

Wstęp

W sierpniu 2002 r. pomiędzy Krajową Radą Radiofonii i Telewizji a Direction du Développement des Médias z Francji podpisana została umowa o realizacji programu dotyczącego polityki audiowizualnej finansowanego przez Wspólnotę Europejskie ze środków Phare 2001.

Podstawowym celem programu stało się zaproponowanie kompleksowych rozwiązań dla sektora radiowo-telewizyjnego dostosowujących działalność organów regulacyjnych i podmiotów rynkowych do całości uregulowań prawnych występujących w Unii Europejskiej.

W ciągu kolejnych miesięcy odbyły się liczne spotkania, seminaria, wykłady i prezentacje z udziałem ekspertów z krajów należących do Unii Europejskiej, którzy przybliżyli osobom zainteresowanym i ekspertom uczestniczącym w projekcie najważniejsze tendencje i zjawiska występujące w europejskiej polityce regulacyjnej dotyczącej radia, telewizji i w warunkach konwergencji także telekomunikacji. Eksperti ze strony polskiej mieli ponadto możliwość bezpośredniego poznania doświadczeń i rozwiązań przyjętych w krajach Unii w trakcie wizyt studyjnych. Wizyty zostały zaplanowane w taki sposób, aby pozwalały na analizę różnych rozwiązań występujących w Europie.

Przedstawione w tej publikacji opracowanie jest pierwszą próbą całościowego podejścia do kwestii polityki państwa w dziedzinie mediów elektronicznych i zarazem pewną syntezą oraz podsumowaniem dotychczasowych prac. W tradycji Wspólnot Europejskich tego rodzaju opracowanie często określa się jako „green paper”, a więc coś, co ma być zaczynem do dyskusji, punktem wyjścia a zarazem wizją rozwiązania określonego problemu lub zespołu problemów. Tak też traktować należy przedstawione koncepcje rozwiązań najważniejszych problemów, przed którymi stoi polski sektor audiowizualny w warunkach rewolucji dokonującej się w sferze komunikowania.

Na całość programu składa się pięć komponentów.

1. Dostosowanie polskiego prawa w zakresie radia i telewizji do prawa UE. Realizacja tego zadania wiąże się z przygotowaniem założeń do ustawy o mediach elektronicznych zapewniających zgodność prawa polskiego z prawem europejskim, a także uwzględniających tendencje w tym zakresie występujące w Europie. Potrzeba odwołania się do całości *acquis communautaire* staje się nieodzowna z chwilą włączenia Polski do grona krajów tworzących Unię Europejską.

2. Telewizja cyfrowa. Celem tego elementu prac jest przygotowanie strategii wprowadzania telewizji cyfrowej w Polsce oraz konwersji nadawania na technologię cyfrową, a także opracowanie założeń do polityki regulacyjnej w tym zakresie. Ten aspekt programu skupia uwagę przede wszystkim na konsekwencjach rozwiązań przyjętych przez Unię Europejską w nowych dyrektywach o komunikacji elektronicznej.

3. Umocnienie instytucjonalne KRRiT. Ten komponent związany jest z realizacją audytu organizacyjnego KRRiT, który określi optymalny stan organizacyjny dla wykonywania zadań administracji publicznej w sektorze audiowizualnym.

4. Podniesienie kwalifikacji zawodowych kierownictwa i pracowników KRRiT. Cel ten jest realizowany poprzez serię wyspecjalizowanych seminariów dla pracowników poszczególnych departamentów merytorycznych KRRiT.

5. Poprawa technicznych zasobów KRRiT. W ramach tego elementu zakupiony zostanie sprzęt techniczny, także komputerowy, dla sprawniejszego realizowania zadań ustawowych.

Zakres projektu wydaje się zatem dość szeroki, a zagadnienia i problemy wymagające wsparcia ekspertów bardzo zróżnicowane.

Publikacja zamyka pewien etap prac otwierając zarazem nowy: szerokie konsultacje z zainteresowanymi instytucjami i środowiskami tworzącymi polski sektor mediów elektronicznych. Wynik konsultacji zostanie przedstawiony w końcowej publikacji zawierającej propozycje dla całościowej polityki państwa w dziedzinie mediów elektronicznych w warunkach konwergencji.

Praca już wykonana nie jest wyrazem poglądów instytucjonalnych stron uczestniczących w umowie, ale oryginalnym efektem trudu niezależnych ekspertów starających się analizować problemy i proponujących ich rozwiązania.

Tadeusz Kowalski

***Założenia nowej ustawy o mediach
elektronicznych oraz nowelizacji innych ustaw
(WERSJA SKRÓCONA)***

Część I**CELE I UWARUNKOWANIA POLITYKI MEDIALNEJ**

Podstawowym (i w istocie jedynym) dokumentem określającym kierunki polityki medialnej państwa polskiego w odniesieniu do mediów elektronicznych jest ustawa o radiofonii i telewizji. W celu dostosowania do nowych realiów technologicznych i rynkowych oraz wymogów związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ustawa ta wymaga tak daleko idącej zmiany i rozwinięcia, że nowelizacja jej obowiązującego tekstu wydaje się mało realnym sposobem uzyskania pożądaných zmian.

Obowiązująca obecnie ustawa stanowi barierę dalszego rozwoju polskiej naziemnej radiofonii i telewizji, gdyż uniemożliwia jej skorzystanie z szeroko rozumianej techniki cyfrowej, a zatem zarówno tworzenie nowej oferty programowej, jak i wykorzystanie nowych możliwości biznesowych tworzonych przez tę technikę.

Ustawa utrudnia także objęcie radiofonii i telewizji procesem konwergencji (integracji mediów audiowizualnych, telekomunikacji i informatyki, która zaciera tradycyjne granice między mediami i sposobami komunikowania). Tym samym utrudnia i wydłuża drogę Polski do społeczeństwa informacyjnego, przyczyniając się do powiększania luki cywilizacyjnej i kulturowej w stosunku do bardziej rozwiniętych krajów europejskich.

Rozwiązania domagają się także problemy wynikające z braków lub złego stosowania obecnie obowiązującej ustawy. Dotyczy to m.in. oddzielenia radiofonii i telewizji od świata polityki, trybu powoływania członków KRRiT i członków władz nadawców publicznych, zagwarantowania właściwego wykonywania zadań programowych nadawców publicznych i ich rozwoju, a także zdrowych relacji między sektorem publicznym i prywatnym w radiofonii, zapewnienia szans zaistnienia nadawcom społecznym itd.

Z tych powodów zasadniczym zmianom muszą ulec niemal wszystkie rozwiązania wprowadzone do ustawy o radiofonii i telewizji w 1992 r. Należy rozważyć przyjęcie nowych rozwiązań kierunkowych, stabilizujących, porządkujących status i stwarzających perspektywy rozwoju dla mediów publicznych i prywatnych. Proponujemy też nowe struktury regulacji integrujące media elektroniczne i telekomunikację zgodne z dominującym w UE myśleniem na temat „społeczeństwa informacyjnego” i „gospodarki

opartej na wiedzy”. Propozycje oczywiście powinny być traktowane jako materiał do dyskusji i punkt wyjścia do szerokiej i wieloetapowej konsultacji¹.

Kluczowy dla polityki medialnej państwa jest kształt nowej ustawy. Dlatego w swoim nowym kształcie powinna ona wyrażać sformułowane cele tej polityki². Definiujemy je ogólnie jako:

- realizację celów polityki publicznej w zakresie radiofonii i telewizji (ochrona ich funkcji demokratycznych, społecznych, kulturalnych i edukacyjnych); ściślejsze związanie jednostek publicznej radiofonii i telewizji z sektorem publicznym, w tym z kulturą i oświatą;
- pluralizm rynku mediów;
- wyzwolenie rynkowego i technologicznego potencjału mediów elektronicznych (uznanie gospodarczego znaczenia radiofonii i telewizji, coraz silniej sprzężonej z telekomunikacją i nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi, w tym Internetem, stanowiącymi fundament gospodarki opartej na wiedzy);
- zapewnienie obywatelom, na zasadzie wolnego wyboru, powszechnego dostępu do mediów, w tym do nowych mediów elektronicznych;
- skoordynowanie polityki medialnej ze strategią informatyzacji Polski, strategią rozwoju gospodarczego i ogólnymi planami rozwoju cywilizacyjnego kraju;
- dostosowanie polityki medialnej do wymogów UE, wprowadzenie do polskiego systemu prawnego całości *acquis communautaire* w zakresie radiofonii, telewizji i telekomunikacji oraz wdrożenie całej polityki medialnej Unii Europejskiej.

W pełnej wersji raportu szczegółowo przedstawiamy doświadczenia europejskie w dziedzinie modeli regulacji mediów, splotu problemów dotyczących koncentracji i konkurencyjności w mediach, polityki wobec mediów elektronicznych w dobie ich konwergencji, a także postępującej segmentacji rynku mediów i łączącej się z tym konwergencji programowej mediów prywatnych i publicznych, tym silniej występującej w Polsce, im mniej pewne jest finansowanie tych ostatnich ze środków abonamentowych.

¹ Widzimy potrzebę zastosowania w tym przypadku następującej procedury konsultacyjnej:

- Przedstawienie raportu KRRiT, jego publikację i następnie zaproszenie wszystkich zainteresowanych do nadsyłania pisemnych uwag i propozycji;
- Opracowanie wyników konsultacji i publikację materiału informującego o tym, kto w niej uczestniczył, jakie zgłoszono uwagi i propozycje oraz które z nich autorzy założeń wezmą pod uwagę, które zaś nie (i dlaczego);
- Przygotowanie drugiej wersji założeń uwzględniającej wyniki konsultacji i jej publikację, w celu odbycia drugiej rundy konsultacji, w tym samym trybie, jak pierwszej.

Końcowym etapem naszych przemyśleń byłoby przystąpienie do pracy nad ostatecznym projektem dokumentu w oparciu o wyniki dwóch rund konsultacji, przy zachowaniu trybu zasięgania opinii zainteresowanych stron.

² Wprawdzie ustawa o radiofonii i telewizji powierza KRRiT „projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”, zaś ustawa o działach administracji rządowej stwierdza, że do właściwości ministra kultury należy prowadzenie „polityki audiowizualnej”, jednak ze względu na techniczną i rynkową integrację wszystkich środków masowego przekazu i nowych technik informacyjno-komunikacyjnych posługujemy się tu szerszym pojęciem „polityki medialnej”, pozwalającej objąć wszystkie te dziedziny

Część II

**POLSKIE MEDIA ELEKTRONICZNE:
WYZWANIA I PROPOZYCJE DLA PRZEZWYCIĘŻENIA
SŁABOŚCI POLSKIEJ POLITYKI MEDIALNEJ**

Państwo polskie nie uzyskało jeszcze pełnej zdolności formułowania i realizowania polityki audiowizualnej. Wynika to zarówno z zawężonego, tradycyjnego widzenia radiofonii i telewizji (w tym braku zrozumienia gospodarczego znaczenia tych mediów), z podziałów resortowych (brak zrozumienia, że problematyki informatyzacji i społeczeństwa informacyjnego nie można ograniczać do telekomunikacji i Internetu), z silnego upolitycznienia tej problematyki (spychającego na plan dalszy wszelkie inne aspekty tych mediów), jak i wreszcie z niezdolności administracji do wywiązania się z obowiązków w tym zakresie nałożonych przez ustawę o działach administracji rządowej. W efekcie KRRiT nie miała dotąd w administracji rządowej naturalnych partnerów, z którymi mogłaby współpracować i którzy mogliby być adresatami jej inicjatyw.

Szczególnie pilnym problemem jest sytuacja w mediach publicznych, w tym ich upolitycznienie. Przy obecnym systemie finansowania i programowego nadzoru nad mediami publicznymi, nie ma możliwości powstrzymania „konwergencji programowej” między nadawcami publicznymi i komercyjnymi, która zagraża legitymizacji istnienia nadawców publicznych.

Aby zmienić sytuację w polskich mediach, proponujemy podjęcie pakietu wymienionych poniżej działań, których cele sprowadzić można do trzech najważniejszych wyzwań dla polityki medialnej Polski: (i) przywrócenia nadawców publicznych sektorowi publicznemu i zapewnienia warunków (finansowych, programowych) wypełniania przez nich ich „misji”; (ii) zapewnienia przejrzystych i stabilnych warunków rozwoju sektora prywatnego (liberalizacja, zmniejszona konkurencja ze strony mediów publicznych na rynku reklamy); (iii) zapewnienia warunków realizowania przez Polskę Strategii Lizbońskiej UE (cyfryzacja, konwergencja, zdolność formułowania i realizowania polityki odnośnie mediów elektronicznych). Działania te wymieniamy poniżej w charakterze skrótowych tez, których rozwinięcie zawarte jest w pełnej wersji raportu, a niektóre kluczowe kwestie omówione są w aneksach do niniejszej wersji.

A. PROPOZYCJE DZIAŁAŃ W SFERZE NADAWCÓW PUBLICZNYCH:

I. Zdefiniowanie zadań i roli nadawców publicznych, których racją bytu i podstawą prawomocności istnienia są m.in.: (a) właściwa proporcja między gatunkami „misyjnymi” i pozostałymi oraz dostępność tych pierwszych we

wszystkich porach dnia; (b) odpowiedni poziom merytoryczny i warsztatowy programu w gatunkach innych niż „misyjne”; (c) tworzenie łatwego i powszechnego dostępu do pełnej gamy treści programowych. Definicja ta, wraz z zadaniami nadawców publicznych określonymi obecnie m.in. w art. 1 i 21-25 u.r.t., jak również (znacznie bardziej szczegółowo) w licencjach programowych (por. poniżej), stanowić może podstawę do określenia miejsca nadawców publicznych w systemie radiofonii i telewizji w Polsce; formułowania kryteriów oceny sposobu realizacji ich obowiązków programowych i rozliczenia środków publicznych (opłaty abonamentowe i inne) przeznaczonych na finansowanie nadawców publicznych;

II. Przywrócenie nadawcom publicznym, w tym zwłaszcza TVP S.A., zdolności do właściwego wykonywania ich zadań, co rodzi konieczność (a) odpolitycznienia procesu powoływania ich władz oraz prowadzenia polityki kadrowej opartej na kryteriach kompetencji i realizowanej w trybie zapewniającym obiektywizację decyzji, (b) zapewnienia im odpowiedniego i pewnego finansowania z funduszy publicznych (por. dalej) i przejrzystości gospodarki finansowej, (c) stworzenia systemu bardziej precyzyjnego określania i rozliczania ich zadań programowych.

III. Wprowadzenie „licencji programowych” dla nadawców publicznych³, zgodne z wymogami Unii Europejskiej odnośnie określania ich misji publicznej, co wiąże się z odpowiedzialnością rad nadzorczych tych nadawców za podpisanie i realizację licencji, wzmocnienie nadzoru nad działalnością spółek radiofonii i telewizji publicznej.

IV. Likwidacja rad programowych w mediach publicznych, utworzenie na ich miejsce jednej Rady Programowej jako ciała doradczego przy KRRiT, której zadaniem byłaby ocena wywiązywania się z programowego komponentu licencji przez media publiczne.

V. Dla nadawcy publicznego – wymóg uzyskania skwitowania finansowo-programowego wraz z całym trybem opracowywania treści licencji oraz doroczną oceną wykonania warunków licencji programowej. Zmiany w sposobie finansowania nadawców publicznych (patrz poniżej) jako środek do wzmocnienia zainteresowania władz spółek radiofonii i telewizji publicznej działalnością programową i właściwym realizowaniem zadań z tej dziedziny.

VI. Dla właściwego działania nadawców publicznych konieczne jest również odpowiednie i pewne finansowanie z funduszy publicznych oraz przejrzystość gospodarki finansowej⁴ (zwiększenie ściągalności abonamentu poprzez jego zbieranie przez urzędy

³ Szczegółowo o koncepcji licencji programowej w Aneksie I.

⁴ Nowe ustawodawstwo powinno np. zawierać wymóg, by nadawcy publiczni prowadzili odrębną księgowość pozyskiwania oraz wydatkowania środków publicznych i komercyjnych, realizowali „fair trading policy” (zakaz dofinansowywania ze środków publicznych działalności gospodarczej), co zapobiegnie zakłócaniu konkurencji na rynku reklamy i rynku obrotu prawami do programu.

skarbowe, zapewnienie nadawcom publicznym finansowania z abonamentu i w konsekwencji zmniejszenia ich zależności od przychodów reklamowych⁵, wprowadzanie unijnych procedur osobnego rozliczania środków publicznych i wpływów z działalności komercyjnej, gwarancje dla nadawców publicznym zrekompensowania ubytku wpływów abonamentowych wynikający z ulg i zwolnień poszczególnych grup odbiorców z płacenia abonamentu państwo gwarantuje też otrzymywanie przez nadawcę publicznego finansowania z opłat abonamentowych w pełnej wysokości wynikającej z ogólnej liczby abonentów poprzez Fundusz Radiowo-Telewizyjny – por. poniżej⁶.

VII. Utworzenie **Funduszu Radiowo-Telewizyjnego**, który gwarantowałby nadawcom publicznym pełne wpływy abonamentowe oraz ewentualnie (w zależności od wolumenu pozyskanych środków) dodatkowe dofinansowanie. Powstałby on z opłat kompensacyjnych nałożonych na telewizyjnych nadawców komercyjnych, którzy uzyskują dodatkowe przychody dzięki ograniczeniu działalności reklamowej nadawców publicznych lub z podatku od wpływów z reklamy telewizyjnej. Fundusz służyłby również dofinansowaniu nadawców społecznych⁷.

VIII. **Zmiana prawnej konstrukcji opłaty abonamentowej** (abonament nie tyle związany z posiadaniem odbiornika, co z możliwością odbioru programu radiowego lub telewizyjnego niezależnie od terminalu, który do tego służy). **Wysokość abonamentu powinien określać parlament na okres 3-letni**, na wniosek KRRTiT, formułowany w konsultacji z nadawcami publicznymi.

IX. **Zmiany organizacyjne w mediach publicznych – utworzenie osobnych holdingów**⁸ dla telewizji publicznej i radia publicznego, zmiany zasad działania tych spółek tak, by zadania programowe znalazły się w centrum zainteresowania całej organizacji (m.in. poprzez licencje programowe i skwitowania finansowo-programowe). Holding w polskich warunkach służyć ma

strukturalnemu oddzieleniu – w ramach jednego holdingu – jednostek programowych, pełniących misję publiczną, od jednostek o zadaniach rynkowych lub wprost komercyjnych. Pozwoli to zapewnić zgodną z wymogami unijnymi odrębną księgowość funduszy publicznych i komercyjnych oraz uniknąć subsydiowania działalności komercyjnej z funduszy publicznych.

X. **Wprowadzenie dla nadawców publicznych możliwości rozpowszechniania programów koncesjonowanych** (ewentualnie tworzonych wspólnie z innymi podmiotami rynkowymi), finansowanymi ze środków innych niż publiczne. Programy te nie będą korzystały z preferencji właściwych nadawcy publicznemu, np. w zakresie „must carry”.

XI. **Stworzenie dla nadawców publicznych obowiązku podejmowania działalności internetowej oraz w zakresie nowych technologii cyfrowych** (w tym celu nadawcy publiczni powinni otrzymać jeden multipleks naziemnej telewizji i radiofonii cyfrowej).

B. PROPOZYCJE DZIAŁAŃ W SFERZE NADAWCÓW PRYWATNYCH, NADAWCÓW SPOŁECZNYCH I PRODUCENTÓW NIEZALEŻNYCH

XII. **Stabilizacja warunków prowadzenia działalności przez nadawców komercyjnych** poprzez precyzyjne określenie trybu i kryteriów podejmowania przez krajowego regulatora decyzji w sprawach koncesji, wydłużenie czasu ważności koncesji i wprowadzenie instytucji odnowienia koncesji, stosowanie ograniczonych zwolnień podatkowych w zakresie inwestycji związanych z rozwojem telewizji cyfrowej (cyfrowa produkcja i emisja, transmisja satelitarna), a w części programowej – koncesje określające praktyki niedozwolone, pozostawiające wybory programowe działaniu rynku, z zachowaniem wymogów dyrektyw unijnych. Obecność silnych nadawców

⁵ Nadawcy publiczni będą mogli emitować reklamę, jednak ograniczenia (czasowe lub inne) w tym zakresie zapewnią, że środki otrzymane z tego tytułu będą jedynie uzupełnieniem przychodów z abonamentu. Ograniczenia te zostaną określone w ustawie, przy zachowaniu odpowiedniego vacatio legis, pozwalającego nadawcom publicznym dostosować strukturę kosztów do przewidywalnego poziomu przychodów.

⁶ Coraz więcej krajów europejskich wprowadza dodatkowo rozwiązania obejmujące szczegółowe określenie przez organa państwa, we współpracy z nadawcami publicznymi zadań tych ostatnich w zakresie programu i gospodarki finansowej na okres kilku lat i następnie szczegółowy nadzór organów państwa nad realizacją tak zawartego „kontraktu”. „Kontrakt” też gwarantuje nadawcy publicznemu sfinansowanie całości jego wydatków w granicach określonych zatwierdzonymi planami wieloletnimi. Należy zatem wprowadzić zasadę, że polscy nadawcy publiczni przedstawiają Krajowej Radzie zatwierdzone przez rady nadzorcze 3-5 letnie plany programowe, finansowe i inwestycyjne. Krajowa Rada oceniać je będzie przede wszystkim z punktu widzenia ich zgodności z definicją roli i zadań nadawcy publicznego oraz możliwości ich sfinansowania przy przewidywanym poziomie przychodów danego nadawcy. Zatwierdzenie takiego planu przez KRRTiT oznacza udzielenie gwarancji finansowania kosztów związanych z jego realizacją.

⁷ Takie rozwiązanie z powodzeniem stosuje Szwajcaria. Pobieranie podatku od wpływów reklamowych musi być powszechne (tj. nie może dyskryminować żadnego z sektorów poprzez odniesienie się tylko do mediów prywatnych). W stosunku do nadawców publicznych czy społecznych ma ono tę zaletę, że dodatkowo zniechęca je do strategii poszerzania tą drogą wpływów. Należy zwrócić uwagę, że nadawcy publiczni i społeczni byłiby zarazem płatnikami tego podatku, jak i jego beneficjentami. Statutowo środki zgromadzone tą drogą w Funduszu Telewizyjno-Radiowym kompensowałyby mediom publicznym ograniczenie dotychczasowych wpływów z reklamy i brak wpływów z abonamentu na skutek zwolnienia z jego pobierania od pewnych grup społecznych (grupa wieku, kombataneci...) oraz jego niskiej ściągalności, z przeznaczeniem na działalność wyznaczoną w ramach licencji programowej. W stosunku do nadawców społecznych mogliby oni ubiegać się o środki z tego funduszu na drodze konkursu o granty na realizację konkretnych typów programów „misyjnych”. Ze środków Funduszu nie mogłyby korzystać media prywatne, bo dla nich rekompensatą za podatek od wpływów z reklamy byłby większy udział w tym rynku po ograniczeniu w nim roli mediów publicznych.

⁸ Uszczegółowienie tej propozycji znajduje się w Aneksie II.

publicznych, pomaga współokreślać akceptowane przez odbiorców standardy i formuły zawartości i jakości programu, a istnienie opracowanej przez regulatora w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów polityki audiowizualnej Państwa tworzy **przewidywalne warunki działalności i rozwoju w perspektywie wieloletniej**. Do tego dodać można też zasygnalizowane już wcześniej ograniczenie (za rekompensatą) działalności reklamowej nadawców publicznych. Porządkując wymogi wejścia na rynek mediów, nowe ustawodawstwo powinno **też zwiększać zakres wolności gospodarczej nadawców prywatnych**.

XIII. Regulacja konkurencji na rynku medialnym z poświęceniem szczególnej uwagi takim obszarom polityki konkurencji jak obrót kluczowymi prawami programowymi w sektorze audiowizualnym, systemy warunkowego dostępu i sieci dystrybucyjne programów cyfrowych, strategiczne alianse w środowisku cyfrowym oraz zmiany własnościowe o charakterze zmiany podmiotu nadawczego.

XIV. Wypracowywanie wzorców niezależności mediów i zespołów redakcyjnych (zasady przewidujące pełną przejrzystość struktur właścicielskich, wspólne kodeksy postępowania przyjmowane przez właścicieli i zespoły dziennikarskie; otwarte deklarowanie linii programowej i politycznej danego medium, bądź jego związków politycznych).

XV. Rozszerzenie definicji nadawcy społecznego aby mogło ono dotyczyć nadawców mających za zadanie realizację wszelkich niekomercyjnych celów społecznych, kulturalnych, artystycznych, edukacyjnych, religijnych itp. Nadawcy ci mogą przyczynić się do poszerzenia gamy dostępnych treści w środowiskach lokalnych i regionalnych, zwłaszcza przez tworzenie programów przemawiających w imieniu, i do, różnych mniejszości. Proponowane rozwiązania to ograniczenie do 2% czasu antenowego na reklamy i brak opłaty koncesyjnej. Nadawcy społeczni nie emitujący reklamy będą mogli otrzymać pomoc finansową z Funduszu Radiowo-Telewizyjnego. Regulator powoła specjalną komisję złożoną z przedstawicieli nadawców i reprezentacji widzów i słuchaczy, która przydzielać będzie w drodze konkursu granty na realizację określonych projektów programowych.

XVI. Dokładne zdefiniowanie pojęć „producent”, „producent niezależny”, „producent wykonawczy” (oraz określenie ich praw i obowiązków), „audycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim” i rozstrzygnięcie, czy dotyczy to audycji wytworzonej na podstawie zagranicznego „formatu” (a więc pierwotnie w innym języku); uregulowanie relacji między nadawcami i producen-

tami niezależnymi w celu nadania im przejrzystości i zapewnienie rzeczywistej konkurencji o zlecenia; **zapewnienie perspektyw rozwoju producentów niezależnych przez rozwiązanie sprawy praw do użytku pierwotnego, wtórnego i następnego** oraz skierowanie części zleceń do regionów.

XVII. Wprowadzenie dla nadawców obowiązku opracowania i przedstawienia KRRTiT do zatwierdzenia przepisów regulujących stosunki z producentami, w tym tryb przyjmowania i rozpatrywania propozycji producenckich, zlecenia im produkcji, określania cen usług i praw, ze zróżnicowaniem opłat za różne typy praw, arbitraż w przypadku konfliktów. Ma to służyć rozwojowi produkcji niezależnej jako elementu pluralizmu i konkurencji twórczej. Nadawcy powinni mieć obowiązek kierowania części środków przeznaczonych na finansowanie produkcji niezależnej na zamawianie produkcji od producentów niezależnych spoza Warszawy.

XVIII. Rozszerzenie zasięgu nadawców komercyjnych i/lub promocję rozwoju telewizji kablowej w celu zwiększenia oferty programowej, bo w ofercie programowej i zasięgu stacji telewizyjnych występuje nierównowaga między telewizją publiczną i komercyjną, a telewizzowie pozbawieni dostępu do telewizji satelitarnej i kablowej (ok. 50% ludności) dysponują niewielką ofertą programową.

C. DZIAŁANIA W DZIEDZINIE KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

XIX. Szybkie opracowanie strategii wdrażania techniki cyfrowej jako elementu ogólnej strategii i planu rozwoju sektora audiowizualnego⁹. Polsce potrzebny jest narodowy plan służący ułatwieniu i koordynacji działań w różnych dziedzinach polityki, gospodarki i kultury. Powinien powstać rządowy zespół ekspertów od mediów, telekomunikacji i komunikacji elektronicznej, z udziałem krajowych regulatorów, który przygotowałby dokument określający strategię rozwoju mediów cyfrowych w szczególności dotyczący naziemnej radiofonii i telewizji. Wiodącą rolę w przygotowaniu takiej strategii powinien mieć regulator audiowizualny. Opowiadamy się za długim (tj. co najmniej kilkuletnim) okresem przygotowań takiej szczegółowej strategii oraz harmonogramu działań wszystkich zainteresowanych stron, a potem szybkim i całkowitym przechodzeniem na technikę cyfrową w sposób pozwalający wykorzystać jej możliwości programowe, rynkowe i techniczne¹⁰.

⁹ W większości krajów europejskich powstały już dokumenty określające strategię rozwoju mediów cyfrowych w ogóle, a naziemnej radiofonii i telewizji w szczególności. Opracowywały je specjalnie powołane grupy ekspertów z dziedziny mediów, gospodarki, kultury, edukacji, organizacji i zarządzania, techniki i technologii, handlu i usług. Przekształciły się one następnie w programy rządowe lub narodowe, w akty wyznaczające politykę państwa w zakresie mediów cyfrowych na najbliższe lata. W krajach skandynawskich na przykład elementem takiej polityki było ustanowienie funkcji operatora narodowego, odpowiadającego za rozwój naziemnej infrastruktury technicznej.

¹⁰ Uruchamianie nielicznych multipleksów, gdzie będą emitowane te same programy, co rozprowadzane drogą analogową, może doprowadzić do fiaska całego przedsięwzięcia, bo dla konsumenta nie będzie bodźca do zainwestowania w nową technologię.

XX. Regulacja komunikacji elektronicznej¹¹ – rozwiązania ustawowe w tym zakresie powinny dokonywać pełnej transpozycji nowych dyrektyw Unii Europejskiej o komunikacji elektronicznej, czyli powinny obejmować również problematykę telekomunikacyjną, oraz uzupełnić polski porządek prawny o regulacje związane z różnymi elementami mediów cyfrowych. Ustawa o mediach elektronicznych powinna obejmować wybrane techniczne aspekty radiofonii i telewizji oraz usług z nimi związanych, w tym regulację elektronicznych przewodników programowych, systemów warunkowego dostępu, dekoderek i interfejsów aplikacji programowych, jak również technicznych standardów transmisji i interoperacyjności, lub upoważnić organa regulacyjne do wydawania rozporządzeń w tych sprawach. Powinna też dążyć do wprowadzenia elementów „poziomej regulacji zawartości” mediów elektronicznych, w tym do pobudzania mechanizmów współ- i samoregulacji w Internecie i odnosić się do nowych form reklamy.

XXI. Wprowadzanie polskich treści programowych do cyberprzestrzeni (inicjatywy takie jak Polska Biblioteka Internetowa, „Narodowa skarbnica obrazu i dźwięku”) poprzez promowanie i tworzenie warunków dla działalności nadawców radiowych i telewizyjnych – w tym nadawców publicznych – w Internecie oraz dla przekształcania się tych nadawców także w producentów i dystrybutorów lub dostawców treści multimedialnych.

D. DZIAŁANIA W DZIEDZINIE REGULACJI

XXII. Przechodzenie od modelu „pionowej” do „poziomej” regulacji mediów elektronicznych, rosnące wykorzystanie samoregulacji w sektorze medialnym i, w konsekwencji, **stworzenie nowego, zintegrowanego i niezależnego regulatora łączącego w sobie kompetencje KRRiT i URTiP**. Rosnące wykorzystanie samoregulacji w sektorze medialnym. **Nowy regulator – Krajowa Rada Radiofonii, Telewizji i Telekomunikacji (KRRTiT)**, musi być wyposażony w zdolność do wydawania rozporządzeń opartych na podstawach ustawowych i kompetencyjnie obejmujący obszar telekomunikacji, radia, telewizji, usług teleinformacyjnych oraz, we właściwym zakresie, polityki konkurencji, a także mieć kompetencje powoływania rad nadzorczych mediów publicznych zgodnie z przyjętym przez siebie trybem zapewniającym, że rady te będą spełniały wymóg reprezentatywności społecznej¹².

PODSUMOWANIE

Podstawowym celem polityki medialnej Państwa pozostaje zapewnienie swobody wypowiedzi i wolności mediów w zgodności z Konstytucją RP oraz ze standardami międzynarodowymi. Staraliśmy się, aby sugerowane w raporcie kierunki i działań przyczyniały się:

- w sferze zawartości programowej radia i telewizji – do ochrony niezależności mediów, pluralizmu i różnorodności, ochrony kultury narodowej i europejskiej, zaspokajania potrzeb odbiorców w zakresie informacji, kultury, oświaty, ochrony godności ludzkiej, a także do ochrony małoletnich, czy wreszcie do istnienia i właściwego funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji;
- w stosunku do infrastruktury transmisyjnej – do właściwej gospodarki częstotliwościowej, zapewnienia możliwości emitowania programów oraz usługi powszechnej, realizowanej np. przez nadawców publicznych;
- w odniesieniu do rynkowych aspektów funkcjonowania radiofonii i telewizji – do ochrony konkurencji, ale także zapewnienia dobrej kondycji ekonomicznej sektora audiowizualnego jako całości oraz ochrony konsumentów.

Proponowane działania powinny łagodzić fundamentalny wybór, jaki stoi przed polityką medialną, tj. sprzeczność między celami ekonomicznymi i społecznymi mediów. Dają one bowiem szansę na wzmocnienie roli mediów publicznych (ale też ich ściślejsze kontrolowanie) i otwierają dalsze perspektywy rozwoju mediom prywatnym. Integrują także działania na rzecz rozwoju radia i telewizji ze strategią społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, kompleksowo wiążąc media z telekomunikacją w nowym modelu regulacji odpowiadającym wprowadzanym coraz częściej w krajach Unii Europejskiej rozwiązaniom.

¹¹ Technika cyfrowa ułatwia nadawcom i dostawcom usług oferowanie ich na zasadach warunkowego dostępu, czyli za dodatkową opłatą, i wykorzystywanie różnych „bram cyfrowych”, aby blokować potencjalnym odbiorcom dostępu do jej programów/usług lub informacji o nich. Stąd rozwijająca się sfera regulacji ustawowej i innej (w tym samoregulacji) związana właśnie z pokonywaniem tych barier i gwarantowaniem uczciwej konkurencji.

¹² Rozwinięcie koncepcji nowego urzędu regulacyjnego i jego zadania przedstawione jest w Aneksie III.

Aneks I

LICENCJE PROGRAMOWE

Tryb opracowania licencji programowej dla nadawców publicznych powinien być określony ustawowo. Licencje programowe wymagają innego spojrzenia na kompetencje i odpowiedzialność organów spółek radiofonii i telewizji publicznej za ich działalność programową. Współistnienie w strukturach tych nadawców rad nadzorczych i rad programowych doprowadziło do przyjęcia nieprawidłowego założenia, że rady nadzorcze nie powinny zajmować się programem (tymczasem Art. 382. §1 kodeksu spółek handlowych daje radom nadzorczym jasną kompetencję: „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności” – wszystkich, a więc i programowych). Dotychczasowa praktyka działania rad programowych w polskich mediach publicznych wykazała ich niezdolność do odegrania jakiegokolwiek roli w określaniu strategii i polityki programowej spółek publicznej radiofonii i telewizji, bądź też do korygowania ewentualnych błędów w tym zakresie. Wzmacnianie ich roli i nadawanie im jakichkolwiek kompetencji stanowiących rodziłoby natomiast swoistą dwuwładzę lub możliwość konfliktu z radą nadzorczą, przy braku odpowiedzialności rady programowej za finansowe konsekwencje swoich ewentualnych decyzji programowych.

Właściwsze wydaje się inne rozwiązanie: uznanie i podkreślenie w nowej ustawie oraz w statutach spółek roli rad nadzorczych w zakresie nadzorowania programu oraz wyposażenie ich – w ramach nowej koncepcji ich zadań – w kompetencję upoważniania zarządu do zawierania porozumienia z Przewodniczącym KRRTiT w sprawie licencji programowej. W proponowanym rozwiązaniu rada nadzorcza będzie brała na siebie współodpowiedzialność za zrealizowanie zadań programowych objętych licencją oraz za zdolność spółki do sfinansowania tych zadań. Nowe obowiązki powinny znaleźć swoje odniesienie także w wymogu odpowiednich kompetencji i doświadczenia członków rad nadzorczych.

W świetle powyższych rozważań wydaje się, że rady programowe przy spółkach lub oddziałach spółek publicznej radiofonii i telewizji powinny zostać zlikwidowane. Zarazem proponuje się powołanie rady programowej jako ciała doradczego KRRTiT w sprawach działalności programowej nadawców publicznych. Rada ta – złożona z osób desygnowanych przez środowiska i stowarzyszenia dziennikarskie i twórcze oraz reprezentacje widzów i słuchaczy – będzie opiniowała projekty licencji programowych dla poszczególnych nadawców, jak również formułowała – na podstawie opracowań przygotowanych przez Departament Programowy Biura KRRTiT, doroczne oceny wywiązywania się przez nadawców z ich obowiązków programowych.

Projekt licencji programowej opracowywał będzie nadawca publiczny na podstawie wytycznych KRRTiT.

Projekt ten – wraz z założeniami finansowymi jego realizacji – będzie przedmiotem konsultacji między zarządem a KRRTiT. Uzgodniony tekst licencji stanowić będzie treść porozumienia, zawieranego między Przewodniczącym KRRTiT, działającym na mocy uchwały Rady, po zasięgnięciu opinii Rady Programowej i zarządem nadawcy publicznego, działającego na mocy upoważnienia rady nadzorczej. W przypadku braku możliwości osiągnięcia porozumienia Krajowa Rada upoważnia przewodniczącego do udzielenia licencji programowej w wersji określonej przez KRRTiT. Krajowa Rada ogłasza też treść wszystkich licencji programowych.

Przyjmujemy, że porozumienie w sprawie licencji programowej zawierane jest na okres kadencji zarządu. Warunki licencji mogą ulec zmianie w trakcie kadencji na wniosek każdej ze stron z zachowaniem opisanego wyżej trybu zawierania porozumienia w sprawie licencji. Po upływie każdego roku KRRTiT formułuje, po zasięgnięciu opinii Rady Programowej, ocenę wykonania obowiązków programowych spółek radiofonii i telewizji publicznej, publikuje te oceny i przekazuje je odnośnym radom nadzorczym oraz walnemu zgromadzeniu.

Ustawa powinna nałożyć na rady nadzorcze obowiązek dokonywania pełnej oceny działalności zarządu, zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej i sposobu zarządzania spółką, jak i wykonania zadań programowych określonych w licencji programowej. Wnioskując do walnego zgromadzenia o udzielenie zarządowi skwitowania, rada nadzorcza uwzględni wszystkie dziedziny działalności spółki, a w zakresie programowym kierować się będzie m.in. opinią sformułowaną przez KRRTiT, przy udziale Rady Programowej. Tym samym, skwitowanie udzielane władzom spółki będzie miało charakter finansowo-programowy.

Aneks II

HOLDING JAKO FORMA ORGANIZACYJNA MEDIÓW PUBLICZNYCH

Przewidujemy przekształcenie 19 spółek radiofonii i telewizji publicznej w dwa holdingi. Pozwoli to na przekształcenie 17 regionalnych spółek radiofonii publicznej w podmioty programowe holdingu Polskie Radio (i w związku z tym likwidację 17 rad nadzorczych, rad programowych i zarządów), co zapewni ściślejszą współpracę między częściami składowymi radiofonii publicznej i oszczędność kosztów, przy zachowaniu szerokiej autonomii rozgłośni regionalnych oraz przekształcenie Telewizji Polskiej w taką samą strukturę holdingową, jak Polskie Radio. W przypadku regionalnych spółek radiofonii publicznej może zaistnieć potrzeba etapu przejściowego polegającego na konsolidowaniu spółek w makroregionach przed ich połączeniem w jeden holding z Polskim Radiem S.A. Holding nie miałby prawa sprzedaży, likwidacji bądź prywatyzacji podmiotów programowych (nie licząc programów koncesjo-

nowanych) bez zgody przedstawiciela Skarbu Państwa w walnym zgromadzeniu i Krajowej Rady. Z punktu widzenia prawa podatkowego holding byłby traktowany jako jeden podmiot, jedynie w tym zakresie, w jakim części tworzące holding są w 100% własnością skarbu państwa. Każdy z holdingów ma następujące organy: Walne zgromadzenie (Minister Skarbu Państwa), Radę Nadzorczą – 5 członków, w tym 4 powołanych przez KRRTiT i 1 powołany przez Ministra Skarbu oraz jednoosobowy zarząd, powoływany przez radę nadzorczą w drodze konkursu.

Spółki zależne składają sprawozdania z działalności do Zarządu Holdingu. Prezes Zarządu powołuje ciała zarządzające złożone z dyrektorów (prezesów) podmiotów wchodzących w skład holdingu. W przypadku powoływania prezesów spółek zależnych decyzje zatwierdza rada nadzorcza. Powoływanie wyższej kadry kierowniczej (prezesów, dyrektorów generalnych, głównych księgowych i dyrektorów jednostek organizacyjnych) następuje w drodze konkursu. Przyznanie radzie nadzorczej holdingu kompetencji upoważnienia zarządu do podpisania porozumienia w sprawie licencji programowej świadczy o innej niż dotychczas koncepcji roli tego organu w spółce publicznej radiofonii lub telewizji. Rady nadzorcze miałyby dodatkowo jeszcze następujące kompetencje (1) zatwierdzania rocznego i wieloletnich planów finansowych oraz planu inwestycyjnego; (2) zatwierdzania 3-5 letniego planu programowego i finansowego przedkładanego KRRTiT do zatwierdzenia; (3) upoważniania zarządu do podpisania porozumienia z Przewodniczącym KRRTiT w sprawie licencji programowej; (4) zatwierdzania decyzji o powołaniu prezesów spółek zależnych.

Aneks III

NOWY REGULATOR – KRRTiT

Konwergencja technologiczna i integracja rynkowa powoduje, że wyzwaniom stającym przed polityką i regulacją medialną łatwiej sprostać strukturom regulacyjnym zdolnym formułować wszechstronną politykę i praktykę regulacyjną w odniesieniu do sektora mediów elektronicznych w całości. Nowy regulator musi być kompetentny, w możliwie największym stopniu wolny od bieżących naci-

Zadania i funkcje KRRTiT

	Kultura	Skuteczna konkurencja	Różnorodność	Pluralizm
F u n k c j e	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ochrona języka polskiego ▪ Promocja kultury ▪ Ochrona programów i informacji lokalnych ▪ Ochrona małoletnich ▪ Standardy programowe ▪ Etyka dziennikarska ▪ Programy dla mniejszości 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zarządzanie widmem częstotliwości ▪ Wycena widma ▪ Dostęp do platform telewizyj płatnej i EPG ▪ Kontrola cen ▪ Rozstrzyganie sporów ▪ Ochrona konsumentów ▪ Nadzorowanie reklamy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formaty i profile programowe ▪ Koncesjonowanie ofert niszowych i nadawców społecznych ▪ Programy uniwersalne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przepisy o własności mediów ▪ Dostęp do odbiorców ▪ Polityczny pluralizm treści ▪ Ochrona interesów nadawców publicznych i komercyjnych

sków politycznych zaś jego status, związany z realizacją elementarnego prawa obywateli do informacji, powinien być umocowany w Konstytucji.

Niezależnie od obowiązków konstytucyjnych (ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji), obowiązki i zakres kompetencji KRRTiT powinny ogniskować się wokół czterech podstawowych zadań tego organu: ochrony kultury, zapewniania skutecznej konkurencji, promowania różnorodności treści oraz pluralistycznego rynku (por. tabela poniżej).

Zadania KRRTiT obejmowałyby obecne zadania KRRiT oraz URTiP. Organ ten miałby również pewne obowiązki w zakresie regulacji ochrony konkurencji w nadzorowanych przez siebie dziedzinach (w porozumieniu z UOKiK).

Obowiązki KRRTiT powinny obejmować regularne opracowywanie i aktualizowanie – w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów – dokumentów określających politykę Państwa w odniesieniu do mediów audiowizualnych oraz łączności elektronicznej. Ze względu na znaczenie tych dziedzin oraz konieczność zapewnienia pewności prawnej i warunków prowadzenia działalności gospodarczej w tych dziedzinach, Państwo polskie powinno zawsze dysponować aktualnym kompleksowym planem strategicznym w obu dziedzinach i realizować go.

Organ ten pełniłby funkcję krajowego organu regulacyjnego (National Regulatory Authority – NRA) w rozumieniu nowego pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej UE, które wchodzi w życie w 2003 r. Tym samym, będzie mógł on też uczestniczyć w pracach European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services, utworzonej na mocy decyzji Komisji Europejskiej z dnia 29 lipca 2002 r. (2002/627WE). Nowy KRRTiT stanowiłaby organ kolegialny podejmujący decyzje na posiedzeniach plenarnych. Niezależnie od tego, ze składu Rady powstają dwie komisje: jedna z nich będzie odpowiedzialna za regulację zawartości (w tym licencje programowe dla mediów publicznych) oraz przygotowywanie decyzji koncesyjnych w zakresie radiofonii i telewizji; druga – za regulację infrastruktury łączności elektronicznej. Przewodniczący KRRTiT przewodziłby obu komisjom. Przy KRRTiT działałaby, jako organ

doradcy, Rada Programowa opiniująca kształt i realizację licencji programowych udzielanych mediom publicznym.

Europejskie organy regulacyjne finansowane są z różnych źródeł: budżetu państwa (większość przypadków); określonego odsetka od opłat abonamentowych; opłat pobieranych od podmiotów rynkowych; specjalnych opłat ponoszonych przez nie na rzecz finansowania organu regulacyjnego itp. KRRTiT powinna być finansowana z opłat za obsługę administracyjną pobieranych od podmiotów rynkowych (z ewentualnym dofinansowaniem z budżetu).

Odpolitycznienie i kompetencję konieczną do dobrej pracy tego regulatora ułatwiałby proponowany nowy tryb wyłaniania i powoływania jej 9 członków:

- 4 osoby powoływane przez Sejm RP spośród kandydatów desygnowanych przez:
 - Prezesa Rady Ministrów (2 miejsca)
 - Samorząd gospodarczy branży teleinformatycznej (1 miejsce)
 - Polska Rada Ekumeniczna (1 miejsce)
- 2 osoby powoływane przez Senat RP spośród kandydatów desygnowanych przez sejmiki wojewódzkie
- 3 osoby powoływane przez Prezydenta RP spośród kandydatów desygnowanych przez:
 - Rzecznika Praw Obywatelskich (1 miejsce)
 - Ogólnokrajowe stowarzyszenia dziennikarskie (1 miejsce)
 - Ogólnokrajowe organizacje twórców i producentów audiowizualnych (1 miejsce)

W celu zapewnienia fachowego przygotowania członków KRRTiT, tryb ich powoływania powinien być dwustopniowy i obejmować:

- desygnowanie kandydatów przez podmioty lub grupy organizacji wymienione powyżej,
- a następnie powoływanie spośród nich członków przez najwyższe organa władzy państwowej.

Każdy podmiot desygnuje dwóch kandydatów na jedno miejsce, zaś organ powołujący dokonuje swobodnego wyboru osoby, którą powołuje na członka KRRTiT.

W przypadku, gdy podmiotem desygnującym jest grupa organizacji lub organów władzy samorządowej, miałyby one obowiązek przedstawić organowi powołującemu listę najwyżej 2 kandydatów uzgodnioną w trybie określonym przez nie same i podpisaną przez upoważnionych przedstawicieli wszystkich podmiotów zaliczonych do danej kategorii.

Obecne ograniczenia odnośnie osób, które mogą być powoływane do KRRTiT, rozszerzone zostałyby na przedsiębiorców w zakresie telekomunikacji i Internetu.

Urząd KRRTiT powstałby z połączenia Biura KRRiT oraz URTiP. Jego departamenty obsługiwałyby prace Rady na posiedzeniach plenarnych oraz obu komisji. Utrzymany zostałby obecny system corocznych sprawozdań składanych obu izbom parlamentu oraz prezydentowi, wraz z konsekwencjami wynikającymi z odrzucenia sprawozdania przez Sejm, Senat i prezydenta.

Z uwagi na kompleksowy charakter proponowanych zmian, zakłada się stopniowe dochodzenie do docelowego modelu organu regulacyjnego przez włączanie mechanizmu powoływania członków KRRTiT według nowych zasad wraz z upływaniem kadencji, co zapewni ciągłość działania urzędu.

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	13
2. TRYB PRACY NAD ZAŁOŻENIAMI POLITYKI MEDIALNEJ PAŃSTWA	14
3. GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI MEDIALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ	14
4. ZMIANY W RADIOFONII I TELEWIZJI	16
4.1. Ogólne informacje o zmianach zachodzących w radiofonii i telewizji	16
4.2. Media elektroniczne a gospodarka	20
4.3. Rynek mediów, reklamy i telekomunikacyjny w Polsce	21
4.3.1. Uwarunkowania makroekonomiczne	21
4.3.2. Rynek reklamy	22
4.3.3. Reklama telewizyjna	23
4.3.4. Reklama radiowa	25
4.3.5. Reklama prasowa	26
4.3.6. Reklama zewnętrzna	27
4.3.7. Reklama internetowa	27
4.3.8. Branża medialna	28
4.3.9. Telekomunikacja	28
4.3.10. Telewizja kablowa	29
5. ZMIANY W POLITYCE MEDIALNEJ I PRAKTYCE REGULACYJNEJ W ZAKRESIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH	30
6. KIERUNKI I ZAŁOŻENIA POLITYKI MEDIALNEJ PAŃSTWA POLSKIEGO	31
6.1. Program	32
6.1.1. Nadawcy publiczni	34
6.1.1.1. Licencje programowe dla nadawców publicznych	35
6.1.2. Nadawcy komercyjni	36
6.1.3. Nadawcy społeczni	36
6.1.4. Producenci niezależni	37
6.1.5. Treści w Internecie	38
6.2. Nadawcy	39
6.2.1. Nadawcy publiczni	39
6.2.1.1. Zakres i dziedziny działalności nadawców publicznych	40
6.2.1.2. Finansowanie nadawców publicznych	40
6.2.1.2.1. Stanowisko Unii Europejskiej w kwestii finansowania nadawców publicznych	41
6.2.1.2.2. Finansowanie polskich nadawców publicznych	43
6.2.1.3. Forma prawna i struktura organizacyjna nadawców publicznych	44
6.2.1.4. Kompetencje zarządu i rady nadzorczej	46
6.2.2. Nadawcy komercyjni	46
6.2.3. Nadawcy społeczni	46
6.3. Ochrona konkurencji w mediach elektronicznych	46
6.4. Radiofonia i telewizja cyfrowa	49
6.4.1. Wprowadzanie radiofonii cyfrowej	51
6.4.2. Wprowadzanie telewizji cyfrowej	52
7. NOWE DZIEDZINY I FORMY REGULACJI DZIAŁALNOŚCI MEDIALNEJ	55
7.1. „Pionowa” i „pozioma” regulacja infrastruktury i zawartości mediów elektronicznych	55
7.1.1. „Pozioma” regulacja infrastruktury komunikacji elektronicznej	56
7.1.2. „Pozioma” regulacja zawartości mediów elektronicznych	57
7.2. Regulacja, nadzór i samoregulacja zawartości mediów elektronicznych oraz Internetu	61
7.2.1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie regulacji i nadzoru nad zawartością Internetu	63
7.3. Nowe typy reklamy	64
8. MODELE REGULACJI RADIOFONII, TELEWIZJI I TELEKOMUNIKACJI	65
9. ANEKS	69
1. Komunikacja elektroniczna – Implementacja „nowych dyrektyw” (Pakiet o komunikacji elektronicznej) – propozycja stanowiska dla regulatora rynku radiowo-telewizyjnego	

Założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych oraz nowelizacji innych ustaw

Studium opracowali:
Dr Karol Jakubowicz (red.)
Prof. dr hab. Bohdan Jung
Dr hab. Tadeusz Kowalski

1. WPROWADZENIE

Podstawowym (i w istocie jedynym) dokumentem określającym kierunki polityki medialnej państwa polskiego w odniesieniu do mediów elektronicznych jest ustawa o radiofonii i telewizji. Ustawa ta wymaga tak wszechstronnej zmiany i rozwinięcia, w celu dostosowania do nowych realiów technologicznych i rynkowych, oraz konsekwencji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej¹, że osiągnięcie tego celu drogą nowelizacji obowiązującego tekstu wydaje się mało realne.

Przystąpienie do UE przyspieszy obieg kapitału, towarów i usług, ożywi kontakty gospodarcze i kulturowe obywateli i przedsiębiorstw, stwarzając szansę relatywnie szybkiego zmniejszenia dystansu cywilizacyjnego dzielącego Polskę od średniego poziomu krajów UE. W obszarze telekomunikacji, radia i telewizji, podstawowym warunkiem wykorzystania historycznej szansy jest stworzenie stabilnych, długookresowych i przewidywalnych podstaw regulacyjnych dla działalności firm.

W nowym kształcie, ustawa powinna wyrażać nowe cele polityki medialnej Państwa². Nie zaniedbując realizacji celów polityki publicznej w zakresie radiofonii i telewizji – m.in. jeżeli idzie o ochronę ich funkcji demokratycznych, społecznych, kulturalnych i edukacyjnych oraz pluralizmu rynku mediów – należy dążyć do wyzwolenia rynkowego i technicznego potencjału mediów elektronicznych. Konieczne jest oparcie nowej regulacji prawnej o uznanie gospodarczego znaczenia radiofonii i telewizji, coraz silniej sprzężonej z telekomunikacją i nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi, w tym Internetem, stanowiącymi fundament gospodarki opartej na wiedzy. Jest to konieczne, by Polska mogła wykorzystać szanse tworzone przez nowe technologie. Celem powinien stać się wszechstronny rozwój rynku elektronicznego i telekomunikacyjnego, usług radiowych i telewizyjnych, usług społeczeństwa informacyjnego, zgodnie m.in. z prawami konkurencji, dla zapewnienia obywatelom powszechnego dostępu, na zasadzie wolnego wyboru. Polityka medialna powinna zatem zostać skoordynowana ze strategią informatyzacji Polski³, strategią gospodarczą⁴ i ogólnymi planami rozwoju cywilizacyj-

nego kraju⁵ – i vice versa⁶. Jednocześnie, przez ściślejsze związanie jednostek publicznej radiofonii i telewizji z sektorem publicznym, w tym z kulturą i oświatą, powinna zapewnić większą skuteczność polityki Państwa w tym zakresie.

Obowiązująca obecnie ustawa stanowi barierę dalszego rozwoju polskiej naziemnej radiofonii i telewizji, gdyż uniemożliwia jej skorzystanie z szeroko rozumianej techniki cyfrowej, a zatem zarówno tworzenie nowej oferty programowej, jak i wykorzystanie nowych możliwości biznesowych stworzonych przez tę technikę.

Ustawa utrudnia także objęcie radiofonii i telewizji procesem konwergencji (integracji mediów audiowizualnych, telekomunikacji i informatyki, która zaciera tradycyjne granice między mediami i sposobami komunikowania). Tym samym, utrudnia i wydłuża drogę Polski do społeczeństwa informacyjnego, przyczyniając się do powiększania luki cywilizacyjnej i kulturowej w stosunku do bardziej rozwiniętych krajów europejskich.

Rozwiązania domagają się także problemy wynikające z braków lub złego stosowania obecnie obowiązującej ustawy. Dotyczy to m.in. oddzielenia radiofonii i telewizji od świata polityki, trybu powoływania członków KRRiT i członków władz nadawców publicznych, zagwarantowania właściwego wykonywania zadań programowych nadawców publicznych i ich rozwoju, a także właściwych relacji między sektorem publicznym i prywatnym w radiofonii, zapewnienia szans zaistnienia nadawcom społecznym, itp.

Z tych wszystkich powodów zasadniczym zmianom muszą ulec niemal wszystkie rozwiązania wprowadzone do ustawy o radiofonii i telewizji w 1992 r. Dlatego w opracowaniu niniejszym przedstawiono propozycję przygotowania projektu nowej ustawy o mediach elektronicznych, nowelizującej także inne ustawy.

Nowa ustawa o mediach elektronicznych będzie oczywiście musiała być zgodna z przepisami Unii Europejskiej. W UE trwają obecnie prace nad przygotowaniem propozycji odnośnie nowelizacji dyrektywy 89/552/EWG z dnia

¹ Już w 1999 r. sformułowano następujący pogląd o ustawie o radiofonii i telewizji: „główne trendy rozwojowe w dziedzinie telewizji i pokrewnych sposobów komunikowania masowego pozostają dotychczas poza polem widzenia ustawodawcy. Rynek nie będzie jednak czekał. Próżnia prawna może paraliżować działania krajowych przedsiębiorców ... Im później prawodawca zareaguje na nowe możliwości techniczne komunikowania masowego, tym trudniej będzie uwzględnić w nowych regulacjach interes krajowego rynku i kultury narodowej” (Stanisław Piątek, „Perspektywy przekształceń prawa o komunikowaniu masowym i indywidualnym” (w:) Józef Lubacz (red.) „W drodze do społeczeństwa informacyjnego”. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 1999).

² Wprawdzie ustawa o radiofonii i telewizji powierza KRRiT „projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”, zaś ustawa o działach administracji rządowej stwierdza, że do właściwości ministra kultury należy prowadzenie „polityki audiowizualnej”, jednak ze względu na techniczną i rynkową integrację wszystkich środków masowego przekazu i nowych technik informacyjno-komunikacyjnych posługujemy się tu szerszym pojęciem „polityki medialnej”, pozwalającej objąć wszystkie te dziedziny

³ Patrz „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska”. Warszawa: Komitet Badań Naukowych, 2003.

⁴ Patrz m.in. „Strategia dla przemysłu elektronicznego do roku 2010”. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, 2002.

⁵ Por. „Polska 2025 – długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”, omówienie opracowane przez Centrum Informacyjne Rządu, <http://www.kprm.gov.pl/cir/Komc2000/kc0726e.htm>; „Wprowadzenie Polski do Społeczeństwa Informacyjnego. Wstępna koncepcja polityki Państwa na rzecz stworzenia społeczeństwa informacyjnego”. Warszawa: KRRiT, 1996 r.

⁶ Józef Lubacz (red.) „W drodze do społeczeństwa informacyjnego”. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 1999.

3 października 1989 r. w sprawie koordynacji określonych przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich w zakresie wykonywania działalności telewizyjnej, zmienionej dyrektywą z dnia 30 czerwca 1997 r. (tzw. „Dyrektywa o telewizji bez granic”), z którą ustawa o radiofonii i telewizji była harmonizowana w procesie negocjacji akcesyjnych.

Przyjęty przez Komisję Europejską plan pracy przewiduje, że wyniki prac analitycznych i konsultacji opracowane zostaną pod koniec 2003 r. Wtedy też, lub na początku 2004 r. Komisja opublikuje pierwsze propozycje, co do nowelizacji dyrektywy. Te kierunkowe propozycje powinny być uwzględnione w projekcie nowej polskiej ustawy o mediach elektronicznych.

Polska nie może jednak czekać na zakończenie prac nad nowelizacją dyrektywy. Ze względu na wspólnotowe procedury legislacyjne, jak i na fakt, że w 2004 r. odbędą się zarówno wybory do Parlamentu Europejskiego, jak i powołanie nowego składu Komisji Europejskiej, najwcześniejszy termin wejścia w życie znowelizowanej dyrektywy to rok 2007. Należy zatem dążyć do uchwalenia nowej całościowej ustawy o radiofonii i telewizji w najkrótszym możliwym czasie, ze świadomością, że uchwalenie znowelizowanej dyrektywy spowoduje zapewne konieczność częściowej nowelizacji ustawy o mediach elektronicznych w ciągu 18 miesięcy od daty wejścia dyrektywy w życie.

2. TRYB PRACY NAD ZAŁOŻENIAMI POLITYKI MEDIALNEJ PAŃSTWA

Opracowanie niniejsze powinno być traktowane jako materiał do dyskusji. Dlatego koncentruje się jedynie na sugerowaniu kierunkowych rozwiązań. Dopiero uzyskanie poparcia dla tych rozwiązań, lub też ich zmiana w wyniku konsultacji, pozwoli przystąpić do kolejnego etapu, jakim jest przedstawienie bardziej szczegółowych propozycji, jako punktu wyjścia do prac nad projektem nowych regulacji prawnych.

Zgodnie z właściwą metodologią pracy nad propozycjami rozwiązań o charakterze ustrojowym a jednocześnie o dalekosiężnych konsekwencjach rynkowych, a także przyjętą w Unii Europejskiej procedurą konsultacji projektów dyrektyw, opracowanie niniejsze powinno zostać poddane szerokiej konsultacji, obejmującej:

1. Przedstawienie studium KRRiT, jego publikacja i następnie zaproszenie wszystkich zainteresowanych do nadsyłania pisemnych uwag i propozycji;
2. Opracowanie wyników konsultacji i publikację materiału informującego o tym, kto w niej uczestniczył, jakie zgłoszono uwagi i propozycje oraz które z nich autorzy założeń wezmą pod uwagę, które zaś nie (i dlaczego);

3. Przygotowanie drugiej wersji założeń uwzględniającej wyniki konsultacji i jej publikację, w celu odbycia drugiej rundy konsultacji, w tym samym trybie, jak pierwszej.

4. Przystąpienie do pracy nad ostatecznym projektem dokumentu w oparciu o wyniki dwóch rund konsultacji, przy zachowaniu trybu zasięgania opinii zainteresowanych stron.

3. GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI MEDIALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

W okresie negocjacji akcesyjnych w dziale „Kultura i polityka audiowizualna” wymagane było jedynie dostosowanie ustawy o radiofonii i telewizji do Dyrektywa Rady (89/552/EWG) z dnia 3 października 1989 r. (znowelizowanej w 1997 r.) w sprawie koordynacji określonych przepisów prawa, ustawodawstwa lub działań administracyjnych w państwach członkowskich w zakresie transmisji programów telewizyjnych („Dyrektywa o telewizji bez granic”). Obecnie zajdzie potrzeba wprowadzenia do polskiego systemu prawnego całości *acquis communautaire* w zakresie radiofonii i telewizji oraz telekomunikacji (w tym zakresie, w jakim odnosi się ono do radia i telewizji) oraz wdrożenie całej polityki medialnej Unii Europejskiej

Omawiając politykę medialną UE warto przytoczyć słowa p. Viviane Reding, komisarza ds. oświaty i kultury, że: *Wspólnota Europejska nie ma odrębnych i specyficznych dla sektora audiowizualnego podstaw prawnych dla tworzenia regulacji zawartości mediów. Pod rządami traktatów europejskich, Wspólnota nie ma niezależnego mandatu, by kształtować dziedzinę mediów. Podstawy prawne naszej działalności mają charakter horyzontalny, czyli służą osiągnięciu ogólnych celów Wspólnoty, zwłaszcza rozwijaniu rynku wewnętrznego. Polityka Wspólnoty w zakresie regulowania zawartości mediów ma zapewnić, by kraje członkowskie dążyły do tego właśnie celu. Nie chodzi nam o to, by realizowały jednorodną i zuniformizowaną politykę medialną [...] Polityka Wspólnoty w zakresie regulacji zawartości mediów jest zatem w istocie polityką wspólnego rynku i ma służyć zapewnieniu swobodnego przepływu towarów (np., gazet i czasopism) oraz usług (w tym programów radiowych i telewizyjnych). Regulacja zawartości [na szczeblu europejskim – przyp. Aut.] w sposób szczególny podlega więc wymogowi proporcjonalności. Musi ona regulować te sprawy, które są konieczne dla osiągnięcia wspólnego rynku i nie może zawierać żadnych innych regulacji*⁷.

Mimo zatem wyraźnych konsekwencji kulturalnych niektórych aspektów polityki audiowizualnej i medialnej UE, jej podstawowe cele mają charakter gospodarczy, związany z zapewnieniem swobody świadczenia usług, uzupełnieniem wspólnego rynku i rozwojem gospodarczym krajów Wspólnoty. Krajowa polityka medialna powinna iść

⁷ „The challenges facing a future European regulatory system for media and communications”, wystąpienie p. Viviane Reding podczas Medientage Munich, 17 października 2002 r.

znacznie dalej i realizować wszystkie (a więc także społeczne i kulturowe) cele polityki publicznej w dziedzinie mediów.

Można wymienić kilka głównych kierunków polityki medialnej Unii Europejskiej:

1. Rozwój regulacji prawnej zmierzającej do efektywnej realizacji idei wspólnego rynku w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz cyberprzestrzeni⁸, ochronie konkurencji (i w tym kontekście regulacji działalności nadawców publicznych) oraz ochrony małoletnich przed kontaktem ze szkodliwymi treściami rozpowszechnianymi w telewizji (i osobno w Internecie);
2. Utrzymywanie mechanizmów wspierania rozwoju przemysłu audiowizualnego, produkcji i dystrybucji europejskich audycji telewizyjnych i filmów – co ma służyć ściśle sprzężonym ze sobą celom promocji różnorodności kulturalnej i językowej oraz podnoszenia konkurencyjności Unii na światowym rynku audiowizualnym (m.in. program Media Plus); finansowanie programów rozwoju produkcji zawartości multimedialnej i internetowej, m.in. w celu promocji różnorodności kulturowej i językowej w społeczeństwie informacyjnym;
3. Wypracowanie wspólnych standardów technicznych w zakresie mediów audiowizualnych i łączności elektronicznej⁹, stworzenie prawnych i technologicznych podstaw wejścia europejskich mediów audiowizualnych do ery cyfrowej¹⁰; promowanie integracji („konwergencji”) i interoperacyjności mediów audiowizualnych, telekomunikacji i informatyki jako fundamentu rozwoju społeczeństwa informacyjnego opartego na wiedzy;
4. Relacje z krajami trzecimi, obejmujące
 - rozszerzenie Unii Europejskiej i wprowadzenie krajów kandydackich oraz innych krajów postkomunistycznych do „europejskiej przestrzeni audiowizualnej” (czyli objęcie ich tym samym systemem prawnym oraz zasadami działalności mediów audiowizualnych);
 - wielostronne negocjacje handlowe w ramach Światowej Organizacji Handlu (ochrona unijnego rynku audiowizualnego przez niepodejmowanie w ramach GATS zobowiązania liberalizacji tego rynku i odmowę przyznania krajom trzecim nieograniczonego dostępu do tego

rynku oraz klauzuli najwyższego uprzywilejowania);

- współpracę z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi.

W 1999 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat nt. zasad i wytycznych polityki audiowizualnej Wspólnoty w erze cyfrowej¹¹. Wymieniła w nim podstawowe dziedziny działalności na tym polu (nowelizację „Dyrektywy o telewizji bez granic”; troskę o dostęp wszystkich do programowej zawartości mediów audiowizualnych; ochronę praw autorskich i zwalczanie piractwa; pomoc Państwa dla kinematografii i telewizji: stworzenie ram prawnych dla kinematografii; regulacja nowych form reklamy i sponsoringu; ochrona małoletnich) oraz następujące zasady polityki audiowizualnej:

- Proporcjonalność, czyli ograniczanie regulacji do zakresu potrzebnego do osiągnięcia założonego celu;
- Oddzielenie regulacji infrastruktury od regulacji zawartości komunikowania;
- Neutralność techniczna regulacji;
- Zachowanie polityki i regulacji na szczeblu europejskim służących interesowi ogólnemu, przyjmując zasadę, że regulacja następuje wtedy, gdy rynek sam nie zrealizuje tych celów;
- Uznanie roli publicznego radia i telewizji oraz potrzeby przejrzystości w ich finansowaniu;
- Samoregulacja jako uzupełnienie regulacji.

Realizacji polityki audiowizualnej UE służą m.in. program Media Plus oraz inne programy wsparcia finansowego w celu ochrony różnorodności kulturalnej i językowej oraz inicjatywa „eEurope”.

Jak już stwierdzono, trwają prace nad przygotowaniem propozycji odnośnie nowelizacji „Dyrektywy o telewizji bez granic”. W raporcie o dotychczasowym stosowaniu dyrektywy¹² zapowiedziano rozległy program prac studialnych i analitycznych oraz konsultacji publicznych i debaty w obrębie Wspólnoty na temat zakresu i założeń owej nowelizacji.

Przyjęty plan pracy nad nowelizacją dyrektywy zakłada rozważenie następujących ogólnych problemów ustrojowych:

⁸ Por. „Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market”.

⁹ Por. m.in. Stanisław Piątek, „Dystrybucja przekazów telewizyjnych i radiowych w świetle dyrektyw Unii Europejskiej o łączności elektronicznej”, „Prawo i ekonomia w telekomunikacji”, nr 4, 2002.

¹⁰ Por. m.in. „Directive 95/47/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the use of standards for the transmission of television signals” (OJ L281, 23.11.1995, p. 51).

¹¹ „Principles and Guidelines for the Community’s Audiovisual Policy in the Digital Age”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(1999) 657 final. Brussels, 14.12.1999.

¹² „Fourth Report from The Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 89/552/EEC “Television without Frontiers”. COM(2002) 778 final, Brussels, 6.1.2003.

- Zakres regulacji
- Relacje między regulacją, współregulacją i samoregulacją podmiotów rynkowych.

Prace merytoryczne odnośnie problematyki podlegającej regulacji odnoszą się będą do następujących dziedzin:

- Dostęp do wydarzeń ważnych dla społeczeństwa;
- Promocja różnorodności kulturalnej i konkurencyjności europejskiego przemysłu produkcji programowej;
- Ochrona interesu ogólnego w telewizyjnej reklamie, sponsoringu, telesprzedazy i autopromocji;
- Ochrona małoletnich i ładu publicznego (prawo do odpowiedzi);
- Stosowanie dyrektywy;
- Problemy nie objęte dyrektywą: dostęp do krótkich sprawozdań z wydarzeń transmitowanych przez jednego nadawcę na prawach wyłączności.

4. ZMIANY W RADIOFONII I TELEWIZJI

4.1. Ogólne informacje o zmianach zachodzących w radiofonii i telewizji

W oparciu o próbę podsumowania tych zmian podjętą przez Grupę Strategii Cyfrowej Europejskiej Unii Radiowo-Telewizyjnej¹³, można wskazać na cztery podstawowe procesy:

- **Zmiany techniczne**, wynikające z cyfryzacji¹⁴, która tworzy nowe sposoby produkcji i rozpowszechniania treści medialnych i z czasem upowszechni usługi multimedialne, interaktywne oraz dostępne na życzenie (tzw. usługi Społeczeństwa Informacyjnego). Zachodzą tu jednocześnie dwie rewolucje techniczne: przejście z techniki analogowej na cyfrową, i z techniki cyfrowej na informatyczną. Razem prowadzi to do „konwergencji”, owocującej zasadniczymi zmianami w sposobie funkcjonowania mediów i odbioru ich zawartości (w tym do rozwoju systemów dostępu warunkowego, udostępniających treści medialne za opłatą), a jednocześnie do wzrostu liczby przedsiębiorstw rynkowych oraz innych podmiotów i jednostek zdolnych upowszechniać treści w skali masowej lub globalnej;

- **Zmiany rynkowe**, w tym (1) rosnąca koncentracja i globalizacja przedsiębiorstw medialnych, przekształcających się w wielkie podmioty gospodarcze; (2) rosnąca integracja przedsiębiorstw medialnych z gospodarką (oferowanie usług dodatkowych; pośredniczenie między użytkownikiem a usługami i handlem; handel elektroniczny itp.); (3) powstawanie nowego łańcucha tworzenia wartości w mediach i rosnące gospodarcze znaczenie sektora medialnego jako pracodawcy i – wraz z obrotem prawami do dzieł audiowizualnych i multimedialnych – jako źródła produktu narodowego; (4) powstawanie nowych źródeł finansowania mediów, np. przez stymulowanie korzystania przez odbiorców z łączności (audiotele, SMS, Internet) i udział w generowanych w ten sposób przychodach;

- **Zmiany wzorów użytkowania mediów**, całkowicie przenoszące kontrolę nad tym procesem na użytkownika oraz powodujące narastającą indywidualizację oferty medialnej i sposobu korzystania z niej;

- **Zmiany prawa medialnego i sposobu regulacji oraz nadzoru mediów**, w tym (1) rozwój ustawodawstwa zmierzającego do regulowania nowych zjawisk wynikających z konwergencji i (w tym przechodzenie od „pionowego” do „poziomego” i technologicznie neutralnego modelu regulacji infrastruktury i zawartości, obejmującego jednocześnie różne integrujące się media i techniki, w miejsce dawnego podziału na prawo prasowe, łączności, radia i telewizji itp.); (2) rosnące znaczenie różnych form samoregulacji nadawców i dostawców usług i treści¹⁵, w miarę jak zmiany techniczne utrudniają objęcie np. Internetu tradycyjnym systemem nadzoru (3) rosnące znaczenie prawa międzynarodowego, w wyniku zarówno integracji międzynarodowej, jak i przede wszystkim globalizacji samych mediów.

Unia Europejska przywiązuje kluczowe znaczenie do procesu „konwergencji”¹⁶, jako do procesu budowania fundamentów Społeczeństwa Informacyjnego, wskazując, że konwergencja techniczna pociąga za sobą:

- **„konwergencję przemysłową”** – fuzje przedsiębiorstw działających na różnych dotąd polach, po to by zakresem działania jednego konglomeratu objąć integrujące

¹³ Patrz „Media with a Purpose. Public Service Broadcasting in the digital era”. The Report of the Digital Strategy Group of the European Broadcasting Union. November 2002.

¹⁴ Por. m.in. Jan Gliński, Lech Wozich i in. „Telewizja Polska S.A. a nowoczesne technologie przełomu XX/XXI wieku”. Poznań: Centrum Badań i Analiz, Francusko-Polska Wyższa Szkoła Nowych Technik Informatyczno-Komunikacyjnych, 1994; Elżbieta Kindler-Jaworska, „Przewodnik po telewizji cyfrowej”, Warszawa: Ośrodek Szkolenia-Akademia Telewizyjna TVP S.A., 2000.

¹⁵ Por. m.in. „Co-Regulation of the Media in Europe: European Provisions for the Establishment of Co-regulation Frameworks”. IRIS Plus. IRIS, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory, Issue 2002-6; Monroe E. Price, Stefaan G. Verhulst, „The Concept of Self Regulation and the Internet”, (w:) Jens Waltermann, Marcel Machill (red. red.) „Protecting our children on the Internet. Towards a new culture of responsibility”. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1999.

¹⁶ Por. Komisja Europejska. Zielona Księga „Konwergencja telekomunikacji, mediów i różnych sektorów technologii informacji oraz jej implikacje dla regulacji prawnych” (w:) „Przegląd Powszechny. Wokół Współczesności”, nr 9/10, s. 15 (jest to polski przekład Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications For Regulation. Towards an Information Society Approach COM(97)623 Brussels: European Commission, 3 December 1997).

się technologie – zarówno produkcję sprzętu koniecznego dla stworzenia sieci oraz odbioru jej wartości, jak i samej zawartości sieci: informacja, dane, treści medialne;

- „konwergencję rynków” – dzięki powstawaniu usług nowego typu oraz nowych powiązań między różnymi partnerami w dostarczaniu tych usług konsumentom;
- „konwergencję prawną” – ujednoczenie czy przynajmniej zbliżenie przepisów regulujących różne dziedziny komunikowania (nie oznacza to jednak ujednoczenia przepisów dotyczących telekomunikacji z jednej strony i radiofonii oraz telewizji, ze względu na całkowicie różny, w sensie społecznym i kulturowym, charakter procesów łączności i komunikacji na tych polach).

W wielu krajach towarzyszy tym procesom „konwergencja administracyjna i regulacyjna”, czyli odchodzenie od dotychczasowych resortowych podziałów struktur administracji i regulacji medialnej, w celu tworzenia nowych struktur multidyscyplinarnych, zdolnych objąć swym zakresem integrujące się gałęzie mediów elektronicznych, łączności i gospodarki zdolne do formułowania polityki oraz programu działania wobec społeczeństwa informacyjnego.

Zgodnie z tym Lucien Rapp¹⁷ dostrzega cztery następujące po sobie typy konwergencji:

- **cyfryzacja sieci, systemów komunikowania i urządzeń konsumenckich spowodowała konwergencję** odrębnych dotychczas sektorów gospodarki (co jednak nie oznacza zniknięcia różnic między nimi, także w zakresie zasad regulacji);
- z tym wiąże się **konwergencja strategii przemysłowych**, wyrażona m.in. fuzjami, aliansami i współpracą, np. między dostawcami zawartości oraz operatorami infrastruktury;
- z kolei wykorzystanie technologii cyfrowej powoduje **konwergencję modeli zarządzania rynkiem i modeli biznesowych** w mediach i sektorze informacji;
- w miarę jak rządy i organizacje międzynarodowe podejmują problematykę konwergencji i jej konsekwencji, następuje **konwergencja polityki publicznej** w tym zakresie.

Cyfryzacja i konwergencja mają kluczowe znaczenie dla mediów elektronicznych.

W radiu istnieje już standard cyfrowy DAB (Digital Audio Broadcasting) – DAB Eureka 147, umożliwiający cyfryzację transmisji i odbioru. Należy też wspomnieć o „software radio”¹⁸.

Sygnałowi radiowemu towarzyszy w standardzie DAB znacznie bardziej rozwinięta informacja tekstowa (widoczna na ekranie) niż w systemie RDS (informacje o programie, reklama, mapy pogodowe, okładki aktualnie granych płyt itp.). Tworzy on możliwość swobodnego wyboru informacji dodanych, w tym aktualności, informacji o pogodzie, notowań giełdowych itp.

Doszło już do pełnej integracji radia z Internetem (w Internecie dostępnych jest ponad 50 000 stacji radiowych) w postaci „Radio Stream” (rozpowszechniania w Internecie programu radiowego dostępnego z eteru) lub „Web Stream” (rozpowszechniania programu radiowego wyłącznie w Internecie).

Przyszłość radia wyznaczają następujące jego formy:

- **Radio on Demand:** możliwość odbioru wybranych treści;
- **e-Radio** (Enhanced Radio) – cyfrowy program radiowy (ew. dostępny w Internecie) z usługami dodatkowymi (dodatkowe informacje lub możliwość zakupu produktów);
- **i-Radio** (radio interaktywne).

Naturę procesów zmieniających oblicze telewizji oddaje poniższa klasyfikacja etapów rozwoju telewizji.

¹⁷ Lucien Rapp, „The European Content Industry Threatened by ‘Napsterization’. Experimental Communications Platforms, Digital Standards and Adaptation of the Public Policy Framework”. Referat przedstawiony podczas konferencji nt. „NewDigital Platforms for Audiovisual Services and their Implications on the Licensing of Broadcasters”, Rada Europy, Strasbourg, 13 września 2000 r.

¹⁸ William Lehr, Maria Fuencisla Merino Artalego, Sharon Eisner Gilette, „Software Radio: Implications for Wireless Services, Industry Structure, and Public Policy”. Communications & Strategies, no. 49, 1st quarter 2003.
19 Por. The Impact of Digital Television on the Supply of Programmes. A Report for the European Broadcasting Union. Arthur Andersen, 1998.

Tab. 1: Trzy etapy rozwoju telewizji

	Telewizja tradycyjna	Telewizja wielokanałowa	Telewizja interaktywna
Oferta	Rozpowszechnianie nielicznych programów	Rozpowszechnianie wielu programów	Udostępnianie wielu programów i usług dodatkowych w systemach interaktywnych
Model biznesowy	Reklama adresowana do masowego odbiorcy i/lub abonament	Reklama adresowana do masowego odbiorcy, abonament, pay-TV	Reklama dla wąskich grup celowych, pay-TV, opłaty transakcyjne za usługi dodatkowe, mikropłatności
Strategie kontroli	Państwowa własność widma, koncesje	Integracja produkcji zawartości i dystrybucji	Kontrola dostępu i własność standardów technicznych
Model regulacyjny	Instytucje zaufania publicznego (public trustee)	Instytucje zaufania publicznego i ograniczona regulacja usług	Obecnie nieznanym

Źródło: Herman Galperin, François Bar, „The Regulation of Interactive Television in the United States and the European Union”, *Federal Communications Law Journal*, Vol. 55 (2002), Number 1.

Rozwój telewizji można też opisywać przez wymienianie kolejnych „generacji” nadawców telewizyjnych¹⁹:

- Pierwsza generacja: **nadawcy publiczni (i najstarsi nadawcy komercyjni)**: programy uniwersalne, szczegółowe obligacje programowe, duży udział własnej produkcji; finansowanie z abonamentu i ew. reklamy (wyłącznie reklamy w przypadku nadawców komercyjnych) – telewizja tradycyjna;
- Druga generacja: **nadawcy komercyjni**: programy uniwersalne z większym udziałem rozrywki, niższe wymagania koncesyjne, dużo programu zakupionego, finansowanie z reklamy lub pay-TV – telewizja tradycyjna;
- Trzecia generacja: **komercyjni nadawcy cyfrowych programów wyspecjalizowanych** („tematycznych”): program skupiony na wybranych treściach lub gatunkach, niewielkie wymogi programowe określone w koncesjach, zawartość programowa głównie zakupiona na rynku – telewizja wielokanałowa;
- Czwarta generacja: **formy „nielinearnej” rozpowszechniania pozycji programowych na życzenie w multimedialnych** systemach interaktywnych, tradycyjne linearne programy w zaniku – telewizja interaktywna.

Z kolei w niektórych ujęciach²⁰ rozwój telewizji interaktywnej lub też nadawców „czwartej generacji” też przedstawia się jako efekt kilkietapowej ewolucji:

- **Etap pierwszy**: pojawienie się na rynku dekodów (set-top boxes) zdolnych do odbioru 200 kanałów cyfrowych; upowszechnianie się telewizji szerokoforma-

towej; wprowadzanie wczesnych form Video-on-Demand i innych form telewizji interaktywnej²¹;

- **Etap drugi**: druga generacja dekodów, oferujących zdolność przechowywania programu na twardym dysku i kanał zwrotny. Usługi interaktywne wyższej jakości i lepszy dostęp do programów przechowywanych w pamięci serwerów;

- **Etap trzeci**: pełna integracja telewizji cyfrowej oraz Internetu; wspólne narzędzia nawigacyjne; odbiór telewizji w ruchu; przenośne telewizory, pełna interaktywność i dostęp do zbiorów programowych w pamięciach serwerów.

Ewolucja ta ma zachodzić m.in. za sprawą zintegrowanych z dekodami magnetowidów cyfrowych, tzw. Personal Video Recorders (PVR) w rodzaju dzisiaj dostępnych TiVo czy Replay TV, zdolnych już do nagrywania do 320 godzin programu. Z czasem ma je zastąpić system uwalniający odbiorcę od konieczności przechowywania programu na własnym nośniku i udostępniający dowolne audycje przechowywane w pamięci serwera, czyli dostępny za pośrednictwem Internetu system Video-on-Demand. Nazywa się go Network Video Recorder (NVR), gdyż „magnetowidem” pozostającym do dyspozycji użytkownika stać się ma cała pamięć Internetu przeznaczona na przechowywanie przekazów audiowizualnych.

W uproszczeniu zatem procesy rozwoju mediów elektronicznych można, na przykładzie telewizji, ukazać tak, jak na rys. 1.

¹⁹ Por. The Impact of Digital Television on the Supply of Programmes. A Report for the European Broadcasting Union. Arthur Andersen, 1998.

²⁰ „The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel”. London: Department for Culture, Media and Sport, 1999.

²¹ Chodzi o tzw. Near Video-on-Demand, czyli emitowanie tych samych filmów lub programów na wielu kanałach w niewielkich odstępach czasowych tak, by widz nigdy nie musiał długo czekać na początek wybranej pozycji.

Rys. 1 Rozwój mediów elektronicznych na przykładzie telewizji



Istniejące opracowania nt. perspektyw rozwoju mediów elektronicznych i rynku medialnego w ogóle ²² nie pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czy kiedykolwiek telewizja interaktywna, bądź „czwarta generacja” nadawców całkowicie zastąpi „linearną” telewizję tradycyjną. Postęp i tempo zmian eksperci uzależniają w dużym stopniu od ogólnej koniunktury gospodarczej oraz od rozmiarów i potencjału poszczególnych rynków.

Można przewidywać, że zgodnie z dotychczasowym kumulatywnym rozwojem mediów (nowe środki przekazu nie wypierały starych, a jedynie wzbogacały istniejącą ofertę) tradycyjna forma telewizji rozsiewczej pozostanie dostępna jeszcze przez długi czas.

Niemniej, cyfryzacja i konwergencja tradycyjnej telewizji z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi prowadzić będą do przekształcania obrazu telewizji.

Tab. 2. Telewizja cyfrowa (interaktywna): perspektywy rozwoju

„Platformy” (systemy emisyjne)	Usługi
Kanały naziemne	TV interaktywna
Satelity	Narzędzia nawigacyjne (EPG, Pilot, Mosaic)
Kabel	Pay-per-view
Internet („webcasting”)	Aplikacje interaktywne (przykłady)
ADSL *	<i>Interaktywne usługi informacyjne</i>
UMTS **	<i>Interaktywna przeglądarka video</i>
	<i>Prognozy pogody na życzenie</i>
	<i>Gry elektroniczne</i>
	<i>Sport (wyniki, informacja o zawodnikach)</i>
	<i>Poczta elektroniczna</i>
	<i>TeleBanking</i>
	<i>Telesprzedaż</i>
	Telewizja wysokiej rozdzielczości
	Video on demand
	Internet przez TV
	Telewizja „osobista” (PVR, NVR)

* ADSL (asymmetric digital subscriber line) – technika umożliwiająca transmisję cyfrową o dużej przepustowości (np. sygnału telewizyjnego, czy usług interaktywnych) w miedzianych kablach telefonicznych, bez przerywania rozmów.

** UMTS – telefonia trzeciej generacji.

²² Por. m.in. „Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010”, Arthur Andersen, June 2002 (studium przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej); „Television and Beyond. The Next Ten Years”. London: Independent Television Commission, 2002; „Future Reflections. Four scenarios for television in 2012”. A Condensed Report of a scenario analysis study for the Future Reflections Conference. Bournemouth: Bournemouth Media School, November 2002 (with research support from the Independent Television Commission and the British Screen Advisory Council).

Ze względu na wielość „platform” i odbiorników przekazów radiowych i telewizyjnych, wymogiem przyszłości będzie zapewnienie interoperacyjności różnych sieci i terminali. Zapewnić ją może istniejący już standard MHP (Multimedia Home Platform). Dzięki temu programy i usługi pochodzące od różnych nadawców i dostawców będą mogły być odbierane przez różnego typu odbiorniki telewizyjne i multimedialne PC. Inaczej mówiąc, każda aplikacja przesłana dowolną siecią przez dowolnego nadawcę będzie „rozumiana” przez wszystkie standardowe terminale domowe – a kluczem do tego będzie przyjęcie wspólnego, standardowego interfejsu aplikacji programowych – API (application programming interface)²³, czyli oprogramowania dekodera.

4.2 Media elektroniczne a gospodarka

Rozwój technologiczny mediów i skojarzone z nim procesy ekonomiczne sprzyjają powstawaniu jednego

sektora multimedialnych produktów, usług oraz instytucji. Przynosząc dochód, współtworzą one dochód narodowy a rozwijając się – tworzą coraz większą część tego dochodu. Media elektroniczne są istotnym sektorem gospodarki, zwiększającym zatrudnienie i produkt krajowy. Postęp technologiczny sprzyja temu procesowi. Przykłady mogą dostarczyć konsekwencje konwergencji, która wydłuża drogę od nadawcy do odbiorcy i wprowadza wiele etapów pośrednich w postaci nowych podmiotów rynkowych.

Konwergencja wraz z szybko rosnącym zapotrzebowaniem na program oraz ściślejszą integracją producentów treści oraz programu z sieciami dystrybucji organizują przemysł medialny w łańcuchach tworzenia wartości ekonomicznej.

Rys. 2. Etapy drogi sygnału telewizyjnego do odbiorcy



* STB – Set-top box (deko­der)

** Subscriber Management System – system zarządzania abonentami usługi programowej

Rys. 3. Nowy „łańcuch tworzenia wartości” wynikający z konwergencji

Twórcy Zawartości	„Agregatorzy” zawartości	Rozpowszechnianie i sieci	Media, łączność, informatyka
➔	➔	➔	⏏
Twórcy Pisarze Producenci filmowi i TV Twórcy gier Oprogramowanie i desktop publishing Kompozytorzy i muzycy	Zestawianie zawartości Nadawcy radiowo-tv Wydawcy Portale internetowe	Nadawcy radiowo-tv Telekomunikacja Operatorzy sieci bezprzewodowych Dostawcy usług internetowych Wtórna dystrybucja	ODBIORCY
Zintegrowane korporacje globalne (AOL/Time Warner, News International, Vivendi Universal) obejmują wszystkie elementy „łańcucha wartości”, zyski z dystrybucji treści i usług reinwestując w ich produkcję			

²³ Elżbieta Kindler-Jaworska, „MHP”, Wizja Publiczna, nr8, 2000, s. 22-23.

Zasady działania tych podmiotów i relacje między nimi są też nowymi dziedzinami polityki medialnej i regulacji prawnej.

Konwergencja przyspiesza rozwój „przemysłu programowego”²⁴, który oferuje szeroki zakres usług od reklamy i marketingu poprzez oświatę i nauczanie na odległość, produkcję fabularną, gry, hazard, porady zdrowotne i telemedycynę, obsługę hobby i stylu życia, usługi finansowe, zaspokajanie potrzeb dzieci i młodzieży, produkcję płyt i muzyki, serwisy informacyjne, usługi B2B (business-to-business), B2C (business-to-customer) zakupy i handel elektroniczny, sport, podróże i turystykę. Udział i pośrednictwo mediów i teleinformacji we wszystkich tych dziedzinach napędza ich rozwój i nadaje im m.in. charakter produktów medialnych. Konwergencja rodzi też nowe usługi i oferty na styku odrębnych dotąd platform medialnych, tzw. usługi „hybrydowe”.

Oto kilka przykładów tego zjawiska z praktyki angielskiej²⁵:

- Telefonacja ruchoma + prasa = technologia WAP;
- Prasa + technologia informatyczna = prasa internetowa, witryny gazet;
- Technologia informatyczna + telekomunikacja = Yahoo + MCI;
- Telekomunikacja + telewizja = Open (BT + BSkyB), telewizja interaktywna oferowana wszystkim abonentom telewizji cyfrowej, obejmująca usługi dodatkowe;
- Telewizja + rozrywka = Time Warner + AOL;
- Rozrywka + handel detaliczny = Disney Stores;
- Banki + telefonacja ruchoma = usługi bankowe przez telefon

Wszystko to są nowe dziedziny gospodarki, generujące obrót i wzrost gospodarczy.

Zgodnie ze Strategią Lizbońską²⁶, Unia Europejska ma stać się do 2010 r. najbardziej konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy. Ważnym elementem tej strategii jest upowszechnienie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce jako warunku efektywności, wydajności i konkurencyjności przedsiębiorstw. Unia Europejska postrzega media i nowe technologie, w tym w telewizję cyfrową, oraz ich aplikacje i zastosowania, jako mechanizm napędzania postępu gospodarczego, technologicznego i cywilizacyjnego krajów europejskich.

Komunikat Komisji Europejskiej „Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy” (COM (2003) 65 final, Brussels, 11.2.2003) stwierdza:

Znaczenie sektora komunikacji elektronicznej bierze się z jego wpływu na wszystkie inne gałęzie gospodarki. Umożliwia on przedsiębiorstwom najlepsze możliwe wykorzystanie technologii informatycznej, podniesienie wydajności i jakości. Sektor ten ma zatem kluczowe znaczenie dla pełnego rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Wyższa wydajność prowadzi do szybszego wzrostu gospodarczego oraz wzrostu zatrudnienia i większej spójności społecznej. Jest to jeden z celów Strategii Lizbońskiej zmierzającej do przekształcenia oblicza Unii Europejskiej do 2010 r. z punktu widzenia gospodarki, społeczeństwa i ochrony środowiska.

Francuski instytut badawczy IDATE posługuje się pojęciem „DigiWorld” na określenie sektorów gospodarki przechodzących proces cyfryzacji (usługi i infrastruktura telekomunikacyjna, usługi i sprzęt informatyczny, usługi audiowizualne oraz domowy sprzęt elektroniczny). W 2000 r. „DigiWorld” generował na całym świecie średnio blisko 9% produktu narodowego brutto (w 1995 r. – 6.8%). W 20% składały się na to usługi audiowizualne (telewizja, wideo i kino), zaś w 30% – usługi telekomunikacyjne. W krajach Europy Zachodniej obroty „DigiWorld” wynosiły w 2003 r. łącznie 808 mld. euro; w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – 82 mld. euro²⁷.

4.3 Rynek mediów, reklamy i telekomunikacyjny w Polsce

Media i telekomunikacja to stosownie do ekonomicznego potencjału rozwinięte i szybko zyskujące na znaczeniu sektory gospodarki. Ich ekonomiczny potencjał, daleki od pełnego wykorzystania, ściśle jest związany z tempem ogólnego postępu gospodarczego.

4.3.1 Uwarunkowania makroekonomiczne

Blisko 11 mln gospodarstw domowych dysponuje przeciętnie kwotą nieco ponad 2000 zł miesięcznie, a wydatki na osobę to około 609 zł. Przeciętny Polak

²⁴ Por. „Content economy in Europe. New opportunities for convergent services”. United Nations World Television Forum, New York, November 16-17, 2000.

²⁵ Por. Sian Davies, „Predicting the Future”, The SIS Briefings, EBU, Number 36 (December 2000, January 2001).

²⁶ Patrz „Strategia Lizbońska – Urzeczywistnianie zmian. Informacja Komisji Europejskiej na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w Barcelonie. Bruksela, 15 stycznia 2002 r.” i „Strategia lizbońska oraz konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie – konkluzje i wnioski dla polskich przedsiębiorstw”. Warszawa: Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Por. także „Industrial Policy in an Enlarged Europe”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2002) 714 final. Brussels, 11.12.2002; „Seizing the Benefits of ICT in a Digital Economy”. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris: OECD, 2003.

²⁷ Patrz „DigiWorld 2003. The European way to think the Digital World”. IDATE Foundation, www.idate.org.

rocznie wydaje około 7290 zł, z tego nieco ponad 3% na kulturę (226 zł – dane za rok 2001). W wydatkach na kulturę zakup gazet i czasopism to ok. 19%, opłata abonamentowa 15%, zaś opłaty za telewizję kablową to 13,9%. Prasa, radio oraz telewizja – w tym media publiczne – pochłaniają zatem niewiele mniej niż połowę (47,9%) wydatków na kulturę. **Polacy wydają na media około 1,2 mld € rocznie (1,03 mld USD)²⁸.**

Trendy demograficzne nie są dla Polski korzystne, w kolejnych 20 latach nastąpi wyraźny proces starzenia się społeczeństwa: w porównaniu do roku 2000 w roku 2010 o 20% wzrośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety powyżej 60 roku życia, mężczyźni po 65 roku), a tylko o 5,9% osób w wieku produkcyjnym, o 10% obniży się liczba najmłodszych (do 19 roku życia). Te niekorzystne zmiany będą kontynuowane w kolejnych latach do roku 2020. **Z punktu widzenia mediów elektronicznych, zgodnie z obecnie obserwowanymi tendencjami, starzenie się społeczeństwa prawdopodobnie będzie skutkować wzrostem zainteresowania lekturą prasy, słuchaniem radia i oglądaniem telewizji.**

Więcej niż połowa mieszkańców wsi (54%) ma wykształcenie podstawowe lub żadne, a tylko mniej niż 2% wykształcenie wyższe, z kolei w miastach mniej niż 30% ma wykształcenie podstawowe lub żadne, a blisko 10% wykształcenie wyższe. Taka **struktura wykształcenia tworzy warunki sprzyjające komercjalizacji zawartości mediów (szeroka akceptacja dla prostych form rozrywkowych kosztem programów w większych ambicjach),** jakkolwiek w dłuższej perspektywie mogą zaznaczyć się pozytywne zmiany związane z „boomem” edukacyjnym lat 90.

Ponad 2/3 Polaków nie zna żadnych języków obcych, zaledwie jedna osoba na sto zna dwa lub więcej języki, co trzeci Polak deklaruje znajomość języka obcego z przewagą języka rosyjskiego. W tym zakresie można oczekiwać zmian, **jednak struktura znajomości języków obcych wskazuje wyraźnie, że rynkowe szanse na masowy odbiór mają tylko media w języku polskim, zarówno drukowane jak też elektroniczne.** Wyraźna preferencja dla nauki języka angielskiego wskazuje ponadto, że dość ograniczony zasięg społeczny będą miały np. audycje w języku niemieckim. Z drugiej strony potencjał rynku i oczekiwanie korzyści typu ekonomia skali może skłaniać zagranicznych nadawców do bezpośrednich inwestycji w stacje radiowe i telewizyjne.

Ponad 28% ludności skupionych jest w wielkich aglomeracjach, a społeczno-demograficzna charakterystyka wskazuje, że ich mieszkańcy są lepiej wykształceni, mają większy potencjał dochodowy, są młodszy niż średnia krajowa i w większym stopniu znają języki obce. **Należy oczekiwać, że media wielkich aglomeracji, obok ogólnokrajowych, w pierwszym rzędzie staną się przedmiotem zainteresowania zagranicznych inwestorów medialnych.**

4.3.2 Rynek reklamy

Reklama jest podstawowym źródłem przychodów większości mediów, zarówno drukowanych jak też elektronicznych. **Szybki rozwój rynku reklamy w latach 90. stał się podstawowym elementem ilościowego rozwoju całego systemu medialnego.**

Tab. 3 Rozwój rynku reklamy w Polsce (wielkości brutto, średnie oszacowań)

Rok	Wydatki na reklamę (w mln USD, ceny bieżące)	Wydatki w % PKB	Wydatki per capita (w USD)	Index (rok poprzedni = 100)
1991	109	0,15	2,8	-
1992	153	0,21	4	140
1993	289	0,39	7,5	188
1994	407	0,47	10,5	141
1995	577	0,50	14,9	142
1996	763	0,57	19,6	132
1997	1073	0,75	27,8	141
1998	1550	0,98	40,1	145
1999	1705	1,02	44,2	110
2000	1728	1,07	44,8	102
2001	1758	1,02	45,5	102
2002	1759	0,96	45,5	100

²⁸ Wg. kursu walut z 2000 roku (1 USD ok. 1,16€)

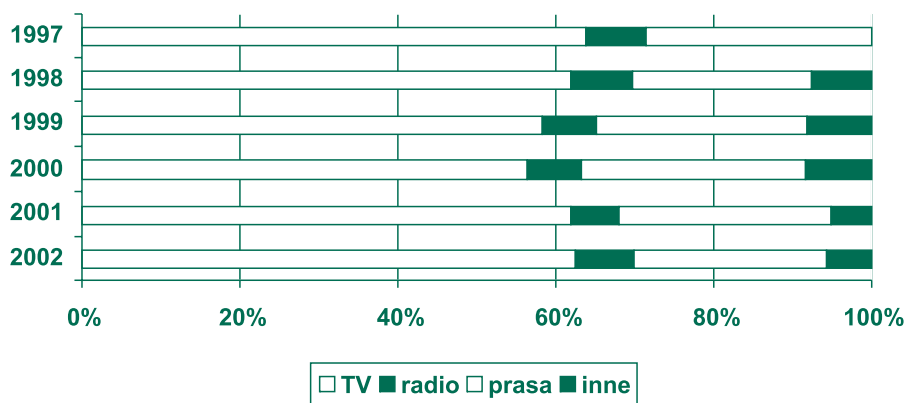
Według poziomu wydatków reklamowych w 1998 roku globalna wartość rynku reklamy medialnej w Polsce była większa niż w takich krajach jak: Austria (1558 mln €), Dania (1333 mln €), Finlandia (1029 mln €), Grecja (919 mln €), Norwegia (1025 mln €) czy Portugalia (909 mln €)²⁹. Szybki rozwój rynku pozwalał na osiąganie wysokiej dynamiki przychodów i zwiększał efektywność ewentualnych inwestycji.

Od roku 1998 poziom wydatków reklamowych w wielkościach brutto oscyluje wokół 1 proc. PKB, przy czym od roku 2000 daje się zauważyć wyraźna stagnacja w tej dziedzinie.

Porównania międzynarodowe wskazują na osiągnięcie przez Polskę pułapu wydatków reklamowych charakterystycznego dla większości krajów członkowskich UE. Podobnie jak w Polsce podane niżej wielkości dotyczące innych krajów dotyczą wielkości brutto, a więc z tego punktu widzenia są całkowicie porównywalne, jednak wydatki w Polsce, ze względu na bardzo wysokie rabaty cenowe, charakterystyczne dla słabo rozwiniętych rynków reklamowych, są wyraźnie zawyżone. Wydaje się, że rzeczywisty poziom wydatków reklamowych w relacji do PKB wynosi ok. 0,6-0,65%, co oznacza, że realnie istnieje jeszcze pewien względny potencjał wzrostowy. Tego rodzaju dostosowanie wymaga jednak wielu dziesiątków lat.

Wiele wskazuje na to, że **w nadchodzących latach ogólny poziom wydatków na reklamę będzie pochodną zmian w gospodarce, a w szczególności w tempie jej rozwoju.**

Rys. 4 Struktura wydatków reklamowych w Polsce 1997-2002



Zmiany w ogólnym poziomie wydatków reklamowych nie wykluczają istotnych przekształceń w strukturze zasilania poszczególnych mediów przez reklamę, zważywszy, że proporcje w Polsce są wyraźnie odmienne od europejskich.

Średnie wartości dla lat 1997-2002 wynoszą: 60,8% dla telewizji, 7,1% dla radia, 26% dla prasy i 6,1% dla innych form reklamy. **Udział mediów elektronicznych, w tradycyjnym rozumieniu tego terminu, wynosił zatem przeciętnie ok. 68% ogółu wydatków reklamowych. W tym zakresie proporcje w krajach europejskich są znacząco odmienne**³⁰.

4.3.3 Reklama telewizyjna

Rynek telewizyjny w Polsce tworzą programy ogólnokrajowe, ponadregionalne, satelitarne i tematyczne. Niemal pełny zasięg techniczny na obszarze kraju mają telewizja publiczna oraz prywatna telewizja Polsat. Nieco ponad 80% obszaru to techniczny zasięg TVN, pozostałe stacje mają zasięg ponadregionalny. Uzupełnieniem skromnej ilości oferty programów naziemnych są kanały satelitarne, bądź to powstałe z myślą o polskim odbiorcy (TVN24), bądź też będące językową wersją zagranicznych kanałów tematycznych (jak np. Discovery, FoxKids, MiniMax i inne)

Podstawowym źródłem finansowania branży telewizyjnej są przychody ze sprzedaży czasu reklamowego.

²⁹ The Advertising Association (2000): „Advertising Statistics Yearbook 2000”, wyd. 18, str. 239 i nast.

³⁰ Analizą rynku reklamy medialnej zajmuje się w Polsce wiele instytucji prywatnych, wśród nich m.in. Expert Monitor, AGB Polska, Agora-Studio, CR Media. Instytucje te przyjmują różne założenia metodologiczne analiz i mają niejednakowe zakresy prób badawczych, zatem ich oszacowania prowadzą do odmiennych wyników, zarówno w poziomie kwot wydatków brutto, jak też w strukturze wydatków reklamowych między mediami oraz w danej branży medialnej. Zawarte poniżej dane są wielkościami średnimi – jeżeli chodzi o strukturę ponoszonych wydatków – z wielu badań i opierają się na tzw. twardych danych spółek medialnych publicznych (TVP, PR i rozgłośnie regionalne) lub notowanych na GPW (Agora, Interia, Onet).

Tab.4 Przychody branży telewizyjnej 2002 (wartości szacunkowe)

Tytuł przychodu	Kwota (mln PLN)	Kwota (mln €)*
Reklama	2 450	612.5
Abonament	534	113.5
Inne sektor publiczny	117	29.3
Inne sektor prywatny	73	18.2
Razem	3 174	773.5

* 1 € = 4 PLN (2002)

Istniejące ograniczenia sprawozdawczości finansowej nadawców koncesjonowanych sprawiają, że dokładne oszacowanie potencjału przychodowego branży telewizyjnej nie jest łatwe. Na podstawie dostępnych danych dotyczących TVP oraz oszacowań rynkowych AGB, Expert Monitor i innych firm badawczych, **można ocenić realny (netto) roczny potencjał przychodowy branży telewizyjnej w Polsce na około 3 170 mln zł w roku 2002 tj. 770 – 780 mln €. Mniej więcej 15% tych środków to abonament dla TVP czyli ok. 113 mln €.**

Źródłem dochodów nadawców telewizyjnych mogą być także prawa programowe, usługi na rzecz różnych odbiorców, inna działalność gospodarcza i finansowa. W TVP przychody z tego tytułu wyniosły około 120 mln zł czyli nieco ponad 7% przychodów, szacuje się, że w przypadku innych nadawców przychody te stanowiły ok. 5% przychodów reklamowych. **Skorygowaną netto wartość rynku reklamy telewizyjnej oszacowano na ok. 2 450 mln czyli 610-615 mln €.**

Obserwacja tendencji europejskich nie pozwala na sformułowanie oczekiwanego, że reklama telewizyjna w Polsce będzie się rozwijała kosztem innych form reklamy medialnej. Wręcz przeciwnie należy oczekiwać stopniowego spadku udziału tej reklamy w wydatkach reklamowych w mediach.

W Polsce udział reklamy telewizyjnej w reklamie medialnej jest bardzo wysoki i zbliżony jedynie do poziomu tych wydatków we Włoszech.

Makroekonomiczne proporcje oraz porównania międzynarodowe wskazują, że reklama telewizyjna w nadchodzących latach może rozwijać się wolniej niż inne rodzaje reklamy medialnej, w proporcji warunkowanej ogólnym rozwojem gospodarki. Pewnym pośrednim potwierdzeniem tego zjawiska jest wysoki poziom rabatów udzielanych reklamodawcom, które znacznie przekraczają 60%. Tym samym telewizja przejmie część budżetów reklamowych, które uprzednio były alokowane w prasie i innych mediach. Rozwój mediów elektronicznych, w jakimś stopniu dokonuje się więc kosztem mediów drukowanych.

Przyjmując hipotezę korelacji rozwoju rynku reklamy telewizyjnej z ogólnym tempem rozwoju gospodarczego, można zaproponować roboczą prognozę przychodów. Zakładając, że tempo wzrostu PKB wyniesie 3% w roku 2003 oraz 5% w latach następnych oraz, że nastąpi pewne przyspieszenie wydatków reklamowych w pierwszych latach po wejściu do UE tj. w latach 2005 i 2006 można oszacować wielkość rynku następująco:

Tab. 5 Prognoza (umiarkowana) rynku reklamy telewizyjnej w Polsce (w mln €)

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tempo wzrostu	3%	5%	7%	6%	5%	5%	5%	5%
Reklama TV	633	665	711	754	792	832	873	917

Przyjęcie takich założeń prognostycznych wskazuje, że do roku 2010 nie należy oczekiwać przekroczenia przez rynek reklamy telewizyjnej kwoty 1 mld €.

Projektując ewentualny podatek od reklam, który byłby podstawą Funduszu Radiowo-Telewizyjnego należy opracować prognozę przychodów reklamowych. Podatek obowiązywałby wszystkie podmioty działające na rynku, a więc także nadawcę publicznego.

Wysokość podatku nie może być nadmierna, bowiem wówczas powstaną zachęty do unikania jego płacenia np. poprzez przeniesienie działalności reklamowej do innego

przede wszystkim na skupianiu lokalnych rozgłośni radiowych w grupy (Eska, Agora, Ad.Point, sieć radia Plus i inne). **Organizacyjna konsolidacja sektora publicznego w radiu jest próbą odpowiedzi na problemy, z którymi publiczne radio ma do czynienia obecnie i które nasilą się w przyszłości w związku z działalnością silnych ekonomicznie grup nadawców radiowych.**

Podobnie jak w przypadku telewizji podstawowym źródłem przychodów w branży telewizyjnej jest reklama, z tą różnicą, że nie stanowi ona dominanty przychodów sektora publicznego.

Przychody branży radiowej szacunkowo przekra-

Tab.6 Przychody branży radiowej 2002 (wartości szacunkowe)

Tytuł przychodu	Kwota (mln PLN)	Kwota (mln €)
Reklama	407,2	101,8
Abonament	369,7	92,4
Inne sektor publiczny	58,7	14,7
Inne sektor prywatny	35,0	8,8
Razem	870,6	217,7

* 1€ = 4 PLN (2002)

kraju Unii. Podatek powinien być wprowadzany stopniowo według z góry ustalonych zasad na wiele lat, a jego wysokość powinna być związana ze skalą ograniczeń dla nadawcy publicznego. Im większe ograniczenia tym wyższa wysokość podatku.

Przychody podatkowe powinny stanowić uzupełniające a nie zasadnicze źródło finansowania wydatków wiążących się z osiągnięciem celów publicznych w dziedzinie radiofonii i telewizji.

Możliwe jest wprowadzenie innego rodzaju ograniczeń, które są dość powszechnym zjawiskiem w krajach europejskich (np. ograniczenia w „czasie najwyższej oglądalności”, w określone dni tygodnia oraz inne rozwiązania występujące w Europie).

Wprowadzanie jakichkolwiek rozwiązań podatkowych wymaga odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*.

4.3.4 Reklama radiowa

Rynek radiowy w Polsce tworzy ok. 220 stacji, w tym 22 publiczne. Odmiennie niż w większości krajów europejskich zasięg ogólnokrajowy mają także stacje prywatne (RMF FM oraz Radio Zet) oraz radio religijne (Radio Maryja). Ponadto jest kilka stacji o charakterze ponadregionalnym i 144 stacje lokalne. W sektorze radiowym widoczne są procesy konsolidacji polegające

czają poziom 217 mln €. Wyrażna odmienność wobec branży telewizyjnej polega na znaczącym udziale środków publicznych – abonament to ponad 42% przychodów, a sektor publiczny ogółem skupia ponad połowę (55%) przychodów radia w Polsce. Biorąc pod uwagę udział abonamentu i innych przychodów nie pochodzących z reklamy w finansowaniu sektora publicznego należy oczekiwać, że poprawa efektywności sektora publicznego (np. poprzez rozwiązania organizacyjne) oraz zwiększona ścigalność abonamentu mogą zapewnić względną równowagę finansową sektora radiowego w Polsce bez potrzeby uciekania się do rozwiązań nadzwyczajnych typu podatkowego jak w przypadku branży telewizyjnej. Środowisko radiowe nie formułuje postulatów ograniczenia możliwości osiągnięcia przychodów z reklamy przez radio publiczne.

Względny udział branży radiowej w wydatkach reklamowych (6,5-8,5%) kształtuje się na poziomie nieco wyższym niż przeciętnie w krajach Unii, jednak odchylenie nie jest znaczne, a więc nie należy oczekiwać, w średnim okresie zasadniczych zmian w tym zakresie.

Z punktu widzenia proporcji makroekonomicznych oraz porównań międzynarodowych można przyjąć, że reklama radiowa będzie się rozwijała w tempie zbliżonym do PKB. Uwzględniając podobne założenia jak w przypadku telewizji można przyjąć następującą prognozę dla rynku reklamy radiowej:

Tab. 7 Prognoza (umiarkowana) rynku reklamy radiowej w Polsce (w mln €)

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tempo wzrostu	3%	5%	7%	6%	5%	5%	5%	5%
Reklama radiowa	105	110	118	125	131	138	145	152

Na rynku radiowym, w układzie regionalnym, wyraźnie dominują nadawcy ogólnokrajowi, skupiając ponad 80 proc. rynku, przy czym wyraźnie większy udział mają nadawcy komercyjni ogólnokrajowi i ponadregionalni, niż nadawcy publiczni razem wzięci (programy krajowe i regionalne radia publicznego). Tylko w dwóch województwach (łódzkim i śląskim) radio lokalne zajmuje w sumie znaczącą pozycję rynkową.

się nadawców lokalnych oraz zachowanie przez radio publiczne strukturalnej zdolności do wypełniania misji publicznej (ok. 75% przychodów radia stanowi abonament, a nieco ponad 20% reklama).

4.3.5 Reklama prasowa

Rynek prasowy w Polsce tworzy blisko 4500 tytułów, w tym 42 dzienniki. Jest to grupa bardzo silnie zróżnicowana ekonomicznie, od wielkich wydawców o znacznych dochodach ze sprzedaży i reklam po jednotytułowe i niskonakładowe wydawnictwa.

Tab. 8 Rynek radiowy w Polsce 2001 r. (udział w rynku)

Województwo	Radio publiczne	Radio prywatne	
		Krajowe/ponadregionalne	Lokalne
Dolnośląskie	23%	54%	23%
Kujawsko-pomorskie	35%	44%	21%
Lubelskie	37%	57%	6%
Lubuskie	27%	54%	19%
Łódzkie	33%	37%	30%
Małopolskie	25%	54%	21%
Mazowieckie	33%	45%	22%
Opolskie	38%	53%	9%
Podkarpackie	31%	54%	15%
Podlaskie	32%	56%	12%
Pomorskie	25%	60%	15%
Śląskie	25%	41%	34%
Świętokrzyskie	40%	48%	12%
Warmińsko-Mazurskie	33%	53%	14%
Wielkopolskie	26%	52%	22%
Zachodniopomorskie	26%	61%	13%
Średnio	31%	51%	18%

Gdyby na podstawie przytoczonych danych podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, co jest przyczyną relatywnie niskiego udziału nadawców lokalnych w rynku, to należałoby wskazać, że dzieje się tak za sprawą zarówno nadawców publicznych, jak też prywatnych sieci ogólnokrajowych i ponadregionalnych. Struktura rynkowa sektora radiowego nie jest jednolita, na poziomie ogólnokrajowym przypomina oligopol (nadawca publiczny PR S.A., plus dwóch liczących się ekonomicznie nadawców prywatnych – RFM FM, w tym jeden z udziałem kapitału zagranicznego – Radio Zet), na poziomie lokalnym często przyjmuje postać konkurencji monopolistycznej (z charakterystyczną dla tej struktury wyraźną tendencją do formatowania programu). Zwraca uwagę fakt, że na poziomie oligopolu ogólnokrajowego, struktura rynkowa jest analogiczna jak w przypadku telewizji – nadawca publiczny, dwóch liczących się nadawców prywatnych w tym jeden z kapitałem zagranicznym (Polsat – ITI).

Informacje ekonomiczne dotyczące wydawnictw są jeszcze bardziej skromne niż w przypadku mediów elektronicznych.

Tym, co odróżnia zdecydowanie mniej konkurencyjną strukturę telewizyjną od radiowej, jest istnienie liczących

Tab. 9 Przychody wydawców prasy (dzienniki i czasopisma) w 2002 roku

Nazwa	Przychody w mln PLN	Przychody w mln €
Agora	826	206,5
H.Bauer	580	145,0
Orkla	330	82,5
Polskapresse	302	75,5
A.Springer	260	65,0
Edipresse	258	65,0
Bertelsmann Media	240	60,0
Infor	128	32,0
Razem	2924	731,0

*dane na podstawie list 500

Jeśli przyjąć, że ta grupa wydawców reprezentuje ok. 70 – 80% potencjału przychodowego branży prasowej, to przychody prasy można oszacować na poziomie 3 655 – 4 177 mln PLN (914 – 1044 mln €). Udział przychodów z reklamy wynosi między 52 a 60% dla całej branży, przy czym wartość reklamy w prasie codziennej to ok. 930 mln (233 mln €), zaś w czasopismach ok. 1 260 mln PLN (315 mln €). W sumie rynek reklamy prasowej to ok. 2 190 mln PLN (550 mln €). Tak oszacowana wartość przychodów reklamowych daje prasie ok. 32 % udział w całości rynku reklamowego.

Jest kilka powodów, dla których rynek prasowy jest ważny z punktu widzenia mediów elektronicznych:

- prasa staje się w coraz większym stopniu medium elektronicznym (Internet) i jak wykazuje doświadczenie bardziej rozwiniętych krajów (np. USA) wydania elektroniczne w coraz większym stopniu posługują się plikami audio i audio-wideo;

- prasa jest zainteresowana inwestycjami w media elektroniczne (np. Agora – radio i Internet) i takie tendencje występują w krajach Unii, zatem obecność wielobranżowych przedsiębiorstw medialnych jest bardzo prawdopodobna;

- prasa rywalizuje o te same budżety reklamowe, które zasilają media elektroniczne;

- udział prasy w rynku reklamy jest w Polsce wyraźnie niższy niż w krajach Unii i – może wystąpić tendencja do zmiany proporcji, przede wszystkim kosztem telewizji (zob. tabela poniżej)

Z punktu widzenia struktury wydatków reklamowych Polska przypomina Portugalię i zwłaszcza w prasie codziennej – wyraźnie odbiega od innych krajów Unii. Prognozy reklamowe dla prasy mogą być zatem nieco

bardziej optymistyczne niż dla mediów elektronicznych, szczególnie dla telewizji.

Z punktu widzenia mediów elektronicznych istotne jest również to, że prasa jest w znacznej części własnością kapitału zagranicznego, a więc okres liberalizacji kapitałowej ma już za sobą, podczas gdy media elektroniczne są na progu tego procesu w związku z przystąpieniem do Unii.

4.3.6 Reklama zewnętrzna

Rynek reklamy zewnętrznej przeżywa dość zmienne koleje losu w znacznym stopniu, jak wykazuje doświadczenie, uwarunkowane zmianami prawa dotyczącego reklamy. Reklama zewnętrzna skupia około 5,3 – 6,7 % rynku reklamowego i także stanowi konkurencję dla mediów elektronicznych, ale przede wszystkim jest uzupełnieniem kampanii reklamowych.

W dotychczasowej historii reklamy zewnętrznej najlepszy był rok 2000, kiedy to przychody osiągnęły poziom ok. 630 mln PLN tj. 157 mln €, rok później obniżyły się do 555 mln (138 mln €), zaś 2002 do 415 mln (104 mln €). Ten spadek był spowodowany zakazem reklamy piwa oraz papierosów. **Udział tej branży jest na poziomie zbliżonym do wielu krajów europejskich, zatem nie należy oczekiwać radykalnego zwiększenia udziału tej branży w wydatkach reklamowych, raczej stopniowe odbudowywanie już osiągniętej pozycji ekonomicznej.**

4.3.7 Reklama internetowa

Reklama internetowa jest najszybciej rozwijającą się branżą reklamy, wobec której formułowane są daleko idące oczekiwania i prognozy. Jak dotychczas doświadczenie krajów europejskich wskazuje na to, że przychody z reklamy internetowej stanowią ok. 1% rynku reklamy, zaś 3-4% w USA.

Tab. 10 Prognoza (umiarkowana) rynku reklamy prasowej w Polsce (w mln €)

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tempo wzrostu	3%	5%	7%	6%	5%	5%	5%	5%
Reklama prasowa	567	595	636	675	708	744	781	820

Dostęp do internetu deklaruje obecnie ok. 7 mln osób, w tym blisko 5 mln korzysta z internetu przynajmniej raz w miesiącu. Internet w szybkim tempie staje się medium masowym, a typowy internauta jest atrakcyjnym celem dla działań reklamodawców: ma 18-39 lat, jest dobrze wykształcony, zarabia powyżej średniej, na ogół mieszka w dużym mieście.

Rynek internetowy wyszedł już ze stanu spontanicznego wzrostu i zaznaczyła się tu pewna struktura wielkości i wpływu firm internetowych. Na rynku dominują wielkie portale internetowe takie jak Onet, Wirtualna Polska, Interia, serwisy związane z mediami jak np. z „Gazetą Wyborczą”, „Rzeczpospolitą” i innymi.

Tab. 11 Wydatki reklamowe w Internecie (dane szacunkowe)

Rok	Wydatki w mln PLN	Dynamika rok poprzedni = 100
1998	1,5	-
1999	6	400
2000	17	283
2001	24	141
2002	30	125

Na rynku reklamy internetowej dominuje Onet (związany z ITI – właścicielem TVN) oraz sieciowe agencje reklamowe takie jak AdNet, Qnet, IDM/Net.

Internet jest technologią przyjazną dla wielu mediów, w największym stopniu wykorzystywany jest przez prasę, zwłaszcza codzienną oraz radio, w mniejszym stopniu przez telewizję, jakkolwiek i tu występują zmiany (Onet i TVN oraz Interia i RMF).

Tab. 12 Przychody telekomunikacji (wg. GUS) w mln PLN

Wyszczególnienie	2000	2001	Rok poprzedni = 100
Telefonia stacjonarna	14 917	15 523	104,1
Transmisja	568	739	130,1
Telefonia komórkowa	8 845	11 407	128,9
Transmisja danych	362	616	170,0
Ogółem	24 692	28 285	114,5

Ograniczone strategie realizowane przez firmy medialne w związku z internetem wynikają z wysokich kosztów i niskiej jakości połączeń. Liberalizacja telekomunikacji w dłuższym czasie stanie się jednak czynnikiem istotnej zmiany także i w tym zakresie.

4.3.8 Branża medialna

Rynek mediów w Polsce osiąga roczne przychody na poziomie ok. 8.4 mld PLN (2.1 mld €), w tym tradycyjnie rozumiany rynek mediów elektronicznych ponad 4 mld PLN (1,01 mld €). Reklama, obecnie na poziomie ok. 1.5 mld € według umiarkowanych prognoz wzrośnie do poziomu ponad 2 mld € w okolicach roku 2010, przy czym reklama w mediach elektronicznych przekroczy zapewne poziom 1 mld €. Rokowania makroekonomiczne są dla mediów korzystne.

4.3.9 Telekomunikacja

Rynek telekomunikacyjny jest pewnym zbiorczym pojęciem obejmującym wiele szczególnych usług i rodzajów działalności wśród nich najważniejsze to:

- usługi telefonii stacjonarnej – połączenia telefoniczne oraz dzierżawa łączy, abonament telefoniczny, instalacja, remont i konserwacja urządzeń i sieci
- usługi radiokomunikacyjne – telefonia komórkowa
- usługi transmisji telewizyjnej i radiofonicznej – przesyłanie i odbiór sygnału telewizyjnego i radiowego do powszechnego użytku
- usługi transmisji danych – w tym e-mail

Łączna wartość sektora usług telekomunikacyjnych przekroczyła kwotę 7 mld €, przy czym największą przypadła na telefonię stacjonarną (ok. 55%), z tym że telefonia komórkowa ma znacznie szybsze tempo wzrostu. Sektor telekomunikacyjny rozwija się szybciej niż gospodarka, stając się coraz ważniejszym elementem zmiany struktury wytwarzania PKB (w 1996 r. telekomunikacja wytwarzała ok. 2% PKB, a w 2000 już ponad 4,4 %)

Otoczenie formalno prawne ma istotne znaczenie dla rozwoju sektora. Wynika to z koncesjonowania usług telekomunikacyjnych oraz kontroli Państwa nad prowadzeniem działalności przez poszczególnych operatorów. Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady działania sektora jest Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Prawo Telekomunikacyjne. Urzędami właściwymi są Ministerstwo Infrastruktury oraz Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP).

Rynek telefonii stacjonarnej jest zdominowany przez TP S.A., elementy typowego oligopolu występują w dziedzinie telefonii komórkowej. Pomimo znaczącego postępu, Polska ma jeden z niższych wskaźników stacjonarnych linii telefonicznych przypadających na 100 mieszkańców (na poziomie ok. 30, podczas gdy w Europie jest to ponad dwa razy więcej).

Od stycznia 2002 r. rynek telefonii lokalnej i międzystrefowej jest całkowicie zliberalizowany, obok TP S.A. działa na nim ponad 80 operatorów, którzy mają blisko 10% udział w rynku. Najwięksi konkurenci to Dialog (ok. 380 tys. abonentów), Netia (350 tys.), Telenet (ok. 100 tys.) i NOM (100 tys.). Od stycznia 2003 roku liberalizacja objęła także rynek międzynarodowych usług telefonicznych.

Tradycyjna telefonia przewodowa jest w fazie wyraźnej stagnacji, dynamiczny rozwój dotyczy dostępu do Internetu oraz telefonii komórkowej. Szybki rozwój telefonii komórkowej sprawia, że liczba telefonów komórkowych przekracza liczbę linii stacjonarnych (na koniec 2002 roku linii stacjonarnych było 11,9 mln, zaś liczba użytkowników telefonii komórkowej przekraczała 13,8 mln osób)

Zdecydowanie opóźnia się termin uruchomienia w Polsce telefonii trzeciej generacji 3G (lub UMTS) Na początku lipca operatorzy sieci GSM – Era, Plus i Idea – zwrócili się do URTIP o przesunięcie terminu uruchomienia telefonii UMTS na 1 stycznia 2006 r. Operatorzy chcą też przesunąć na koniec 2007 r. termin pokrycia zasięgiem UMTS terenów zamieszkałych przez ponad 20 proc. Polaków (obecnie koniec 2004 r.) i zniesienia wymogu objęcia siecią UMTS 40 proc. populacji. W 2000 r. operatorzy zobowiązali się zapłacić za licencję UMTS po 650 mln €, z czego do budżetu od razu wpłacono 260 mln €, a reszta ma być uiszczona w ratach do 2022 r.

Telefonia 3G jest ważna z punktu widzenia mediów takich jak np. telewizja, umożliwia bowiem oferowanie dodatkowych usług. Cyfryzacja obejmuje ponad 90 proc. sieci.

4.3.10 Telewizja kablowa

W Polsce działa ponad 520 operatorów telewizji kablowej, którzy łącznie dysponują prawie 4,5 mln tzw. gniazd abonenckich, wraz z ok. 2 mln zestawów do odbioru telewizji satelitarnej. Oznacza to, że do blisko 55% gospodarstw domowych dociera bogatsza oferta programów telewizyjnych.

Polska jest trzecim co do wielkości rynkiem telewizji kablowych w Europie. Rynek jest zdominowany przez kilku największych operatorów, takich jak: UPC, Aster City Cable, Multimedia Polska, Vectra, TVK Poznań, Dami, Toya, Śląska Telewizja Holding. Z usług około 15 firm telewizji kablowej w Polsce korzysta ponad 3,5 mln abonentów.

W ofercie telewizji kablowych jest dostępnych ogółem blisko 400 programów, w tym coraz więcej specjalnie przygotowywanych na polski rynek.

Telewizje kablowe działają w warunkach naturalnego monopolu z negatywnymi konsekwencjami tego faktu dla odbiorców (np. znaczne podwyżki cen, uciążliwe warunki wypowiedzenia umów etc.)

Podsumowanie

Rynek telekomunikacyjny jest blisko siedmiokrotnie większy niż rynek mediów elektronicznych ponad trzykrotnie większy niż rynek mediów w ogóle. Tendencje rozwojowe telekomunikacji i mediów wskazują jednak na coraz większe obszary wspólnych interesów. Szybki szerokopasmowy dostęp do Internetu, transmisja naziemnej telewizji cyfrowej, usługi telefonii trzeciej generacji oraz rozwój Wi-Fi to przykłady obszarów wymagających współpracy i spójności regulacyjnej.

5. ZMIANY W POLITYCE MEDIALNEJ I PRAKTYCE REGULACYJNEJ W ZAKRESIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH

Analiza praktyki w zakresie regulacji zawartości w szerszym kontekście polityki medialnej w 10 krajach wysoko rozwiniętych (Francja, Niemcy, Włochy, Finlandia, Szwecja, Japonia, Nowa Zelandia, Australia, USA i Kanada), przeprowadzona przez firmę konsultacyjną McKinsey & Company na zlecenie brytyjskiej Independent Television Commission ³¹, wskazała na cztery podstawowe cele polityki w tym zakresie:

- Zapewnianie dostępu do sieci i usług, czyli do oferty programowej i innej;
- Określenie standardów obowiązujących w programach, dążenie do ich podwyższenia;
- Promowanie jakości;
- Troska o gospodarczy i technologiczny rozwój sektora.

W obliczu rozwoju technologii, regulacja w coraz większym stopniu koncentruje się na zapewnianiu dostępu odbiorców do oferty programowej osiągalnej dzięki nowym sieciom i usługom. Uruchamia to dynamikę rozwoju sektora a jednocześnie zapobiega wykluczeniu cyfrowemu. Oznacza to jednocześnie, że polityka medialna i regulacyjna powinna w coraz większym stopniu sprzyjać inwestycjom w nowe sieci i usługi. Nadawcy i operatorzy zdecydują się na te bardzo poważne inwestycje tylko, jeżeli dostrzegą szansę uzyskania ich opłacalności. Muszą to zapewnić polityka medialna i regulacja.

Ze względu na rosnącą liczbę nadawców i źródeł programu oraz informacji, polityka regulacyjna w coraz większym stopniu ma charakter strukturalny (zapewnianie takiej struktury rynku, by wymuszała ona właściwe zachowania nadawców, promowała inwestycje w produkcję programu oraz jego jakość), w mniejszym zaś stopniu polega na ingerencji w działalność nadawców i operatorów oraz opracowywanie przepisów ich obowiązujących. Do narzędzi tak rozumianej polityki należą utrzymywanie nadawcy lub nadawców publicznych, kwoty programowe lub inwestycyjne, przyznawanie nadawcom komercyjnych pewnych przywilejów (np. brak opłaty za częstotliwość we Francji), w zamian za co można wymagać od nich realizacji wymogów programowych, ograniczanie koncentracji mediów, itp.

Miarą efektu regulacji strukturalnej może być poziom nakładów na krajową produkcję programową na jednego mieszkańca. Jak wskazuje McKinsey & Company, Wielka Brytania jest w tym zakresie druga po USA i daleko przed pozostałymi krajami, co przypisać należy wysokiemu poziomowi finansowania nadawcy publicznego oraz bardzo konkurencyjnemu rynkowi telewizji komercyjnej. W krajach, gdzie i nakłady publiczne, i konkurencja rynkowa są ograniczone, występuje znacznie mniejsza perspektywa uzyska-

nia wysokiego wolumenu produkcji oraz wysokiej przeciętnej jakości programu.

Kolejna tendencja to oczekiwanie, że skoro konwergencja integruje różne rynki i media, powstanie bardziej spójny system regulacji oraz, że różne media oferujące te same treści będą poddane regulacji opartej na podobnych zasadach. Prowadzi to do strukturalnych i innych zmian w systemie regulacji, w tym do integracji odrębnych dotąd ciał regulacyjnych.

Zapewnianie i promocja dostępu do programu obejmuje m.in. promowanie rozwoju radiofonii i telewizji cyfrowej, w tym dostarczanie nadawcom bodźców (np. przez gwarantowanie uzyskania dodatkowych kanałów) i pomocy w konwersji cyfrowej. Realizowaniu tego celu służy także rozwój sieci szerokopasmowych.

Promocji wysokiej jakości programu służą m.in.:

- Wzmacnianie nadawców publicznych i/lub bezpłatnych kanałów ogólnodostępnych (np. przez zakaz, jak w Niemczech, przenoszenia transmisji sportowych i filmów do kanałów płatnych);
- Utrzymywanie kwot programowych, nakładanie wymogów programowych także na nadawców kanałów płatnych, troska o wysoką jakość oferty internetowej (m.in. przez zapewnianie działalności nadawców publicznych – jak np. BBC – w Internecie);
- Finansowanie produkcji pewnych gatunków programowych.

Troska o gospodarczy rozwój sektora wymaga rozważenia, czy inne omówione tu kierunki polityki medialnej i regulacyjnej przyczynią się do tego celu, czy też nie. Podejmowane przez regulatorów działania na rzecz realizacji innego celu mogą (jak np. decyzja władz holenderskich, by narzucić górne granice stawek pobieranych przez nadawców kanałów płatnych, w trosce o dostępność tych kanałów dla szerokich mas odbiorców) jednocześnie osłabiać sektor finansowo.

Niezależnie od tego, konwergencja i integracja technologiczna i rynkowa mediów sprawiają, że perspektyw finansowych danego segmentu rynku nie można analizować w oderwaniu od sytuacji w innych segmentach. Stąd – jak wskazuje McKinsey & Company – dążenie w wielu krajach do stworzenia systemu kompleksowej polityki i regulacji mediów elektronicznych, zdolnej do ogarnięcia całego sektora i realizowania kompleksowej polityki, uwzględniającej sytuację we wszystkich segmentach.

³¹ „Comparative Review of Content Regulation”. A McKinsey Report for the Independent Television Commission. London: ITC, 1 May 2002.

6. KIERUNKI I ZAŁOŻENIA POLITYKI MEDIALNEJ PAŃSTWA POLSKIEGO

Podstawowym celem polityki medialnej państwa jest zapewnienie swobody wypowiedzi i wolności mediów w zgodności z Konstytucją RP oraz ze standardami międzynarodowymi, określonymi zwłaszcza w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ³².

Ze względu na szczególne cechy radiofonii i telewizji, polityka medialna różnych państw tradycyjnie zmierzała w tej dziedzinie także do realizacji różnych celów polityki publicznej, określonej w odrębnych aktach prawnych:

- W sferze zawartości programowej radia i telewizji, uregulowanej w ustawie o radiofonii i telewizji, dąży się do ochrony niezależności mediów, pluralizmu i różnorodności, zaspokajania potrzeb odbiorców w zakresie informacji, kultury, oświaty, a także do ochrony małoletnich, czy wreszcie do istnienia i właściwego funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji;
- W odniesieniu do infrastruktury transmisyjnej, uregulowanej w przepisach o łączności, dąży się do właściwej gospodarki częstotliwościowej, zapewnienia możliwości emitowania programów oraz usługi powszechnej, realizowanej np. przez nadawców publicznych;
- W odniesieniu do rynkowych aspektów funkcjonowania radiofonii i telewizji, dąży się, poprzez odpowiednie zapisy prawa antymonopolowego, do ochrony konkurencji, ale także zapewnienia dobrej kondycji ekonomicznej sektora audiowizualnego jako całości.

Regulacja zawartości programu radiowego i telewizyjnego również służy realizacji takich celów polityki publicznej jak: (1) ochrona pluralizmu i różnorodności opinii; (2) ochrona kultury narodowej i europejskiej; (3) ochrona małoletnich;

Tab. 13. Wybrane konsekwencje przemian w mediach i technikach medialnych

Konsekwencje urynkowania mediów	Media komercyjne nie dostarczają programu o takiej różnorodności i jakości, jaka jest społeczeństwu potrzebna i zaniebują mniejszości (tzw. „market failure”), zaś odbiorcy nie dbają o to, gdyż – podobnie jak w przypadku oświaty, podnoszenia kwalifikacji, czy troski o zdrowie – gotowi są wydać na dobry program wysokiej jakości mniej pieniędzy, niż jest to w ich własnym długofalowym interesie.
„Luka cyfrowa”, wykluczenie społeczne	Nowe techniki odtworzą a może nawet pogłębią podziały społeczne, marginalizując jednostki, grupy i regiony, które z przyczyn społecznych, materialnych czy kulturowych nie będą w stanie z nich korzystać.
Obywatelstwo, tożsamość kulturalna, poczucie wspólnoty i więzi społecznej	Globalizacja i komercjalizacja mediów, zwłaszcza elektronicznych, mogą je osłabić, gdyż: <ul style="list-style-type: none"> ▪ tworzą sztuczne środowisko symboliczne oderwane od tradycji, kultury i historii poszczególnych narodów; ▪ powodują fragmentację audytorium, ograniczając zakres ich wspólnego doświadczenia, osłabiając poczucie więzi społecznej; ▪ interweniują w więzi międzyludzkie, zastępując kontakt bezpośredni formami komunikacji zapośredniczonej
Demokracja	Właściwe funkcjonowanie demokracji wymaga poczucia wspólnoty interesów i współodpowiedzialności za losy społeczności, a także istnienia sfery publicznej stanowiącej forum demokratycznej debaty publicznej pozwalającej społeczności współokreślać kierunek, w którym powinna się posuwać. W wyniku opisanych wyżej procesów mechanizmy te mogą ulec osłabieniu.

Źródło: Andrew Graham, Gavyn Davies, „Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age”. Luton: University of Luton Press, 1997.

³² Patrz np. Marek Antoni Nowicki, „Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”. Warszawa: Scholar, 1996.

(4) ochrona godności ludzkiej; (5) ochrona konsumentów (np. przez ograniczenia w emisji reklamy i sponsoringu).

Opisane wyżej zmiany w radiofonii i telewizji oraz w technikach informacyjno-komunikacyjnych pociągają za sobą zmiany także w polityce medialnej Państwa. Pewne cele stają się mniej istotne, pojawiają się natomiast nowe poważne wyzwania.

Fundamentalny wybór, jaki stoi przed polityką medialną, można wyrazić następująco:

1. Z jednej strony należy dążyć do maksymalnego uruchomienia potencjału technicznego, rynkowego i gospodarczego mediów, jako kluczowej dziedziny budowy podstaw społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Ma to zasadnicze znaczenie dla przemian cywilizacyjnych, wzrostu gospodarczego i konkurencyjności kraju. Wobec ograniczonych administracyjnych i finansowych możliwości państwa w tym zakresie, w polityce wielu państw zachodnich, a zwłaszcza w podejściu Unii Europejskiej, zwycięża pogląd, że cel ten należy realizować przez liberalizację, promowanie konkurencji, stwarzanie dogodnych warunków inwestowania i działalności gospodarczej podmiotów rynkowych, deregulację, ograniczanie ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe;

2. Z drugiej zaś strony ten kierunek może w pewnym stopniu zagrażać realizacji celów polityki publicznej o charakterze społecznym, kulturalnym i oświatowym tradycyjnie realizowanych w dziedzinie radiofonii i telewizji, jak również realizowaniu nowych zadań wynikających z konsekwencji zmian w komunikacji społecznej.

Poniżej przedstawiono zagrożenia wynikające, zdaniem niektórych autorów, ze zmian w radiofonii i telewizji oraz z funkcjonowania nowych technik informacyjno-komunikacyjnych.

W tej sytuacji, do celów polityki medialnej powinno należeć m.in. eliminowanie luk informacyjnych i kulturowych, promowanie uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, podtrzymywanie solidarności i spójności społecznej, ochrona tożsamości i suwerenności kulturalnej.

Polityka medialna stoi więc przed wyborem jednego, lub mieszanki typów regulacji prawnej rynku medialnego i metod jej realizacji z wachlarza obejmującego „regulację minimalną” (wynikającą z wiary w mechanizmy rynkowe i zmierzającą głównie do ochrony konkurencji), poprzez regulację „otwierającą rynek” (liberalizacja, prywatyzacja, deregulacja zmierzające do obalenia monopolu i uruchomienia konkurencji), „korygującą mechanizmy rynkowe”; „kształtującą rynek”, aż po regulację „ingerującą w rynek”³³. Przedstawiony wyżej cel nr 1 przemawia raczej za regulacją minimalną lub otwierającą rynek; cel 2 zaś za tradycyjną regulacją korygującą mechanizmy rynkowe i ingerującą w rynek.

WNIOSEK 1

Polityka medialna państwa polskiego powinna uznać gospodarcze znaczenie mediów elektronicznych oraz nowych technologii i zmierzać do wyzwolenia ich potencjału rynkowego i technicznego. Jest to warunek modernizacji gospodarki i społeczeństwa oraz zlikwidowania luki rozwojowej między Polską a krajami wyżej rozwiniętymi. W innym przypadku będzie polityką nieskuteczną i nieadekwatną do rzeczywistości. Niemniej, wszelkie rozstrzygnięcia w zakresie polityki oraz regulacji w dziedzinie mediów elektronicznych powinny także uwzględniać ich konsekwencje społeczne i kulturowe, m.in. w celu uniknięcia ewentualnych negatywnych aspektów Społeczeństwa Informacyjnego, takich jak luka cyfrowa, wykluczenie społeczne, osłabienie tożsamości kulturalnej i narodowej, osłabienie spójności społecznej, zakłócenie funkcjonowania demokracji³⁴.

6.1. Program

Tendencje ogólne

Jak wynika z powyższego opisu etapów rozwoju radiofonii i telewizji oraz kolejnych „generacji” nadawców, nadawcy komercyjni po wyczerpaniu możliwości ekspansji na rynku programów uniwersalnych, adresowanych do masowego odbiorcy, poszukują dalszych możliwości na rynku programów wyspecjalizowanych (sformatowanych, niszowych, „tematycznych”³⁵), w tym obejmujących niektóre gatunki tradycyjnie związane z realizacją „misyjnych” zadań nadawców publicznych. Rzadko dotyczy to jednak gatunków kulturalnych czy artystycznych.

Technika satelitarna i kablowa oraz kompresja sygnału umożliwiona przez jego cyfryzację, a w przyszłości uruchomienie także naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej, likwidują dawne ograniczenia częstotliwościowe i techniczne, jeżeli idzie o liczbę emitowanych programów. Jedyną barierą staje się popyt na poszczególne oferty programowe, wynikający m.in. z rozmiaru rynku, poziomu życia ludności, liczebności grup odbiorców zainteresowanych poszczególnymi typami treści itp. Stąd dążenie nadawców programów wyspecjalizowanych do osiągnięcia maksymalnego, najchętniej globalnego zasięgu. Mimo zauważalnej w ostatnich latach tendencji do „regionalizacji” czy „lokalizacji” globalnych programów satelitarnych, czyli tworzenia mutacji kontynentalnych, bądź nawet krajowych (jak w przypadku CNN, czy MTV), oznacza to, że widownia telewizyjna danego kraju rzadko ma okazję zetknąć się w programach tego typu z zawartością bezpośrednio odnoszącą się do rzeczywistości, kultury czy tradycji tego kraju, lub wytworzoną przez autorów krajowych.

Z drugiej strony, wyspecjalizowane kanały satelitarne mają zazwyczaj znikomy udział w rynku, co sprawia, że nawet oferując zawartość, która mogłaby przyczynić się do rozwiązania niektórych problemów przedstawionych w Tab. 2, w istocie tego nie czynią, zwłaszcza w skali ogólnospołecznej. Co więcej, odbiór wielu z nich oznacza dla widza dodatkowe koszty, choćby w postaci abonamentu pobieranego przez operatora kablowego, niekiedy zaś dodatkowej opłaty za dany pakiet programowy lub też za odbiór programu telewizyjnego płatnej.

³³ Por. Abigail Thomas, „Regulation of Broadcasting in the Digital Age”. Department for Culture, Media and Sport, London, May 1999 (<http://www.culture.gov.uk/thomastitle.htm>).

³⁴ Zwraca na to uwagę Rekomendacja Rec (2003) 9 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie demokratycznych i społecznych konsekwencji techniki cyfrowej w radiofonii i telewizji. Patrz także art. 151 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który nakazuje uwzględniać czynnik kulturalny we wszystkich działaniach podejmowanych przez Unię Europejską.

³⁵ François Godard („Multichannel TV: a maturing market”, The SIS Briefings, nr 47, marzec 2002) wymienia następujące główne formuły tworzenia takich kanałów: (1) uruchamianie kanałów płatnych przez dużych nadawców programów uniwersalnych. (np. francuski kanał TF6, uruchomiony wspólnie przez stacje TF1 i M6; kanał E4, utworzony przez angielski Channel 4; kanały uruchamiane specjalnie w Hiszpanii, Francji i Włoszech dla wspierania emisji reality-TV); (2) uruchamianie nowych „premium channels” (np. francuska platforma TPS uruchomiła filmowo-sportowy kanał TPS Star); (3) wspólne przedsięwzięcia między firmami handlowymi a telewizją (kanał „Wellbeing” założony wspólnie przez Granadę i sieć sklepów Boots; kanał francuski „Télé Melody”, pierwszy kanał muzyczny w Europie adresowany do seniorów, wspierany m.in. przez niemiecką sieć handlową Quelle); (4) programy paneuropejskie finansowane wyłącznie z reklamy (np. trzy wielojęzyczne kanały włoskiej firmy Sitcom: „Alice”, „Leonardo” i „Nuvolari”); (5) uruchomienie kanału związanego ze znanym magazynem (np. „National Geographic”, czy kanał francuski „Match TV”, korzystający z popularności magazynu „Paris Match”); (6) kanały niszowe adresowane do ściśle określonych grup widzów (np. francuskie kanały „TFJ” dla mniejszości żydowskiej i „KTO” dla katolików; francuski kanał kulinarny „Cuisine.tv”).

Pozostawienie pełnienia funkcji mediów publicznych tego typu ofertom programowym oznaczałoby zanegowanie tradycyjnego – i nadal potrzebnego – modelu radia i telewizji publicznej, jako usługi powszechnej, umożliwiającej wszystkim odbiorcom równie łatwy dostęp tych samych treści.

Nadawcy publiczni szukają na konkurencyjnym rynku formuły swego działania, która najczęściej polega na próbie łączenia realizacji zadań misyjnych z obroną udziału w rynku. Jak wskazują analizy międzynarodowe³⁶, efekt programowy tej strategii w największej mierze zależy od poziomu i źródeł finansowania nadawców publicznych: im wyższy udział przychodów reklamowych, tym mniejszy udział gatunków „misyjnych” w programie, bądź przenoszenie tych gatunków poza pasma największej oglądalności.

Następuje zatem niekiedy „konwergencja programowa” między nadawcami publicznymi i komercyjnymi, która – jeżeli idzie zbyt daleko – zagraża legitymizacji istnienia nadawców publicznych.

Sytuacja w Polsce

W Polsce istnieją satelitarne programy wyspecjalizowane³⁷. Planowane jest też uruchomienie nowych programów³⁸. Ich profile programowe tylko w niewielkiej części pokrywają się z zadaniami telewizji publicznej. Niezależnie od tego, dostęp do kanałów satelitarnych ma tylko około 50% widzów, zaś kanały te osiągnęły znikomy udział w rynku. Nieudane dotąd próby komercyjnych stacji radiowych z wprowadzaniem nietypowych lub bardziej ambitnych formatów programowych (patrz np. niepowodzenie stacji Inforadio, ewolucja oferty programowej Radia Classic i Radiostacji) wskazują też, że polskie audytorium nie jest jeszcze zainteresowane w wystarczającym stopniu niestandardową ofertą programową stacji komercyjnych.

W sumie oznacza to, że w przewidywalnym czasie nie można liczyć na przejście w znaczącej skali zadań nadawców publicznych przez nadawców komercyjnych – zwłaszcza w formie usługi powszechnej. Jeżeli nie zapobiegnie temu polityka medialna państwa, „konwergencja programowa” będzie więc zapewne w dalszym ciągu mieć charakter jednostronny: raczej upodobnianie się oferty programowej nadawców publicznych do nadawców komercyjnych niż odwrotnie. Zjawisko to obrazuje tabela 14.

Tab. 14. Gatunki programowe najczęściej występujące w programach telewizji polskich

TVP1	TVP2	POLSAT	TVN	TV4
Film fabularny: 38%	Film fabularny: 39%	Film fabularny: 43%	Film fabularny: 36%	Film fabularny: 49%
Publicystyka: 17%	Rozrywka (audycje plus muzyka): 15%	Rozrywka (audycje plus muzyka): 29%	Rozrywka (audycje plus muzyka): 30%	Rozrywka (audycje plus muzyka): 21%
Rozrywka (aud. plus muzyka): 7%	Informacje: 8%	Informacje: 5%	Publicystyka: 4%	Publicystyka: 4%

Źródło: „Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji”, Warszawa: KRRiT, 2003.

³⁶ Por. McKinsey & Company, „Public Service Broadcasting Around the World”. London, 1999; Beata Ociepka, „Dla kogo telewizja? Model publiczny w postkomunistycznej Europie Środkowej”. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2003.

³⁷ W tym TVN 24, TVN Siedem (film.-rozryw.); TVN Meteo (inform. o pogodzie); MINIMAX (dla dzieci i młodzieży); Ale Kino (filmowy); CANAL+ Polska (filmowy); CANAL+ Żółty (filmowy); CANAL+ Niebieski (sportowy); TELE 5 (rozrywkowy); Czas (dokumentalno-edukacyjny); Pilot (inform. o zawartości polskojęzycz. progr. telew.); Centrum (inform.-publ. o Warszawie); EDUSAT (edukacyjny).

³⁸ Można tu wymienić programy: 4fun.tv (bloki interaktywne, informacje ze świata show businessu); Kino Polska (klasyka polskiej kinematografii); Moto Polsat (aktualności motoryzacyjne); Spectrum I AXN (kanały HBO poświęcone filmom akcji); Comedy, Planete Thalassa, ITVN i In.

WNIOSEK 2

W celu zapewnienia odbiorcom zawsze dostępnej, pełnej i wartościowej oferty programowej, polityka medialna państwa powinna dążyć do:

- przywrócenia jednostek publicznej radiofonii i telewizji sektorowi publicznemu i zapewnienia ich zdolności do właściwego wykonywania ich zadań programowych oraz rozwoju;
- zapewnienia nadawcom komercyjnym stabilnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju;
- stworzenia realnych warunków funkcjonowania nadawców społecznych, poprzez zapewnienie możliwości uzyskania dofinansowania;
- zapewnienia warunków tworzenia polskich zasobów informacyjnych i kulturalnych w Internecie.

Proponowane założenia polityki medialnej Państwa

6.1.1. Nadawcy publiczni

Przywrócenie nadawcom publicznym, w tym zwłaszcza TVP S.A., zdolności do właściwego wykonywania ich zadań wymaga przede wszystkim:

1. Odpolitycznienia procesu powoływania ich władz oraz prowadzenia polityki kadrowej opartej na kryteriach kompetencji i realizowanej w trybie zapewniającym obiektywizację decyzji.
2. Zapewnienia im odpowiedniego i pewnego finansowania z funduszy publicznych i przejrzystości gospodarki finansowej.
3. Stworzenia systemu bardziej precyzyjnego określania i rozliczania ich zadań programowych.

W niniejszej części opracowania skupimy się na pkt. 3, pozostałe sprawy omówimy poniżej.

Zgodnie z zasadami Unii Europejskiej i innych organizacji

europejskich, „misja publiczna” jednostek publicznej radiofonii i telewizji jest elementem popularnego, wszechstronnego programu skierowanego do szerokiej widowni. Podejście to nie wprowadza rozłącznego podziału gatunków czy typów treści między nadawcami publicznymi i komercyjnymi³⁹. Niemniej, racją bytu i podstawą prawomocności istnienia nadawców publicznych są m.in.: (1) właściwa proporcja między gatunkami „misyjnymi” i pozostałymi oraz dostępność tych pierwszych we wszystkich porach dnia; (2) odpowiedni poziom merytoryczny i warsztatowy programu w gatunkach innych niż „misyjne”; (3) tworzenie łatwego i powszechnego dostępu do pełnej gamy treści programowych⁴⁰.

Problematyka ta została pominięta w ustawie o radiofonii i telewizji, co stało się przyczyną trudności w zdefiniowaniu zadań i roli nadawców publicznych. Dlatego obecny art. 21 u.r.t. powinien zostać uzupełniony o definicję nadawców publicznych. Definicja ta, wraz z zadaniami nadawców publicznych określonymi obecnie m.in. w art. 1 i 21-25 u.r.t., jak również (znacznie bardziej szczegółowo) w licencjach programowych, stanowić może podstawę do:

- określenia miejsca nadawców publicznych w systemie radiofonii i telewizji w Polsce;
- formułowania kryteriów oceny sposobu realizacji ich obowiązków programowych;
- rozliczenia środków publicznych (opłaty abonamentowe i inne) przeznaczonych na finansowanie nadawców publicznych.

Ustawa powinna też wprowadzić „licencje programowe” dla nadawców publicznych, co jest zgodne z wymogami Unii Europejskiej odnośnie określania ich misji publicznej⁴¹.

³⁹ Por. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, „Official Journal of the European Communities”, C 320, 15.11.2001, p. 5-11.

⁴⁰ I tak, zgodnie z przyjętym w 1994 r. dokumentem „Misja Telewizji Polskiej S.A. jako nadawcy publicznego”, zadaniem takiego nadawcy jest „tworzyć [odbiorcom] we wszystkich porach dnia zawsze dostępną możliwość obcowania z ofertą programową odmienną od komercyjnej, zawierającą m.in. poważniejsze i ambitniejsze treści ujęte w atrakcyjne i wartościowe formy programowe oraz zrodzone z rodzimej kultury i tradycji”.

⁴¹ Przepisy Unii Europejskiej związane z realizacją wymogów art. 87 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (zakaz pomocy państwowej dla podmiotów rynkowych) oraz art. 16 i 86 Traktatu (usługi w ogólnym interesie ekonomicznym, przez co rozumie się m.in. nadawców publicznych) wymagają jasnego i precyzyjnego określenia misji publicznej realizowanej przez takie usługi i następnie formalnego powierzenia tej misji określonym nadawcom w formie przepisów ustawowych, ewentualnie „kontraktów” (umowa, porozumienie), bądź warunków koncesji ewentualnie licencji („terms of reference”).

6.1.1.1. Licencje programowe dla nadawców publicznych

Licencje programowe szczegółowo określają zadania każdego programu nadawcy publicznego z osobna – w celu zapewnienia jego właściwej zawartości i jakości oraz możliwości zweryfikowania (na podstawie jasno określonych kryteriów) właściwej realizacji tych zadań przez organ regulacyjny oraz opinię publiczną⁴².

Licencje programowe określają też zadania nadawcy w zakresie nowych technologii, tj. radiofonii i telewizji cyfrowej⁴³; tworzenia treści internetowych (wspierających działalność antenową, lub realizowanych w formie samodzielnej działalności programowej, niezależnej od zawartości programu radiowego lub telewizyjnego); wprowadzania elementów interaktywności, posługiwania się pocztą elektroniczną, SMS i innymi formami komunikacji dla uzupełniania i wspierania działalności programowej.

Ustawa powinna ściśle określić tryb opracowania licencji programowej.

Wyjaśnienie proponowanego tutaj trybu wymaga odniesienia się do kwestii kompetencji i odpowiedzialności organów spółek radiofonii i telewizji publicznej za ich działalność programową. Współistnienie w strukturach tych nadawców rad nadzorczych i rad programowych doprowadziło do przyjęcia nieprawidłowego założenia, że rady nadzorcze nie powinny zajmować się programem. Tymczasem Art. 382. §1 kodeksu spółek handlowych daje radom nadzorczym jasną kompetencję: „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności” – wszystkich, a więc i programowych. Potwierdziła to KRRiT w 1995 r. w publikacji „Przyszłość telewizji publicznej w Polsce”⁴⁴.

Dotychczasowa praktyka działania rad programowych wykazała ich niezdolność w obecnym stanie prawnym do odegrania jakiegokolwiek roli w określaniu strategii i polityki programowej spółek publicznej radiofonii i telewizji, bądź też do korygowania ewentualnych błędów w tym zakresie. Wzmacnianie ich roli i nadawanie im jakichkolwiek kompetencji stanowiących rodziłoby natomiast swoistą dwuwładzę, lub możliwość konfliktu z radą nadzorczą, przy braku odpowiedzialności rady programowej za finansowe konsekwencje swoich ewentualnych decyzji programowych.

Właściwsze wydaje się inne rozwiązanie: uznanie i podkreślenie w ustawie oraz w statutach spółek roli rad nadzorczych w zakresie nadzorowania programu oraz wyposażenie ich – w ramach nowej koncepcji ich zadań – w kompetencję upoważniania zarządu do zawierania porozumienia z Przewodniczącym KRRiT w sprawie licencji programowej. Tym samym, rada nadzorcza będzie brała na siebie współodpowiedzialność za zrealizowanie zadań programowych objętych licencją oraz za zdolność spółki do sfinansowania tych zadań. W jej składzie powinny zatem znajdować się m.in. osoby o odpowiednich kompetencjach i doświadczeniu, by odnosić się do działalności programowej nadawcy, co powinno być brane pod uwagę w procesie powoływania rad nadzorczych.

W świetle powyższych rozważań wydaje się, że rady programowe przy spółkach lub oddziałach spółek publicznej radiofonii i telewizji powinny zostać zlikwidowane. Zarazem proponuje się powołanie rady programowej jako ciała doradczego KRRiT w sprawach działalności programowej nadawców publicznych. Rada ta – złożona z osób desygnowanych przez środowiska i stowarzyszenia dziennikarskie i twórcze oraz reprezentacje widzów i słuchaczy – będzie opiniowała projekty licencji programowych dla poszczególnych nadawców, jak również formułowała – na podstawie opracowań przygotowanych przez Departament Programowy Biura KRRiT, doroczne oceny wywiązywania się przez nadawców z ich obowiązków programowych.

⁴² Rozwiązanie to zostało potraktowane w apelu byłych prezesów TVP (patrz „Gazeta Wyborcza”, 8 maja 2003 r.) za „zamazanie odpowiedzialności” władz mediów publicznych za program. W istocie jednak „licencja programowa” dookreśla i konkretyzuje odpowiedzialność władz mediów publicznych za realizację zadań programowych, których określenie należy do ustawodawcy i KRRiT. Jest to zgodne z pewną szerszą tendencją: maleje liczba krajów, które definiują zadania nadawców publicznych jedynie w ustawie, natomiast rośnie liczba tych, które uzupełniają to innymi, bardziej szczegółowymi dokumentami, jak również w wielu przypadkach formami szczegółowego nadzoru nad ich realizacją. W tej drugiej grupie znajdują się Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Francja, Hiszpania, Holandia, Izrael, Litwa, Łotwa, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania. (Por. Erik Nordahl Svendsen, The Regulation of Public Service Broadcasting, An EPRA Inquiry. Referat przedstawiony podczas XVI konferencji European Platform of Regulatory Authorities. Lublana, 24-25 października 2002 r.).

⁴³ Dla przykładu, rząd australijski wprowadził (co prawda dla głównych komercyjnych nadawców telewizji naziemnej), obowiązek wyprodukowania średnio 20 godzin tygodniowo programów w standardzie HDTV (telewizja wysokiej rozdzielczości), co ma pomóc w przyciągnięciu widzów do naziemnej telewizji cyfrowej.

⁴⁴ Znajdujemy tam następujący fragment: „4.7. Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad całością działalności Spółki (...) Zakres kontroli obejmuje wszystkie dziedziny działalności Spółki, a więc także działalność programową. Nie ma podstaw do tego, aby ograniczać działania kontrolne do spraw ekonomiczno-organizacyjnych. Wynika to również z art. 29 ust. 7 statutu spółki, który nakłada na Radę Programową obowiązek składania Radzie Nadzorczej kwartalnych ocen i wniosków w sprawach dotyczących działalności programowej spółki. Rada Nadzorcza ma obowiązek je rozpatrzyć, traktując je jako oceny i wnioski ciała o pełnych kompetencjach merytorycznych do ich formułowania, i uczynić je przedmiotem własnej działalności i decyzji w zakresie swoich kompetencji ustawowych i statutowych. Podkreśleniem woli ustawodawcy, jeżeli idzie o kompetencje Rady Nadzorczej w zakresie nadzoru działalności programowej a nawet przyznania jej w tym zakresie pewnych kompetencji stanowiących, stała się nowelizacja u.r.t, która przewiduje, że uchwały Rady Programowej w sprawach programowych stają się przedmiotem obrad i postanowień Rady Nadzorczej”.

Projekt licencji programowej opracowywał będzie nadawca publiczny na podstawie wytycznych KRRiT. Projekt ten – wraz z założeniami finansowymi jego realizacji – będzie przedmiotem konsultacji między zarządem a KRRiT. Uzgodniony tekst licencji stanowić będzie treść porozumienia, zawieranego między Przewodniczącym KRRiT, działającym na mocy uchwały Rady, po zasięgnięciu opinii Rady Programowej i zarządem nadawcy publicznej, działającego na mocy upoważnienia rady nadzorczej.

W przypadku braku możliwości osiągnięcia porozumienia, Krajowa Rada upoważnia przewodniczącego do udzielenia licencji programowej w wersji określonej przez KRRiT.

Krajowa Rada ogłasza treść wszystkich licencji programowych.

Po upływie każdego roku KRRiT formułuje, po zasięgnięciu opinii Rady Programowej, ocenę wykonania obowiązków programowych spółek radiofonii i telewizji publicznej, publikuje te oceny i przekazuje je odnośnym radom nadzorczym oraz walnemu zgromadzeniu.

Ustawa powinna nałożyć na rady nadzorcze obowiązek dokonywania pełnej oceny działalności zarządu, zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej i sposobu zarządzania spółką, jak i wykonania zadań programowych określonych w licencji programowej. Wnioskując do walnego zgromadzenia o udzielenie zarządowi skwitowania, rada nadzorcza uwzględni wszystkie dziedziny działalności spółki a w zakresie programowym kierować się będzie m.in. opinią sformułowaną przez KRRiT, przy udziale Rady Programowej.

Tym samym, skwitowanie udzielane władzom spółki będzie miało charakter finansowo-programowy. Uwzględnienie aspektów programowych przez walne zgromadzenie przy udzielaniu skwitowania nie będzie oznaczać pogwałcenia zasady nieingerencji przedstawiciela Skarbu Państwa w walnym zgromadzeniu w sprawy programowe (art. 29 ust. 3 u.r.t.), gdyż decyzja ta opierać się będzie o opinie sformułowane przez KRRiT oraz radę nadzorczą.

Porozumienie w sprawie licencji programowej zawierane jest na okres kadencji zarządu. Warunki licencji mogą ulec zmianie w trakcie kadencji na wniosek każdej ze stron, z zachowaniem opisanego wyżej trybu zawierania porozumienia w sprawie licencji.

WNIOSEK 3

Licencje programowe oraz skwitowania finansowo-programowe, wraz z całym trybem opracowywania treści licencji oraz doroczną oceną wykonania warunków licencji programowej – jak również zmianami w sposobie finansowania nadawców publicznych (patrz poniżej) – zapewnią

koncentrację władz spółek radiofonii i telewizji publicznej na działalności programowej i właściwym realizowaniu zadań z tej dziedziny oraz staną się instrumentem bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych.

Obok programów wymienionych w ustawie i pełniących zadania objęte definicją mediów publicznych, nadawcy publiczni powinni mieć możliwość rozpowszechniania programów koncesjonowanych (ewentualnie tworzonych wspólnie z innymi podmiotami rynkowymi), finansowanymi ze środków innych niż publiczne. Programy te nie będą korzystały z preferencji właściwych nadawcy publicznemu, np. w zakresie „must carry”.

6.1.2. Nadawcy komercyjni

Rozwijaniu działalności programowej przez nadawców komercyjnych, w tym podnoszeniu poziomu istniejących programów, uruchamianiu nowych kanałów o bardziej ambitnej ofercie sprzyja ich rozwój, stabilność finansowa i skala działalności pozwalająca na inwestowanie oraz finansowanie nowych przedsięwzięć programowych do czasu, gdy zaczną one przynosić zyski, a także obecność silnych nadawców publicznych, zdolnych wykonywać właściwe sobie zadania oraz współokreślać akceptowane przez odbiorców standardy i formuły zawartości i jakości programu.

Stabilizacji nadawców komercyjnych powinny sprzyjać takie mechanizmy, jak: wydłużenie czasu ważności koncesji, stosowanie ograniczonych zwolnień podatkowych w zakresie inwestycji, związanych z rozwojem telewizji cyfrowej (cyfrowa produkcja i emisja, transmisja satelitarna). W części programowej, koncesje dla nadawców komercyjnych powinny określać praktyki niedozwolone, pozostawiając wybory programowe działaniu rynku, z zachowaniem wymogów dyrektyw unijnych.

WNIOSEK 4

Ustawa o mediach elektronicznych powinna zapewnić nadawcom komercyjnym stabilne i przewidywalne warunki rozwoju, zwiększając zakres ich wolności gospodarczej.

6.1.3. Nadawcy społeczni

Obecna definicja nadawców społecznych (art. 4 ust.1a u.r.t.) w praktyce zawęża to pojęcie do nadawców religijnych. Ustawa powinna rozszerzyć tę definicję tak, by mogła dotyczyć wszystkich nadawców stworzonych w celu realizowania w programie wszelkich niekomercyjnych celów społecznych, kulturalnych, artystycznych, edukacyjnych, religijnych itp.

WNIOSEK 5

Nadawcy społeczni mogą przyczynić się do poszerzenia gamy dostępnych treści w środowiskach lokalnych i regionalnych, zwłaszcza przez tworzenie programów przemawiających w imieniu, i do, różnych mniejszości. Ustawa powinna stworzyć do tego warunki, także finansowe (patrz poniżej).

6.1.4. Producenci niezależni

Tendencje ogólne

Zarówno dyrektywa „O telewizji bez granic”, jak i Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej zobowiązują nadawców do przeznaczania co najmniej 10% czasu antenowego (z czego właściwą część powinna być przeznaczona na produkcję nową), lub 10% budżetu programowego, na audycje wytworzone przez producentów niezależnych⁴⁵.

W ramach dyskusji nad celami polityki audiowizualnej Unii Europejskiej oraz nowelizacją dyrektywy „O telewizji bez granic”, sformułowano⁴⁶ wiele dylematów i pytań wymagających odpowiedzi.

Pierwsze z nich dotyczy relacji między troską o międzynarodową konkurencyjność europejskiego przemysłu audiowizualnego (co wymagałoby jego koncentracji i powstania dużych i silnych podmiotów) a polityką wspierania producentów niezależnych (której celem jest zwiększanie liczby przedsiębiorstw i zatrudnionych w tym przemyśle; promowanie pluralizmu idei oraz pełniejsze wykorzystanie możliwości twórczych przez zapobieżenie monopolowi pracowników nadawców na produkcję programu dla nich; wspieranie konkurencji, w tym rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw; ograniczanie integracji pionowej w przemyśle audiowizualnym).

Drugie dotyczy definicji niezależnego producenta oraz czy Wspólnota powinna przyjąć jedną wspólną definicję, obowiązującą dla wszystkich krajów członkowskich⁴⁷. Ma to znaczenie zwłaszcza wobec rosnącej koncentracji przemysłu audiowizualnego.

Kolejne wiąże się z postulatami podniesienia „kwoty” produkcji niezależnej lub jej zmiany, np. poprzez dodanie

obowiązku inwestowania przez nadawcę w produkcję pewnych gatunków programowych (tzw. *programmes de stock*, czyli gatunków – np. fabularnych – wielokrotnego wykorzystania).

Producenci podnoszą także powszechnie sprawę praw do wyprodukowanych przez siebie audycji, argumentując, że pozbawianie ich wszelkich praw przez nadawców pozbawia ich dochodów i nie pozwala im się rozwijać oraz gromadzić funduszy na własny wkład finansowy do podejmowanych produkcji. Stąd argument, że nadawca powinien nabywać jedynie prawa do pierwotnego wykorzystania, natomiast pozostawiać producentowi niezależnemu prawa do powtórnego wykorzystania.

Pojawił się także pomysł powołania niezależnego europejskiego organu o uprawnieniach kontrolnych, mającego nadzorować realizację polityki wspierania producentów niezależnych.

Z kolei nadawcy bronią się przed zmianami w obecnych uregulowaniach, uważając, że byłyby one szkodliwe dla ich interesów⁴⁸.

Sytuacja w Polsce

W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, można zaobserwować następujące zjawiska:

- koncentrację niezależnych producentów w stolicy,
- wykorzystywanie przez niektórych nadawców braku definicji producenta niezależnego do zakładania własnych spółek producenckich, którym następnie zleca się „produkcja niezależna”;
- przejmowanie przez nadawców wszystkich praw do produkcji zleconej producentom niezależnym;
- zdominowanie dużej części rynku przez oddziały międzynarodowych firm producenckich;
- wynikający stąd powolny rozwój większości polskich firm producenckich, brak ich konkurencyjności, brak zdolności do przyciągania inwestorów zagranicznych;
- ograniczenie możliwości twórczych producentów przez fakt, że nadawcy często posługują się formatami międzynarodowymi, które wykluczają twórczy wkład producenta (i nadawcy) w formułę audycji, np. na poziomie scenariusza czy koncepcji audycji;

⁴⁵ W różnych krajach obowiązują różne przepisy. We Włoszech nadawcy telewizyjni muszą przeznaczyć 25% czasu antenowego na audycje producentów niezależnych, a w Wielkiej Brytanii – 25%.

We Francji publiczni nadawcy telewizyjni nie mają rozwiniętego własnego zaplecza produkcyjnego i większość produkcji zlecają na zewnątrz.

⁴⁶ Por. m.in. Communication from the Commission „On Certain Legal Aspects Relating to Cinematographic and Other Audiovisual Works”. COM (2001) 534 Final. European Commission Brussels, 26.09.2001; „Discussion Document. Theme 2: Promotion of Cultural Diversity and Competitiveness in the European Programme Industry”. Review of the „Television Without Frontiers” Directive. Brussels: European Commission, 2003. Patrz także „A Review of the UK Programme Supply Market”. London: The Independent Television Commission, 2003.

⁴⁷ Dyrektywa „O telewizji bez granic” stwierdza jedynie w preambule, że „w celu zdefiniowania pojęcia „niezależny producent”- „Państwa Członkowskie powinny uwzględnić kryteria takie jak własność spółki producenckiej, liczbę audycji wytworzonych dla jednego nadawcy oraz własność praw do użytku wtórnego”.

⁴⁸ Por. np. „Review of the Television without Frontiers Directive. Provisional Common EBU Platform” (Status May 2002). Geneva: European Broadcasting Union.

- brak przejrzystości w relacjach nadawcy – producenci niezależni oraz rzeczywistych trybów przetargowych i konkursowych, zapewniających konkurencję programową i cenową między producentami o zlecenia nadawców.

Proponowane założenia polityki medialnej Państwa

Polityka wzmocnienia sektora produkcji niezależnej powinna zmierzać do realizacji następujących celów: dokładne zdefiniowanie pojęć „producent”, „producent niezależny”, „producent wykonawczy” oraz określenie ich praw i obowiązków; dokładne zdefiniowanie „audycji pierwotnie wytworzonej w języku polskim” i rozstrzygnięcie, czy dotyczy to audycji wytworzonej na podstawie zagranicznego „formatu” (a więc pierwotnie w innym języku); uregulowanie relacji między nadawcami i producentami niezależnymi w celu nadania im przejrzystości i zapewnienie rzeczywistej konkurencji o zlecenia; zapewnienie perspektyw rozwoju producentów niezależnych przez rozwiązanie sprawy praw do użytku pierwotnego, wtórnego i następnych oraz skierowanie części zleceń do regionów.

Nadawcy powinni mieć obowiązek opracowania i przedstawienia KRRiT do zatwierdzenia przepisów regulujących stosunki z producentami, w tym tryby przyjmowania i rozpatrywania propozycji producenckich, zlecenia im produkcji, określania cen usług i praw, ze zróżnicowaniem opłat za różne typy praw, arbitraż w przypadku konfliktów.

WNIOSEK 6

Należy wspierać rozwój produkcji niezależnej jako elementu pluralizmu i konkurencji twórczej. Nadawcy powinni mieć obowiązek przeznaczenia części środków przeznaczonych na finansowanie produkcji niezależnej na zamawianie produkcji od producentów niezależnych spoza Warszawy ⁴⁹.

6.1.5. Treści w Internecie

Tendencje ogólne

W 2000 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję ⁵⁰ o uruchomieniu wieloletniego programu wspierania produkcji i wykorzystania europejskiej zawartości cyfrowej w sieciach globalnych oraz promowania różnorodności językowej w społeczeństwie informacyjnym. Składają się

na to działania wspomagające wykorzystywanie europejskiej zawartości Internetu, szczególnie tworzonej przez sektor publiczny, promocję produkcji w językach krajów unijnych oraz wspieranie eksportu tej treści, wreszcie wzmocnianie dynamiki rynkowej i działalności przedsiębiorstw w tym zakresie.

Także UNESCO, w projekcie rekomendacji, która ma być wkładem tej organizacji w obrady Światowego Szczytu nt. Społeczeństwa Informacyjnego ⁵¹, zwraca uwagę na konieczność zapewnienia różnorodności kulturalnej i językowej w cyberprzestrzeni, oraz „tworzenia w formie cyfrowej treści oświatowych, kulturalnych i naukowych, tak, by wszystkie kultury mogły wyrażać się, oraz mieć dostęp do cyberprzestrzeni, we wszystkich językach”.

Z kolei w 2002 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła uchwałę „O zawartości mediów interaktywnych w Europie” ⁵², traktując rozwój produkcji i wykorzystania tej zawartości jako element realizacji znacznie szerszego programu rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz niejako naturalną kontynuację działań związanych z promocją produkcji treści audiowizualnych. Uchwała zwraca się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o rozważenie, czy istnieje potrzeba uruchomienia działań służących wspieraniu tej produkcji.

Innym elementem wspólnotowej polityki na rzecz tworzenia europejskiej zawartości dla Internetu jest inicjatywa „Growth and Audiovisual: i2i Audiovisual”, realizująca wezwanie Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r., by Wspólnota, wraz krajami członkowskimi oraz przy wsparciu European Investment Bank, stworzyły sieci taniego dostępu do Internetu oraz promowały powstawanie najnowszych technologii informacyjnych i innych sieci telekomunikacyjnych, jak również zawartości dla tych sieci. Celem programu „i2i Audiovisual” jest zwiększenie konkurencyjności europejskiej kinematografii i przemysłu audiowizualnego, wspieranie powstawania dzieł filmowych, telewizyjnych i oświatowych oraz wsparcie europejskiego przemysłu audiowizualnego w przystosowaniu się do nowych technologii oraz w cyfryzacji produkcji, dystrybucji i archiwów.

⁴⁹ W Wielkiej Brytanii BBC zobowiązała się, że na zlecenia dla producentów spoza Londynu przeznaczy 30% budżetu na produkcję niezależną, Channel 3 (sieć stacji komercyjnych) – 50%, a Channel 4 – 30%.

⁵⁰ „Council Decision of 22 December 2000 adopting a multiannual Community programme to stimulate the development and use of European digital content on the global networks and to promote linguistic diversity in the information society” (2001/48/EC). Official Journal of the European Communities L 14/32, 18.1.2001.

⁵¹ Draft Recommendation Concerning the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access To Cyberspace

⁵² „Council Resolution of 19 December 2002 on interactive media content in Europe” (2003/C 13/04). Official Journal of the European Communities C13/8, 18.1.2003.

Sytuacja w Polsce

Również polskie plany strategiczne dotyczące problematyki społeczeństwa informacyjnego wskazują na znaczenie zapewnienia polskich treści w Internecie⁵³. Znajdują one realizację np. w formie Polskiej Biblioteki Internetowej. Warto także wspomnieć o inicjatywie stworzenia „Narodowej skarbnicy obrazu i dźwięku” w zapisie cyfrowym, która mogłaby też być dostępna w Internecie.

Proponowane założenia polityki medialnej państwa

Nadawcy i producenci audiowizualni dysponują potencjałem informacyjnym, twórczym, realizacyjnym i technicznym, które może przyspieszyć wprowadzanie polskich treści do cyberprzestrzeni. Sprzyjać temu będzie przechodzenie radiofonii i telewizji od transmisji analogowej do cyfrowej i wiążąca się z tym cyfryzacja zaplecza produkcyjnego, sprzyjające uzyskiwaniu efektu synergii dzięki produkcji zawartości możliwej do rozprowadzenia na różnych platformach. Jak wspomniano wyżej w odniesieniu do licencji programowych dla nadawców publicznych, polityka państwa powinna zmierzać do określenia obowiązków programowych nadawców nie tylko w odniesieniu do tradycyjnych formuł programu i jego rozpowszechniania, ale także w dziedzinie nowych technologii.

WNIOSEK 7

Zgodnie z powszechnymi tendencjami, realizacja celu wprowadzania treści programowych do cyberprzestrzeni powinna polegać m.in. na promowaniu i tworzeniu warunków dla działalności nadawców radiowych i telewizyjnych – w tym nadawców publicznych – w Internecie oraz dla przekształcania się tych nadawców także w producentów i dystrybutorów lub dostawców treści multimedialnych.

6.2. Nadawcy

Tendencje ogólne

Według danych z 2000 r.⁵⁴ w krajach unijnych istniały wtedy 83 ogólnodostępne uniwersalne programy publiczne i prywatne. Emitowały w sumie około 550 000 godzin czasu antenowego rocznie. Kanały „tematyczne”, wyspecjalizowane, docierające do widzów z satelitów, za pośrednictwem kabla lub naziemnej telewizji cyfrowej, emitowały w sumie ok.3,5 mln godzin rocznie. Wśród specjalizacji można wymienić edukacyjno-szkoleniowe,

programy poświęcone filmom, serialom czy filmom animowanym, programy historyczne, podróżnicze, z grami wideo, informacjami i usługami finansowymi, telesprzedażą, religijne, erotyczne i pornograficzne itp.

W sumie zatem w 2000 r. w krajach Wspólnoty wyemitowano łącznie ponad 4 mln godzin programu telewizyjnego.

Według późniejszych danych⁵⁵, w sumie w krajach Unii Europejskiej emitowanych jest ok. 2000 programów telewizyjnych.

Sytuacja w Polsce

Także w Polsce nastąpił w ostatnich latach rozwój radiofonii i telewizji oraz ich oferty programowej. Jest to zauważalne zwłaszcza w radiu (około 200 stacji lokalnych, kilka programów ogólnokrajowych lub o zasięgu ponadregionalnym) i w telewizji satelitarnej (ponad 400 programów krajowych i zagranicznych dostępnych drogą satelitarną lub dostępnych w sieciach telewizji kablowych, z czego ponad 50 emitowanych jest w języku polskim).

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w telewizji naziemnej. Obok TVP S.A., dysponującej 3 programami ogólnokrajowymi, występują (nie licząc 8 stacji lokalnych) 3 naziemne telewizje komercyjne, z których tylko jedna (Polsat) ma zasięg ogólnokrajowy, dwie zaś (TVN i TV 4) – zasięg ponadregionalny.

WNIOSEK 8

W ofercie programowej i zasięgu stacji telewizyjnych występuje nierównowaga między telewizją publiczną i komercyjną.

Telewidzowie pozbawieni dostępu do telewizji satelitarnej i kablowej (ok. 50% ludności) dysponują niewielką ofertą programową.

Należy dążyć do zmiany tego stanu rzeczy m.in. przez rozszerzanie zasięgu nadawców komercyjnych i/lub promocję rozwoju telewizji kablowej.

Proponowane założenia polityki medialnej państwa

6.2.1. Nadawcy publiczni

Jak stwierdzono wyżej, celem polityki medialnej państwa w odniesieniu do nadawców publicznych powinno być m.in. przywrócenie ich sektorowi publicznemu i zapewnienie

⁵³ Patrz „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska”, op. cit.; „Wrota Polski. Wstępna koncepcja projektu”. Warszawa: KBN, 2002.

⁵⁴ „Third Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on the application of Directive 89/552/EEC „Television without Frontiers” COM(2001) 9 final. Brussels:Commission of the European Communities, 15.1.2001.

⁵⁵ Viviane Reding, „The transnational dimension of television in Europe and its future”. Wystąpienie przez International Television Magazine Association, Bruksela, 13-VI-2002 r.

nie im zdolności do właściwego wykonywania zadań m.in. przez odpolitycznienia procesu powoływania ich władz oraz prowadzenia polityki kadrowej opartej na kryterium kompetencji.

Wzmocnieniu powinien ulec nadzór nad działalnością spółek radiofonii i telewizji publicznej.

Dla właściwego działania nadawców publicznych konieczne jest również odpowiednie i pewne finansowanie z funduszy publicznych oraz przejrzystość gospodarki finansowej. Długofalowym perspektywom Telewizji Polskiej S.A. poważnie zagraża fakt, że jej przychody z reklamy niemal dwukrotnie przewyższają przychody z abonamentu. W imię ochrony zdolności Telewizji Polskiej S.A. do właściwego realizowania jej funkcji nadawcy publicznego, proporcje te muszą ulec zasadniczej zmianie.

Rozwiązania wymagają także inne sprawy, jak m.in. pogarszające się wyniki finansowe 17 regionalnych spółek radiofonii publicznej⁵⁶.

WNIOSEK 9

Jedną z przyczyn niewłaściwego funkcjonowania spółek radiofonii i telewizji publicznej jest niedostosowanie formy spółki akcyjnej przejętej niemal w pełni z kodeksu handlowego do szczególnych obowiązków nadawców publicznych. Zmiana tej sytuacji wymaga: (1) nadania im statusu instytucji non-profit; (2) wzmocnienia nadzoru nad działalnością zarządu; (3) zmiany zasad działania tych spółek tak, by zadania programowe znalazły się w centrum zainteresowania całej organizacji (licencje programowe i skwitowania finansowo-programowe).

Oznacza to konieczność uchylenia w stosunku do publicznej radiofonii i telewizji większej liczby przepisów KSH niż dotychczas.

6.2.1.1. Zakres i dziedziny działalności nadawców publicznych

Nadawcy publiczni mają silną – a w przypadku telewizji nawet dominującą – pozycję w zakresie analogowych programów naziemnych. Nie istnieje potrzeba ani uzasadnienie dla ich dalszego rozwoju w tym zakresie. Nowy system finansowania nadawców publicznych może z czasem stworzyć konieczność pewnej redukcji zakresu ich działalności na tym polu.

Wprowadzenie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej może poszerzyć możliwości działalności programowej nadawców publicznych. Nie może to jednak odbyć się kosztem nadawców komercyjnych.

Polityka medialna oraz polityka wprowadzania Polski do społeczeństwa informacyjnego powinna tworzyć nadawcom publicznym obowiązek podejmowania działalności internetowej oraz w zakresie nowych technologii cyfrowych. Przyczyni się to do przyspieszenia tempa upowszechnienia tych nowych technologii i do redukcji „luki cyfrowej”, występującej w pierwszym okresie informatyzacji gospodarki i społeczeństwa. Nadawcy publiczni powinni dotrzymać kroku zmianom technologicznym oraz zmianom wzorów użytkowania mediów i dostosowywać swoją działalność do nowych warunków. Dlatego nadawcy publiczni powinni otrzymać jeden multipleks naziemnej telewizji i radiofonii cyfrowej.

Istnieje zatem uzasadnienie dla finansowania tej działalności, przy zachowaniu jej niekomercyjnego charakteru, z opłat abonamentowych (mimo że nie wszyscy abonenci mogą w pierwszym okresie mieć do niej dostęp), przy zachowaniu właściwych proporcji w podziale tych środków na działalność tradycyjną i w zakresie nowych technologii.

Uruchamianie nowych, koncesjonowanych programów satelitarnych przez nadawców publicznych, w tym zwłaszcza TVP S.A. (ewentualnie we współpracy z innymi podmiotami), powinno być kwestią polityki rozwojowej samych spółek – przy zachowaniu wszystkich wymogów odrębnego finansowania tej działalności ze środków innych niż publiczne oraz unikania subsydiowania jej ze środków przeznaczonych na realizację misji publicznej (patrz poniżej).

WNIOSEK 10

Z punktu widzenia polityki medialnej państwa nie istnieją powody do ograniczania zakresu działalności nadawców publicznych w tych dziedzinach, gdzie nie istnieją bariery techniczne, za sprawą których rozwój jednego nadawcy/dostawcy treści ograniczałby możliwości działania innych nadawców/operatorów. Dotyczy to programów satelitarnych, radiofonii i telewizji interaktywnej, Internetu i innych nowych technologii cyfrowych. W interesie rozwoju technologicznego mediów i społeczeństwa, nadawcy publiczni powinni mieć możliwość (a w niektórych przypadkach obowiązek) wkraczania na pole nowych technologii.

6.2.1.2. Finansowanie nadawców publicznych

W latach 2000-2002 struktura procentowa udziału poszczególnych pozycji przychodów w skorygowanych przychodach TVP S.A ogółem, przedstawia się następująco:

⁵⁶ Spadkowa tendencja, jeżeli idzie o przychody reklamowe, trwa w tych spółkach już od trzech lat. Por. „17 spadków”, Press, nr 4, 2003.

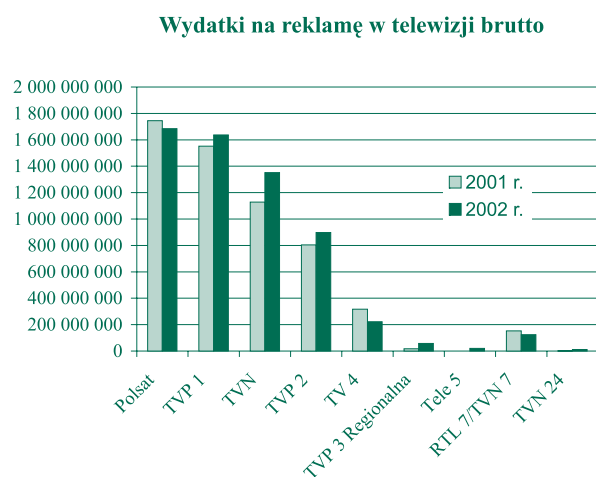
Tab. 15. Struktura przychodów TVP S.A.

Kategoria	2000	2001	2002
Przychody z reklamy	58,9%	58,6%	55,9%
Sponsoring	3,4%	3,3%	2,7%
Wpływy abonamentowe	29,9%	30,7%	31,3%
Wynik na działalności finansowej	0,9%	1,0%	1,3%
Pozostałe przychody	6,9%	6,4%	8,8%

Źródło: „Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji”, Warszawa: KRRiT, 2003.

Udział TVP S.A. w rynku reklamy telewizyjnej w ostatnich latach oscylował wokół granicy 50%.

Rys. 5. Porównanie przychodów reklamowych poszczególnych stacji telewizyjnych



Źródło: „Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji”, Warszawa: KRRiT, 2003.

Wysoka zależność TVP od przychodów reklamowych (m.in. w wyniku niskiej ściągalności abonamentu i braku jakichkolwiek działań w celu jej podniesienia) dawno przekroczyła bezpieczne granice i pozbawiła tego nadawcę autonomii programowej, zmuszając go do konkurencji o widownię i przychody reklamowe, co ma oczywisty wpływ na zawartość programu. Jednocześnie wysoki udział TVP S.A. w rynku reklamowym utrudnia rozwój innych stacji telewizyjnych.

Niska ściągalność abonamentu szkodzi również radiofonii publicznej.

WNIOSEK 11

Sytuacja ta wymaga zasadniczej zmiany. Drogi naprawy tej sytuacji powinny: (1) zapewnić nadawcom publicznym pełne finansowanie z abonamentu i w konsekwencji zmniejszyć ich zależność od przychodów reklamowych; (2) stworzyć nadawcom komercyjnym możliwość zwiększenia swego udziału w rynku reklamy, przy jednoczesnym przeznaczeniu części uzyskanych w ten sposób dodatkowych przychodów na finansowanie nadawców publicznych⁵⁷ i dofinansowywanie nadawców społecznych.

6.2.1.2.1. Stanowisko Unii Europejskiej w kwestii finansowania nadawców publicznych

Rozpatrując sprawę finansowania nadawców publicznych należy również uwzględnić efekty długiej dyskusji w Unii Europejskiej na ten temat.

Na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Sacchi z 1974 r., nadawcy publiczni klasyfikowani są w Unii Europejskiej jako „usługi w ogólnym gospodarczym interesie”. Znakomita większość nadawców publicznych w krajach UE korzysta z różnych źródeł finansowania (zarówno ze środków publicznych – subwencje państwowe lub abonament – jak i z reklamy) i tym samym nie jest wyłączona spod przepisów rynku wewnętrznego chroniącego konkurencję (art. 86) oraz zakazujących udzielać pomocy Państwa lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw zakłóca konkurencję (art. 87). Do nich zatem odnosi się przepis art. 86 (2) TWE, który stwierdza, że „dla przedsiębiorstw, którym powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym [...] obowiązują postanowienia niniejszego traktatu, w szczególności zasady konkurencji, o ile stosowanie tych postanowień nie utrudnia prawnie lub faktycznie wykonywania szczególnych zadań, jakie zostały im przekazane. Rozwój obrotu handlowego nie powinien być naruszony w wymiarze, który byłby sprzeczny z interesami Wspólnoty”.

⁵⁷ Rozwiązanie to (znane z Wielkiej Brytanii i Finlandii) zastosowano ostatnio w Estonii, gdzie najpierw telewizja, a potem radio publiczne zrezygnują z nadawania reklamy, zaś finansujący je skarb państwa nałoży na nadawców komercyjnych opłaty pozwalające częściowo zrekompensować te wydatki. We Francji po 2000 r. ograniczono czas reklamowy w programach nadawców publicznych; tytułem rekompensaty, Skarb Państwa wyrównuje im ubytek we wpływach abonamentowych wynikający z ulg lub zwolnienia grup ludności z płacenia abonamentu.

Ten skomplikowany stan prawny – w którym jednocześnie usiłuje się zapewnić nadawcom publicznym warunki wypełniania przez nich misji publicznej oraz dbać o to, by nadawcy korzystający z przychodów reklamowych nie wykroczyli przeciwko zasadom ochrony konkurencji i rozwoju handlu – stał się powodem wielu skarg wnoszonych w latach dziewięćdziesiątych do Komisji Europejskiej przez nadawców komercyjnych z krajów członkowskich. Zarzucali oni swoim państwom łamanie przepisów art. 87 przez udzielanie pomocy nadawcom publicznym (finansowanie z abonamentu, subwencje, zwolnienia podatkowe itp.) w sposób, który zdaniem wnoszących skargi, zakłócał konkurencję na rynku telewizyjnym.

Aby rozstrzygnąć te kontrowersje prawne, w 1997 r. przyjęto tzw. Protokół Amsterdamski do TWE o następującym brzmieniu:

Zważywszy, że system publicznej radiofonii i telewizji w państwach członkowskich jest bezpośrednio związany z demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi potrzebami każdego społeczeństwa oraz z ochroną pluralizmu mediów, Wysokie Umawiające się Strony uzgodniły następujące normy interpretacyjne, które będą załączone do Traktatu Europejskiego:

Przepisy tego Traktatu nie uchybiają kompetencji państw członkowskich do określenia sposobu finansowania publicznej radiofonii i telewizji, o ile finansowanie to jest przyznawane organizacjom nadawczym na wypełnianie przez nie misji publicznej, powierzonej, określonej i zorganizowanej przez państwa członkowskie oraz o ile finansowanie to nie narusza warunków handlu i konkurencji we Wspólnocie w zakresie, który byłby sprzeczny ze wspólnym interesem, przy którego ocenie należy uwzględnić wykonywanie tej publicznej misji (tłumaczenie nieoficjalne).

W protokole uznano zatem, na zasadzie subsydiarności, że powierzenie misji publicznej nadawcy (lub nadawcom), określenie i zorganizowanie sposobu jej wykonywania, w tym zasad finansowania nadawców publicznych, należy do kompetencji państw członkowskich. Mogą one zapewnić nadawcom publicznym podwójne finansowanie (z abonamentu i z reklamy), jednak w takim przypadku finansowanie to nie może naruszać warunków handlu i konkurencji we

Wspólnocie, choć jednocześnie należy uwzględnić wykonywanie misji publicznej.

Przyjęcie Protokołu Amsterdamskiego, skądinąd podatnego na przeciwstawne interpretacje, nie zakończyło jednak sporu o miejsce nadawców publicznych na rynku oraz o zasady ich finansowania. Dlatego Komisja Europejska wydała „Komunikat w sprawie stosowania przepisów w sprawie pomocy państwowej dla radiofonii i telewizji publicznej nadawcom”⁵⁸, który wyjaśnia jak Komisja interpretuje Protokół i jak w praktyce należy stosować zasady w nim określone⁵⁹.

Komunikat wymaga, by finansowanie ze źródeł publicznych przeznaczone było tylko na realizację formalnie określonej misji publicznej, natomiast by nie służyło subsydiowaniu działalności komercyjnej i rynkowej, zakłócając konkurencję z podmiotami rynkowymi pozbawionymi środków publicznych. Nie oznacza to jednak z drugiej strony, że dochodów komercyjnych nie można przeznaczać na finansowanie zadań właściwych dla mediów publicznych.

Komunikat wyprowadza te przepisy m.in., z dyrektywy Komisji Europejskiej nowelizującej Dyrektywę 80/723/EWG w sprawie przejrzystości stosunków między Państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi⁶⁰. Dyrektywa ta zobowiązuje Państwa Członkowskie do takiej organizacji przepływów finansowych między państwem a przedsiębiorstwami publicznymi dostarczającymi usług w ogólnym interesie publicznym oraz do zapewnienia takiej struktury organizacyjnej i finansowej przedsiębiorstw realizujących zarówno misję publiczną, jak i inną działalność, by osobna księgowość – obejmująca z jednej strony fundusze publiczne i sposób ich wydatkowania, z drugiej zaś strony fundusze z innych źródeł – pozwoliła na pełną przejrzystość odnośnie wykorzystania funduszy publicznych, kosztów i przychodów związanych z różnymi typami działalności i sposobów przypisywania kosztów i przychodów do tych typów działalności.

Komunikat stwierdza w pkt. 53, że „Państwo członkowskie może uznać całość programu nadawcy publicznego za objętą jego misją publiczną”. Oznacza to,

⁵⁸ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04). „Official Journal of the European Communities”, C 320, 15.11.2001, p. 5-11.

⁵⁹ Komunikat dopuszcza szeroką definicję misji (patrz pkt. 13): „szeroka definicja, powierzająca konkretnemu nadawcy zadania nadawania zrównoważonego i zróżnicowanego programu zgodnie z określoną misją i przy utrzymaniu pewnego udziału w widowisku, może być rozpatrywana jako prawomocnajako zgodna z zadaniem realizowania demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb danego społeczeństwa oraz gwarantowania pluralizmu, w tym pluralizmu kulturowego i językowego” (pkt. 33). Określenie zadań i obowiązków publicznej radiofonii i telewizji musi wiązać się z zaspokajaniem demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa. Zadania służby publicznej mogą być zarówno ilościowe, jak i jakościowe, albo i jedno i drugie (pkt. 44). Określenie misji publicznej może obejmować usługi, które nie są programami w tradycyjnym sensie, jak np. informacyjne usługi internetowe (pkt. 34), o ile służą one realizacji demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa. Komunikat stwierdza, że określenie misji nadawcy publicznego powinno być jasne i precyzyjne (pkt. 37), by umożliwić Komisji stwierdzenie zgodności misji z przepisami unijnymi. Komisja koncentrować się będzie na identyfikowaniu oczywistych błędów (pkt. 36), a nie rozstrzygać, czy nadawca publiczny powinien nadawać taki, czy inny typ audycji. Nadawcy publiczni mogą podejmować działania komercyjne, ale nie można ich zaliczyć do misji (pkt. 36) – a tym samym finansować ze środków publicznych.

⁶⁰ Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings. „Official Journal of the European Communities” 29.7.2000 L 193/75

że w tym systemie nie można wyodrębnić w programie nadawcy publicznego gatunków „misyjnych” i gatunków „komercyjnych” i wymagać, by prowadził on odrębną księgowość dla jednych i drugich. Wymóg odrębnej księgowości odnosi się w praktyce do czysto rynkowych form działalności, np. sprzedaż czasu reklamowego, handel prawami, emitowanie programów płatnych lub programów komercyjnych, „e-handel” internetowy itp. Ma to również zapobiec ukrytemu subsydiowaniu tych form działalności z funduszy publicznych.

6.2.1.2.2. Finansowanie polskich nadawców publicznych

Nadawca publiczny powinien skupić się na swojej podstawowej działalności programowej, realizującej misję publiczną. Finansowanie publiczne może być przeznaczone jedynie na ten cel. Nadawca publiczny może podejmować dodatkową działalność programową, jednak musi uzyskać koncesję na nowe programy i finansować je ze środków innych niż publiczne.

Powinna ulec zmianie prawna konstrukcja opłaty abonamentowej, która nie powinna być związana z posiadaniem odbiornika, ale z możliwością odbioru programu radiowego lub telewizyjnego niezależnie od terminalu, który do tego służy (tradycyjny odbiornik, sprzęt przenośny, w samochodzie, komputer, Internet, kabel itp.)⁶¹.

Wysokość abonamentu powinien określać parlament

na okres 3-letni, na wniosek KRRiTT, formułowany w konsultacji z nadawcami publicznymi.

Abonament pobierany będzie przez urzędy skarbowe i przekazywany w całości na wydzielone konto KRRiTT, która niezwłocznie przekaze wszystkie uzyskane w ten sposób środki nadawcom publicznym.

W celu zagwarantowania nadawcom publicznym przychodów z opłat abonamentowych, państwo zrekompensuje nadawcom publicznym ubytek wpływów abonamentowych wynikający z ulg i zwolnień poszczególnych grup odbiorców z płacenia abonamentu.

Państwo zagwarantuje też otrzymywanie przez nadawcę publicznego finansowania z opłat abonamentowych w pełnej wysokości wynikającej z ogólnej liczby abonentów⁶².

I. Realizację tej gwarancji zapewni specjalny Fundusz Radiowo-Telewizyjny. Powstałby on z opłat kompensacyjnych nałożonych na nadawców komercyjnych, którzy uzyskują dodatkowe przychody dzięki ograniczeniu działalności reklamowej nadawców publicznych lub z podatku od wpływów z reklamy⁶³. Fundusz służyłby również dofinansowaniu nadawców społecznych.

Nadawcy publiczni będą mogli emitować reklamę, jednak ograniczenia (czasowe⁶⁴, lub inne) w tym zakresie⁶⁵ zapewnią, że środki otrzymane z tego tytułu będą jedynie uzupełnieniem przychodów z abonamentu. Ograniczenia te zostaną określone w ustawie, przy zachowaniu odpowie-

⁶¹ Taką konstrukcją prawną przyjęto w Szwajcarii, gdzie odnośne przepisy stwierdzają: „Opłaty za odbiór są opłatami abonamentowymi, należnymi niezależnie od programów szwajcarskich lub zagranicznych, które mogą być lub rzeczywiście są odbierane. Obowiązek uiszczania opłat nie rodzi się wyłącznie podczas eksploatacji aparatu odbiorczego, lecz z chwilą jego zainstalowania (...) aparat uważa się za zainstalowany, gdy można go włączyć, wykonując kilka prostych czynności (np. podłączenie do zasilania elektrycznego lub podłączenie anteny). Gospodarstwa domowe lub przedsiębiorstwa, które posiadają wyłącznie przenośne odbiorniki (np. radia samochodowe) również są zobowiązane do opłaty. Obowiązek zgłoszenia pozwala zapoczątkować obowiązek uiszczania opłaty. Jego początek i koniec są dokładnie określone. Zgłoszenie należy wnieść do organu przyjmującego opłaty zanim nastąpi fakt określający obowiązek płacenia. Każda zmiana sytuacji również powinna być zgłoszona, w szczególności jeśli nie ma już używanych lub zainstalowanych aparatów. To zgłoszenie jest decydujące dla wygaśnięcia obowiązku płacenia, jako że obowiązek ten wygasa dopiero z końcem miesiąca następującego po powiadomieniu organu przyjmującego opłaty o nowej sytuacji”.

⁶² Jak stwierdzono wyżej, w Estonii nie wprowadzono opłat abonamentowych i zrezygnowano z emisji reklam w mediach publicznych, finansowanie tych mediów powierzając skarbowi państwa. Także na Węgrzech w czerwcu 2002 r. „zawieszono” (de facto zniesiono) opłaty abonamentowe, przez co dotacje budżetowe stały się głównym źródłem finansowania nadawców publicznych. Również w Bułgarii rozważa się wprowadzenie zasady, że budżet wyrównuje deficyt nadawców publicznych.

⁶³ Takie rozwiązanie z powodzeniem stosuje Szwajcaria. Pobieranie podatku od wpływów reklamowych musi być powszechne (tj. nie może dyskryminować żadnego z sektorów poprzez odniesienie się tylko do mediów prywatnych). W stosunku do nadawców publicznych czy społecznych ma ono tę zaletę, że dodatkowo zniechęca je do strategii poszerzania tą drogą wpływów. Należy zwrócić uwagę, że nadawcy publiczni i społeczni byłby zarazem płatnikami tego podatku, jak i jego beneficjentami. Statutowo środki zgromadzone tą drogą w Funduszu Telewizyjno-Radiowym kompensowałyby mediom publicznym ograniczenie dotychczasowych wpływów z reklamy i brak wpływów z abonamentu na skutek zwolnienia z jego pobierania od pewnych grup społecznych (grupa wieku, kombataneci...) oraz jego niskiej ściągłości, z przeznaczeniem na działalność wyznaczoną w ramach licencji programowej. W stosunku do nadawców społecznych, mogliby oni ubiegać się o środki z tego funduszu na drodze konkursu o granty na realizację konkretnych typów programów „misyjnych”. Ze środków Funduszu nie mogłyby korzystać media prywatne, bo dla nich rekompensatą za podatek od wpływów z reklamy byłby większy udział w tym rynku po ograniczeniu w nim roli mediów publicznych.

⁶⁴ Można np. wprowadzić zasadę, że w ciągu pierwszych dwóch lat po zakończeniu *vacatio legis*, reklamy nie mogą zajmować więcej niż 5%, a reklamy nadawane łącznie z telesprzedają więcej niż 10% każdej godziny zegarowej. Po upływie tego okresu, udział ten spada odpowiednio do 3% i 6%.

⁶⁵ Całkowite lub częściowe ograniczenia w emisji reklamy w programach nadawców publicznych obowiązują w następujących krajach europejskich: Wielka Brytania, Norwegia, Belgia, Dania, Finlandia, Niemcy, Austria, Portugalia, Irlandia, Włochy, Holandia, Szwajcaria, Francja, Grecja, Islandia, Hiszpania. Por. „Synopsis of replies to the enquiry on the specific limits on advertising and sponsorship on publicly-funded channels (including new services)”. European Broadcasting Union, grudzień 2000 r.

dniego *vacatio legis*, pozwalającego nadawcom publicznym dostosować strukturę kosztów do przewidywalnego poziomu przychodów.

Ustawa zawierać będzie wymóg, by nadawcy publiczni prowadzili odrębną księgowość pozyskiwania i wydatkowania środków publicznych i komercyjnych, realizowali „fair trading policy” (zakaz dofinansowywania ze środków publicznych działalności gospodarczej), co zapobiegnie zakłócaniu konkurencji na rynku reklamy i rynku obrotu prawami do programu.

Być może warto rozważyć wprowadzenie znanej w niektórych krajach odrębnej instancji, której zadaniem będzie ocena poziomu finansowania oraz gospodarki finansowej nadawców publicznych, jak również ich rzeczywistych potrzeb w tym zakresie, gospodarności w wykorzystywaniu środków publicznych i środków potrzebnych na realizowanie misji⁶⁶.

Nadanie polskim nadawcom publicznym formy holdingów służyć będzie zapewnieniu przejrzystości ich gospodarki finansowej. Przepisy unijne bezpośrednio tego nie wymagają, ale – jak stwierdzono powyżej – rozwiązanie to ma w warunkach polskich służyć także innym celom. W kwestiach finansowych zaś służyć będzie strukturalnemu oddzieleniu – w ramach jednego holdingu – jednostek programowych, pełniących misję publiczną, od jednostek o zadaniach rynkowych lub wprost komercyjnych⁶⁷. Pozwoli to zapewnić zgodną z wymogami unijnymi odrębną księgowość funduszy publicznych i komercyjnych oraz uniknąć subsydiowania działalności komercyjnej z funduszy publicznych.

Jak stwierdzono wyżej, coraz więcej krajów europejskich wprowadza dodatkowo rozwiązania obejmujące szczegółowe określenie przez organy państwa, we współpracy z nadawcami publicznymi, zadań tych ostatnich w zakresie programu i gospodarki finansowej na okres kilku lat i następnie szczegółowy nadzór organów państwa nad realizacją tak zawartego „kontraktu”⁶⁸. „Kontrakt” gwarantuje nadawcy publicznemu sfinansowanie całości jego wydatków w granicach określonych zatwierdzonymi planami wieloletnimi.

Należy zatem wprowadzić zasadę, że polscy nadawcy publiczni przedstawiają Krajowej Radzie zatwierdzone przez rady nadzorcze 3-5 letnie plany programowe, finansowe i inwestycyjne. Krajowa Rada oceniać je będzie przede wszystkim z punktu widzenia ich

zgodności z definicją roli i zadań nadawcy publicznego oraz możliwości ich sfinansowania przy przewidywanym poziomie przychodów danego nadawcy. Zatwierdzenie takiego planu przez KRRiT oznacza udzielenie gwarancji finansowania kosztów związanych z jego realizacją.

WNIOSEK 12

1. **W ramach określonych polityką UE, Polska dysponuje swobodą określania źródeł i poziomu finansowania nadawców publicznych.**
2. **Należy podnieść ściągalskość abonamentu. W każdym razie państwo powinno zagwarantować nadawcom publicznym, że otrzymają pełne finansowanie należne z tego tytułu.**
3. **Należy wprowadzić do ustawy obowiązek nadawców publicznych prowadzenia odrębnej księgowości wydatkowania środków publicznych i innych oraz zakaz zakłócania konkurencji rynkowej dzięki pomocy państwa.**
4. **Należy stopniowo, z zachowaniem właściwego *vacatio legis*, zredukować limit czasu antenowego przeznaczanego na reklamę w programach nadawców publicznych.**
5. **Należy równoległe wprowadzić specjalne opłaty kompensacyjne od nadawców komercyjnych, lub podatki od wpływów reklamowych w telewizjach (publicznej i prywatnej) w celu stworzenia Funduszu Radiowo-Telewizyjnego.**
6. **W celu zapewnienia nadawcom publicznym perspektywy stabilizacji i możliwości wieloletniego planowania, należy wprowadzić system zatwierdzania przez Krajową Radę 3-5 letnich planów programowych, finansowych i inwestycyjnych, z gwarancją finansowania zatwierzonego planu.**

6.2.1.3. Forma prawna i struktura organizacyjna nadawców publicznych

Obecną formę prawną nadawców publicznych jako spółek akcyjnych uznaje się w debacie publicznej za jedną z przyczyn komercjalizacji Telewizji Polskiej S.A. W istocie forma prawna spółki akcyjnej nie jest samoistną przyczyną tego procesu. Ze statusu spółki prawa handlo-

⁶⁶ W Niemczech rolę tę pełni Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). W Szwajcarii zajmuje się tym rządowa komórka wyceny i kosztorysowania (znana jako „Monsieur Prix”), która weryfikuje, czy nadawca publiczny nie zawyża kosztów wykonania misji i czy wpływy z abonamentu są adekwatne do rzeczywistych potrzeb i zadań nadawcy publicznego.

⁶⁷ Takie rozwiązanie przyjęto z dobrym skutkiem np. we francuskiej telewizji publicznej France Télévisions.

⁶⁸ We Francji rolę taką pełnią „contrats d'objectifs et de moyens” – dokumenty wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w 2000 r. Można je określić jako połączenie planów strategicznych i biznesplanów poszczególnych nadawców publicznych. Jest to „porozumienie” między rządem i nadawcą publicznym (ustawa przewiduje, że ma być zawierane na 3-5 lat), określające zadania (korporacyjne, inwestycyjne, rozwojowe, technologiczne oraz programowe, określone w „cahier des charges”), jakie ma realizować nadawca publiczny oraz zawierające gwarancję ze strony państwa, że nadawca otrzyma środki w uzgodnionej wysokości na realizację tych zadań.

wego nie wynika obowiązek osiągania zysku. Spółka może mieć zadanie osiągania celów niekomercyjnych. Dlatego nie proponuje się tutaj zmiany formy prawnej nadawców publicznych.

Przewiduje się przekształcenie 19 spółek radiofonii i telewizji publicznej w dwa holdingi⁶⁹. Pozwoli to na:

- przekształcenie 17 regionalnych spółek radiofonii publicznej w podmioty programowe holdingu Polskie Radio (i w związku z tym likwidację 17 rad nadzorczych, rad programowych i zarządów), co zapewni ściślejszą współpracę między częściami składowymi radiofonii publicznej i oszczędność kosztów, przy zachowaniu szerokiej autonomii rozgłośni regionalnych;

- przekształcenie Telewizji Polskiej w taką samą strukturę holdingową, jak Polskie Radio.

W przypadku regionalnych spółek radiofonii publicznej, może zaistnieć potrzeba etapu przejściowego polegającego na konsolidowaniu spółek w makroregionach przed ich połączeniem w jeden holding z Polskim Radiem S.A.

Holdingi są jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, natomiast podmioty wchodzące w skład tych holdingów są własnością holdingu. Podmioty zależne przybierają postać jednostek organizacyjnych, a – w uzasadnionych przypadkach – także spółek-córek.

W ramach holdingu występować będą następujące typy podmiotów zależnych:

1. Podmioty programowe (programy radiowe lub telewizyjne, regionalne programy radiowe lub telewizyjne);

2. Podmioty produkcyjne (studia, technika itp.);

3. Podmioty pomocnicze (przedsiębiorstwa powoływane w celu realizacji zadań gospodarczych, administracyjnych i innych);

4. Inne podmioty utworzone przez holding.

Holding nie ma prawa sprzedaży, likwidacji bądź prywatyzacji podmiotów programowych (nie licząc programów koncesjonowanych) bez zgody przedstawiciela Skarbu Państwa w walnym zgromadzeniu i Krajowej Rady.

Holding, z punktu widzenia prawa podatkowego, traktowany jest jako jeden podmiot, jedynie w tym zakresie, w jakim części tworzące holding są w 100% własnością skarbu państwa.

Holding Polskie Radio składać się będzie docelowo z podmiotów programowych (4 programy ogólnokrajowe, program dla zagranicy „Polonia”, ewentualne ogólnokrajowe programy koncesjonowane, 17 regionalnych stacji radiowych) i podmioty pomocnicze (Biuro Reklamy i inne).

Holding Telewizja Polska składać się będzie z podmiotów programowych (Program 1, Program 2, Telewizja Polonia, TVP3 wraz ośrodkami regionalnymi oraz ewentualne ogólnokrajowe programy koncesjonowane) oraz podmioty pomocnicze (Biuro Reklamy, Telewizyjna Agencja Gospodarcza i inne).

Holdingi są jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, natomiast podmioty zależne wchodzące w skład tych holdingów są własnością holdingu.

Każdy z holdingów ma następujące organa:

1. Walne zgromadzenie (Minister Skarbu Państwa);

2. Rada Nadzorcza – 5 członków, w tym 4 powołanych przez KRRiTT i 1 powołany przez Ministra Skarbu;

3. Jednoosobowy zarząd, powoływany przez radę nadzorczą w drodze konkursu.

Spółki zależne składają sprawozdania z działalności do Zarządu Holdingu.

Krajowa Rada przyjmie, opublikuje oraz będzie realizowała zasady i procedurę powoływania rad nadzorczych w taki sposób, by sam tryb był przejrzysty i otwarty, zaś skład rad nadzorczych spełniał wymogi pluralizmu i reprezentatywności społecznej⁷⁰.

Prezes Zarządu powołuje ciała zarządzające złożone z dyrektorów (prezesów) podmiotów wchodzących w skład holdingu. W przypadku powoływania prezesów spółek zależnych, decyzje zatwierdza rada nadzorcza.

Ustawa wprowadzi także obowiązek powoływania wyższej kadry kierowniczej (prezesów, dyrektorów generalnych, głównych księgowych i dyrektorów jednostek organizacyjnych) w drodze konkursu.

⁶⁹ Holding – jest tu używany nie jako termin prawny, ale w znaczeniu grupy kapitałowej podmiotów zależnych podporządkowanych i podporządkujących.

⁷⁰ Rekomendacja nr R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie gwarantowania niezależności nadawców publicznych stwierdza, że ciała nadzorcze tych nadawców powinny być „powoływane w sposób otwarty i pluralistyczny”, a ich członkowie powinni „wspólnie reprezentować interesy społeczeństwa jako całości”.

WNIOSEK 13

Dla zapewnienia przejrzystości finansowej oraz zwiększenia ekonomicznej efektywności funkcjonowania, proponuje się przekształcenie publicznego radia i telewizji w Polskie Radio Holding S.A. i Telewizja Polska Holding S.A.

6.2.1.4. Kompetencje zarządu i rady nadzorczej

Przyznanie radzie nadzorczej kompetencji upoważnienia zarządu do podpisania porozumienia w sprawie licencji programowej (patrz powyżej) jest sygnałem innej niż dotychczas koncepcji roli tego organu w spółce publicznej radiofonii lub telewizji. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie sprawiły, że rady nadzorcze nie dysponowały żadnymi możliwościami – poza skrajnymi (i trudnymi do zastosowania) metodami zawieszania lub odwoływania członków zarządu – korygowania ewentualnych błędów zarządu.

Zachowując kodeksową zasadę nieingerencji rady nadzorczej w bieżące zarządzanie spółką, można jednak wyposażyć radę nadzorczą w kompetencję podejmowania decyzji w sprawach o charakterze strategicznym.

WNIOSEK 14

Rady nadzorcze będą miały dodatkowo następujące kompetencje (1) zatwierdzania rocznego i wieloletnich planów finansowych oraz planu inwestycyjnego; (2) zatwierdzania 3-5 letniego planu programowego i finansowego przedkładanego KRRiT do zatwierdzenia; (3) upoważniania zarządu do podpisania porozumienia z Przewodniczącym KRRiT w sprawie licencji programowej; (4) zatwierdzania decyzji o powołaniu prezesów spółek zależnych.

6.2.2. Nadawcy komercyjni

Nadawcy komercyjni uzyskają stabilizację dzięki (1) istnieniu opracowanej przez Krajową Radę w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów polityki audiowizualnej Państwa tworzącej im przewidywalne warunki działalności w perspektywie wieloletniej; (2) ograniczeniu działalności reklamowej nadawców publicznych; (3) wprowadzeniu instytucji odnowienia koncesji; oraz (4) precyzyjnemu określeniu trybów i kryteriów podejmowania przez KRRiT decyzji w sprawach koncesji.

Utrzymuje się obecny system koncesjonowania, uzupełniony o przepisy o ponownym udzieleniu koncesji na wniosek nadawcy.

6.2.3. Nadawcy społeczni

Nadawcy społeczni nie mogą przeznaczać więcej niż 2% czasu antenowego na reklamy i nie ponoszą opłaty koncesyjnej.

Nadawcy społeczni nie emitujący reklamy będą mogli otrzymać pomoc finansową z Funduszu Radiowo-Telewizyjnego. Krajowa Rada powoła specjalną komisję złożoną z przedstawicieli nadawców i reprezentacji widzów i słuchaczy, która przydzielać będzie granty na realizację określonych projektów programowych.

6.3. Ochrona konkurencji w mediach elektronicznych

Tendencje ogólne

Globalizacja rynków, integracja międzynarodowa oraz poszukiwanie przez grupy medialne takich efektów koncentracji jak efekt skali, efekt zakresu, dywersyfikacja oraz synergia, jak również konwergencje i szybki postęp technologiczny, napędzają koncentrację mediów w skali krajowej i międzynarodowej.

Wyróżnia się **integrację poziomą** (integrację różnych podmiotów w obrębie jednego medium) i **integrację pionową**, łączącą w jednym przedsiębiorstwie czy grupie różne etapy produkcji, eksploatacji i dystrybucji danego towaru czy dzieła. Integracja pionowa z kolei dzieli się na integrację pionową „w górę rzeki” (ku źródłom produktu i środków jego wytworzenia) oraz „w dół rzeki” (ku formom jego eksploatacji i dystrybucji).

Inaczej rzecz ujmując, wyróżnia się:

- koncentrację intramedialną (w obrębie jednego medium masowego),
- koncentrację intermedialną (łączenie prasy z radiem i/lub telewizją, również znane pod nazwą „media cross-ownership“),
- koncentrację międzysektorową (łączenie mediów z przedsiębiorstwami z innych branż),
- i koncentrację międzynarodową.

Proces ten jest od wielu lat przedmiotem ożywionej dyskusji na temat pluralizmu mediów w Europie.

Art. 11 „Karty praw podstawowych” UE ⁷¹, przyjętej w 2000 r. nakazuje chronić swobodę i pluralizm mediów. Przyjęta w 2002 r. uchwała Parlamentu Europejskiego ⁷² wzywa państwa członkowskie do ochrony pluralizmu mediów, Komisję Europejską zaś do zakończenia prac studialnych nad ewentualnymi rozwiązaniami prawnymi, chroniącymi wolność i pluralizm mediów oraz do przedstawienia stosownej propozycji Konwentowi Europejskiemu.

⁷¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union. (2000/C 364/01). Official Journal of the European Communities C 364/1, 18.12.2000

⁷² European Parliament resolution on media concentration, P5_TA-PROV(2002)0554.

Rada Europy w licznych dokumentach podkreśla znaczenie pluralizmu mediów. W 1999 r. Komitet Ministrów RE przyjął Rekomendację w sprawie działań na rzecz pluralizmu mediów⁷³, która wylicza typy działań, jakie można podjąć dla realizacji tego celu i wzywa państwa członkowskie, aby „rozważyły” podjęcie takich kroków i wprowadzenie takich przepisów.

W sumie więc obie organizacje europejskie nie przyjęły instrumentów prawa międzynarodowego, które wprost tworzyłyby obowiązek państw członkowskich do podjęcia konkretnych działań na rzecz realizacji tego celu, ani też nie określiły precyzyjnie, w prawnie obowiązujący sposób, co rozumieją przez „pluralizm mediów”, czy też kryteriów oceny, czy dany rynek medialny jest pluralistyczny, czy też nie⁷⁴.

Unia Europejska stawia sobie za cel ochronę konkurencji na rynku, także na rynku mediów i dysponuje kompetencjami zakazywania fuzji lub przejęć, które zakłócają konkurencję, także w dziedzinie mediów i nowych technologii⁷⁵. Również nowy pakiet dyrektyw o komunikacji elektronicznej (patrz poniżej) zawiera przepisy nakazujące

regulować działalność przedsiębiorstw dysponujących „znaczącą pozycją rynkową”, które mają pewne odniesienie do radiofonii i telewizji⁷⁶.

Natomiast dyskusje na temat działań na szczeblu europejskim na rzecz gwarantowania pluralizmu mediów⁷⁷ nie dały efektów. Mimo wieloletnich prób opracowania projektu dyrektywy⁷⁸, która w pierwszej wersji miałaby wprowadzić ograniczenia koncentracji mediów na szczeblu europejskim, w drugiej zaś jedynie ujedliwić przepisy w krajach członkowskich w tej materii, dyrektywa taka nie została przedstawiona pod dyskusję⁷⁹.

Państwa członkowskie Unii mają więc swobodę ewentualnego ograniczania koncentracji mediów w celu ochrony ich pluralizmu pod warunkiem zgodności tych przepisów z podstawowymi zasadami wspólnego rynku o swobodzie przepływu kapitału, usług i ludzi oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

W różnych państwach obowiązuje szeroki zakres przepisów ograniczających różne typy koncentracji mediów⁸⁰. Jest też wiele państw, które nie wprowadziły takich

⁷³ Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999, at the 656th meeting of the Ministers' Deputies).

⁷⁴ Natomiast analiza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przeprowadzona w raporcie „Media diversity in Europe” (Report prepared by the Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions) o różnorodności mediów w Europie wskazuje, że z art. 10 Konwencji można wywieść obowiązek troski o pluralizm mediów i że Trybunał w wielu orzeczeniach to uczynił. Nie wynika jednak z tego konkretny obowiązek prawny dla Państw – Stron Konwencji do podjęcia określonych działań dla realizacji tego celu.

⁷⁵ Por. np. Miguel Mendes Pereira, „The ICT and Media Sectors within the EU Policy Framework” Vertical and horizontal integration in the media sector and EU competition law. European Commission, Competition DG. Information, communication and multimedia, Brussels, 7 April 2003.; Alison Harcourt „Europeanisation as Convergence: the regulation of media markets in the European Union” ;) K. Featherstone and C. Radaelli (red. red.) The Politics of Europeanisation. Oxford: Oxford University Press. 2002.

⁷⁶ „Commission Recommendation of 11/02/2003 on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services”. Commission of the European Communities Brussels, 11/02/2003 C(2003)497; „Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03) Official Journal of the European Communities C 165/6, 11.7.2002; „Market Definitions for Regulatory Obligations in Communications Markets, A Study for the European Commission. Executive Summary”. Brussels: Squire, Sanders & Dempsey L.L.P., May 2002

⁷⁷ Por. „Pluralism and Media Concentration in the Internal Market” (COM (92) 480). Brussels: European Commission, 1992.

⁷⁸ Por. A.J. Harcourt, „EU media ownership regulation: conflict over the definition of alternatives”. Journal of Common Market Studies, September 1998.

⁷⁹ Można jednak wskazać na poważne różnice poglądów w tej sprawie także wewnątrz samej Unii Europejskiej. Parlament Europejski jest tradycyjnie zwolennikiem działań na rzecz pluralizmu mediów i ograniczania ich koncentracji; Dyrekcja Generalna ds. Oświaty i Kultury przez długi czas opowiadała się za harmonizacją przepisów unijnych w sprawie ograniczania koncentracji mediów, natomiast Dyrekcja Generalna odpowiedzialna za telekomunikację i społeczeństwo informacyjne zajmowała stanowisko liberalizacyjne (wspierane np. przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, niektóre inne dyrekcje generalne, Światową Organizację Handlu, OECD, Niemcy, Wielką Brytanię, korporacje medialne itp.) oraz za ingerencją w rynek mediów wyłącznie na podstawie przepisów prawa konkurencji. Por. Alison Harcourt, „Media ownership policy: the limits of technocratic regulation” (w:) C. Radaelli (red.) Technocracy in the European Union. London: Addison Wesley Longman, 1999.

⁸⁰ Por. „Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level”. Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2001; „Comparative Table of National Legislation of Relevance in the Area of Media Concentration”. Committee of Experts on Media Concentration and Pluralism, MM-CN (96) 4 Rev. Strasbourg: Council of Europe, 1996. Według stanu na 2001 r., na 17 krajów objętych analizą, ograniczenia we własności stacji telewizyjnych obowiązywały w USA, Australii, Niemczech, Francji, Włoszech, Grecji, Austrii, Belgii i Danii. Ograniczenia własności stacji radiowych obowiązywały w USA, Australii, Francji, Włoszech, Holandii, Portugalii, Austrii, Luksemburgu, Belgii i Danii. Ograniczenia we własności prasy – w Francji i Włoszech. Ograniczenia koncentracji międzymedialnej – w USA, Australii, Niemczech, Francji, Włoszech, Grecji, Holandii, Irlandii, Austrii, Belgii. Ograniczenia zagranicznej własności mediów obowiązywały w USA, Australii, Francji, Włoszech, Grecji, Austrii. Por. „Consultation on Media Ownership Rules”. Londyn: Department for Culture, Media and Sport, Department of Trade and Industry, 2001.

przepisów lub wprowadziły je w ograniczonym zakresie. Istnieją też ograniczenia w koncentracji własności mediów masowych i telekomunikacji⁸¹.

W ostatnich latach zmiany w przepisach dotyczących ograniczania koncentracji mediów oraz ochrony ich pluralizmu polegały głównie na liberalizacji przepisów, redukowaniu ograniczeń i dopuszczaniu w większym stopniu mechanizmów rynkowych⁸². Złożyły się na to m.in. następujące przyczyny:

- uznanie roli mediów i nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce i w promowaniu wzrostu oraz postępu technologicznego, co wymaga liberalizacji rynków nawet częściowo kosztem kulturotwórczej roli mediów i rezygnacji z niektórych celów polityki publicznej realizowanych poprzez media;
- globalizacja mediów i rozwój nowych technologii, poważnie ograniczające efektywność przepisów tworzonych w okresie, gdy rynki medialne były rynkami narodowymi;
- osiągnięty już stopień międzynarodowej koncentracji mediów (przypadek Bertelsmanna), sprawiający, że ograniczanie koncentracji mediów na rynku krajowym osłabiałoby przedsiębiorstwa w konkurencji międzynarodowej, zaostrzającej się m.in. za sprawą dalszej liberalizacji przepisów odnośnie koncentracji mediów w Stanach Zjednoczonych⁸³;
- poważne trudności z określeniem kryteriów ograniczania koncentracji mediów;
- przekonanie, że rozwój mediów (w tym Internetu i innych nowych technologii) w poważnym stopniu ogranicza lub wręcz uniemożliwia monopolizację źródeł informacji i zawartości komunikowania masowego.

Każdemu z tych argumentów przeciwstawiane są z kolei inne argumenty, podnoszące np. zagrożenia dla demokracji i sfery publicznej wynikające z rosnącej siły (gospodarczej, ale także w zakresie wpływów politycznych) korporacji medialnych. Nawet w państwach o ukształtowanej demokracji, wielkie korporacje medialne dysponują ogromnymi wpływami politycznymi i możliwościami współkształtowania debaty publicznej. Podnosi się także fakt, że choć nowe techniki informacyjno-komunikacyjne uniemożliwiają monopolizację informacji, zawarte w nich treści w bardzo niewielkim stopniu odnoszą się do sytuacji w poszczególnych krajach, bądź też wynikają z kultury i tradycji danego kraju, jak również, że ich oddziaływanie społeczne jest jeszcze bardzo ograniczone w porównaniu z siłą oddziaływania mediów masowych, zwłaszcza telewizji. Tym samym, koncentracja mediów w skali krajowej może mieć wpływ na liczbę źródeł i charakter docierających do obywateli informacji na temat spraw krajowych.

Podnosi się także znaczenie tzw. „bram cyfrowych” i innych możliwości ograniczania dostępu do świadczenia lub odbioru usług (w tym programowych) tworzonych przez nowe technologie.

Sytuacja w Polsce

W Polsce procesy rynkowe także uruchomiły wszystkie wymienione wyżej formy koncentracji w środkach masowego przekazu⁸⁴ – zarówno w wyniku działania przedsiębiorstw miejscowych, jak i zagranicznych⁸⁵.

Z jednej strony polscy i zagraniczni komentatorzy ostrzegają przez „latynoamerykanizację” polskiego rynku medialnego⁸⁶.

Z drugiej strony podnoszone są argumenty ograniczenia szans kapitału polskiego w konkurencji z kapitałem zagranicznym, a nawet faworyzowania tego ostatniego, podejmowania działań szkodliwych dla polskich mediów,

⁸¹ Por. „Cross-ownership and Convergence. Policy Issues”. Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, Directorate for Science Technology and Industry, DSTI/ICCP/TISP(98)3FINAL. Paris, OECD, 1998.

⁸² Tam jednak, gdzie proces ten idzie za daleko, widać tendencje przeciwnie. Projekt daleko posuniętej liberalizacji własności mediów w brytyjskim Communications Act został ograniczony przez poprawki wniesione w Izbie Lordów, wymagające by rząd brytyjski musiał uwzględnić wymóg zachowania pluralizmu rynku, gdy dopuszcza do sprzedaży np. stacji telewizyjnych nabywcom zagranicznym. Również w Stanach Zjednoczonych, liberalizacyjne przepisy wprowadzone przez Federal Communications Commission, dopuszczające m.in., by jeden nadawca telewizyjny mógł opanować 45% rynku zostały zmienione przez Izbę Reprezentantów, obniżające ten próg do 35%.

⁸³ Por. dokument amerykańskiej Federal Communications Commission z lipca 2003 r. („2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996”), w którym dokonano daleko idącej liberalizacji przepisów ograniczającej koncentrację mediów elektronicznych i prasy, co zaowocuje dalszą koncentracją własności.

⁸⁴ Por. „Procesy własnościowe i koncentracja w środkach masowego przekazu”. Warszawa: Zespół ds. Badania Procesów Własnościowych i Koncentracji Kapitału w Środkach Masowego Przekazu, 1999.

⁸⁵ Por. m.in. Ryszard Filas, „Kapitał zagraniczny w polskich mediach audiowizualnych”, Zeszyty Prasoznawcze, nr 3-4, 2000; Katarzyna Cira, „Zagraniczne koncerty prasowe na polskim rynku dzienników regionalnych”, Zeszyty Prasoznawcze, nr 1-2, 2000.

⁸⁶ Komentując sytuację w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w efekcie działania zagranicznych koncernów medialnych, autorzy opracowania Europejskiej Federacji Dziennikarzy na ten temat piszą: „rosnąca dominacja mediów przez zagraniczne grupy medialne wynika z procesu kolonizacji rynków od 1989 r.(...) Dawny monopol państwowy w mediach, zwłaszcza w prasie, został zastąpiony przez monopole komercyjne” (por. Eastern Empires. Foreign Ownership in Central And Eastern European Media: Ownership, Policy Issues and Strategies. Brussels, European Federation of Journalists, June 2003).

które w dodatku są sprzeczne ze światowymi tendencjami rynku ⁸⁷.

Proponowane założenia polityki medialnej państwa

Sprawa ewentualnego ograniczania koncentracji mediów masowych w celu ochrony ich pluralizmu ma charakter ustrojowy, silnie związany z ideowymi założeniami wprowadzanego w Polsce modelu społeczeństwa i ogólną polityką społeczno-gospodarczą oraz wyborem modelu regulacji mediów (otwierającego bądź ingerującego w rynek). Jako taka nie może być rozstrzygana w ustawie o mediach elektronicznych.

Rozstrzygnięcia w tej materii muszą wynikać ze znacznie szerszej debaty publicznej, a właściwym miejscem do ewentualnego wprowadzenia przepisów z tym związanych do polskiego porządku prawnego jest albo ustawa prawo prasowe, albo też ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa o mediach elektronicznych powinna zapobiegać najbardziej jaskrawym formom monopolizacji (w wyniku koncentracji własności) polskich mediów elektronicznych na rynku ogólnokrajowym lub rynkach regionalnych/lokalnych. Nadawcy publiczni powinni być wyłączeni spod przepisów tego dotyczących.

Przepisy ustawy o mediach elektronicznych powinny chronić konkurencję w tym sektorze i powinny być skupione m.in. na następujących obszarach polityki konkurencji:

- Obrót kluczowymi prawami programowymi w sektorze audiowizualnym;
- Systemy warunkowego dostępu i sieci dystrybucyjne programów cyfrowych;
- Zagadnienie strategicznych aliansów w środowisku cyfrowym;
- Zmiany własnościowe o charakterze zmiany podmiotu nadawczego.

Należy też zwrócić uwagę na proponowany przez OBWE (i popierany m.in. przez WAZ-Gruppe z Niemiec oraz Orkla Media AS z Norwegii) zespół zasad, mających przyczynić się do zachowania niezależności redakcyjnej mediów należących do wielkich grup medialnych, w tym grup międzynarodowych.

Zasady te przewidują: pełną przejrzystość struktur właścicielskich, wspólne kodeksy postępowania przyjmowane przez właścicieli i zespoły dziennikarskie; otwarte deklarowanie linii programowej i politycznej danego medium, bądź jego związków politycznych; Przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów może służyć jako arbiter w sprawach, gdy następuje kontestowane przez dziennikarzy zwolnienie redaktora naczelnego; grupy medialne zobowiązują się do ochrony niezależności i pluralizmu dziennikarskiego, jako podstawy demokracji oraz w celu wzmocnienia wolności mediów.

6.4. Radiofonia i telewizja cyfrowa

Radiofonia i telewizja cyfrowa mogą być rozpowszechniane różnymi drogami, z których najważniejsze to: dyfuzja naziemna, kablowa i satelitarna.

Znaczenie upowszechnienia techniki cyfrowej dla radiofonii i telewizji jest przedmiotem obszernej literatury ⁸⁸. Wykracza ono jednak daleko poza sferę samej radiofonii i telewizji. Komunikat Komisji Europejskiej „Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy” ⁸⁹ wymienia komputer, telewizję kablową, telewizję cyfrową, telefonię UMTS oraz sieci R-LAN jako drogi dostępu do tzw. usług społeczeństwa informacyjnego (usług teleinformatycznych), czyli usług informacyjnych, transakcyjnych i rozrywkowych, uzyskiwanych drogą elektroniczną i za opłatą. Tak więc, telewizja cyfrowa stanie się nieodłącznym elementem technicznej i programowej infrastruktury Społeczeństwa Informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy. Używając języka komunikatu, będzie

platformą zapewniającą obywatelom dogodny i interaktywny dostęp do e-rządu, e-zdrowia, e-edukacji, e-handlu itp. Przyczyni się też do szybkiego upowszechnienia i korzystania z tych usług, do zapobiegania społecznemu wykluczeniu, promowania innowacji, zapewniania swobody wyboru i rozwijania konkurencji.

W innym dokumencie ⁹⁰, Komisja Europejska zwraca uwagę, że dostęp do niektórych usług społeczeństwa informacyjnego, zwłaszcza usług multimedialnych, wymaga sieci szerokopasmowej a jedną z platform to umożliwiających – obok telefonii UMTS – jest właśnie telewizja cyfrowa (naziemna, satelitarna bądź kablowa). Ponieważ zaś kom-

⁸⁷ Por. „Polska przeciwko światowym tendencjom rynku?” raz „Opinia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych dotycząca projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji”. Warszawa: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2002;

⁸⁸ Por. „Wstępne założenia strategii rozwoju naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce”. Warszawa: KRRiI, 2003; „Wariantowa analiza możliwości wdrażania sieci DVB-T w Polsce”. Warszawa: URTiP, 2003.

⁸⁹ „Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2003) 65 final Brussels, 11.2.2003.

⁹⁰ „Commission Staff Working Document on barriers to widespread access to new services and applications of the information society through open platforms in digital television and third generation mobile communications”, Brussels, Commission of the European Communities, 2003.

putery osobiste konieczne do korzystania z szerokopasmowego Internetu będą w przewidywalnej przyszłości mniej rozpowszechnione niż telewizory (w Wielkiej Brytanii penetracja telewizji cyfrowej osiągnęła 41,4 % gospodarstw domowych pod koniec 2002 r. i już w 2003 r. ma przekroczyć liczbę użytkowników Internetu), telewizja cyfrowa może dorównać znaczeniem komputerom jako platforma dostępu do tych usług.

Wskazuje to, że koncepcje rozwijania społeczeństwa informacyjnego koncentrujące się na łączności i Internecie pomijają istotną, a w przyszłości być może nawet dominującą platformę w tym zakresie – czyli właśnie telewizję cyfrową. Rozwój telewizji cyfrowej ma zatem znaczenie strategiczne dla osiągnięcia znacznie szerszego celu: wprowadzania Społeczeństwa Informacyjnego.

Jak wskazano wyżej, polityka i praktyka regulacyjna w coraz większym stopniu koncentruje się na zapewnieniu dostępu odbiorcy do programu i innych usług. Technika cyfrowa ułatwia nadawcom i dostawcom usług oferowanie ich na zasadach warunkowego dostępu, czyli za dodatkową opłatą i wykorzystywanie różnych „bram cyfrowych”, by blokować dostęp osobom nieupoważnionym, lub by zwalczać konkurencję przez niedopuszczanie jej do sieci lub też blokowanie potencjalnym odbiorcom dostępu do jej programów/usług lub informacji o nich.

Stąd rozwijająca się sfera regulacji ustawowej i innej (w tym samoregulacji) związana właśnie z pokonywaniem tych barier i gwarantowaniem uczciwej konkurencji. Można tu wymienić przepisy związane m.in. z elektronicznymi przewodnikami programowymi⁹¹, z ochroną systemów warunkowego dostępu⁹², systemami „telewizji na życzenie”⁹³. Przygotowywane są też regulacje związane z wdrażaniem nowych dyrektyw o komunikacji elektronicznej⁹⁴.

Z promowaniem dostępu odbiorców do programów i usług wiąże się też sprawa interoperacyjności cyfrowych usług telewizyjnych oraz odbiorników telewizji cyfrowej⁹⁵.

Interoperacyjność usług zapewniana jest w sieciach telekomunikacyjnych za pomocą standaryzacji i współpracy międzyoperatorskiej, a także dzięki odpowiedniej współpracy wytwórców urządzeń telekomunikacyjnych, a szczególnie wytwórców urządzeń końcowych. Celem

postanowień (m.in. zawartych w nowych dyrektywach pakietu komunikacji elektronicznej) dotyczących interoperacyjności usług telewizyjnych jest to, aby dzięki całemu łańcuchowi uzgodnień pomiędzy dostawcami przekazów (treści), dystrybutorami tych przekazów oraz wytwórcami sprzętu konsumenckiego zapewnić użytkownikowi końcowemu możliwość pełnego wykorzystania wszystkich walorów użytkowych przekazów i usług związanych z telewizją cyfrową, niezależnie od rodzaju infrastruktury transmisyjnej. Należy to osiągać dzięki odpowiednio elastycznej regulacji, która zapewni neutralność technologiczną, uwzględni przyszły rozwój technologiczny oraz wesprze rozwój telewizji cyfrowej i konkurencję na rynku cyfrowych usług telewizyjnych.

Pierwszym środkiem przewidzianym w pakiecie jest wspieranie przez państwa członkowskie dobrowolnego stosowania otwartego standardu interfejsu aplikacji programowych (API) przez dostawców usług telewizyjnych przeznaczonych do publicznej dystrybucji we Wspólnocie, w ramach cyfrowych interaktywnych platform telewizyjnych. Otwarty interfejs aplikacji programowych stanowi element standardu Multimedia Home Platform (MHP), który został opracowany przez grupę Digital Video Broadcasting (DVB). Standardy MHP obejmują różne rodzaje funkcji wykorzystywane w telewizji cyfrowej, w tym funkcje telewizji interaktywnej. ETSI przyjął standardy MHP wymienione w liście standardów ogłoszonej przez Komisję.

Drugi środek zobowiązuje państwa członkowskie do wspierania dostawców zaawansowanego sprzętu do odbioru telewizyjnego (tj. przystawek, *set-top boxes*) w ramach interaktywnych platform cyfrowych w zakresie wyposażania tego sprzętu w otwarty interfejs aplikacji programowych (API).

Trzeci środek zobowiązuje państwa członkowskie, aby wspierały udzielanie przez przedsiębiorstwa posiadające prawa do interfejsów aplikacji programowych (API) wszelkich niezbędnych informacji dostawcom interaktywnych usług telewizyjnych. Zakres udzielanej informacji powinien obejmować wszystko, co jest konieczne do dostarczenia użytkownikowi w funkcjonalnej formie usług opartych na interfejsie aplikacji programowych (np. narzędzia do projektowania). Dyrektywa wyraźnie przewiduje odpowiednie wynagrodzenie za udostępnienie tych

⁹¹ Por. „ITC Code of Conduct on Electronic Programme Guides”. London: ITC, June 1997.

⁹² Por. „Dyrektywa 98/84/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony prawnej usług opartych i polegających na dostępie warunkowym; European Convention On The Legal Protection Of Services Based On, Or Consisting Of, Conditional Access. Strasbourg, 24.I.2001; „On The Legal Protection Of Electronic Pay Services”. Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the implementation of Directive 98/84/EC of the European Parliament and of the Council of 20 November 1998 on the legal protection of services based on, and consisting of, conditional access. COM(2003) 198 final. Commission Of The European Communities, Brussels, 24.04.2003.

⁹³ Por. „The Video on Demand Association Code of Practice”. London, b.d.w.

⁹⁴ Por. „The Advanced Television Services Regulations 2003. Draft regulations. A Consultation Document”. London: Department of Trade and Industry. February 2003

⁹⁵ Por. Stanisław Piątek, „Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej”. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2003; „Study on Interoperability, Service Diversity and Business Models in Digital Broadcasting Markets. Oxford: Oxford Economic Research Associates, 2003.

informacji. Środek ten jest nakierowany na pełne wykorzystanie walorów otwartego interfejsu aplikacji programowych (API) przez dostawców usług.

Państwa członkowskie zostały też zobowiązane w pakiecie komunikacji elektronicznej do zapewnienia interoperacyjności sprzętu konsumenckiego przeznaczonego do korzystania z telewizji cyfrowej. Tylko poprzez harmonizację standardów możliwe jest osiągnięcie pełnej interoperacyjności sprzętu do odbioru usług telewizyjnych, które w szerokim zakresie są świadczone w relacjach transgranicznych. Standardy takie powinny być ustanawiane przez UE w miarę rozwoju uwarunkowań technologicznych i rynkowych.

Ogólnym celem tych przedsięwzięć jest zapewnienie konsumentom możliwości jak najpełniejszego wykorzystania walorów cyfrowych usług telewizyjnych za pomocą odbiorników cyfrowych. W sumie chodzi o to, aby funkcje otwartego interfejsu odbiorników telewizyjnych nie były ograniczane przez operatorów sieci, dostawców usług lub wytwórców sprzętu. Sprzęt podlegającym omawianym wymogom powinien być po pierwsze, przystosowany do dekodowania sygnału telewizyjnego zgodnie z wspólnym europejskim algorytmem kodowania, administrowanym przez europejską organizację standaryzacyjną; aktualnie przez ETSI.

Wymogi drugiego rodzaju zawarte w pakiecie komunikacji elektronicznej dotyczą interoperacyjności telewizyjnych odbiorników analogowych i cyfrowych, umożliwiającej współpracę z innymi urządzeniami.

6.4.1. Wprowadzanie radiofonii cyfrowej

Tendencje ogólne

Na Europejskiej Konferencji Administracji Poczтовых i Telekomunikacyjnych CEPT w Wiesbaden w 1995 r. jako obowiązujący system naziemnej radiofonii cyfrowej (DAB-T) w Europie przyjęto system EUREKA 147, opisany europejską normą ETS 300 401

Barierą w upowszechnieniu DAB okazały się wysokie koszty odbiorników, jednak proces upowszechnienia naziemnego radia w cyfrowego DAB jest już zaawansowany w takich krajach, jak Kanada, Niemcy, Francja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, kraje skandynawskie i Wielka Brytania⁹⁶. Na świecie nadawanych jest ponad 585 programów DAB, które mogą docierać do ponad 300 mln odbiorców. Dostępnych jest ponad 30 modeli radiowych odbiorników cyfrowych w tym standardzie.

Rozwija się też satelitarne radio cyfrowe Satellite Digital Radio (SDR). W Stanach Zjednoczonych oferują je dwa przedsiębiorstwa, pokrywające niemal całą Ameryką Północną: XM (3 satelity geostacjonarne i około 1000 na-

dajników naziemnych) nadaje 60-70 programów muzycznych i 30-40 programów informacyjnych, sportowych oraz innych formatów. W kwietniu 2002 r. miało ono ok. 100 000 abonentów. Podobną ofertę udostępnia system Sirius (3 satelity geostacjonarne i 91 nadajników naziemnych).

Kolejny nadawca satelitarne to WorldSpace (trzy satelity: Afristar o zasięgu obejmującym Afrykę oraz Europę Południową i Środkową, oraz Asiastar, obejmujący zasięgiem Azję; Ameristar o zasięgu obejmującym Amerykę Południową). Programy WorldSpace może teoretycznie odbierać 5,2 mld. słuchaczy, ale do 2002 r. spółka sprzedała tylko 150 000 odbiorników.

W przygotowaniu są dwa projekty satelitarnego radia cyfrowego dla Europy: Global Radio i projekt tworzony wspólnie przez WorldSpace i Alcatel.

Kolejny projekt Digital Radio Mondiale (DRM) przygotowywany jest przez światowe konsorcjum nadawców i innych podmiotów.

Sytuacja w Polsce

W Polsce, jak dotąd, mamy do czynienia z cyfrową radiofonią satelitarną. Funkcjonujące satelitarne platformy cyfrowe oferują nadawcom radiowym włączanie ich programów do pakietów telewizyjnych na niezwykle korzystnych warunkach. Odbiór tych programów możliwy jest indywidualnie za pośrednictwem telewizyjnych dekoderek cyfrowych, także coraz częściej w sieciach kablowych, przy czym programy emitowane z satelity w technice cyfrowej docierają do widza i słuchacza za pośrednictwem indywidualnych dekoderek satelitarnych lub analogowych sieci kablowych.

Sieci kablowe dostarczające do odbiorcy programy w wersji cyfrowej nie wyszły w Polsce poza fazę eksperymentu.

Natomiast naziemna radiofonia cyfrowa w Polsce nie weszła nawet w stadium eksperymentu. W kwietniu 1997 roku Polskie Radio S.A. uruchomiło próbną emisję radiową w systemie DAB z jednego nadajnika zlokalizowanego w Warszawie. Ta próbną emisję trwała około dwóch lat, posłużyła do przeprowadzenia pomiarów: zasięgu, jakości sygnału i wpływu emisji cyfrowej na jakość odbioru analogowego, ale została przerwana wskutek poważnej awarii nadajnika. Próbną całodobową emisję zostanie prawdopodobnie wznowiona we wrześniu 2003 r.

⁹⁶ Josef Trappel, Caroline Uhrmann, „Terrestrial and Satellite Digital Radio – Complementarity and Competition”. Basel, Prognos AG., 2002.

Proponowane kierunki polityki państwa

Polsce potrzebna jest ogólnie dostępna, umożliwiająca odbiór w ruchu i zaspokajająca w przyszłości potrzeby środowisk i nadawców lokalnych, naziemna radiofonia cyfrowa. Polska znajduje się jednak na początku drogi do realizacji tego celu.

Sposoby zagospodarowania przygotowanych dla Polski sieci radiowych DAB są ograniczone do jednej praktycznie możliwości, a mianowicie:

- Wyposażenie ogólnopolskiej sieci pierwszej ważności, składającej się z 18 bloków częstotliwościowych, w jeden multipleks centralny i przeznaczenie jej do emisji programów ogólnopolskich, zarówno publicznych jak i koncesjonowanych.
- Przeznaczenie wieloczęstotliwościowej sieci drugiej ważności (49 bloków częstotliwościowych) dla emisji programów regionalnych radia publicznego oraz koncesjonowanych programów lokalnych i regionalnych.
- Przeznaczenie wieloczęstotliwościowej sieci trzeciej ważności (16 bloków częstotliwościowych) dla emisji koncesjonowanych programów lokalnych i regionalnych.

Nie istnieją w tym przypadku możliwości wydzielenia niezależnych multipleksów dla nadawców publicznych i koncesjonowanych. W dodatku liczba aktualnie emitowanych programów ogólnopolskich (siedem) przekracza liczbę miejsc w multipleksie (sześć).

Niezbędne jest opracowanie programowego planu zagospodarowania sieci regionalnej: uściślenie podziału na regiony, określenie miejsca dla programów regionalnych i lokalnych.

Konieczne jest też podjęcie jak najszybciej następujących kroków.

1. Należy wykonać ponowną analizę możliwości wykorzystania rezerwowanych dla Polski bloków częstotliwościowych⁹⁷. Jeśli analiza ta wykazałaby w poszczególnych przypadkach niemożność ich wykorzystania należy

dokonać zamiany bloków na nowe i uzgodnić je międzynarodowo.

2. Konieczne jest ostateczne ustalenie przeznaczenia zarezerwowanych bloków częstotliwościowych pierwszej i drugiej ważności; liczby i zasięgu planowanych multipleksów. W ramach poszczególnych bloków częstotliwościowych należy opracować plany sieci i uzgodnić je międzynarodowo.

3. Należy dokonać analizy docelowego zapotrzebowania na multipleksy ogólnokrajowe i lokalne. W ramach tej analizy należy określić również które obszary będą obsługiwane przez multipleksy lokalne lub regionalne.

4. Należy określić bloki częstotliwościowe niezbędne do realizacji pkt. 3 i uzgodnić je międzynarodowo. W ramach poszczególnych bloków częstotliwościowych należy opracować plany sieci i również uzgodnić międzynarodowo.

6.4.2 Wprowadzanie telewizji cyfrowejTendencje ogólne

Wprowadzanie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej⁹⁸ musi być przedsięwzięciem długofalowym i starannie przygotowanym. Doświadczenia zachodnie wskazują na: (1) porażkę strategii wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej opartej na kanałach płatnych, natomiast powodzenie oferty składającej się z kanałów bezpłatnych⁹⁹; (2) konieczność stworzenia bodźców i zachęt dla nadawców, którzy mają sfinansować przejście na cyfrową transmisję sygnału z zachowaniem, w okresie przejściowym, transmisji analogowej („simulcasting”); (3) konieczność budowania szerokich porozumień między organami regulacyjnymi (w tym w zakresie gospodarki częstotliwościowej); nadawcami, dostawcami usług dodatkowych, sieciami transmisyjnymi oraz producentami i dystrybutorami sprzętu konsumenckiego (zwłaszcza dekodery), pozwalających na skoordynowane działanie wszystkich zainteresowanych, zgodnie ze ścisłym harmonogramem¹⁰⁰.

⁹⁷ Por. „Wstępne założenia strategii rozwoju naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce”. Warszawa: KRRiT, 2003.

⁹⁸ Por. „The Development of the Market for Digital Television In the European Union” (1999). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council of Ministers, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (1999) 540.

⁹⁹ Por. „A Report on Progress Towards Digital Switchover”. Final. London: ITC/BBC, April 2003. Niemniej, strategia wprowadzania telewizji cyfrowej w poszczególnych krajach zależy od wielu czynników. We Francji, rząd socjalistyczny chciał, by naziemna telewizja cyfrowa przeznaczona była dla tych 70% społeczeństwa, które nie korzystają z telewizji kablowej. Widzowie ci mieli otrzymać bezpłatną ofertę programową, znacznie wzbogaconą w stosunku do tego, co jest dostępne ludziom niezdolnym ze względów finansowych do korzystania z oferty kablowej, czy satelitarnej. Rząd prawicowy zmienił te plany i uznał, że skoro sukces naziemnej telewizji cyfrowej w dużym stopniu będzie zależał od inicjatywy prywatnej, należy umożliwić inwestorom uzyskanie zysków. Stąd połowa kanałów cyfrowych to kanały płatne. Rząd socjalistyczny przewidywał rozwój działalności telewizji publicznej i był gotów przeznaczyć 100 mln. euro na jej nowe kanały cyfrowe. Rząd prawicowy wycofał się z tej obietnicy i kazał zawiesić uruchomioną już nową działalność programową.

¹⁰⁰ Por. „Launch Scenario 2000. A New World of Radio and Television. Introduction of digital broadcasting in Germany. Status report and recommendations by the „Digital Broadcasting” Initiative on the digitisation of radio and television taking account of the cable, satellite and terrestrial transmission paths”. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology. Documentation No. 481, b.d.w.

Obecnie w różnych krajach europejskich stosuje się dwie podstawowe metody wprowadzania radiofonii i telewizji cyfrowej:

- Wprowadzanie jednoczesne w całym kraju, przy równoległym nadawaniu analogowym i cyfrowym (simulcasting) przez określony czas. Jako kryterium zaprzestania nadawania analogowego przyjmuje się odpowiednie nasycenie rynku odbiornikami cyfrowymi oraz zapewnienie bogatej oferty programowej rozpowszechnianej drogą cyfrową¹⁰¹.
- Metoda „wyspowa” polegająca na przechodzeniu z nadawania analogowego na cyfrowe na określonych obszarach, aż do objęcia całego kraju.

Plany realizowane i formułowane w różnych krajach wskazują na większą popularność tej drugiej metody, albo jeżeli idzie o stopniowe wprowadzanie techniki cyfrowej od samego początku (jak np. w Niemczech¹⁰², Szwajcarii, Holandii), albo też o stopniową ostateczną konwersję cyfrową (wyłączenie transmisji analogowej), którą np. w Wielkiej Brytanii zamierza się przeprowadzić w okresie 2006-2010 r.

W poszczególnych krajach stosuje się różne formy zachęty dla nadawców, obejmujące m.in.: zapewnienie otrzymania przez nich dodatkowego (tzw. „bonusowego”) kanału; tworzenie specjalnego funduszu na dofinansowanie dodatkowych kosztów nadawców i innych operatorów¹⁰³; podnoszenie opłat abonamentowych (jak w Wielkiej Brytanii) w celu pokrycia dodatkowych kosztów nadawców publicznych¹⁰⁴; automatyczne odnawianie koncesji dla nadawców, którzy przechodzą na transmisję cyfrową; rozwiązania podatkowe i inne (np. uzależnienie opłaty za korzystanie z częstotliwości od wykorzystywanego pasma częstotliwości; ulgi podatkowe, w tym obniżka podatku VAT na sprzęt potrzebny do transmisji cyfrowej itp.)¹⁰⁵.

Możliwe jest także wspieranie odbiorców telewizji cyfrowej (dofinansowanie zakupu przystawki, ew. ulgi podatkowe przyznawane osobom, które je zakupiły).

Bez wątpienia podobne zachęty będą potrzebne w Polsce dla skutecznego zastąpienia techniki analogowej techniką cyfrową.

Sytuacja w Polsce

W Polsce prowadzona jest eksperymentalna emisja w systemie DVB-T czterech programów: TVP1, TVP2, TVN i POLSAT. Eksperyment prowadzi największy w Polsce operator sieci nadawczych – TP Emitel Sp. z o.o. z Radiowo-Telewizyjnego Centrum Nadawczego w Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie.

W 2001 r. KRRiT przygotowała opracowanie pt. „Strategia rozwoju naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce” i przekazała je Prezesowi Rady Ministrów, Marszałkowi Sejmu RP, Marszałkowi Senatu RP oraz przewodniczącym klubów parlamentarnych. W 2003 r. KRRiT przygotowała zaktualizowaną wersję tego opracowania „Wstępne założenia strategii rozwoju naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce” i też przekazała ją Marszałkowi Sejmu.

Nadal są aktualne założenia do budowy naziemnych sieci telewizji cyfrowej w Polsce przekazane przez KRRiT Prezesowi Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty w lutym 2002 roku:

- naziemne telewizyjne sieci cyfrowe będą planowane z wykorzystaniem kanałów 21 – 60 oraz częściowo 61 – 69, w miarę ich pozyskiwania dla radiodifuzji;
- naziemne telewizyjne sieci cyfrowe będą projektowane dla odbioru stacjonarnego dla telewizji normalnej rozdzielczości;
- należy opracować dwa plany zagospodarowania częstotliwości wykorzystywanych dla przekazów telewizyjnych:

1. plan początkowy, związany z I etapem uruchamiania sieci cyfrowych, przy założeniu emisji równoległej w technice analogowej i cyfrowej,

¹⁰¹ Rząd brytyjski określił następujące kryteria, po spełnieniu których może nastąpić wyłączenie nadajników analogowych (1) kryterium dostępności: gdy główne programy ogólnodostępne dostępne będą w standardzie cyfrowym wszystkim widzom, którzy dzisiaj mogą odbierać telewizję analogową; (2) kryterium nasycenia: gdy odbiorniki cyfrowe znajdują się w 95% gospodarstw domowych; (3) kryterium finansowe: gdy na technologię cyfrową stać będzie ludzi o niskich dochodach.

¹⁰² Metoda ta stosowana jest w Niemczech. 13 lutego 2002 r. ARD, ORB, SFB, ZDF (stacje publiczne) i PRO Sieben, SAT 1, RTL (stacje prywatne) oraz mabb (Medienanstalt Berlin-Brandenburg) podpisały porozumienie o trybie wprowadzania cyfrowej emisji naziemnej w Berlinie. Porozumienie to zostało zawarte na podstawie zaleceń Inicjatywy Telewizji i Radia Cyfrowego (Iniziativa Digitaler Rundfunk) z 24 sierpnia 1998 r. Wyłączenie emisji analogowej przewiduje się w sierpniu 2003 r. W Berlinie okres switch-over trwał 1 rok, przedstawiciele T-Systems (część Deutsche Telekom, zajmująca się sieciami telekomunikacyjnymi), proponują skrócenie tego okresu w przyszłości do 6 miesięcy.

¹⁰³ Np. w Niemczech przejście na nadawanie w systemie cyfrowym przez stacje prywatne jest współfinansowane przez urzędy do spraw mediów (Landesmedienanstalten) krajów związkowych (otrzymują one na swoje cele 2% opłat abonamentowych). W Berlinie i Brandenburgii urząd przeznaczył 140 mln euro dla nadawców publicznych na sfinansowanie przejścia na emisję cyfrową i refunduje nadawcom prywatnym 1/3 kosztów wprowadzenia naziemnej emisji cyfrowej przez pięć lat.

¹⁰⁴ Metody wspierania przechodzenia nadawców publicznych na technikę cyfrową przedstawia opracowanie Rainera Schnepfleitnera „The use of funds collected for Public Service Broadcasting”. Vienna: RTR-GmbH, 2002.

¹⁰⁵ Por. „Digital Switchover in Broadcasting”. A BIPE study for the European Commission, Directorate General Information Society. Executive Summary. April 12, 2002.

2. plan docelowy, związany z II etapem uruchamiania sieci cyfrowych, przy założeniu emisji wyłącznie w technologii cyfrowej (po zakończeniu okresu tzw. simulcastu).

W 2003 r. Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty opracował „Wariantową analizę możliwości wdrażania sieci DVB-T w Polsce”, w którym przedstawił dwa warianty:

- Wariant I: emisji równoległej, zgodny z powyższymi założeniami,
- Wariant II: przyspieszonej konwersji.

Wariant I polega na równoległym wykorzystaniu tego samego zakresu częstotliwości do nadawania w systemie analogowym i cyfrowym przez długi okres czasu np. 10 lat. W obecnej sytuacji umożliwiłyby on uruchomienie dwóch multipleksów centralnych dla sieci ogólnokrajowych oraz dwóch multipleksów regionalnych dla sieci ponadregionalnych. Wariant II zakłada przyjęcie „wyspowej” metody, polegającej na uzupełnieniu sieci wykorzystywanych w wariantcie I o sieci powstałe z konwersji stacji analogowych dużej mocy zakresu UHF wykorzystywanych przez telewizję publiczną na stacje cyfrowej kolejno w poszczególnych regionach kraju, aż do uzyskania pełnego pokrycia kraju.

Oba warianty mają swoje wady i zalety. Wariant I zakłada proces stopniowy, mniej kosztowny, ale jego słabą stroną jest ograniczona oferta programowa oraz dodatkowe koszty emisji równoległej, przy konieczności zapewnienia miejsca w multipleksach dla nadawców działających na rynku. Przy wyborze tego wariantu okres przejściowy w przypadku naziemnej radiodifuzji cyfrowej to okres emisji równoległej programów w technice analogowej i cyfrowej tak zwany „simulcasting”. Jest on niezbędny dla budowy sieci nadawczych i przesyłowych, uzyskania przez odbiorców dostępu do cyfrowych programów i usług, transformacji rynku i źródeł pozyskiwania środków. W większości krajów europejskich przyjmuje się, że emisja równoległa powinna być prowadzona przez okres ok. 10 lat, gdyż taki właśnie okres uznano za wystarczający do przeprowadzenia niezbędnych przekształceń.

Wariant ten nie tworzy jednak ani odbiorcom, ani nadawcom szczególnych zachęt do przechodzenia na technikę cyfrową. Części odbiorców, którzy mają dostęp obecnie do wszystkich polskich programów, nie zapewnia zwiększenia oferty programowej. Z punktu widzenia nadawców oznacza zwiększone koszty związane z emisją równoległą. Jedynym bodźcem dla nadawców może być zwiększenie pokrycia o obszary, na których

brak możliwości odbioru ich programów nadawanych analogowo.

Inaczej mówiąc, zastosowanie wariantu I może grozić powtórzeniem się sytuacji hiszpańskiej¹⁰⁶: braku zainteresowania DTT ze strony zarówno nadawców, jak i widzów – o reklamodawcach nie wspominając.

Wariant II wydaje się bardzo atrakcyjny: większa liczba multipleksów, szeroka oferta programowa, wdrożenie usług dodatkowych, szybszy rozwój Społeczeństwa Informacyjnego. Jego zaletą jest rozłożenie kosztów budowy sieci na dłuższy okres oraz niższy koszt eksploatacji sieci, brak nadawania równoległego oraz większa ilość dostępnych multipleksów, ponieważ kanały wykorzystywane w systemie analogowym wykorzystuje się do nadawania w systemie cyfrowym.

Jest to też jednak – jak przyznają autorzy opracowania – wariant ryzykowny, wymagający wielkiego zaangażowania wszystkich uczestników procesu. Istotnym elementem tej metody jest konieczność szybkiego zapewnienia przystawek lub odbiorników cyfrowych wszystkim odbiorcom.

Proponowane kierunki polityki państwa

Nie wydaje się, by polski rynek radiowo-telewizyjny był przygotowany do szybkiego przechodzenia na technikę cyfrową, zgodnie z wariantem II. Z drugiej strony wariant I też nie rokuje nadziei na udany proces konwersji, atrakcyjny zarówno dla nadawców, jak i odbiorców.

Należy zatem szukać wariantu pośredniego: starannego przygotowania do wprowadzenia w perspektywie kilku lat jakiejś wersji wariantu II. Tempo stopniowego rozwoju możliwości technicznych oraz rynku programów i usług, wypierania technologii analogowej z mediów zależeć będzie od strategii przyjętej przez państwo. Wydaje się niezbędne szybkie opracowanie strategii wdrażania techniki cyfrowej, jako elementu ogólnej strategii i planu rozwoju sektora audiowizualnego,

W większości krajów europejskich powstały już dokumenty określające strategię rozwoju mediów cyfrowych w ogóle, a naziemnej radiofonii i telewizji w szczególności. Opracowywały je specjalnie powołane grupy ekspertów z dziedziny mediów, gospodarki, kultury, edukacji, organizacji i zarządzania, techniki i technologii, handlu i usług. Przekształciły się one następnie w programy rządowe lub narodowe, w akty wyznaczające politykę

¹⁰⁶ W połowie 2003 r. rząd hiszpański ogłosił, że dotychczas wprowadzanie DTT poniosło tam klęskę. Złożył się na to brak set-top-boksów oraz niechęć nadawców do inwestowania w stworzenie nowych programów cyfrowych. Zamiast tego, transmitują jedynie swoje istniejące programy (i tak dostępne w wersji analogowej), co nie stwarza widzom żadnej zachęty, by przejść na technikę cyfrową. Skutkuje to brakiem zainteresowania reklamodawców programami cyfrowymi. W Hiszpanii, rozważa się powtórzenie strategii angielskiej, czyli przejście na kanały bezpłatne. Wezwano nadawcę publicznego RTVE, by wziął na siebie ciężar promowania DTT i uruchamiania nowych programów, które mogłyby przyciągnąć widzów. RTVE ma otrzymać na to dodatkowe środki. Rząd ma także nadzieję, że widzów zachęcą wprowadzane w DTT elementy interaktywności. Jeżeli nie da to efektów, rząd rozważa dopuszczenie jakiejś nowej (zapewne zagranicznej) grupy audiowizualnej do zainwestowania w naziemną telewizję cyfrową w kraju.

państwa w zakresie mediów cyfrowych na najbliższe lata. W krajach skandynawskich na przykład elementem takiej polityki było ustanowienie funkcji operatora narodowego, odpowiadającego za rozwój naziemnej infrastruktury technicznej.

Także Polsce potrzebny jest, niezależnie od prac nad nowelizacją aktów prawnych związanych z polityką medialną, podobny scenariusz służący ułatwieniu i koordynacji działań w różnych dziedzinach polityki, gospodarki i kultury. Powinien powstać rządowy zespół ekspertów, z udziałem przedstawicieli KRRiT oraz URTiP, który przygotowałby dokument określający strategię rozwoju mediów cyfrowych w szczególności dotyczący naziemnej radiofonii i telewizji.

W ramach tego zespołu należałoby między innymi:

1. Przeprowadzić badania dotyczące:

- gotowości nadawców do ponoszenia nakładów inwestycyjnych oraz stopnia ich przygotowania w zakresie programowym i organizacyjnym,
- zapotrzebowania na miejsce w multipleksach,
- określenia możliwości technicznych realizacji zapotrzebowania nadawców oraz ewentualnych sposobów udzielenia im pomocy w konwersji cyfrowej,
- warunków powstawania rynku dostawców usług dodatkowych,
- stopnia społecznej akceptacji kosztów przechodzenia z emisji analogowej na cyfrową.

2. Opracować metody aktywnej polityki państwa obejmującej:

- zachęcanie banków komercyjnych (np. gwarancje) do udzielania kredytów na sfinansowanie kapitałochłonnych inwestycji i finansowanie produkcji audiowizualnej,
- wprowadzenie mechanizmów wspierających podmioty rynkowe zaangażowane we wdrażanie rozwoju naziemnej telewizji cyfrowej (szczególnie dla podmiotów skłonnych subsydiować koszty dekodów), jak również różnego rodzaju ulg dla zakładów skłonnych produkować w kraju,
- wspieranie inicjatyw rozbudowy i modernizacji sieci nadawczych i przesyłowych,
- szerokie udostępnienie dekodów (a w przyszłości zintegrowanych odbiorników cyfrowych) po dostępnej cenie,
- działania na rzecz popularyzacji nowej technologii (edukacja).

3. Określić sposób dochodzenia do sieci całkowicie cyfrowych, w tym:

- określić okres stosowania simulcastu lub kryteria warunkujące zaprzestanie nadawania analogowego,
- określić termin zaprzestania przydziałów kanałów analogowych,

4. Dokonać wyboru modelu zagospodarowania możliwości naziemnych sieci telewizyjnych DVB,

5. W przypadku telewizji określić proporcje między programami bezpłatnymi, ogólnie dostępnymi (najlepiej wszystkie lub większość) i ewentualnymi programami dostępnymi za dodatkową opłatą (warunkowy dostęp).

WNIOSEK 15

1. Powszechne wprowadzanie radiofonii i telewizji cyfrowej jest przedsięwzięciem o strategicznym znaczeniu dla perspektyw rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Niezależnie od rozwiązań ustawowych, powinno stać się elementem planów rozwoju gospodarczego Polski oraz przedmiotem specjalnego programu rządowego w tym zakresie.

2. Rozwiązania ustawowe w tym zakresie powinny dokonywać pełnej transpozycji nowych dyrektyw Unii Europejskiej o komunikacji elektronicznej, czyli powinny w tym zakresie obejmować również problematykę telekomunikacyjną oraz uzupełnić polski porządek prawny o regulacje związane z różnymi elementami mediów cyfrowych, w tym EPG, API, dostępu warunkowego itp. (patrz poniżej).

3. Rozwiązania ustawowe odnośnie radiofonii i telewizji cyfrowej powinny uregulować wszystkie wymienione wyżej problemy związane z tym procesem lub zobowiązywać odnośne organy administracji rządowej do wdrożenia planów i przedsięwzięć z tym związanych.

7. NOWE DZIEDZINY I FORMY REGULACJI DZIAŁALNOŚCI MEDIALNEJ

7.1. „Pionowa” i „pozioma” regulacja infrastruktury i zawartości mediów elektronicznych

Tendencje ogólne

Obecnie obowiązujący „pionowy” model regulacji telekomunikacji i mediów elektronicznych tworzy osobny, kompleksowy zespół przepisów prawa dla każdego z członów (np. telekomunikacja oraz radio i telewizja) z osobna. Model ten w coraz mniejszym stopniu odpowiada rzeczywistości, gdyż konwergencja zaciera dotychczasowe granice pomiędzy nimi.

Stąd próby stworzenia regulacji „poziomej” – osobno dla całej infrastruktury komunikacji elektronicznej (zarówno łączności, jak i radio oraz telewizji), osobno zaś dla zawartości przekazywanej przez tę infrastrukturę. Przepisy w tej materii mają być neutralne technologicznie, a więc takie same niezależnie od stosowanej techniki komunikacji, oraz „future-proof”, czyli zachowywać

aktualność, niezależnie od przyszłej ewolucji mediów elektronicznych.

Szczegółowe stanowisko w sprawie implementacji wyżej wymienionych dyrektyw znajduje się w aneksie do niniejszego opracowania.

7.1.1. „Pozioma” regulacja infrastruktury komunikacji elektronicznej

Cel stworzenia „poziomej” regulacji infrastruktury technicznej zrealizowano w Unii Europejskiej m.in. w tzw. pakiecie dyrektyw dotyczących komunikacji elektronicznej, przyjętym w Unii Europejskiej w 2002 r. Są to:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/21/WE z 7 marca 2002 roku o wspólnych uregulowaniach ramowych dotyczących udostępniania sieci i usług komunikacji elektronicznej (tzw. Dyrektywa ramowa),

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/20/WE z 7 marca 2002 roku o autoryzacji sieci i usług w komunikacji elektronicznej (tzw. Dyrektywa o autoryzacji),

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/19/WE z 7 marca 2002 roku o dostępie do sieci komunikacji elektronicznej i związanych z nimi zasobów oraz wzajemnych połączeniach (tzw. Dyrektywa o dostępie i łączeniu sieci),

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/22/WE z 7 marca 2002 roku o powszechności usług i prawach użytkowników związanych z sieciami i usługami komunikacji elektronicznej (tzw. Dyrektywa o usłudze powszechnej),

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/58/WE z 12 lipca 2002 roku w sprawie przetwarzania danych osobowych oraz ochrony prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej,

- Dyrektywa Komisji Europejskiej w sprawie konkurencji z 16 września 2002r. (dostosowuje ona prawo o konkurencji w sektorze łączności elektronicznych oraz zakazuje utrzymywania uprawnień wyłącznych i specjalnych w zakresie komunikacji elektronicznej),

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie widma częstotliwości z 24 lipca 2002r. (ma ona na celu harmonizację przydziału częstotliwości radiowo-telewizyjnych dla usług, a w szczególności dla usług paneuropejskich).

Zalecenie Komisji w sprawie rynków relewantnych produktów i usług łączności elektronicznej, o którym mowa w art. 15.1 dyrektywy ramowej, opublikowane 11 lutego 2003 r., oraz Wytoczne w sprawie analizy rynku i oceny pozycji rynkowej, o których mowa w art. 15.2 dyrektywy

ramowej, opublikowane 11 lipca 2002 r., umożliwiają praktyczne zdefiniowanie rynków relewantnych, co stanowi podstawę środków regulacyjnych wprowadzonych nowymi, europejskimi ramami regulacji.

Celem wprowadzenia tego pakietu jest uproszczenie i liberalizacja regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej w celu przyspieszenia budowy społeczeństwa informacyjnego przez pobudzanie konkurencji między podmiotami rynkowymi. Nowy pakiet regulacyjny wykracza poza ramy tradycyjnej telekomunikacji i obejmuje całość komunikacji elektronicznej, to znaczy usługi i sieci komunikacji elektronicznej, włączając w to usługi oraz sieci radiowe i telewizyjne. Nowe dyrektywy nie odnoszą się do spraw zawartości programów objętych dyrektywą „O telewizji bez granic”.

Na szczeblu wspólnotowym, wdrażanie nowego systemu regulacji europejskich będzie koordynowane przez Komisję, z pomocą czterech grup roboczych:

1) **Komitet ds. łączności** utworzony na mocy dyrektywy ramowej ma za zadanie wspieranie Komisji w zakresie wykonywania władzy wykonawczej w obszarze łączności elektronicznej. Komitet ds. łączności powstał wskutek połączenia Komitetu ONP (udostępnianie sieci otwartej) i Komitetu ds. licencji.

2) **Grupa regulatorów europejskich** została powołana do życia w lipcu 2002 r. W jej skład wchodzi przedstawiciele krajowych organów regulacji i Komisji, zaś jej rolą ma być :

- Zapewnienie kontaktów pomiędzy Komisją i krajowymi organami regulacji ;
- zachęcanie do współpracy krajowych organów regulacji;
- ujednocnianie stosowania nowych wspólnotowych regulacji ramowych;
- doradzanie Komisji w zagadnieniach dotyczących wdrażania systemu.

3) **Komitet ds. widma częstotliwości radiowych** utworzony 7 marca, 2002r. składa się z przedstawicieli państw członkowskich i ma na celu wspomaganie Komisji w zakresie określenia, wypracowania i wdrożenia wspólnotowej polityki w zakresie widma częstotliwości radiowych.

4) **Grupa ds. polityki widma częstotliwości radiowych** powstała 26 lipca 2002r. W jej skład wchodzi po jednym członku z każdego z państw członkowskich oraz jeden przedstawiciel Komisji. Jej zadaniem jest doradzanie Komisji w sprawach polityki dotyczącej widma częstotliwości radiowych.

Jakkolwiek dyrektywy pomijają kwestię regulacji zawartości komunikowania i odnoszą się do infrastruktury technicznej i transmisyjnej, mają też istotne znaczenie dla

radiofonii i telewizji ¹⁰⁷, m.in. w takich dziedzinach, jak:

- Uprawnienia do prowadzenia działalności transmisyjnej, (itd.)
- Przydziały częstotliwości,
- Dostęp do sieci dystrybucyjnych,
- Obowiązek „must carry”
- Systemy warunkowego dostępu
- Inne urządzenia towarzyszące (EPG, API)
- Interoperacyjność cyfrowych usług telewizyjnych
- Interoperacyjność odbiorników telewizji cyfrowej
- Telewizja szerokoformatowa.

Związek dyrektyw z problematyką radiową i telewizyjną wynika też wprost z definicji podstawowych pojęć w nich wykorzystywanych. Pod pojęciem „sieci komunikacji elektronicznej” prawo unijne rozumie:

systemy nadawcze oraz, o ile ma to zastosowanie, urządzenia do komutacji lub wyboru drogi oraz inne zasoby, które pozwalają na przekazywanie sygnałów przewodem, drogą radiową, optyczną lub innym środkiem elektromagnetycznym, włączając w to nieruchome sieci satelitarne (sieci z przełączaniem obwodów, sieci z komutacją pakietów, łącznie z Internetem) oraz ruchome sieci naziemne, systemy kabli elektrycznych w stopniu, w jakim są one wykorzystywane w celu transmisji sygnałów, sieci wykorzystywanych do nadawania programów radiowych i telewizyjnych oraz sieci telewizji kablowej, niezależnie od rodzaju przekazywanych informacji.

Z kolei pod pojęciem „usług komunikacji elektronicznej” rozumie się:

usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, która całkowicie lub głównie polega na przekazywaniu sygnałów w ramach elektronicznych sieci łączności, włączając w to usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne w sieciach wykorzystywanych do nadawania, z wyłączeniem usług dostarczających treści przekazywane przy wykorzystaniu elektronicznych sieci i usług łączności lub polegających na sprawowaniu kontroli

redakcyjnej nad takimi treściami; termin ten nie obejmuje usług w społeczeństwie informacyjnym określonych w art. 1 dyrektywy 98/34/WE, które nie polegają całkowicie lub głównie na przekazywaniu sygnałów w ramach elektronicznych sieci łączności” (art. 2, (a) i (c)).

Dlatego można powiedzieć, że dyrektywy tylko w stosunkowo niewielkim stopniu dotyczą problematyki wyłącznie telekomunikacyjnej i większość ich przepisów w mniejszym lub większym stopniu dotyczy zarówno łączności, jak i radia i telewizji.

7.1.2. „Pozioma” regulacja zawartości mediów elektronicznych

Regulacja zawartości komunikacji elektronicznej nie pozwoliła dotychczas na stworzenie jednego zespołu przepisów dla wszystkich form tej komunikacji stanowiących komunikację publiczną, a więc tradycyjnie poddaną przepisom zmierzającym do realizacji celów polityki publicznej w tym zakresie, niezależnie od środków przeniesienia tej zawartości. Potrzebę taką rodzi m.in. fakt, że program radiowy i telewizyjny może być przekazywany np. przez Internet ¹⁰⁸ oraz przez telefonię trzeciej generacji ¹⁰⁹. Pojawiają się także nowe typy programowych i treściowych „usług społeczeństwa informacyjnego” (tj. usług teleinformacyjnych), wymagających regulacji i nadzoru. W prawie niemieckim wyróżniono dwa typy tych usług: „usługi medialne” oraz „teleusługi”.

¹⁰⁷ Por. Open Network Provision Committee, „The 2003 regulatory framework for electronic communications – Implications for broadcasting”. Working Document. Brussels: European Commission, Directorate-General Information Society, 2002; Stanisław Piątek, „Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej”. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2003.

¹⁰⁸ I Światowy Szczyt Regulatorów Audiowizualnych (Paryż, 30 listopada-1 grudnia 1999 r.) podjął kwestię ewentualnych sposobów regulowania programów radiowych i telewizyjnych dostępnych w Internecie i wyróżnił kilka podstawowych przypadków: (1) „rozprowadzanie” w Internecie programów radiowych lub telewizyjnych jednocześnie dostępnych z eteru lub innych środków ich rozpowszechniania; (2) rozpowszechnianie w Internecie programów radiowych lub telewizyjnych stworzonych specjalnie dla tego środka przekazu (obecnie nie podlegają one żadnemu procesowi koncesjonowania lub nadzoru); (3) rozpowszechnianie w Internecie programów radiowych lub telewizyjnych zmienionych (np. przez dodanie elementów interaktywności) w stosunku do oryginalnej wersji dostępnej w normalnym trybie. Taki program staje się nowym programem, który powinien podlegać odrębnym przepisom.

Zgodnie z wnioskami Szczytu, prawo radiowo-telewizyjne musi dostosować się do nowych technologii, co wymaga m.in. zdefiniowania nowego typu usług o charakterze pośrednim między komunikacją porozumiewawczą i rozsiewczą. Francuska CSA zapowiedziała wtedy, że zmierzać będzie do wprowadzenia nowej kategorii prawnej – usług medialnych o cechach pośrednich między komunikacją porozumiewawczą i rozsiewczą, mających cechy komunikacji masowej i przez to wymagającej regulacji prawnej ograniczonej do elementów podstawowych, np. związanych z ochroną nieletnich czy przepisami reklamowymi, ujawnieniem nadawcy czy prawem do odpowiedzi.

¹⁰⁹ Świadczy o tym porozumienie między Vodafone, największym europejskim operatorem telefonii komórkowej, a firmą Walt Disney, zgodnie z którym użytkownicy telefonów 3 generacji będą mogli odbierać i wymieniać między sobą filmy rysunkowe, gry i muzykę dostarczone przez Disneya. Telefonia 3 generacji będzie więc swoistym środkiem masowego przekazu, udostępniającym te same treści, co telewizja.

Tab. 16. Regulacja programów radiowych i telewizyjnych, „usług medialnych” i „teleusług” w Niemczech

Typ usługi	„Usługi medialne”	„Teleusługi”
Akt prawny	Mediendienste-Staatsvertrag	Teledienstegesetz
Charakter usługi	Radiokomunikacja rozsiewcza i porozumiewawcza Zawartość dziennikarska	Telekomunikacja porozumiewawcza Brak treści dziennikarskich
Przykłady	Telewizja „na życzenie”, Teletekst Gazety i witryny internetowe, np. CNN.com	Transakcje e-handlu (np. operacje bankowe) Bazy danych

Źródło: Andreas Grünwald, „What Future for Broadcasting in the Digital Era?”, Referat przedstawiony podczas seminarium „The European Convention on Transfrontier Television in an Evolving Broadcasting Environment”, Strasbourg, 2001.

Regulacje niemieckie można uznać za jeden z przykładów tworzenia „stopniowalnej poziomej regulacji zawartości”, zgodnie z którą porządek regulacyjny zależy od okoliczności uzasadniających (lub nie) poddanie komunikowanej zawartości szczegółowej regulacji. Tak więc, wprowadzanie regulacji zawartości jest tym bardziej uzasadnione:

- im bardziej zawartość ma charakter dziennikarski (opisujący rzeczywistość społeczną) i może w związku z tym wywierać wpływ na opinię publiczną (kryterium charakteru treści);
- w im mniejszym stopniu odbiór treści odbywa się w sposób indywidualny i ma charakter komunikacji porozumiewawczej i prywatnej (kryterium dostępność treści i publicznego charakter jej udostępniania);
- im mniej odbiorca zdolny jest kontrolować akt odbioru treści (inaczej jest, gdy odbiór odbywa się to „na życzenie”, dzięki czemu odbiorca musi podjąć świadome działanie, by uzyskać dostęp do konkretnych treści i sam inicjuje jej przekaz) (kryterium stopnia kontroli nad przekazem);
- im mniej świadomie dokonywany jest akt wyboru treści, czyli im mniej odbiorca jest z góry poinformowany o charakterze treści, które będzie odbierał (kryterium stopnia świadomości dokonywanego wyboru treści);

Także z Niemiec pochodzi kolejny przykład wprowadzania poziomej regulacji zawartości. 1 kwietnia 2003 r. jednocześnie przyjęto tam ustawę federalną o ochronie małoletnich (Jugendschutzgesetz) oraz traktat między krajami związkowymi na rzecz ochrony małoletnich i godności ludzkiej w mediach. (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV). Wprowadziły one jednolity system odnoszący się w pierwszym przypadku prasy, kaset magnetowidowych, DVD, gier itp., zaś w drugim przypadku do wszystkich „elektronicznych mediów komunikacyjnych i informacyjnych”, tj. do radia, telewizji i Internetu. Konstytucyjną kompetencję krajów związkowych w zakresie radia i telewizji rozszerzono także na Internet, przy czym wspomniane wyżej pojęcia „usług medialnych” i „teleusług”

połączono w jedno pojęcie „telemediów”.

W traktacie wyróżniono trzy kategorie treści (1) Niedopuszczalne niezależnie od medium; (2) niedopuszczalne w radiu i telewizji, natomiast podlegające jedynie pewnym ograniczeniom, gdy są przekazywane w Internecie; (3) treści, które niezależnie od medium, które je przekazuje, mogą zagrozić rozwojowi małoletnich, bądź ich wychowaniu. Utworzony na mocy tego traktatu organ regulacyjny Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), ma kompetencje nadzorowania zarówno radia, telewizji, jak i Internetu, przy czym w odniesieniu do Internetu polega głównie na metodzie znanej jako „regulowana samoregulacja” dostawców treści, czyli tworzenie przez nich kodeksów i zasad działania oraz własnego nadzoru nad ich przestrzeganiem.

Przestrzegania przepisów objętych „Jugendschutzgesetz” i odnoszących się do mediów innych niż elektroniczne nadzoruje jeden organ kontrolny, działający we współpracy z KJM.

Inną metodę stworzenia kompleksowej „poziomej” regulacji zawartości komunikacji elektronicznej zasugerowała Komisja Parlamentu Europejskiego ds. kultury, młodzieży, oświaty, mediów i sportu w raporcie nt. stosowania dyrektywy „O telewizji bez granic”¹¹⁰. W raporcie tym wzywa do uwzględnienia efektów konwergencji w pracach nad nowelizacją dyrektywy i do stworzenia „ramowego pakietu regulacji zawartości” (Content Framework Package), obejmującego znowelizowaną dyrektywę „O telewizji bez granic”, dyrektywę o handlu elektronicznym oraz dyrektywę w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego i praw pokrewnych mających zastosowania do nadawania satelitarnego i retransmisji kablowej.

Opisane przykłady sygnalizują rozpoczynający się dopiero proces poszukiwania formuł prawnych i instytucjonalnych związanych z „poziomą regulacją zawartości” komunikowania masowego, niezależnie od środka przenoszenia tych informacji.

¹¹⁰ Draft Report on the application of Directive 89/552/EEC „Television Without Frontiers” (2003/2033(INI), Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport, European Parliament, 5 May 2003.

Sytuacja w Polsce

W Polsce nie podjęto jeszcze prac nad wprowadzeniem „poziomej” regulacji infrastruktury, a tym bardziej zawartości mediów.

Prawo telekomunikacyjne zostało niedawno znowelizowane, ale chodziło o jego harmonizację ze wspólnotowym „pakietem telekomunikacyjnym” z 1998 r. Prace nad transpozycją „pakietu o komunikacji elektronicznej 2003” dopiero się zaczynają.

Prace KRRiT nad projektem nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji zakończone zostały przed opublikowaniem „pakietu o komunikacji elektronicznej 2003”. Dalsze dyskusje nad projektem, w tym autopoprawka rządowa, nie dotyczyły tej materii. W efekcie projekt nowelizacji opiera się, w odniesieniu do radiofonii i telewizji cyfrowej, na Dyrektywie 95/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie stosowania standardów transmisji sygnałów telewizyjnych.

Proponowane kierunki polityki państwa

Polska ma obowiązek dokonać transpozycji nowego „pakietu o komunikacji elektronicznej” do 1 maja 2004 r., natomiast notyfikować transpozycję do 1 kwietnia 2004 r.¹¹¹.

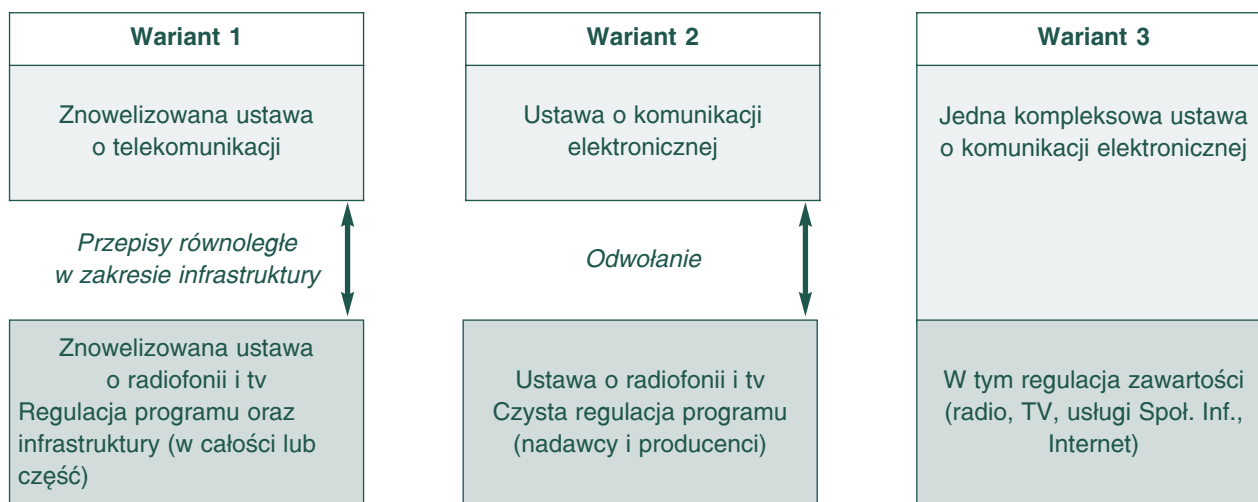
Jak wiadomo, zgodnie z prawem wspólnotowym, dyrektywy obowiązują co do celu, natomiast wybór środków do realizacji tych celów należy do państw członkowskich. Polska ma więc pewien zakres swobody w doborze metod transpozycji.

Biorąc pod uwagę stopień skomplikowania materii, prace nad implementacją dyrektyw o komunikacji elektronicznej powinny zostać podjęte jak najprędzej.

Kwestie dotyczące komunikacji elektronicznej, tak jak ją definiują nowe dyrektywy, były dotychczas w Polsce regulowane głównie przez dwie ustawy: Ustawę o radiofonii i telewizji oraz Ustawę „Prawo telekomunikacyjne”.

Nasuwać się następujące warianty działania w tej dziedzinie.

Rys. 6. Wybrane warianty transpozycji „pakietu o komunikacji elektronicznej”



¹¹¹ Kraje członkowskie UE miały dokonać transpozycji dyrektyw do końca lipca 2003 r., jednak Francja, Niemcy i Belgia poinformowały, że nie dotrzymają tego terminu, zaś Holandia może przyjąć odpowiednie ustawodawstwo dopiero pod koniec 2003 r.

Wariant 3 – jedna kompleksowa ustawa o komunikacji elektronicznej (infrastruktura i zawartość) – to wariant przedwczesny (w żadnym z krajów Unii Europejskiej nie stworzono zintegrowanej regulacji prawnej całej radiofonii, telewizji i telekomunikacji jednocześnie, jakkolwiek istotny krok w tym kierunku poczyniono w Wielkiej Brytanii, opracowując „Communications Act”). Jest on dzisiaj w Polsce trudny do rozważenia, jakkolwiek prawdopodobnie wyznaczający przyszły kierunek rozwoju regulacji prawnej w tym zakresie.

Wariant 2 można określić jako regresywny, zawężający zakres regulacji radiofonii i telewizji wyłącznie do spraw programowych i przenoszący całą regulację infrastruktury do innej ustawy.

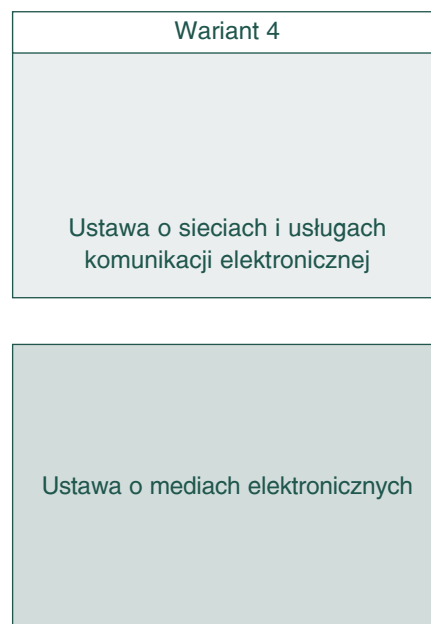
Wariant 1 jest zachowawczy, bowiem utrwała podziały resortowe i znacznie utrudnia tworzenie i realizowanie kompleksowej polityki i regulacji koniecznej w celu objęcia dziedzin podlegających konwergencji jednym systemem nadzoru i polityki medialnej.

Sieci i usługi są ściśle związane z „zawartością”, a związek ten ma charakter dwukierunkowy. Nie ma już dzisiaj uzasadnienia dla utrzymywania tradycyjnego, całkowicie rozłącznego podziału na telekomunikację z jednej strony i radiofonię i telewizję z drugiej, co z kolei oznacza, że nie powinno się implementować nowych dyrektyw poprzez jeszcze jedną rundę nowelizacji obu obowiązujących obecnie w tym zakresie ustaw.

Oznacza to, że nowe dyrektywy powinny być implementowane poprzez opracowanie zupełnie nowej ustawy o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej (zastępującej prawo telekomunikacyjne) i odpowiednich rozporządzeń wykonawczych do takiej ustawy. W ten sposób zakres przedmiotowy dyrektyw określać będzie zakres implementującej je ustawy, aczkolwiek rozważenia wymagać będzie to, jakie jeszcze kwestie dotyczące sieci i usług komunikacji elektronicznej powinny zostać uwzględnione, tak aby ustawa miała całościowy charakter.

Z kolei w postulowanych tutaj pracach nad nową ustawą o mediach elektronicznych należy pozostawić i rozwinąć regulacje odnoszące się do technicznych aspektów radiofonii i telewizji i rozpowszechniania oraz rozprowadzania programów (patrz poniżej), jak również dążyć do wprowadzenia poziomej regulacji zawartości¹¹².

Rys 7. Proponowany wariant transpozycji „pakietu komunikacji elektronicznej”



Pracom nad opracowaniem nowej ustawy powinny towarzyszyć dogłębne analizy, które muszą stać się integralną częścią procesu implementacyjnego i powinny dotyczyć:

- Stanu rynków – ich struktury, stopnia rozwoju i widocznych trendów, wliczając w to pojawiające się nowe możliwości techniczne;
- Prawa – ogólnych zasad prawodawstwa RP oraz istniejącego prawa, zarówno dotyczącego kwestii specyficznych dla sieci i usług łączności elektronicznej, jak i uregulowań ogólniejszych (na przykład kwestie dotyczące prawa drogi);
- Instytucji – zarówno ich struktury, umiejscowienia w państwie, ogólnych i specyficznych zasad działania (w tym sporządzenie listy i klasyfikacji celów zainteresowanych departamentów ministerstw, odpowiedzialnych za telekomunikację, zagadnienia audiowizualne, infrastrukturę elektroniczną, konkurencję i przemysł; określenie nowych kompetencji departamentów ministerstw oraz rozmaitych organów regulacji – m.in. telekomunikacja, sektor audiowizualny i konkurencja.

Ta ostatnia sprawa ma istotne znaczenie m.in. dlatego, że państwo polskie nie uzyskało jeszcze pełnej zdolności formułowania i realizowania polityki audiowizualnej. Wynika to zarówno z zawężonego, tradycyjnego widzenia radiofonii i telewizji (w tym braku zrozumienia gospodarczego znaczenia tych mediów), z podziałów resortowych (brak zrozumienia, że problematyki informatyzacji i społe-

¹¹² We Francji pewnym krokiem w tym kierunku jest przepis projektu ustawy o komunikacji elektronicznej rozciągający kompetencje audiowizualnego organu regulacyjnego CSA w zakresie regulacji programów radiowych i telewizyjnych na wszystkie środki ich transmisji lub dystrybucji, a więc także na programy przekazywane Internetem. CSA uzyska także nowe kompetencje regulacyjne w zakresie gospodarczych i finansowych aspektów działalności radiofonii i telewizji.

czeństwa informacyjnego nie można ograniczać do telekomunikacji i Internetu), z silnego upolitycznienia tej problematyki (spychającego na plan dalszy wszelkie inne aspekty tych mediów), jak i wreszcie z niezdolności administracji do wywiązania się z obowiązków w tym zakresie nałożonych przez ustawę o działach administracji rządowej. W efekcie KRRiT nie ma w administracji rządowej naturalnych partnerów, z którymi mogłaby współpracować i którzy mogliby być adresatami jej inicjatyw. Efektem prac ustawodawczych powinna być m.in. zmiana tej sytuacji.

Jak stwierdzono wyżej, ustawa o mediach elektronicznych powinna obejmować wybrane techniczne aspekty radiofonii i telewizji oraz usług z nimi związanych, w tym regulację elektronicznych przewodników programowych, systemów warunkowego dostępu, dekodeków i interfejsów aplikacji programowych, jak również technicznych standardów transmisji i interoperacyjności, lub upoważnić organy regulacyjne do wydawania rozporządzeń w tych sprawach. Powinna też dążyć do wprowadzenia elementów „poziomej regulacji zawartości” mediów elektronicznych.

WNIOSEK 16

W warunkach polskich należy rozważyć wariant transpozycji wspólnotowego „Pakietu o telekomunikacji elektronicznej” obejmujący:

- **Uchwalenie nowej ustawy o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej;**

- **Uchwalenie nowej ustawy o mediach elektronicznych uwzględniającej te elementy „Pakietu o komunikacji elektronicznej”, które odnoszą się do radiofonii i telewizji, a przy tym regulującej (we właściwym i uzasadnionym zakresie) nowe usługi i aplikacje związane z komunikacją społeczną, jak również wprowadzającej elementy „poziomej regulacji zawartości”.**

7.2. Regulacja, nadzór i samoregulacja zawartości mediów elektronicznych oraz Internetu

Tendencje ogólne

Rozwój programowych usług teleinformacyjnych oraz Internetu w ogóle powoduje liczne trudności w zakresie regulacji zawartości komunikowania masowego. Wynika to m.in. z faktu, że:

- Prawo nie nadąża za rozwojem techniki i procesami rynkowymi;

- Globalizacja pozwala na unikanie jurysdykcji organów państwa, w którym odbiera się treści komunikowania, lub uprawiania praktyki znanej jako „jurisdiction shopping”, czyli przenoszenia działalności do kraju, w którym obowiązują łagodniejsze przepisy;

- Globalny zasięg Internetu jest także przyczyną konfliktów jurysdykcyjnych, pozwalających dostawcom treści na unikanie odpowiedzialności lub utrudniających nadzór nad nimi ¹¹³.

Nie zmienia to faktu, że nowe media elektroniczne mogą zawierać treści nielegalne lub szkodliwe. Dlatego poszukuje się rozwiązań zwiększających bezpośrednią odpowiedzialność operatorów, dostawców treści i innych podmiotów za zawartość, którą przekazują oraz opierających się na ich współpracy w tym zakresie ¹¹⁴.

Organizacje europejskie działają m.in. na rzecz oczyszczenia cyberprzestrzeni z treści szkodliwych i nielegalnych. W 1996 r. Komisja Europejska ogłosiła „Zieloną Księgę nt. ochrony małoletnich i godności ludzkiej w usługach audiowizualnych i informacyjnych”. W 1998 r. Rada przyjęła „Rekomendację w sprawie rozwoju konkurencyjności europejskiego przemysłu usług audiowizualnych i informacyjnych przez promowanie narodowych działań na rzecz osiągnięcia podobnej i efektywnej ochrony małoletnich i godności ludzkiej”. Następnie w 1999 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły „Wieloletni plan działalności wspólnotowej na rzecz promocji bezpiecznego wykorzystania Internetu przez zwalczanie nielegalnej i szkodliwej zawartości sieci globalnych”. Przewidziano w nim działania państw członkowskich, przedsiębiorców i innych podmiotów zaangażowanych w tworzenie i rozpowszechnianie treści w cyberprzestrzeni, wreszcie też samej Komisji Europejskiej.

W efekcie w wielu krajach powstały systemy samoregulacji dostawców treści i usług internetowych. Powstały organizacje zrzeszające te podmioty, odpowiedzialne za nadzorowanie przestrzegania kodeksów i zasad. Założono „gorące linie” dla osób, które znajdują w Internecie niepożądane treści. Stworzono systemy „filtrowania” treści odbieranych za pośrednictwem Internetu, pozwalające unikać stron i witryn z zakazanymi treściami. Te i inne działania, jakkolwiek oczywiście nie mogły być stuprocentowo efektywne, pomagają choćby w części realizować założone cele.

Inną próbę regulacji „usług medialnych” i „teleusług” oraz handlu elektronicznego stanowi unijna dyrektywa 2000/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów prawnych usług w społeczeństwie

¹¹³ Por. Teresa Fuentes-Camacho (red.) „The International Dimensions of Cyberspace Law”. Aldershot, Paris: Ashgate, UNESCO, 1998.

¹¹⁴ Por. Suzanne Nikoltchev (red.) „Co-regulation of the Media in Europe”. IRIS Special. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2003.; Wolfgang Schultz, Thorsten Held, „Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government”. Interim Report. Hamburg: Hans Bredow Institute for Media Research, 2001.; „Proceedings of the Information Seminar on Self-Regulation by the Media” DH-MM (99) Strasbourg, Directorate of Human Rights, Council of Europe, 1999; Janusz Barta, Ryszard Markiewicz, „Internet a prawo”. Kraków: Universitas, 1998.

informacyjnym, a w szczególności handlu elektronicznego w obrębie wolnego rynku.

Kolejnym aktem prawa międzynarodowego w tej dziedzinie jest przyjęta w systemie Rady Europy Konwencja w sprawie zwalczania przestępstw kryminalnych w cyberprzestrzeni (Cybercrime Convention), wraz z protokołem dodatkowym w sprawie przestępstw o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych z wykorzystaniem systemów komputerowych.

Jeżeli idzie o regulację treści przekazywanych przez Internet dokonywaną na szczeblu krajowym, wyróżnia się cztery możliwe podejścia:

- (1) szczególna regulacja ustawowa, dotycząca Internetu;
- (2) regulacja niezależna, dokonywana przez ciała wyłaniane przez sam „przemysł internetowy”;
- (3) samoregulacja dostawców usług i zawartości, wraz z istnieniem organu regulacyjnego rozpatrującego skargi na nich i zdolnego nakładać sankcje;
- (4) brak wszelkiej regulacji.

Najbardziej rozpowszechnione są formy regulacji niezależnej i samoregulacji. Wyodrębnia się różne ich formy:

- „Auto-monitoring”: autokontrola zgodności przekazywanych treści z prawem, dokonywana przez nadawcę lub dostawcę treści;
- „Samoregulacja” – tworzenie kodeksów dobrej praktyki lub przepisów przez samych operatorów lub ich organizacje, bez udziału organów państwowych ¹¹⁵;
- „Regulowana samoregulacja” – samoregulacja w ramach przepisów tworzonych przez organa państwa, nadzór samoregulacji przez takie organa;
- „Współregulacja” – samoregulacja z czynnym udziałem organu regulacyjnego, który może wyznaczać operatorom lub ich organizacjom cele do realizacji, uczestniczyć w wymierzaniu sankcji za nieprzestrzeganie przepisów określonych w drodze samoregulacji, bądź w narzucaniu formalnych ram postępowania i przepisów tam, gdzie samoregulacja okazuje się nieskuteczna.

Dokonany przed kilku laty przegląd międzynarodowej praktyki odnośnie regulowania treści przekazywanych w Internecie ¹¹⁶ wyróżnił zasadniczo – jeżeli pominąć państwa autorytarne – dwa przypadki:

Rys. 8. System regulacji i samoregulacji Internetu

		Zawartość legalna, ale szkodliwa
	<p>Przemysł internetowy:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kodeksy postępowania ▪ Finansowanie auto-regulacji („gorące linie, ocena, filtrowanie) ▪ Promocja wobec użytkowników 	<p>Ocena, filtrowanie zawartości</p> <ul style="list-style-type: none"> · Rozwój międzynarodowego systemu oceny i filtrowania zawartości · Wypracować porozumienie międzykulturowe nt. kryteriów oceny zawartości
	<p>Prawo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwalczanie nielegalnej zawartości ▪ Współpraca z „gorącymi liniami” ▪ Wspieranie samoregulacji 	<p>„Gorące linie”:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informacja o zawartości nielegalnej i szkodliwej ▪ Przekazywanie jej do kraju pochodzenia zawartości ▪ Współpraca z prokuraturą
Zawartość nielegalna		

¹¹⁵ Por. także rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy „Recommendation Rec (2001) 8 on Self-Regulation Concerning Cyber Content (Self-Regulation and User Protection Against Illegal or Harmful Content on New Communications and Information Services)”.

¹¹⁶ Portret „The Internet and some international regulatory issues relating to content” UNESCO, Sydney: Australian Broadcasting Authority, 1997

1. Państwa (takie jak Australia, Niemcy, Singapur), gdzie na drodze prawnej zakazano rozpowszechniania pewnych treści poprzez Internet i zobowiązano dostawców usług i treści do tego, by sami je eliminowali, a jednocześnie wyznaczono organ mający reagować na skargi publiczności na pojawianie się tego typu zawartości w Internecie.

2. Państwa (takie jak Kanada¹¹⁷, Indie, Japonia, Malezja, Wielka Brytania¹¹⁸, Stany Zjednoczone¹¹⁹), gdzie sprawę pozostawiono samoregulacji dostawców usług i treści internetowych¹²⁰.

7.2.1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie regulacji i nadzoru nad zawartością Internetu

Jak wspomniano wyżej, w niektórych krajach wyznaczono organ¹²¹ odpowiedzialny na ogół za nadzorowanie systemu „współregulacji” zawartości Internetu. Można tu dostrzec pewną ewolucję stanowisk.

W 1998 r. francuska Rada Państwa opowiedziała się przeciwko ustawowej regulacji Internetu. Jej zdaniem powinno się polegać na mechanizmach samoregulacji i współpracy międzynarodowej, stosując do Internetu – tam gdzie to jest możliwe – istniejące przepisy prawa. Jej zdaniem obszary, na które trzeba w tym aspekcie zwracać uwagę to ochrona prywatności, e-handel, ochrona własności intelektualnej oraz konwergencja regulacji telekomunikacyjnej, radiowo-telewizyjnej itp. Kolejny rząd stworzył „Forum des droits sur l'internet”, organ współregulacyjny, złożony z przedstawicieli operatorów. Obecnie natomiast przewiduje się już powołanie specjalnego organu regulacyjnego, Conseil Supérieur de l'Internet, a więc zapewne instytucji podobnej do Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, francuskiego odpowiednika KRRiT. Według dostępnych informacji, przy niej powstanie rada konsultacyjna, złożona z przedstawicieli internautów, operatorów i dostawców treści oraz usług.

Wyżej wspomniano już niemiecki organ Jugendschutz, odpowiedzialny za nadzorowanie nadawców komercyjnych i Internetu. W Hiszpanii w 2002 r. konsorcjum obejmujące

regulatora telekomunikacyjnego oraz regulatorów audio-wizualnych utworzyło Agencia de Calidad de Internet (agencję ds. jakości Internetu), której zadaniem jest promocja dobrych i etycznych praktyk w Internecie. Ogłosi ona kodeks postępowania, a strony internetowe, które mu się podporządkują będą mogły zamieścić logo tego kodeksu.

Inne podejście przyjęła Australia, gdzie w 1999 r. uchwalono Broadcasting Services Amendment (Online Services) Act, zmierzający do rozciągnięcia na Internet zasad obowiązujących w radiofonii i telewizji, zwłaszcza w odniesieniu do zawartości nielegalnej lub szkodliwej dla nieletnich. Ustawa tworzy system „współregulacji” obejmującej Australian Broadcasting Authority oraz nadawców i dostawców zawartości, zmierzający przede wszystkim do stworzenia systemu rozpatrywania skarg na zawartość Internetu. ABA nie została zobowiązana do aktywnego monitorowania Internetu i poszukiwania zakazanych treści. „Ko-regulacja” polega na tym, że sami nadawcy i dostawcy zawartości powinni przyjąć kodeksy definiujące normy i przepisy w tej materii.

Jeżeli niepożądana zawartość pochodzi ze źródła australijskiego, ABA ma prawo zakazać jej dostarczania i usunięcia jej z Internetu. Jeżeli pochodzi ona ze źródła zagranicznego, ABA musi poinformować policję i może wydać australijskiemu dostawcy usług zakaz przekazywania tych treści.

Sytuacja w Polsce

W Polsce problemu regulacji zawartości Internetu jeszcze nie podjęto.

Proponowane kierunki polityki państwa

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej pojawi się konieczność realizowania polityki wspólnotowej w zakresie ochrony małoletnich i godności ludzkiej w cyberprzestrzeni oraz zwalczania treści szkodliwych i nielegalnych. Będzie to wymagało działania Państwa na rzecz uruchomienia

¹¹⁷ W 1999 r. Kanadyjska Komisja ds. Radia, Telewizji i Telekomunikacji postanowiła, że nie rozciągnie swej regulacji nawet na te usługi internetowe, które można by objąć definicją radiofonii i telewizji.

¹¹⁸ W Wielkiej Brytanii powstanie Internet Watch Foundation, organizacji samoregulacyjnej założonej przez operatorów internetowych, było jednak wynikiem inicjatywy ze strony policji oraz Ministerstwa Handlu i Przemysłu, które nakłoniły operatorów do uruchomienia systemu samoregulacji.

¹¹⁹ W 1996 r. Kongres Stanów Zjednoczonych przyjął ustawę o telekomunikacji zawierającą rozdział pt. „Communications Decency Act Section”, który m.in. zakazywał „świadomego” przekazywania „nieprzyzwoitych lub nieprzystojnych” treści w Internecie dla odbiorców poniżej 18 lat. Sąd Najwyższy uznał ten rozdział za niekonstytucyjny, gdyż ogranicza swobodę wypowiedzi. Por. też J. Oxman, „The FCC and the Unregulation of the Internet”, <http://www.fcc.gov>.

¹²⁰ Por. też „The Internet and some international regulatory issues relating to content”. A pilot comparative study commissioned by UNESCO. Sydney: Australian Broadcasting Authority, 1997.

¹²¹ W „Deklaracji o swobodzie komunikowania w Internecie” z 28 maja 2003 r., Komitet Ministrów Rady Europy wskazuje, że jeżeli państwa zdecydują się utworzyć specjalne organa regulacyjne lub nadzorcze w dziedzinie Internetu, lub powierzyć takie kompetencje istniejącemu regulatorowi, ciała takie powinny spełniać kryteria niezależności i autonomii działania określone w Rekomendacji (2000) 23 o niezależności i funkcjach organów regulacyjnych w dziedzinie radiofonii i telewizji.

procesu samoregulacji lub współregulacji z wykorzystaniem istniejących ciał regulacyjnych.

7.3. Nowe typy reklamy

W ostatnich latach zaczęły pojawiać się, albo już programach telewizyjnych, albo też w ramach prac badawczo-rozwojowych, nowe typy reklamy, które rodzą liczne problemy natury prawnej, regulacyjnej i innej.

Należą do nich m.in.:

1. Reklama interaktywna: umieszczanie na ekranie baneru lub „pop-up”, które można aktywować za pomocą pilota w celu uruchomienia interaktywnego przekazu reklamowego i ewentualnie usługi handlu elektronicznego;
2. „Split-screen advertising” (podział ekranu między program i reklamę), która z kolei dzieli się na następujące typy: „dual-image advertising” (reklama zajmuje większość ekranu, resztę program i słychać ścieżkę dźwiękową reklamy a nie programu); „half-screen advertising” (podczas napisów dzieli się ekran na pół i na drugiej połowie idzie reklama i słychać jej dźwięk); „moving banner advertising”: na dole ekranu wydziela się miejsce dla reklam, czy informacji tekstowych;
3. Reklama nałożona lub pokazywana w tle obrazu (np. w elektronicznym przewodniku programowym – EPG);
4. Przypomnienia sponsora (np. pokazywanie loga lub nazwy podczas programu);
5. Reklama wirtualna: komputerowo generowane obrazy np. nakładane na istniejące billboardy na stadionach sportowych; animowanie billboardów, dodawanie nowych billboardów, nakładanie reklamy na powierzchnię boiska lub poza nim, reklama trójwymiarowa;
6. Wirtualne „product placement” (demonstrowanie towaru);
7. Sponsorowanie poszczególnych elementów programu (grafiki, nagrody, aplikacje interaktywne);
8. Reklama i sponsorowanie wydarzeń pokazywanych w telewizji;
9. Identyfikacja producentów sprzętu pomiaru czasu

przetwarzania danych (np. podczas zawodów sportowych).

Wiele tych form reklamy wymyka się dotychczasowym regulacjom i rodzi nowe problemy prawne. Dotyczy to m.in. wymogów, iż (1) reklama ma być łatwo rozpoznawalnym elementem programu; (2) wyraźnego rozgraniczenia między programem a materiałami reklamowymi („split-screen advertising” rodzi np. pytanie, czy rozgraniczenie to musi – jak dotychczas – być czasowe, czy też może być przestrzenne, przy współwystępowaniu programu i reklamy na ekranie); (3) oraz, że może być nadawana w czasie trwania audycji tylko w taki sposób, by nie ucierpiała na tym integralność i wartość audycji oraz dobro posiadacza praw do tej audycji. Szczególnie wrażliwą kwestią pozostaje w tej sytuacji ochrona nieletnich. Nowe formy reklamy wykraczają również poza dotychczas obowiązujące limity określające czas nadawania reklam i sprawiają, że ich zastosowanie staje się bardzo utrudnione.

Jakkolwiek pojawiły się pierwsze próby stworzenia regulacji dotyczących niektórych nowych typów reklamy¹²², daleko jeszcze do powszechnego przyjęcia reguł, którym powinny podlegać. Sprawę tę podjęto także w Unii Europejskiej w ramach konsultacji nad nowelizacją „Dyrektywy o telewizji bez granic”¹²³. Próbując unormować kwestie wiążące się z pojawieniem się nowych form reklamy i postępującą konwergencją mediów, Unia może skorzystać z jednego z trzech rozwiązań:

1. poszerzyć Dyrektywę o telewizji bez granic o nowe media i nowe usługi;
2. monitorować rozwój rynku medialnego i stosownie do kierunku jego rozwoju uszczegóławiać istniejące regulacje, eliminując nakładanie się przepisów;
3. stworzyć nowe ramy prawne w formie wspólnej dla różnych rodzajów mediów elektronicznych regulacji horyzontalnej normującej sposób ich funkcjonowania i treści za ich pomocą przekazywanych (tzw. *horizontal content regulation*);

Wydaje się, iż największe zainteresowanie w dotychczasowej dyskusji budzi wprowadzenie do dyrektywy nowych form sponsoringu oraz nowych form reklamy: wirtualnej, split-screen oraz interaktywnej. Konstruując ramy prawne obejmujące nowe zjawiska medialne, należy starać się dostosować postanowienia nowej regulacji zmieniającej postanowienia Dyrektywy o telewizji bez

¹²² Praktyka „split-screen advertising” została w różnym stopniu uregulowana w Niemczech, Turcji i Hiszpanii. Stały Komitet Rady Europy ds. Telewizji Ponadgranicznej przyjął Opinię nr 9 (2002) w sprawie „split-screen advertising”, w której stwierdza, że praktyka ta objęta jest przepisami Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej, jednak nie może być akceptowana jeżeli nie spełnia wymogów Konwencji względem jasnego i wyraźnego oddzielenia programu od reklamy oraz innych wymogów określonych w art. 7 (odpowiedzialność nadawcy), art. 11 (ogólne zasady reklamy), art. 12 (czas trwania reklamy w programie); art. 13 (forma i sposób przedstawiania reklamy), art. 14 (sposób wprowadzania reklamy do programu); art. 15 (reklamowanie określonych towarów). Brytyjska Independent Television Commission ogłosiła wytyczne dotyczące m.in. reklamy w programach telewizji interaktywnej („Guidance to Broadcasters on the Regulation of Interactive Television Services”. London: Independent Television Commission, 2001).

¹²³ Por. „Review of the „Television Without Frontiers” Directive. Theme 3: Protection of General Interests in Television Advertising, Sponsorship, Teleshopping and Self-Promotion”. Discussion Document. Brussels: European Commission, 2003.

granic do innych, już obowiązujących regulacji takich jak dyrektywa 2000/31/EC z 8 czerwca 2000 roku o niektórych aspektach prawnych związanych ze świadczeniem usług typowych dla społeczeństwa informatycznego, a w szczególności handlu elektronicznego, czy dyrektywa 97/7/EC z 20 maja 1997 roku o ochronie konsumentów w związku z kontraktami zawieranymi na odległość, a także regulacji dotyczących ochrony danych osobowych jak dyrektywa 95/46/EC z 24 października 1995 roku o ochronie konsumentów w związku z przetwarzaniem danych osobowych i o wolnym przepływie takich danych, a także niedawno przyjęta dyrektywa 2002/58/EC z 12 lipca 2002 roku w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej.

W dyskusjach zwraca się też uwagę na możliwość zastosowania form „współregulacji” (samoregulacji podmiotów rynkowych¹²⁴ w ramach wyznaczanych przez państwo i pod jego nadzorem).

Odrębny problem stanowi reklama w Internecie¹²⁵. Coraz większego znaczenia nabiera też reklama interaktywna w telefonach komórkowych dostępna poprzez protokół WAP oraz w palmtopach poprzez protokół PDA (w formie logo, obrazu, tekstu lub SMS).

WNIOSEK 17

W Polsce nowe typy reklamy nie są jeszcze szeroko stosowane i nie zostały uregulowane prawnie. Należy śledzić rozwój dyskusji na ten temat w Unii Europejskiej i przyjąć rozwiązania, które tam zostaną zaproponowane.

8. MODELE REGULACJI RADIOFONII, TELEWIZJI I TELEKOMUNIKACJI

Tendencje ogólne

Unia Europejska przywiązuje duże znaczenie do właściwego funkcjonowania audiowizualnych organów regulacyjnych w nowych krajach członkowskich, uznając to za element administracyjnej zdolności do realizacji *acquis communautaire* w tej dziedzinie¹²⁶. Komisja zapowiada też rozpoczęcie konsultacji na temat możliwości zacieśnienia współpracy na szczeblu europejskim między organami regulującymi dziedzinę audiowizualną¹²⁷.

W komunikacie Komisji Europejskiej nt. zasad i wytycznych nt. wspólnotowej polityki audiowizualnej w erze cyfrowej¹²⁸ stwierdza się m.in., że:

- Organa regulacyjne powinny być niezależne od rządu i podmiotów rynkowych;

- Proces konwergencji technologicznej wymaga zwiększonej współpracy między organami regulacyjnymi odpowiedzialnymi za infrastrukturę łączności, media audiowizualne i ochronę konkurencji;

- Organa regulacyjne mogą przyczynić się do rozwoju i wdrożenia systemów samoregulacji podmiotów rynkowych. W miarę wzrostu liczby nadawców oraz wykorzystywania nowych technologii, trudniejszych do objęcia regulacją i nadzorem, do rozpowszechniania programów i zawartości, przewiduje się upowszechnianie różnych form samoregulacji (ew. współregulacji lub „samoregulacji regulowanej”), obejmujące tworzenie zasad i kodeksów dobrej praktyki przez samych nadawców lub dostawców treści, potencjalnie w ramach prawnych tworzonych przez ustawodawstwo i z określeniem roli organu regulacyjnego w nadzorowaniu ich przestrzegania.

Jak stwierdzono wyżej, konwergencja technologiczna i integracja rynkowa powoduje, że wyzwaniom stojącym przed polityką i regulacją medialną łatwiej sprostać strukturom regulacyjnym zdolnym formułować wszechstron-

¹²⁴ Por. np. „Advertising Self-Regulation in Europe. An analysis of advertising self-regulatory regimes and their codes of practice in 22 European countries”. European Advertising Standards Alliance, 2001.

¹²⁵ W przypadku reklam internetowych utwalonymi kategoriami reklam są banner (wydzielona niewielka część ekranu, przy jego poziomej krawędzi z logo reklamowym), skyscraper – baner wertykalny, pop-up – treść reklamy pojawia się po kliknięciu, znika po ok. 5 sek., button – mniejszy od baneru, dowolnego kształtu, może pojawić się w dowolnej części ekranu, animacje – w formacie HTML prezentują reklamowy przekaz, advertorial – reklama zamieszczona pośród tekstu, przypomina informację, topical advertising – na poszczególnych tematycznych stronach występują reklamy, z tego samego co dana strona, tematycznego zakresu, split screen – reklama wykorzystująca podzielony ekran, reklama interaktywna, keyword searches – wpisując do wyszukiwarki określone hasło, użytkownik obok żądanych informacji otrzymuje reklamy z danego zakresu tematycznego np. motoryzacji, reklamy zamieszczane w newsletters, e-mailing (permissive marketing) – reklama w formie e-maila kierowana jest do osób, które wyraziły zgodę na przesyłanie materiałów promocyjnych, e-couponsing – kupony rabatowe widoczne na ekranie zachęcają do kupna towaru lub usługi, webpage sponsoring – sponsorowanie danej strony internetowej, etc.

¹²⁶ „Main Administrative Structures Required for Implementing the Acquis. Overview”. Informal Working Document. European Commission, 10 April 2002;

¹²⁷ „Fourth Report from The Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 89/552/EEC ‘Television without Frontiers’”. COM(2002) 778 final, Brussels, 6.1.2003.

¹²⁸ „Principles and Guidelines for the Community’s Audiovisual Policy in the Digital Age”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(1999) 657 final. Brussels, 14.12.1999

na politykę i praktykę regulacyjną w odniesieniu do sektora mediów elektronicznych w całości. W coraz większej liczbie państw osiąga się to przez łączenie różnych regulatorów¹²⁹ a zwłaszcza przez tworzenie zintegrowanych regulatorów radiofonii, telewizji i telekomunikacji, dysponujących w wielu przypadkach kompetencjami w zakresie regulacji konkurencji w tych dziedzinach.

Taki właśnie model regulatora obowiązuje w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, gdzie działają odpowiednio Federal Communications Commission oraz Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission. Zintegrowany regulator funkcjonuje również w Republice Południowej Afryki, gdzie w 2000 r. utworzono Independent Communications Authority of South Africa (ICASA) poprzez połączenie regulatora telekomunikacyjnego (South African Telecommunications Regulatory Authority) i radiowo-telewizyjnego (Independent Broadcasting Authority). W Japonii polityka i regulacja w zakresie zarówno telekomunikacji, jak i radiofonii i telewizji należy do kompetencji tego samego ministerstwa.

W Europie jednym z prekursorów tego trendu były Włochy, które w 1997 roku powołały Autorita per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). AGCOM jest niezależnym organem regulacyjnym dla całego systemu łączności we Włoszech, w tym telekomunikacji, emisji programów (radio, TV, nowe media) oraz prasy.

Fiński Urząd Regulacji Łączności (FICORA), noszący wcześniej nazwę Centrum Administracji Telekomunikacji, to także pojedynczy organ regulacyjny odpowiedzialny za kwestie dotyczące łączności elektronicznej (w tym TV i radio) oraz usługi dla społeczności informatycznej.

Mimo że powołany w 1992 Szwajcarski Federalny Urząd Łączności (OFCOM) nie jest jednolitym organem regulacyjnym (inne działające organy to: Niezależna Komisja Skarg – AIEP/UBI oraz Komisja Telekomunikacji i Łączności), dysponuje on szerokim zakresem kompetencji i nadzoruje programy telewizyjne, radiokomunikacyjne, telekomunikacyjne oraz instalacje telekomunikacyjne.

W Szwajcarii, projekt nowelizacji Ustawy o Szwajcarskim Radiu i Telewizji z 21 czerwca 1991 roku przewiduje utworzenie nowego zintegrowanego organu. Niezależna Komisja ds. Telekomunikacji i Mediów Elektronicznych miałaby połączyć dotychczasowe funkcje Federalnego Urzędu ds. Łączności (OFCOM/BAKOM), Niezależnej Komisji Skarg (AIEP/UBI) oraz Komisji Telekomunikacji i Łączności. Powołany zostanie także komitet konsultacyjny dla publicznego nadawcy SSR.

W Hiszpanii Komisja Rynku Telekomunikacyjnego (CMT) jest niezależnym organem powołanym w 1996 roku, którego głównym obowiązkiem jest „stać na straży istnienia efektywnej konkurencji w telekomunikacji oraz rynku usług audiowizualnych i interaktywnych”. CMT jako

zintegrowany regulator konkurencyjności zajmuje się rynkiem telekomunikacji oraz usług audiowizualnych i interaktywnych. Głównym zadaniem organu jest zapewnienie efektywnej konkurencji na tych rynkach, jednakże generalnie nie zajmuje się on innymi kwestiami (np. zagwarantowaniem obiektywizmu informacji przekazywanych w mediach audiowizualnych). W ramach CMT powołano w maju 2003 r. Consejo Audiovisual, organ regulacyjny odpowiedzialny za telewizję oraz rozwój telewizji cyfrowej.

2 marca 2001 r. utworzono jednolitego regulatora w Bośni i Hercegowinie, który łączy odpowiedzialność za sprawy regulacji w telekomunikacji należące wcześniej do Agencji Regulacji Telekomunikacji (TRA) z obowiązkami dotyczącymi radiofonii i telewizji, wcześniej w gestii Niezależnej Komisji Mediów (IMC). Agencja Regulacji Łączności (CRA) jest teraz niezależną agencją łączącą byłą Agencję Regulacji Telekomunikacji i Niezależną Komisję Mediów.

W Słowenii, na mocy dekretu obowiązującego od 21 lipca 2001 roku, rząd powołał Agencję ds. Telekomunikacji, Radiofonii i Telewizji.

W Wielkiej Brytanii uchwalony właśnie Communications Act powołuje pojedynczego regulatora mediów OFCOM (Urząd Łączności), który zajmie się regulacją telewizji, radia, reklamy, Internetu, telekomunikacji i prasy. OFCOM połączy w sobie dotychczasowe funkcje Komisji Standardów Nadawczych (BSC), Niezależnej Komisji Telewizyjnej (ITC), Oftel, Urzędu ds. Radia, Agencji Radiokomunikacji oraz funkcje realizowane obecnie przez Brytyjską Radę Klasyfikacji Filmów (BBFC), a także częściowe kompetencje w zakresie nadzorowania BBC.

Niektóre kraje, zamiast wprowadzać pojedynczy organ regulacyjny odpowiedzialny za telekomunikację, radiofonię i telewizję, zdecydowały się na inne rozwiązania.

W Austrii, zgodnie z nową ustawą regulującą austriackie stosunki w sektorze łączności z 1 marca 2001 roku, powołano nowy organ regulacyjny pod nazwą „KommAustria”. Urząd ten, stanowiący część Kancelarii Federalnej, jest odpowiedzialny za przydział koncesji, przyznawanie niezbędnych urządzeń technicznych oraz nadzór prawny nad nadawcami prywatnymi. KommAustria przejął funkcję dotychczasowych „Privatrundfunkbehörde”, „Kommission zur Wahrung des Regionalradiogesetzes” oraz „Kommission zur Wahrung des Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetzes”. Działający dotychczas organ regulujący sprawy telekomunikacji, Telekom Control Kommission (TKC) istnieje nadal. Niemniej jednak TKC oraz KommAustria działają przez wspólny organ – Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH. Kontrola prawna nad KommAustria sprawowana będzie przez niezależny federalny organ ds. łączności, Bundes-

¹²⁹ W Norwegii odbywa się np. proces łączenia organu regulującego własność mediów, organu ds. środków masowego przekazu i komisji klasyfikacji filmów w jedną „Media Authority”.

kommunikationssenat, który nadzoruje także ORF – austriackiego nadawcę publicznego.

Sytuacja w Polsce

Jak stwierdzono wyżej, polska administracja rządowa nie zdobyła jeszcze pełnej zdolności formułowania polityki audiowizualnej. Zadania z zakresu opracowywania polityki Państwa w zakresie radiofonii i telewizji podejmuje KRRiTT, jednak z braku partnerów w rządzie napotyka istotne problemy. Polityka w zakresie kinematografii, istotny element polityki audiowizualnej, została zaniedbana a od 1987 r. nie udało się znowelizować ustawy o kinematografii. Problematyka polityki telekomunikacyjnej umiejscowiona została w Ministerstwie Infrastruktury, zaś regulacji rynku w URTiP. Problematykę społeczeństwa informacyjnego powierzono Ministerstwu Nauki i Informatyzacji. Problematyka Internetu nie została de facto podjęta.

W tej sytuacji formułowanie i realizacja kompleksowej polityki medialnej, gospodarczej i technologicznej oraz w zakresie mediów, łączności i informatyzacji kraju w sposób odpowiadający realnym warunkom panującym w mediach i na rynku jest niezwykle utrudnione.

Proponowane kierunki polityki państwa

Powyższy opis sytuacji wskazuje, że konieczna jest strukturalna zmiana w zakresie formułowania i realizowania polityki medialnej oraz regulacji.

Niniejsze opracowanie nie odnosi się do administracji rządowej. Jeżeli natomiast idzie o organa regulacyjne w zakresie radiofonii, telewizji i telekomunikacji, fakt, że znaczna już liczba krajów zdecydowała się na jakąś formę ich integracji wskazuje, że jest to rozwiązanie przyszłościowe.

Potencjalne koncepcje alternatywne dla tego rozwiązania to:

- albo stworzenie struktur i trybów lepszej współpracy, po to, by uniknąć konfliktów wynikających z nakładających się zakresów działania i kompetencji, np. przez przyjęcie rozwiązania austriackiego (zachowanie odrębnych organów regulacyjnych, przy stworzeniu ich wspólnej struktury wykonawczej);
- albo stworzenie dwóch wyraźnie odrębnych organów, z których jeden odpowiadałby wyłącznie za kwestie zawartości, zaś drugi za infrastrukturę i nośniki.

Pierwsza koncepcja może raczej zintensyfikować konflikty i nieporozumienia, niż im zapobiegać. Druga jest merytorycznie nieuzasadniona i regresywna.

W sytuacji, gdy siłą napędową zmian programowych i rynkowych w radiofonii i telewizji oraz innych środkach

dystrybucji programu i treści do powszechnego odbioru są właśnie procesy zachodzące w sferze techniki, skierowanie działalności regulatora radiofonii i telewizji wyłącznie na sferę programu oznaczać będzie stopniowe ograniczanie jego roli i marginalizowanie go, zwłaszcza, że – jak wskazano wyżej – ciężar regulacji przenosi się na pole regulacji strukturalnej (do czego taki regulator nie miałby żadnych narzędzi), zaś metody regulacji zawartości w coraz większym stopniu będą opierały się na samo- i współregulacji.

Jeżeli najistotniejszym celem staje się gwarantowanie dostępu widza do rosnącej liczby źródeł programu i zwalczanie technologicznych oraz rynkowych barier na tej drodze, to regulator dysponujący jedynie kompetencjami udzielania koncesji programowych i nadzoru nad ich wykonywaniem nie będzie w stanie nic w tym zakresie zrobić.

WNIOSEK 18

W Polsce powinien w perspektywie kilku lat powstać zintegrowany regulator – Krajowa Rada Radiofonii, Telewizji i Telekomunikacji (KRRiTT), wyposażony w zdolność do wydawania rozporządzeń opartych na podstawach ustawowych i kompetencyjnie obejmujący obszar telekomunikacji, radia, telewizji, usług teleinformatycznych oraz, we właściwym zakresie, polityki konkurencji.

Organ ten musi być kompetentny, w możliwie największym stopniu wolny od bieżących nacisków politycznych zaś jego status, związany z realizacją elementarnego prawa obywateli do informacji, powinien być umocowany w Konstytucji.

Niezależnie od obowiązków konstytucyjnych (ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji), obowiązki i zakres kompetencji KRRiTT powinny ogniskować się wokół czterech podstawowych zadań tego organu:

- ochrony kultury,
- zapewniania skutecznej konkurencji,
- promowania różnorodności treści,
- oraz pluralistycznego rynku.

Organ ten będzie pełnił funkcję krajowego organu regulacyjnego (National Regulatory Authority – NRA) w rozumieniu nowego pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej UE, które wchodzi w życie w 2003 r. Tym samym, będzie mógł uczestniczyć w pracach European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services, utworzonej na mocy decyzji Komisji Europejskiej z dnia 29 lipca 2002 r. (2002/627WE).

Europejskie organa regulacyjne finansowane są z różnych źródeł: budżetu państwa (większość przypad-

Tab. 17. Zadania i funkcje KRRiTT

	Kultura	Skuteczna konkurencja	Różnorodność	Pluralizm
F u n k c j e	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ochrona języka polskiego ▪ Promocja kultury ▪ Ochrona programów i informacji lokalnych ▪ Ochrona małoletnich ▪ Standardy programowe, ▪ Etyka dziennikarska ▪ Programy dla mniejszości 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zarządzanie widmem częstotliwości ▪ Wycena widma ▪ Dostęp do platform telewizyjnej i EPG ▪ Kontrola cen ▪ Rozstrzygnięcie sporów ▪ Ochrona konsumentów ▪ Nadzorowanie reklamy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formaty i profile programowe ▪ Koncesjonowanie ofert niszowych i nadawców społecznych ▪ Programy uniwersalne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przepisy o własności mediów ▪ Dostęp do odbiorców ▪ Polityczny pluralizm treści ▪ Ochrona interesów nadawców publicznych i komercyjnych

ków); określonego odsetka od opłat abonamentowych; opłat pobieranych od podmiotów rynkowych; specjalnych opłat ponoszonych przez nie na rzecz finansowania organu regulacyjnego itp. KRRiTT powinna być finansowana z opłat za obsługę administracyjną pobieranych od podmiotów rynkowych (z ewentualnym dofinansowaniem z budżetu).

W celu zapewnienia fachowego przygotowania członków KRRiTT, tryb ich powoływania powinien być dwustopniowy i obejmować:

- desygnowanie kandydatów przez podmioty lub grupy organizacji wymienione w ustawie,
- a następnie powoływanie spośród nich członków przez najwyższe organy władzy państwowej.

Każdy podmiot desygnuje dwóch kandydatów na jedno miejsce, zaś organ powołujący dokonuje swobodnego wyboru osoby, którą powołuje na członka KRRiTT.

KRRiTT składa się z 9 osób, powoływanych w następujący sposób:

- 4 osoby powoływane przez Sejm RP spośród kandydatów desygnowanych przez:
 - Prezesa Rady Ministrów (2 miejsca)
 - Samorząd gospodarczy branży teleinformatycznej (1 miejsce)
 - Polska Rada Ekumeniczna (1 miejsce)
- 2 osoby powoływane przez Senat RP spośród kandydatów desygnowanych przez sejmiki wojewódzkie
 - 3 osoby powoływane przez Prezydenta RP spośród kandydatów desygnowanych przez:
 - Rzecznika Praw Obywatelskich (1 miejsce)
 - Ogólnokrajowe stowarzyszenia dziennikarskie (1 miejsce)
 - Ogólnokrajowe organizacje twórców i producentów audiowizualnych (1 miejsce).

W przypadku, gdy podmiotem desygnującym jest grupa organizacji lub organów władzy samorządowej, mają one obowiązek przedstawić organowi powołującemu listę najwyżej 2 kandydatów uzgodnioną w trybie określonym przez nie same i podpisaną przez upoważnionych przedstawicieli wszystkich podmiotów zaliczonych do danej kategorii.

Obecne ograniczenia odnośnie osób, które mogą być powoływane do KRRiTT, rozszerza się na przedsiębiorców w zakresie telekomunikacji i Internetu.

Zadania KRRiTT obejmują obecne zadania KRRiT oraz URTiP. Organ ten ma również pewne obowiązki w zakresie regulacji ochrony konkurencji w nadzorowanych przez siebie dziedzinach (w porozumieniu z UOKiK).

Obowiązki KRRiTT powinny obejmować regularne opracowywanie i aktualizowanie – w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów – dokumentów określających politykę państwa w odniesieniu do mediów audiowizualnych oraz łączności elektronicznej. Ze względu na znaczenie tych dziedzin oraz konieczność stworzenia pewności prawnej i warunków prowadzenia działalności gospodarczej w tych dziedzinach, państwo polskie powinno zawsze dysponować aktualnym kompleksowym planem strategicznym w obu dziedzinach i realizować go.

Rada stanowi organ kolegialny podejmujący decyzje na posiedzeniach plenarnych. Niezależnie od tego, ze składu Rady powstają dwie komisje: jedna z nich będzie odpowiedzialna za regulację zawartości oraz przygotowywanie decyzji koncesyjnych w zakresie radiofonii i telewizji; druga – za regulację infrastruktury łączności elektronicznej. Przewodniczącą KRRiTT przewodniczy obu komisjom.

Urząd KRRiTT powstanie z połączenia Biura KRRiT oraz URTiP. Jego departamenty obsługują prace Rady na posiedzeniach plenarnych oraz obu komisji.

Utrzymany zostanie obecny system corocznych sprawozdań składanych obu izmom parlamentu oraz prezydentowi, wraz z konsekwencjami wynikającymi z odrzucenia sprawozdania przez Sejm, Senat i Prezydenta.

Z uwagi na kompleksowy charakter proponowanych zmian, zakłada się stopniowe dochodzenie do docelowego modelu organu regulacyjnego przez włączanie mechanizmu powoływania KRRiTT według nowych zasad wraz z upływaniem kadencji, co zapewni ciągłość działania urzędu.

Aneks

KOMUNIKACJA ELEKTRONICZNA – IMPLEMENTACJA „NOWYCH DYREKTYW” (PAKIET O KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ) – PROPOZYCJA STANOWISKA DLA REGULATORA RYNKU RADIOWO-TELEWIZYJNEGO

Piotr JASIŃSKI, Oxecon Ltd.(Wielka Brytania) (red.)

Zespół roboczy:

Karol JAKUBOWICZ, KRRiT

Marian KISŁO, KRRiT

Małgorzata PEK, KRRiT

Anna STREŻYŃSKA, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

W marcu 2002 roku ogłoszony został pakiet dyrektyw dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej, który państwa członkowskie Unii mają implementować do 25 lipca 2003. Stanowić on więc będzie istotny element prawa wspólnotowego, obowiązującego w momencie akcesji, a tym samym dyrektywy te powinny zostać implementowane w Polsce przed tym historycznym momentem, czyli przed 1 maja 2004. Biorąc pod uwagę skomplikowany charakter kwestii, których dotyczą te dyrektywy oraz ogrom prac legislacyjnych, które muszą zostać wykonane przed akcesją, prace nad implementacją dyrektyw o komunikacji elektronicznej powinny zostać podjęte jak najprędzej. Powinny one zostać potraktowane priorytetowo zarówno przez organa posiadające inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie, jak i przez wszystkie zainteresowane instytucje rządowe i administracji państwowej, które powinny połączyć swoje wysiłki na rzecz jak najlepszej realizacji tego trudnego przedsięwzięcia i skorzystać ze wszelkich dostępnych środków wsparcia ich prac. Choć może to się wydawać aż nazbyt oczywiste, pierwszym krokiem w tym kierunku powinno być przygotowanie dobrych tłumaczeń samych dyrektyw i innych dokumentów wspólnotowych dotyczących komunikacji elektronicznej i zagadnień pokrewnych.

Pod pojęciem „sieci komunikacji elektronicznej” prawo unijne rozumie:

„systemy nadawcze oraz, o ile ma to zastosowanie, urządzenia do komutacji lub wyboru drogi oraz inne zasoby, które pozwalają na przekazywanie sygnałów przewodem, drogą radiową, optyczną lub innym środkiem elektromagnetycznym, włączając w to nieruchome sieci satelitarne (sieci z przełączaniem obwodów, sieci z komutacją pakietów, łącznie z Internetem) oraz ruchome sieci naziemne, systemy kabli elektrycznych w stopniu, w jakim są one wykorzystywane w celu transmisji sygnałów, sieci wykorzystywanych do nadawania programów radiowych i telewizyjnych oraz sieci telewizji kablowej, niezależnie od rodzaju przekazywanych informacji”,

a pod pojęciem „usług komunikacji elektronicznej”:

usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, która całkowicie lub głównie polega na przekazywaniu sygnałów w ramach sieci komunikacji elektronicznej, włączając w to usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne w sieciach wykorzystywanych do nadawania, z wyłączeniem usług dostarczających treści przekazywane przy wykorzystaniu sieci i usług komunikacji elektronicznej polegających na sprawowaniu kontroli redakcyjnej nad takimi treściami; termin ten nie obejmuje usług w społeczeństwie informacyjnym określonych w art. 1 dyrektywy 98/34/WE, które nie polegają całkowicie lub głównie na przekazywaniu sygnałów w ramach elektronicznych sieci łączności” (art. 2, (a) i (c)).

Preambuła nr 5 wyjaśnia, że:

Konieczne jest oddzielenie przepisów dotyczących nadawania od przepisów dotyczących treści. W związku z powyższym, niniejsze ramy regulacyjne nie odnoszą się do treści takich jak nadawane treści, usługi finansowe i pewne usługi w społeczeństwie informatycznym przekazywane za pomocą sieci i usług komunikacji elektronicznej i nie uchybiają w związku z tym środkiem dotyczącym takich usług podejmowanym na poziomie Wspólnoty lub na poziomie kraju zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym w celu propagowania różnorodności kulturowej i językowej i w celu obrony pluralizmu medialnego.

Wynika stąd, że regulator ma prawo i obowiązek zainteresować się tymi wszystkimi kwestiami – regulowanymi przez dyrektywy i w związku z tym podlegającymi obowiązkowi implementacji – które dotyczą mniej lub bardziej bezpośrednio – a nie tylko i wyłącznie! – tradycyjnie rozumianej radiofonii i telewizji i ich regulacji. Dlatego też powinien on przygotować i zająć stanowisko dotyczące:

- 1) sposobu implementacji dyrektyw o komunikacji elektronicznej;
- 2) sposobu prac nad przygotowaniem aktów prawnych implementujących te dyrektywy; oraz
- 3) indywidualnych kwestii zawartych w poszczególnych dyrektywach – zarówno tych przepisów, których implementacja jest obowiązkowa, jak i tych, gdzie poszczególne państwa członkowskie muszą same zdecydować, czy skorzystać z danych im w dyrektywach możliwości.

Niniejsze propozycje dotyczące stanowiska regulatora przedstawione zostaną w takim właśnie porządku.

1. Jaka implementacja?

Dyrektywy w ogóle mogą być w danym kraju implementowane w rozmaity sposób i przy użyciu rozmaitych instrumentów, których ranga jest najczęściej zdeterminowana jego systemem administracyjno-prawnym. Ponieważ kwestie dotyczące komunikacji elektronicznej, tak jak ją definiują nowe dyrektywy, były dotychczas w Polsce regulowane głównie przez dwie ustawy: Ustawę o radiofonii i telewizji oraz Ustawę „Prawo telekomunikacyjne”, istnieje – przynajmniej teoretycznie – kilka możliwości sposobu ich implementacji. Możliwe byłoby na przykład podjęcie próby przygotowania i uchwalenia jednej, całościowej ustawy o komunikacji elektronicznej, która obejmowałaby kwestie związane z sieciami i usługami komunikacji elektronicznej oraz – umownie mówiąc – „zawartością”, a być może nawet usługi społeczeństwa informacyjnego. Byłoby to jednak niesłychanie skomplikowane, czasochłonne i nie wolne od kontrowersji przedsięwzięcie. Chociaż sieci i usługi są ściśle związane z „zawartością”, a związek ten ma charakter dwukierunkowy, to jednak wydaje się, że taka ustawa niepotrzebnie łączyłaby ze sobą kwestie, które są bardzo szczegółowo regulowane przez prawo europejskie (czyli sieci i usługi komunikacji elektronicznej), a tym samym podlegające obowiązkowi harmonizacji prawa przed akcesją z kwestiami, w których państwa członkowskie posiadają o wiele większą swobodę (co nie oznacza oczywiście, że nie ma w nich nic do implementowania czy harmonizowania). Jednocześnie nie ma chyba uzasadnienia, aby w sytuacji ewolucji pojęciowej, jaka dokonała się na poziomie europejskim, utrzymywać tradycyjny podział na telekomunikację z jednej strony i radiofonię i telewizję z drugiej, co z kolei oznacza, że nie powinno się implementować nowych dyrektyw poprzez jeszcze jedną rundę nowelizacji obu obowiązujących obecnie w tym zakresie ustaw. Wynika stąd, że nowe dyrektywy powinny być implementowane **zupełnie nową ustawą o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej** i odpowiednimi rozporządzeniami wykonawczymi do takiej ustawy, a regulator powinien być aktywnym uczestnikiem prac nad tymi aktami prawnymi. Zakres przedmiotowy dyrektyw powinien określać zakres implementującej je ustawy, aczkolwiek rozważenia wymagać będzie to, jakie jeszcze kwestie dotyczące sieci i usług komunikacji elektronicznej powinny zostać uwzględnione, tak aby ustawa miała w tym zakresie jak najbardziej całościowy charakter. W miarę jak tego rodzaju dodatkowe kwestie będą proponowane, regulator powinien mieć możliwość wypowiedzenia się zarówno w sprawie umieszczenia tych kwestii w ustawie, jak i w sprawie rozwiązań tych kwestii, jakie miałyby znaleźć się w ustawie.

Takie postawienie sprawy pozostawia otwartą kwestię sposoby harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim, jeśli chodzi o „zawartość”, a zwłaszcza kwestię implementacji Dyrektywy „Telewizja bez granic”. Chociaż wykracza to poza zakres niniejszych propozycji, warto podkreślić, że o ile harmonizacja mogłaby się tu dokonać

za pomocą takiej nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, która tylko i wyłącznie implementowałaby tę dyrektywę, to jednocześnie podjęte powinny zostać prace nad zupełnie nową Ustawą o radiofonii i telewizji, a dokładniej mówiąc o aspekcie „zawartościowym” sieci i usług komunikacji elektronicznej. Kwestia nadawców publicznych, ich obowiązków i sposobu finansowania ich misji mogłaby znaleźć się w tej drugiej ustawie.

2. Jak implementować?

Ponieważ jednym z podstawowych celów nowej ustawy o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej powinna być implementacja nowych dyrektyw o komunikacji elektronicznej, a zakres przedmiotowy tej ustawy powinien być zasadniczo taki sam, jak dyrektyw, to właśnie przepisy dyrektyw powinny stać się punktem wyjścia najpierw dla założeń do tej ustawy, a potem dla jej przepisów.

Dyrektywy są instrumentem prawnym, charakterystycznym dla Wspólnot Europejskich. Zgodnie z prawem wspólnotowym obowiązują one co do celu, natomiast wybór środków do realizacji tych celów należy do państw członkowskich. Wynika z tego, że z jednej strony zawsze istnieje mniejsze lub większe pole manewru w procesie implementacji, z drugiej zaś w ramach procesu implementacyjnego musi zostać podjęty wysiłek dobrania właściwych środków. Dyrektyw nie da się w zasadzie implementować przepisując ich przepisy do prawa krajowego.

W przypadku dyrektyw o komunikacji elektronicznej owo pole manewru jest ogólnie rzecz biorąc dość ograniczone, tym niemniej jednak w procesie implementacji odzwierciedlona powinna zostać specyfika dokumentów, zawarte w których przepisy mają zostać transponowane do prawa polskiego. Oznacza to konieczność najpierw zidentyfikowanie celów poszczególnych dyrektyw oraz stopnia ich obligatoryjności. Jeśli te cele – właściwie zrozumiane i zinterpretowane – mają być następnie osiągnięte, to musi być wzięty pod uwagę zarówno punkt wyjścia do owego stanu docelowego, jak i ścieżka dojścia doń. Innymi słowy, konieczne jest wzięcie pod uwagę status quo, które musi być stwierdzone i krytycznie przeanalizowane, przynajmniej z punktu widzenia celów dyrektyw. Zidentyfikowawszy więc cele do osiągnięcia, trzeba przeprowadzić dogłębne prace analityczne, które to prace muszą stać się integralną częścią procesu implementacyjnego.

Owo *status quo* jest oczywiście rzeczywistością wielowymiarową i tego rodzaju systematyczne podejście do implementacji dyrektyw powinno obejmować:

- **stan rynków** – ich strukturę, stopień rozwoju i widoczne na nich trendy, włączając w to pojawianie się nowych możliwości technicznych; wzięty pod uwagę powinien być również stan i dynamika rynków w państwach członkowskich UE;

▪ **prawo** – ogólne zasady prawodawstwa w RP oraz istniejące prawo zarówno dotyczące kwestii specyficznych dla sieci i usług komunikacji elektronicznej (choć pojęcie to jest nowe, to kwestie te nie pojawiły się przecież w momencie wydania dyrektywy i w jakiś sposób były już rozwiązywane), jak i uregulowania ogólniejsze (na przykład kwestie dotyczące prawa drogi); oba te rodzaje uregulowań będą musiały zostać krytycznie ocenione, a w przypadku uregulowań ogólniejszych odpowiedzieć sobie trzeba będzie na pytanie, czy i w jakim stopniu usługi i sieci komunikacji elektronicznej powinny się rządzić własnymi prawami;

▪ **instytucje** – zarówno ich strukturę, umiejscowienie w państwie, ogólne i specyficzne zasady działania, jak i to jak one rzeczywiście działają i są w tym działaniu postrzegane.

Elementem *status quo* są również dotychczas realizowane cele polityki państwa, niezależnie od tego, czy i w jakim stopniu zostały one kiedykolwiek wyraźnie sformułowane. Jeśli zachowują one swoją aktualność, bo trzeba się będzie zastanowić nad sposobami ich osiągnięcia, biorąc oczywiście pod uwagę to, czy nie są one sprzeczne z celami nowych dyrektyw oraz innymi przepisami prawa wspólnotowego. Przygotowywanie najpierw zaleceń do ustawy, a potem projektu samej ustawy może jednak być również dobrą okazją do rewizji i uaktualnienia polityki państwa.

W konsekwencji, analizując pod kątem implementacji tekst danej dyrektywy można i trzeba zadawać sobie następujące pytania:

▪ co musi być implementowane, czyli jakie są cele obowiązkowe? Cele te z kolei muszą być przetłumaczone na język konkretnych środków (działań, praw, obowiązków) zapewniających ich osiągnięcie;

▪ co może być implementowane, czyli jakie są cele opcjonalne? W zależności od tego, jakie zajmie się wobec nich stanowisko, również te cele muszą być potem przetłumaczone na język konkretnych środków (działań, praw, obowiązków) zapewniających ich osiągnięcie.

W obu przypadkach, ze względu na niezwykle czasami szczegółowe zapisy dyrektyw, nie można wykluczyć, że optymalnym sposobem transpozycji poszczególnych przepisów będzie ich przepisanie do polskiej ustawy. Pamiętać jednak trzeba, aby zachowane zostały zarówno sens, jak i moc sprawcza tych przepisów, bo to właśnie o nie w ostatecznym rozrachunku chodzi. Czasami tego rodzaju „cytaty” będą więc musiały zostać dookreślone, biorąc pod uwagę zwłaszcza ogólnie zasady tworzenia prawa w Polsce. Niezależnie zaś od ilości „cytatów”, jest bez wątpienia w interesie tak RP jako całości, jak i producentów (usługodawców) i konsumentów sieci i usług komunikacji elektronicznej to, aby w procesie implementacji jak najbliżej trzymać się tekstu dyrektyw. Ewentualne

odstępstwa powinny być dobrze uzasadnione, a nie odwrotnie, gdy najpierw proponuje się rozmaite rozwiązania, a potem zastanawia się nad ich zgodnością z prawem europejskim.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że przecież nie wszystko w dyrektywach jest nowe, a wysiłki harmonizacji prawa polskiego z pakietem liberalizacyjnym, którego wynikiem była pełna liberalizacja telekomunikacji z dniem 1 stycznia 1998 roku, trwają w Polsce już od wielu lat, pewne właściwe rozwiązania na pewno będzie można znaleźć w już obowiązującym prawie i zachować je w nowej ustawie. Cały czas trzeba też mieć na uwadze, że tak, jak dyrektywy stanowią pewną spójną całość, tak i powinna ją stanowić nowa ustawa, co często wymagać może odwołania się do pierwszych (podstawowych) zasad regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej, tak jak ukształtowały się one w praktyce zwłaszcza niektórych państw członkowskich i w ich właśnie świetle interpretować przepisy dyrektyw oraz formułować poszczególne zapisy postulowanej ustawy i rozporządzeń wykonawczych do niej.

Przed przystąpieniem do redagowania poszczególnych zapisów nowej ustawy powinny zostać przygotowane i poddane pod dyskusję założenia do niej, w których szczegółowo określone zostałyby, co dokładnie ma się znaleźć w nowej ustawie i jak będą rozwiązane poszczególne kwestie. Założenia te powinny zawierać wyniki wspomnianych wyżej, niezbędnych prac analitycznych oraz opcje rozwiązań problemów wymagających decyzji politycznych. Dopiero potem będzie można przystąpić do przygotowywania projektu samej ustawy i rozporządzeń wykonawczych do niej, w trakcie czego przestrzegana powinna być zgodność projektu i ostatecznej wersji założeń do niego. W jednej i drugiej kwestii, przy przygotowywaniu odpowiednich dokumentów potrzeba będzie dużo odwagi i wolnego od uprzedzeń myślenia, tak aby nie poddać się terrorowi i/lub inercji status quo, a z drugiej strony wiele realizmu, by nie porywać się na rzeczy z tych czy innych względów niemożliwe.

3. Poszczególne kwestie

W tej części przedstawione zostaną uwagi na temat tych kwestii zawartych w poszczególnych dyrektywach – i zgodnie z tym właśnie kluczem: dyrektywa po dyrektywie i artykuł po artykule, które dotyczą mniej lub bardziej bezpośrednio tradycyjnie rozumianych radiofonii i telewizji. Innymi słowy, w swoim stanowisku regulator powinna zajmować się wszystkimi tymi, regulowanymi przez dyrektywy kwestiami, które nie dotyczą wyłącznie telekomunikacji, jak na przykład zagadnienie gospodarki zasobami numeracyjnymi. Zanim jednak przedstawione zostaną najważniejsze kwestie do zajęcia stanowiska i próby propozycji stanowisk, jakie w tych kwestiach można lub powinno się zająć, trzeba jeszcze zwrócić

uwagę na to, że oczywiście nie wszystko to, co jest zawarte w dyrektywach musi, a nawet może znaleźć się w nowej ustawie.

Poza kwestiami, które ogólnie można by określić jako dobieranie środków (czyli wykorzystywanie, na podstawie dogłębnej analizy *status quo*, danego przez dyrektywę pola manewru) do celów (określonych przez dyrektywę, obligatoryjnie lub opcjonalnie) i które są przedmiotem implementacji *sensu stricto*, wiele z nakładanych przez dyrektywę obowiązków dotyczy na przykład tego, co Komisja Europejska ma uczynić w jakimś okresie czasu. Istnieje w nich też wiele przepisów, które choć zostały tam zawarte w odniesieniu do sieci i usług komunikacji elektronicznej i ich regulacji, to dotyczą kwestii ogólniejszych.

Mogą pojawić się tu dwie możliwości, a mianowicie, że, po pierwsze, te ogólniejsze zasady – czy to rządzące zasadami uzyskiwania prawa drogi i korzystanie zeń czy też dotyczące procedur odwoławczych od decyzji administracyjnych – mogą się okazać niezgodne z tym, co dyrektywy przewidują dla sieci i usług komunikacji elektronicznej. Powstanie wtedy problem, czy te ogólniejsze zasady modyfikować tylko na użytek komunikacji elektronicznej, czy też podjąć szersze zakrojone działania legislacyjne, które wykraczają poza zakres planowanej ustawy. Przykładem tego rodzaju sytuacji są przepisy art. 4 Dyrektywy ramowej, które nakazują, aby decyzja organu regulacyjnego, w przypadku odwołania od niej, pozostała w mocy do momentu wydania orzeczenia przez organ odwoławczy, podczas gdy w Polsce o rygorze natychmiastowej wykonalności zaskarżanej decyzji decyduje sąd. Po drugie, może się też okazać, że chociaż same te ogólniejsze zasady nie są sprzeczne, to na użytek sieci i usług komunikacji elektronicznej wymagają one dookreślenia. W tym przypadku przypisy ustawy wymagać będą równoczesnego uwzględnienia i przepisów dyrektyw i innych przepisów prawa krajowego.

Szczególnym przypadkiem tego rodzaju sytuacji będą sprawy wynikające ze stania się przez Polskę członkiem Unii Europejskiej. Dyrektywy zbudowane są na zasadzie ścisłej współpracy organów regulacyjnych danego kraju (odpowiedzialnych za realizację wyliczonych w dyrektywach zadań) tak z organami Unii, jak i z organami regulacyjnymi innych państw członkowskich zarówno pojedynczo, jak i w ramach ciała łączącego wszystkie te organa. To z kolei wymagać będzie nałożenia na krajowe organa regulacyjne odpowiednich obowiązków, a jednocześnie nadanie im odpowiednich uprawnień, na przykład do udzielania informacji. Nie są to kwestie dotyczące tylko i wyłącznie sieci i usług komunikacji elektronicznej, lecz mają one charakter ogólniejszy. Nie zostały one jednak jeszcze systematycznie uregulowane, co może doprowadzić do sytuacji, że w momencie pisania ustawy nie będzie wiadomo, czy i w jakim stopniu owe ogólniejsze uregulowania będą wystarczające z punktu widzenia zapisów implementowanych dyrektyw.

Operacjonalizacji wymaga także język, jakim napisane są dyrektywy. Na przykład w wielu miejscach mowa jest tam o tym, do czego państwa członkowskie mają zachęcać. Na pewno dużo zależeć będzie od tego, do czego się będzie zachęcać, ale jakieś ogólne zasady zachęcania być może warto będzie sformułować.

Pozostaje wreszcie kwestia oceny – i ewentualnie zwiększenia – skuteczności już istniejących instytucji i procedur. Na przykład, dyrektywy mówią o konieczności wprowadzenia „skutecznych mechanizmów odwoławczych” od decyzji organów regulacyjnych. W Polsce od każdej decyzji administracyjnej – czyli także od każdej decyzji wydawanej przez organa regulacyjne – przysługuje odwołanie. Czy istniejące w tym zakresie mechanizmy są jednak naprawdę skuteczne? Proces implementacji nowych dyrektyw nie będzie kompletny bez rozważenia tego rodzaju zagadnień i podjęcia odpowiednich kroków w celu zaradzenia zidentyfikowanym w ich zakresie problemom.

Poniżej przedstawione są uwagi odnoszące się do poszczególnych artykułów każdej z czterech dyrektyw pakietu o komunikacji elektronicznej:

- dyrektywy ramowej,
- dyrektywy o autoryzacji,
- dyrektywy o usłudze powszechnej i
- dyrektywy o dostępie i *interconnection*.

3.1. Dyrektywa ramowa

1. Art. 3 mówi: „Państwa Członkowskie zapewnią, aby **każde z zadań powierzonych krajowym organom regulacyjnym na mocy niniejszej dyrektywy i dyrektyw specjalnych było realizowane przez właściwy organ.**” W Polsce istnieją już organa regulacyjne realizujące przynajmniej niektóre z zadań, o których mówią dyrektywy, a jednocześnie zadania wykraczające poza zakres dyrektyw. Krytyczna i otwarta ocena istniejących struktur regulacyjnych i interakcji między nimi powinna stać się punktem wyjścia to rozważenia, jak implementować przepisy dyrektyw mówiące o krajowych organach regulacyjnych. Na tej podstawie oraz biorąc pod uwagę inne cele polityki państwa w zakresie sieci i usług komunikacji elektronicznej oraz ich „zawartości” podjęte będą musiały zostać decyzje dotyczące przede wszystkim tego, czy ma to być jeden organ, czy więcej? Jeśli więcej niż jeden, to jak podzielić te zadania, o których mówią dyrektywy? Zdecydowana musi zostać również struktura tego (tych) organu (ów) oraz jego (ich) umiejscowienie w stosunku do innych organów państwa, rządu i administracji, a zwłaszcza KRRiT

Aczkolwiek zagadnienia – umownie mówiąc – związane z „zawartością” i jej regulacją pozostają poza zakresem tematycznym dyrektyw i ich implementacji, to wiele przemawia za tym, aby ze względu na ścisły związek sieci i usług łączności elektronicznej z „za-

wartością” rozpowszechnianą za ich pośrednictwem powstał w Polsce jeden, zintegrowany urząd regulacyjny obejmujący swoją jurysdykcją całość zagadnień związanych z komunikacją elektroniczną, czyli sieci, usługi i „zawartość”. Urząd taki można by umownie nazwać **Krajową Radą Radiofonii Telewizji i Telekomunikacji (KRRTiT)** lub np. **Urzędem Regulacji Komunikacji Elektronicznej (UREK)**. Z drugiej strony, konstytucyjny charakter Rady nakłada spore ograniczenia, jeśli chodzi o proponowanie zupełnie nowych struktur. Wydaje się jednak, że istniejące struktury mogą być tak zmodyfikowane, aby pojawiła się nadzieja na sprostanie nowym wyzwaniom.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby uczynienie Rady organem regulacyjnym komunikacji elektronicznej, a następnie przyznanie jej do pomocy urzędu opartego na połączonych strukturach biura Rady i Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (struktury pocztowe trzeba będzie w tej sytuacji usamodzielnic). W ten sposób zniknąłby, przynajmniej do pewnego stopnia problem współpracy między poszczególnymi organami regulacyjnymi, która ma zostać zapewniona zgodnie z art. 3 (4) Dyrektywy.

Skuteczne funkcjonowanie takiej struktury wymagać będzie zmian w samej Radzie. Kierunek, w jakim tego rodzaju zmiany powinny pójść, wyznaczony jest przez ten sam art. 3 Dyrektywy ramowej, gdzie mowa jest o tym, że organ regulacyjny ma być niezależny i wykonywać swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. Pojęcia te trzeba będzie skonkretyzować w oparciu o dotychczasowe doświadczenia tak samej Rady, jak i najpierw URT, a obecnie URTiP.

2. Art. 8, zwłaszcza (2) – (4), wylicza **cele polityki państwa dotyczącej komunikacji elektronicznej i jej regulacji oraz zasady tej regulacji**. Cele te powinny być w całości włączone do ustawy. Jednocześnie jednak należy się bardzo poważnie zastanowić nad tym, jak uczynić treść tych trzech ustępów podstawą prawną do działań podejmowanych przez organ regulacyjny. Specyfika polskiego systemu prawnego może nastroczać tutaj poważne trudności, ale za wszelką cenę należy uniknąć sytuacji, w której do ustawy wpisywane są przepisy bez praktycznego znaczenia, a jednocześnie brak jest zasad ukierunkowujących politykę regulacyjną.

3. Ten sam art. 8, w (1) mówi: „**Krajowe organa regulacyjne mogą przyczynić się w ramach ich kompetencji do zapewnienia wprowadzenia w życie (realizacji) polityk mających na celu propagowanie różnorodności kulturowej i językowej jak również pluralizmu medialnego.**” Ponieważ niniejsza propozycja stanowiska opowiada się za powstaniem jednego urzędu regulacyjnego, obejmującego swoją jurysdykcją całość zagadnień dotyczących komunikacji elektronicznej, to siłą rzeczą urząd taki, realizując swoje funkcje dotyczące „zawartości”, będzie się przyczyniał do propagowania

„różnorodności kulturowej i językowej jak również pluralizmu medialnego”. Problemu, czy korzystać z danej przez ten zapis możliwości jednak w ten sposób się nie zlikwiduje, bowiem rozstrzygnięcia wymagać będzie to, czy propagowanie to powinno się również odbywać w procesie regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej. Pomimo ścisłego związku sieci i usług z „zawartością”, z natury owego propagowania wynika, że powinno ono się raczej dokonywać tylko i wyłącznie w procesie regulowania „zawartości”. Uniknie się dzięki temu używania w tej sferze regulacji mniej ostrych pojęć, a tym samym i ryzyka bycia posądzonym o arbitralność.

4. Art. 9 (3) mówi: „**Państwa Członkowskie mogą wprowadzić uregulowania, na mocy których przedsiębiorstwa będą mogły dokonać przeniesienia praw do wykorzystania częstotliwości radiowych na rzecz innych przedsiębiorstw.**” Wypowiadanie się w sprawie wszystkich częstotliwości, w stosunku do których prawa korzystania mogłyby być teoretycznie przeniesione, wykraczałoby poza ramy wyznaczone niniejszej propozycji stanowiska, ale chociaż tego rodzaju przenoszenie w zasadzie sprzyja efektywnemu – z ekonomicznego punktu widzenia – wykorzystaniu tych rzadkich zasobów, to **w przypadku częstotliwości obecnie używanych do transmisji programów radiowych i telewizyjnych skorzystanie z możliwości stwarzanych przez dyrektywę nie wydaje stosowne**. W związku z tym, **nowa ustawa powinna rozróżniać między poszczególnymi prawami do wykorzystania częstotliwości radiowych w zależności od tego, czy są one wykorzystywane do tradycyjnie rozumianej radiofonii i telewizji czy też nie**. Możliwe jednak byłoby również rozwiązanie tych kwestii w taki sposób, że wprowadzenie sama możliwość przenoszenia prawa do korzystania zostałaby stworzona (pod odpowiednimi warunkami i przy zachowaniu odpowiednich procedur), ale jedną z zasad polityki regulacyjnej w tym zakresie byłoby z góry zapowiedziane blokowanie tego rodzaju prób w stosunku do częstotliwości broadcastingowych.

5. Art. 18 mówi o **współdziałaniu cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych**. Aby zachęcać do swobodnego przepływu informacji, pluralizmu medialnego oraz różnorodności kulturalnej, państwa członkowskie mają zachęcać:

(a) dostawców cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych, które mają być rozpowszechniane wśród obywateli Wspólnoty na cyfrowych interaktywnych platformach telewizyjnych, niezależnie od trybu transmisji, do wykorzystywania otwartego interfejsu programowania aplikacji (API);

(b) dostawców zaawansowanego technologicznie cyfrowego sprzętu telewizyjnego używanego do odbioru cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych na cyfrowych interaktywnych platformach telewizyjnych do zgodności z otwartym interfejsem programowania aplikacji, zgodnie

z minimalnymi wymogami dotyczącymi norm lub specyfikacji (art. 18 (1)).

Państwa członkowskie mają również zachęcać właścicieli interfejsów programowania aplikacji do udostępniania, na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach i w zamian za odpowiednie wynagrodzenie, wszelkich informacji niezbędnych dla umożliwienia dostawcom cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych świadczenia wszystkich usług wspomaganych przez interfejs programowania aplikacji w sposób w pełni funkcjonalny (art. 18 (2)).

Wprawdzie artykuł ten mówi tylko o zachęcaniu, ale kwestie w nim poruszone mają tak bardzo kluczowe znaczenie, że ustawa powinna chyba po prostu narzucać tego rodzaju rozwiązania. Przyczyni się to do przyspieszonego rozwoju tego rodzaju usług, a zarazem zapobiegnie niepotrzebnemu duplikowaniu wysiłków w dziedzinie infrastrukturalny i oprogramowania.

6. Art. 20 (2) mówi: „Państwa Członkowskie mogą wprowadzić przepis umożliwiający krajowym organom regulacyjnym **wydanie odmowy rozstrzygnięcia sporu** w drodze wiążącej decyzji w przypadku gdy istnieje inny mechanizm, łącznie z mediacją, który w lepszy sposób może się przyczynić do rozstrzygnięcia sporu na czas zgodnie z przepisami art. 8.” Tego rodzaju inne mechanizmy powinny zostać wprowadzone, a wśród nich mediacja, bowiem odpowiednio stosowane mogą się one rzeczywiście przyczynić do lepszego i efektywniejszego rozstrzygnięcia sporów. Z drugiej strony, wydanie odmowy rozstrzygnięcia sporu nie może być standardowym rozwiązaniem, umożliwiającym (czasowe) uciekanie od odpowiedzialności organu uprawnionego do rozstrzygnięcia sporów. Jedynym skutkiem stosowania tego rodzaju mechanizmów byłoby opóźnienie rozstrzygnięcia, ze szkodą dla strony, która okaże się pokrzywdzona. Aczkolwiek od wydania odmowy rozstrzygnięcia sporu jako decyzji administracyjnej na pewno będzie można się odwołać, ale nie jest to wystarczająco szybka procedura i stąd też, jeśli wprowadzony zostanie zapis umożliwiony art. 20 (2), to trzeba będzie opatrzyć go zastrzeżeniem, aby wydanie odmowy rozstrzygnięcia sporu w drodze wiążącej decyzji odbywało się tylko i wyłącznie za zgodą zainteresowanych stron, a w mediacji brali udział upoważnieni przedstawiciele urzędu regulacyjnego, którzy w przypadku przejawów braku dobrej woli ze strony zainteresowanych stron mieliby prawo przerwać alternatywne sposoby rozwiązywania problemów przed upływem wyznaczonego dla nich czasu.

7. W ramach **kwestii ogólniejszych**, które dotyczą komunikacji elektronicznej, ale nie tylko i stąd też istnieją wątpliwości, czy kwestie te powinny być regulowane właśnie w ustawie o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej, na szczególną uwagę zasługują następujące zagadnienia, o których mówią następujące artykuły Dyrektywy ramowej:

- art. 3 (4) – **współpraca między organami regulacyjnymi**: nawet jeśli powstanie – a powinien powstać – jeden organ regulacji komunikacji elektronicznej, do rozwiązania pozostanie kwestia współpracy z organem antymonopolowym, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów; powinno się chyba jakoś tę współpracę dookreślić, przynajmniej proceduralnie, tak aby wyeliminować z góry zarówno walkę o zajęcie się jakąś sprawą, jak i uciekanie od zajęcia się nią;

- art. 4 (1) wymaga od państw członkowskich, aby stworzyły „**skuteczne mechanizmy, na mocy których każdy użytkownik lub przedsiębiorstwo (...) będzie miał prawo do odwołania się do organu apelacyjnego**” – w Polsce oczywiście istnieje na mocy kpa prawo odwołania się od każdej decyzji administracyjnej, co mogłoby oznaczać, że wymóg dyrektywy jest spełniony. Istnienie odpowiednich procedur nie oznacza jednak ich skuteczności, zwłaszcza w praktyce – procedury te muszą być sprawne, a jednocześnie muszą istnieć środki przeciwdziałania przeciąganiu ich w nieskończoność;

- art. 5 (1) nakłada na państwa członkowskie obowiązek „zapewnienia, że przedsiębiorstwa (...) **dostarczą wszelkich informacji**.” Niesłuchanie trudna do dookreślenia, a jednocześnie posiadająca kluczowe znaczenie jest w tym kontekście kwestia „**tajemnicy handlowej**” (art. 5 (3)) i chociaż trudno będzie z góry określić, jakie informacje podpadają pod to pojęcie, to konieczne jest wprowadzenie procedur, które umożliwiłyby rozstrzygnięcie sporów między organami regulacyjnymi i przedsiębiorstwami i równoważyły komercyjne interesy tych ostatnich z wymogami przejrzystości procesu regulacyjnego. Rozstrzygnięcia wymaga również kwestia, czy, jeśli regulator ma podać powody uzasadniające żądanie podania informacji, to czy ktoś może je uznać za niewystarczające i odwołać się od takiego żądania?

- art. 5 (4) – **publiczny dostęp do informacji** – wchodzi obecnie w życie ustawa regulująca te kwestie i na pewno minie sporo czasu, zanim będzie można oceniać jej funkcjonowanie w sferze regulacji w ogóle i w sferze regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej. Tym niemniej jednak, o ile jest to możliwe, postulowana ustawa powinna przynajmniej podkreślić wagę tego instrumentu przejrzystości regulacji oraz usprawniania funkcjonowania poszczególnych rynków;

- art. 6 – wszystkie decyzje, które mają znaczny wpływ na rynki relewantne, winny być **konsultowane z zainteresowanymi stronami**. Jedną z cech dobrej regulacji, a jednocześnie jedną z determinant jej skuteczności i efektywności jest przejrzystość jej funkcjonowania – zarówno regulator jak i regulowani muszą znać swoje argumenty i odpowiedzi na nie drugiej strony, tak aby konsultacje nie były pustym rytuałem. Otwarta debata jest również *conditio sine qua non* wypracowywania optymalnych rozwiązań i równoważenia często sprzecznych interesów. Należy opublikować tryb konsultacji

i utworzyć jeden punkt informacyjny. Wyniki muszą być podawane do publicznej wiadomości, z zastrzeżeniem informacji poufnych (tajemnic handlowych). Dotyczy to jednak na pewno nie tylko sieci i usług komunikacji elektronicznej;

- art. 11 – stwierdzenie, że problem jest szerszy niż tylko kwestie związane z komunikacją elektroniczną dotyczy również **prawa drogi**. Z jednej strony, kwestia ta z pewnością wymaga uregulowania ogólniejszego niż tylko dla komunikacji elektronicznej, z drugiej strony nawet jeśli by przyjąć przepisy dyrektywy ramowej jako punkt wyjścia do owych szerszych uregulowań, to nie ulega wątpliwości, że muszą one zostać o wiele bardziej rozbudowane i uszczegółowione;

- art. 12 – **wspólna lokalizacja i wspólne korzystanie z urządzeń** – przynajmniej w tych kwestiach, które mają zastosowanie do tradycyjnie rozumianej radiofonii i telewizji na pewno warto tego rodzaju działania popierać, pamiętając jednak, że zbyt bliska współpraca przedsiębiorstw, które ze sobą konkurują lub mają konkurować może w pewnych sytuacjach doprowadzić do zawierania przez nie mniej lub bardziej sformalizowanych, antykonkurencyjnych porozumień.

3.2. Dyrektywa o autoryzacji

1. Art. 3 (2) mówi, że „*Od danego operatora można żądać dokonania notyfikacji, ale nie uzyskania jednoznacznej decyzji lub innego aktu administracyjnego od krajowego organu regulacyjnego, przed rozpoczęciem wykonywania uprawnień wynikających z zezwolenia.*” Jak wynika z innych artykułów tej dyrektywy, na przykład art. 9 i 10 (1), istnienie notyfikacji na pewno ułatwia funkcjonowanie całego tego systemu i trudno jest sobie wyobrazić ekwiwalentne rozwiązania. Wprowadzenie tego obowiązku nie może jednak otwierać furty do interwencji biurokratycznej, pozwalającej na arbitralne decydowanie *ex post*, czy miała miejsce ważna notyfikacja lub nadmiernie obciążającej przedsiębiorców dokumentowaniem danych zawartych w notyfikacji (same dane, jakich można wymagać są określone w dyrektywie). W ustawie lub w rozporządzeniu wykonawczym do niej dookreśleniu powinna więc ulec kwestia formy, formularza itd. Wykorzystanie do notyfikacji Internetu jest na pewno warte zalecenia.

2. **System zezwoleń i zgłoszeń**, o których mowa w Ustawie o radiofonii i telewizji, powinien zostać dostosowany do tego nowego systemu, a wprowadzanie w życie przepisów tej dyrektywy mogłoby być okazją do systematycznego zrewidowania całego tego systemu. W szczególności, zgodnie z art. 5, rewizji poddane powinny zostać zasady funkcjonowania – z indywidualnymi prawami lub bez – operatorów broadcastingowych systemów transmisyjnych i dystrybucyjnych, tak aby zostały one dostosowane do struktury: ogólne zezwolenie – prawo do korzystania.

Ogólne zezwolenia i związane z nimi wymogi będą natomiast musiały uwzględniać specyfikę radiofonii i telewizji. W takim stopniu, w jakim zezwolenia dla nadawców zawierają w sobie przedziały częstotliwości, będą one musiały być w tej części zgodne z ogólniejszymi, ustanawianymi w procesie implementacji zasadami udzielania praw do korzystania.

3. Ten sam art. 5, w (2) mówi o przyznawaniu **praw użytkownika na czas oznaczony** i stwierdza, że „długość tego okresu winna odpowiadać charakterowi danej usługi.” Odpowiedzenia wymagać więc będzie następujące pytanie: jeśli usługą tą jest transmisja programów radiowych i telewizyjnych, to jaka długość okresu, na który przyznaje się prawo użytkownika, odpowiada charakterowi takiej usługi? Pod uwagę wzięte powinny zostać dotychczasowa praktyka i jej uzasadnienie oraz dotychczasowe doświadczenia, tak krajowe, jak i z państw członkowskich, oraz przepis z (5) tego samego artykułu, który mówi o „określaniu ilości praw użytkownika, jakie mogą zostać przyznane”, bowiem tego właśnie wymaga zapewnianie efektywnego wykorzystania częstotliwości, na których obecnie nadawane są programy radiowe i telewizyjne, zgodnie z art. 7 (zob. poniżej).

4. Art. 7 mówi o **procedurze ograniczania liczby praw użytkownika, które mają zostać przyznane dla częstotliwości radiowych** – wydaje się, że możliwe są dwa podejścia, a dyrektywa – przynajmniej w tym artykule – nie przesądza, które z nich należałoby wybrać: albo uznać status quo i potem zacząć stosować nowe procedury dla nowych praw użytkownika, albo rewizja wszystkiego w jakimś rozsądnym okresie czasu, przy zachowaniu praw nabytych. Ta druga opcja wydaje się bardziej atrakcyjna, ale jej realizacja, szczególnie przy konieczności zachowania praw nabytych może okazać się dość skomplikowana. Kompromisowym rozwiązaniem byłoby pełne przechodzenie przez przewidziane procedury w momencie, gdy dane prawa użytkownika wygasają.

5. W tym samym artykule dopuszczone są **dwie możliwości przydzielania ograniczonych praw**: *competitive or comparative selection procedures*. Jeśli *competitive* miałyby oznaczać jednowymiarowe aukcje, w których zwycięża ten, kto da więcej, to w kwestii częstotliwości, na których obecnie nadawane są programy radiowe i telewizyjne należałoby się z góry opowiedzieć za *comparative selection procedures* czyli procedurami, w ramach których dokonywana jest jakościowa ocena ofert. Ponieważ ich praktyczne zastosowanie nigdy nie jest wolne od kontrowersji, kryteria mogłyby zostać każdorazowo poddane pod publiczną dyskusję wszystkich zainteresowanych stron, co jednocześnie pozwoliłoby państwu na otwarte sformułowanie swojej polityki w danym przypadku.

6. Art. 10 mówi o kwestiach związanych z **rozmaitymi naruszeniami zarówno warunków ogólnych autoryzacji, jak i praw użytkownika** oraz sposobami reagowania na

nie, włączając w to nakładanie kar. Nie chodzi tu o żaden nadmierny rygorizm, ale regulator powinien opowiadać się za skorzystaniem z możliwości nakładania kar, przy jednoczesnym zapewnieniu skuteczności mechanizmów odwoławczych i zapobieganiu ich nadużywaniu. Szczególnie ważny jest art. (6), zgodnie z którym „w przypadku poważnego i ciągłego uchybienia wymogom określonym w ogólnym zezwoleniu, prawach użytkownika lub szczególnych obowiązków (...) krajowe organa regulacyjne będą mogły **zakazać** przedsiębiorstwu dalszego świadczenia dostępu do sieci lub usług albo będą mogły zawiesić lub cofnąć prawo użytkownika.” Implementując ten ustęp należy pamiętać, że forma wyrażenia tej możliwości uległa tutaj zmianie: to organa regulacyjne będą mogły, czyli prawo musi im tę możliwość stworzyć.

7. Art. 12 mówi o „**opłatach administracyjnych**” – w ostatecznym rozrachunku chodzi tu o sposób finansowania organów regulacyjnych, w której to sprawie konieczny jest kompromis między zapewnieniem wystarczającej ilości środków organowi regulacyjnemu, a nie obciążaniem zbyt wielu przedsiębiorców i prostotą całego systemu. W każdym razie to, co proponuje dyrektywa w punkcie (a) jest dość skomplikowane – pozornie eliminuje to miękkie ograniczenia budżetowe, ale nie bardzo pozwala na prowadzenie kosztownych dochodzeń, szkoleń pracowników itp. Artykuł ten nie przesądza konieczności nakładania „opłat administracyjnych”, lecz jedynie próbuje przeciwdziałać próbom uczynienia z nich istotnego źródła wpływów budżetowych. W konsekwencji, rozważając ową szerszą kwestię finansowania krajowych organów regulacyjnych można by podejść do tej kwestii bez przesądzania z góry takich czy innych rozwiązań, a zwłaszcza rozważyć kwestię finansowania ich działalności z budżetu.

3.3. Dyrektywa o usłudze powszechnej

Wąsko rozumianego broadcastingu dotyczą:

- art. 24 o współpracy urzędów telewizji cyfrowej (który należy rozważać wspólnie z Aneksami VI) i
 - art. 31 o obowiązku *must carry*.
- Z kwestii ogólniejszych o charakterze formalnym na uwagę natomiast zasługują:
- art. 33 o konsultacjach i
 - art. 34 o pozasądowym rozstrzygnięciu sporów.

1. Art. 24 nosi tytuł (w tłumaczeniu): **Interoperacyjność konsumenckiego sprzętu telewizji cyfrowej**. Artykuł ten nakazuje państwom członkowskim, aby zapewniły one interoperacyjność konsumenckiego sprzętu telewizji cyfrowej, o której mowa w Aneksie VI do tej dyrektywy. Jak już została na to zwrócona uwaga, główny problem to sposób zapewniania. Zapewnia się na pewno jakimiś środkami prawnymi o odpowiednim stopniu obligatoryjności (i stąd też możliwości egzekwowania) i właśnie tych środków powinno dotyczyć stanowisko.

Sam artykuł jest niesłychanie lakoniczny, Aneks natomiast składa się z dwóch części dotyczących wspólnego algorytmu kodującego i odbiór *free-to-air* oraz interoperacyjności analogowych i cyfrowych odbiorników telewizyjnych.

2. Art. 31 mówi o **obowiązku must carry**: „Państwa Członkowskie mogą nałożyć rozsądne obowiązki *must carry* dotyczące transmisji określonych radio and television broadcast channels and services na przedsiębiorstwa w ich jurysdykcji udostępniające sieci komunikacji elektronicznej wykorzystywane do dystrybucji przekazu radiowego i telewizyjnego (radio and television broadcast) dla publiczności tam, gdzie znacząca liczba użytkowników końcowych korzysta z tych sieci jako swojego głównego środka odbioru przekazu radiowego i telewizyjnego. Takie zobowiązania będą nakładane tylko tam, gdzie będą one konieczne do osiągnięcia dokładnie zdefiniowanego celu interesu publicznego i będą one proporcjonalne i przejrzyste. Obowiązki te będą poddawane okresowym przeglądom” (art. 31 (2)).

Jak zwykle w przypadku przepisów, które dają państwom członkowskim pewne możliwości, a nie nakładają na nie określonych obowiązków, pojawia się kwestia, czy z tych możliwości należy skorzystać, a jeśli tak, to w jaki sposób? Dodatkowa komplikacja ma swoje źródło w ust. 2 tego artykułu, gdzie czytamy: „Ani paragraf 1 niniejszego artykułu ani art. 3(2) Dyrektywy 2002/19/EC (Dyrektywa o dostępie) nie naruszają zdolności Państw Członkowskich do określania odpowiednich wynagrodzeń, jeśli są one w ogóle wprowadzane, w związku ze środkami podejmowanymi zgodnie z niniejszym Artykułem, zapewniając równocześnie, iż w podobnych warunkach nie zachodzi dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorstw udostępniających sieci komunikacji elektronicznej. Tam gdzie wprowadzone jest wynagrodzenie, Państwa Członkowskie zapewnią, że ma to miejsce zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.” Niestety, ze sposobu, w jaki wprowadzona jest możliwość odpłatności (sama w sobie uwarunkowana wprowadzeniem najpierw obowiązku *must carry*) nie wynika, kto komu ma płacić i jak te ewentualne opłaty powinny być ustalane? Wydaje się, że ci, którzy korzystają z wprowadzenia obowiązku *must carry* powinni płacić tym, na których ten obowiązek jest narzucony.

Wszystko to prowadzi do dość skomplikowanego drzewa decyzyjnego:

- czy wprowadzać obowiązek *must carry*?
- czy jego realizację wiązać z opłatami?
- jakie i jak ustalone powinny one być? oraz
- komu uiszczać?

Na jego podstawie można zaproponować następujący zestaw uregulowań: ponieważ obowiązkowi *must carry*,

czyli obowiązkowi bycia oferowanym podlegać będą jedynie nadawcy publiczni, finansowani ze środków publicznych, formą płacenia przez tego rodzaju nadawców za reemisję podlegających temu obowiązkowi programów byłoby pokrycie przez tych nadawców zobowiązań związanych z prawami autorskimi i pokrewnymi.

3. Art. 33 mówi o **konsultacjach z zainteresowanymi stronami**. Państwa członkowskie mają zapewnić, „*iz do takiego stopnia, do jakiego jest to stosowne, krajowe organa regulacyjne wezmą pod uwagę stanowiska użytkowników oraz konsumentów (włączając w to, w szczególności, użytkowników niepełnosprawnych), producentów, przedsiębiorstwa udostępniające sieci i/lub usługi komunikacji elektronicznej, w kwestiach odnoszących się do wszelkich praw użytkownika i konsumenta dotyczących publicznie dostępnych usług komunikacji elektronicznej, w szczególności gdy te kwestie mają znaczący wpływ na rynek*” (art. 33 (1)). I dalej, w (2): „*Tam, gdzie jest to stosowne, zainteresowane strony mogą wypracować, pod kierunkiem krajowych organów regulacyjnych, mechanizmy angażujące konsumentów, grupy użytkowników i usługodawców, mające na celu poprawę ogólnej jakości świadczenie usług poprzez, między innymi, przygotowanie i monitorowanie kodeksów postępowania i standardów działalności.*” Na pewno jest tu więcej detalicznej telekomunikacji niż broadcasting, ale mechanizmy konsultacyjne są na pewno częścią systemu efektywnej regulacji. Można jednak dać telewizjom i radiosłuchaczom szansę wypowiedzenia się w ten sposób również na temat tego, jaka powinna być i ile telewizji publicznej i publicznego radia? Czy ma być abonament? Jak mają być wykorzystywane wpływy z niego?

4. Art. 34 mówi o **pozasądowym rozwiązywaniu sporów**. Zgodnie z nim, państwa członkowskie mają zapewnić, że „*przejrzyste, proste i niekosztowne procedury pozasądowe są dostępne dla zajmowania się rozstrzygnięciem sporów z udziałem konsumentów, w sprawach objętych zakresem niniejszej Dyrektywy. Państwa Członkowskie wprowadzą odpowiednie środki, by zapewnić, że takie procedury umożliwią rozstrzygnięcie sporów w sposób sprawiedliwy i sprawny, oraz mogą [Państwa Członkowskie], tam, gdzie jest to uzasadnione, ustanowić system zwrotów i/lub rekompensat. Państwa Członkowskie mogą rozciągnąć te zobowiązania tak, by objęły one spory z udziałem innych użytkowników*” (art. 34 (1)). Znowu, tak jak w przypadku powyższego artykułu oraz jak w przypadku sporów, o rozstrzygnięciu których mówią przepisy Dyrektywy ramowej, sposoby rozwiązywania sporów między service providerami (w tym operatorami telewizji satelitarnej i kablowej) a ich klientami (abonentami) są częścią systemu efektywnej regulacji i o usprawnienie i efektywność tego rodzaju mechanizmów w ostateczności tutaj chodzi. Dyrektywa jedynie wyznacza warunki brzegowe i pokazuje możliwe kierunki poszukiwań konkretnych rozwiązań.

3.4. Dyrektywa o dostępie i interconnection

Jak to wynika z definicji zawartych w art. 2 dyrektywy, pojęcie interconnection – (wzajemnego) połączenia sieci – dotyczy chyba jednak wyłącznie telekomunikacji, podczas gdy pojęcie dostępu dotyczy obu branż komunikacji elektronicznej. W konsekwencji stanowisko regulatora powinno się skoncentrować na dostępie, który w art. 2 dyrektywy jest – w poprawionym tłumaczeniu! – zdefiniowany jest następująco:

„*dostęp*” oznacza udostępnianie udogodnień (facilities) i/lub usług innemu przedsiębiorcy, na określonych warunkach, na zasadzie wyłączności lub nie, w celu świadczenia usług komunikacji elektronicznej. Obejmuje on między innymi: dostęp do elementów sieci i związanych z nimi udogodnień, co może wiązać się z podłączeniem urządzeń (equipment), za pomocą przewodów lub bezprzewodowo (fixed or non-fixed means) (w szczególności obejmuje to dostęp to pętli lokalnej oraz udogodnień i usług niezbędnych świadczenie usług przy użyciu pętli lokalnej), dostęp do fizycznej infrastruktury, w tym budynków, kanalizacji (telekomunikacyjnej) i masztów; dostęp do odpowiednich systemów software’owych, w tym do systemów wsparcia operacyjnego, dostęp do translacji numerów albo systemów zapewniających ekwiwalentną funkcjonalność, dostęp do sieci stacjonarnych i ruchomych, a w szczególności w celu roamingu, **dostęp do systemów warunkowego dostępu dla usług telewizji cyfrowej**, dostęp do usług sieci wirtualnych;

Dalej w tym samym artykule znajdujemy jeszcze jedną „broadcastingową” definicję:

„*usługa telewizji szerokoekranowej*” oznacza usługę telewizyjną, na którą składają się całkowicie lub częściowo programy wyprodukowane oraz przygotowane do nadania w formacie „szeroki ekran” o pełnej wysokości (full height). W odniesieniu do usług telewizji szerokiego ekranu, współczynnik kształtu 16:9 jest formatem odniesienia.

W dyrektywie mowa jest zarówno o specyficznie *broadcastingowym* dostępie, jak i o ogólnych zasadach dostępu, które mają również zastosowanie do *broadcastingowych* sieci i usług komunikacji elektronicznej.

Autorzy proszą o przesyłanie uwag i komentarzy oraz propozycji związanych z Raportem w formie pisemnej na adres:

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą
Skwer Kardynała S. Wyszyńskiego 9
01-015 Warszawa
e-mail: dwz@krrit.gov.pl

z dopiskiem „Phare 2001”

w terminie do 31 grudnia 2003 roku

NOTATKI
