiotowy projektowanych regulacji

Zgodnie z EMFA regulacje dotyczące wydatkowania środków publicznych na reklamę polityczną obejmować mają organy lub jednostki publiczne. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 17 EMFA,

³¹ Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2015-2019, prof. UW Tadeusz Kowalski

przez organ lub podmiot publiczny należy rozumieć rząd krajowy lub niższego szczebla, władze lub organy regulacyjne, lub podmiot bezpośrednio lub pośrednio kontrolowany przez rząd krajowy lub rząd niższego szczebla³². Zgodnie z założeniami EMFA, zakres podmiotowy regulacji krajowej powinien zostać określony w sposób jak najszerszy, aby objąć podmioty dysponujące środkami publicznymi i będące bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane przez władze publiczne. Określenie zakresu podmiotów zobowiązanych do stosowania regulacji możliwe jest na dwa sposoby, tj. poprzez nałożenie obowiązków na:

- jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych;
- nieposiadające osobowości prawnej państwowe jednostki organizacyjne niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy o finansach publicznych;
- spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Alternatywnie możliwe jest nałożenie obowiązków na podmioty, o których mowa w art. 4 i 5 Prawa zamówień publicznych, tj. zamawiających publicznych, zamawiających sektorowych oraz zamawiających subsydiowanych bez względu na wartość udzielanego zamówienia na tzw. reklamę publiczną.

EMFA w art. 25 ust. 2 daje państwom członkowskim możliwość zwolnienia niektórych jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów od nich zależnych od szczególnych obowiązków w zakresie wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej. Wprowadzenie takiego wyłączenia w polskim systemie prawnym nie wydaje się uzasadnione, z uwagi na znaczące wydatki jednostek samorządu terytorialnego na cele reklamy publicznej, a także na znaczący wpływ jednostek samorządu terytorialnego na rynek prasy lokalnej, co szczegółowo zostanie omówione w pkt 2 (*Zasady wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego*). Mając na uwadze negatywny wpływ jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie i rozwój niezależnej prasy lokalnej, zapewnienie pełnej przejrzystości wydatkowania środków publicznych przez te jednostki jest szczególnie istotne.

1.3.2. Zakres przedmiotowy projektowanych regulacji

Jak zostało wskazane powyżej, projektowane regulacje mają na celu wprowadzenie jasnych, przejrzystych zasad i procedur wydatkowania środków publicznych na reklamę państwową. Przez reklamę państwową, zgodnie z EMFA, rozumie się zamieszczanie, publikację lub rozpowszechnianie w ramach dowolnej usługi medialnej lub na platformie internetowej, promocyjnego przekazu lub ogłoszenia publicznego lub kampanii informacyjnej, zwykle za opłatą lub w zamian za inne wynagrodzenie, przez organ lub podmiot publiczny, na jego rzecz lub w jego imieniu. Regulacje mają dotyczyć nie tylko tzw. reklamy państwowej, ale także zakupu towarów lub usług innych niż reklama państwowa, takich jak produkcje audiowizualne, dane rynkowe lub usługi konsultingowe lub szkoleniowe. Regulacja ta ma zatem obejmować wszelkie umowy usług oraz dostawy zawierane przez podmioty publiczne z dostawcami usług medialnych lub dostawcami platform internetowych. W Prawie prasowym wprowadzona więc będzie szeroka definicja reklamy państwowej uwzględniająca wszystkie elementy wymagane przez EMFA.

Ponadto, ustawa nałoży na wszystkie podmioty publiczne obowiązek opracowania zasad wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej i wskaże, że zasady te muszą określać co najmniej:

- szczegółowe procedury mające na celu wybranie podmiotu, w którym ma zostać zamieszczona reklama publiczna;
- kryteria wyboru podmiotu, w którym ma zostać zamieszczona reklama publiczna;

³² Art. 2 pkt 17 EMFA

- reguły, mające na celu dystrybucję środków publicznych w różnych środkach masowego przekazu, w celu wyeliminowania możliwości przyznawania środków publicznych jednemu lub niewielkiej liczbie podmiotów.

Nie wydaje się przy tym konieczne wskazywanie szczegółowego zakresu przedmiotowego dokumentu, który miałby być opracowywany przez podmioty publiczne, na poziomie ustawy. Zasadniczym celem projektowanych przepisów powinno być przede wszystkim zwiększenie przejrzystości działania podmiotów publicznych. Ustawa powinna jednak dopuszczać możliwość wprowadzenia bardziej szczegółowych reguł na poziomie aktu niższego rzędu. Ustawa powinna więc wprowadzać również możliwość wydawania fakultatywnych rozporządzeń (wydawanych przez Radę Ministrów lub Krajową Radę Radiofonii i Telewizji), w których wskazane byłyby minimalne standardy zasad wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej. Takie rozporządzenie mogłoby zostać wydane wówczas, gdyby coroczny przegląd stosowania przepisów prawa w tym zakresie wykazał, że ogólne regulacje ustawowe okazały się niewystarczające dla realizacji celów określonych w EMFA.

Ponadto podmioty publiczne zobowiązane będą do corocznego podawania do wiadomości publicznej informacji o swoich wydatkach publicznych na reklamę państwową. Podmioty publiczne będą zobowiązane do przedstawiania co najmniej następujących informacji:

- nazwy dostawców usług medialnych lub wydawców prasy, od których zakupiono usługi;
- określenie grupy kapitałowej w rozumieniu 4 pkt 14 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do której należą dostawcy usług medialnych lub wydawcy prasy;
- całkowitą roczną kwotę wydaną na zakupione usługi;
- kwoty, które zostały wydatkowane na rzecz każdego dostawcy usług medialnych lub wydawcy prasy w skali roku.

Zarówno dokument określający zasady wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej, jak również coroczne sprawozdanie z takich wydatków, będą publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej danego podmiotu.

Podmioty publiczne będą zobowiązane do opracowania i opublikowania zasad wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Coroczne sprawozdanie powinno być natomiast sporządzane i publikowane najpóźniej do końca marca roku następującego po roku objętym sprawozdaniem.

1.3.3. Monitoring i sankcje

Zgodnie z EMFA konieczne jest również wprowadzenie obowiązkowego corocznego monitoringu działań podmiotów publicznych w zakresie tworzenia i stosowania zasad wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej. EMFA wskazuje, że monitoring taki powinien być prowadzony przez krajowe władze lub organy regulacyjne, ewentualnie przez inne niezależne władze lub organy.

W pierwszej kolejności należy rozważyć nałożenie takiego obowiązku na KRRiT, która jest krajowym organem regulacyjnym w rozumieniu EMFA. Nałożenie obowiązku monitorowania przydzielania wydatków na reklamę państwową oraz publikowania corocznych sprawozdań na ten temat, stanowiłoby bez wątpienia znaczące poszerzenie kompetencji ustawowych KRRiT. Organ ten zyskałby bowiem obowiązki monitorowania działalności dostawców usług medialnych i platform udostępniania wideo (jak to jest obecnie), rynku prasowego (jak to wynika z niektórych regulacji EMFA), ale również dostawców platform internetowych oraz znaczącej liczby podmiotów publicznych. Taki obowiązek, który wiązałby się również z koniecznością weryfikacji stosowania przepisów przez podmioty publiczne, skutkowałby koniecznością znaczącego zreorganizowania KRRiT.

EMFA daje możliwość krajowym organom regulacyjnym do zwracania się do podmiotów publicznych objętych zakresem tej regulacji o przekazywanie dalszych informacji, w tym bardziej szczegółowych informacji, dotyczących stosowania kryteriów i procedur przyznawania środków publicznych. W celu możliwości poprawnego wykonywania obowiązku monitorowania działalności publicznej, ustawa powinna więc przyznawać KRRiT prawo do żądania od podmiotów publicznych wszelkich informacji niezbędnych do realizacji jej ustawowych obowiązków.

Ponieważ EMFA daje możliwość powierzenia kompetencji w zakresie monitorowania stosowania przepisów w zakresie wydatkowania środków publicznych na cele reklamy publicznej również innemu organowi, konieczne wydaje się rozważenie innych możliwości. Możliwe w tym zakresie wydaje się powierzenie takich obowiązków Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, który już obecnie prowadzi monitoring działalności podmiotów publicznych w zakresie wydatkowania środków na zamówienia publiczne. Nowe obowiązki Prezesa UZP wykraczałyby poza zadania realizowane dotychczas, zarówno z uwagi na wysokość kwot wydatków (monitoringiem objęte byłyby wszystkie wydatki, niezależnie od ich wysokości), jak również na zakres merytoryczny monitoringu (weryfikacji podlegałyby stosowanie przepisów spoza systemu zamówień publicznych). Jednakże powierzenie takiego obowiązku Prezesowi UZP wpisywałoby się w zakres jego kompetencji.

Rozważenia wymaga również powierzenie tego obowiązku organizacji pozarządowej, będącej reprezentantem rynku medialnego, która wykonywałaby obowiązek monitorowania, jako zadanie zlecone przez KRRiT. Organizacja wybierana byłaby w drodze konkursu, którego zasady byłyby szczegółowo uregulowane w ustawie, a za swoją działalność otrzymywałaby stosowne wynagrodzenie. Wypracowania wymagałoby przy tym ustawowe określenie zasad współpracy między KRRiT, a wybraną organizacją – wydaje się bowiem, że wyłącznie KRRiT powinien mieć możliwość wzywania podmiotów publicznych do przedkładania niezbędnych materiałów i informacji.

W celu zapewnienia skutecznego stosowania przepisów ustawy, niezbędne jest wprowadzenie sankcji finansowych dla podmiotów publicznych nierealizujących ustawowych obowiązków. W zależności od wybranego modelu, prawo do nakładania sankcji powinno zostać przyznane KRRiT lub Prezesowi UZP. Wysokość sankcji finansowej powinna być uzależniona od wysokości całości wydatków na reklamę publiczną danego podmiotu publicznego w poprzednim roku kalendarzowym.

2. Zasady wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego

W motywie 73 EMFA dotyczącym reklamy państwowej wskazano, iż wspólne wymogi dotyczące przejrzystości, obiektywności, proporcjonalności i niedyskryminacji przy przydzielaniu środków publicznych lub innych zasobów państwowych na rzecz dostawców usług medialnych, mają prowadzić do zapewnienia niezakłóconej konkurencji między dostawcami oraz uniknięcia ryzyka przekazywania ukrytych subsydiów i wywierania nadmiernego wpływu na media.

Celem EMFA jest więc ograniczenie sytuacji, w których podmioty publiczne, przez dokonywanie wydatków pochodzących ze środków publicznych, wpływają na kształt rynku medialnego. Celem EMFA jest także wyeliminowanie sytuacji, w których obecność środków publicznych wpływa na podatność mediów na nadmierny wpływ podmiotów publicznych lub partykularne interesy, ze szkodą dla swobody świadczenia usług. Nieuregulowana dotychczas w prawie polskim kwestia wydatkowania środków publicznych na media, stanowi potężne narzędzie umożliwiające wywieranie wpływu na

niezależność redakcyjną dostawców usług medialnych, ich „zawłaszczanie” lub ukryte subsydiowanie w celu zyskania nieuczciwej przewagi politycznej lub komercyjnej lub korzystnych relacji³³.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż proste wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów regulujących kwestie sprawiedliwego przydziału środków publicznych na tzw. reklamę państwową, nie rozwiąże w całości problemu wpływania podmiotów publicznych na kształt rynku medialnego. Należy bowiem wskazać na nierozwiązaną od lat kwestię obecności jednostek samorządu terytorialnego na rynku medialnym w roli dostawcy usługi medialnej lub wydawcy prasy. Prowadzi to do nierównej konkurencji między niezależnymi mediami lokalnymi a korzystającymi ze środków publicznych samorządami. Problem ten nie sprowadza się wyłącznie do prowadzenia przez samorządy działalności wydawniczej. Wskazać należy, iż wydawane przez gminy (często bezpłatne) gazety zawierają płatne reklamy i ogłoszenia, nie tylko od przedsiębiorców lecz także od podmiotów publicznych. Wydaje się, że moment wejścia w życie rozporządzenia EMFA, pośrednio dotyczącego tych wrażliwych kwestii, jest najlepszym momentem na szersze rozwiązanie kwestii związanych z prowadzeniem działalności wydawniczej i reklamowej przez gminy, powiaty i województwa.

2.1. Obecne regulacje prawa polskiego

Polski system prawa nie przewiduje wprost zakazu wydawania prasy przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Analiza przepisów ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego wskazuje, iż prowadzenie działalności wydawniczej przez jednostki samorządu terytorialnego jest możliwe, niemniej z pewnymi ograniczeniami.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z Konstytucją RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, a cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ważne jest określenie statusu jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów korzystających z wolności działania środków społecznego przekazu, ściśle powiązanej z konstytucyjnym prawem wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jednostki samorządu terytorialnego wskazane zostały przez ustrojodawcę w rozdziale I Konstytucji RP obok innych form samorządu i sprawują one przede wszystkim władzę publiczną, a więc są podmiotami, wobec których sformułowany jest ogólny obowiązek poszanowania konstytucyjnych praw lub wolności. Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotu praw konstytucyjnych jest przedmiotem regulacji szczególnej, zawartej w art. 165 Konstytucji RP. Przepis ten wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, oraz że przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Na podstawie tego przepisu oraz funkcji samorządu terytorialnego w strukturze władz publicznych w orzecznictwie oraz w nauce prawa zdefiniowano status jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych prawa publicznego. W związku z tym uznać należy, że jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotami konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela³⁴. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP, a ich status podlega ochronie na podstawie innych mechanizmów konstytucyjnych, zawartych przede wszystkim w rozdziale VII Konstytucji RP³⁵. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, należy uznać, iż wykładnia przepisów Konstytucji RP musi przede wszystkim zapewniać odpowiednie gwarancje wolności prasy po stronie obywateli i

³³ Motyw 72 EMFA

³⁴ Zob. P. Czarny [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el.2021, art. 165

³⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14; postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05

społeczeństwa obywatelskiego. Jednostki samorządu terytorialnego, jako elementy struktury władzy publicznej, w sposób oczywisty nie korzystają w tym zakresie z tożsamości statusu. W szczególności jednostki samorządu terytorialnego nie są beneficjentami wolności prasy i innych środków społecznego przekazu. W nauce prawa konstytucyjnego wyrażono w związku z tym bardziej generalną wątpliwość, czy istnienie mediów o charakterze publicznym innych niż media objęte regulacją radiofonii i telewizji jest zgodne z aksjologią Konstytucji RP³⁶.

Przechodząc do określenia zadań jednostek samorządu terytorialnego, wskazać należy, iż zasady i formy prowadzenia gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, określa ustawa o gospodarce komunalnej. Art. 10 ust. 3 tej ustawy stanowi, że „*ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy (...)*”. Dalej, art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują promocję gminy. Analogiczne przepisy znajdują się również w ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa.

Wskazać nadto należy na art. 8 ust. 1 Prawa prasowego, który stanowi, że „*wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy*”.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż w obowiązującym stanie prawnym brak jest ustawowych barier dla prowadzenia działalności wydawniczej przez jednostki samorządu terytorialnego, które mogą być wydawcami w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo prasowe, pod tym jednak warunkiem, iż celem wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego ma być rozwój, promocja i informacja o działaniach samorządu. Ponadto, prowadzenie działalności wydawniczej musi służyć nadrzędnemu celowi jakim jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Należy wskazać, iż jedną z konstytucyjnych zasad odnoszących się do działalności samorządu jest zasada subsydiarności (pomocniczości), która stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać wyłącznie te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje. Również w kontekście naruszenia tej zasady należy oceniać działalność wydawniczą gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydawania przez nie prasy. Tym samym, należy wskazać, iż prowadzenie przez samorządy działalności podobnej do niezależnej prasy, konkurującej o te same przychody reklamowe, co prasa lokalna, stanowi naruszenie zasady pomocniczości.

Z powyższego niejasnego stanu prawnego wynikają następujące konsekwencje:

- w 2021 r. odnotowano w Polsce wydawanie 728 tytułów lokalnych i 868 lokalnych urzędowych, wypełniających definicję mediów samorządowych³⁷. Tendencja wskazuje na spadek liczby tytułów niezależnych od samorządów i jednoczesny wzrost tytułów samorządowych, co wskazuje na

³⁶ Zob. L. Garlicki, P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 14

³⁷ A. Andrysiak Media samorządowe. Patologia pod ochroną. Analiza celowa nr 7/2023, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

poważne naruszenie zasady pomocniczości i stanowi nieuczciwą konkurencję względem gazet lokalnych;

- wydawana przez samorządy prasa nie spełnia podstawowej kontrolnej funkcji prasy (tzw. „public watchdog”), a zatem nie urzeczywistnia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej, lecz stanowi często wybiórczy przekaz mający na celu atrakcyjne przedstawienie polityki aktualnych władz;
- według danych Stowarzyszenia Gazet Lokalnych, część prasy wydawana przez samorządy zawiera często płatne reklamy i ogłoszenia, co stanowi naruszenie zasady pomocniczości. Ponadto, z orzecznictwa Regionalnych Izb Obrachunkowych³⁸ wynika, że publikowanie płatnych reklam i ogłoszeń przez gazetę gminną nie stanowi realizacji zadania publicznego.
- prasa wydawana przez jednostki samorządu terytorialnego często nie jest w ogóle oznaczana jako finansowana ze środków samorządu terytorialnego, co może wprowadzać potencjalnego czytelnika w błąd co do bezstronności przekazu;
- nagminną praktyką jest bezpłatny kolportaż samorządowej prasy, przy czym w takiej prasie często znajdują się płatne reklamy, co stanowi czyn nieuczciwej konkurencji;
- koszty wydawania prasy samorządowej są niezwykle trudne do oszacowania ale budżety samorządów na działalność wydawniczą wydają się lawinowo rosnąć;
- częstą praktyką gmin jest również powoływanie się przez samorządy przy wydawaniu prasy (dzienników, dwutygodników, czy miesięczników), iż nie prowadzą działalności wydawniczej w rozumieniu przepisów Prawa prasowego, a jedynie w oparciu o przepisy istniejące w ustawach samorządowych. W praktyce oznacza to, że ograny jednostek samorządu terytorialnego nie czują się zobowiązane do realizacji obowiązków, które Prawo prasowe nakłada na wydawców, a zatem do stosowania przepisów dotyczących publikacji sprostowań, czy nawet rejestracji tytułu prasowego (jednostki samorządu nie rejestrują tytułów w sądzie okręgowym właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy);
- z danych Stowarzyszenia Gazet Lokalnych wynika również, iż niektóre samorządy korzystając z publicznych pieniędzy wydają prasę odpłatną.

2.2. Propozycja zmian prawnych

Aktywna działalność jednostek samorządu terytorialnego ma negatywny wpływ na rynki mediów lokalnych. Obecność tzw. mediów samorządowych znacząco utrudnia, a często uniemożliwia istnienie pluralistycznych i niezależnych mediów lokalnych. Taka działalność jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że społeczności lokalne są pozbawione mediów realizujących podstawowy obowiązek określony w art. 1 Prawa prasowego polegający na urzeczywistnianiu prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

W związku z powyższym, należy rozważyć wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia działalności medialnej (wydawania prasy oraz dostarczania usług medialnych w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji) przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty podległe tym jednostkom³⁹. Jednocześnie należy uszczelnić i doprecyzować regulacje w zakresie prowadzenia działalności wydawniczej przez jednostki samorządu terytorialnego, którą przewidują ustawy komunalne. W przypadku wprowadzenia takiego zakazu, należałoby dopuścić możliwość wydawania przez samorządy biuletynów informacyjnych, które należałoby zdefiniować w Prawie prasowym np. w ślad za Słownikiem języka polskiego, jako serwis informacji lub informator o działalności danej instytucji czy

³⁸ Stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie wydawania gazety gminnej

³⁹ Często zadanie wydawania prasy jednostki samorządu terytorialnego zlecają podległym sobie instytucjom np. bibliotekom

organizacji. Należy dokładnie wskazać w ustawie określoną liczbę wydań biuletynów w ciągu roku (proponuje się, aby było to maksymalnie 6 wydań rocznie) i zastrzec, iż nie mogą zawierać reklam (zarówno płatnych jak i bezpłatnych), komunikatów, ani ogłoszeń innych niż wskazanych w ustawie – Prawo prasowe. Wydaje się, że nie ma przeciwwskazań do tego aby gminy i inne jednostki zamieszczały w takich biuletynach np. ogłoszenia o przetargach czy też informację o naborach i wolnych stanowiskach pracy w urzędach. Kwestie te powinny zostać określone wyraźnie w ustawie.

Ponadto, należałoby wprowadzić obowiązek polegający na oznaczaniu, że dany biuletyn jest wydawany przez jednostkę samorządu terytorialnego lub na jej zlecenie w celu zapewnienia pełnej przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego należy zobowiązać do publikowania szczegółowego wykazu kosztów ponoszonych na wydawanie biuletynów informacyjnych na zasadach analogicznych do publikowania informacji o wydatkach publicznych na cele reklamy publicznej.

Projektowane zmiany będą miały znaczący wpływ na funkcjonowanie rynków prasy lokalnej, w tym przede wszystkim działalność obecnych mediów samorządowych. Konieczne będzie określenie długiego okresu *vacatio legis*, które umożliwi jednostkom samorządu terytorialnego zakończenie działalności medialnej, lub przeniesienie jej na inny podmiot. Należy także pamiętać, że w przypadku programów radiowych lub telewizyjnych konieczne może być przeprowadzenie postępowania dotyczącego zmiany koncesji. Proponuje się więc, aby pełen zakaz prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności na rynku mediów wszedł w życie po upływie roku od opublikowania ustawy.

Ocena koncentracji na rynku mediów

art. 22-23 EMFA

1.1. Wymogi EMFA

W poszczególnych państwach UE koncentracja na rynku mediów podlega różnym sposobom oceny z punktu widzenia jej wpływu na pluralizm mediów. Jak wskazane zostało w motywie 62 EMFA „*procedury kontroli transakcji rynkowych z punktu widzenia pluralizmu mediów, jeśli istnieją, również są zróżnicowane. Kontrola taka jest często przeprowadzana niezależnie przez organ regulacyjny ds. mediów (w drodze samodzielnej oceny) lub przez właściwy organ z udziałem organu regulacyjnego ds. mediów (w drodze przedstawienia opinii, która może mieć formę samodzielnego wkładu lub pisemnych uwag lub komentarzy w kontekście trwającej oceny)*”. Rozbieżności i brak koordynacji między przepisami i procedurami państw członkowskich mającymi zastosowanie do koncentracji na rynku mediów, mogą skutkować brakiem pewności prawa, a także prowadzić do zakłócenia konkurencji na wewnętrznym rynku usług medialnych.

Regulacje w zakresie koncentracji na rynku usług medialnych muszą zatem zapewniać ochronę pluralizmu mediów. Dlatego też, jednym z istotnych elementów regulacji niezbędnych dla zapewnienia pluralizmu mediów jest zapewnienie przez państwa członkowskie, niezależnie od oceny koncentracji kapitałowej przedsiębiorstw w ramach prawa konkurencji, właściwych przepisów i procedur umożliwiających ocenę koncentracji na rynku mediów pod względem jej możliwego znaczącego wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną. W związku z powyższym, art. 22 EMFA nakłada na państwa członkowskie obowiązki w zakresie stworzenia kryteriów zgłaszania i oceny wpływu koncentracji na rynku mediów na pluralizm i niezależność redakcyjną. Państwa członkowskie są zobowiązane do:

- określenia przejrzystych, obiektywnych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych regulacji dotyczących oceny koncentracji na rynku mediów;
- określenia zasad wcześniejszego zgłoszenia planowanej koncentracji przez strony mające uczestniczyć w takiej koncentracji;
- określenia kryteriów zgłaszania koncentracji na rynku mediów oraz przeprowadzania oceny wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną;
- określenia ram czasowych dla dokonywanych ocen koncentracji na rynku mediów.

W przypadku koncentracji na rynku mediów, która mogłaby mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego usług medialnych, projekt oceny (lub opinii) takiej koncentracji musiałby być skonsultowany z Europejską Radą Usług Medialnych.

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Zgodnie z art. 14 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. W art. 54 Konstytucji RP wprowadzono wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Szczególnie istotny z perspektywy rynku prasy jak i podmiotów obecnych na rynku nadawców telewizyjnych i radiowych jest art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane, a ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Szczególnie istotne znaczenie dla systemu oceny koncentracji ma unijne rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw. Rozporządzenie to określa zasady mające zastosowanie do koncentracji polegającej na powiązaniu ze sobą co najmniej dwóch przedsiębiorstw w drodze połączenia lub przejęcia. W art. 21 ust. 4 tego rozporządzenia wskazuje się, że państwa członkowskie mogą podejmować środki, w celu ochrony uzasadnionych interesów innych niż te, które są brane pod uwagę w ww. rozporządzeniu oraz są zgodne z ogólnymi zasadami i innymi przepisami prawa wspólnotowego. Tym samym, państwa członkowskie na podstawie ww. regulacji mogą tworzyć dodatkowe procedury mające na celu np. ocenę koncentracji pod kątem wpływu na pluralizm mediów. Polskie przepisy zawarte w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów są w pełni zgodne z powyższym rozporządzeniem, jednak nie zawierają one regulacji w zakresie oceny koncentracji, pod względem jej wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną.

Polski system prawny przewiduje dwa modele kontroli koncentracji kapitałowej na rynku medialnym:

- kontrola antymonopolowa (Prezes UOKiK);
- kontrola regulacyjna (KRRiT).

Należy podkreślić, że systemy te nie są spójne i działają niezależnie od siebie, nie dając dostatecznych gwarancji zapewnienia pluralizmu mediów. Kontrola antymonopolowa, którą sprawuje Prezes UOKiK dokonywana jest w oparciu o kryteria przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. głównie o kryterium wpływu koncentracji na konkurencję na rynku. Na podstawie obecnie obowiązujących regulacji, żaden organ administracji publicznej nie bada jednak wpływu koncentracji na pluralizm mediów.

Kontrola regulacyjna jest dokonywana przez KRRiT. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, koncesji nie udziela się w przypadku, gdy rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji niejawnych lub prowadziłoby do osiągnięcia przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Ww. ustawa reguluje również sytuacje, w których koncesja musi zostać cofnięta (art. 38 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji) oraz może zostać cofnięta (art. 38 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji). Do przesłanek gdy koncesja może zostać cofnięta, zalicza się sytuacje kiedy: rozpowszechnianie programu powoduje osiągnięcie przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym rynku właściwym w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad działalnością nadawcy przez inną osobę.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

1.3.1. Indywidualna kontrola koncentracji

Projektowane regulacje dotyczące zapewnienia pluralizmu mediów mają odnosić się do działalności całego sektora mediów. Zgodnie z art. 2 pkt 15 EMFA, koncentracja na rynku mediów oznacza koncentrację w rozumieniu art. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, z udziałem co najmniej jednego dostawcy usług medialnych lub jednego dostawcy platformy internetowej zapewniającej dostęp do treści medialnych. Tym samym, ocena wpływu koncentracji na rynku mediów na pluralizm i niezależność redakcyjną dotyczyć będzie nie tylko koncentracji odbywającej się *stricte* pomiędzy podmiotami działającymi na rynku medialnym, ale także koncentracji, w przypadku której co najmniej jeden z podmiotów działa na takim rynku.

Aby proponowane regulacje spełniły wszystkie cele stawiane przez EMFA, stosowne wydaje się objęcie zakresem podmiotowym obowiązkowej kontroli koncentracji wszystkich kategorii podmiotów działających na rynku medialnym. W związku z powyższym, proponuje się, aby projektowaną regulacją zostały objęte podmioty działające w poszczególnych segmentach rynku medialnego:

- dostarczania usług medialnych w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji;
- rozprowadzania programów w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji;
- dostarczania platform udostępniania wideo w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji;
- wydawania lub dystrybucji dzienników lub czasopism w rozumieniu Prawa prasowego;
- dostarczania platform internetowych w rozumieniu art. 3 lit i) rozporządzenia (UE) 2022/2065.

Projektowane regulacje będą więc dotyczyć nadawców programów radiowych lub telewizyjnych, podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie (VOD), operatorów sieci kablowych lub platform satelitarnych oraz innych podmiotów rozprowadzających programy, dostawców platform udostępniania wideo, dostawców platform internetowych zapewniających dostęp do treści medialnych, oraz wydawców lub dystrybutorów prasy (także prasy elektronicznej, np. informacyjnych portali internetowych).

Proponuje się aby zachować dotychczasowe zasady dotyczące kontroli koncentracji dokonywanej przez Prezesa UOKiK, z dodatkową modyfikacją, zgodnie z którą KRRiT zobligowana by była do wydawania opinii w przypadku gdy koncentracja dotyczyłaby co najmniej jednego podmiotu działającego na rynku mediów. Opinia KRRiT w zakresie wpływu koncentracji na pluralizm i niezależność redakcyjną obowiązkowo byłaby brana pod uwagę przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy dokonywaniu kapitałowej oceny koncentracji.

Tym samym, w przypadku gdy koncentracja dotyczyłaby co najmniej jednego podmiotu działającego na rynku mediów, Prezes UOKiK dokonując standardowej oceny koncentracji, zobligowany byłby do wystąpienia z wnioskiem do KRRiT o opinię czy planowana koncentracja nie wpłynęłaby na pluralizm i niezależność redakcyjną na rynku mediów. KRRiT zobligowana byłaby do wydania takiej opinii. Opinia KRRiT powinna uwzględniać następujące aspekty:

- wpływ koncentracji na rynek mediów, w szczególności skutki jakie będzie ona wywierać na kształtowanie opinii publicznej oraz różnorodność usług medialnych i oferty medialnej;
- gwarancje niezależności redakcyjnej, do których zaliczyć należy również istniejące lub planowane przez dostawców usług medialnych środki, mające na celu zagwarantowania niezależności decyzji redakcyjnych;
- skutki koncentracji dla stabilności gospodarczej podmiotów uczestniczących w koncentracji, przy równoczesnym uwzględnieniu czy podmioty te pozostałyby stabilne gospodarczo w przypadku jej braku, a także przy uwzględnieniu istnienia innych możliwych sposobów zapewnienia im stabilności gospodarczej;
- w stosownych przypadkach, ustalenia zawarte w rocznym sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat praworządności dotyczącym pluralizmu mediów i wolności mediów;
- w stosownych przypadkach, zobowiązania, które podmioty uczestniczące w koncentracji na rynku mediów mogą podjąć w celu ochrony pluralizmu mediów i niezależności gospodarczej.

Prezes UOKiK, przy dokonywaniu kapitałowej oceny koncentracji, zobowiązany byłby wziąć pod uwagę opinię KRRiT.

W ramach tego wariantu, należy również rozważyć możliwość nowelizacji przepisów dotyczących postępowań koncesyjnych. Proponuje się jednocześnie modyfikację przesłanek dotyczących możliwości odmowy udzielenia lub cofnięcia koncesji. W związku z tym, proponuje się modyfikację art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz 38 ust. 2 pkt 3 ustawy o radiofonii i telewizji, poprzez powiązanie przesłanek

dotyczących pozycji dominującej z siatką pojęciową stosowaną na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Obecnie obowiązujące w tym zakresie pojęcia (np. „na danym terenie” w art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz „pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu” w art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz 38 ust. 2 pkt 3) w sposób znaczący utrudniają prowadzenie postępowań w tym zakresie. Proponuje się więc, aby ustawa posługiwała się wyłącznie pojęciami definiowanymi na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, z którymi związane jest bogate orzecznictwo sądowe. Stosując proponowane pojęcia i kryteria, w toku postępowania koncesyjnego KRRiT będzie obowiązana do przeprowadzenia badania pozycji rynkowej, którą określa się m.in. poprzez udział w rynku oglądalności, reklamy oraz poprzez udział w rynku dostępu do częstotliwości służących do rozpowszechniania programu w sposób naziemny. Zastosowanie kryteriów wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwoli na odmowę przyznania koncesji lub jej cofnięcie, jeśli pozycja nadawcy na rynku właściwym będzie stanowiła istotne zagrożenie dla pluralizmu mediów.

Odmowa udzielenia koncesji będzie możliwa w przypadku, gdy jej udzielenie doprowadziłoby do umocnienia pozycji dominującej nadawcy na danym rynku właściwym. Na tym etapie postępowania nie jest bowiem możliwe jednoznaczne ustalenie, czy przyznanie koncesji doprowadziłoby do osiągnięcia pozycji dominującej (co wymagane jest przez obecnie obowiązującą ustawę). W toku postępowania koncesyjnego KRRiT będzie więc obowiązana do ustalenia, czy dany nadawca już osiągnął pozycję dominującą, a co za tym idzie, czy kolejna koncesja przyczyni się do umocnienia tej pozycji. Jeżeli KRRiT ustali pozycję dominującą danego nadawcy, będzie obowiązany do odmowy udzielenia kolejnej koncesji, której przyznanie doprowadziłoby do umocnienia tej pozycji.

Cofnięcie koncesji będzie możliwe w przypadku, gdy nadawca w związku z rozpowszechnianiem programu nadużywa pozycji dominującej na rynku właściwym. Cofnięcie koncesji w sytuacji, w której nadawca tylko posiada pozycję dominującą nie jest uzasadnione. Należy zauważyć, że mogą zaistnieć sytuacje, w których do osiągnięcia pozycji dominującej dochodzi z przyczyn niezależnych od nadawcy (np. opuszczenie rynku przez innego znaczącego nadawcę). Samo osiągnięcie pozycji dominującej nie musi też w każdym przypadku oznaczać zagrożenia dla konkurencji na rynku lub pluralizmu mediów. Wobec powyższego, uprawnienie KRRiT do podjęcia działań zaktualizuje się dopiero w sytuacji, w której nadawca rozpowszechniając dany program, zacznie nadużywać swojej pozycji dominującej.

Przeprowadzanie analizy wpływu danego podmiotu na rynek właściwy, wymaga zgromadzenia przez KRRiT szczegółowych danych dotyczących działalności innych podmiotów działających na rynku. Proponuje się więc dodanie do art. 10 nowego ust. 2a, przyznającego Przewodniczącemu KRRiT prawo do żądania od każdego nadawcy przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia postępowań. Przeprowadzenie pełnego i rzetelnego postępowania może również wymagać informacji znajdujących się w posiadaniu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Obecnie obowiązujący art. 73 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi podstawę do wymiany informacji pomiędzy różnego rodzaju organami regulacyjnymi, a Prezesem UOKiK. Proponuje się więc poszerzenie tej regulacji, poprzez przyznanie Przewodniczącemu KRRiT wyżej opisanych kompetencji tak, aby prowadząc postępowania koncesyjne miał on pełną wiedzę dotyczącą kształtu rynku właściwego w badanym zakresie.

1.3.2. Badanie pluralizmu mediów

Jednocześnie, KRRiT oprócz przeprowadzania indywidualnej oceny koncentracji na rynku mediów w zakresie oceny jej wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną, zobowiązany byłby do przeprowadzania okresowego monitoringu stanu rynku medialnego pod kątem pluralizmu oferty oraz niezależności redakcyjnej podmiotów medialnych. Proponuje się aby KRRiT dokonywał wyżej wskazanego monitoringu nie rzadziej niż raz na dwa lata. Przeprowadzany przez KRRiT monitoring

miałby na celu okresową ocenę stanu rynku medialnego w Polsce, analizę czy działające na polskim rynku media dostarczają zróżnicowaną pod względem opinii i poglądów ofertę, a także czy są niezależne redakcyjnie od podmiotów trzecich.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, tj. zakłócenia pluralizmu mediów lub niezależności redakcyjnej podmiotów działających na rynku mediów, KRRiT będzie mogła podjąć działania mające na celu przywrócenie prawidłowego funkcjonowania rynku medialnego lub zaproponować ustawodawcy konieczność dokonania nowelizacji przepisów ustawy, mającej na celu zwiększenie uprawnień regulacyjnych w celu zapewnienie pluralizmu mediów.

1.3.3. Postępowanie w przypadku koncentracji mogącej mieć wpływ na rynek wewnętrzny

W przypadku koncentracji na rynku mediów mogącej mieć wpływ na funkcjonowanie wewnętrznego rynku usług medialnych, krajowy regulator, tj. KRRiT będzie zobowiązany do wcześniejszej konsultacji dokonywanej oceny z Europejską Radą Usług Medialnych. Motyw 67 EMFA wskazuje, że *„Europejska Rada Usług Medialnych powinna być uprawniona do wydawania opinii na temat projektów ocen przygotowanych przez wyznaczone krajowe władze lub organy regulacyjne lub projektów opinii przygotowanych przez uczestniczące krajowe władze lub organy regulacyjne, gdy koncentracje na rynku mediów mogłyby wpłynąć na funkcjonowanie wewnętrznego rynku usług medialnych. Może mieć to miejsce, na przykład, w sytuacji, gdy takie koncentracje obejmują przejęcia dokonywane przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim lub prowadzące działalność transgraniczną lub przejęcia, których przedmiotem jest tego rodzaju przedsiębiorstw, lub gdy w wyniku danej koncentracji dostawcy usług medialnych uzyskają znaczny wpływ na kształtowanie opinii publicznej na danym rynku mediów, co może mieć skutki dla odbiorców na rynku wewnętrznym”*.

KRRiT będzie zatem zobowiązana do konsultacji projektu decyzji w sprawie koncentracji mogącej mieć wpływ na rynek wewnętrzny z Europejską Radą Usług Medialnych. Konsultacje takie będą musiały się odbyć przed wydaniem decyzji przez regulatora krajowego. Jednocześnie będzie on zobowiązany do uwzględnienia w jak największym stopniu opinii Europejskiej Rady Usług Medialnych. W przypadku niezastosowania się przez regulatora krajowego do opinii Europejskiej Rady Usług Medialnych, będzie on zobowiązany do przedstawienia swojego uzasadnionego stanowiska Europejskiej Radzie Usług Medialnych oraz Komisji Europejskiej.

Środki krajowe wpływające na dostawców usług medialnych

art. 21 EMFA

1.1. Wymogi EMFA

EMFA w art. 21 wprowadza minimalne wymogi dla przyjmowania przez państwa członkowskie środków legislacyjnych, regulacyjnych i administracyjnych, które mogą mieć wpływ na pluralizm mediów lub ich niezależność redakcyjną. Dostrzega się bowiem, że „niektóre środki mogą jednak utrudniać korzystanie ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w sektorze mediów lub czynić je mniej atrakcyjnym, ze szkodą dla pluralizmu mediów lub niezależności redakcyjnej dostawców usług medialnych działających na rynku wewnętrznym”⁴⁰.

Wszelkie środki, które mogą wpływać na pluralizm i niezależność mediów muszą więc być:

- należyście uzasadnione;
- proporcjonalne;
- przejrzyste;
- obiektywne;
- niedyskryminacyjne.

Dodatkowo, przyjmowane względem dostawców usług medialnych środki administracyjne, muszą być przyjmowane w ramach procedur, w których z góry ustalone są ich ramy czasowe. Dostawcy objęci środkami administracyjnymi muszą mieć prawo do odwołania się od ich stosowania do niezależnego organu odwoławczego, jeśli środki te dotyczą ich indywidualnie i bezpośrednio.

Jako przykładowe środki, które powinny uwzględniać wymogi określone w art. 21 EMFA wskazuje się w motywie 60 np. przepisy służące ograniczeniu własności przedsiębiorstw medialnych przez inne przedsiębiorstwa działające w sektorze mediów lub w sektorach niezwiązanych z mediami, a także decyzje związane z udzielaniem koncesji, takie jak cofnięcie koncesji dostawców usług medialnych lub utrudnianie ich udzielenia na kolejny okres, oraz decyzje dotyczące zezwoleń dla tych dostawców.

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Konieczność stosowania zasad określonych przez EMFA w znaczącym zakresie uregulowana jest już na poziomie prawa krajowego. Konstytucja RP w art. 22 wskazuje, że wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być wprowadzane wyłącznie z uwagi na ważny interes społeczny. Wszelkie regulacje prawne, o których mowa w art. 21 EMFA muszą więc, już na podstawie Konstytucji RP, być szczegółowo uzasadnione poprzez wykazanie interesu społecznego, którym służą. Szczegółowe wymogi dotyczące przygotowywania projektów wszelkiego rodzaju ustaw określone są w Regulaminie pracy Rady Ministrów, Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu RP.

Regulamin pracy Rady Ministrów przedstawia szczegółowe wymogi dla rządowych projektów aktów normatywnych w § 26-30, a także nakazuje przeprowadzanie konsultacji publicznych w odniesieniu do takich projektów. Regulacje te zapewniają spełnienie wymogów EMFA na etapie procedury legislacyjnej. Co więcej każdy zainteresowany może w toku konsultacji publicznych zgłosić swoje uwagi, w których wskaże ewentualne braki, a organ prowadzący postępowanie legislacyjne ma obowiązek

⁴⁰ Motyw 60 EMFA.

odniesienia się do takich uwag w raporcie podsumowującym konsultacje publiczne. Zbliżone regulacje w zakresie wymogów dla projektów aktów prawnych przewidują regulaminy Sejmu i Senatu RP. Można więc przyjąć, że w odniesieniu do opracowywania projektów środków legislacyjnych, obecnie obowiązujące prawo spełnia wymogi określone w EMFA. Niezależnie od tego, każdy organ prowadzący prace nad środkami legislacyjnymi, które mogą mieć wpływ na pluralizm lub niezależność redakcyjną mediów powinien, bezpośrednio stosując art. 21 EMFA, w ramach prowadzonych prac, zapewnić pełną zgodność projektu z wymogami określonymi w tym przepisie.

Jeśli chodzi o akty administracyjne i regulacyjne, w pierwszej kolejności należy wskazać, że rozróżnienie takie ciężko przenieść na poziom prawa polskiego. Wdrażając rozwiązania EMFA, należy więc stosować wymogi określone dla tego typu środków w odniesieniu do decyzji administracyjnych i ewentualnie innych aktów o podobnym charakterze, np. uchwał KRRiT. Indywidualne środki administracyjne, które mogą wpływać na pluralizm i niezależność mediów publicznych, mogą w polskim prawie być nakładane na podstawie decyzji KRRiT. Decyzje te wydawane są na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji, a w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie – na podstawie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Obie te ustawy określają wymogi jakie są stawiane decyzji administracyjnej jeśli chodzi o jej merytoryczną zawartość, tryb wydawania, zakres uzasadnienia oraz terminy związane z postępowaniem. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawa o radiofonii i telewizji przewidują także tryby odwoływania się od decyzji KRRiT do sądów.

Analiza obowiązujących w tym zakresie przepisów również pozwala na stwierdzenie, że spełniają one standardy wynikające z EMFA. Należy jednak zauważyć, że w ostatnich latach w praktyce stosowania niektórych przepisów przez KRRiT pojawiły się nieprawidłowości. Uwagę te odnieść należy przede wszystkim do postępowań w sprawie wydania koncesji na kolejny okres, które były prowadzone niezgodnie z terminami wynikającymi z ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Postępowanie w sprawie przedłużenia koncesji na nadawanie naziemne programu TVN7 trwało ponad 13 miesięcy a postępowanie w sprawie rekoncesji dla programu TVN24 (dotyczące koncesji na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy satelitarny) ponad 19 miesięcy. Zauważyć należy, iż w każdym z wyżej wymienionych stanów faktycznych decyzja w sprawie przedłużenia koncesji wydawana była w ostatnich dniach przed wygaśnięciem dotychczasowych koncesji, pomimo iż nadawca ubiegający się o rekoncesję składał wnioski w ustawowym terminie, tj. na ponad 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. Wskazać należy, iż w wyniku złożonej przez nadawcę skargi, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2023 r. (sygn. akt II GSK 2280/22), uznał, że Przewodniczący KRRiT dopuścił się rażącego naruszenia prawa przez wydłużenie postępowania o przedłużenie koncesji dla programu TVN7. Powyższe obrazuje, iż przedłużające się postępowania rekoncesyjne i wstrzymywanie się przez KRRiT z wydaniem odpowiedniej decyzji, wpływa na pewność prawa związaną z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej, a także może ograniczać pluralizm mediów.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

Mając na uwadze powyższą, pozytywną co do zasady, ocenę zgodności obecnych regulacji prawa polskiego z art. 21 EMFA, nie proponuje się daleko idących zmian, których wprowadzenie jest niezbędne z punktu widzenia pełnego wdrożenia EMFA do polskiego porządku prawnego. W zakresie regulacji, które obligatoryjnie należy wprowadzić do ustawy o radiofonii i telewizji w celu wypełnienia wymogów wynikających z art. 21 EMFA, proponuje się następujące działania:

- w celu zwiększenia pewności prawnej nadawców składających wnioski o udzielenie koncesji na kolejny okres, proponuje się wyznaczenie Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji terminu, w którym będzie miała obowiązek podjęcia uchwały. Jeżeli w terminie 3 miesięcy przed wygaśnięciem

koncesji KRRiT nie podejmie uchwały o udzieleniu koncesji albo o odmowie udzielenia koncesji, Przewodniczący KRRiT będzie obowiązany do wydania pozytywnej decyzji koncesyjnej.

- doprecyzowanie przepisów dotyczących udzielania koncesji na kolejny okres przez wskazanie, że wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres może być złożony nie wcześniej niż 24 miesiące i nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres należy złożyć najpóźniej na 12 miesięcy przed jej wygaśnięciem. Wielu nadawców składa wnioski o przedłużenie koncesji już na początku jej obowiązywania, co jest rozwiązaniem niecelowym – postępowanie jest wszczynane, mimo że ocena tak istotnych przesłanek w procesie koncesyjnym, jak dotychczasowe przestrzeganie przez nadawcę przepisów ustawy, jest możliwe dopiero po upływie przeważającej części okresu, na jaki przyznano koncesję. W celu zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania o udzielenie koncesji na kolejny okres wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym wnioski będzie można wnosić dopiero przed końcem terminu obowiązywania koncesji, ale w czasie umożliwiającym prawidłowe przeprowadzenie postępowania.
- wprowadzenie wymogu, aby każda decyzja administracyjna wydawana przez Przewodniczącego KRRiT była oparta o wydaną uprzednio uchwałę KRRiT. Włączenie całej KRRiT w proces wydawania decyzji przyczyni się do ograniczenia ich arbitralności, a także zapewni ich większy obiektywizm, który wymagany jest przez art. 21 EMFA.

Analizując przepisy ustawy o radiofonii i telewizji regulujące najważniejsze środki administracyjne, jakie stosowane są wobec nadawców działających na jej podstawie, należy rozważyć, czy obecnie obowiązujące przepisy dotyczące koncesji spełniają wszystkie wymogi określone w art. 21 EMFA. Należy bowiem zauważyć, że w obecnym kształcie rynku, utrzymywanie szczegółowych regulacji dotyczących koncesjonowania nadawania kablowego, czy satelitarnego może nie być już proporcjonalne, ani należycie uzasadnione.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy, zasadą jest konieczność uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Ustawa przewiduje wyjątki jedynie dla programów rozpowszechnianych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji oraz programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych. Analiza obowiązujących regulacji wskazuje, że obowiązki nałożone na podmioty, które chcą uzyskać koncesję na rozpowszechnianie programów drogą satelitarną lub kablową są nadmierne. Przedsiębiorca ubiegający się o taką koncesję musi bowiem spełnić wszystkie przesłanki wymienione w art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, mimo że rozpowszechnianie programów w ten sposób nie wiąże się z korzystaniem z krajowych zasobów częstotliwości, które są dobrem rzadkim. Nie ma zatem konieczności nakładania aż tak wielu obciążeń administracyjnych na podmioty chcące rozpowszechniać programy drogą satelitarną lub kablową. Stosowne w tym względzie wydaje się także wprowadzenie zmian mających na celu dostosowanie przepisów ustawy do zmian zachodzących na rynku medialnym oraz zmieniających się technologii.

Rozważyć więc należy znaczącą modyfikację zasad rozpowszechniania programów telewizyjnych i radiowych. Proponuje się, aby obowiązek uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów dotyczył wyłącznie programów rozpowszechnianych w sposób rozsiewczy naziemny. Wyłącznie programy rozpowszechniane w sposób rozsiewczy naziemny korzystają z krajowych zasobów częstotliwości, które są dobrem rzadkim – tylko wobec nich uzasadnione jest utrzymanie bardziej sformalizowanej procedury koncesyjnej. Proponuje się przy tym utrzymanie obecnej reguły, zgodnie z którą programy publicznej radiofonii i telewizji nie wymagają koncesji niezależnie od sposobu rozpowszechniania – możliwość rozpowszechniania programu przez nadawcę publicznego uzależniona jest od objęcia danego programu kartą powinności danego nadawcy.

Rozpowszechnianie programów telewizyjnych w każdy inny sposób wymagałoby uzyskania zezwolenia. Zezwolenie zastąpi więc zarówno koncesję na rozpowszechnianie programów drogą kablową lub satelitarną, jak również wpis do rejestru programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych. Zezwolenie, podobnie jak koncesja i wpis do rejestru, wydawane będzie na okres 10 lat. O uzyskanie zezwolenia będzie mogła się ubiegać ta sama kategoria podmiotów, która może obecnie uzyskać koncesję – w tym zakresie zastosowanie będzie miał art. 35 ustawy.

Procedura udzielania zezwolenia będzie przy tym dużo bardziej uproszczona niż obecna procedura koncesyjna. Przy ocenie możliwości rozpowszechniania programów innymi sposobami niż rozsiwaczy naziemny nie ma np. konieczności weryfikowania czy wnioskodawca ma możliwość dokonania koniecznych inwestycji i finansowania programu, a także oceny szczegółowych propozycji dotyczących treści programu. W konsekwencji zezwolenia dla tych kategorii programów nie muszą zawierać ani ściśle określonych warunków programowych, ani szczegółowych zapisów dotyczących technicznych sposobów rozpowszechniania.

Proponuje się, aby opłaty za udzielenie zezwolenia pozostały na obecnym poziomie – proponowana wysokość opłat za zezwolenie będzie więc taka sama, jak obecnie za udzielenie koncesji satelitarnej. Należy jednak zauważyć, że opłaty te już obecnie pozostają na niskim poziomie i nie stanowią znaczącego obciążenia dla nadawców.

Przestanki cofnięcia zezwolenia byłyby znacznie węższe niż ma to miejsce w odniesieniu do cofnięcia koncesji. Cofnięcie zezwolenia możliwe będzie w razie orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, bądź naruszania przepisów ustawy przez nadawcę (w przypadku gdy naruszenia będą miały charakter rażący, możliwe będzie natychmiastowe cofnięcie zezwolenia, w przypadku naruszeń mniejszej wagi – dopiero po nieskutecznym wezwaniu do zaprzestania naruszeń). Zezwolenie cofnąć będzie można również w sytuacjach, w których możliwe jest cofnięcie koncesji – określonych w art. 38 ust. 2 ustawy.

Wprowadzenie zmian w zakresie koncesji i zezwoleń na rozpowszechnianie programów nie jest niezbędne z punktu widzenia EMFA. Niemniej jednak, ich wprowadzenie bez wątplenia przyczyni się do stworzenia regulacji korzystniejszych z punktu widzenia pluralizmu mediów i ich niezależności.

Prawo odbiorców usług medialnych

art. 3 EMFA

1.1. Wymogi EMFA

Niezależne media odgrywają niezwykle ważną rolę w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. EMFA wskazuje przy tym, że media reprezentują „szybko zmieniający się i ważny pod względem gospodarczym sektor, a jednocześnie zapewniają dostęp do różnorodnych poglądów i są wiarygodnym źródłem informacji zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw, wypełniając w ten sposób w interesie ogólnym funkcję „strażnika publicznego” i stanowiąc niezbędny element procesu kształtowania opinii publicznej”⁴¹. Niezależne, pluralistyczne media są niezbędne dla „wspierania dyskursu publicznego i aktywności obywatelskiej, ponieważ szeroki wachlarz wiarygodnych źródeł informacji i wysokiej jakości dziennikarstwo umożliwiają obywatelom dokonywanie świadomych wyborów, w tym dotyczących stanu ich demokracji”⁴².

EMFA wskazuje więc, powołując się na art. 11 (dotyczący wolności wypowiedzi i informacji, a także wolności i pluralizmu mediów) i art. 22 (nakazujący poszanowanie różnorodności kulturowej) Karty Praw Podstawowych, że państwa członkowskie powinny szanować prawa odbiorców mediów do posiadania dostępu do różnorodnych i redakcyjnie niezależnych treści medialnych, a także zapewniać warunki w celu zagwarantowania tego prawa, z korzyścią dla wolnego i demokratycznego dyskursu.

Do obowiązków państw członkowskich należy więc tworzenie ram prawnych umożliwiających rozwój niezależnych pluralistycznych mediów, które będą zapewniały możliwość otrzymywania wartościowych, niezależnych treści medialnych przez odbiorców mediów.

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Konstytucja RP w art. 14 wprowadza gwarancje wolności wypowiedzi i wolności mediów. Regulacja ta zapewnia wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz wprowadza zakaz cenzury prewencyjnej mediów i koncesjonowania prasy. Regulacja ta stanowi fundament dla funkcjonowania niezależnych mediów na pluralistycznym rynku medialnym.

Dalsze regulacje, mające stanowić podstawę dla realizacji prawa obywateli do korzystania z wolnych i pluralistycznych mediów, wynikają z przepisów ustawy o radiofonii i telewizji oraz Prawa prasowego.

Prawo prasowe już wśród podstawowych celów stawianych przed prasą w art. 1 wskazuje, że urzeczywistnia ona prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Jednocześnie ustawa nakazuje organom państwowym działanie w sposób umożliwiający działalność redakcjom dzienników i czasopism, zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw. Cały system regulacji prasy wprowadzany przez Prawo prasowe ma przyczyniać się do rozwoju szerokiej, pluralistycznej oferty prasowej. Ustawa wprowadza daleko idące gwarancje swobody działalności prasowej począwszy od prostego systemu rejestracji prasy (w którym sąd może odmówić rejestracji wyłącznie z powodu konieczności ochrony nazwy istniejącego już tytułu prasowego) po szerokie prawa prasy i dziennikarzy oraz ich szczególną ochronę prawną.

⁴¹ Motyw 1 EMFA

⁴² Motyw 8 EMFA

Ustawa o radiofonii i telewizji wprowadza ustawową gwarancję niezależności nadawców (a także dostawców usług VOD) od wszelkiego rodzaju nacisków zewnętrznych, w szczególności w art. 13 i 14, które wskazują na samodzielność nadawcy w kształtowaniu programu oraz umożliwiają jej ograniczanie wyłącznie w drodze ustawy. Również w przypadku tej ustawy liczne przepisy składają się na system umożliwiający funkcjonowanie pluralistycznych mediów w Polsce. W ramach postępowania koncesyjnego bierze się pod uwagę konieczność ochrony pluralizmu na rynku medialnym⁴³. W przypadku programów rozpowszechnianych wyłącznie w internecie oraz audiowizualnych usług medialnych na żądanie brak jest konieczności uzyskania koncesji, a dostawca usługi musi jedynie zgłosić się do rejestru albo wykazu prowadzonego przez KRRiT, co skutkuje możliwością prowadzenia działalności przez każdy zainteresowany nią podmiot. Realizacji prawa odbiorców do dostępu do niezależnych i pluralistycznych mediów służą również obowiązki informacyjne nakładane na dostawców usług medialnych. Dzięki szerokiej informacji o strukturze właścicielskiej dostawcy usługi medialnej, jej odbiorcy mogą poznać powiązania pomiędzy poszczególnymi podmiotami i mogą kształtować swoje opinie w oparciu o informacje dostarczane przez różne, niepowiązane ze sobą podmioty.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

Polskie regulacje konstytucyjne i ustawowe uwzględniają wymagany przez EMFA obowiązek umożliwienia odbiorcom korzystania z pluralistycznych i niezależnych mediów. Powyższe regulacje pozostają w pełni zgodne z dyspozycją wynikającą z art. 3 EMFA. Możliwe i konieczne jest jednak wprowadzenie kolejnych regulacji prawnych, których celem będzie zwiększenie gwarancji istnienia niezależnych i pluralistycznych mediów w Polsce. Regulacje te będą wprowadzane w ramach wdrażania szczegółowych przepisów EMFA, w tym przede wszystkim:

- art. 22 dotyczącego kontroli koncentracji na rynku mediów;
- art. 25 dotyczącego przydziału środków publicznych na reklamę.

⁴³ Zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji koncesji nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programu przez wnioskodawcę mogłoby spowodować osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu.

Prawa dostawców usług medialnych

art. 4 EMFA

1. Swoboda prowadzenia działalności z poszanowaniem niezależności

1.1. Wymogi EMFA

Motyw 17 EMFA wskazuje na konieczność zapewnienia ochrony niezależności redakcyjnej i uczciwości zawodowej w bezpiecznym środowisku medialnym. W szczególności ma to znaczenie w przypadku dostawców usług medialnych dostarczających treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących. Jednocześnie EMFA wskazuje, że wśród państw Unii Europejskiej obserwuje się coraz większą ingerencję w niezależność redakcyjną poszczególnych dostawców usług medialnych. W motywie 18 wskazano, iż: *„taka ingerencja może mieć charakter bezpośredni lub pośredni, pochodzić ze strony państwa lub innych podmiotów, w tym organów publicznych, urzędników wybieranych, urzędników państwowych i polityków, i może służyć np. uzyskaniu korzyści politycznej”*.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż poszczególne państwa członkowskie UE, jak i sami dostawcy usług medialnych, przyjmują różne podejścia w kwestii zagwarantowania niezależności redakcyjnej, unijny ustawodawca przyjął za cel ujednoczenie podejścia do tej kwestii wśród państw członkowskich UE. Art. 4 EMFA zawiera gwarancje i prawa dostawców usług medialnych. W pierwszej kolejności wskazać należy na dwie kategorie gwarancji przyznawanych przez EMFA:

- prawo do prowadzenia działalności gospodarczej przez dostawców usług medialnych na rynku wewnętrznym;
- obowiązek poszanowania przez państwa członkowskie wolności redakcyjnej i niezależności dostawców usług medialnych przy prowadzeniu przez nich działalności.

Art. 4 ust. 1 EMFA gwarantuje dostawcom usług medialnych prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym bez ograniczeń innych niż przewiduje prawo Unii Europejskiej.

Art. 4 ust. 2 EMFA nakłada na państwa członkowskie obowiązek działania z poszanowaniem rzeczywistej wolności redakcyjnej i niezależności redakcyjnej dostawców usług medialnych przy prowadzeniu przez nich działalności zawodowej. Państwa członkowskie, w tym krajowe władze i organy regulacyjne, nie mogą ingerować w strategię redakcyjną lub decyzje redakcyjne dostawców usług medialnych ani próbować na nie wpływać.

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego, wraz z opinią w zakresie konieczności wdrożenia regulacji EMFA

Swoboda prowadzenia działalności na terenie UE jest gwarantowana przez Traktaty, a w Polsce przez Konstytucję i ustawy. Art. 56 TFUE stanowi, że ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Art. 22 Konstytucji RP stanowi natomiast, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zgodnie z art. 14 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Art. 54 ust. 2 Konstytucji stanowi, że cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie

prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Powyższe gwarancje zostały rozwinięte w ustawach. Art. 2 Prawa przedsiębiorców stanowi, że: „*podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach*”. Art. 2 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że odbiór krajowych i zagranicznych programów oraz audiowizualnych usług medialnych na żądanie, a także treści umieszczonych na platformach udostępniania wideo przeznaczonych przez ich dostawców do powszechnego odbioru, jest wolny, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Art. 13 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że nadawca kształtuje program samodzielnie i ponosi odpowiedzialność za jego treść. Ponadto, zgodnie z art. 14 ustawy o radiofonii i telewizji nałożenie na nadawcę obowiązku lub zakazu rozpowszechniania określonej audycji lub przekazu, może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy.

Ponadto, art. 2 Prawa prasowego stanowi, że organy państwowe zgodnie z Konstytucją RP stwarzają prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiające działalność redakcyjną dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw. Definicja wydawcy wynikająca z Prawa prasowego skutkuje tym, że wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ polityczny, przedsiębiorstwo publiczne, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek zawodowy. Powyższe oznacza, że *de facto* wydawcą na mocy polskich przepisów może być każdy⁴⁴. Za jedyne ograniczenie w kwestii wydawania prasy należy uznać art. 20 Prawa prasowego, który stanowi, że wydawanie prasy bez rejestracji jest sprzeczne z prawem (art. 45 Prawa prasowego stanowi, że kto wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji podlega karze grzywny). Należy przy tym wskazać, że sam obowiązek rejestracji prasy ma charakter niejako porządkowy i w żaden sposób nie narusza art. 14 czy art. 54 Konstytucji RP, który zakazuje cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania prasy. Sąd rejestrowy może odmówić rejestracji danego tytułu wyłącznie, gdy jego brzmienie jest takie same lub zbliżone do tytułu innego periodyku.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że polskie przepisy realizują gwarancje określone w art. 4 ust. 1 EMFA i nie ma konieczności dalszego ich wdrażania do polskiego porządku prawnego.

Kwestia przepisów dotyczących poszanowania wolności redakcyjnej, niezależności dostawców usług medialnych i istniejących gwarancji w tej kwestii w polskim ustawodawstwie medialnym jest przedmiotem analizy także przy omawianiu art. 3 i art. 6 EMFA, więc w tym miejscu należy tylko wskazać, iż przepis ten nie wymaga wprowadzania do polskiego porządku prawnego. Może być stosowany bezpośrednio.

2. Skuteczna ochrona źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji

2.1. Wymogi EMFA

W art. 4 ust. 3 EMFA nałożono na państwa członkowskie UE obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony źródeł i poufności komunikacji. Oznacza to, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia skutecznych mechanizmów ochrony źródeł dziennikarskich jak również ochrony

⁴⁴ W doktrynie podkreśla się, że przepis art. 8 Prawa prasowego jest regulacją zbędną, bo nie wprowadza definicji wydawcy, a jedynie przesądza o tym, że każdy może nim być. (B. Kosmus, G. Kuczyński (red.) Prawo prasowe. Komentarz, wyd. 3 Warszawa 2018, s. 138

poufności komunikacji, co oznacza, że mają obowiązek niepodejmowania żadnego z poniższych środków, tj. nie mogą, poza określonymi dalej w przepisach wyjątkami:

- zobowiązywać dostawców usług medialnych lub ich personelu redakcyjnego do ujawniania informacji dotyczących źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji lub umożliwiających identyfikację źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji, ani zobowiązywać do ujawniania takich informacji osób, które ze względu na swoje regularne lub zawodowe kontakty z dostawcą usług medialnych lub jego personelem redakcyjnym, mogą je posiadać;
- pozbawiać wolności, nakładać kar, zatrzymywać lub dokonywać oględzin w odniesieniu do dostawców usług medialnych lub ich personelu redakcyjnego, poddawać ich, lub ich lokali korporacyjnych lub prywatnych, nadzorowi lub dokonywać przeszukania i zajęcia w celu uzyskania informacji dotyczących źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji, lub umożliwiających identyfikację źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji, ani pozbawiać wolności, nakładać kar, zatrzymywać lub dokonywać oględzin w odniesieniu do osób, które ze względu na swoje regularne lub zawodowe kontakty z dostawcą usług medialnych lub jego personelem redakcyjnym, mogą posiadać informacje dotyczące źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji lub umożliwiającej identyfikację źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji;
- stosować oprogramowania do inwazyjnego nadzoru w odniesieniu do fizycznego, cyfrowego urządzenia, maszyny lub narzędzia wykorzystywanego przez dostawców usług medialnych, ich personel redakcyjny lub osoby, które ze względu na swoje regularne lub zawodowe kontakty z dostawcą usług medialnych lub jego personelem redakcyjnym, mogą posiadać informacje dotyczące źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji lub umożliwiającej identyfikację źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji.

Należy przy tym zaznaczyć, że opisane wyżej, przewidywane przez rozporządzenie gwarancje, nie mają charakteru bezwzględnych. Państwa członkowskie mogą, na zasadzie odstępstwa, podejmować odpowiednie środki opisane w dwóch pierwszych punktach, po spełnieniu następujących warunków:

- środek ten został przewidziany w prawie Unii lub prawie krajowym;
- jest zgodny z art. 52 ust. Karty Praw Podstawowych i innymi odpowiednimi przepisami prawa Unii;
- jest w danym przypadku uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym i proporcjonalny;
- został podjęty po uzyskaniu uprzedniego zezwolenia organu sądowego lub niezależnego i bezstronnego organu decyzyjnego lub, w należycie uzasadnionych wyjątkowych i pilnych przypadkach, zostanie później zatwierdzony bez zbędnej zwłoki przez takie organy.

Na zasadzie odstępstwa, państwa członkowskie mogą również stosować oprogramowanie do inwazyjnego nadzoru pod warunkiem, że:

- jego stosowanie jest zgodne z warunkami wymienionymi w EMFA;
- jest ono stosowane do celów postępowania przygotowawczego w sprawie osoby z personelu redakcyjnego dostawcy usług medialnych lub osób posiadających zawodowe lub regularne związki z dostawcą, w związku z:
 - przestępstwami wymienionymi w art. 2 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zagrożonymi w danym państwie członkowskim karą pozbawienia wolności lub środkiem polegającym na pozbawieniu wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej 3 lat; lub
 - innymi poważnymi przestępstwami zagrożonymi w danym państwie członkowskim karą pozbawienia wolności lub środkiem polegającym na pozbawieniu wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej pięciu lat, zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego.

Najdalej idące środki związane ze stosowaniem oprogramowania do inwazyjnego nadzoru mogą być stosowane wyłącznie, gdy żaden inny środek nie byłby odpowiedni i wystarczający do uzyskania potrzebnych informacji. Jednocześnie rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek, by

środki te były poddawane przeglądowi przez organ sądowy lub niezależny bezstronny organ decyzyjny. Organy te mają za zadanie ustalić czy w dalszym ciągu są spełnione warunki uzasadniające ich stosowanie.

Ponadto, art. 4 ust. 8 EMFA gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego, w przypadku działań podejmowanych niezgodnie z wymogami określonymi w tym artykule. Jednocześnie w art. 4 ust. 9 EMFA zapewniono poszanowanie zakresu odpowiedzialności państw członkowskich określonych w TFUE.

2.2. Obecne regulacje prawa polskiego wraz z opinią w zakresie konieczności wdrożenia regulacji EMFA

2.2.1. Ochrona źródeł dziennikarskich i poufnej komunikacji

W pierwszej kolejności należy przywołać art. 49 Konstytucji RP, który wskazuje na tajemnicę sfery komunikowania się, na którą składają się prawo do nieujawniania treści przekazu, prawo do nieujawniania faktu, że się przekaz otrzymało, a także zakaz zdobywania wiedzy o treści przekazu bez zgody adresata, który ma zastosowanie również względem organów władzy publicznej.

Należy wskazać, iż w obecnie obowiązującym Prawie prasowym znajduje się już regulacja mająca na celu ochronę źródeł dziennikarskich. Zgodnie z art. 15 ust. 1 autorowi materiału prasowego przysługuje prawo zachowania w tajemnicy swego nazwiska. Art. 15 ust. 2 stanowi, że dziennikarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy:

- danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze, jak również innych osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych;
- wszelkich informacji, których ujawnienie mogłoby naruszać chronione prawem interesy osób trzecich.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 3 obowiązek, o którym mowa w ust. 2, dotyczy również innych osób zatrudnionych w redakcjach, wydawnictwach prasowych i innych prasowych jednostkach organizacyjnych.

W doktrynie jednoznacznie podkreśla się, że uregulowana w art. 15 Prawa prasowego tajemnica dziennikarska nie jest uprawnieniem dziennikarza, a wprost przeciwnie – jego obowiązkiem. Należy przy tym wskazać, iż zasada ochrony dziennikarskich źródeł jest uznawana za jeden z podstawowych elementów składających się na zasadę swobody wypowiedzi (wolności prasy), wyrażoną w art. 10 EKPCz. Orzecznictwo ETPCz wskazuje, iż nakaz ujawnienia dziennikarskich źródeł informacji odstraszałby potencjalne źródła w pomaganiu prasie wykonywania roli „publicznego kontrolera” (*public watchdog*), mającego w sposób dokładny i wiarygodny informować społeczeństwo o sprawach o znaczeniu publicznym.

Art. 16 ust. 1 Prawa prasowego stanowi, że dziennikarz jest zwolniony od zachowania tajemnicy zawodowej, o której mowa w art. 15 ust. 2, w razie gdy informacja, materiał prasowy, list do redakcji lub inny materiał o tym charakterze, dotyczy przestępstwa określonego w art. 240 § 1 Kodeksu

karnego⁴⁵ albo autor lub osoba przekazująca taki materiał wyłącznie do wiadomości dziennikarza wyrazi zgodę na ujawnienie jej nazwiska lub tego materiału. Zgodnie z art. 16 ust. 2 zwolnienie to dotyczy również innych osób zatrudnionych w redakcjach, wydawnictwach prasowych i innych prasowych jednostkach organizacyjnych.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać jeszcze na kwestię ochrony prawa do tajemnicy dziennikarskiej w procesie karnym. Zgodnie z art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego, osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator dla dobra wymiaru sprawiedliwości zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Na postanowienie w tym przedmiocie przysługuje zażalenie. Art. 180 § 3 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że zwolnienie dziennikarza od obowiązku zachowania tajemnicy nie może dotyczyć danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze, jak również identyfikacji osób udzielających informacji opublikowanych lub przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych. Art. 180 § 4 Kodeksu postępowania karnego stanowi z kolei, że przepisu § 3 nie stosuje się, jeżeli informacja dotyczy przestępstwa, o którym mowa w art. 240 § 1 Kodeksu karnego.

Tym samym należy wskazać, iż dziennikarz jest zwolniony od zachowania tajemnicy zawodowej, o której mowa w art. 15 ust. 2 Prawa prasowego, wyłącznie wtedy gdy informacja, materiał prasowy, list do redakcji lub inny materiał o tym charakterze dotyczy przestępstwa określonego w art. 240 § 1 Kodeksu karnego albo autor lub osoba przekazująca taki materiał wyłącznie do wiadomości dziennikarza wyrazi zgodę na ujawnienie jej nazwiska lub tego materiału. Należy przy tym wskazać, że przestępstwa wymienione w art. 240 Kodeksu karnego obejmują czyny o dużym stopniu społecznej szkodliwości i znacznym ciężarze gatunkowym.

Powyższe wskazuje na daleko idącą w polskim ustawodawstwie ochronę tajemnicy dziennikarskiej, która nie ma jednak charakteru bezwzględnej.

Odnosząc się do kwestii poufności komunikacji, należy wskazać na obowiązujące przepisy Prawa telekomunikacyjnego w tym zakresie. Art. 159 Prawa telekomunikacyjnego zawiera regulacje dotyczące tzw. tajemnicy telekomunikacyjnej. Poza szczegółowym określeniem zakresu tajemnicy telekomunikacyjnej stanowi on, że zakazane jest zapoznawanie się, utrwalanie, przechowywanie, przekazywanie lub inne wykorzystywanie treści lub danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną przez osoby inne niż nadawca i odbiorca komunikatu, chyba że:

- będzie to przedmiotem usługi lub będzie to niezbędne do jej wykonania;
- nastąpi za zgodą nadawcy lub odbiorcy, których dane te dotyczą;
- dokonanie tych czynności jest niezbędne w celu rejestrowania komunikatów i związanych z nimi danych transmisyjnych, stosowanego w zgodnej z prawem praktyce handlowej dla celów zapewnienia dowodów transakcji handlowej lub celów łączności w działalności handlowej;
- będzie to konieczne z innych powodów przewidzianych ustawą lub przepisami odrębnymi.

Z wyjątkiem przypadków określonych ustawą, ujawnianie lub przetwarzanie treści albo danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną, narusza obowiązek zachowania tajemnicy telekomunikacyjnej.

⁴⁵ Zgodnie z 240 §1 Kodeksu karnego „kto, mając wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118, art. 118a, art. 120-124, art. 127, art. 128, art. 130, art. 134, art. 140, art. 148, art. 148a, art. 156, art. 163, art. 166, art. 189, art. 197 § 3-5, art. 198, art. 200, art. 252 lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie zawiadamia niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

W tym miejscu należy przywołać obowiązujący art. 237 § 5 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym urzędy i instytucje prowadzące działalność telekomunikacyjną oraz przedsiębiorca telekomunikacyjny w rozumieniu Prawa telekomunikacyjnego, obowiązani są umożliwić wykonanie postanowienia sądu lub prokuratora w zakresie przeprowadzenia kontroli rozmów telefonicznych oraz zapewnić rejestrowanie faktu przeprowadzenia takiej kontroli.

W odniesieniu do art. 4 ust. 3 lit. b) EMFA należy wskazać na przywołane powyżej przepisy dotyczące ochrony źródeł w Prawie prasowym jak również obowiązujące w Polsce przepisy Kodeksu postępowania karnego w tym zakresie, a w szczególności obowiązującą w ustawie karnoprosowej zasadę subsydiarności, którą szczególnie trzeba mieć na względzie stosując środki przymusu.

Reasumując, należy stwierdzić, że polskie przepisy są w pełni zgodne ze standardami wynikającymi z EMFA z uwagi na istniejące już w prawie polskim wystarczające ogólne gwarancje w ustawie karnej i karnoprosowej.

2.2.2. Ograniczenia w stosowaniu oprogramowania do inwazyjnego nadzoru

Art. 4 ust. 3 EMFA wprowadza dodatkową gwarancję w zakresie możliwości stosowania wobec osób wskazanych w ww. ustępach, zdefiniowanego w art. 2 ust. 20 EMFA, oprogramowania do inwazyjnego nadzoru, które oznacza: *„produkt zawierający elementy cyfrowe zaprojektowane konkretnie do celów wykorzystania słabych punktów innych produktów zawierających elementy cyfrowe, w wyniku czego możliwy jest niejawnny nadzór osób fizycznych lub prawnych polegający na monitorowaniu, pozyskiwaniu, gromadzeniu i analizowaniu – w tym w sposób niezróżnicowany – danych pochodzących z takich produktów lub od osób fizycznych lub prawnych używających takich produktów”*.

Kontrola i utrwalanie rozmów w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania karnego

Rozdział 26 Kodeksu postępowania karnego zatytułowany *„Kontrola i utrwalanie rozmów”* zawiera przepisy regulujące dopuszczalność stosowania tzw. podsłuchu. W doktrynie⁴⁶ wskazuje się, że chociaż zamieszczona w rozdziale 26 zatytułowanym *„Kontrola i utrwalanie rozmów”* regulacja zezwala sądowi, a w wyjątkowych przypadkach prokuratorowi, na zarządzenie kontroli i utrwalanie rozmów telefonicznych, to zgodnie z treścią art. 241 Kodeksu postępowania karnego, przepisy tego rozdziału stosuje się odpowiednio do kontroli oraz utrwalania przy użyciu środków technicznych treści innych niż rozmowy telefoniczne przekazów informacji. Powyższe pozwala na wniosek, że przepisy te mają zastosowanie do kontroli i utrwalania wszelkiego rodzaju przekazu w telekomunikacji.

Zgodnie z art. 237 § 1 Kodeksu postępowania karnego po wszczęciu postępowania sąd, na wniosek prokuratora, może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa. Zgodnie natomiast z art. 237 § 2 Kodeksu postępowania karnego w wypadkach niecierpiących zwłoki kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych może zarządzić prokurator, który jest obowiązany zwrócić się w terminie 3 dni do sądu z wnioskiem o zatwierdzenie postanowienia. Sąd wydaje postanowienie w przedmiocie wniosku w terminie 5 dni na posiedzeniu bez udziału stron⁴⁷. Jednocześnie przepisy art. 237 § 3 Kodeksu postępowania karnego określają katalog przestępstw, w przypadku których dopuszczalne jest utrwalanie rozmów telefonicznych.

⁴⁶ B. Kosmus, G. Kuczyński (red.) Prawo prasowe. Komentarz, wyd. 3 Warszawa 2018

⁴⁷ W wypadku niezatwierdzenia postanowienia prokuratora, sąd w postanowieniu wydanym w przedmiocie wniosku zarządza zniszczenie wszystkich utrwalonych zapisów. Zaskarżenie postanowienia wstrzymuje jego wykonanie.

Należy zatem wskazać, iż zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, przesłankami, których kumulatywne zaistnienie powoduje, iż możliwe jest stosowanie podsłuchu telekomunikacyjnego są:

- wszczęcie postępowania karnego (art. 237§ 1 Kodeksu postępowania karnego);
- dążenie do wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa;
- stwierdzenie, że toczące się postępowanie lub uzasadniona obawa popełnienia nowego przestępstwa dotyczy wymienionych w art. 237 § 3 Kodeksu postępowania karnego czynów⁴⁸.

Przepisy kodeksu postępowania karnego określają również szczegółowe warunki i czas trwania kontroli. Jednocześnie, z uwagi na fakt, iż podsłuch należy do tzw. środków przymusu wskazuje się, że należy przy jego stosowaniu uwzględnić wypracowane przez doktrynę zasady proporcjonalności, obejmujące trzy dyrektywy:

- stosowanie właściwego środka tj. takiego, który nadaje się do osiągnięcia określonego celu;
- stosowanie tego spośród przewidzianych przez ustawę środków karnoprosesowych, który w danym przypadku jest łagodniejszy, w mniejszym stopniu wkracza w sferę praw obywatelskich;
- stosowanie takiego środka, który nie powoduje szkód oczywiście nieproporcjonalnych do zamierzonego skutku⁴⁹.

Powyższe oznacza, że jest to środek na tyle ingerujący w sferę swobód i praw obywatelskich, że należy sięgnąć po niego wtedy, gdy inne środki okażą się mało skuteczne.

Kontrola operacyjna

Należy wskazać również na przepisy dotyczące kontroli operacyjnej, która jest wykonywana w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Policję i inne służby m.in. Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencję Wywiadu.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o Policji, przy czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw szczegółowo wymienionych w ww. przepisie, **gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne, sąd okręgowy może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną**, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, Komendanta CBŚP, Komendanta BSWP albo Komendanta CBZC, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, albo na pisemny wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji.

Przedmiotowy wniosek, wraz z materiałami uzasadniającymi potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej, składany jest do sądu okręgowego właściwego miejscowo ze względu na siedzibę składającego wniosek. W przypadku potrzeby zarządzenia **kontroli operacyjnej wobec osoby podejrzanej lub oskarżonego, we wniosku organu Policji, o którym mowa w ust. 1, o zarządzenie kontroli operacyjnej zamieszcza się informację o toczącym się wobec tej osoby postępowaniu.**

Kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:

- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;

⁴⁸ Gabriela Musialik, Dopuszczalność stosowania podsłuchu telekomunikacyjnego w stosunku do osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej na gruncie Kodeksu postępowania karnego z 1997 r., *Palestra* 42/11-12 (491-492) s. 88 i n

⁴⁹ Tamże, s. 88

- uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Analogiczne przepisy zawierają również inne ustawy o służbach m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencji Wywiadu. Należy wskazać, że polskie ustawodawstwo w odniesieniu do prowadzenia kontroli operacyjnej nie wprowadzało szczególnej regulacji czy też ograniczeń dotyczących dziennikarzy. Podlegają oni ochronie na zasadach ogólnych, które wydaje się być jednak zgodne z zasadami określonymi w EMFA.

Jak zostało to wyżej wskazane, stosowana przez Policję i inne służby kontrola operacyjna może być stosowana tylko i wyłącznie w przypadku enumeratywnie wskazanych w ustawach przestępstw, za zgodą i pod kontrolą właściwego Sądu Okręgowego oraz po wykazaniu, że inne środki okazały się nieprzydatne lub nieskuteczne.

EMFA regulując kwestię dopuszczalności stosowania środków określonych w art. 4 ust. 3, wskazuje na warunki, jakimi powinny się kierować państwa członkowskie (a w praktyce sąd lub prokurator), stosując takie środki wobec dziennikarzy. Jednocześnie przepisy EMFA wskazują również na konieczność stopniowania możliwości zastosowania danego środka. EMFA nakazuje kierowanie się takimi przesłankami jak m.in. uzasadnienie nadrzędnym interesem publicznym i proporcjonalność. Powyższe wpisuje się w ogólne gwarancje procesowe, które polskie prawo karne określa względem stosowania środków zapobiegawczych i środków przymusu.

Należy wskazać, że wyjątki przewidziane przepisem art. 4 ust. 4 rozporządzenia EMFA, w zakresie w jakim przewidują odstępstwa od zasady poufności komunikacji między dostawcą a osobowym źródłem informacji, zakazu stosowania kar czy prowadzeniu czynności procesowych w celu pozyskania tych informacji czy zakazu stosowania inwazyjnego oprogramowania, muszą mieć charakter ustawowy, proporcjonalny i podlegać sądowej kontroli. Jak wskazano powyżej, wszystkie te elementy dotyczą aktualnie obowiązujących przepisów krajowych w zakresie prawa karnego i nie wymagają zmian w związku z wejściem w życie rozporządzenia EMFA.

Obowiązki dostawców usług medialnych

Art. 6 EMFA

1. Informacja o strukturze właścicielskiej mediów

1.1. Wymogi EMFA

EMFA w motywie 32 wskazuje, że *„istotne jest, aby odbiorcy usług medialnych wiedzieli z całą pewnością, kto jest właścicielem mediów i kto stoi za mediami, tak aby mogli identyfikować i rozumieć potencjalny konflikt interesów. Stanowi to warunek wstępny kształtowania świadomych opinii, a w konsekwencji aktywnego uczestnictwa w demokracji. Taka przejrzystość jest również skutecznym narzędziem zniechęcającym do ingerowania w niezależność redakcyjną, a co za tym idzie ograniczającym ryzyko takiej ingerencji”*.

W związku z powyższym regulacje EMFA nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przepisów zapewniających przejrzystość właścicielską mediów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 EMFA dostawcy usług medialnych muszą zapewnić odbiorcom swoich usług informacje na temat:

- nazwy i danych kontaktowych;
- nazwy bezpośrednich lub pośrednich właścicieli posiadających udziały umożliwiające im wywieranie wpływu na działalność i podejmowanie strategicznych decyzji, w tym na temat bezpośredniego lub pośredniego udziału własnościowego państwa lub organu lub podmiotu publicznego;
- imienia i nazwiska albo imion i nazwisk beneficjentów rzeczywistych;
- całkowitej rocznej kwoty środków publicznych przydzielonej im na reklamę państwową i całkowitej rocznej kwoty przychodów z reklam pochodzącej od organów lub podmiotów publicznych państw trzecich.

Jak wskazane zostało dalej w motywie 32 EMFA *„takie informacje są niezbędne, aby odbiorcy usług medialnych mogli rozumieć i analizować potencjalne konflikty interesów, w tym w przypadku zajmowania eksponowanych stanowisk politycznych przez właścicieli mediów, jest to bowiem warunek wstępny zdolności odbiorców do oceny wiarygodności otrzymywanych informacji. Można to osiągnąć tylko wtedy, gdy odbiorcy usług medialnych mają do dyspozycji – w formie przyjaznej dla użytkownika – aktualne informacje na temat własności mediów, w szczególności w momencie, gdy oglądają, odsłuchują lub czytają treści medialne, co pozwala im umieścić te treści we właściwym kontekście i wyrobić sobie na ich podstawie odpowiednią opinię”*. Tym samym istotne jest zagwarantowanie odbiorcom usług medialnych stałego i łatwego dostępu do danych, dotyczących struktury właścicielskiej podmiotów medialnych. Informacje te są istotnym narzędziem edukacji medialnej, wpływającym na świadomość odbiorców treści medialnych, co do szerszego kontekstu publikowanych przez podmioty medialne treści. Zgodnie z art. 6 ust. 2 EMFA, państwa członkowskie mają także zapewniać dostęp do baz danych dotyczących własności mediów.

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Już obecnie polskie regulacje prawne w dużej mierze spełniają wymogi określone przez EMFA dotyczące zapewnienia przejrzystych i łatwo dostępnych informacji o strukturze właścicielskiej dostawców usług medialnych. Wskazać należy, iż ustawa o radiofonii i telewizji określa wymogi w zakresie obowiązków informacyjnych dla:

- nadawców (art. 14a ustawy o radiofonii i telewizji);
- dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie (art. 47c ustawy o radiofonii i telewizji);
- dostawców platform udostępniania wideo (art. 47m ustawy o radiofonii i telewizji).

Wszystkie wyżej wskazane podmioty zobowiązane są już obecnie do zapewnienia odbiorcom łatwego, bezpośredniego i stałego dostępu do informacji o:

- nazwie programu, audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, platformy udostępniania wideo;
- nazwie nadawcy, podmiotu dostarczającego audiowizualną usługę medialną na żądanie lub platformę udostępniania wideo;
- imionach i nazwiskach osób wchodzących w skład organów nadawcy, podmiotu dostarczającego audiowizualną usługę medialną na żądanie lub platformę udostępniania wideo;
- adresie siedziby danego podmiotu oraz danych kontaktowych;
- najważniejszych udziałowcach lub akcjonariuszach (w przypadku spółek prawa handlowego);
- beneficjentach rzeczywistych danego dostawcy ujawnionych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych;
- wszystkich dostarczanych przez niego usługach medialnych, platformach udostępniania wideo oraz wydawanych przez niego dziennikach lub czasopismach⁵⁰.

Obecnie obowiązujące przepisy Prawa Prasowego, a w szczególności art. 27, który reguluje tzw. stopkę redakcyjną (*impressum*) nakładają na prasę pewne obowiązki informacyjne. Zgodnie z art. 27 ust. 1 Prawa Prasowego na każdym egzemplarzu druków periodycznych, serwisów agencyjnych oraz innych podobnych druków prasowych należy w widocznym i zwyczajowo przyjętym miejscu podać:

- nazwę i adres wydawcy lub innego właściwego organu,
- adres redakcji oraz imię i nazwisko redaktora naczelnego,
- miejsce i datę wydania,
- nazwę zakładu wykonującego dany druk prasowy,
- międzynarodowy znak informacyjny oraz
- bieżącą numerację.

Ustawodawca wskazał, iż *ratio legis* powyższego przepisu było zapewnienie czytelnikom prasy pełnej informacji na temat danej publikacji. W tym przede wszystkim umożliwienie identyfikacji osoby ponoszącej odpowiedzialność prawną za treść opublikowanych materiałów, stanowiące istotne ułatwienie dla osób, których dobra prawne zostały naruszone lub zagrożone w danym periodyku⁵¹.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

EMFA nakłada obowiązki informacyjne na wszystkie podmioty będące dostawcami usług medialnych w rozumieniu art. 2 pkt 2 EMFA. Dlatego też pełne wdrożenie EMFA do polskiego porządku prawnego wymagać będzie zmian w zakresie usług innych niż audiowizualne, wobec których ustawa o radiofonii i telewizji wdraża wszelkie wymogi EMFA odnoszące się do przejrzystości struktury właścicielskiej. Konieczna jest więc nowelizacja art. 27 Prawa prasowego, który reguluje obowiązki informacyjne wydawców prasy.

EMFA nakłada na wydawców prasy analogiczne obowiązki informacyjne jak te dotyczące nadawców, dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz dostawców platform udostępniania

⁵⁰ Obowiązek dotyczący wskazania innych świadczonych usług oraz wydawanych dzienników i czasopism dotyczy również takich usług świadczonych przez inne podmioty wchodzące w skład tej samej grupy kapitałowej.

⁵¹ B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Prawo prasowe. Komentarz., wyd. 3, Warszawa 2018, s. 406

wideo. Tym samym wydawcy prasy na podstawie znowelizowanego art. 27 Prawa prasowego będą zobowiązani do zapewnienia łatwego i bezpośredniego dostępu do następujących informacji:

- nazwy wydawanego tytułu prasowego;
- nazwy wydawcy oraz danych kontaktowych;
- imion i nazwisk osób wchodzących w skład organów wydawcy;
- adresu siedziby wydawcy;
- danych identyfikujących beneficjentów rzeczywistych wydawcy;
- listy wszystkich wydawanych przez niego tytułów prasowych, dostarczanych usług medialnych oraz platform udostępniania wideo, a także ww. usług świadczonych przez inne podmioty wchodzące w skład tej samej grupy kapitałowej;
- informacji dotyczących imion i nazwisk lub nazw wspólników, udziałowców lub akcjonariuszy w zakresie analogicznym do tego, jak informacje te udostępniają dostawcy usług medialnych w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji (w przypadku wydawców prowadzących działalność gospodarczą w formie spółki handlowej).

W przypadku obecnych obowiązków informacyjnych nakładanych na dostawców usług audiowizualnych, KRRiT ma możliwość wydania fakultatywnego rozporządzenia określającego sposób zapewniania realizacji obowiązku informacyjnego oraz nakładającego obowiązek udostępniania innych informacji. Należy zauważyć, że pomimo obowiązywania delegacji do wydania takiego rozporządzenia od 2011 r. (w zakresie obowiązków o strukturze właścicielskiej – od 2021 r.) KRRiT nie przyjęła do dziś stosownego rozporządzenia. Wynika z tego, iż obecnie obowiązujące przepisy ustawowe w sposób dostateczny zapewniają odbiorcom dostęp do wszystkich informacji niezbędnych z punktu widzenia przejrzystości struktury właścicielskiej. W związku z powyższym, mając na uwadze ograniczone kompetencje KRRiT względem usług innych niż audiowizualne⁵², a także znacząco bardziej ograniczone regulacje dotyczące usług nieaudiowizualnych w polskim prawie medialnym, proponuje się wprowadzenie obowiązku wyłącznie na podstawie ustawy, bez umożliwiania jego doprecyzowywania na poziomie rozporządzenia.

Przepisy EMFA nakładają obowiązki informacyjne również w zakresie udostępniania informacji o całkowitej rocznej kwocie środków publicznych przydzielonych na reklamę państwową i całkowitej rocznej kwocie przychodów z reklam pochodzącej od organów lub podmiotów publicznych państw trzecich. W tym zakresie konieczna będzie nowelizacja regulacji dotyczących wszelkiego rodzaju podmiotów medialnych i zobowiązanie ich do publikowania szczegółowych informacji w zakresie określonym w art. 5 ust. 1 pkt d) EMFA, w sposób analogiczny do publikowanych informacji o strukturze właścicielskiej. Informacje dotyczące przychodów z reklamy publicznej powinny być publikowane raz w roku – do końca stycznia roku następującego po roku objętym informacją.

Jednocześnie przepisy EMFA zobowiązują krajowe władze lub organy regulacyjne do opracowania krajowych baz danych dotyczących własności mediów, które zawierać będą informacje dotyczące ich struktury właścicielskiej, rzeczywistych beneficjentów mogących wywierać wpływ na podejmowanie strategicznych decyzji przez podmioty medialne a także wysokości środków publicznych przydzielonych im na reklamę państwową oraz przychodów z reklam od organów lub podmiotów publicznych państw trzecich. Proponuje się zatem aby KRRiT, jako organ regulacyjny rynku medialnego w Polsce, zobowiązana została do prowadzenia ww. dostępnej dla wszystkich odbiorców bazy danych w systemie teleinformatycznym. Wszelkie podmioty zobowiązane do informowania odbiorców o strukturze właścicielskiej (tj. nadawcy, podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie,

⁵² Jak zostało omówione w części dotyczącej wdrożenia art. 7, w ramach wdrażania EMFA nie wydaje się właściwe znaczące rozszerzanie kompetencji KRRiT na usługi medialne nie mające charakteru audiowizualnego.

dostawcy platform udostępniania wideo oraz wydawcy prasy) będą zobligowani nie tylko do udostępniania danych informacyjnych odbiorcom swoich usług, ale również do przekazywania aktualnych danych KRRiT za pośrednictwem elektronicznego formularza udostępnianego bezpłatnie wszystkim dostawcom usług.

Wprowadzenie takiej bazy danych nie ogranicza swobody prowadzenia działalności. Nowy obowiązek będzie miał charakter czysto informacyjny. Ustawa w żaden sposób nie będzie uzależniała możliwości prowadzenia działalności od jego spełnienia, co jest szczególnie istotne w zakresie działalności prasowej.

2. Niezależność redakcyjna

2.1. Wymogi EMFA

EMFA zobowiązuje dostawców usług medialnych dostarczających treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących, do zagwarantowania swobody w podejmowaniu decyzji redakcyjnych przez redaktorów naczelnych. Zgodnie z motywem 34 EMFA *„dostawcy usług medialnych powinni przyjąć proporcjonalne środki w celu zagwarantowania redaktorom swobody podejmowania decyzji redakcyjnych w ramach ustalonej długoterminowej linii redakcyjnej danego dostawcy usług medialnych. Cel polegający na ochronie decyzji redakcyjnych, w szczególności decyzji podejmowanych przez redaktorów naczelnych i redaktorów, co do określonych treści przed nadmierną ingerencją przyczynia się do zapewnienia równych warunków działania na wewnętrznym rynku usług medialnych oraz do zapewnienia jakości takich usług”* Gwarancje te są istotne dla zapewnienia rzetelności i obiektywności publikowanych treści. Jak również mają chronić decyzje redakcyjne redaktorów naczelnych przed nadmiernym wpływem wydawców bądź podmiotów trzecich.

2.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Z Konstytucji RP wypływają zasady wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji), wolności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust.1 Konstytucji) a także zakazu cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy (art. 54 ust. 2 Konstytucji). Zasady te znajdują swoje rozwinięcie w przepisach Prawa Prasowego. Ww. ustawa wskazuje, iż organy państwowe zobowiązane są do zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania i urzeczywistnienia wolności prasy, przejawiającej się m.in. w możliwości prezentowania zróżnicowanych treści i postaw. Obecnie obowiązujące przepisy wskazują, iż prasa zobowiązana jest do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk, przy jednoczesnym zakazie utrudniania zbierania materiałów krytycznych oraz tłumienia krytyki. Powyższe zasady dotyczące prezentowania treści przez prasę, wraz z określeniem zadań dziennikarzy, stanowią gwarancje w zakresie niezależności redakcyjnej. Art. 10 ust. 2 Prawa prasowego wskazuje na gwarancje niezależności dziennikarzy poprzez możliwość odmowy wykonania polecenia służbowego, w przypadku gdy oczekuje się od niego publikacji, która łamie zasady rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej. Dziennikarz ma również prawo nie wyrazić zgody na publikację materiału prasowego, jeżeli wprowadzono do niego zmiany wypaczające sens i wymowę jego wersji.

W zakresie niezależności redakcyjnej należy wskazać również na szczególną regulację dotyczącą nadawców, polskie przepisy zawierają w art. 13 i 14 ustawy o radiofonii i telewizji regulację, zgodnie z którą nadawca kształtuje samodzielnie program, a nałożenie na niego obowiązku lub zakazu rozpowszechniania określonej audycji lub przekazu może nastąpić jedynie na podstawie ustawy.

2.3. Propozycje wdrożenia EMFA

W zakresie niezależności redakcyjnej, w pierwszej kolejności wskazać należy na przepisy Prawa prasowego, która w sposób horyzontalny reguluje zagadnienia związane z niezależnością redakcyjną niezależnie od charakteru dostarczanych treści. Reguluje więc zarówno prasę tradycyjną, jak również innego rodzaju podmioty medialne. Podkreślić należy, iż polskie regulacje znajdują zastosowanie nie tylko do dostawców usług medialnych dostarczających treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących, ale do wszystkich dostawców niezależnie od rodzaju dostarczanych treści. Utrzymanie takiego szerszego podejścia w zakresie niezależności redakcyjnej, niż przewiduje to EMFA wydaje się uzasadnione. Prawo powinno chronić niezależność każdego dziennikarza, niezależnie od tego jaki rodzaj treści przygotowuje. Należy zauważyć, że również media inne niż dostarczające treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących mogą mieć znaczący wpływ na społeczeństwo i kształtowanie różnego rodzaju opinii i decyzji odbiorców. Postuluje się więc niewprowadzanie przedmiotowych ograniczeń w zakresie ochrony niezależności redakcyjnej i utrzymanie jej w szerszym zakresie niż przewidują to przepisy EMFA.

Prawo Prasowe określa prawa i obowiązki, jak również standardy pracy dziennikarzy. Ustawa ta wskazuje, iż osobą odpowiedzialną za przygotowywane przez redakcję materiały prasowe oraz za sprawy redakcyjne i finansowe redakcji w granicach określonych w statucie lub właściwych przepisach, jest redaktor naczelny. Zgodnie z ww. ustawą redaktora naczelnego powołuje i odwołuje wydawca, organ założycielski wydawnictwa lub inny właściwy organ. Zauważyć należy, iż prawo do decydowania o obsadzie personalnej stanowiska redaktora naczelnego jest podstawowym instrumentem wpływania przez wydawcę na kształt wydawanego periodyku, co jest szczególnie istotne w kontekście osobistej odpowiedzialności cywilnoprawnej wydawcy. Uprawnienie wydawcy wyprzedza uprawnienia organu założycielskiego wydawnictwa oraz innego właściwego organu. Kolejność podmiotów wymienionych w przepisie art. 25 ust. 5 Prawa Prasowego jest zatem nieprzypadkowa. Trudno byłoby zaakceptować odpowiedzialność wydawcy z art. 38 Prawa Prasowego (solidarna odpowiedzialność podmiotów prasowych), w sytuacji, gdyby wydawca został pozbawiony możliwości oddziaływania na treść periodyku poprzez decydowanie o osobie redaktora naczelnego⁵³. Tym samym uznać należy, iż przepisy Prawa Prasowego wprowadzają balans w zakresie gwarancji niezależności redakcyjnej oraz uprawnień wydawcy, który finansuje i organizuje proces techniczny tworzenia prasy.

W odniesieniu do obowiązków służących zapewnieniu niezależności redakcyjnej, wskazać należy, iż już obecnie art. 10 Prawa prasowego określający zadania dziennikarza wskazuje, iż dziennikarz ma obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego. Jednocześnie ma on prawo odmówić wykonania polecenia służbowego, jeśli oczekuje się od niego publikacji, która łamie zasady rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej. Zasady z art. 10 Prawa Prasowego wskazują również, iż dziennikarze, ze względu na konieczność zapewnienia obiektywności dostarczanych treści, powinni ujawniać istniejące lub potencjalne konflikty interesów. Regulacja art. 10 Prawa prasowego co do zasady wdraża więc wymogi wynikające z EMFA.

W związku z koniecznością zapewnienia jednakowych standardów działania wszystkich podmiotów dostarczających treści informacyjne w zakresie wdrożenia art. 6 ust. 3 lit. b) EMFA, konieczna będzie jedynie wąska nowelizacja Prawa prasowego poprzez nałożenie na wydawców prasy obowiązku informowania o każdym istniejącym potencjalnym konflikcie interesów, który mógłby wpływać na rzetelność konkretnego dziennikarza lub wydawcy w danej sprawie.

⁵³ Art. 25, Prawo prasowe. Komentarz, red. dr Bogusław Kosmus, dr Grzegorz Kuczyński, Legalis

Prawo do personalizacji oferty medialnej

Art. 20 EMFA

1.1. Wymogi EMFA

Jednym z elementów regulacji EMFA jest zapewnienie odbiorcom usług medialnych polegających na dostarczaniu audycji (a więc usług o charakterze audiowizualnym lub audialnych), możliwości łatwej zmiany ustawień konfiguracji treści na urządzeniach. Obserwuje się, iż obecnie na swobodę wyboru treści mogą mieć wpływ praktyki handlowe, takie jak umowy dotyczące ustalania ważności treści, zawierane między dostawcami usług medialnych a producentami urządzeń lub dostawcami interfejsów użytkownika pozwalających na kontrolę dostępu i korzystania z usług medialnych polegających na dostarczaniu audycji.

Jak wskazuje EMFA w motywie 57 „użytkownicy powinni mieć możliwość zmiany w dowolnym momencie w sposób prosty, łatwo dostępny i przyjazny dla użytkownika konfiguracji – w tym ustawień domyślnych – urządzenia, takich jak zdalne sterowanie, lub konfiguracji interfejsu użytkownika pozwalającego na kontrolę dostępu i korzystania z usług medialnych polegających na dostarczaniu audycji lub zarządzanie takim dostępem i korzystaniem”.

Jednocześnie EMFA nakłada na dostawców audiowizualnych i audialnych usług medialnych obowiązek zapewnienia łatwej identyfikacji wizualnej, mającej na celu umożliwienie odbiorcom usług medialnych polegających na dostarczaniu audycji, proste ustalenie, kto ponosi odpowiedzialność redakcyjną za daną usługę. Dodatkowo, EMFA stanowi, że „identyfikacja wizualna jest również kluczowym atutem konkurencyjnym dla dostawców usług medialnych, umożliwiając im wyróżnianie ich oferty medialnej na rynku. W związku z tym ważne jest zachowanie identyfikacji wizualnej dostawców usług medialnych polegających na dostarczaniu audycji, gdy użytkownicy uzyskują dostęp do ich usług medialnych za pośrednictwem różnych urządzeń i interfejsów użytkownika. W tym celu producenci, twórcy i importerzy urządzeń i interfejsów użytkownika powinni zapewnić, aby taka identyfikacja wizualna przekazana przez danego dostawcę usług medialnych nie została usunięta lub zmodyfikowana”.

Europejski Akt o Wolności Mediów dostrzega jednocześnie konieczność promowania i opracowywania wspólnych zharmonizowanych norm dla takich urządzeń i interfejsów. W tym kontekście ważne jest zatem unikanie rozbieżnych norm technicznych tworzących bariery i dodatkowe koszty dla branży i konsumentów, przy jednoczesnym zachęcaniu do opracowywania rozwiązań mających na celu realizację istniejących obowiązków dotyczących usług medialnych.

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

Obecnie polskie przepisy regulują niektóre specyficzne zagadnienia związane z radiofonią i telewizją cyfrową. Są one konsekwencją dość szczegółowych wymagań zawartych w dyrektywach UE w sprawach łączności elektronicznej. Zagadnienia związane z wymaganiami jakie muszą spełniać odbiorniki cyfrowe i inne urządzenia używane do odbioru cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych reguluje obecnie Prawo telekomunikacyjne, a także dwa rozporządzenia ministra cyfryzacji w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla odbiorników cyfrowych oraz w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla urządzeń konsumenckich służących do odbioru cyfrowych transmisji radiofonicznych.

Jednocześnie Polska aktywnie wdraża założenia strategii Komisji Europejskiej dotyczącej jednolitego rynku cyfrowego, której celem jest wyeliminowanie barier napotykanych przez obywateli i firmy podczas korzystania z urządzeń, narzędzi i usług elektronicznych.

Jednym z elementów wdrażania strategii jednolitego rynku cyfrowego jest uchwalenie nowej ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej. Projektowane przepisy pogłębiają i poszerzają istniejące już regulacje w zakresie interoperacyjności urządzeń i usług elektronicznych. Wskazać należy, iż interoperacyjność oznacza zdolność sieci telekomunikacyjnych, jak również sygnału telewizyjnego i odbiorników radiofonii cyfrowej oraz aplikacji, do efektywnej współpracy w celu zapewnienia wzajemnego dostępu użytkowników do usług przez nie świadczonych. Dzięki interoperacyjności możliwe jest niezakłócone korzystanie z usług telekomunikacyjnych przez użytkowników różnych sieci i urządzeń.

Już obecnie obowiązujące rozporządzenie ministra cyfryzacji w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla odbiorników cyfrowych określa wymagania jakie muszą spełniać odbiorniki cyfrowe służące do dostarczania treści audiowizualnych oraz innych danych i usług dodatkowych. Rozporządzenie to odnosi się również do urządzeń posiadających możliwość podłączenia do Internetu, a tym samym urządzeń pozwalających na dostęp do usług medialnych.

1.3. Propozycje wdrożenia EMFA

Jak wskazuje motyw 57 EMFA „producenci, twórcy i importerzy powinni być w stanie wykazać rzeczywistą przyjazność dla użytkownika wymaganej funkcji przy wprowadzaniu swoich produktów na rynek. Państwa członkowskie powinny zapewnić, za pomocą odpowiednich środków, aby urządzenia i interfejsy wprowadzane na ich rynek przez istotnych uczestników rynku spełniały odpowiednie wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu. Można to osiągnąć poprzez monitorowanie stosowania i skuteczności działań podejmowanych przez takich uczestników rynku”.

Z powyższego wynika, iż obowiązki w zakresie możliwości personalizacji oferty medialnej jakie nakłada EMFA, są obowiązkami, do których producenci, twórcy i importerzy powinni stosować się bezpośrednio. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do podejmowania odpowiednich środków w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków nakładanych w EMFA przez producentów, twórców i importerów urządzeń i interfejsów użytkownika. Mając na względzie, że obecnie procedowane są przepisy implementujące regulacje Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, które również mają na celu zagwarantowanie możliwości łatwych zmian w ustawieniach urządzeń elektronicznych pozwalających na odbiór usług medialnych (audycji), wydaje się, iż nie istnieje konieczność wprowadzania kolejnych regulacji prawnych. W celu wdrożenia omawianych przepisów proponuje się zobowiązać Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do monitorowania i analizy rynku urządzeń oraz interfejsów pozwalających na kontrolę dostępu i korzystania z usług medialnych polegających na dostarczaniu audycji, co jest zgodne z wymogiem doprecyzowanym w motywie 57 EMFA. Proponuje się, aby pierwszy taki monitoring został przeprowadzony 3 lata po wejściu w życie EMFA.

W przypadku gdyby w wyniku przeprowadzonego przez KRRiT monitoringu stwierdzono, iż regulacje EMFA nie zostały dostatecznie skutecznie wdrożone przez producentów oraz twórców urządzeń pozwalających na dostęp do usług medialnych, konieczne będzie wprowadzenie regulacji EMFA poprzez nowelizację przepisów ustawy o radiofonii i telewizji lub ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej.

Pomiar odbiorców

art. 24 EMFA

1.1. Wymogi EMFA

Pomiar odbiorców ma bezpośredni wpływ na przydział i ceny reklam, które stanowią jedno z głównych źródeł przychodów dla sektora mediów, dlatego też został objęty przepisami rozporządzenia EMFA. Wskazuje się, że pomiar odbiorców jest kluczowym narzędziem służącym do oceny wyników treści medialnych i umożliwiającym poznanie preferencji odbiorców, w celu planowania przyszłej produkcji treści. Dlatego też podmioty działające na rynku mediów, w szczególności dostawcy usług medialnych i reklamodawcy, powinni mieć możliwość polegania na obiektywnych i porównywalnych danych (motyw 69). Regułą powinno być, że podmioty zajmujące się prowadzeniem pomiaru odbiorców działają w oparciu o wypracowane branżowe mechanizmy samoregulacji⁵⁴. W praktyce jednak jest inaczej. Na rynku pojawiły się podmioty, takie jak platformy internetowe, które nie stosują się do branżowych standardów i wypracowanych przez dostawców systemów pomiarów, najlepszych praktyk. Podmioty te świadczą usługi na tej samej zasadzie jak profesjonalni dostawcy pomiarów usług, bez informacji jednak o wybranej i stosowanej przez nich metodzie pomiaru. Z uwagi na to, że może to prowadzić do różnych asymetrii w zakresie uzyskiwanych informacji, rozporządzenie przewiduje przepisy, które mają te kwestie uporządkować. W pierwszej kolejności należy wskazać, na konieczność rozróżnienia definicji pomiaru odbiorców, a następnie wskazać do jakich obowiązków mają się dani dostawcy stosować.

Mając na uwadze powyższe, EMFA rozróżnia dwa pojęcia:

- pomiaru odbiorców, który oznacza działalność polegającą na gromadzeniu, interpretacji lub innego rodzaju przetwarzaniu danych dotyczących liczby i cech użytkowników usług medialnych lub użytkowników treści zamieszczonych na platformach internetowych do celów podejmowania decyzji dotyczących przydziału, ustalania cen, zakupu lub sprzedaży reklam lub decyzji dotyczących planowania lub dystrybucji treści (art. 2 ust. 16 EMFA) oraz
- własnego pomiaru odbiorców, oznaczającego pomiar odbiorców, który nie jest przeprowadzany w oparciu o branżowe standardy i najlepsze praktyki uzgodnione w ramach mechanizmów samoregulacji (art. 2 ust. 17 EMFA). Takiego pomiaru dokonują np. platformy internetowe.

Art. 24 ust. 1 EMFA, który ma zastosowanie do wszystkich dostawców systemów pomiaru odbiorców stanowi, że mają oni obowiązek zapewnienia zgodności swoich systemów pomiaru odbiorców i metod stosowanych w takich systemach z zasadami przejrzystości, bezstronności, inkluzywności, proporcjonalności, niedyskryminacji, porównywalności i weryfikowalności.

Z kolei art. 24 ust. 2 EMFA ma zastosowanie do dostawców własnych systemów pomiaru odbiorców i nakłada na nich dodatkowy obowiązek tj. dostarczenia bez zbędnej zwłoki, bezpłatnie, dostawcom usług medialnych, reklamodawcom i osobom trzecim upoważnionym przez dostawców usług medialnych i reklamodawców, dokładnych, szczegółowych, kompleksowych, zrozumiałych i aktualnych informacji na temat metody stosowanej w ich systemach pomiaru odbiorców. Jednocześnie rozporządzenie nakłada na dostawców własnego systemu pomiaru odbiorców obowiązek, aby metoda stosowana w ich systemach pomiaru odbiorców oraz sposób jej stosowania, były poddawane raz w roku niezależnemu audytowi. Na wniosek dostawcy usług medialnych, dostawca własnego systemu

⁵⁴ Motyw 69 EMFA

pomiaru odbiorców przekazuje informacje na temat wyników pomiaru odbiorców, w tym dane niezagregowane, które to wyniki odnoszą się do treści medialnych i usług medialnych dostarczanych przez tego dostawcę usług medialnych.

Jednocześnie, zarówno w przepisach rozporządzenia (art. 24 ust. 3 EMFA) jak i motywach, wskazuje się na kluczową rolę tzw. kodeksów postępowania dostawców systemów pomiaru odbiorców, wypracowanych i uzgodnionych wspólnie z dostawcami usług medialnych oraz ich organizacjami branżowymi. Powyższy przepis, którego adresatami są krajowe władze lub organy regulacyjne, ma na celu zachęcenie dostawców systemów pomiaru odbiorców, do wypracowania wspólnego wraz z dostawcami usług medialnych, dostawcami platform, ich organizacjami przedstawicielskimi i wszelkimi innymi zainteresowanymi stronami, kodeksów postępowania wspólnie uzgodnionych i powszechnie akceptowanych przez dostawców usług medialnych, ich organizacje przedstawicielskie i wszelkie inne zainteresowane strony.

Ponadto, EMFA wskazuje na określone kompetencje Komisji Europejskiej i Europejskiej Rady Usług Medialnych w tym zakresie. Komisja Europejska jest uprawniona do wydania wytycznych dotyczących praktycznego stosowania art. 24 ust. 1, 2 i 3 EMFA, mając na uwadze obowiązujące i uzgodnione akty współregulacyjne w tym zakresie. W odniesieniu do tych kompetencji, Komisja jest wspierana przez Europejską Radę Usług Medialnych. Ponadto, Europejska Rada Usług Medialnych wspiera wymianę najlepszych praktyk związanych ze stosowaniem systemów pomiaru odbiorców, w ramach regularnego dialogu między przedstawicielami krajowych władz lub organów regulacyjnych, przedstawicielami dostawców systemów pomiaru odbiorców, przedstawicielami dostawców usług medialnych, przedstawicielami dostawców platform internetowych oraz innymi zainteresowanymi stronami (art. 24 ust. 5 EMFA).

1.2. Obecne regulacje prawa polskiego

W przepisach polskich ustaw brak jest regulacji dotyczących pomiaru odbiorców. Pewne obowiązki w zakresie tej materii ustawodawca nakłada jednak na KRRiT. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy o radiofonii i telewizji do zadań KRRiT należy: „organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo”. Należy wskazać, iż w celu realizacji ww. zadania Przewodniczący KRRiT utworzył w dniu 4 grudnia 2020 r. Krajowy Instytut Mediów. Krajowy Instytut Mediów (dalej jako: KIM) działa na podstawie art. 23 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, jako instytucja gospodarki budżetowej podległa KRRiT. KIM został zaprojektowany jako podmiot badawczy, którego podstawowym zadaniem jest zajmowanie się kompleksowymi pomiarami konsumpcji telewizji, radia i internetu w Polsce. Głównym przeprowadzanym badaniem miało być natomiast Jednoźródłowe Badanie Założycielskie, realizowane zgodnie ze "Złotym Standardem Pomiaru Mediów Elektronicznych". Zgodnie z założeniem KIM miał również być zaangażowany w planowane przez KRRiT badania odbioru sygnału programów telewizyjnych w Polsce na podstawie ścieżki zwrotnej (Return Path Data). Projekt ten spotkał się jednak ze znaczącym sprzeciwem operatorów świadczących usługi rozprowadzania programów telewizyjnych. Operatorzy słusznie wskazywali, że prowadzenie badań proponowaną metodą byłoby sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz nadmiernie ingerujące w prywatność odbiorców. W związku z powyższym funkcjonowanie KIM ogranicza się do prowadzenia badania słuchalności radiowej (Audio Track) oraz innych sporadycznych badań zleczanych przez KRRiT.

1.3. Propozycja wdrożenia EMFA

Znacząca część przepisu dotyczącego pomiarów oglądalności ma charakter umożliwiający jego bezpośrednie stosowanie. Przepis ten można przy tym ocenić jako precyzyjnie regulujący materię, stąd nie ma konieczności wprowadzania szczegółowych regulacji krajowych w tym zakresie. Z uwagi na fakt, iż znacząca część przedsiębiorców działających na rynku pomiaru oglądalności ma charakter ponadkrajowy, wystarczające wydaje się objęcie ich działalności wspólnymi przepisami EMFA omówionymi szczegółowo w pkt 1.1.

Na poziomie krajowym proponuje się niewprowadzanie dodatkowych regulacji i pozostawienie pewnych mechanizmów instrumentom samoregulacji. Ten model, jako docelowy, wskazują również motywy i przepisy rozporządzenia (art. 24 ust. 3 EMFA). Należy też zauważyć, iż przepisy rozporządzenia są dość precyzyjne i nie ma konieczności ich rozszerzenia w przepisach ustaw krajowych, gdyż można je stosować bezpośrednio. Motyw 71 podkreśla, że kodeksy postępowania opracowane przez dostawców systemów pomiaru odbiorców albo przez reprezentujące ich organizacje lub stowarzyszenia, wspólnie z dostawcami usług medialnych i dostawcami platform internetowych, jak również z reprezentującymi ich organizacjami i innymi istotnymi stronami, mogą przyczynić się do skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia, należy zatem zachęcać do tworzenia takich kodeksów. Wydaje się zatem, że jedynym elementem proponowanej nowelizacji powinno być rozszerzenie zadań KRRiT w tym zakresie, poprzez wpisanie do ustawy o radiofonii i telewizji obowiązków, które ustanawia EMFA, tj. propagowania samoregulacji i współregulacji w tym zakresie.