

**Tekst opracowany przez KRRiT w celu
przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów na
podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji i
przyjęty przez Międzyresortowy Zespół do spraw
Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji
w dniu 26 sierpnia 2005 r.**

**STRATEGIA PAŃSTWA POLSKIEGO
W DZIEDZINIE
MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH
NA LATA 2005-2020**

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Warszawa, sierpień 2005 r.

SKRÓCONY SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	10
CZĘŚĆ 1. POLITYKA PAŃSTWA W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH	13
CZĘŚĆ 2. CELE OPERACYJNE ORAZ METODY ICH REALIZACJI	21
ZAŁĄCZNIK A. PODSUMOWANIE PROPOZYCJI I ROZWIĄZAŃ PRZEDSTAWIONYCH W STRATEGII	
ZAŁĄCZNIK B. KRÓTKI OPIS POLSKIEGO RYNKU RADIA I TELEWIZJI	
ZAŁĄCZNIK C. HARMONIZACJA STRATEGII PAŃSTWA POLSKIEGO W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH NA LATA 2005-2020 Z INNYMI STRATEGIAMI I PLANAMI PAŃSTWA	
ZAŁĄCZNIK D. PRZESŁANKI I ZAŁOŻENIA POLITYKI PAŃSTWA W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH	
ZAŁĄCZNIK E. ZAŁOŻENIA PROCEDURY KONCESYJNEJ	
ZAŁĄCZNIK F. SŁOWNICZEK ZASTOSOWANYCH SKRÓTÓW I TERMINÓW SPECJALISTYCZNYCH	

SZCZEGÓŁOWY SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	10
CZĘŚĆ 1. POLITYKA PAŃSTWA W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH	13
Rozdział 1.1. Pojęcie „mediów elektronicznych”	13
Rozdział 1.2. Polityka publiczna i procesy rynkowe – dwie siły napędowe rozwoju mediów elektronicznych	16
Rozdział 1.3. Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych i jej cele strategiczne w kontekście ogólnej strategii rozwoju Państwa Polskiego	19
CZĘŚĆ 2. CELE OPERACYJNE ORAZ METODY ICH REALIZACJI	21
Rozdział 2.1. Model rynku	21
2.1.1. Polityka względem różnych szczebli systemu radiowo-telewizyjnego: krajowego, ponadregionalnego, regionalnego i lokalnego	24
Rozdział 2.2. Ochrona swobody wypowiedzi i informacji w mediach, ich niezależności oraz roli w systemie demokratycznym	26
2.2.1. Ochrona swobody działalności medialnej	26
Dostęp do rynku	26
Strukturalny pluralizm rynku mediów elektronicznych	27
Dostęp do rynku reklamy radiowej i telewizyjnej	30
Prawo autorskie	30
2.2.2. Ochrona niezależności mediów	31
2.2.3. Ochrona demokratycznych funkcji mediów elektronicznych	32

Rozdział 2.3. Konwersja cyfrowa w radiofonii i telewizji	33
2.3.1. Prawna regulacja procesu cyfryzacji i funkcjonowania rynku radiofonii i telewizji cyfrowej oraz konieczność jej uzupełnienia	33
2.3.2. Konieczne rozstrzygnięcia związane z rozpoczęciem i przeprowadzeniem procesu konwersji	38
2.3.3. Wdrażanie strategii	43
Mechanizmy konsultacji	43
Kampania informacyjno-promocyjna	44
2.3.4. Koszty konwersji oraz ewentualne formy wsparcia	44
2.3.5. Radiofonia cyfrowa	46
Rozdział 2.4. Ochrona pluralizmu oferty programowej	47
2.4.1. Pluralizm mediów	47
Programowa polityka koncesyjna	47
2.4.2. Nadawcy społeczni	50
2.4.3. Ochrona mediów lokalnych	50
Określenie cech i wymogów, jakie powinien spełniać program lokalny	51
Reklama lokalna	51
Tworzenie oraz działalność sieci	51
2.4.4. Ochrona dostępu mniejszości narodowych i etnicznych do mediów elektronicznych	52
Rozdział 2.5. Udział Polski w kształtowaniu międzynarodowej polityki medialnej	54
2.5.1. Polityka audiowizualna Unii Europejskiej	54
Grupa ds. polityki audiowizualnej	54
Komitet Kontaktowy ds. Dyrektywy „Telewizja bez granic”	55
Komitet ds. implementacji Programu MEDIA Plus i Media Szkolenie	55
Stała grupa składająca się z przedstawicieli krajowych regulatorów audiowizualnych oraz Komisji Europejskiej	56
2.5.2. Polska a działalność Rady Europy w dziedzinie mediów	56
2.5.3. Udział w negocjacjach w WTO	57
2.5.4. Prace UNESCO nad stworzeniem konwencji o różnorodności kulturalnej	57

Rozdział 2.6. Działania na rzecz rozwoju produkcji audiowizualnej w Polsce: produkcja telewizyjna, rozwój sektora produkcji niezależnej	58
2.6.1. Nowe źródła finansowania produkcji telewizyjnej	58
Środki niezbędne na wkład własny do programów europejskich w sferze produkcji i dystrybucji audiowizualnej	58
System ułatwień bankowych dla podmiotów finansujących produkcję telewizyjną	59
Uruchomienie funduszy regionalnych	59
2.6.2. Promocja działań proeksportowych w zakresie produkcji telewizyjnej	60
2.6.3. Wspieranie sektora produkcji niezależnej	60
Wprowadzenie „kodeksów dobrej praktyki” w relacjach nadawca – producent	60
Rozstrzygnięcie kwestii praw majątkowych producentów	61
Określenie udziału produkcji niezależnej w kwocie produkcji pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla publicznych i koncesjonowanych nadawców telewizyjnych, w tym określenie gatunków produkcji niezależnej pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla nadawcy publicznego	63
Troska o zrównoważony rozwój sektora produkcji niezależnej	63
2.6.4. Promocja dzieł telewizyjnych pierwotnie wytworzonych w języku polskim	64
2.6.5. Wykorzystywanie nowych technologii jako nośnika informacji i wartości o charakterze kulturalnym	64
Rozdział 2.7. Radiofonia i telewizja publiczna	65
2.7.1. Nadawcy publiczni w świetle ustawy o radiofonii i telewizji	65
2.7.2. Forma prawna, system zarządzania i struktura instytucjonalna nadawców publicznych	67
Struktury zarządzania radiofonii i telewizji publicznej	69
Struktura instytucjonalna publicznego radia i telewizji	70
Wariant 1 ustroju radia publicznego – stan obecny	71
Wariant 2 – połączenie spółek regionalnych w jeden organizm poprzez utworzenie spółki Polskie Radio Regionalne S.A.	72
Wariant 3 – scalenie radia publicznego	74
2.7.3. Licencja programowa i „skwitowanie programowe”	76
2.7.4. Kontrakt służby publicznej	78

2.7.5. Zasady finansowania nadawców publicznych	80
Zasady poboru opłat abonamentowych	81
Dotacje budżetowe	84
Ograniczenie przychodów z reklamy i sponsoringu nadawców publicznych	84
2.7.6. Inne zmiany w prawie polskim sprzyjające realizacji zadań przez radiofonie i telewizję publiczną	85
Rozdział 2.8. Organ regulacyjny w zakresie mediów elektronicznych oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej -----	86
2.8.1. KRRiT w świetle przepisów konstytucyjnych i ustawowych	86
Obowiązki KRRiT w zakresie określania koncesyjnych wymogów programowych	87
Obowiązki KRRiT w zakresie nadzoru nad stosunkami właścicielskimi	89
2.8.2. Pożądany kształt i rola organu regulacyjnego w dziedzinie mediów elektronicznych w świetle konwergencji technologicznej	91
Wariant 1: organ wieloosobowy	93
Wariant 2: organ jednoosobowy	94
Wariant 3: organ jednoosobowy współpracujący z radą ds. radiofonii i telewizji	95
Rozdział 2.9. Promocja bezpiecznego korzystania z Internetu: samoregulacja dostawców treści i usług internetowych w celu ochrony małoletnich i godności ludzkiej w Internecie -----	96
Rozdział 2.10. Zmiany legislacyjne służące realizacji powyższych celów -----	99
Rozdział 2.11. Harmonogram działań -----	120
2.11.1. Harmonogram ramowy	120
2.11.2. Harmonogram szczegółowy	121

**ZAŁĄCZNIK A. PODSUMOWANIE PROPOZYCJI I ROZWIĄZAŃ
PRZEDSTAWIONYCH W STRATEGII**

1. Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych i jej cele strategiczne w kontekście ogólnej strategii rozwoju Państwa Polskiego	A/1
1.1. Pojęcie „mediów elektronicznych”	A/2
1.2. Polityka publiczna i procesy rynkowe – dwie siły napędowe rozwoju mediów elektronicznych	A/2
1.3. Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych i jej cele strategiczne kontekście ogólnej strategii rozwoju Państwa Polskiego	A/3
2. Cele operacyjne oraz metody ich realizacji	A/4
2.1. Model rynku	A/4
2.2. Ochrona swobody wypowiedzi i informacji w mediach, ich niezależności oraz roli systemie demokratycznym	A/4
2.2.1. Dostęp do rynku oraz do reklamy	A/4
2.2.2. Ochrona niezależności mediów	A/6
2.2.3. Ochrona demokratycznych funkcji mediów elektronicznych	A/7
2.3. Konwersja cyfrowa w radiofonii i telewizji	A/7
2.3.1. Prawna regulacja procesu cyfryzacji i funkcjonowania rynku radiofonii i telewizji cyfrowej oraz konieczność jej uzupełnienia	A/7
2.3.2. Konieczne rozstrzygnięcia związane z rozpoczęciem i przeprowadzeniem procesu konwersji cyfrowej	A/8
2.4. Ochrona pluralizmu oferty programowej	A/8
2.4.1. Pluralizm mediów	A/8
2.4.2. Nadawcy społeczni	A/9
2.4.3. Ochrona mediów lokalnych	A/9
2.4.4. Ochrona dostępu mniejszości narodowych i etnicznych do mediów elektronicznych	A/10
2.5. Udział Polski w kształtowaniu międzynarodowej polityki medialnej	A/10
2.6. Działania na rzecz rozwoju produkcji audiowizualnej w Polsce: produkcja telewizyjna, rozwój sektora produkcji niezależnej	A/11
2.6.1. Nowe źródła finansowania produkcji telewizyjnej	A/11

2.6.2.	Promocja działań proeksportowych w zakresie produkcji telewizyjnej	A/11
2.6.3.	Wspieranie sektora produkcji niezależnej	A/11
2.6.4	Promocja dzieł telewizyjnych pierwotnie wytworzonych w języku polskim	A/13
2.6.5.	Wykorzystanie nowych technologii jako nośnika informacji i wartości o charakterze kulturalnym	A/13
2.7.	Radiofonia i telewizja publiczna	A/13
2.7.1.	Przywrócenie nadawcom publicznym zdolności do właściwego wykonywania ich zadań	A/13
2.7.2.	Forma prawna, system zarządzania i struktura instytucjonalna nadawców publicznych	A/13
2.7.3.	Licencja programowa i „skwitowanie programowe	A/15
2.7.4.	Kontrakt służby publicznej	A/16
2.7.5.	Zasady finansowania nadawców publicznych	A/16
2.7.6.	Zmiany w prawie polskim sprzyjające realizacji zadań przez radiofonię i telewizję publiczną	A/18
2.8.	Organ regulacyjny w zakresie mediów elektronicznych	A/18
2.8.1.	KRRiT w świetle przepisów konstytucyjnych i ustawowych	A/18
2.8.2.	Pożądany kształt i rola organu regulacyjnego w dziedzinie mediów elektronicznych w świetle konwergencji technologicznej	A/29
2.9.	Promocja bezpiecznego korzystania z Internetu: samoregulacja dostawców treści i usług internetowych w celu ochrony małoletnich i godności ludzkiej w Internecie	A/21

ZAŁĄCZNIK B. KRÓTKI OPIS POLSKIEGO RYNKU RADIA I TELEWIZJI

ZAŁĄCZNIK C. HARMONIZACJA STRATEGII PAŃSTWA POLSKIEGO W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH NA LATA 2005-2020 Z INNYMI STRATEGIAMI I PLANAMI PAŃSTWA

ZAŁĄCZNIK D: PRZESŁANKI I ZAŁOŻENIA POLITYKI PAŃSTWA W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH

1. Swoboda wypowiedzi i informacji, wolność mediów a demokracja	D/1
2. Kulturotwórcza rola mediów elektronicznych	D/9
3. Media elektroniczne jako rosnący sektor gospodarki	D/11
3.1. „Nowa gospodarka”	D/12
4. Polityka audiowizualna i Strategia Lizbońska Unii Europejskiej	D/15
4.1. Kierunki polityki audiowizualnej Unii Europejskiej	D/15
4.2. Strategia Lizbońska	D/17
5. Zmiany technologiczne w mediach elektronicznych, proces konwergencji, rozwój Społeczeństwa Informacyjnego, zmiana porządku regulacyjnego w mediach elektronicznych	D/21
5.1. Zmiany technologiczne i ich konsekwencje	D/21
5.2. Zmiana porządku regulacyjnego w mediach elektronicznych	D/26
6. Media publiczne	D/34
6.1. Media publiczne w świetle polityki audiowizualnej Unii Europejskiej oraz modele mediów publicznych w wybranych krajach	D/34
6.2. Obecna sytuacja nadawców publicznych w Polsce i konieczność poszukiwania nowych rozwiązań	D/47
Forma prawna polskich nadawców publicznych	D/48
Struktura instytucjonalna publicznego radia i telewizji	D/48
Finansowanie a program nadawców publicznych	D/49
Media publiczne wobec zmian technologicznych	D/51
7. Konwersja cyfrowa w radiofonii i telewizji	D/54
7.1. Scenariusze cyfryzacji odbioru sygnału radiofonicznego lub telewizyjnego	D/54

ZAŁĄCZNIK E: ZAŁOŻENIA PROCEDURY KONCESYJNEJ

ZAŁĄCZNIK F. SŁOWNICZEK ZASTOSOWANYCH SKRÓTÓW I TERMINÓW SPECJALISTYCZNYCH

WPROWADZENIE

Projekt „Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005-2020” opracowany został przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, realizującą zapis art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji, który stwierdza, że „do zadań Krajowej Rady należy w szczególności projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”.

Niniejszy projekt strategii uwzględnia uwagi zgłoszone przez utworzony przez Prezesa Rady Ministrów międzyresortowy Zespół do Spraw Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji oraz wyniki debaty publicznej.

Jest to pierwsze po 1989 r. opracowanie kompleksowo określające politykę Państwa wobec mediów elektronicznych oraz ukazujące kierunki ich rozwoju.

Przyjęcie tej strategii wypełni poważną lukę w dotychczasowej polityce Państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz – szerzej rzecz ujmując – w dziedzinie mediów elektronicznych. Państwo Polskie powinno stale dysponować periodycznie aktualizowaną strategią w tej dziedzinie. Pozwoli to na znacznie bardziej świadome i planowe działanie organów Państwa oraz samych podmiotów składających się na rynek mediów elektronicznych w Polsce, jak również na działania legislacyjne oparte na pełnej analizie sytuacji oraz na powszechnie znanych przesłankach i realizujące cele znane opinii publicznej z powszechnie dostępnego dokumentu strategicznego. Także realizacja niniejszej „Strategii” powinna zostać poddana analizie po kilku latach celem ewentualnej zmiany - w świetle nowej sytuacji społecznej, rynkowej i technologicznej - metod realizacji celów strategicznych. Wpływać na to będzie również rozwój polityki audiowizualnej oraz polityki w zakresie Społeczeństwa Informacyjnego realizowanej przez Unię Europejską.

Opracowanie to ma charakter multidyscyplinarny - obejmuje problematykę podejmowaną także w zakresie czterech innych dziedzin polityki Państwa:

- polityki prasowej, medialnej czy audiowizualnej;
- kulturalnej i edukacyjnej;
- telekomunikacyjnej;
- gospodarczej.

Ma również związek ze strategią informatyzacji kraju.

Dokument ten będzie periodycznie aktualizowany w celu uwzględniania zachodzących przemian cywilizacyjnych, gospodarczych i technicznych, jak też wynikających z nich ewentualnych korekt w polityce publicznej w tym zakresie.

Opracowanie zawiera opis działań legislacyjnych wymaganych w celu wdrożenia przedstawionych celów strategicznych i operacyjnych w życie, jak również harmonogram ich realizacji.

Rola „Strategii” jest potrójna: z jednej strony wyznacza politykę Państwa w zakresie mediów elektronicznych w Polsce na najbliższych 15 lat, z drugiej – wskazuje perspektywy dla podmiotów działających w tym obszarze, a ponadto daje merytoryczne podstawy do stworzenia regulacji prawnej w tym zakresie, co jest tym pilniejszym zadaniem, że (jak wskazuje „Strategia” w wielu rozdziałach) obecnie obowiązująca ustawa o radiofonii i

telewizji w coraz mniejszym stopniu koresponduje z sytuacją rynkową i technologiczną w dziedzinie, którą ma regulować.

„Strategia” kompleksowo ujmuje przedmiotową problematykę poprzez odniesienie do mediów elektronicznych, a nie ograniczenie się do radiofonii i telewizji, oraz przedstawia ją w długookresowej perspektywie czasowej, umożliwiając jednocześnie elastyczne reakcje na nowe trendy i przemiany na rynku. Realizuje ona cel UE tworzenia polityki budowy Społeczeństwa Informacyjnego zintegrowanej z polityką dla mediów audiowizualnych.¹

Punktem wyjścia do stworzenia „Strategii” była analiza sytuacji w polskiej radiofonii telewizji oraz szeroki przegląd czynników wpływających na przemiany oraz kształtujących politykę w tej dziedzinie, jak również polityki i rozwiązań prawnych i instytucjonalnych oraz innych przyjętych w różnych krajach (patrz Załącznik D. „Przesłanki i założenia polityki Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych”).

„Strategia” opisuje pożądaną model rynku audiowizualnego, oparty na istnieniu 3 ustawowych kategorii nadawców, dla których precyzuje status, zadania oraz źródła finansowania. Odnosi się do różnych szczebli systemu mediów elektronicznych - ogólnokrajowego, ponadregionalnego, regionalnego i lokalnego - oraz formułuje cele polityki Państwa w odniesieniu do każdego z nich.. Kolejny temat to proces konwersji cyfrowej oraz funkcjonowanie rynku radiofonii i telewizji cyfrowej. Podaje też katalog koniecznych rozstrzygnięć związanych z rozpoczęciem i przeprowadzeniem procesu konwersji cyfrowej, jako punkt wyjścia traktując przyjętą przez Radę Ministrów „Strategię przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”.

Wiele elementów „Strategii” wiąże się z realizacją fundamentalnego celu ochrony swobody wypowiedzi i informacji w mediach, ich niezależności oraz roli w systemie demokratycznym.

Strukturalny pluralizm rynku radiowo-telewizyjnego oraz pluralizm oferty programowej to jeden z kluczowych celów „Strategii”. W tym kontekście „Strategia” zajmuje się m.in. programową polityką koncesyjną, ochroną mediów lokalnych, ochroną dostępu mniejszości narodowych i etnicznych do mediów elektronicznych oraz proponuje konkretne działania na rzecz rozwoju produkcji audiowizualnej w Polsce w zakresie produkcji telewizyjnej oraz rozwoju sektora produkcji niezależnej. Opisuje też udział Polski w kształtowaniu międzynarodowej polityki medialnej. Wiele propozycji dotyczy radiofonii i telewizji publicznej: „Strategia” proponuje kompleksowy program działań związany z zapewnieniem ich zdolności do właściwego wykonywania swoich zadań, w tym konkretne rozwiązania w zakresie formy prawnej, systemu zarządzania oraz struktury instytucjonalnej nadawców publicznych.

„Strategia” wiele uwagi poświęca modelowi regulacji mediów elektronicznych, w tym określa pożądaną kształt, rolę i kompetencje zintegrowanego organu regulacyjnego w dziedzinie mediów oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej. Przedstawia też program działań na rzecz bezpiecznego korzystania z Internetu, uwzględniając konieczność znalezienia równowagi między swobodnym przepływem informacji w Internecie a ochroną godności ludzkiej, w szczególności osób małoletnich (pornografia dziecięca, pedofilia, szerzenie nienawiści rasowej, narodowej czy religijnej itp.).

„Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005-2020” odpowiada na potrzebę precyzyjnie określonej i w przyszłości stale aktualizowanej

¹ Patrz “i2010 – A European Information Society for growth and employment”. COM(2005) 229 final. Brussels: European Commission, 1.6.2005.

polityki Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych. Tym samym stanowi instrument wzmacniający zdolność Państwa do tworzenia i realizowania polityki w tej dziedzinie, odpowiadającej na wyzwania teraźniejszości i przyszłości.

Suma propozycji zawartych w „Strategii” wskazuje na to, że ustawa o radiofonii i telewizji wymaga głębokiej nowelizacji po to, by:

- Była ona skuteczna w obliczu zasadniczych zmian technicznych i rynkowych, które zaszły od jej uchwalenia w 1992 r. i odpowiadała na wyzwania rzeczywistości i przyszłości;
- Wypełniła luki w regulacji wynikające z braku doświadczeń w okresie tworzenia ustawy oraz z trudności z jej nowelizacją w latach późniejszych;
- Przestała być barierą w dalszym rozwoju radiofonii i telewizji oraz ogólnie mediów elektronicznych w dobie cyfryzacji, konwergencji oraz rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego;
- Zapewniła wszechstronny rozwój rynku mediów elektronicznych, zgodnie m.in. z prawem konkurencji, dla zapewnienia obywatelom powszechnego dostępu, na zasadzie wolnego wyboru;
- Rozstrzygnęła narastające od wielu lat poważne dylematy związane z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji publicznej oraz otworzyła drogę do ich przekształceń zgodnie z wymogami XXI w.;
- Określiła cele polityki publicznej w dziedzinie mediów elektronicznych i stworzyła system regulacji w pełni zdolny do wywiązywania się ze swoich zadań w zasadniczo nowych warunkach, w tym wyposażony w jasno określone kompetencje umożliwiające właściwe i skuteczne działanie w warunkach pewności prawnej.

Trudno wątpić, że ten zakres nowelizacji musi w efekcie dać właściwie nową ustawę. Niniejszy projekt wskazuje na liczne szczegółowe rozwiązania, które trzeba będzie wprowadzić do tej ustawy, aby zrealizować zakreślone tutaj cele polityki publicznej, a jednocześnie wyzwolić rynkowy i techniczny potencjał tego sektora w kontekście ogólnego rozwoju kraju.

1. POLITYKA PAŃSTWA W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH

Ustawa o radiofonii i telewizji w art. 6, ust. 2, pkt 1 powierza KRRiT „projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki Państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”. Ustawa o działach administracji rządowej stwierdza, że do właściwości Ministra Kultury należy prowadzenie „polityki audiowizualnej”.

Pojęcia te nie odzwierciedlają już obecnej i przyszłej rzeczywistości technicznej, powstającej w wyniku cyfryzacji i konwergencji technicznej i rynkowej integracji oraz przenikania się wszystkich środków masowego przekazu, łączności i nowych technik informacyjno-komunikacyjnych. Pojęcia te tracą też na aktualności ze względu na ewolucję ładu regulacyjnego w mediach elektronicznych, wynikającą z przyjęcia zasady neutralności technologicznej regulacji. Polityka Państwa musi objąć szerszy zakres problematyki mediów elektronicznych.

1.1. POJĘCIE „MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH”

Na konieczność taką wskazują najnowsze tendencje w polityce organizacji europejskich. Pakiet dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o komunikacji elektronicznej zrealizował postulat neutralnej technologicznie regulacji w odniesieniu do sieci i usług komunikacji elektronicznej.

Przepisy unijne tradycyjnie rozdzielały regulację radiofonii i telewizji od regulacji łączności oraz usług teleinformacyjnych (tzw. usług Społeczeństwa Informacyjnego). W tej pierwszej dziedzinie głównym instrumentem prawnym była dyrektywa 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji określonych przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich w zakresie wykonywania działalności telewizyjnej, zmieniona dyrektywą z dnia 30 czerwca 1997 r., zwana dyrektywą „Telewizja bez granic”.

Z kolei usługi audiowizualne nie będące programami telewizyjnymi oraz inne usługi teleinformacyjne są uregulowane w dyrektywie 2000/32/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług w Społeczeństwie Informacyjnym, a w szczególności handlu elektronicznego w obrębie wolnego rynku („Dyrektywa dotycząca handlu elektronicznego”).

Przepisy dyrektywy „Telewizja bez granic” zostały w pełni wprowadzone do polskiego systemu prawnego w procesie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Dyrektywa dotycząca handlu elektronicznego (której transpozycji dokonano w Polsce w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną; Dz. U. z dnia 9 września 2002 r.) odnosi się do „usług dostarczanych zazwyczaj za wynagrodzeniem, środkami elektronicznymi oraz na indywidualne zamówienie odbiorcy usługi”. Do takich usług zalicza się np. *Video-on-Demand*, czy wszelkie inne serwisy dostarczające za opłatą wybrane informacje lub treści. Podstawową zasadą jest tu swoboda świadczenia usług. Art. 3 dyrektywy zakazuje, z pewnymi wyjątkami, ograniczania swobody świadczenia usług Społeczeństwa Informacyjnego, zaś art. 4 wyklucza wprowadzanie jakichkolwiek zezwoleń, koncesji czy autoryzacji dla dostawców tych usług. Dyrektywa nakłada pewne obowiązki na dostawców usług: informowania odbiorców o tym, kto usługę dostarcza (art. 5), jasnego identyfikowania treści o charakterze handlowym, lub związanych z oferowaniem towarów lub

usług (art. 6); ochrony odbiorców przed niezamówionymi ofertami handlowymi, a także jasnego określania charakteru tych ofert (art. 7). Kilka artykułów dotyczy kontraktów zawieranych w Internecie i ochrony stron tych kontraktów. Inne z kolei określają odpowiedzialność prawną dostawców usług i pośredników w procesie ich dostarczania. Nakładają też na państwa członkowskie i Komisję Europejską obowiązek zachęcania dostawców usług oraz ich organizacje do tworzenia kodeksów postępowania.

Trwające obecnie prace w Unii Europejskiej i w Radzie Europy idą – uwzględniając zmiany techniczne wynikające z procesu cyfryzacji i konwergencji oraz zacierania się różnic między radiofonią i telewizją a usługami teleinformatycznymi (rozszerza się gama nośników zawartości audiowizualnej, tradycyjnie podległej regulacji z zakresu radiofonii i telewizji) – w kierunku zmiany „pionowego” na „poziomy”, technicznie neutralny porządek regulacyjny, w tym wprowadzenia horyzontalnej, technologicznie neutralnej, stopniowalnej regulacji zawartości audiowizualnej, niezależnie od środka jej przenoszenia.

Poziomej regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej dokonano w dyrektywach o komunikacji elektronicznej, w Polsce zaś w nowym prawie telekomunikacyjnym. Obecne prace zmierzają do stworzenia poziomej regulacji zawartości mediów elektronicznych, obejmującej zawartość informacyjną i audiowizualną, niezależnie od nośnika służącego do jej przenoszenia. W powstającym systemie regulacji zawartości (w wielu przypadkach w formie współregulacji) podlegać będą nie nadawcy, a dostawcy zawartości audiowizualnej (co nie oznacza rozciągnięcia na nich wszystkich obowiązków uzyskania koncesji). Przez pojęcie zawartości audiowizualnej podlegającej regulacji rozumie się wstępnie w Unii Europejskiej przekazy:

- stanowiące usługi w rozumieniu Traktatu;
- dostarczające ruchome obrazy wraz z dźwiękiem, lub bez niego;
- dostępne do powszechnego odbioru;
- przekazywane za pośrednictwem sieci komunikacji elektronicznej.

Przykładu tego nowego podejścia dostarczają prace w Unii Europejskiej (np. nad projektem rekomendacji Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europy o ochronie małoletnich i godności ludzkiej oraz prawie do odpowiedzi w odniesieniu do konkurencyjności europejskiego przemysłu audiowizualnego i usług informacyjnych) i w Radzie Europy (np. „Rekomendacja Komitetu Ministrów nr Rec(2004)16 nt. prawa do odpowiedzi w środowisku nowych mediów”, czy projekt „Rekomendacji Komitetu Ministrów nt. prawa do informacji o ważnych wydarzeniach, do których zostały nabyte prawa wyłączne”). Mamy tu do czynienia z dążeniem do uaktualnienia istniejących już norm i przepisów, pierwotnie odnoszących się do tradycyjnych środków masowego przekazu, i objęciem nimi także nowych mediów elektronicznych.

Wskazuje to na konieczność uzupełnienia dotychczasowych pojęć i dziedzin polityki Państwa (w jednym z dokumentów Rady Europy stworzono nową definicję „mediów”: „termin ten odnosi się do wszelkich środków komunikowania wykorzystywanych do regularnego rozpowszechniania redagowanej informacji, zarówno w Internecie, jak i poza nim, takich jak gazety, czasopisma, radio, telewizja oraz internetowe serwisy informacyjne”). „Media elektroniczne” można określić jako działalność prasową w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24, z 1984 ze zmianami), korzystającą z elektronicznych środków dystrybucji treści wynikających z tej działalności, jak również upowszechnianie do powszechnego odbioru treści audiowizualnych, czy to w formie

„programu” w rozumieniu art. 4 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 253, poz. 2531, z 2004 – tekst jednolity), czy to w innej formie.

Regulacja zawartości mediów elektronicznych realizuje – najogólniej rzecz biorąc – dwa rodzaje celów:

- pozytywne (osiąganie celów polityki publicznej w tym zakresie);
- i negatywne (zapobieganie złu lub szkodzie, jakie mogą zostać wyrządzone poprzez media).

Można powiedzieć, że „stopniowalność” regulacji polegać będzie na tym, że o ile w odniesieniu do tradycyjnej radiofonii i telewizji zakłada się osiągnięcie szerszego wachlarza celów regulacji, o tyle w odniesieniu do nowych mediów elektronicznych (upowszechnianie treści informacyjnych i audiowizualnych w Internecie, telefonii trzeciej generacji itp.) dążyć się będzie przede wszystkim do realizacji celów negatywnych (ochrona małoletnich i godności ludzkiej, ochrona podstawowych praw odbiorców, np. prawa do odpowiedzi), natomiast porządek regulacyjny opierał się będzie przede wszystkim na samo- i współregulacji zainteresowanych podmiotów.

Wprowadzenie pojęcia mediów elektronicznych jest także niezbędne dla właściwego projektowania rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego kraju. Obecnie wyraźna jest tendencja do utożsamiania planów wprowadzania Polski do Społeczeństwa Informacyjnego wyłącznie z telekomunikacją, Internetem i informatyzacją (patrz np. „Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013”, Warszawa, 11 stycznia 2005). Tymczasem radiofonia i telewizja (zwłaszcza w swym cyfrowym wydaniu) stanowią wraz z telekomunikacją i nowymi technologiami wzajemnie sprzęgnięty i uzupełniający się system. Dzielenie go według tradycyjnych kryteriów podziałów resortowych może jedynie pozbawić politykę Państwa pożądanej efektywności i zdolności odpowiadania na prawdziwe wyzwania rzeczywistości technologicznej i rynkowej.

Komunikat Komisji Europejskiej “Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy” [COM(2003) 65 final] wymienia telewizję cyfrową i telewizję kablową (obok komputera, telefonii UMTS oraz sieci R-LAN), jako drogi dostępu do tzw. usług Społeczeństwa Informacyjnego (usług teleinformacyjnych), czyli usług informacyjnych, transakcyjnych i rozrywkowych, uzyskiwanych drogą elektroniczną i za opłatą. Tak więc, telewizja cyfrowa i kablowa staną się nieodłącznym elementem technicznej i programowej infrastruktury Społeczeństwa Informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy, jako jedne z głównych platform zapewniających obywatelom dogodny i interaktywny dostęp do *e-rządu*, *e-zdrowia*, *e-edukacji*, *e-handlu* itp. Przyczynią się też do szybkiego upowszechnienia i korzystania z tych usług, do zapobiegania społecznemu wykluczeniu, promowania innowacji, zapewniania swobody wyboru i rozwijania konkurencji.

Koncepcje rozwijania Społeczeństwa Informacyjnego koncentrujące się na łączności i Internecie pomijają istotną, a w przyszłości być może dominującą platformę w tym zakresie – czyli właśnie telewizję cyfrową. Jedynie zintegrowana i kompleksowa polityka Państwa obejmująca wszystkie media elektroniczne będzie adekwatna do rzeczywistości oraz pozwoli na wykorzystanie pełnego ich potencjału rozwojowego i gospodarczego. Stąd konieczność objęcia pojęciem „mediów elektronicznych” zarówno radiofonii i telewizji, jak i nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT).

1.2. POLITYKA PUBLICZNA I PROCESY RYNKOWE – DWIE SIŁY NAPĘDOWE ROZWOJU MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH

Polityka Państwa musi uwzględniać fakt dwoistego charakteru organizacji medialnych – jako instytucji demokratycznych, kulturalnych i oświatowych z jednej strony oraz z drugiej jako przedsiębiorstw, korzystających z ustawowo zagwarantowanej swobody działalności gospodarczej. Jednocześnie polityka publiczna musi uwzględniać rolę procesów rynkowych, jako w dużej mierze autonomicznego czynnika kształtującego sytuację na rynku mediów elektronicznych.

Polityka Państwa stoi więc przed wyborem jednego, lub mieszaniny 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 monopoli i uruchomienia konkurencji), „korygującą mechanizmy rynkowe”; „kształtującą rynek”, aż po regulację „ingerującą w rynek”.

Komunikat Komisji Europejskiej nt. zasad i wytycznych polityki audiowizualnej Wspólnoty w erze cyfrowej [COM(1999) 657 final] sformułował następujące zasady polityki audiowizualnej:

- 1) proporcjonalność, czyli ograniczanie regulacji do zakresu potrzebnego do osiągnięcia założonego celu;
- 2) oddzielenie regulacji infrastruktury od regulacji zawartości komunikowania;
- 3) neutralność techniczna regulacji;
- 4) zachowanie polityki i regulacji na szczeblu europejskim, służących interesowi ogólnemu, przyjmując zasadę, że regulacja następuje wtedy, gdy rynek sam nie zrealizuje tych celów;
- 5) uznanie roli publicznego radia i telewizji oraz potrzeby przejrzystości w ich finansowaniu;
- 6) samoregulacja jako uzupełnienie regulacji.

Zwłaszcza zasady 1 i 4 odzwierciedlają dążenie Unii Europejskiej do „deregulacji” i liberalizacji mediów elektronicznych w imię zwiększania konkurencyjności mediów europejskich i uruchomienia potencjału technicznego, rynkowego i gospodarczego mediów oraz ich zdolności do rozwoju i inwestowania w nowe technologie, jako kluczowej dziedziny budowy podstaw Społeczeństwa Informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy.

Znalezienie właściwej równowagi między tym podejściem a różnymi celami polityki publicznej, realizowanych w polityce medialnej, to jedno z największych wyzwań w definiowaniu polityki Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych. W niniejszej strategii zakłada się aktywną rolę Państwa tam, gdzie wymagają tego nadrzędne cele polityki publicznej, zwłaszcza w przypadkach, gdy dotychczasowa praktyka wykazała bezsilność prawa i systemu regulacji wobec niekorzystnych efektów niezakłóconego działania mechanizmów rynkowych. Trzeba też pamiętać, że obecna ustawa o radiofonii i telewizji pomija milczeniem wiele aspektów systemu (np. ochrona lokalnego radia i telewizji), które w innych krajach są drobiazgowo uregulowane. W dodatku, cyfryzacja prowadzi do pojawienia się znacznie większej liczby podmiotów na rynku audiowizualnym oraz na drodze między nadawcą i odbiorcą, co poszerzy zakres koniecznej regulacji prawnej.

Ta nowa sytuacja wymaga rozległej nowej regulacji z różnych dziedzin (telekomunikacja, radiofonia i telewizja, ochrona konkurencji, ochrona konsumenta).

Wspomniane wyżej cele polityki publicznej to m.in.:

- w sferze zawartości programowej radia i telewizji, uregulowanej w ustawie o radiofonii i telewizji, dąży się do ochrony wolności słowa, niezależności mediów, pluralizmu i różnorodności, ochrony ich zdolności do pełnienia właściwej roli w ładzie demokratycznym, zaspokajania potrzeb odbiorców w zakresie informacji, publicystyki, kultury, oświaty, a także do ochrony małoletnich, czy wreszcie do istnienia i właściwego funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji;
- w odniesieniu do sieci komunikacji elektronicznej, uregulowanej w prawie telekomunikacyjnym, dąży się do właściwej gospodarki częstotliwościowej, zapewniania 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 mediów elektronicznych 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; (4) ochrona godności ludzkiej; (5) ochrona konsumentów (np. przez ograniczenia w emisji reklamy i sponsoringu).

Niektóre z tych celów mogą być w pewnym stopniu osiągnięte dzięki działaniu mechanizmów rynkowych. Dotyczy to np. pluralizmu zawartości. Z drugiej strony, mechanizm rynkowy skłania nadawców do zubożenia i homogenizacji treści w poszukiwaniu najatrakcyjniejszych reklamowo grup odbiorców.

Odpowiedzią polityki medialnej na wpływ mechanizmu rynkowego na działanie nadawców komercyjnych jest m.in. stworzenie kategorii nadawców społecznych oraz tworzenie i utrzymywanie mediów publicznych. Uchwała Rady Europejskiej na temat rozwoju sektora audiowizualnego (styczeń 2002) stwierdza, że nadawcy publiczni mają istotny wpływ na rozwój sektora audiowizualnego, w tym poprzez aktywny udział w rozwoju nowych usług cyfrowych, które zapewniają wszystkim łatwiejszy dostęp do społeczeństwa informacyjnego. Jeżeli media publiczne nie będą określały standardów obowiązujących w programach, dążyły do ich podwyższenia, promowały jakości i zapewniały powszechnego dostępu do takiej oferty programowej, nadawcy komercyjni nie będą mieli bodźca, by im dorównywać oraz by zaspakajać ukształtowane przez nie potrzeby odbiorców. Publiczne finansowanie wspomaga gospodarczy i technologiczny rozwój sektora, gdyż wzbogaca strumień pieniędzy płynących do sektora audiowizualnego i następnie wydatkowanych na produkcję programu i postęp technologiczny. Rolą mediów publicznych jest gwarantowanie stałej, pełnej i powszechnej dostępności oferty programowej, gdyż nadawcy komercyjni mogą oferować własne treści w programach płatnych lub satelitarnych, które z natury rzeczy nie są powszechnie dostępne.

Wynika z tego ogólna dyrektywa, że polityka Państwa Polskiego – nie rezygnując z innych mechanizmów realizowania swoich celów – powinna uznać gospodarcze znaczenie mediów elektronicznych i nowych technologii oraz 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, nie powinna pomijać konsekwencji społecznych i kulturowych tych procesów, m.in. w celu uniknięcia ewentualnych negatywnych zjawisk związanych z niewłaściwym rozwojem Społeczeństwa Informacyjnego, takich jak luka cyfrowa, wykluczenie społeczne, osłabienie tożsamości kulturalnej i narodowej, osłabienie spójności społecznej, zakłócenie funkcjonowania demokracji.

1.3. POLITYKA PAŃSTWA W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH I JEJ CELE STRATEGICZNE W KONTEKŚCIE OGÓLNEJ STRATEGII ROZWOJU PAŃSTWA POLSKIEGO

Strategia i polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych ma charakter multidyscyplinarny. Obejmuje swoim zasięgiem problematykę podejmowaną także w zakresie co najmniej czterech innych dziedzin polityki Państwa:

- polityki prasowej, medialnej czy audiowizualnej (związanej zwłaszcza z ochroną swobody wypowiedzi i prawa do informacji oraz z realizacją interesu publicznego w mediach elektronicznych),
- kulturalnej i edukacyjnej,
- telekomunikacyjnej,
- gospodarczej.

Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych dotyczy wielu aspektów sieci i usług komunikacji elektronicznej. Ma również związek ze strategią informatyzacji kraju, jako że interaktywna telewizja cyfrowa w coraz większym stopniu będzie służyła jako jedna z platform dostępu do usług Społeczeństwa Informacyjnego (teleinformatycznych). Jak wskazuje rozdział 2.5., znajduje ona silne odbicie także w polityce międzynarodowej.

Polityka ta łączy w sobie zarówno cele polityki publicznej realizowane w odniesieniu do mediów elektronicznych, jak i ochronę swobody działalności gospodarczej w tej dziedzinie oraz troskę o wyzwolenie gospodarczego i technologicznego potencjału mediów elektronicznych. Powinna być traktowana jako jeden z elementów polityki Państwa zmierzających do przekształcenia gospodarki w gospodarkę opartą na wiedzy i do realizacji Strategii Lizbońskiej Unii Europejskiej.

Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych kierować się będzie m.in. następującymi celami i zasadami:

- 1) Państwo chroni swobodę wypowiedzi i informacji oraz wolność mediów i ich rolę w systemie demokratycznym zgodnie z Konstytucją RP oraz ze standardami międzynarodowymi, m.in. zapewniając strukturalny pluralizm na rynku mediów elektronicznych oraz polskich dostawców treści internetowych;
- 2) Państwo dba, m.in. w interesie kultury polskiej, o rozwój polskich mediów elektronicznych oraz polskiej produkcji programowej i zawartości mediów elektronicznych, w tym Internetu.
- 3) Państwo promuje rozwój mediów elektronicznych także jako rosnącego sektora gospodarki, fundamentu (wraz ze wszystkimi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi) gospodarki opartej na wiedzy, dźwigni postępu technologicznego i cywilizacyjnego.
- 4) Państwo dba o pluralizm oferty programowej, m.in. zapewniając strukturalny pluralizm na rynku mediów oraz polskich dostawców treści internetowych; polityka koncesyjna kształtuje pluralizm na rynku ogólnokrajowym oraz rynkach regionalnych i lokalnych, chroni media lokalne.
- 5) Państwo chroni konkurencję, zapobiega nadmiernej koncentracji mediów.
- 6) Państwo dba o rozwój i właściwe funkcjonowanie mediów publicznych, dysponuje swobodą określania źródeł i poziomu finansowania nadawców publicznych, udzielanego

m.in. ze środków publicznych z różnych źródeł i wykorzystywanego w sposób nie zakłócający zasad swobodnej konkurencji.

- 7) Państwo stosuje model poziomej, neutralnej technologicznie, stopniowalnej regulacji zawartości audiowizualnej.
- 8) Państwo uczestniczy w tworzeniu i realizacji polityki audiowizualnej oraz polityki na rzecz rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w ramach UE i innych organizacji międzynarodowych.
- 9) Państwo promuje konwersję cyfrową radiofonii i telewizji, rozwój nowych technologii, jak również powszechny dostęp do nich w celu zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu, zapobiega cyberprzestępczości oraz szkodliwym i nielegalnym treściom w Internecie.

Niniejsza strategia nie zawiera programu działań we wszystkich powyższych punktach, gdyż powinno to być także celem całego Narodowego Planu Rozwoju oraz innych strategii sektorowych.

Sposoby realizacji tych celów zostaną szerzej omówione w dalszych częściach dokumentu.

Z racji na swój charakter i cele, polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych powinna być skoordynowana z innymi planami i strategiami Państwa, w tym z:

- Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006 (patrz także przygotowany przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji projekt „Założeń polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa”);
- Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 (po jego przyjęciu);
- Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego;
- Strategią kierunkową rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczną prognozą transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020, a także Strategią Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej ePolska na lata 2004-2006 oraz Narodową Strategią Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004-2006;
- Strategią dla przemysłu elektronicznego do roku 2010;
- Strategią regulacyjną Prezesa URTiP w zakresie rynku telekomunikacyjnego;
- Narodową Strategią Rozwoju Kultury na lata 2004-2013;
- Strategią przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej;
- Programem Wieloletnim „Rozwój telekomunikacji i poczty w dobie Społeczeństwa Informacyjnego na lata 2005-2008”.

2. CELE OPERACYJNE ORAZ METODY ICH REALIZACJI

2.1. MODEL RYNKU

Cyfryzacja i konwergencja powodują zaangażowanie znacznie większej liczby podmiotów w działalność medialną, a zwłaszcza w zestawianie ofert programowych, a więc i kupno licencji programowych, a potencjalnie także w produkcję programu i w działalność telewizyjną w ogóle.

Przemiany rynkowe i technologiczne prowadzić będą do wyłonienia się czterech głównych typów podmiotów:

- 1) dostawcy programów (zawartości) – nadawcy programów radiowych czy telewizyjnych, dostawcy zawartości mediów elektronicznych (np. internetowej);
- 2) dystrybutorzy zawartości – przedsiębiorcy zapewniający zaoferowanie zawartości odbiorcom, np. operatorzy multipleksów, sieci kablowych, platform satelitarnych, stron internetowych itp.;
- 3) operatorzy usług komunikacji elektronicznej, np. operatorzy sieci dostarczający sygnał odbiorcy, pośredniczący między dystrybutorami a odbiorcami;
- 4) operatorzy „udogodnień towarzyszących”, takich jak systemy warunkowego dostępu, EPG itp.

Jeden przedsiębiorca może oczywiście pełnić więcej niż jedną z wymienionych wyżej ról, jednak przepisy powinny nie dopuszczać do wykorzystywania takiej sytuacji w celu zakłócenia konkurencji.

Istotnymi sektorami rynku są telewizja kablowa i satelitarna. Jest to głównie sfera działania mechanizmów rynkowych, nie wymagających nowych form interwencji Państwa, poza stosowanymi obecnie. W niektórych przypadkach proponuje się liberalizację obecnych przepisów.

W zakresie radia i telewizji, polski model rynku audiowizualnego opiera się na istnieniu trzech kategorii nadawców:

- nadawcy publiczni;
- nadawcy koncesjonowani – społeczni;
- nadawcy koncesjonowani – komercyjni.

Szczególną kategorię tworzyć będą programy wyspecjalizowane nadawców publicznych (art. 21 ust. 1a pkt 2 u.r.t.), których rozpowszechnianie wymaga uzyskania koncesji. Ustawa wiąże ich tworzenie i rozpowszechnianie z realizacją misji nadawców publicznych, określoną w art. 21 ust. 1. Wyklucza to tworzenie przez nadawców publicznych czysto komercyjnych programów wyspecjalizowanych.

Taka różnorodność nadawców i programów jest niezbędna, by aktywnie kształtować jakość oferty programowej. Sprzyja dywersyfikacji źródeł informacji, przyczynia się do wzbogacenia oferty programowej pod względem gatunkowym i treściowym, ułatwia dostęp do podstawowych usług medialnych.

Każdy z podmiotów ma inne cele do spełniania i jest wobec pozostałych komplementarny. Media publiczne przede wszystkim realizować będą cele określone w art. 21 ust. 1 u.r.t. Media koncesjonowane-społeczne ukierunkowane są na budowanie więzi grupowych lub lokalnych, realizują potrzeby określonych grup społecznych a jednocześnie reprezentują je w społecznym obiegu informacji i w debacie publicznej. Celem stworzenia tego sektora radiofonii i telewizji jest zwiększenie pluralizmu treści programowych i m.in. zapewnienie różnym mniejszościom stworzenia własnych mediów elektronicznych. Media koncesjonowane-komercyjne działają w ramach zasady swobody gospodarczej oraz wymogów koncesyjnych. Praktyka wskazuje, że realizują one najczęściej potrzeby widzów masowej, a w ramach programów wyspecjalizowanych - wąskich grup widzów; stanowią też uzupełnienie i poszerzenie źródeł informacji. W ramach mediów publicznych funkcjonują ogólnokrajowi i regionalni nadawcy radiowi oraz telewizyjni.

Niniejsza strategia oparta jest na założeniu, że – o ile pozwolą na to zmienione zasady finansowania mediów publicznych – nadawcy publiczni utrzymają obecny zakres działalności programowej. Z punktu widzenia polityki medialnej Państwa nie istnieją – poza ewentualnymi względami finansowymi, potencjalnie wymuszającymi obniżanie kosztów, gdy środki publiczne nie wystarczają na ich pokrycie, natomiast zbyt duża zależność od przychodów reklamowych ogranicza zdolność nadawcy publicznego do realizowania jego ustawowych zadań – 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 – oczywiście pod warunkiem przestrzegania zasad ochrony konkurencji i przepisów o pomocy publicznej.

Media publiczne mają prawo ubiegania się o koncesje na programy wyspecjalizowane. Bardziej wyraźnego potwierdzenia ustawowego wymaga natomiast ich dorozumiane obecnie prawo do oferowania serwisów informacyjnych i audiowizualnych z wykorzystywaniem nowych technologii oraz do obecności na wszystkich nowych platformach gwarantujących dotarcie do liczących się grup odbiorców. Wymaga to zmiany art. 21 ust. 1a pkt 5 u.r.t. W obecnym brzmieniu pozwala jedynie na „prowadzenie prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych”. Zmiana taka jest potrzebna, bowiem nowe technologie pozwalają – a czasem wymagają – oferowania treści w postaci innej niż „program” w rozumieniu art. 4 pkt 4 u.r.t. Wprawdzie art. 21 ust. 1. u.r.t. zobowiązuje nadawców publicznych do oferowania „zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu”, przez co można dorozumiewać „usługi internetowe”, jednak trudno to uznać za całkowicie wystarczającą podstawę prawną do obecności nadawców publicznych w Internecie oraz wydatkowania na to środków publicznych.

Media publiczne finansowane będą głównie ze środków publicznych (abonamentu i dotacji budżetowych), przyznawanych w ramach „kontraktu służby publicznej” zawieranego z organem regulacyjnym (który będzie działał w porozumieniu z właściwymi ministrami) gwarantującego sfinansowanie działalności programowej realizującej misję określoną w art. 21 ust. 1 u.r.t. oraz wymogi zdefiniowane w licencji programowej. Ograniczeniu ilościowemu i jakościowemu ulegnie działalność reklamowa nadawców publicznych. Wraz z gwarancją dostatecznego finansowania wynikającą ze wspomnianej umowy, zapewni to zwiększenie suwerenności programowej nadawców publicznych i umożliwi – zwłaszcza w przypadku TVP S.A. i regionalnych spółek radia publicznego – cofnięcie zaawansowanej już komercjalizacji ich programów.

Media koncesjonowane–społeczne to nadawcy:

- 1) których program realizuje wszelkie niekomercyjne cele społeczne, kulturalne, artystyczne, edukacyjne, religijne, charytatywne itp., za podstawę przyjmując uniwersalne wartości wywiedzione z religii bądź innych źródeł, i/lub zmierza do ugruntowania tożsamości narodowej lub integrowania lokalnej i regionalnej społeczności (ta zmiana definicji wymaga zmiany art. 4 pkt 1a u.r.t.);
- 2) w których programach nie są rozpowszechniane audycje ani inne przekazy, zawierające sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich;
- 3) którzy nie nadają telesprzedaży oraz sponsorowanych audycji lub innych sponsorowanych przekazów, mogą jednak nadawać reklamy w zakresie w jakim opisano to poniżej (wymaga to zmiany art. 16 u.r.t.);
- 4) którzy nie pobierają opłat z tytułu rozpowszechniania, rozprowadzania lub odbierania jego programu.

W celu zwiększenia liczby tych nadawców utrzymany zostanie zapis o zwolnieniu nadawców społecznych z opłat za uzyskanie koncesji i jednocześnie umożliwi się im emisję audycji sponsorowanych oraz pozyskiwanie - w bardzo ograniczonym wymiarze - przychodów z emisji reklam. Ponadto przewiduje się wprowadzenie zwolnień i ulg przy innych opłatach stałych związanych z otrzymaniem koncesji i nadawaniem.

Reklamy w programie nadawców społecznych nie mogą zajmować więcej niż 2% dziennego czasu nadawania programu (wymaga to zmiany art. 4 pkt 1a, art. 16 i 16b u.r.t.). Oprócz ustawowo zakazanych reklam, nie wolno im emitować reklamy i promocji piwa przez cały czas nadawania programu.

W przypadku mediów koncesjonowanych–komercyjnych, ich profil programowy określony będzie każdorazowo w koncesji. Naruszenie zapisów umowy koncesyjnej będzie podlegać karze pieniężnej na niezmienionych zasadach. W przypadku nagminnego łamania zapisów koncesji lub zmiany profilu programowego, organ koncesyjny ma prawo cofnąć koncesje. Koncesjonariusz, któremu cofnięto koncesje, lub jego większościowi udziałowcy, nie mogą przez 5 lat od daty cofnięcia koncesji ubiegać się o wydanie kolejnej koncesji. W czasie trwania koncesji nie może nastąpić zmiana charakteru programu i warunków programowych określonych w koncesji dotyczących sposobu realizacji charakteru programu.

Nadawcy koncesjonowani – komercyjni otrzymują koncesje odpłatnie. Maksymalny czas trwania reklamy wynosi 15% dziennego czasu nadawania programu, a łącznie z telesprzedażą – 20% i nie więcej niż 12 minut w ciągu godziny.

Utrzymane w mocy zostają - poza obostrzeniami dla nadawców publicznych i społecznych - dotychczasowe przepisy dotyczące nadawania reklamy i sponsorowaniu audycji (art. 16, 16a, 16b, 16c i 17 u.r.t.).

Ukształtowanie rynku pod względem liczby programów ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych zależy m.in. od możliwości częstotliwościowych i rynkowych. Istotnym celem, uzasadniającym także pewną ingerencję w mechanizmy rynkowe, jest ochrona mediów lokalnych. Ich prawidłowe funkcjonowanie i możliwości rozwoju mają istotny wpływ na życie społeczności lokalnych, w tym właściwe działanie instytucji demokratycznych.

Niniejszy dokument nie zawiera zasadniczych propozycji w zakresie działalności Państwa lub jego organów w odniesieniu do telewizji kablowej i satelitarnej, uznając że jest

to głównie sfera działania mechanizmów rynkowych, nie wymagających nowych form interwencji Państwa, poza stosowanymi obecnie. W niektórych przypadkach proponuje się liberalizację obecnych przepisów.

Swoisty element rynku stanowią przekazy tekstowe, rozpowszechniane przez operatorów kablowych. Nie wymagają one koncesji lub rejestracji, niemniej – ze względu na możliwość pojawienia się w nich treści łamiących przepisy obowiązujące w programach radiowych i telewizyjnych (patrz art. 16-18 u.r.t.), powinny odpowiednio podlegać tym samym przepisom. Wymaga to nowelizacji art. 19 ust. 2 u.r.t.

2.1.1. Polityka względem różnych szczebli systemu radiowo-telewizyjnego: krajowego, ponadregionalnego, regionalnego i lokalnego

Polityka Państwa w zakresie rynku radiowo-telewizyjnego skupiać się będzie przede wszystkim na zapewnieniu pluralizmu źródeł i treści w programach radiowych i telewizyjnych.

Generalnie można wyróżnić następujące podtypy nadawców z punktu widzenia dostępności widza do różnych treści i źródeł informacji oraz z punktu widzenia przedsiębiorstw medialnych i ich dostępu do rynku reklamowego:

- 1) nadawcy programów naziemnych (analogowych, a w przyszłości cyfrowych);
- 2) nadawcy programów rozpowszechnianych lub rozprowadzanych jedynie drogą kablową lub satelitarną (w niektórych przypadkach już cyfrowe);
- 3) nadawcy programów dostępnych na innych platformach (Internet, telefonia, UMTS, itp.).

Programy mogą być dostępne bezpłatnie, albo kodowane i płatne, dostępne w systemie CAS. Z punktu widzenia realizacji celów polityki Państwa (m.in. dostępu do informacji, zapobieganiu wykluczeniu społecznemu) najistotniejsze są programy zaliczane do pierwszej grupy oraz bezpłatne programy w multipleksie. Nadawców naziemnych - pod względem zasięgu technicznego oraz odbiorcy - podzielić można na nadawców ogólnokrajowych, ponadregionalnych, regionalnych i lokalnych.

W przypadku nadawców ogólnokrajowych wydaje się, że liczba programów radiowych i telewizyjnych o charakterze uniwersalnym jest wystarczająca i w kolejnych procesach koncesyjnych należy dążyć do uzupełnienia oferty o programy o określonym profilu programowym, ale niekoniecznie muzyczno-rozrywkowym. Nadawcy koncesjonowani ogólnokrajowi będą mieli zakaz rozłączania bloków reklamowych na pasma lokalne oraz zakaz emisji reklamy lokalnej. W tym celu zdefiniowane zostanie pojęcie reklamy lokalnej, audycji lokalnej i programu o charakterze lokalnym.

Telewizyjni nadawcy ponadregionalni pojawili się wskutek niedostatku wolnych częstotliwości dla programów ogólnokrajowych. Ze względu na koszty działalności będą z pewnością dążyli do zwiększenia zasięgu, jakkolwiek pewien wpływ na kształt rynku będzie miało uruchomienie multipleksów regionalnych w procesie cyfrowej konwersji telewizji naziemnej.

W radiu sytuacja jest bardziej skomplikowana. Nadawcy ponadregionalni i regionalni powstawali w wyniku procesu koncesyjnego, przyznawania im prawa do rozpowszechniania programu za pomocą dodatkowych stacji nadawczych, przejęć, połączeń, franchisingu oraz

umów o współpracę pomiędzy nadawcami lokalnymi. Zasadne wydaje się wyróżnienie tych dwóch kategorii nadawców i zróżnicowanie rozwiązań legislacyjnych w stosunku do nich pod względem wymogów programowych i reklamy lokalnej.

Nadawcy ponadregionalni (zarówno działający jako jeden koncesjonariusz lub grupa koncesjonariuszy, tzw. sieć) są to nadawcy dysponujący nadajnikami w różnych województwach i nadający jednolity program z jednego źródła. W celu racjonalnej gospodarki zasobami częstotliwościami wydaje się zasadne tworzenie tej kategorii nadawców pod warunkiem ich specjalizacji i tworzenia oryginalnego produktu, a nie powielania popularnych formatów muzycznych.

Sieci rozproszone są to sieci nadawców lokalnych powiązanych kapitałowo lub prawnie i ewentualnie osiągających różny stopień integracji programowej. O charakterze programowym poszczególnych stacji decyduje organ koncesyjny na podstawie analizy rynku miejscowego (różnorodności oferty już istniejących stacji). Sieci te mają prawo do nadawania reklamy lokalnej i ogólnokrajowej. Stacje należące do sieci rozproszonej mogą nadawać reklamę lokalną, stosownie do udziału audycji lokalnych w całodobowym czasie antenowym.

Zarówno nadawcy z sieci rozproszonych, jak i niezrzeszeni nadawcy lokalni będą mieli obowiązek nadawania programu o charakterze lokalnym przez co najmniej 4 godziny i 15 minut dziennie (nie licząc reklamy) między godz. 6.00 a 23.00. Organ regulacyjny w uzasadnionych przypadkach (np. ze względu na niepełny wymiar czasu nadawania) może zadecydować o zmianie wielkości limitu audycji lokalnych w ogólnym czasie emisji programu.

Generalną zasadą dotyczącą rynku lokalnego, o ile warunki techniczne i rynkowe to umożliwiają, jest istnienie w danym rejonie przynajmniej jednego nadawcy koncesjonowanego nadającego program lokalny.

Niezrzeszeni nadawcy lokalni są grupą najsłabszą ekonomicznie. Z tego względu będą mogli w granicach ustawowego czasu nadawać wszystkie rodzaje reklamy (zarówno lokalną, jak i ogólnokrajową) w dowolnych proporcjach oraz korzystać ze zwolnień i ulg, o których mowa w rozdziale 2.2.3.

Organ regulacyjny wypracuje w odrębnym dokumencie programowym założenia dotyczące warunków programowych w koncesjach nadawców o zasięgu lokalnym w celu zagwarantowania realizacji ustawowych zadań polegających na integrowaniu lokalnych środowisk, przy uwzględnieniu rynkowych i organizacyjnych realiów prowadzenia działalności przez przedsiębiorców samodzielnych i zrzeszonych w grupach kapitałowych.

2.2. OCHRONA SWOBODY WYPOWIEDZI I INFORMACJI W MEDIACH, ICH NIEZALEŻNOŚCI ORAZ ROLI W SYSTEMIE DEMOKRATYCZNYM

2.2.1. Ochrona swobody działalności medialnej

Dostęp do rynku

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej, osoby zagraniczne z państw członkowskich UE i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o wolnym handlu (EFTA) mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak przedsiębiorcy polscy.

Ze względu na stabilność i możliwości rozwoju polskiego sektora audiowizualnego utrzymane zostaną ograniczenia udziału kapitału zagranicznego w mediach elektronicznych dla pozostałych osób i podmiotów zagranicznych na poziomie 49% oraz obowiązek uzyskania zgody organu koncesyjnego na zwiększenie udziału pozaunijnego kapitału zagranicznego w podmiotach posiadających koncesję na nadawanie programu.

Działalność mediów elektronicznych podlega – w zgodzie z art. 54 Konstytucji RP i na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 46 i następnych ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – koncesjonowaniu w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Jak stwierdzono powyżej, polityka Państwa dbać będzie o utrzymanie na rynku trzech typów nadawców.

Zgodnie z art. 26 u.r.t. realizowane będzie dążenie do zapewnienia radiofonii i telewizji publicznej częstotliwości niezbędnych do pokrycia kraju lub poszczególnych regionów zasięgiem odbioru właściwych programów.

W odniesieniu do nadawców społecznych przewiduje się zmianę ich definicji (art. 4 pkt 1a u.r.t.) w imię szacunku dla różnorodności kulturalnej i światopoglądowej, a tym samym w celu umożliwienia ubiegania się o ten status szerszemu wachlarzowi nadawców.

Pewien wpływ na możliwość dostępu do rynku będzie miała działalność koncesyjna organu regulacyjnego, zmierzająca do ochrony i promocji pluralizmu oferty programowej. Będzie ona m.in. wspierała dążenia mniejszości narodowych, etnicznych i grupy języka regionalnego oraz wspólnot lokalnych i regionalnych do tworzenia własnych programów.

Dostęp do rynku naziemnej radiofonii i telewizji ogranicza sytuacja częstotliwościowa. Sytuację zmieni w pewnym stopniu wprowadzenie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej. Zadaniem organu regulacyjnego będzie takie wykonywanie kompetencji wynikających z ustawy z dn. 16 listopada 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (art. 114-121) oraz ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (art. 33, 34, 37), aby docelowo (w miarę uruchamiania kolejnych multipleksów) zapewnić dostęp do rynku nowym nadawcom oraz zapewnić większy pluralizm oferty programowej.

Strukturalny pluralizm rynku mediów elektronicznych

Przedstawione poniżej propozycje rozwiązań formalno-prawnych służą ochronie strukturalnego pluralizmu rynku radiowego i telewizyjnego, zgodnie z następującym celem polityki Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych:

Państwo dba o pluralizm oferty programowej, m.in. zapewniając strukturalny pluralizm na rynku mediów oraz polskich dostawców treści internetowych; Polityka koncesyjna kształtuje pluralizm na rynku ogólnokrajowym oraz rynkach regionalnych i lokalnych, chroni media lokalne.

Zadaniem Państwa jest stworzenie takich warunków funkcjonowania przedsiębiorstw medialnych, by odbiorca miał zapewniony dostęp do różnorodnych źródeł programu i informacji i nikt nie uzyskiwał nadmiernego wpływu na opinię publiczną, wynikającego ze zdominowania rynku medialnego.

Stąd wynika potrzeba zapewnienia zarówno programowego, jak i strukturalnego pluralizmu na rynku mediów.

Funkcjonowanie rynku mediów elektronicznych w oparciu jedynie o prawo ochrony konkurencji mogłoby doprowadzić do powstania oligopolu źródeł informacji. W interesie publicznym jest zastosowanie takich rozwiązań publiczno-prawnych, które gwarantują wielość niezależnych od siebie źródeł informacji i zapobiegają nadmiernemu ich wpływowi na odbiorcę. Należy jednak przy tym pamiętać, że na otwartym rynku europejskim i globalnym nadmiernie restrykcyjna polityka na rzecz ochrony pluralizmu strukturalnego mogłaby być przeciwskuteczna, gdyż osłabiałaby zdolność polskich organizacji medialnych do konkurencji i do obrony przed wykupieniem przez podmioty zagraniczne. Dlatego też propozycje w tym zakresie mają charakter minimalny: nie ograniczają rozwoju rynku medialnego i przedsiębiorstw medialnych i zmierzają jedynie do tego, by odpowiednio na rynku ogólnokrajowym i lokalnym – tam gdzie pozwalają na to warunki techniczne – istniało co najmniej 3 niezależnych od siebie koncesjonowanych nadawców radiowych i telewizyjnych² oraz, by na rynkach tych nie doszło do połączenia siły oddziaływania na opinię publiczną prasy codziennej i radia lub telewizji w sposób zagrażający demokracji.

Stosowne przepisy powinny być wprowadzone do prawa prasowego, jeżeli jednak okaże się to niemożliwe, proponuje się wprowadzenie ich do ustawy o radiofonii i telewizji. Mechanizmem ochrony pluralizmu strukturalnego będzie zatem proces koncesyjny.

Należy także starannie analizować rozwój techniki cyfrowej i ewolucję rynku z punktu widzenia ewentualnego nadużywania koncentracji pionowej oraz możliwości tworzonych przez technologię cyfrową w celu blokowania dostępu nadawców i usługodawców do publiczności, jak również odbiorców do programów konkretnych nadawców. Może to mieć miejsce zwłaszcza w przypadku, gdyby ten sam podmiot działał na różnych etapach produkcji i dystrybucji zawartości mediów elektronicznych i mógł wykorzystywać ten fakt w celu dyskryminowania innych podmiotów. Może to stworzyć konieczność wprowadzenia nowych przepisów chroniących swobodny dostęp do rynku oraz strukturalny pluralizm rynku.

² W Holandii rząd przedstawił projekt ustawy ograniczającej udział rynku jednego wydawcy prasy drukowanej do poziomu 35%, argumentując, że w interesie zachowania pluralizmu i zróżnicowania źródeł informacji niezbędne jest administracyjne zapewnienie funkcjonowania przynajmniej trzech podmiotów na tym samym rynku. Rozważa się też możliwość zastosowania podobnych rozwiązań w przypadku mediów elektronicznych.

W okresie przejściowym, tzn. do dnia wyłączenia sygnału analogowego na terytorium Polski, obowiązywać będą przedstawione poniżej zasady ochrony pluralizmu strukturalnego.

Po przeprowadzeniu konwersji cyfrowej zaistnieje nowa sytuacja, która wymagać może zmiany tych przepisów.

Poziom ogólnokrajowy

1. Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej ogólnokrajowych koncesji radiofonii naziemnej o łącznym udziale w audytorium przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się o kolejną koncesję na ogólnokrajowy, naziemny, program radiowy bądź o koncesję na ogólnokrajowy, naziemny program telewizyjny;
2. Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej ogólnokrajowych koncesji telewizji naziemnej o łącznym udziale w widowni przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się o kolejną koncesję na ogólnokrajowy naziemny, program telewizyjny bądź o koncesję na ogólnokrajowy naziemny program radiowy;
3. Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe będące właścicielem jednej lub więcej gazet ogólnokrajowych, których łączny udział w rynku dzienników ogólnokrajowych przekracza 30% sprzedanych egzemplarzy, nie może ubiegać się o koncesję na ogólnokrajowy, naziemny program radiowy bądź telewizyjny.

Poziom lokalny

1. Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej lokalnych koncesji radiofonii naziemnej o łącznym udziale w audytorium danego obszaru przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się na tym obszarze o koncesję na kolejny lokalny, naziemny, program radiowy bądź na lokalny, naziemny program telewizyjny;
2. Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej lokalnych koncesji telewizji naziemnej o łącznym udziale w widowni danego obszaru przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się na tym obszarze o kolejną koncesję na lokalny naziemny, program telewizyjny bądź o koncesję na lokalny naziemny program radiowy;
3. Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe będące właścicielem jednej lub więcej gazet lokalnych, których udział w rynku dzienników lokalnych a danym obszarze przekracza 30% sprzedanych egzemplarzy, nie może ubiegać się na tym obszarze o koncesję na lokalny, naziemny program radiowy bądź telewizyjny.

Powyższe zapisy dotyczą wszystkich podmiotów koncesjonowanych, w tym również społecznych. Ich skuteczność w dużej mierze zależy od szczelności rozwiązań prawnych. W celu uniknięcia sytuacji, w której podmioty nieuprawnione do kolejnej koncesji przejmą kontrolę nad innymi koncesjonariuszami, wprowadza się regulacje towarzyszące, to jest:

- kryterium obliczania progu pluralizmu strukturalnego jest udział w rynku odbiorcy (odpowiednio słuchacza lub widza). Przy obliczaniu udziałów w rynku, udziały w rynku mediów przedsiębiorstwa zależnego przypisuje się przedsiębiorcy dominującemu w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
- przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe objęte zakazem udzielenia dalszych koncesji na podstawie powyższych zapisów, nie mogą bezpośrednio lub pośrednio posiadać oraz wykonywać praw z akcji lub udziałów stanowiących więcej niż 20% kapitału

zakładowego podmiotu wykonującego koncesję, którego – w świetle tych przepisów – nie mogą przejąć w całości;

- oraz uprawnienia organu koncesyjnego do określenia dodatkowych warunków prowadzenia działalności.

Przewiduje się również stopniowe ograniczenia odnośnie łączenia ról nadawców z rolą brokerów reklamowych poprzez wprowadzenie ograniczeń kapitałowych dla podmiotów zajmujących się pozyskiwaniem lub sprzedażą czasu reklamowego (brokerów, czy agencji reklamowych)³. Podmioty zajmujące się pozyskiwaniem lub sprzedażą czasu reklamowego mogą posiadać co najwyżej 10% udziałów w kapitale podmiotu wykonującego koncesję. Nie wyklucza to istnienia obu tych podmiotów w jednej grupie kapitałowej.

Występujący obecnie brak ograniczeń tego rodzaju tworzy nieprzejrzystą sytuację i stawia stacje nie będące brokerami reklamowymi w sytuacji nierównej konkurencji o reklamę, innym zaś stwarza możliwość umacniania własnej pozycji kosztem nadawców pragnących zachować niezależność.

Niedopuszczalne są zmiany własnościowe naruszające warunki uzyskania i realizacji koncesji, pod rygorem unieważnienia transakcji.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, przewiduje się przepisy przejściowe, pozwalające dostosować się już istniejącym podmiotom do nowego prawa.

Decyzje organu koncesyjnego powinny być podejmowane na podstawie analizy rynku. Organ koncesyjny przeprowadza analizę w oparciu między innymi o dokumenty i informacje, których może zażądać od podmiotów działających na kontrolowanym rynku.

Organ regulacyjny przedstawia raz na dwa lata raport na temat stanu rynku mediów z uwzględnieniem rynków substytucyjnych i powiązanych (punkt ten wymaga zmiany w rozdziale 2 art. 12 u.r.t.).

W przypadku postępowań dotyczących rynku mediów i objętych Rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, odpowiedzi, zgłoszenia i wyjaśnienia do Komisji Europejskiej przygotowuje Prezes UOKiK w porozumieniu z organem regulacyjnym rynku mediów.

Przewiduje się, że w zakresie ochrony pluralizmu strukturalnego właściwym organem będzie organ regulacyjny ds. mediów, natomiast w zakresie ochrony konkurencji w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (DZ.U. Nr 86, poz. 804, z 2003 r.) oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (DZ.U. Nr 153, poz. 1503, z 2003 r.) – UOKiK.

³ W Wielkiej Brytanii do niedawna nie przyznawano koncesji agencjom reklamowym, podmiotom stowarzyszonym z agencjami reklamowymi lub organizacjom, które kontrolowane są przez wymienione wcześniej podmioty. Koncesji nie przyznawano również grupie podmiotów działających w porozumieniu, jeżeli podmioty nieuprawnione do otrzymania koncesji, o których mowa w poprzednim zdaniu, miały powyżej 5% udziałów w tej grupie. (Broadcasting Act 1990, c.42).

W Słowenii organizacje reklamowe, których działalność polega na zbieraniu, tworzeniu i rozpowszechnianiu przekazów reklamowych, jak również osoby fizyczne i prawne oraz grupy tych osób, które posiadają 10% udziałów kapitałowych lub 10% głosów w organizacjach reklamowych, nie mogą być wydawcą lub założycielem stacji radiowej lub telewizyjnej i nie mogą mieć więcej niż 20% udziałów kapitałowych lub 20 % udziałów w głosach stacji radiowej lub telewizyjnej. (Zakon o medijih 2001, 60.člen).

Jak wspomniano, ważnym zagadnieniem, zwłaszcza w obliczu zjawiska konwersji cyfrowej, jest zapobieganie nadmiernej koncentracji pionowej w sferze mediów elektronicznych. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, przy współpracy resortów kultury i gospodarki oraz UOKiK i URTiP, przeprowadzi analizę rynku z punktu widzenia koncentracji pionowej i zaproponuje zapisy uzupełniające do Strategii, określające ograniczenia w zakresie tego rodzaju koncentracji.

Dostęp do rynku reklamy radiowej i telewizyjnej

Konieczne jest ustawowe wprowadzenie dwóch podstawowych zasad:

- reklama z danego terenu może być emitowana tylko przez lokalne stacje radiowe i telewizyjne, niezależnie od tego, czy są samodzielne, czy należą do sieci (wymaga to zdefiniowania „reklamy lokalnej” i „stacji lokalnej” jak również opracowania zasad działalności reklamowej uzależniających udział reklamy w czasie nadawania od udziału audycji lokalnych w całości czasu nadawania); naturalnie nie wyklucza to możliwości reklamowania się przez lokalne podmioty gospodarcze w mediach ponadlokalnych;
- lokalne stacje radiowe czy telewizyjne należące do sieci mogą emitować reklamę lokalną w stopniu uzależnionym od udziału audycji lokalnych w całości czasu nadawania (wymaga to zdefiniowania sieci i uregulowania ogólnych zasad rządzących ich funkcjonowaniem, m.in. w celu ochrony lokalnego charakteru programu stacji należących do sieci).

(Pełne wprowadzenie tych zasad wymaga zmian w ustawie o radiofonii i telewizji).

Prawo autorskie

Obowiązek regulowania przez nadawców zobowiązań z tytułu korzystania z chronionych utworów jest kolejnym czynnikiem wpływającym na swobodę działalności medialnej. Dotyczy to w szczególności kwestii związanych z tabelami wynagrodzeń. Zmiany powinny rozwiązywać problem istnienia więcej niż jednej organizacji zbiorowego zarządzania na danym polu eksploatacji i jednoczesnym pobieraniu przez nie tantiem od stosownych podmiotów. Można rozważyć także wprowadzanie ulg dla nadawców realizujących wyspecjalizowane, „niszowe” programy radiowe i telewizyjne oraz nadawców lokalnych integrujących wspólnoty lokalne. Do tej ostatniej kategorii mogłoby należeć nadawcy tworzący i rozpowszechniający programy finansowane z przychodów reklamowych, uzyskiwanych na płytkich rynkach reklamy lokalnej, np. w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców. Nałożenie się na siebie wielu zagadnień oraz brak woli kompleksowego opracowania właściwych przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych pomimo kilku poprzednich nowelizacji powoduje, że w tym przypadku zamiast sugerować poszczególne zmiany, należy raczej mówić o potrzebie całościowej nowelizacji rozdziału XII ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych – Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi.

2.2.2. Ochrona niezależności mediów

Działania Państwa powinny tworzyć warunki równej konkurencji, z zachowaniem interesu odbiorców. Państwo sprzyja rozwojowi rynku audiowizualnego i przedsiębiorców na nim działających, ingerując w działanie mechanizmów rynkowych wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji uzasadnionych celów polityki publicznej. Dotyczy to m.in. polityki w zakresie ochrony konkurencji i pluralizmu mediów.

Istotnym celem jest natomiast zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego nadawców publicznych oraz form finansowania zapewniających ich zdolność do realizowania misji określonej w art. 21 ust. 1 u.r.t. bez podlegania presji komercyjnej.

Wzmocnieniu niezależności dziennikarskiej i medialnej służyć będzie pozytywna reakcja Polski na wezwania Komisji Praw Człowieka ONZ, Rady Europy⁴ i OBWE, aby usunąć zniesławienie i obrazę (zwłaszcza funkcjonariuszy publicznych) z kodeksu karnego (tzw. „dekryminalizacja zniesławienia”). Obecnie Kodeks Karny przewiduje karę pozbawienia wolności od 1 do 3 lat za zniewagę osób publicznych: prezydenta, posła lub senatora, funkcjonariusza publicznego. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga nowelizacji lub uzupełnienia art. 212, 216 oraz 227 Prawa karnego (DZ.U. Nr 88, poz. 553, z 1997 z późn. zm.)⁵.

Wprowadzenie powyższego rozwiązania oznacza pozostawienie jedynie cywilnoprawnej ochrony za naruszenia dóbr osobistych bez możliwości złożenia prywatnego aktu oskarżenia o zniesławienie, w postępowaniu karno-skargowym. Dlatego wzmocnieniu winno ulec prawo pokrzywdzonych (zainteresowanych) do żądania zamieszczenia sprostowania lub odpowiedzi w przypadku jeśli prasa nie dokonała takiego zamieszczenia w ciągu 7 dni od odebrania wniosku obywatela lub bezpodstawnie odmówiła w tym terminie zamieszczenia takiego sprostowania lub odpowiedzi. Postanowienie sądu w takiej sprawie winno być wydane nie później niż w ciągu miesiąca od daty złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 31 ustawy Prawo prasowe, na wniosek zainteresowanej osoby fizycznej, prawnej lub innej jednostki organizacyjnej redaktor naczelny redakcji właściwego dziennika lub czasopisma jest obowiązany opublikować bezpłatnie, rzeczowe i odnoszące się do faktów, sprostowanie wiadomości nieprawdziwej lub nieściślej lub rzeczową odpowiedź na stwierdzenie zagrażające dobrom osobistym. Jednocześnie, art. 33 zawiera katalog sytuacji faktycznych, w których redaktor naczelny jest zobowiązany do odmowy, bądź też może arbitralnie odmówić zamieszczenia sprostowania. Aby odmówić umieszczenia sprostowania, może się np. posłużyć formułą, że nie było ono rzeczowe albo nie odnosiło się do faktów, co kwalifikuje je jako polemikę, w stosunku do której nie istnieje obowiązek publikacji. Rodzi to uzasadnione obawy, że nadawca radiowy czy telewizyjny będzie zezwalał na emisję treści naruszające czyjeś dobra osobiste, a następnie odmawiał opublikowania odpowiedzi w trybie art. 31.

Ponadto, brak jasności w zdefiniowaniu pojęcia sprostowania i odpowiedzi został skrytykowany przez Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 5 maja 2004 r. wskazał,

⁴ „Deklaracja w sprawie swobody debaty politycznej w mediach”, przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w 2004 r., stwierdza: „Za zniesławienie lub obrazę przez media nie powinno się orzekać kar więzienia ...”.

⁵ Rada Konsultacyjna CMWP SDP postuluje uzupełnienie ich o ustęp precyzujący, że „jeżeli sprawcą czynu określonego w tych artykułach jest dziennikarz, który dopuścił się tego czynu wobec osób, jednostek organizacyjnych lub instytucji publicznych za pomocą prasy, przekraczając granice uprawnionej krytyki prasowej bez zamiaru bezpośredniego, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”; http://www.freepress.org.pl/2980904_stanowisko.html.

że art. 46 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy Prawo prasowe w zakresie, w jakim nie definiując pojęcia sprostowania i odpowiedzi, zakazuje pod groźbą kary komentowania tekstu sprostowania w tym samym numerze lub audycji, w której sprostowanie to zostało opublikowane, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą.

Prawo do sprostowania i odpowiedzi jest szczególną instytucją prawa prasowego będącą formą samopomocy obywatela w przypadkach przekroczenia dopuszczalnych ram wolności prasy. Publikowanie nieprawdziwych informacji oraz krzywdzących ocen nie może być dokonywane przez prasę bez istnienia realnej przeciwwagi w postaci formy sprzeciwu obywatelskiego na treści zamieszczone w materiale prasowym.

W związku z powyższym konieczna jest nowelizacja art. 31-33 oraz art. 46 Prawa prasowego, tak aby ułatwić pokrzywdzonym prawo do publikacji sprostowania i odpowiedzi, a także jasno zdefiniować przesłanki czynu zabronionego polegającego na uchylaniu się od publikacji bądź zamieszczenia jej niezgodnie z ustawą.

2.2.3. Ochrona demokratycznych funkcji mediów elektronicznych

Realizacja demokratycznych funkcji mediów elektronicznych (m.in. sprzyjanie swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej; umożliwianie obywatelom i ich organizacjom uczestniczenia w życiu publicznym oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej) wymaga obecności określonych gatunków (informacji, publicystyki, dokumentu) w ofercie programowej. O ile inni obywatele mogą korzystać z różnych źródeł informacji oraz form uczestnictwa w debacie publicznej na tematy związane z życiem ich terenu, mieszkańcy mniejszych miejscowości i terenów wiejskich mogą być tego pozbawieni – zwłaszcza wobec faktu koncentracji prasy i przemian prasy lokalnej należącej do dużych koncernów prasowych. Dlatego istotna jest ochrona funkcji informacyjnych i publicystycznych w lokalnych stacjach radiowych i telewizyjnych.

Konieczne jest wprowadzenie ustawowego obowiązku dla nadawców lokalnych określającego minimalny udział tematyki lokalnej w programach wraz z definicją tej tematyki oraz zaznaczeniem w jaki sposób nadawcy lokalni będą wspierani w swojej działalności np. poprzez ulgi w opłatach koncesyjnych, opłatach z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych oraz opłatach za częstotliwości, a także poprzez preferencje w doborze i ogłaszaniu częstotliwości dla poprawy lub zwiększenia zasięgu sygnału adekwatnie do lokalnego lub regionalnego obszaru działania.

Operatorzy kablowi zobowiązani zostaną do rezerwacji jednego kanału na potrzeby wyspecjalizowanego programu lokalnego o charakterze informacyjnym – własnego, lub dostarczonego przez innego nadawcę. Konkurs w tej sprawie ogłaszać i przeprowadzać będzie organ regulacyjny. W przypadku nie rozstrzygnięcia konkursu, po roku od zakończenia procedury konkursowej, kanał przez 5 kolejnych lat pozostaje do dyspozycji operatora kablowego. Przed upływem piątego roku organ regulacyjny zobowiązany jest do ponownego przeprowadzenia procedury konkursowej. W przypadku pozytywnego wyniku, operator sieci kablowej zobowiązany jest do zwolnienia zarezerwowanego kanału i przeznaczenia go na program informacyjny. Wymaga to zmian w rozdz. 5 u.r.t.

2.3. KONWERSJA CYFROWA W RADIOFONII I TELEWIZJI

2.3.1. Prawna regulacja procesu cyfryzacji i funkcjonowania rynku radiofonii i telewizji cyfrowej oraz konieczność jej uzupełnienia

Regulacja ta zawarta jest w trzech ustawach: o radiofonii i telewizji, w prawie telekomunikacyjnym i o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 10 ustawy Prawo telekomunikacyjne (u.p.t.), działalność telekomunikacyjna będąca działalnością gospodarczą podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Organem prowadzącym rejestr jest Prezes URTiP, a w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych - Przewodniczący KRRiT.

Rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych dokonuje, zmienia lub cofa Przewodniczący KRRiT, w uzgodnieniu z Prezesem URTiP.

Rezerwacja częstotliwości dla operatora multipleksu następuje w trybie konkursu przeprowadzonego przez KRRiT (art. 117 u.p.t.), poprzedzonego postępowaniem konsultacyjnym. Decydującym kryterium oceny ofert jest zachowanie warunków konkurencji. Art. 118 u.p.t. dopuszcza jednak możliwość odstąpienia od konkursu niezwłocznie po zakończeniu postępowania konsultacyjnego w tej sprawie. Ponadto art. 26 ust. 5 i 8 u.r.t. dopuszcza decyzją Przewodniczącego KRRiT dokonanie rezerwacji dla nadawców publicznych.

Art. 115 u.p.t. ustala, że w rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów w sposób cyfrowy, drogą rozsiewczą naziemną lub rozsiewczą satelitarną KRRiT dokonuje ponadto:

- określenia programów telewizyjnych lub radiofonicznych, tworzących zespolony sygnał cyfrowy rozpowszechniany lub rozprowadzany za pomocą rezerwowanej częstotliwości, zwany dalej "sygnałem multipleksu";
- uporządkowania programów w sygnale multipleksu;
- określenie propozycji udziału w sygnale multipleksu audiowizualnych składników tego sygnału;
- określenia obszaru, na którym może być rozpowszechniany lub rozprowadzany sygnał multipleksu;
- określenia wykorzystania pojemności systemów transmisyjnych.

Zatem ostateczne decyzje co do programowej zawartości multipleksu podejmuje KRRiT. Ustawa nie wyklucza jednak sytuacji, w której potencjalny operator multipleksu przystępując do konkursu na rezerwację częstotliwości przedstawia swoją koncepcję programową a KRRiT następnie akceptuje ją i zaproponowane przez wnioskodawcę programy wpisuje do decyzji administracyjnej w sprawie rezerwacji. Możliwe są też inne rozwiązania.

Można zatem wyróżnić cztery teoretyczne modele programowej roli operatora multipleksu, które przedstawione zostały w tabeli 2.1.

Tabela 2.1. Modele programowej roli operatora multipleksu

Model	Opis
Aktywny	Operator multipleksu samodzielnie kształtuje jego zawartość programową, wypełniając ją własnymi programami, bądź przekazanymi mu do rozpowszechniania koncesjonowanymi programami innych nadawców, zgodnie z własną koncepcją zawartości multipleksu.
Pośredni (1)	Warunki przeprowadzenia konkursu na rezerwację częstotliwości określają ile programów do rozpowszechnienia w danym multipleksie zostanie wskazanych przez KRRiT, ile zaś może wybrać sam operator multipleksu.
Pośredni (2)	W trakcie konkursu na rezerwację częstotliwości wnioskodawca przedstawia pełną propozycję wypełnienia go wskazanymi przez siebie programami. Organ regulacyjny dysponuje jednak kompetencją wskazania jednego lub więcej innych programów, które operator ma obowiązek rozpowszechnić.
Pasywny	Operator multipleksu w całości wypełnia go programami wskazanymi przez organ regulacyjny.

Jak stwierdza „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”, dwa pierwsze multipleksy powinny być przeznaczone dla istniejących naziemnych programów nadawców polskich. Zaistnieje wobec tego konieczność uzupełnienia oferty o trzy inne programy. Istnieje możliwość wprowadzenia do nich wybranych istniejących programów satelitarnych nadawców polskich. W trybie konsultacji z nadawcami należy ustalić, które z tych programów mają być dodatkowo rozprowadzane w naziemnej telewizji cyfrowej. Nawet więc w pierwszym etapie niektórzy operatorzy multipleksów będą w pewnym zakresie mogli realizować model pośredni.

W odniesieniu do następnych multipleksów można rozważyć model pośredni (2), pozostawiając operatorom możliwość przedstawienia własnej koncepcji programowej, z zastrzeżeniem jednak prawa KRRiT do zmiany tej koncepcji jeżeli konieczność taka będzie wynikała z „pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczących kultury, języka i pluralizmu mediów”.

Prawo telekomunikacyjne (w art. 133 ust.1) mówi o powinności oferowania przez operatorów systemu warunkowego dostępu nadawcom, na równych i niedyskryminujących warunkach, usługi techniczne umożliwiające odbiór cyfrowych transmisji za pomocą dekodery instalowanych u odbiorców. Zagrożenia dla realizacji tej zasady mogą pojawić się w przypadku, gdyby operator multipleksu był jednocześnie nadawcą, gdyż mógłby faworyzować własne programy i usługi.

Jak stwierdza art. 118 ust 6 u.p.t., KRRiT określa obowiązki i zadania operatora multipleksu w zakresie zawartości programowej, przy uwzględnieniu pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczących kultury, języka i pluralizmu mediów. Jak wspomniano powyżej, w kompetencji Przewodniczącego KRRiT leży określenie zawartości programowej, uporządkowanie programów i pozostałych składowych multipleksu, wymienionych w art. 115 ust. 3 u.p.t.

Jednym z ważnych walorów techniki cyfrowej w mediach jest możliwość oferowania usług dodatkowych, towarzyszących tradycyjnie rozumianym programom radiowym i telewizyjnym. Część usług dodatkowych związana jest bezpośrednio z programem

telewizyjnym, jak np. elektroniczny przewodnik po programach, usługa *pay-per view*, telewizja na życzenie (VoD), możliwość wprowadzenia indywidualnych „kodów rodzicielskich” blokujących dzieciom dostęp do programów przeznaczonych wyłącznie dla dorosłych. Oddzielną grupę stanowią usługi niezależne: usługi bankowe, handel elektroniczny, poczta elektroniczna i dostęp do Internetu, gry elektroniczne, interaktywne materiały edukacyjne itp. Ich interaktywność daje możliwość zwiększeniu udziału widzów w procesie aktywnego kształtowania adresowanego do nich przekazu. Jednocześnie, w związku z ich możliwością „wypierania” właściwej formy przekazu, przewiduje się, że ich udział w całkowitej przepływności w ramach dowolnego multipleksu zostanie ograniczony do maksymalnie 20% w pierwszym etapie konwersji. Proponowany charakter usług dodatkowych (jak np. usługi publiczne, nauczanie na odległość, udział usług bezpłatnych) będzie istotnym kryterium oceny ofert, szczególnie na dalszym etapie cyfryzacji, gdy zostanie udostępniony kanał zwrotny umożliwiający wprowadzenie usług interaktywnych.

Oferta usług dodatkowych zostanie ukształtowana przez wyłonionego operatora multipleksu zgodnie z przedstawionymi we wniosku do konkursu o rezerwację częstotliwości propozycjami. Dotyczy to zarówno propozycji udziału w sygnale multipleksu usług dodatkowych jak i samego charakteru usług. Należy jednak przewidzieć sytuacje, w których zarówno przepływność jak i kształt oferty usług dodanych operatora multipleksu będzie musiał ulec zmianie, na wniosek operatora i po pozytywnym rozpatrzeniu przez KRRiT. Chodzi np. o sytuację, w której jedna z usług dodatkowych proponowanych we wniosku przez wyłonionego operatora okaże się nieopłacalna, i tym samym wycofanie jej z multipleksu zwolni część zajmowanego kanału, którą będzie można w takim przypadku przeznaczyć na inną usługę dodatkową lub program. Kolejnym takim przykładem byłaby sytuacja zmiany algorytmu kompresji sygnału stosowanego przez operatora multipleksu.

Na dalszych etapach procesu konwersji, przewiduje się, że ograniczenie do 20% może ulec zmianie.

Jednym z istotnych kryteriów oceny wniosków w ramach konkursu na rezerwację częstotliwości dla operatorów multipleksów będzie proponowany udział usług dodatkowych, jak również rozwiązania w zakresie udogodnień towarzyszących.

EPG jest niezbędnym udogodnieniem towarzyszącym, które powinno zostać udostępnione odbiorcom dzięki cyfryzacji. Istniejące platformy satelitarne już oferują EPG i należy spodziewać się, że docelowo będą oferowali ją wszyscy operatorzy (bez względu na platformę dostępu) przez wzgląd na jej atrakcyjność dla odbiorcy.

EPG może być tworzone zarówno przez samego operatora multipleksu, jak i przez zewnętrznego operatora, jednak za treści w nim zawarte w zakresie sposobu informowania o programach udostępnianych w danym multipleksie oraz aspektów prezentacyjnych EPG odpowiada operator multipleksu. Działania oraz polityka organu regulacyjnego w odniesieniu do operatorów multipleksu w zakresie EPG zmierzać powinny do osiągnięcia trzech podstawowych celów:

- 1) Zapewnienia w EPG stosownego miejsca programom (oraz informacji o programach) telewizji (oraz ewentualnie radiofonii) publicznej a także umożliwienia odbiorcom w danym regionie łatwego dostępu do regionalnej wersji danego programu.
- 2) Zapewnienia osobom starszym i niepełnosprawnym (szczególnie mającym problemy ze wzrokiem lub słuchem) możliwie największą łatwość obsługi EPG poprzez dostarczanie stosownych rozwiązań oraz opcji technicznych.
- 3) Zapewnienie swobodnej konkurencji. Operator EPG nie powinien podejmować działań dyskryminujących lub wyróżniających niektóre programy lub usługi, również

gdy sam występuje w roli nadawcy. Nie powinien on także ograniczać dostępu do programów oraz usług bezpłatnych, który powinien być możliwie najłatwiejszy i bezpośredni.

Wskazane jest, by systemy EPG we wszystkich docelowych multipleksach miały podobny format by umożliwić szybkie oswojenie się z nimi nowym użytkownikom; z drugiej strony jednak, wszelkie kroki podjęte w tym celu nie mogą naruszać zasad swobodnej konkurencji.

Istotnym udogodnieniem towarzyszącym (art. 2 ust. 44 u.p.t.) jest także system dostępu warunkowego (CAS), który uzależnia dostęp do transmisji radiowych lub telewizyjnych od opłacania abonamentu lub dokonania innego rodzaju wcześniejszej autoryzacji. W chwili obecnej, systemy te stosuje się przede wszystkim w telewizji kablowej oraz w przypadku satelitarnych platform cyfrowych. W przyszłości znajdą one zastosowanie przy płatnych programach naziemnej telewizji cyfrowej. Z punktu widzenia polityki Państwa, istotne jest by przedsiębiorcy telekomunikacyjni dostarczający systemy dostępu warunkowego oferowali usługi techniczne nadawcom „na równych i niedyskryminujących warunkach” (art. 133 ust. 1. u.p.t.).

Działalność operatorów EPG i CAS nie wymaga uzyskania koncesji lub innej decyzji administracyjnej. Powstanie w przyszłości konieczność wprowadzenia – wzorem innych krajów – przepisów regulujących działalność systemów warunkowego dostępu, EPG, telewizji interaktywnej itp. Stosuje się też rozwiązania współregulacyjne polegające na tworzeniu kodeksów dobrej praktyki przez operatorów systemów VoD i innych.

KRRiT decyduje o rozprowadzaniu w multipleksie istniejących programów lub udziela nowych koncesji z oznaczeniem multipleksu, do którego dany program będzie wprowadzany (jednak w chwili obecnej w art. 37 nie ma zapisu dotyczącego rozpowszechniania poprzez wprowadzanie do multipleksu). Koncesje dla nadawców wskazują miejsce w multipleksie (np. 1/5 przepływności w danym kanale cyfrowym) oraz obszar na jakim mogą oni rozpowszechniać swoje programy.

Dotychczasowe regulacje prawne w sposób niedostateczny określają z jednej strony zadania i kompetencje KRRiT, z drugiej zaś relacje między podmiotami rynkowymi aktywnymi w sferze radiofonii i telewizji cyfrowej (tj. między nadawcami, operatorami multipleksów, sieci, systemów warunkowego dostępu, dostawcami usług dodatkowych itp.).

Wymagana jest m.in. nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji, która określi precyzyjny podział kompetencji pomiędzy KRRiT a URTiP (w okresie przejściowym poprzedzającym połączenie obu organów, gdyby miał on trwać dłużej) oraz skonkretyzuje procedury działań KRRiT w zakresie regulacji nadawania cyfrowego, w tym wzmocni podstawy prawne do udzielania koncesji na cyfrowe rozpowszechnianie programów. W dniu przyjęcia „Strategii przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”, zaczął obowiązywać zapis o zaprzestaniu pozytywnego rozpatrywania wniosków o dokonywanie rezerwacji częstotliwości lub zmian parametrów technicznych istniejących stacji analogowych przez KRRiT dla tych kanałów telewizyjnych, których przydzielenie dla potrzeb nadawania analogowego prowadziłoby do naruszenia integralności sieci DVB-T i kolidowałoby z harmonogramem konwersji zawartym w Strategii. KRRiT przygotowuje się na umożliwienie funkcjonowania nadawców w nowych warunkach poprzez wprowadzanie do istniejących koncesji analogowych zapisu o prawie do rozpowszechniania cyfrowego, ale także rozstrzygnięcia, iż rozpowszechnianie programu drogą cyfrową wymaga koncesji dla nadawcy niezależnie od decyzji dla operatora multipleksu.

Zgodnie z art. 112 ust. 2 i 3 u.p.t. Prezes URTiP ustala plany zagospodarowania częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiofonicznych i telewizyjnych w uzgodnieniu z Przewodniczącym KRRiT lub z własnej inicjatywy. Uzgodnienie to dotyczy liczby i rodzaju planowanych częstotliwości i sieci oraz zasięgu i lokalizacji stacji nadawczych.

Przepisy ustawy prawo telekomunikacyjne nie wskazują, że częstotliwości wprowadzone do planu zagospodarowania częstotliwości są przekazywane przez Prezesa URTiP do KRRiT. Brak tego zapisu może stanowić przeszkodę w wydawaniu koncesji cyfrowych według obowiązującej procedury koncesyjnej.

Tam gdzie jest to stosowne (np. art. 6, art. 10, art. 37 u.r.t.), ustawa musi uzupełnić istniejące przepisy o „rozpowszechnianie sygnałów multipleksów”, „rozpowszechnianie programu” o „wprowadzanie programu do multipleksu” oraz (w art. 4 u.r.t.) określić nowe definicje dla pojęć: multipleks, multiplekser, operator multipleksu, multipleksowanie, itp. Wszystkie te definicje muszą być starannie opracowane m.in. na podstawie norm Europejskiego Instytutu Standardów Telekomunikacyjnych (ETSI). Art. 37 u.r.t. należy uzupełnić o przepis, że koncesja dla rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego wskazuje multipleks, w którym będzie rozpowszechniany lub rozprowadzany program nadawcy.

Konieczne jest także stworzenie w ustawie o radiofonii i telewizji nowych przepisów z zakresu *must carry*, zapewniających obecność programów nadawców publicznych w multipleksach (w przypadku, gdy nadawcy ci nie dysponują własnym multipleksem). Rozważenia wymaga, czy obowiązek *must carry* odnosi się również do koncesjonowanych programów nadawców publicznych. Jeżeli sprawa ta nie zostanie uregulowana w ustawie, organ regulacyjny powinien otrzymać kompetencję podejmowania decyzji odnośnie każdego takiego programu na podstawie oceny jego charakteru i zawartości.

Osobną sferę nowej regulacji muszą stanowić przepisy chroniące konkurencję w sytuacji, gdyby jeden podmiot pełnił wiele uzupełniających się ról (np. nadawcy, operatora multipleksu, EPG i systemu warunkowego dostępu), dających przewagę konkurencyjną nad innymi podmiotami zależnymi od jego decyzji w kluczowych sprawach związanych z dostępem do sieci i do odbiorców.

Warunki techniczne i eksploatacyjne dla urządzeń odbiorczych zostaną określone po uprzednich konsultacjach ze środowiskami producentów sprzętu i operatorów w rozporządzeniu MI. Naczelną zasadą wyboru tych standardów to zasada neutralności technologicznej, która związana jest z nie dyskryminowaniem żadnego wśród możliwych sposobów odbioru: DVB-T, DVB-C, DVB-S.

Osobne pole nowej regulacji prawnej musi dotyczyć prawa autorskiego, w tym utrwalania utworów w wersji cyfrowej. Upowszechnienie techniki cyfrowej niesie ze sobą istotne skutki w kontekście praw autorskich i praw pokrewnych. Dotyczy to zarówno kwestii utrwalania istniejących utworów dla potrzeb nadawania programów w technice cyfrowej jak i planów przenoszenia całości archiwów dawnego p.j.o. Polskie Radio i Telewizja na nośniki cyfrowe. Zgodnie z art. 50 pkt. 1 w związku z art. 45 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, wytwarzanie techniką cyfrową jest odrębnym polem eksploatacji, a co za tym idzie, oznacza to konieczność oddzielnej zapłaty na rzecz uprawnionych z tytułu korzystania z utworu na odrębnym polu eksploatacji. W przypadku, gdy w pewnym określonym okresie czasu nadawanie programu będzie odbywać się symultanicznie drogą analogową oraz drogą cyfrową, może to prowadzić do powstania roszczeń o zapłatę.

Jednocześnie, brak w ustawie o prawie autorskim uregulowań dotyczących przyszłego operatora multipleksu, i jego obowiązków związanych np. z zawieraniem umów z

organizacjami zbiorowego zarządzania, tak jak ma to miejsce w przypadku operatorów sieci kablowych w art. 21¹ cytowanej ustawy.

Kolejna dziedzina nowych regulacji w zakresie prawa autorskiego związanych z cyfryzacją i rozwojem nowych technologii dotyczy „piractwa” w dziedzinie nadawania programów. Problemy związane z nielegalnym korzystaniem z wytworów objętych ochroną prawa autorskiego w powszechnym odczuciu związane są przede wszystkim z kopiowaniem i dystrybucją nielegalnie wytworzonych egzemplarzy utworów audialnych lub audiowizualnych. Niemniej jednak, w odniesieniu do praw nadawców również można wskazać na przykład nielegalnego korzystania z cudzych praw, w tym przypadku praw do nadań, w postaci np. przejmowania sygnału bez zgody uprawnionego.

Biorąc pod uwagę rozwój nowych technologii w dziedzinie radiofonii i telewizji należy przypuszczać, że skala tego zjawiska będzie się zwiększać. Dlatego też należy zapewnić uprawnionym instrumenty służące ochronie ich praw. Przykładowo, wydaje się celowe rozszerzenie katalogu przepisów służących ochronie twórców, wymienionych w art. 101 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, jako mających zastosowanie do nadawania programów, o których mowa w art. 79 ust. 3, na podstawie którego nadawcy przysługiwałoby roszczenie cywilnoprawne w przypadku usuwania lub obchodzenia technicznych zabezpieczeń przed dostępem, zwielokrotnianiem lub rozpowszechnianiem utworu, jeżeli działania te mają na celu bezprawne korzystanie z utworu.

2.3.2. Konieczne rozstrzygnięcia związane z rozpoczęciem i przeprowadzeniem procesu konwersji

Jak sugeruje wspomniana wyżej „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”, dwa pierwsze multipleksy powinny być przeznaczone m.in. dla istniejących naziemnych programów nadawców polskich.: TVP1, TVP2, TVP3 (program sieciowy), POLSAT, TVN, TV4, PULS. Przyjęcie tej zasady pozwoliłoby skrócić proces uruchamiania dwóch pierwszych multipleksów. Jednocześnie jednak nie tworzyłyby widzom zachęty do przechodzenia na telewizję cyfrową, gdyż w pierwszym okresie nie otrzymywaliby w ten sposób żadnej nowej oferty programowej jeżeli nie liczyć sytuacji, w której istniejące programy uzyskiwałyby większy zasięg i w ten sposób docierały do odbiorców, którzy ich dzisiaj nie mogą oglądać. Ponieważ nadawcy polscy nadają obecnie siedem liczących się programów naziemnych, zaś pierwsze dwa multipleksy przy zastosowaniu algorytmu kompresji MPEG-2 będą miały pojemność 10 programów, zaistnieje konieczność uzupełnienia oferty o trzy inne programy (jeżeli operatorzy multipleksów nie zdecydują się przeznaczyć części ich pojemności na usługi dodane). Istnieje możliwość wprowadzenia do nich wybranych istniejących programów satelitarnych nadawców polskich. W trybie konsultacji z nadawcami należy ustalić, które z tych programów mają być dodatkowo rozprowadzane w naziemnej telewizji cyfrowej. Należy także pamiętać, że w krajach unijnych przyjęto pogląd akceptowany przez Komisję Europejską, że program satelitarny wprowadzany do naziemnej telewizji cyfrowej powinien uzyskać osobną koncesję. Jest to uzasadnione tym, że możliwość transmisji naziemnej jest nadal dobrem rzadkim, zatem przyznanie tej możliwości może wiązać się z nałożeniem na nadawcę wyższych wymogów. Wtedy nadawca albo dostosuje program satelitarny do wymogów koncesji naziemnej, albo też będzie nadawał dwa różniące się od siebie programy – jeden naziemny, drugi zaś satelitarny.

Zastosowanie algorytmów kompresji innych niż MPEG-2 (np. MPEG-4) umożliwiłoby wprowadzenie więcej programów (przy MPEG-4 w sumie 10 programów w jednym multipleksie). Istnieją trzy możliwe warianty:

- wprowadzenie telewizji cyfrowej przy zastosowaniu algorytmu kompresji MPEG-2;
- wprowadzenie telewizji cyfrowej przy zastosowaniu algorytmu kompresji innego niż MPEG-2, jak np. MPEG-4 (co w chwili obecnej wiąże się ze wzrostem ceny STB rządu ok. 30 procent);
- pozostawienie decyzji o stosowanym algorytmie kompresji sygnału operatorom multipleksów przy jednoczesnym wspieraniu przez Państwo dostępu do *multistandardowych* STB.

Najwłaściwsze wydaje się rozwiązanie zawarte w wariantcie trzecim. Wniosek ten wynika z przekonania, że wariant ten pozwoli na zachowanie swobody decyzyjnej podmiotów rynkowych, a jednocześnie najprawdopodobniej zaowocuje bogatszą ofertą dla odbiorców i będzie stanowił ważny bodziec dla odbiorców by zakupić STB.

Podjęcie ostatecznej decyzji przez MZWTRCwP w tej sprawie wymaga konsultacji z nadawcami i analizy w zakresie wpływu nowego standardu na cenę urządzeń odbiorczych i zakres ewentualnego wsparcia udzielanego odbiorcom („Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej” wspomina jedynie o algorytmie MPEG-2).

Terminy uruchomienia następnych multipleksów są w tej chwili nieznane. Tymczasem doświadczenia innych krajów wskazują, że czynnikiem warunkującym sukces konwersji cyfrowej jest szybka dostępność w naziemnej telewizji cyfrowej nowych, oryginalnych programów polskich. Sukces rynkowy uzależniony jest od szybkiego uruchamiania następnych multipleksów oraz od polityki koncesyjnej zapewniającej pojawienie się w nich nowych programów polskich. Wymaga to stworzenia harmonogramu udostępniania częstotliwości na rzecz kolejnych multipleksów. Jest to zadanie dla URTiP oraz KRRiT pod nadzorem MZWTRCwP.

Decyzje w zakresie ostatecznego kształtu scenariusza i kolejności uruchamiania DVB-T w wybranych regionach zależą od przyjętej przez Państwo polityki rozwoju mediów cyfrowych, od preferencji nadawców, badań marketingowych i badań akceptacji społecznej. MZWTRCwP zleci przeprowadzenie badań rynku stosownej firmie. KRRiT uczestniczyć będzie w opracowaniach koncepcji tych badań.

W ramach opisanych wyżej przepisów i procedur działania, istotnym czynnikiem wpływającym na zdolność Państwa i organów regulacyjnych do uruchomienia procesu konwersji cyfrowej jest oczywiście zainteresowanie podmiotów rynkowych udziałem w tym procesie oraz ich gotowość do poniesienia niezbędnych inwestycji, a także konfiguracja rynkowa, która wyłoni się w punkcie startu oraz w przebiegu samego procesu.

Z tego punktu widzenia należy rozpatrywać możliwość powstania form współpracy między różnymi podmiotami (jak wspomniano wyżej, ze względu na koszty i skali operacji jest to pożądane⁷) w zakresie uruchamiania naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej. Może

⁷ „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej” wskazuje, że „Poważnym zagrożeniem, wręcz uniemożliwiającym wdrożenie modelu [przyspieszonej konwersji], może być brak porozumienia pomiędzy głównymi nadawcami telewizyjnymi, a co za tym idzie brak możliwości opracowania szczegółowego planu operacji”.

to rodzić liczne skutki i dylematy prawne, które będą wymagały rozstrzygnięcia. Można do nich zaliczyć:

- sytuację, w której jeden podmiot wystąpi o więcej niż jeden multipleks (art. 118 prawa telekomunikacyjnego daje teoretyczną możliwość odstąpienia od procedury konkursowej, po przeprowadzeniu postępowania konsultacyjnego, jednak decyzja taka mogłaby okazać się bardzo kontrowersyjna);
- sytuację, w której jeden podmiot łączyłby wiele ról, zwłaszcza rolę nadawcy i operatora multipleksu.

Rozważenia wymaga pytanie, czy wzorem wielu krajów należy przeznaczyć co najmniej jeden multipleks dla nadawców publicznych. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Europejską Platformę Organów Regulacyjnych (EPRA), w wielu krajach europejskich, plany konwersji cyfrowej z góry przewidują przyznanie co najmniej jednego multipleksu nadawcom publicznym. Tak jest w następujących krajach: Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania, Włochy. Nie ma oczywiście wątpliwości co do tego, że media publiczne powinny odgrywać ważną rolę w procesie konwersji cyfrowej (patrz Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wkładu radiofonii i telewizji cyfrowej do funkcjonowania demokracji i społeczeństwa⁸).

Pożądane jest, by w środowisku cyfrowym nadawcy publiczni rozszerzali ofertę programową. Gdyby istniały w Polsce warunki techniczne i rynkowe, przyznanie nadawcy publicznemu odrębnego multipleksu byłoby pożądane, szczególnie, że ostatnia nowelizacja u.r.t. z dnia 2 kwietnia 2004 r. wskazuje, że do zadań telewizji publicznej należy m.in. tworzenie i rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych. Wprowadzenie np. koncesjonowanego programu TVP Kultura do odrębnego multipleksu naziemnej telewizji cyfrowej gwarantowałby jego obecność w większości gospodarstw domowych, podczas gdy w chwili obecnej Telewizja Polska musi negocjować warunki rozprowadzania programu z każdym operatorem (kablowym lub satelitarnym) oddzielnie.

Gdyby zapadła decyzja o przeznaczeniu jednego multipleksu dla nadawców publicznych, rezerwacja częstotliwości dla nadawców publicznych lub podmiotu powołanego przez nadawców publicznych może odbyć się w trybie pozakonkursowym z zachowaniem przepisów prawa w tym zakresie. Art. 26 ust. 8 u.r.t. stwierdza: „Do rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów [nadawców publicznych] w sposób cyfrowy, drogą rozsiewczą naziemną lub rozsiewczą satelitarną, stosuje się art. 22 ust. 4 i art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

Obecnie obowiązujące prawo telekomunikacyjne określa w art. 117, że rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych w sposób cyfrowy dokonuje się w drodze konkursu (choć przewiduje też w art. 118 możliwość zrezygnowania z konkursu). Procedura konkursowa pozwoliłaby KRRiT ocenić stan przygotowania nadawców publicznych do roli operatora multipleksu oraz do udziału w wieloletnim procesie wyspowego uruchomienia naziemnej telewizji cyfrowej zgodnie z planowanym harmonogramem, a także ich zdolność do poniesienia koniecznych nakładów.

⁸ „Recommendation Rec (2003) 9 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote the Democratic and Social Contribution of Digital Broadcasting”, tekst przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy.

Niezależnie od tego, istnieją wszelkie przesłanki dla promowania – zgodnie ze wspomnianymi wyżej wzorami z krajów, które wcześniej rozpoczęły proces konwersji cyfrowej – form ścisłej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu wypracowania wspólnej strategii zagospodarowania dwóch multipleksów dostępnych w pierwszym etapie. Nadrzędnym celem powinno być zapewnienie efektywnego przeprowadzenia procesu przyspieszonej konwersji, z uwzględnieniem interesów odbiorców, nie zaś ochrona interesów poszczególnych nadawców.

Jakkolwiek nie można przesądzać rezultatu konkursu na rezerwację częstotliwości dla operatorów multipleksów, o którym mowa w art. 117 u.p.t., innym rozwiązaniem mogłaby być rezerwaacja częstotliwości dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie związanych z nadawcami (jeżeli wezmą oni udział w konkursie) i następnie wykorzystanie kompetencji KRRiT określonych w art. 115 u.p.t. w celu określenia, które programy nadawców publicznych i koncesjonowanych będą rozpowszechniane lub rozprowadzane w którym multipleksie.

Od decyzji KRRiT zależy czy konkurs rezerwacji częstotliwości dla operatora multipleksu będzie dotyczył jedynie regionalnych obszarów („wysp”), czy też będzie dotyczył sieci ogólnokrajowej. Z punktu widzenia polityki Państwa właściwszym rozwiązaniem jest ogłoszenie konkursu na ogólnokrajowego operatora multipleksu w celu zagwarantowania odbiorcom na terenie całego kraju dostępu do tej samej oferty naziemnej telewizji cyfrowej. Prawdopodobne jest, że w momencie ogłoszenia pierwszego konkursu nie będzie pełnej, ogólnokrajowej sieci dla operatora multipleksu. Konkurs mimo wszystko powinien być przeprowadzony na ogólnokrajowego operatora a KRRiT oraz URTiP zobowiążą się, w ramach tego konkursu, do dalszego uzupełnienia sieci częstotliwości. W takim przypadku można wykorzystać art. 118 u.p.t., umożliwiającą rezygnację z konkursu w procesie rezerwacji częstotliwości, w celu przekazania operatorowi częstotliwości przeznaczonych do uzupełnienia jego sieci ogólnokrajowej. Jednocześnie operator powinien przyjąć na siebie obowiązek włączenia wszystkich nowych częstotliwości – w miarę uruchamiania kolejnych „wysp” – do swojej sieci, tak, by osiągnęła ona maksymalny możliwy zasięg.

Niedostosowanie polskiego porządku prawnego (poza ustawą Prawo telekomunikacyjne) do warunków cyfryzacji nie pozwala na obecnym etapie jednoznacznie rozstrzygnąć jakim aktem prawnym powinien kończyć się konkurs na rezerwację częstotliwości dla operatorów multipleksów. Szczegółowa analiza przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy o radiofonii i telewizji, a także ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wskazuje, że akt prawny rozstrzygający konkurs w sprawie rezerwacji częstotliwości dla operatorów multipleksów może przybrać jedną z następujących form:

- decyzja o rezerwacji częstotliwości;
- koncesja;
- koncesja do czasu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, a następnie decyzja o rezerwacji częstotliwości.

Najwłaściwszy wydaje się wariant decyzji o rezerwacji częstotliwości.

Rolą operatorów multipleksów będzie świadczenie dla nadawców posiadających koncesję usługi telekomunikacyjnej polegającej na przekazywaniu sygnału multipleksu zawierającego oznaczony program nadawcy w zestawieniu z innymi programami. Są oni zatem przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, pozbawionymi zdolności podejmowania decyzji programowych, choć nie inicjatywy w tym zakresie.

Wariant pierwszy zakłada dodatkowo, zgodnie z zasadą że *ustawa późniejsza uchyla wcześniejszą*, że istotny jest porządek legislacyjny wynikający z kolejności przyjmowanych ustaw. Biorąc pod uwagę, że aktualnie obowiązująca ustawa telekomunikacyjna została przyjęta 12 lat po ustawie o radiofonii i telewizji, należy domniemywać, że jest ona rozstrzygająca w kwestii regulacji działalności operatorów multipleksów (przedsiębiorców telekomunikacyjnych).

Art. 115 ust. 3 u.p.t. wprowadził pojęcie zespolonego sygnału cyfrowego (multipleksu) i ustalił treść warunków rezerwacji cyfrowej częstotliwości. Jednocześnie w art. 117 w związku z art. 115 ust. 3 u.p.t. przesądono, iż rezerwacji częstotliwości dla rozpowszechniania radia i telewizji w sposób cyfrowy dokonuje się w drodze konkursu przeprowadzanego przez KRRiT. Jest to zatem inny tryb niż ustalony w art. 34 u.r.t. dla wyboru nadawcy koncesjonowanego.

Zgodnie z art. 114 ust. 2 pkt 2 u.p.t., rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiofonicznych i telewizyjnych dokonuje, zmienia lub cofa Przewodniczący KRRiT; w pozostałych zaś wypadkach Prezes URTiP. W art. 114 nie rozstrzyga się formy aktu administracyjnego dokonania rezerwacji częstotliwości przez Przewodniczącego KRRiT, mimo, że w ust. 4 tego samego artykułu rozstrzyga się, że w przypadkach nie dotyczących radiofonii i telewizji Prezes URTiP dokonuje rezerwacji częstotliwości w drodze decyzji. Brak podobnego wskazania przy Przewodniczącym KRRiT można uznać za błąd ustawowy (usterkę legislacyjną).

Błąd ten jest możliwy do usunięcia w związku z wykładnią art. 114 ust. 2 pkt. 2 w związku z art. 123 ust. 4 *in fine* u.p.t. gdzie wskazuje się na istnienie „decyzji w sprawie rezerwacji”. Stosownie bowiem do przepisu 123 ust. 4 u.p.t. „Decyzję o cofnięciu rezerwacji przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiowych lub telewizyjnych Przewodniczący KRRiT podejmuje po otrzymaniu od Prezesa URTiP zawiadomienia o naruszeniu zasad wykorzystywania tej częstotliwości wynikających z przepisów prawa lub decyzji w sprawie rezerwacji”.

„Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej” określa termin wyłączenia ostatnich telewizyjnych nadajników analogowych (*switch-off*) na rok 2014. Data wyłączenia sygnału analogowego na danym terenie może nastąpić po osiągnięciu dwóch założonych kryteriów:

- 1) kryterium dostępności: gdy główne programy telewizji naziemnej dostępne będą w standardzie cyfrowym dla 95% ludności;
- 2) kryterium przystępności: gdy odbiorniki cyfrowe znajdą się w 90% gospodarstw domowych.

Odnosnie kryterium przystępności należy rozważyć, czy ma to dotyczyć wszystkich gospodarstw domowych, czy jedynie tych, które odbierają sygnał naziemny. Wybór tego drugiego rozwiązania przyspieszy spełnienie tego kryterium. Konsultacje z operatorami kablowymi i OIGKK powinny wyjaśnić plany tych przedsiębiorców w tym zakresie. Przeprowadzenie konsultacji z nimi powinno być zadaniem KRRiT.

W krajach Unii Europejskiej występuje tendencja do przyspieszenia procesu konwersji. Komisja Europejska zakłada, że do 2010 r. prace nad wprowadzaniem DTT będą na zaawansowanym poziomie i zaleca rok 2012 jako termin „*switch-off*”. Zalecenie to nie ma jednak charakteru formalno-prawnego; jeszcze w 2003 r. Komisja Europejska informowała, że nie określi obowiązującego kraje członkowskie terminu zakończenia konwersji cyfrowej.

2.3.3. Wdrażanie Strategii

Monitorowanie i koordynację kompleksowego przechodzenia z techniki analogowej na cyfrową w telewizji naziemnej powierzono MZWTRCwP, ze szczególną rolą w tym procesie odgrywaną przez URTiP oraz KRRiT:

- monitorowanie procesu budowy multipleksów oraz budowy, rozbudowy lub modernizacji sieci kablowych i naziemnych na obszarach wyznaczonych w planie sieci cyfrowych zostanie powierzone instytucjom URTiP oraz KRRiT. Niezbędnymi uczestnikami tego etapu koordynacji prac będą także: MI, IŁ, OIGKK oraz PIIT;
- monitorowanie i koordynacja przygotowań nadawców jest zadaniem dla KRRiT;
- monitorowanie i koordynacja działań producentów i dystrybutorów sprzętu w całej Polsce w zakresie jego oznakowania będzie obowiązkiem URTiP. W procesie ogólnego monitorowania rynku ważną rolę odegra URTiP we współpracy z MI i MGIP. W tym będą także uczestniczyły następujące instytucje: UOKiK, PKN oraz IŁ we współpracy z przedstawicielami środowisk gospodarczych: KIGEIT, PIIT, OIGKK. Przy ustalaniu standardów technicznych urządzeń odbiorczych (MI), za istotny czynnik uznaje się przeprowadzenie konsultacji z przedstawicielami środowisk osób starszych i niepełnosprawnych;
- niezbędnym krokiem jest przeanalizowanie zakresów częstotliwości pod kątem wskazania perspektyw realizacji radiowego kanału zwrotnego dla potrzeb telewizji cyfrowej. Jest to zadanie dla URTiP;
- opracowanie koncepcji usług dodatkowych z przeznaczeniem do realizacji funkcji związanych z rozwojem Społeczeństwa Informacyjnego jest obowiązkiem ZSSRT. W ramach tego zespołu, instytucje, które będą odgrywały znaczącą rolę w dyskusji na temat merytorycznych aspektów usług dodatkowych, to: MNII, MEN, MI, MK, MGIP, UOKiK oraz KRRiT. Ustalenie technicznych możliwości oraz wybór wariantów technicznych związanych z wdrożeniem tych usług to przede wszystkim zadanie dla URTiP przy ścisłej współpracy MI, IŁ, PKN oraz z przedstawicielami środowisk gospodarczych: KIGEIT, PIIT, OIGKK;
- na podstawie postanowień ZSSRT, URTiP oszacuje wielkość dywidendy cyfrowej.

Rozważenia wymaga tryb zaprojektowania i przeprowadzenia strategii konwersji cyfrowej w dziedzinach innych niż telewizja naziemna. Obecnie nie istnieją żadne rozstrzygnięcia w tym zakresie ale trwają prace MZWTRCwP nad „Strategią przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie radiofonii naziemnej”.

Mechanizmy konsultacji

Konieczne jest stworzenie forum konsultacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami, pozwalającego na stałą koordynację działań oraz ewentualne modyfikowanie strategii konwersji. Wymagana jest przede wszystkim bieżąca analiza: rynku producentów sprzętu odbiorczego, rynku operatorów kablowych i satelitarnych, rynku operatorów multipleksu, systemów warunkowego dostępu oraz EPG. W razie wykorzystania środków publicznych, w trybie ciągłym będzie mierzona efektywność poniesionych nakładów. Stworzenie forum konsultacyjnego powinno być wspólnym zadaniem MZWTRCwP i

KRRiT. Powinno ono obejmować przedstawicieli organów regulacyjnych (URTiP oraz KRRiT), ministra właściwego ds. łączności, największych polskich nadawców telewizyjnych, operatorów sieci kablowych i platform satelitarnych, operatorów obiektów nadawczych i producentów sprzętu do emisji i odbioru DVB-T oraz Forum DVB.

Kampania informacyjno-promocyjna

Kluczowym etapem procesu konwersji cyfrowej będzie przeznaczenie przez MF środków na przeprowadzenie akcji informacyjno-promocyjnej związanej z przejściem z nadawania analogowego na cyfrowe. Jej zadaniem, oprócz poinformowania odbiorców o procesie konwersji, terminie zaniechania emisji sygnału analogowego, itd., będzie zachęcenie odbiorców do wyposażenia się w sprzęt niezbędny do odbioru sygnału cyfrowego.

Akcja może wykorzystywać różne formy komunikacji. Najprawdopodobniej największe koszty wygeneruje akcja marketingu bezpośredniego, polegająca na wysyłaniu listów do odbiorców, założeniu i obsłudze infolinii, stworzeniu i obsłudze witryny internetowej poświęconej konwersji. Koszty emisji reklamowych spotów telewizyjnych oraz radiowych mogą zostać pokryte przez Państwo lub przez nadawców. Przeprowadzenie kampanii wymaga następujących kroków:

- opracowania szczegółowej koncepcji działań promujących telewizję i radiofonie cyfrową w społeczeństwie przez ZSRRT wraz z MZWTRCwP oraz kosztorysu;
- przyjęcie koncepcji i kosztorysu przez Prezesa RM;
- zapewnienie środków na cel kampanii przez MF;
- zlecenia przez MZWTRCwP kreatywnego projektu kampanii zewnętrznej agencji reklamowej;
- powołania zespołu operacyjnego (ZO), w którym znalazłyby się resorty dysponujące kompetencjami w zakresie swojej specjalności. ZO składałby się z:
 - Przedstawicieli URTiP-u;
 - Przedstawicieli MI i KRRiT a także UOKiK (szczególnie w zakresie weryfikacji czy treść bądź sposób prowadzenia szczególnych akcji stanowiłyby działania wprowadzające w błąd, bądź w inny sposób szkodzące lub zagrażające interesom klientów), którzy będą współodpowiedzialni za treść i koncepcję kampanii promocyjnej;
 - Przedstawiciele KRRiT, którzy będą prowadzić uzgodnienia z nadawcami i będą monitorowali przebieg kampanii w mediach elektronicznych.

2.3.4. Koszty konwersji oraz ewentualne formy wsparcia

Przeprowadzenie konwersji cyfrowej w telewizji wiąże się z istotnymi wydatkami zarówno po stronie nadawców jak i odbiorców. Przed rozpoczęciem procesu konwersji konieczne jest dokonanie precyzyjnej analizy kosztów i korzyści.

Główne typy kosztów to:

- Koszty cyfryzacji odbioru i odbiorników;
- Koszt uruchomienia multipleksów;

- Koszt infrastruktury technicznej związanej z dosyłaniem sygnałów cyfrowych od multipleksów do nadajników;
- Koszt naziemnej transmisji cyfrowej w porównaniu z kosztami transmisji analogowej.
- Koszt rozszerzenia oraz modernizacji sieci DTT;
- Koszt nowej produkcji programowej;
- Koszt przeprowadzenia kampanii informacyjnej;
- Marketingowe koszty usług oraz urządzeń cyfrowych;
- Koszt oznakowania właściwych urządzeń.

Zgodnie ze „Strategią przejścia z techniki analogowej na cyfrową”, MZWTRCwP nie przewiduje wsparcia finansowego dla nadawców koncesjonowanych i operatorów sieci. Mimo przekazu analogowego, większość programów głównych nadawców polskich jest już produkowana w wersji cyfrowej. Ponadto, w związku z tym, że konwersja cyfrowa powinna skutkować zmniejszeniem kosztów przypadających na poszczególne programy, nadawcy powinni być zainteresowani inwestycją w infrastrukturę. „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej” stwierdza, że „przewidywane zwiększenie liczby programów wraz z ofertą usług dodatkowych najprawdopodobniej będzie prowadziło do zwiększenia całkowitych kosztów emisji” a ponadto, że „w okresie równoległej emisji analogowej i cyfrowej należy również spodziewać się czasowego wzrostu kosztów z tym związanych”.

Może pojawić się zagrożenie dla nadawców wynikające z wydłużającego się okresu przejściowego w przypadku pojawienia się bariery popytu na zakup STB. Czynnikiem ten mógłby ewentualnie stanowić dodatkowe uzasadnienie podjęcia przed rząd działań związanych ze stymulacją popytu na urządzenia służące do odbioru telewizji cyfrowej.

Największym wyzwaniem wprowadzania DTT metodą konwersji przyspieszonej jest szybkie zachęcenie odbiorców do wyposażenia się w niezbędny sprzęt odbiorczy.

W pracach MZWTRCwP podniesiona została kwestia ewentualnej pomocy dla odbiorców w procesie konwersji w formie wsparcia ze strony budżetu państwa dla zakupu urządzeń odbiorczych przez konsumentów. Wstępnie rozważa się możliwość udzielenia dotacji bezpośrednich do zakupu przez konsumentów STB pod warunkiem, że urządzenia będą miały charakter interaktywny oraz z zastrzeżeniem zachowania neutralności technologicznej. Ewentualne dotacje miałyby charakter tymczasowy i malejący (proporcjonalnie do spadających cen urządzeń szacowanych na 650 zł - 250 zł).

Otwartą kwestią pozostaje możliwość uzyskania dotacji na wsparcie odbiorców od UE. Wymagałoby to przyjęcia modelu, w którym są nimi objęte wyłącznie STB o funkcjach interaktywnych, co umożliwiłoby korzystanie z niektórych usług społeczeństwa informacyjnego (teleinformatycznych), takich jak: dostęp zdalny do usług administracji publicznej (*e-government*) lub zdrowotnych (*e-health*).

Po zleceniu oraz dokonaniu badań opinii konsumentów, MZWTRCwP określi rolę i zakres udziału Państwa w finansowaniu odbiorców. Przewodnią instytucją w tym zakresie będzie MF jednak ważną rolę odegrają także: UOKiK, URTiP, MF, KRRiT i MSP. Ewentualna decyzja o udzieleniu wsparcia odbiorcom (w celu wspomaganie zakupu urządzeń), nie może być sprzeczna z zasadą neutralności technologicznej oraz uczciwej konkurencji pomiędzy różnymi platformami dostępu i musi pozostawać w zgodzie z prawem i praktyką Unii Europejskiej.

2.3.5. Radiofonia cyfrowa

Radiofonii cyfrowa w Polsce będzie obejmowała naziemną ogólnie dostępną radiofonię cyfrową, umożliwiającą odbiór w ruchu i zaspokajającą w przyszłości potrzeby środowisk i nadawców lokalnych. Zastąpi ona obecną emisję UKF-FM oraz AM. Plan budowy sieci⁹ zakłada docelowo istnienie co najmniej czterech sieci: dwóch sieci ogólnopolskich, w tym jednej z możliwością podziału na sieci regionalne obejmujące poszczególne województwa oraz co najmniej dwóch sieci dla nadawców lokalnych z obszarami rezerwacji nie większymi niż obszar jednego województwa.

Pożądane jest by wszystkie stacje radiowe były dostępne nie tylko przez DAB lub DRM, ale także poprzez sieci szerokopasmowe DVB-C i platformy satelitarne DVB-S.

Radiofonia cyfrowa umożliwia stosowanie EPG, jednak atrakcyjne usługi w radiowych sieciach naziemnych wiążą się przede wszystkim z możliwością odbioru w ruchu takich usług jak: informacji meteorologicznych czy drogowych, informacji o zaginionych pojazdach, map drogowych, informacji o zajętości miejsc noclegowych, itp. Jedną z największych przeszkód w przejściu na radiofonię cyfrową może okazać się wysoka cena odbiornika cyfrowego, która w 2004 r. kształtowała się na poziomie 300-500 zł.

Radiofonia cyfrowa będzie wprowadzana w Polsce dopiero po rozpoczęciu konwersji cyfrowej w telewizji. Decyzja dotycząca wyboru standardu radiofonii cyfrowej w Polsce (np. DAB czy DRM) zostanie podjęta wraz z przyjęciem „Strategii przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie radiofonii naziemnej”.

⁹ „Założenia do budowy sieci radiofonii cyfrowej T-DAB w Polsce”. KRRiT, Warszawa 5 listopada 2003 r.

2.4. OCHRONA PLURALIZMU OFERTY PROGRAMOWEJ

Celem polityki Państwa jest wszechstronny rozwój rynku elektronicznego i telekomunikacyjnego, usług radiowych i telewizyjnych, usług Społeczeństwa Informacyjnego, zgodnie z prawem konkurencji, dla zapewnienia obywatelom powszechnego dostępu, na zasadzie wolnego wyboru do różnorodnej oferty programowej.

2.4.1. Pluralizm mediów

Polityka publiczna promuje pluralizm poprzez:

- 1) troskę o rozwój wszystkich typów nadawców i zapobieganie nadmiernej koncentracji mediów (patrz powyżej);
- 2) plan przeprowadzenia konwersji cyfrowej, m.in. w celu wzbogacenia oferty i dopuszczenia nowych nadawców;
- 3) zapewnienie stabilnych prawnych i administracyjnych warunków działania wszystkim dostawcom i nadawcom treści programowych niezależnie od technologii produkcji i dystrybucji;
- 4) przywrócenie jednostek publicznej radiofonii i telewizji sektorowi publicznemu i zapewnienie ich zdolności do właściwego wykonywania ich zadań programowych oraz rozwoju;
- 5) właściwą politykę koncesyjną;
- 6) stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi produkcji programowej;
- 7) ochronę mediów lokalnych;
- 8) troskę o rozwój sektora telewizyjnej produkcji niezależnej (;
- 9) wspieranie rozwoju Internetu oraz innych nowych technologii a także produkcji polskiej zawartości dla nich.

Programowa polityka koncesyjna

Zadaniem polityki koncesyjnej jest m.in. ochrona pluralizmu mediów i różnorodności źródeł informacji. Podstawowe wymogi programowe określone są w art. 1 ust. 1, art. 15, 15a i 18 u.r.t. Niezależnie od tego organ koncesyjny ma prawo określić w koncesji charakter programowy nadawcy (rodzaj programu).

Działalność programowa nadawców kształtowana będzie na dwóch poziomach regulacyjnych:

Poziom 1 podstawowy, obowiązkowy dla wszystkich nadawców zarówno publicznych, jak i koncesjonowanych. Są to uregulowania ustawowe ograniczające swobodę kształtowania zawartości programowej w imię ochrony odbiorcy przed treściami szkodliwymi lub uciążliwymi dla niego, dotyczy to reklamy, sponsoringu, telesprzedaży, kwot programowych, treści zakazanych i innych ograniczeń;

Poziom 2 szczególny, dodatkowy, inny dla każdej z kategorii nadawców. W przypadku nadawców koncesjonowanych będą to zapisy koncesji, a w przypadku nadawców publicznych tzw. licencje programowe oraz kontrakt służby publicznej.

W celu nadania polityce koncesyjnej większej skuteczności, jeżeli idzie o wzbogacanie i różnicowanie oferty programowej organ koncesyjny stosować będzie – uwzględniając w niezbędnym zakresie sytuację rynkową oraz rezultaty dotychczasowych działań na rzecz ukształtowania rynku – powszechną w innych krajach praktykę rozpoczynania procedury koncesyjnej od ogłaszania możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu o określonym zasięgu i charakterze. Dotyczyć to będzie także programów cyfrowych, gdyż organ koncesyjny będzie, na mocy art. 118 ust. 6 ustawy Prawo telekomunikacyjne, odpowiedzialny za zawartość programową poszczególnych multipleksów.

Oczekiwane parametry programowe określone są przez organ koncesyjny na podstawie analizy, która uwzględnia:

- stopień realizacji zadań ustawowych przez innych nadawców na obszarze objętym koncesją;
- charakter programów już istniejących na tym obszarze nadawców;
- sytuację ekonomiczną na rynku;
- grupę odbiorców, do których program jest skierowany.

Określone w ten sposób wymogi mogą być modyfikowane przez uwzględnienie propozycji wnioskodawców występujących w procedurze koncesyjnej.

Wprowadzenie tych zasad wymaga zmian w art. 34 i rozdziale 5 u.r.t.

Programowe wymogi koncesyjne muszą mieć różny charakter w odniesieniu do różnych typów nadawców i programów. Nie istnieje potrzeba nadmiernie szczegółowego określania tych wymogów w odniesieniu do programów uniwersalnych szczebla ponadlokalnego. Jednocześnie organ koncesyjny powinien zapobiegać powstawaniu nadmiernej liczby programów uniwersalnych adresowanych do tych samych rynków.

Programowe wymogi koncesyjne obligatoryjne są dla wszystkich podmiotów koncesjonowanych, ale szczególnie istotne są w przypadku:

- nadawców nadających program wyspecjalizowany;
- nadawców lokalnych (zwłaszcza w zakresie udziału audycji o charakterze lokalnym w całości czasu nadawania);
- nadawców i sieci ponadregionalnych - nadających jednolity program z jednego źródła, które powinny mieć charakter wyspecjalizowany, uzupełniając w ten sposób ofertę programową docierającą do odbiorców;
- sieci rozproszonych, w zakresie przestrzegania zapisów koncesji w przypadku przyłączenia się nadawcy lokalnego do sieci;
- nadawców społecznych.

Program nadawców społecznych charakteryzować się będzie w przypadku nadawców telewizyjnych wysokim udziałem (minimum 30%) programów informacyjno-publicystycznych, dokumentalnych i edukacyjnych, a w przypadku nadawców radiowych program ich winien mieć co najmniej w 40% charakter słowny (szeroko rozumiany

informacyjno-publicystyczny), chyba że koncesja stanowi inaczej w przypadku promowania specyficznych form twórczości muzycznej. Przewiduje się możliwość, za uprzednią zgodą organu koncesyjnego, udostępniania przez koncesjonowanego nadawcę społecznego, określonego z góry i stałego czasu na antenie innym nadawcom o podobnym charakterze. W takim przypadku koncesjonariusz pozostaje odpowiedzialny przed organem koncesjonowania za realizację przyznanej koncesji.

(Powyższe propozycje w zakresie wymogów programowych wymagają uzupełnień w art. 4 w zakresie definicji oraz w rozdziale 3 i 5 u.r.t.)

Ponadto, należy zadbać o rozwój wyspecjalizowanych programów radiowych i telewizyjnych. Wymaga to między innymi zmiany ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie definicji programu wyspecjalizowanego dla radiofonii – obecny wymóg 70% czasu nadawania w godz. 6.00 – 23.00 jest nierealny w przypadku specjalizacji niemuzycznej. Czas nadawania audycji realizujących przyjętą specjalizację programu obniżony zostanie do 40% czasu nadawania programu w ciągu miesiąca, w godzinach 6.00-23.00.

Ponadto zmienione zostaną zapisy art. 43 u.r.t., mówiące o kolejności wprowadzania programów do sieci kablowych. Obowiązek ten może zostać rozszerzony na platformy satelitarne i innych operatorów telekomunikacyjnych rozprowadzających programy radiowe i telewizyjne.

W projekcie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji należy uwzględnić jasne i przejrzyste zapisy zasady *must carry*. Zasadą tą muszą być objęte podstawowe programy telewizji i radiofonii publicznej. Programy te są i powinny być nadal zwolnione z wymogu rejestracji przez operatora. W świetle cytowanych wymogów dyrektywy (że zasada ta musi dotyczyć „określonych kanałów i programów radiowych i telewizyjnych”), powstaje pytanie o dodatkowe programy koncesjonowane nadawców publicznych. Nie wydaje się możliwe utrzymanie blankietowego zapisu, że zasadą *must carry* powinny być objęte wszystkie programy rozpowszechniane przez nadawców publicznych.

W związku z obowiązkiem wprowadzenia programów telewizji i radiofonii publicznej do sieci, logicznym jest wprowadzenie do ustawy zapisu o zwolnieniu operatorów z obowiązku podpisywania umów z nadawcami, wymaganych przez ustawę Prawo autorskie i pokrewne. Nie ograniczy to obowiązków nałożonych na operatorów kablowych przez ustawę Prawo autorskie i pokrewne.

Nadawcy publiczni nie będą zobowiązani do pokrywania kosztów realizacji obowiązku *must carry* ponoszonych przez operatora związanych z obsługą techniczną sieci.

W proponowanej zmianie obowiązkowi *must carry* powinien odpowiadać jednak obowiązek nakładany na nadawców – tzw. *must offer* (obowiązek udostępnienia programu operatorowi obciążonego obowiązkiem *must carry*).

Jednocześnie rozstrzygnięcia wymaga kwestia „pakietyzacji” programów, dokonywanej przez operatorów kablowych lub satelitarnych. Udostępnienie programu objętego obowiązkiem *must carry* w droższym pakiecie może oznaczać, że dostęp do programu, który powinien być powszechnie dostępny, napotkać może na barierę finansową trudną do przekroczenia dla części odbiorców. Programy nadawców publicznych powinny więc być dostępne w najtańszych pakietach.

2.4.2. Nadawcy społeczni

Obecna definicja nadawców społecznych (art. 4 ust.1a u.r.t.) w praktyce bardzo zawęża to pojęcie do określonego typu nadawców. Można ją uznać za niezgodną z art. 31, 32, 35, 53 i 54 Konstytucji RP. 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, charytatywnych, itp. 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 prawne, w tym rozszerzyć katalog podmiotów (np. o szkoły wyższe), które mogą wystąpić o uznanie za nadawcę społecznego (art. 39 b ust. 1) obejmując nim wszystkie podmioty nadające program określony w art. 4 ust. 1a u.r.t.

2.4.3. Ochrona mediów lokalnych

Doświadczenia związane z ewolucją rynku prasowego, jak również rynku radiofonii i telewizji lokalnej, wymagają działań na rzecz ochrony mediów lokalnych oraz ich zdolności do pełnienia możliwie szerokiego wachlarza funkcji radia i telewizji wobec społeczności lokalnych, w tym zwłaszcza zadań związanych z funkcjonowaniem systemu demokratycznego. Doświadczenia wskazują, że bez specjalnego systemu ochrony media lokalne nie są w stanie wytrzymać konkurencji rynkowej i muszą przyłączać się do sieci, tracąc w ten sposób autonomię programową oraz zdolność do tworzenia programu związanego z życiem danej społeczności lokalnej. Tym samym, znacznemu osłabieniu ulega „geograficzny” pluralizm mediów. Kontynuacja procesu konsolidacji mediów i centralizacji kontroli nad nimi może negatywnie wpłynąć na lokalny charakter tych mediów.

Stworzenie tego systemu ochrony wymaga wprowadzenia nowych przepisów odnoszących się do różnych aspektów działalności rynku mediów:

- 1) określenia cech i wymogów, jakie powinien spełniać program lokalny, jak również związanych z tym wymogów koncesyjnych.
- 2) reklamy lokalnej, która powinna zasilać głównie media lokalne, pod warunkiem zachowania lokalnego charakteru ich programu (i w tym kontekście kwestii „rozszczerzeń” reklamowych programów nadawców ogólnokrajowych i ponadregionalnych, łącznie z sieciami).
- 3) kluczowych zasad rządzących tworzeniem oraz działalnością sieci, w tym ich działalnością programową i reklamową.

W chwili obecnej, ustawa o radiofonii i telewizji nie zawiera regulacji na temat żadnej z tych spraw. Poniżej przedstawiono konieczne kierunki nowelizacji ustawy w tym zakresie oraz kierunkowe propozycje rozwiązań.

Określenie cech i wymogów, jakie powinien spełniać program lokalny

Ogólną definicję programu lokalnego (obecnie umieszczaną w koncesjach dla nadawców lokalnych) należy wprowadzić do słowniczka ustawy o radiofonii i telewizji (art. 4).

Reklama lokalna

Przez reklamę lokalną rozumie się reklamę zleconą przez miejscowych reklamodawców, lub podającą lokalny adres lub lokalny znak identyfikujący oraz nadawaną na obszarze zamieszkałym przez mniej niż 50 tysięcy mieszkańców. (Akapit ten wymaga zmiany art. 4 w zakresie definicji audycji i reklamy lokalnej oraz art. 16 u.r.t.).

Reklamę lokalną mogą emitować jedynie lokalne stacje radiowe i telewizyjne, zarówno samodzielne, jak i należące do sieci. Nie ogranicza to prawa lokalnych podmiotów gospodarczych do reklamowania się w mediach ponadlokalnych.

Tworzenie oraz działalność sieci

Tworzenie sieci jest efektem naturalnego w warunkach gospodarki rynkowej procesu konsolidacji i integracji w imię uzyskiwania ekonomii skali, ekonomii zakresu i synergii. Jednocześnie zmienia to zasadniczo obraz rynku, gdyż:

- 1) stacje przystępujące do sieci lub podpisujące umowę franszyzową w dużym stopniu tracą autonomię programową.
- 2) zapełniając czas antenowy programem wspólnym sieci redukują własny potencjał redakcyjny, w tym dziennikarski, co osłabia ich zdolność do tworzenia programu odzwierciedlającego życie społeczności, dla której ten program emitują.
- 3) uczestniczą zarówno w lokalnym, jak i szerszym (regionalnym, bądź krajowym) rynku reklamowym, co daje efekt mnożnikowy jeżeli idzie o przychody sieci i stacji w nich zgromadzonych, ale stawia samodzielne stacje lokalne w trudniejszej sytuacji.

Proces tworzenia sieci znajduje się w chwili obecnej poza sferą regulacji ustawowej. Pozbawia to organ regulacyjny zdolności reagowania na procesy rynkowe zasadniczo zmieniające kształt rynku tworzony jego polityką koncesyjną oraz pozbawia społeczności lokalne programów rzeczywiście związanych z ich życiem.

Objęcie sieci regulacją wymaga wprowadzenia w art. 4 u.r.t. definicji sieci; określenia wymogów programowych i reklamowych, obowiązujących sieci i stacje do nich należące.

Nie przewiduje się wprowadzenia wymogu uzyskiwania zgody na funkcjonowanie obecnych czy tworzenie nowych sieci rozproszonych. Wymaga to jedynie zgłoszenia organowi regulacyjnemu. Niezależnie od tego nie wolno nadawcy samodzielnie, bez zgody organu koncesyjnego, zmieniać warunków koncesji.

Nadawcy lokalni nadający program w sieci zachowują prawo do nadawania reklamy lokalnej. Lokalne stacje radiowe czy telewizyjne należące do sieci mogą emitować reklamę

poza lokalną jedynie w ograniczonym zakresie.

W przypadku, gdyby przyłączenie stacji lokalnej do sieci miało całkowicie zmienić charakter programu stacji określony w koncesji, organ regulacyjny powinien mieć obowiązek, uwzględniając wymogi pluralizmu oferty programowej na danym terenie, rozpisania nowego konkursu koncesyjnego, zmierzającego do wyłonienia nowego nadawcy, który będzie zdolny zachować charakter programu.

Do rozstrzygnięcia pozostaje pytanie, czy wzorem podobnych ustaw z niektórych innych krajów należy w ustawie o radiofonii i telewizji stworzyć osobny rozdział poświęcony mediom lokalnym, czy też może ustawa powinna zawierać upoważnienie dla organu regulacyjnego do wydania rozporządzenia regulującego działalność nadawców lokalnych, zgodnie z powyższymi ogólnymi zasadami.

2.4.4. Ochrona dostępu mniejszości narodowych i etnicznych do mediów elektronicznych

Art. 6 ust 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U.05.17.141) zobowiązuje organy władzy publicznej do podejmowania odpowiednich środków w celu popierania pełnej i rzeczywistej równości w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pomiędzy osobami należącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości. Zgodnie z ustawą należy zachowywać i rozwijać tożsamość kulturową mniejszości narodowych i etnicznych, jak również język regionalny. Art. 18 ust. 1 zobowiązuje organy władzy publicznej m.in. do przeznaczania dotacji celowych lub podmiotowych na wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości.

Działania te powinny być w centrum uwagi Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, powołanej na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy.

W imię tych celów podjęte zostaną także działania zmierzające do realizacji uwag zawartych w rezolucji Komitetu Ministrów RE w sprawie monitorowania wykonania przez Polskę ramowej Konwencji RE o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych, ze szczególnym uwzględnieniem następujących sugestii: „można wprowadzić w sektorze mediów ulepszenia zwłaszcza w zakresie dodatkowych programów radiowych i geograficznego zasięgu audycji dla rozproszonych mniejszości narodowych. Większe znaczenie powinno się przywiązywać do stałego angażowania osób należących do mniejszości narodowych w przygotowanie programów adresowanych do mniejszości”.

Sugestie Komitetu Ministrów RE są zgodne z postulatami mniejszości, a dotychczasowa praktyka działania w tym zakresie nie realizuje tych postulatów w pełnym zakresie.

Podejmowane będą działania na rzecz realizacji postanowień i zadań w odniesieniu do środków społecznego przekazu zapisanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji. Szczególne znaczenie należy przywiązywać do:

- cyklicznych konsultacji Rady Mediów Mniejszości z przedstawicielami mediów publicznych;
- wdrożenia systemu szkoleń dla dziennikarzy wywodzących się z mniejszości narodowych i etnicznych realizujących programy w językach mniejszości.

Ważne jest, aby organ regulacyjny zwrócił szczególną uwagę przy podziale abonamentu na realizację przez nadawców publicznych (rozgłośnie regionalne radia oraz oddziały terenowe TVP S.A.) audycji dla mniejszości narodowych i etnicznych. W kontaktach z mediami publicznymi organ regulacyjny powinien zwrócić uwagę na konieczność uruchomienia konsultacji ze środowiskiem mniejszości narodowych i etnicznych w sprawach związanych z funkcjonowaniem, finansowaniem i merytoryczną stroną audycji w językach mniejszości. Regulator może też zwrócić uwagę nadawcom publicznym i komercyjnym oraz ich stowarzyszeniom i organizacjom na wkład, jaki mogą wnieść w zwalczanie rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji oraz w promowanie szacunku, tolerancji i zrozumienia.

2.5. UDZIAŁ POLSKI W KSZTAŁTOWANIU MIĘDZYNARODOWEJ POLITYKI MEDIALNEJ

Problematyka polityki medialnej przejawia się w pracach różnych organizacji międzynarodowych. Poniżej wskazano na wybrane elementy, związane przede wszystkim z polityką audiowizualną.

2.5.1. Polityka audiowizualna Unii Europejskiej

W 2004 roku rząd RP przyjął stanowisko dotyczące przyszłości europejskiej polityki audiowizualnej, wskazując, że uznaje trzy kwestie toczącej się dyskusji na temat Dyrektywy „Telewizja bez granic” za szczególnie ważne:

- 1) kwestię jurysdykcji (czyli w istocie kwestię równowagi między europejską i krajową polityką audiowizualną).
- 2) kwestię wspierania twórczości audiowizualnej i kinematograficznej.
- 3) kwestię przyszłego zakresu dyrektywy.

Odnosząc się do ogólnej polityki UE w zakresie mediów, rząd polski z zadowoleniem powitał wprowadzenie do Karty Praw Podstawowych przepisu art. 11.2 („Wolność i pluralizm mediów są respektowane”), podkreślając jednocześnie potrzebę poszukiwania coraz skuteczniejszych działań Wspólnoty na rzecz realizacji zwłaszcza celu pluralizmu mediów.

Stanowisko to wskazuje, jakie kierunki wspólnotowej polityki audiowizualnej są żywotne dla naszego kraju i jakie należałoby realizować biorąc udział w kształtowaniu polityki audiowizualnej UE.

Najistotniejsze możliwości wpływu na tę politykę stwarza udział w powołanych przez Komisję Europejską gremiach eksperckich. Są to grupy robocze Rady Unii Europejskiej, składające się z ekspertów pochodzących z państw członkowskich. Przygotowują one zagadnienia, które mają być przedmiotem obrad Rady oraz Komitetu Stałych Przedstawicieli. Odgrywają też istotną rolę w wyrażaniu opinii o zjawiskach zachodzących na rynku audiowizualnym, w tym na temat wyzwań i możliwości, jakie stoją przed mediami elektronicznymi w związku z rozwojem nowych technologii oraz w projektowaniu nowych regulacji dotyczących sektora audiowizualnego.

W związku z tym Polska, a w jej imieniu przedstawiciele właściwych resortów, powinna brać aktywny udział w pracach grup zajmujących się tematyką szeroko pojętej polityki w dziedzinie mediów elektronicznych.

Grupa ds. polityki audiowizualnej

Biorąc udział w pracach tej grupy, Polska będzie odgrywała istotną rolę w projektowaniu nowych wspólnotowych regulacji dotyczących sektora audiowizualnego. Grupa działając pod przewodnictwem aktualnej Prezydencji UE, współpracując z Komisją Europejską wyraża stanowisko i przedstawia propozycje zmian do przekazywanych jej do

zaopiniowania projektów decyzji, zaleceń lub rezolucji. Stanowić może też forum wymiany poglądów na temat istotnych dla sektora audiowizualnego spraw bieżących.

Komitet Kontaktowy ds. Dyrektywy „Telewizja bez granic”

Komitet Kontaktowy ds. Dyrektywy o telewizji bez granic działa pod auspicjami Komisji Europejskiej i składa się z przedstawicieli państw członkowskich, obradujących pod przewodnictwem przedstawiciela Komisji.

Do zadań Komitetu Kontaktowego ds. dyrektywy w szczególności należy:

- ułatwianie implementacji dyrektywy poprzez regularne konsultacje w zakresie problemów wynikających ze stosowania jej postanowień;
- opracowywanie opinii w sprawie realizacji przez państwa członkowskie postanowień dyrektywy;
- tworzenie forum wymiany informacji.

Komitet ds. implementacji Programu MEDIA Plus i Media Szkolenie

Zgodnie z decyzjami Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2000/821/WE i nr 163/2001/WE, utworzony został Komitet ds. implementacji Programu MEDIA Plus i Media Szkolenie, w którym zasiadają przedstawiciele państw uczestniczących w jego realizacji.

Komitet ds. implementacji Programu MEDIA Plus i Media Szkolenie zbiera się na posiedzeniach plenarnych kilka razy do roku i zatwierdza propozycje Komisji Europejskiej, dotyczące w szczególności:

- dofinansowywania projektów,
- zmian warunków obowiązujących przy składaniu ofert,
- przekazywania środków finansowych na poszczególne komponenty programu media.

Polska, będąc od 2002 roku uczestnikiem Programu, będzie aktywnie uczestniczyć w pracach Komitetu ds. Implementacji Programu MEDIA zwłaszcza w kontekście propozycji decyzji przygotowanej przez Komisję Europejską do szerokich konsultacji społecznych. Propozycja ta dotyczy ustanowienia programu wsparcia europejskiego sektora audiowizualnego na lata 2007-2013, zgodnie z którą główne cele Programu pozostaną te same, nastąpi jednak inne rozłożenie akcentów i wzmocnienie niektórych priorytetów. Program Media 2007 będzie zintegrowanym programem zastępującym istniejące Programy Media Plus i Media Szkolenie, uwzględniającym zmiany technologiczne w sektorze, z jednym, zwiększonym budżetem, co ułatwi odpowiednie rozdzielanie środków na poszczególne działania oraz elastyczne reagowanie na ewentualną potrzebę zmiany priorytetów w trakcie trwania Programu.

Stała grupa składająca się z przedstawicieli krajowych regulatorów audiowizualnych oraz Komisji Europejskiej

Polska, a z jej ramienia KRRiT jako organ właściwy, będzie uczestniczyć w pracach grupy powołanej przez Komisję Europejską. Uznając rolę krajowych ciał regulacyjnych właściwych w sprawach audiowizualnych za bardzo istotną w monitorowaniu prawidłowego stosowania i wypełniania celów Dyrektywy o telewizji bez granic oraz mając na uwadze doświadczenia krajowych ciał regulujących, Komisja Europejska uznała, iż celowe jest włączenie ich przedstawicieli w prace nad planowaną nowelizacją dyrektywy. W tym celu powołała stałą grupę składającą się z przedstawicieli krajowych regulatorów audiowizualnych oraz Komisji Europejskiej (High-level Group of Executives of Regulatory Authorities in the Field of Broadcasting).

2.5.2. Polska a działalność Rady Europy w dziedzinie mediów

Rada Europy koncentruje swoją działalność na promowaniu praw człowieka oraz określaniu standardów europejskich w tej dziedzinie. Jakkolwiek Unia Europejska również zamierza – po przyjęciu Karty Praw Podstawowych – podjąć aktywniejszą działalność w dziedzinie praw człowieka (vide konsultacja nad stworzeniem Fundamental Rights Agency), Rada Europy zachowa swą kluczową rolę w tym zakresie. Coraz więcej krajów z Europy środkowej i wschodniej będzie należało jednocześnie do UE, bądź przygotowywało się do członkostwa, przyznając temu priorytet. Należy jednak dbać o właściwą działalność i autorytet Rady Europy, gdyż najbliższe lata będą wymagały stałej troski o ochronę praw człowieka w obliczu narastających konfliktów i napięć międzynarodowych, związanych m.in. z walką z terroryzmem.

Szczyt Rady Europy w Warszawie (maj 2005 r.) przyjął Deklarację Zasad, zwaną „Deklaracją Warszawską” oraz powiązany z nią Plan Działania, który wyznacza ogólny kierunek działalności organizacji na nadchodzący okres. Spotkanie w Warszawie wzięło pod uwagę dokumenty (deklaracja, uchwały i plan działania) VII Konferencji Ministerialnej Rady Europy na temat polityki w dziedzinie środków masowego przekazu pod nazwą: „Integracja i różnorodność: Nowe granice europejskiej polityki w dziedzinie mediów i komunikowania” (Kijów, 10-11 marca 2005 roku). Także plan działania przyjęty przez Szczyt Rady Europy w Warszawie określa kierunki działalności RE w dziedzinie mediów elektronicznych.

Konferencja Ministerialna w Kijowie omówiła tak istotne sprawy, jak:

- wolność wypowiedzi i informacji w sytuacjach kryzysowych;
- różnorodność kulturalna i pluralizm w mediach w dobie globalizacji;
- prawa człowieka oraz regulacje w mediach i nowych usługach komunikacyjnych w Społeczeństwie Informacyjnym.

W najbliższych latach Komitet Zarządzający Rady Europy ds. mediów masowych (CDMM) skoncentruje się na stworzeniu nowych i zmodernizowaniu istniejących standardów ochrony praw człowieka w tych dziedzinach. Zwłaszcza bowiem ostatni z tematów konferencji ministerialnej wskazuje, że potrzebne jest dostosowanie modelu mediów i ram prawnych działalności medialnej do warunków ery cyfrowej. Wymaga to analizy, modernizacji i przystosowania do nowych warunków właściwie wszystkich przepisów i standardów

europejskich w tej dziedzinie; celem podstawowym powinna być ochrona swobody wypowiedzi i informacji w nowych warunkach technologicznych.

Komitet Zarządzający (działający w 2005 r. pod przewodnictwem przedstawiciela Polski) utworzył cztery grupy specjalistów, które podejmą te zadania:

- grupa specjalistów ds. swobody wypowiedzi i informacji w czasie kryzysu (MM-S-IC);
- grupa specjalistów ds. różnorodności mediów (MM-S-MD);
- grupa specjalistów ds. radiofonii i telewizji publicznej (MM-S-PSB);
- grupa specjalistów ds. praw człowieka w Społeczeństwie Informacyjnym (MM-S-IS).

Polska została wybrana do grupy MM-S-MD i będzie aktywnie uczestniczyła w jej pracach.

2.5.3. Udział w negocjacjach w WTO

W związku z akcesją do Unii Europejskiej i włączeniem Polski w proces uzgadniania wspólnotowej polityki handlowej i tym samym we współpracę w ramach właściwych grup roboczych i komitetów Wspólnoty, Polska powinna brać aktywny udział w wypracowywaniu wspólnego stanowiska Wspólnoty Europejskiej w procesie negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Kwestie związane z zewnętrzną polityką handlową Wspólnoty, w tym również kwestie usług audiowizualnych, są przedmiotem prac Komitetu 133.

Zakres istotnych spraw, które będą przedmiotem prac Komitetu 133 w najbliższych latach obejmuje: wypracowywanie stanowiska Wspólnoty w ramach kontynuacji obecnej rundy negocjacji usługowych GATS/WTO, w tym wypracowanie zrewidowanej oferty usługowej UE, zakończenie procesu konsolidacji listy zobowiązań szczegółowych poszerzonej Wspólnoty, negocjowanie umów o współpracy handlowej pomiędzy Wspólnotą a krajami trzecimi, a także opiniowanie akcesji nowych państw do WTO.

2.5.4. Prace UNESCO nad stworzeniem konwencji o różnorodności kulturalnej

Przez promowanie idei różnorodności kulturalnej społeczność międzynarodowa stara się tworzyć przeciwwagę dla dążeń liberalizacyjnych ujawniających się w łonie WTO, jeżeli chodzi o międzynarodowy obrót dziełami audiowizualnymi i innymi elementami kultury. Polska popiera tę ideę.

Jeżeli idzie o Unię Europejską, stanowisko takie zostało również wyrażone przez Komisję Europejską [„Towards an international instrument on cultural diversity”, COM(2003) 520 final]. W listopadzie 2004 r. Rada Unii Europejskiej udzieliła Komisji Europejskiej mandatu do reprezentowania UE i państw członkowskich w negocjacjach w UNESCO nad projektem konwencji o ochronie różnorodności treści kulturalnych i ekspresji artystycznych - z intencją przystąpienia do niej UE jako całości.

2.6. DZIAŁANIA NA RZECZ ROZWOJU PRODUKCJI AUDIOWIZUALNEJ W POLSCE: PRODUKCJA TELEWIZYJNA, ROZWÓJ SEKTORA PRODUKCJI NIEZALEŻNEJ

Rozwój produkcji telewizyjnej i multimedialnej jest czynnikiem generującym wartość rynkową i kulturotwórczą w dziedzinie mediów elektronicznych, przez co wpisuje się w przesłanki i założenia polityki Państwa traktujące media elektroniczne jako ważny i rosnący sektor gospodarki oraz czynnik kulturotwórczy. Zaangażowanie środków publicznych w tej dziedzinie byłoby więc działaniem na rzecz rozwoju kraju i realizowania licznych celów projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013.

Proponuje się zatem rozważenie następujących kierunków działań:

- 1) stworzenie nowych źródeł finansowania tej produkcji oraz przystosowanie zasad i procedur do wymogów funduszy wspólnotowych.
- 2) promocję działań proeksportowych.
- 3) wspieranie sektora produkcji niezależnej.
- 4) promocję dzieł telewizyjnych pierwotnie wytworzonych w języku polskim.
- 5) wykorzystywanie nowych technologii jako nośnika informacji i wartości o charakterze kulturalnym.

2.6.1. Nowe źródła finansowania produkcji telewizyjnej

Działania te polegać będą na:

- zapewnieniu w budżecie państwa środków niezbędnych na wkład własny do programów europejskich w sferze produkcji i dystrybucji audiowizualnej;
- systemie ułatwień bankowych dla podmiotów finansujących produkcję telewizyjną;
- wykorzystaniu funduszy regionalnych.

Środki niezbędne na wkład własny do programów europejskich w sferze produkcji i dystrybucji audiowizualnej

Minister Kultury powinien uwzględnić takie środki w budżecie Państwa. Powinny one w pierwszej kolejności być kierowane do adresatów Programu MEDIA Plus, czyli do małych i średnich przedsiębiorstw z sektora produkcji niezależnej. Polskie procedury w tym zakresie powinny być ujednolicone z procedurami unijnymi (jednolitość wymaganej dokumentacji, uznawanie tych samych kategorii kosztów, etc.), gdyż zapewni to większą skuteczność w pozyskiwaniu środków unijnych

Rozważyć można także, po zwiększeniu przychodów Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej ze źródeł pozabudżetowych, dofinansowanie przez ten Instytut produkcji filmów telewizyjnych.

System ułatwień bankowych dla podmiotów finansujących produkcję telewizyjną

Proponowane formy wsparcia w tym zakresie to:

- finansowanie odsetek od kredytów;
- gwarancje dla kredytów bankowych;
- promocja wśród producentów niezależnych oraz instytucji bankowych i finansowych nowego unijnego programu realizowanego w ramach programu wspólnotowego MEDIA Plus pn. „*Growth and Audiovisual: i2i Audiovisual Project*”¹⁰.

System ten powinien zostać wypracowany przez Rząd w oparciu o Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013

Uruchomienie funduszy regionalnych

Inicjowanie powstawania oraz wspieranie rozwoju i skutecznego działania funduszy regionalnych leży w gestii Państwa (formy zachęty, udostępnienie *know how*, wzmocnienie inicjatywy w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego) oraz samorządów terytorialnych na poziomie województw. Doświadczenia innych krajów wskazują, że umieszczenie produkcji audiowizualnej w danym regionie pociąga za sobą efekt mnożnikowy przez przyciągnięcie inwestycji generujących 5-6 razy większe wpływy niż poniesione wydatki. Fundusze regionalne opierają się często na formule partnerstwa publiczno-prywatnego, dlatego tak ważny jest sygnał ze strony Państwa dający zielone światło dla tego rodzaju przedsięwzięć.

W Europie istnieje wiele przykładów tego typu rozwiązań, których zastosowanie w warunkach polskich można by rozważyć.

Udział w finansowaniu firm usługowych na rzecz regionalnego przemysłu audiowizualnego opiera się na mniejszościowym udziale w kapitale zainteresowanych spółek oraz na udzielaniu im terminowych pożyczek.

Stworzenie w Polsce funduszy regionalnych umożliwi im ubieganie się o dofinansowanie z Unii Europejskiej w ramach środków przeznaczonych na pomoc regionalną.

¹⁰ Celem programu „*Growth and Audiovisual: i2i Audiovisual Project*” jest ułatwienie producentom niezależnym dostępu do współfinansowania ich produkcji przez instytucje bankowe i finansowe, przyspieszenie tego finansowania oraz wzmocnienie praw producenckich do wyprodukowanych przez nich utworów, co ułatwić ma ich późniejszą eksploatację. Program ten składa się z 3 modułów: subwencji na obniżenie kosztów ubezpieczenia produkcji (do 50% wysokości polisy ubezpieczeniowej); subwencji na obniżenie kosztów funduszu gwarancyjnego (do 50% kosztów); subwencji na obniżenie kosztów zaciągniętego kredytu (maksymalnie 4% kosztów kredytu dla filmów animowanych, 3% - dla dokumentu kreatywnego oraz 2% dla telewizyjnych filmów fabularnych, przy założeniu, że kredyt nie może przekraczać 50 tys. euro). W przypadku Polski (zakwalifikowanej przez Unię do krajów o słabym potencjale audiowizualnym) wysokość wkładu wspólnotowego w ten moduł nie może przekroczyć 50-60% tzw. kosztów uprawnionych, rzeczywiście poniesionych przez producenta.

2.6.2. Promocja działań proeksportowych w zakresie produkcji telewizyjnej

Cel ten będzie realizowany poprzez:

- zapewnienie stabilnej polityki wspierającej działalność proeksportową oraz usunięcie barier w istniejących przepisach gospodarczo-podatkowych, które nie uwzględniają specyfiki audiowizualnej;
- pierwszeństwo dla koprodukcji międzynarodowych z udziałem polskim w ubieganiu się o współfinansowanie ze środków projektowanego Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w części dotyczącej polskiego wkładu finansowego;
- wsparcie dystrybucji, dubbingu/napisów, marketingu i promocji polskiej produkcji filmowej na festiwalach, targach i innych imprezach międzynarodowych, a zwłaszcza utworzenie „linii najwyższego uprzywilejowania” (udzielenie szczególnego wsparcia w przewidzianych ramach) w działaniach proeksportowych dla utworów już zauważonych na arenie międzynarodowej.

2.6.3. Wspieranie sektora produkcji niezależnej

Sektor produkcji niezależnej powinien zostać zaliczony do kategorii małych i średnich przedsiębiorstw, a tym samym traktowany jako element istotnego działu gospodarki. Dotychczasowe rozwiązania i przepisy w zakresie produkcji niezależnej – tworzone przede wszystkim przez nadawców – utrudniają przekształcenie producentów niezależnych w przedsiębiorców, dysponujących potencjałem i środkami na samodzielne stworzenie dziennikarskiej lub artystycznej koncepcji utworu oraz na ewentualne współfinansowanie produkcji. Celem proponowanych tu rozwiązań jest umożliwienie producentom niezależnym przekształcenie się w uczestników życia gospodarczego i twórców wartości rynkowej, którą mieliby oni prawo obracać, a szerzej – uzyskanie ich wymiernego wkładu w pluralizm i konkurencję twórczą.

Realizacja powyższego celu przewiduje podjęcie następujących działań:

- wprowadzenie „kodeksów dobrej praktyki” w relacjach nadawca – producent;
- rozstrzygnięcie kwestii praw majątkowych producentów;
- określenie udziału produkcji niezależnej w kwocie produkcji pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla publicznych i koncesjonowanych nadawców telewizyjnych, w tym określenie gatunków produkcji niezależnej pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla nadawcy publicznego;
- troskę o zrównoważony rozwój sektora produkcji niezależnej.

Wprowadzenie „kodeksów dobrej praktyki” w relacjach nadawca – producent

Relacje nadawca – producent niezależny są nierównoprawne. Nadawca zawsze miał dotychczas zdolność narzucania korzystnych dla siebie warunków współpracy, znacznie utrudniających osiągnięcie przez producentów samodzielności gospodarczej i akumulowanie

środków pozwalających rzeczywiście pełnić rolę producenta, nie tylko zaś „producenta wykonawczego”.

Wskazuje to na potrzebę wprowadzenia przepisów zobowiązujących nadawców do określenia zasad współpracy z producentami niezależnymi w sposób zapewniający ochronę interesów obu stron. Działanie to wzmocni długoterminowy rozwój i opłacalność sektora produkcji niezależnej. Ustawa o radiofonii i telewizji powinna wprowadzić taki obowiązek i upoważnić organ regulacyjny do ustalenia wytycznych do opracowania powyższych kodeksów. W trakcie określania wytycznych organ regulacyjny przeprowadzi postępowanie konsultacyjne z zainteresowanymi stronami (w tym m.in. z organizacjami konsumenckimi). Zgodnie z tym, nadawcy powinni mieć obowiązek opracowania i przedstawienia regulatorowi audiowizualnemu do zatwierdzenia zapisy kodeksów regulujące ich relacje z producentami, zawierające między innymi:

- tryb przyjmowania i rozpatrywania propozycji producenckich oraz zlecenia produkcji, czyli szczegółowe określenie trybu decyzyjnego i harmonogramu procedury w tym zakresie;
- opublikowanie przez nadawców ramowych taryfikatorów cen praw pierwotnego użytku do poszczególnych gatunków lub kategorii audycji w ramach tych gatunków;
- osobny sposób określania cen usług i praw/pakietów praw ze zróżnicowaniem opłat za różne kategorie praw, w tym wyodrębnienie nowych kategorii do dystrybucji w tzw. nowych mediach oraz precyzyjne określanie minimalnego zakresu praw pierwotnego użytku nabywanego od producentów;
- możliwość zawierania terminowych umów z organizacjami zrzeszającymi producentów niezależnych, obejmujących wolumen przewidywanej produkcji bądź kwotę, która zostanie przeznaczona na zakup produkcji niezależnej w danym okresie;
- arbitraż w przypadku konfliktów.

Rozstrzygnięcie kwestii praw majątkowych producentów

Kluczowe znaczenie ma kwestia praw majątkowych producentów, obecnie w całości przejmowanych przez nadawców.

Sprawę tę trzeba poddać analizie w kontekście obowiązującego stanu prawnego. Nowelizacja art. 70 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w roku 2000 r., która usunęła dotychczasowe brzmienie ust. 1, zamiast usprawnić proces nabywania praw do utworu audiowizualnego i dalszego z niego korzystania, spowodowała w istocie dodatkowe komplikacje. Jego wersja pierwotna czyli przyznanie producentowi statusu pierwotnego nabywcy majątkowych praw autorskich do utworu audiowizualnego, pozwalała określić dysponenta tych praw w sposób stabilny i jednolity. Obecnie istniejące brzmienie art. 70 ust. 1, kształtujące domniemanie nabycia przez producenta utworu audiowizualnego na mocy umowy o stworzenie utworu albo umowy o wykorzystanie już istniejącego utworu, wyłącznych praw majątkowych do eksploatacji tych utworów w ramach utworu audiowizualnego jako całości, nie rozstrzyga w istocie, kto posiada prawa majątkowe do utworu audiowizualnego.

Zestawiając powyższy stan prawny z definicją producenta zamieszczoną w art. 4 pkt 12 u.r.t. – zgodnie z którą producentem jest osoba fizyczna lub osoba prawna, lub jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 Kodeksu cywilnego, która „podejmuje inicjatywę, faktycznie organizuje i ponosi odpowiedzialność za kreatywny, organizacyjny i

finansowy proces produkcji utworu audiowizualnego” – widać wyraźnie, że konieczny jest powrót do formuły pierwotnego nabycia praw przez producenta utworu audiowizualnego, jako istotnego ogniwa produkcji utworów audiowizualnych. Sam zamiar eksploatacji dzieła przez nadawcę nie może uzasadniać żądania zbycia na jego rzecz całości praw majątkowych autorskich przez producenta, który ponosi odpowiedzialność własną za produkcję dzieła audiowizualnego. Sprawa zakresu przenoszonych praw majątkowych autorskich, udzielanych licencji lub uprawnień do otrzymania wpływów wymaga bowiem każdorazowych negocjacji stron, które nie powinny być prowadzone z punktu siły ekonomicznej nadawców.

Na podstawie wynegocjowanych umów producent wtórnie przenosiłby majątkowe prawa autorskie lub udzielał niezbędnych licencji dla nadawców na eksploatację utworu audiowizualnego np. w sieci telewizyjnej. W przypadku realnej koprodukcji, a nie jedynie wsparcia finansowego w zamian za wkład pieniężny prawa majątkowe autorskie nabywane byłyby w sposób pierwotny wspólnie.

Uregulowanie takiego stanu wpłynęłoby na wzmocnienie pozycji producentów utworów audiowizualnych i przecięcie dyskusji kto jest producentem, kto podmiotem finansującym, a kto jedynie nabywcą uprawnień do emisji telewizyjnej dzieła audiowizualnego lub uprawionym do udziału w zyskach z eksploatacji utworu audiowizualnego.

Rozwiązania te mają przełamać monopol nadawców na powszechne przejmowanie od producentów pełni praw i umożliwić producentom niezależnym obrót prawami w celu zdobywania środków na rozwój i współfinansowanie produkcji. W tym celu, przewidywany jest podział praw i płynących stąd przychodów w drodze negocjacji handlowych między stronami (patrz kodeksy dobrej praktyki), zwłaszcza w przypadku wkładu finansowego producenta.

Zakłada się przy tym, że standardowo nadawcy będą nabywać tylko prawa do pierwotnego wykorzystania (pozostawiając producentowi prawa do wtórnego i kolejnego wykorzystania), które po określonym czasie również będą wracać do producenta (np. maksymalnie po 3 latach od dnia dostarczenia gotowej audycji w przypadku dokumentów o wartości naukowej, oświatowej czy kulturalnej, a maksymalnie po 5 latach w przypadku filmów, programów muzycznych i sportowych). Kwestia ustalenia terminu powrotu praw do producenta jest również istotna z punktu widzenia komplementarności z założeniami programów unijnych (Program MEDIA Plus angażuje swoje środki w projekt takiego producenta, który odzyskuje do niego prawa maksymalnie po 7 latach). Powyższe założenia są tylko punktem wyjścia do negocjacji handlowych, które – w przypadku swobodnej decyzji obu stron – mogą prowadzić do zakupu pełni praw na określony czas za odpowiednim wynagrodzeniem (należy unikać bezterminowego zakupu praw przez nadawców). Podpisywane w wyniku negocjacji umowy mogą ponadto regulować prawo do danej liczby powtórek w całości lub w częściach w programach naziemnych/kablowych/satelitarnych i innych.

W wyniku przyjętych rozwiązań zaniknąć ma każdorazowe przejmowanie pełni praw przez nadawców, chyba, że przejęcie to odbędzie się w drodze zakupu praw wycenianych dla każdej kategorii z osobna i negocjowanych indywidualnie dla każdego rodzaju audycji.

Określenie udziału produkcji niezależnej w kwocie produkcji pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla publicznych i koncesjonowanych nadawców telewizyjnych, w tym określenie gatunków produkcji niezależnej pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla nadawcy publicznego

W celu ochrony polskich producentów niezależnych i stymulowania wartości rynkowej, którą wytwarzają oraz wzmocnienia popytu na ich produkty doprecyzowany zostanie art. 15 ust. 1 u.r.t. mówiący o procentowym udziale w czasie nadawania audycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim. W ramach 33% udziału tychże audycji w czasie nadawania 50% będzie obejmować audycje wytworzone przez producentów niezależnych, z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów, przy czym połowa z nich powinna być wytworzona w okresie 5 lat przed rozpowszechnianiem w programie. Jeśli chodzi o telewizyjnego nadawcę publicznego, „kwota” będzie dotyczyć pozycji programowych o trwałej wartości (gatunki fabularne, artystyczne, oświatowe, dokument, itp.), możliwych do wielokrotnego wykorzystania (tzw. *stock programmes*) z wyłączeniem innych pozycji (tzw. *flow programmes*) o doraźnym znaczeniu i wartości.

W przypadku stwierdzenia niewykonania kwoty w danym roku przewiduje się ustawowy obowiązek nadrobienia „deficytu” w następnym roku obliczeniowym.

Organ regulacyjny zawrze w rozporządzeniu sposób prowadzenia przez nadawców ewidencji czasu nadawania, czas przechowywania ewidencji oraz zakres informacji w niej zawarty, a w przypadku Telewizji Polskiej – dodatkowo ewidencję gatunków objętych kwotą. Regulator będzie też miał ustawowo zagwarantowane prawo do weryfikacji pozyskiwanych od nadawców danych w zakresie polskiej produkcji niezależnej, w tym produkcji nowej.

Troska o zrównoważony rozwój sektora produkcji niezależnej

Doświadczenia Polski i wielu innych krajów wskazują na koncentrowanie się sektora produkcji niezależnej w miastach, w których mieszczą się centrale największych stacji telewizyjnych, czyli głównie w stolicach. Ma to niekorzystny wpływ na potencjał produkcyjny i twórczy w innych rejonach kraju. Jednym z celów Narodowego Planu Rozwoju jest aktywizacja regionów poprzez wzmocnienie ich konkurencyjności i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia. Istnieje więc uzasadnienie dla stymulowania terytorialnego zróżnicowania rozwoju sektora produkcji niezależnej w celu pozyskania i utrzymania centrów kreacji i produkcji w różnych częściach kraju¹¹. W tym celu, pożądane jest zwiększenie produkcji wytwarzanej poza województwem mazowieckim.

¹¹ Inspirującego przykładu, jeśli chodzi o inwestowanie przez nadawcę publicznego w produkcję niezależną poza stolicą, dostarcza BBC, która przeznaczając rocznie 500 tys. funtów na system grantów dla producentów niezależnych z kilku wybranych miast brytyjskich. Granty te przyznawane są na wsparcie jednego z następujących obszarów: fazy przedprodukcyjnej (tzw. *development*); zatrudnienia personelu produkcyjnego; zakupu licencji programowych. Ponadto BBC organizuje poza Londynem szkolenia dla producentów.

2.6.4. Promocja dzieł telewizyjnych pierwotnie wytworzonych w języku polskim

Promocja dzieł telewizyjnych pierwotnie wytworzonych w języku polskim przybierze postać:

- wprowadzenia ustawowego obowiązku nadawania określonego odsetka tej produkcji (np. 30%) w godz. 17.00 – 23.00 i stosownych zmian w art. 15 ust. 1 u.r.t., mówiącym o konieczności przeznaczania co najmniej 33% kwartalnego czasu nadawania programu na audycje wytworzone pierwotnie w języku polskim (z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedazy, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów),²
- określenia udziału produkcji niezależnej w kwocie produkcji pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla publicznych i koncesjonowanych nadawców telewizyjnych, w tym określenie gatunków produkcji niezależnej pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla nadawcy publicznego.

2.6.5. Wykorzystanie nowych technologii jako nośnika informacji i wartości o charakterze kulturalnym

Rozwiązaniem idącym w tym kierunku jest:

- postępująca cyfryzacja zasobów archiwalnych polskiej produkcji telewizyjnej i filmowej;
- „polonizacja” zawartości Internetu przez wspieranie polskiej produkcji multimedialnej (np. wsparcie dla projektów badawczo-rozwojowych TVP S.A. w zakresie telewizji interaktywnej). Należy też aktywnie wykorzystywać programy unijne (np. eContentPlus¹²) oraz zachęcać dostawców usług internetowych do inwestycji w tworzenie zawartości internetowej na rzecz wprowadzania do cyberprzestrzeni treści związanych z kulturą polską (dla przykładu, Polska Biblioteka Internetowa jest jedną z form realizacji przez Polskę założeń wspólnotowego programu eContent, a konkretnie jego obszaru dotyczącego tworzenia europejskich zbiorów danych cyfrowych w dziedzinie sztuki, dziedzictwa kultury, archiwów i bibliotek).

¹² Program ten jest poprawioną kontynuacją programu eContent i stanowi wkład w realizację Strategii Lizbońskiej; jego realizacja przewidziana jest na lata 2005-2008. W styczniu 2005 r. został on zatwierdzony przez Parlament Europejski z budżetem w wysokości 149 milionów euro. Jednym z trzech jego priorytetowych obszarów jest wsparcie finansowe produkcji i dystrybucji cyfrowych treści kulturalnych (np. sieci bibliotek wirtualnych), a z ekonomicznego punktu widzenia dąży on do stworzenia warunków sprzyjających wzrostowi wydajności usług związanych z cyfrową zawartością nowych technologii.

2.7. RADIOFONIA I TELEWIZJA PUBLICZNA

2.7.1. Nadawcy publiczni w świetle ustawy o radiofonii i telewizji

Zgodnie z art. 26 u.r.t., jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa. Do spółek tych stosuje się, z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy, przepisy Kodeksu spółek handlowych, z wyjątkiem przepisów niektórych artykułów.

Celem nadawców publicznych jest zaspokojenie demokratycznych, socjalnych i kulturowych potrzeb społeczeństwa. Istotną rolę w określaniu zadań nadawców publicznych odegrała „europejska” nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji w 2004 r., gdzie m.in. podjęto zadanie zdefiniowania misji mediów publicznych. Zachowując (niekiedy w zmienionej formie) dotychczasowe przepisy artykułów opisujących zadania i wymogi programowe odnośnie wszystkich nadawców (art. 1, 15-18) lub tylko radiofonii i telewizji publicznej (art. 22-25), ustawodawca dokonał istotnej zmiany w art. 21, dodając nowy ust. 1:

1. Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu.

Zgodnie z tendencją europejską, ustawodawca wyraźnie więc odrzucił koncepcję TVP S.A. jako nadawcy niszowego, którego zadania programowe ograniczają się do nadawania wybranych gatunków programowych. Wynika to jasno z definicji misji publicznej zawartej w art. 21 ust. 1, jak i z zakresu zadań określonych w art. 21 ust. 1a i 2 u.r.t.

Można wskazać pięć głównych wyróżników radiofonii i telewizji publicznej:

- 1) zadania określone w art. 21-25 u.r.t.
- 2) obowiązek nadawania programów regionalnych.
- 3) autonomia instytucjonalna i niezależność redakcyjna.
- 4) wymóg pluralizmu, bezstronności, wyważenia, innowacyjności, wysokiej jakości programu i integralności przekazu.
- 5) społeczna odpowiedzialność za właściwe wykonywanie zadań.

Wydaje się, że zwłaszcza cechy programu nadawców publicznych określone w pkt 1 i 4 wskazują na rolę radiofonii i telewizji publicznej jako źródła programu odmiennego od programu nadawców komercyjnych. Ustawodawca nie wymaga od TVP ograniczenia programu do pewnych tzw. gatunków „misyjnych” (jak wskazuje przytoczona wyżej definicja „misji”, zalicza się do niej wszystkie gatunki programowe), natomiast z pewnością wymaga:

- innej niż w przypadku nadawców komercyjnych struktury gatunkowej, potrzebnej by zrealizować zadania określone w art. 21-25;
- dostępności audycji realizujących te zadania w odpowiednich porach dnia, w tym także w czasie największej oglądalności, tak by widownia miała do nich rzeczywisty dostęp.

Jeżeli zaś idzie o gatunki programowe nadawane zarówno przez nadawców publicznych, jak i komercyjnych, ustawodawca sugeruje wyraźnie, że *differentia specifica* mediów publicznych ma mieć charakter jakościowy i polegać na tym, iż ich program będzie cechował się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem, niezależnością, innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Wynika z tego, że nadawcy publiczni mają rację bytu wtedy, kiedy nadają taki właśnie program, zaś brak realizacji tego warunku pozbawia ich racji bytu.

Wykładnię tych jakościowych wyznaczników programów nadawców publicznych oraz wymogi z tym związane określać będą licencje programowe udzielane spółkom publicznej radiofonii i telewizji.

Nadawcy publiczni powinni też wyróżniać się innymi cechami:

- jako instytucja sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, powinni tworzyć rzeczywistą sferę debaty publicznej, umożliwiającej stały udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych – a nie tylko polityków – w tej debacie;
- jako ważny element ustroju demokratycznego, media publiczne powinny same rządzić się zasadami demokracji – co powinno znaleźć odzwierciedlenie w składzie i sposobie powoływania ich organów nadzorczych i zarządzających, jak również w sposobie tworzenia polityki programowej i w systemie zarządzania; powinny też realizować zasady wolności słowa (także własnych dziennikarzy) i pluralizmu, a także bezstronności i rzetelności informacji;
- jako instytucja narodowa, nadawcy publiczni powinni tworzyć i nadawać program odzwierciedlający wartości, tradycję, kulturę i tożsamość narodu;
- wreszcie jako instytucje niekomercyjne, nadawcy publiczni powinni tworzyć przeciwwagę dla tendencji do urynkowania informacji, wiedzy i kultury, szerzyć wartości inne niż rynkowe. Powinni w istocie stać się siłą współfinansującą i promującą publiczny sektor oświaty, sztuki i kultury.

Jak wspomniano wyżej, obowiązek nadawania programów regionalnych jest istotną cechą wyróżniającą media publiczne, zwłaszcza telewizję publiczną. Wymaga to określenia roli tych programów w modelu publicznej radiofonii i telewizji w Polsce.

Próba uruchomienia samodzielnych telewizyjnych programów regionalnych zakończyła się niepowodzeniem, jeżeli idzie o regionalny charakter tych programów oraz ich jakość. Średnio tylko około 30% ich czasu nadawania przeznaczano na produkcję własną oddziałów TVP S.A. lub produkcję przez nie zleconą. Około 50% czasu antenowego zajmowała produkcja zagraniczna; resztę stanowiła retransmisja TV Polonia. Koszty samodzielnej działalności programowej oddziałów okazały się za wysokie. Finansowanie 16 odrębnych całodziennych programów regionalnych – w dodatku do programów ogólnokrajowych – znacznie przekraczało możliwości finansowe TVP (poza Niemcami, w żadnym kraju europejskim nadawcy publiczni nie nadają samodzielnych, pełnych regionalnych programów telewizyjnych). Stąd rozwiązanie sieciowe (TVP3), które nie ma jednak podstawy prawnej. Pasma regionalne, jako nie przynoszące znacznych przychodów reklamowych, są ograniczane jeżeli idzie o czas trwania i gamę gatunków programowych.

Mieszane efekty dało także rozwiązanie w zakresie radia publicznego, polegające na tworzeniu niezależnych regionalnych spółek radia publicznego. Silnie zakorzeniły się one w regionach w planie społecznym, kulturalnym, gospodarczym i politycznym, ujawniając też liczne lokalne talenty. Obecnie jednak ta formuła organizacyjna wyczerpała się, ujawniając

silne cechy dysfunkcjonalne, które uniemożliwiają utrwalenie roli radiofonii publicznej w trudnych warunkach finansowych i rozwój programowy na bazie technologii cyfrowej.

Niemniej polityka Państwa, wyrażająca się w „licencjach programowych” i w „kontraktach służby publicznej” oraz w systemie finansowania mediów publicznych powinna kłaść silny nacisk na ochronę i rozwój regionalnej działalności programowej, zgodnej – w stopniu możliwym do sfinansowania – z misją nadawców publicznych określoną w art. 21 ust. 1 u.r.t.

Przywrócenie nadawcom publicznym, zdolności do właściwego wykonywania ich zadań wymaga przede wszystkim:

- 1) stworzenia systemu bardziej precyzyjnego określania i rozliczania misji programowej („licencja programowa”).
- 2) stworzenia trybu i procedury określania „kontraktu służby publicznej”.
- 3) zreformowania systemu zarządzania.
- 4) zapewnienia im odpowiedniego i pewnego finansowania z funduszy publicznych, przejrzystości gospodarki finansowej oraz zmniejszenia uzależnienia od reklamy.

Chodzi bowiem o to, by z jednej strony zakończyć dyskusję o tym, czego oczekuje się od tych nadawców, a z drugiej strony określić środki przeznaczone na ich realizację - a także w ogóle miejsce nadawców publicznych na rynku audiowizualnym - oraz stworzyć precyzyjne narzędzia nadzoru nad ich działalnością i oceny, czy wywiązują się ze swoich zadań.

2.7.2. Forma prawna, system zarządzania i struktura instytucjonalna nadawców publicznych

Istotne jest, aby spółki publicznej radiofonii i telewizji nie zostały sprywatyzowane, gdyż stanowią dobro publiczne i zostały powołane do realizacji celu społecznie użytecznego jakim jest misja publiczna, a nie celu gospodarczego.

Niemniej, obecna forma prawna nadawców publicznych jako spółek prawa handlowego ma poważne niedogodności z punktu widzenia realizacji zadań nadawcy publicznego:

- utrudnia zorganizowanie życia instytucji nadawczej wokół programu, a zwłaszcza nadzorowanie działalności programowej oraz uczynienie z tego głównego kryterium oceny działalności zarządu; utrudnia też zarządom i radom nadzorczym koncentrację na misji publicznej, gdyby miało to oznaczać pogorszenie wyników finansowych, gdyż może to narazić ich na oskarżenie, że działają na szkodę spółki;
- poddaje nadawców publicznych wszystkim tym samym rygorom finansowym i podatkowym, co przedsiębiorstwa rynkowe, co nie jest zgodne z niekomercyjnym założeniem charakterem działalności nadawcy publicznego i rodzi poważne koszty, których można by uniknąć przy innej formie prawnej;
- pozwala nadawcom publicznym wiele informacji na swój temat traktować jako „tajemnicę handlową”, podczas gdy obowiązuje ich wymóg daleko posuniętej przejrzystości, zarówno ze względu na ich charakter jako instytucji publicznych, jak i ze względu na fakt, że są w części finansowani ze środków publicznych. Publiczna odpowiedzialność i

przejrzystość są w ogóle elementami podstawowej definicji publicznej radiofonii i telewizji;

- może utrudniać organom spółek publicznego radia i telewizji rozważanie zmian formy prawnej bądź zasad działania ich stacji, jako że może to być interpretowane jako niezgodne ze statusem spółki prawa handlowego;
- Praktycznie usuwa odpowiedzialność społeczną nadawców publicznych i ich władz za właściwą realizację misji publicznej.

Należy zatem poszukiwać możliwości jego modyfikacji lub zmiany w celu zapewnienia większej dyscypliny w zakresie realizacji zadań misyjnych i rozliczania środków publicznych oraz zapewnienia im bardziej korzystnych warunków finansowych – jednak pod warunkiem ochrony ich niezależności.

Poszukiwanie alternatywnych form prawnych może uwzględnić:

- instytucję kultury (należałoby jednak zmienić jej status w kwestii podporządkowania Ministrowi Kultury),
- fundację (pod warunkiem, że po wyposażeniu fundacji w majątek początkowy, fundator – Skarb Państwa – nie straci możliwości wpływu na dalsze losy tego majątku)
- lub status spółek pożytku publicznego regulowanego specyficznym i kompletnym w ustawie o radiofonii i telewizji. Nie należy tego mylić z instytucją pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z 2003 r.)¹³, gdyż ustawa ta nie dotyczy realizacji misji publicznej w radiofonii i telewizji a innych celów społecznie użytecznych.

Wiele argumentów zdaje się przemawiać za zachowaniem ogólnego statusu spółki prawa handlowego o charakterze spółki użytku publicznego. Utrzymane w ten sposób zostałyby zalety dotychczasowego rozwiązania jak: nadzór właścicielski nad majątkiem Skarbu Państwa poprzez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy, gdzie 100% akcji reprezentowane jest przez Ministra Skarbu Państwa przy jednoczesnej kompetencji uchwalania statutu spółki nadawcy publicznego i powoływania członków rady nadzorczej przez tegoż ministra we współdziałaniu z KRRiT.

Status spółki pożytku publicznego mógłby zapewnić większą dyscyplinę w zakresie realizacji zadań misyjnych oraz rozliczania środków publicznych i wyposażyć nadawców publicznych w szczególności:

- 1) prawa i obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, jak w szczególności zwolnienia z podatku dochodowego dochodu w przypadku przeznaczenia go na realizację celów misji publicznej¹⁴, przesunięcie momentu powstania obowiązku podatkowego wobec przychodów z opłat abonamentowych z dnia ich wpływu na dzień powstania kosztów uzyskania przychodu¹⁵, czy innych zwolnień z następujących podatków i opłat w zakresie działalności podstawowej: podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej, opłaty sądowej.

¹³ Choć możliwa jest tu analogia z rozwiązaniem przyjętym przez Sąd Rejonowy we Wrocławiu z czerwca 2004 r., który nadał status organizacji pożytku publicznego kapitałowej spółce handlowej.

¹⁴ Odpowiedniego przystosowania wymaga w tym względzie treść art. 18 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych

¹⁵ Aktualny stan powoduje powstanie obowiązku zapłaty podatku dochodowego od wpływów z opłat abonamentowych już z chwilą ich wpływów czyli jeszcze przed powstaniem kosztów, co jest nieracjonalne z punktu widzenia gospodarki środkami publicznymi pochodzącymi ze źródeł pozabudżetowych (daniny publicznej).

- 2) obowiązki i tryb kontroli nad realizacją zadań misji publicznej oraz przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

Ustawa powinna wyraźnie podkreślać, że spółki publicznej radiofonii i telewizji utworzone zostały w celu publicznym, jakim jest realizacja misji publicznej, określonej analogicznie do aktualnego art. 21 u.r.t., w czym podkreślono by ich odmienność od typowych spółek tworzonych na podstawie Kodeksu spółek handlowych, powoływanych w celach gospodarczych nastawionych na wypracowanie zysku.

Jednostki publicznej radiofonii i telewizji mogą tworzyć i rozpowszechniać programy inne niż wymienione wyżej na zasadach określonych dla programów koncesjonowanych.

Zadania programowe i poza programowe określone zostaną w kontraktach służby publicznej oraz licencjach.

Struktury zarządzania radiofonii i telewizji publicznej

Dotychczasowe doświadczenia oraz niemal powszechna praktyka w europejskich radiofoniach i telewizjach publicznych wskazują, że możliwe jest rozważenie wprowadzenia 1-osobowego zarządu. W takim przypadku, należy wzmocnić kompetencje Rady Nadzorczej w zakresie kontroli nad tym 1-osobowym zarządem. Liczebność rady nadzorczej mogłaby zostać ustalona na poziomie 5 osób (wymagałoby to zmiany art. 27 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji).

Alternatywą do wprowadzenia jednoosobowego zarządu jest umocnienie roli i odpowiedzialności prezesa wobec członków zarządu oraz przyporządkowanie części kompetencji zarządu jego prezesowi. W tym kontekście powinno być rozważone zmniejszenie liczby członków rad nadzorczych. Dodatkowo, rozważenia wymaga niezbędny zakres uprawnień regulatorów i właściciela spółek publicznych, koniecznych do ich skutecznego funkcjonowania i kontroli.

Zarząd na wniosek rady nadzorczej podlegać będzie skwitowaniu programowo-finansowemu przez walne zgromadzenie spółki.

Rozważenia wymaga również zwiększenie skuteczności nadzoru nad działalnością rad nadzorczych. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1995 r.¹⁶ wyklucza odwoływanie członków rad nadzorczych i choć utraciło moc obowiązującą wraz z uchwaleniem Konstytucji RP w 1997 r., stanowi ważną wytyczną w tym zakresie. Niemniej, istnieje potrzeba wypracowania w statutach spółek rozwiązań na wypadek długotrwałego kryzysu w spółce radiofonii i telewizji publicznej, którego rada nadzorcza nie może rozwiązać.

Rady programowe przy spółkach, lub oddziałach spółek publicznej radiofonii i telewizji zostaną zlikwidowane. W to miejsce powołana zostanie Rada Programowa jako ciało doradcze organu regulacyjnego w sprawach działalności programowej nadawców

¹⁶ Uchwała TK W 6/95 OTK 1995/3/23 stwierdza: „1. Art. 26 ust. 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) nie może być rozumiany jako dający walnym zgromadzeniom spółek akcyjnych, o których mowa w art. 26 ust. 1-3 tej ustawy, uprawnienie do odwoływania członków rad nadzorczych w tych spółkach akcyjnych; 2. Art. 28 ust. 1 zdanie drugiej ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) nie może być rozumiany jako dający Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji bądź Ministrowi Finansów uprawnienie do odwoływania członków rad nadzorczych w spółkach akcyjnych, o których mowa w art. 26 ust. 1-3 tej ustawy”.

publicznych. Jej zadaniem będzie opiniowanie projektów licencji programowych dla poszczególnych nadawców, jak również formułowanie – na podstawie opracowań przygotowanych przez biuro regulatora i po zapoznaniu się z wynikami badań oglądalności i słuchalności - dorocznych ocen wywiązywania się przez nadawców z ich obowiązków programowych określonych w licencjach programowych.

Rada Programowa powoływana będzie przez organ regulacyjny mediów spośród osób rekomendowanych przez środowiska i stowarzyszenia dziennikarskie i twórcze oraz reprezentacje widzów i słuchaczy. Będzie uwzględniała także przedstawicieli organizacji pozarządowych i instytucji kultury. Rada powinna być reprezentatywna dla tych środowisk, których przedstawiciele w niej zasiadają. Kadencja Rady Programowej trwa 4 lata.

Członkom Rady Programowej przysługuje dieta wypłacana przez organ regulacyjny w wysokości stanowiącej pochodną minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 oraz z 2004 r. Nr 240, poz. 2407). Dokładna wysokość stawki określona zostanie w ustawie regulującej rynek mediów.

(Rozwiązania dotyczące rad programowych wymagają zmiany art. 28a, art. 30 ust. 4, art. 30a ust. 2 u.r.t.)

Struktura instytucjonalna publicznego radia i telewizji

Poniżej przedstawiamy wariantowe rozwiązania pojawiające się w dyskusji na temat przyszłej struktury radiofonii i telewizji publicznej, wraz z analizą argumentów przemawiających za i przeciw poszczególnym rozwiązaniom.

Telewizja publiczna

W skład TVP S.A. wchodzi:

- dwa programy ogólnokrajowe,
- TVP3 – sieciowy program regionalny,
- 16 oddziałów terenowych,
- TV Polonia,
- program satelitarny „Kultura”.

Radiofonia publiczna

Wariant 1 (stan obecny)

W skład publicznej radiofonii wchodzi:

- 1) Polskie Radio S.A.:
 - cztery programy ogólnopolskie,
 - Radio Polonia,
 - Radio Parlament,
 - jednostki artystyczne Polskiego Radia: orkiestry i chór.
- 2) 17 spółek radiofonii regionalnej

Wariant 2 (połączenie spółek regionalnych w jeden organizm)

W skład publicznej radiofonii wchodzi:

- Polskie Radio S.A. (jak wyżej)
- Polskie Radio Regionalne S.A.¹⁷

¹⁷ Wg propozycji zawartej w opracowaniu „Polskie Radio Regionalne Spółka akcyjna – nowa koncepcja organizacji regionalnej radiofonii publicznej w Polsce” autorstwa dr Adama Rudawskiego, wiceprezesa spółki Polskie Radio Szczecin S.A.

Wariant 3 (scalenie radia publicznego)

W skład Polskiego Radia S.A. wchodzi:

- cztery programy ogólnopolskie,
- 17 rozgłośni regionalnych (na prawach zakładów lub oddziałów terenowych),
- Radio Polonia,
- Radio Parlament,
- jednostki artystyczne Polskiego Radia: orkiestry i chór.

Zmiana ustroju radia publicznego wymaga zmiany art. 26 ust. 3 u.r.t. Nowelizacja tego artykułu prawnie usankcjonuje też istnienie TVP3 Regionalna jako sieciowego programu ogólnokrajowego, ściśle związanego z oddziałami terenowymi TVP S.A. Za produkcję i stronę redakcyjną programu lokalnego odpowiadać będą oddziały terenowe. Programy lokalne emitowane będą jako pasma własne oddziałów w ramach TVP3.

Wariant 1 ustroju radia publicznego – stan obecny

Obecny wariant prawno-organizacyjny zapewnia autonomię rozgłoszom regionalnym. Jednakże utrzymanie obecnego stanu wymaga od nich konsekwencji w dalszej redukcji kosztów i racjonalizacji stanu majątku przy jednoczesnym zapewnieniu właściwej realizacji misji.

Struktura własnościowa: 18 spółek, 100% Skarb Państwa

Organy spółek:

- a) 1-osobowe walne zgromadzenie akcjonariuszy (minister właściwy do spraw Skarbu Państwa)
- b) 5-osobowa rada nadzorcza (4 członków mianowanych przez KRRiT, 1 przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa)
- c) 1-osobowy zarząd wybierany przez radę nadzorczą.

Struktura: 18 niezależnych podmiotów gospodarczych (17 spółek radiofonii regionalnej i 1 spółka radia ogólnokrajowego)

Program regionalny: częściowo zsieciovany poprzez współpracę programową w ramach „Audytarium 17”

Zarząd prowadzić będzie sprawy spółki poprzez dyrektorów generalnych, odpowiadających za poszczególne pionery (wymaga wprowadzenie nowego zapisu np. art. 27a u.r.t.). Statut spółek określi minimalną i maksymalną liczbę dyrektorów generalnych. Konkretny podział zadań pomiędzy dyrektorami generalnymi, ich liczbę oraz zakres podejmowanych decyzji określi regulamin organizacyjny spółki. Dyrektorów generalnych powołuje zarząd.

Zalety i wady proponowanego rozwiązania przedstawia tabela 2.2.

Tabela 2.2. Zalety i wady rozwiązań zawartych w wariantcie 1

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymanie niezależności rozgłośni; • Utrzymanie dotychczasowej autonomii prawno-finansowej spółek radiofonii regionalnej; • Zapewnienie tożsamości i wizerunku spółek radiofonii regionalnej. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymanie rozbitcia organizacyjnego spółek radia publicznego; • Rozdzielność podatkowa spółek radia publicznego, co w warunkach rynkowych oznacza dla nich dodatkowe obciążenie finansowe; • Ograniczone możliwości dalszej redukcji kosztów; • Utrudniona współpraca, konieczność negocjowania i zawierania przez zarządy formalno-prawnych umów dotyczących współdziałania; • Trudności w osiągnięciu oszczędności i synergii w wyniku wspólnych działań; • Postępujący warszawsko-centryzm PR S.A., w wyniku trudności we współpracy z radiofonią regionalną (konieczność budowania własnej sieci korespondentów, traktowanie przez rozgłosnie regionalne jako konkurenta); • Utrzymywanie nadmiernie rozbudowanych liczebnie struktur zarządczych; • Uwikłanie w lokalne układy władzy; • Budowanie różnorodnych platform technologicznych.

Wariant 2 – połączenie spółek regionalnych w jeden organizm poprzez utworzenie spółki Polskie Radio Regionalne S.A.¹⁸

Odpowiedzią na wyzwanie oszczędniejszego sposobu zapewnienia realizacji misji radia publicznego w regionie może być proces konsolidacji programowej, organizacyjnej i finansowej bez utraty regionalizmu jako największego wyróżnika i atutu rozgłosni regionalnych. W tym celu zawiązana zostanie nowa spółka kapitałowa, na którą przejdzie majątek wszystkich łączących się spółek radiofonii regionalnej oraz:

- PRR przejmie zobowiązania i wierzytelności, środki finansowe oraz majątek dotychczasowych spółek regionalnych;
- PRR stanie się stroną umów obowiązujących spółki regionalne;
- pracownicy spółek staną się pracownikami PR i stosuje się do nich przepisy 23¹ § 3 i 4 Kodeksu pracy;
- PRR będzie zwolnione z podatków i innych danin publicznych z tytułu przejęcia majątku spółek.

¹⁸ Wariant alternatywny przedstawili W. Rola (prezes zarządu Radia Katowice S.A.) i W. Grzonka (z-ca redaktora naczelnego Radia Katowice S.A.) w opracowaniu pt. „Duże spółki regionalne”. Wg ich propozycji zamiast jednej spółki radia regionalnego, należy rozważyć utworzenie 5 spółek radia subregionalnego. W zarządach nowych spółek zasiadałoby dyrektorzy poszczególnych rozgłosni. Zaletą tego rozwiązania jest sformalizowana współpraca kilku rozgłosni sprzyjająca racjonalizacji kosztów i niezagrażająca regionalnemu charakterowi programu.

Struktura własnościowa: 75% Skarb Państwa, 25% Polskie Radio S.A.

Organy spółki:

- a) 2-osobowe walne zgromadzenie akcjonariuszy (minister właściwy do spraw Skarbu Państwa i prezes zarządu Polskiego Radia S.A.)
- b) 5-osobowa rada nadzorcza (3 członków mianowanych przez KRRiT, 1 przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, 1 przez prezesa zarządu Polskiego Radia S.A.)
- c) 3-osobowy zarząd wybierany liczbą 2/3 głosów rady nadzorczej (prezes i dwóch wiceprezesów ds. programowych i ekonomicznych).

Struktura: centrala + 16 rozgłośni regionalnych

Program regionalny: częściowo zsięciowany (od godz. 16.00 do 6.00) + retransmisje w Programie 4 PR S.A. (Radio BIS)

Rozgłościami regionalnymi kierują jednoosobowo dyrektorzy, podlegli bezpośrednio prezesowi zarządu spółki. Dyrektor posiada dwóch zastępców, ds. programowych i ekonomicznych oraz księgowego rozgłośni. Każda rozgłośnia posiada dwie redakcje: publicystyki i informacji - obsługującą serwisy i audycje regionalne (w godzinach 6:00 - 16:00) oraz drugą, producencką, świadczącą usługi na rzecz wspólnego pasma programowego (16:00 do 6:00). Struktura organizacyjna wszystkich rozgłośni jest jednolita i odpowiada funkcjonalnie schematowi struktury organizacyjnej centrali.

Tabela 2.3. Zalety i wady rozwiązań zawartych w wariantcie 2

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymanie regionalnego charakteru rozgłośni; • Zacieśnienie współpracy z Polskim Radiem S.A.; • Modernizacja systemu zarządzania i racjonalizacja działań w aspekcie programowym, budżetowym, kadrowym oraz inwestycyjnym; • Możliwość redukcji kosztów poprzez: <ul style="list-style-type: none"> ○ zmniejszenie zatrudnienia we wszystkich działach spółki poprzez wprowadzenie wspólnej księgowości, służb finansowych, marketingowych a także zespołów dziennikarskich ○ zmniejszenie liczebności zarządów i rad nadzorczych ○ wprowadzenie wspólnych dla wszystkich rozgłośni pasm programowych ○ jednolitą dla całej spółki politykę w zakresie zakupów środków technicznych ○ wspólne środki techniczne będące w dyspozycji wszystkich rozgłośni spółki ○ wspólne działania promocyjne i marketingowe 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozdzielność podatkowa dwóch spółek radia publicznego, co w warunkach rynkowych oznacza dla nich dodatkowe obciążenie finansowe; • Konieczność negocjowania i zawierania przez zarządy obu spółek formalno-prawnych umów dotyczących współdziałania; • Budowanie różnorodnych platform technologicznych.

<ul style="list-style-type: none"> ○ zwolnienie części częstotliwości przez Radio BIS i zasilaniem nadajników regionalnych poprzez łącze satelitarne ○ wspólną produkcję programową na rzecz pasma wspólnego ○ wspólne negocjacje z organizacjami zarządzającymi prawami autorskimi i pokrewnymi, zakupy wyników badań rynku medialnego, prowadzenie własnych badań, wspólne biuro prawne itp.; ● Jednolita polityka handlowa, wspólna strategia sprzedaży czasu antenowego. 	
--	--

Wariant 3 – scalenie radia publicznego¹⁹

Konieczne - ze względu na spadający abonament oraz ograniczenia w możliwościach sprzedaży czasu reklamowego - ciągłe oszczędności doprowadziły spółki radiofonii publicznej do granicy możliwości zmniejszania wydatków. Dalsze działania w kierunku restrukturyzacji kosztów mogą mieć negatywny wpływ na jakość programu. Trudna sytuacja finansowa oraz zwiększone potrzeby inwestycyjne w związku z wdrażaniem technologii cyfrowej wymuszają konsolidację spółek publicznej radiofonii w jeden podmiot gospodarczy.

Przewiduje się przejęcie przez Polskie Radio S.A. 17 spółek rozgłośni regionalnych. W tym celu:

- PR przejmie zobowiązania i wierzytelności, środki finansowe oraz majątek dotychczasowych spółek regionalnych;
- PR stanie się stroną umów obowiązujących spółki regionalne;
- pracownicy spółek staną się pracownikami PR i stosuje się do nich przepisy 23¹ § 3 i 4 Kodeksu pracy;
- PR będzie zwolnione z podatków i innych danin publicznych z tytułu przejęcia majątku spółek.

Struktura własnościowa: 100% Skarb Państwa

Organy spółki:

- a) 1-osobowe walne zgromadzenie akcjonariuszy (minister właściwy do spraw Skarbu Państwa)
- b) 5-osobowa rada nadzorcza (4 członków mianowanych przez KRRiT, 1 przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa)

¹⁹ Wariant alternatywny przedstawił W. Bogdanowski, prezes zarządu Radia Olsztyn S.A. w opracowaniu pt. „Przyszłość radiofonii regionalnej”. Przewiduje on, że w ramach konsolidacji PR S.A. ze spółkami radiofonii regionalnej należy powołać Grupę Kapitałową Polskie Radio, na której czele stałoby PR S.A. Kwestie współpracy pomiędzy poszczególnymi spółkami regulowałaby ustawa powołująca Grupę Kapitałową lub statuty poszczególnych spółek. Zaletą tego rozwiązania jest zachowanie autonomii spółek zależnych.

c) 1-osobowy zarząd wybierany przez radę nadzorczą.

Struktura: 17 regionalnych rozgłośni stanie się komórkami wewnętrznymi PR S.A.

Program regionalny: częściowo zsięciowany w pasmach niskiej słuchalności

Zarząd prowadzić będzie sprawy spółki poprzez dyrektorów generalnych, odpowiadających za poszczególne piony (wymaga wprowadzenie nowego zapisu np. art. 27a u.r.t.). Statut spółek określi minimalną i maksymalną liczbę dyrektorów generalnych. Konkretny podział zadań pomiędzy dyrektorami generalnymi, ich liczbę oraz zakres podejmowanych decyzji określi regulamin organizacyjny spółki. Dyrektorów generalnych powołuje zarząd.

Tabela 2.4. Zalety i wady rozwiązań zawartych w wariantcie 3

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • Zacieśnienie współpracy programowej anten centralnych z regionalnymi • Możliwości redukcji kosztów poprzez: <ul style="list-style-type: none"> ○ zmniejszenie zatrudnienia we wszystkich działach spółki poprzez wprowadzenie wspólnej księgowości, służb finansowych, marketingowych a także zespołów dziennikarskich ○ zmniejszenie liczebności zarządów i rad nadzorczych ○ wprowadzenie wspólnych dla wszystkich rozgłośni pasm programowych ○ jednolitą dla całej spółki politykę w zakresie zakupów środków technicznych ○ wspólne środki techniczne będące w dyspozycji wszystkich rozgłośni spółki ○ wspólne działania promocyjne i marketingowe ○ zwolnienie części częstotliwości przez Radio BIS i zasilaniem nadajników regionalnych poprzez łącze satelitarne ○ wspólną produkcję programową na rzecz pasma wspólnego ○ wspólne negocjacje z organizacjami zarządzającymi prawami autorskimi i pokrewnymi, zakupy wyników badań rynku medialnego, prowadzenie własnych badań, wspólne biuro prawne itp.; • Jednolita polityka handlowa, wspólna strategia sprzedaży czasu antenowego; • Racjonalizacja działań w aspekcie programowym, budżetowym, kadrowym oraz inwestycyjnym; • Uniezależnienie regionalnych rozgłośni od polityków lokalnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podporządkowanie rozgłośni regionalnych centrali w Warszawie; • Wynikające stąd, zdaniem niektórych uczestników dyskusji, zagrożenie dla regionalnego charakteru programów rozgłośni.

Niezależnie od przyjętego w przyszłości wariantu, licencje i kontrakty służby publicznej będą zarówno chronić programy regionalne, jak i zapewniać ich finansowanie. Ogół propozycji zawartych w „Strategii” gwarantuje właściwą zawartość i jakość programu, w tym również utrzymanie regionalnego charakteru programu nadawanego obecnie przez rozgłośnie regionalne radia publicznego, niezależnie od ewentualnych rozwiązań organizacyjnych. Jak stwierdzono wyżej, polityka Państwa powinna kłaść silny nacisk na ochronę i rozwój regionalnej działalności programowej, gdyż jest ona wyróżnikiem nadawców publicznych.

W przypadku wariantu 2 i 3 organ regulacyjny określi w kontrakcie służby publicznej kwoty wpływów abonamentowych przyznanych poszczególnym rozgłoszom regionalnym wchodzącym w skład odpowiednio Polskiego Radia lub Polskiego Radia Regionalnego.

2.7.3. Licencja programowa i „skwitowanie programowe”

W licencjach programowych określone zostaną 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 publiczną.

Licencje programowe pomogą zrealizować jeden z wymogów Unii Europejskiej odnoszących się do jasnego określenia misji nadawców publicznych i przeznaczenia środków publicznych jedynie na ten cel.

Projekt licencji programowej opracowywał będzie nadawca publiczny na podstawie wytycznych zawartych w kontrakcie służby publicznej. Przy konstruowaniu założeń programowych należy pamiętać, że zadaniem nadawcy publicznego nie jest dążenie do możliwie najwyższego udziału w rynku. Z drugiej strony, udział ten musi być na tyle znaczący, by media publiczne mogły odgrywać swoją rolę w społeczeństwie i w krajobrazie audiowizualnym.

Projekt ten – wraz z założeniami finansowymi jego realizacji – będzie przedmiotem konsultacji między zarządem a organem koncesyjnym. Uzgodniony tekst licencji stanowić będzie treść porozumienia, zawieranego między organem koncesyjnym a zarządem, działającym na mocy uchwały regulatora i kierownictwem nadawcy publicznego, działającego na mocy upoważnienia organu nadzorczego.

W przypadku braku możliwości osiągnięcia porozumienia, organ regulacyjny udziela licencji programowej w wersji przez siebie określonej.

Organ regulacyjny ogłasza treść wszystkich licencji programowych.

Warunki udzielania licencji są następujące:

- 1) licencja udzielana jest na wniosek nadawcy. Nadawca obowiązany jest złożyć stosowny wniosek do organu regulacyjnego nie później niż na 3 miesiące przed upływem wygaśnięciem poprzedniej licencji.
- 2) licencja udzielana jest na 1 rok.
- 3) podpisanie licencji nie wiąże się z dodatkowymi opłatami.
- 4) co roku regulator przygotowuje raport o realizacji licencji przez wszystkich nadawców publicznych.

Licencja programowa określi w szczególności:

- 1) nazwę nadawcy i jego siedzibę.
- 2) rodzaj i charakter programu, którego licencja dotyczy (m.in. w celu profilowania programów emitowanych przez tego samego nadawcę w imię gwarantowania pluralizmu oferty i zaspokajania potrzeb różnych grup odbiorców).
- 3) minimalny dobowy czas nadawania programu.
- 4) obowiązki programowe nadawcy, a w szczególności:
 - a) ogólną strukturę gatunkową programu,
 - b) strukturę gatunkową w szerokim *prime time*,
 - c) obowiązki w zakresie użytkowania własnych środków produkcji oraz relacji z producentami niezależnymi, m.in. poprzez określenie:
 - wysokości środków (wyrażonych np. jako wartość procentowa przychodów nadawcy) przeznaczonych na produkcję własną i niezależną filmów fabularnych, dokumentalnych i animowanych,
 - udziału produkcji z różnych regionów polski w rocznym czasie antenowym,
 - udziału produkcji premierowych produkcji własnej i produkcji niezależnej w czasie przeznaczonym na poszczególne gatunki programowe,
 - d) udział własnej produkcji lokalnej na antenie programów regionalnych i ewentualnie wykup tejże produkcji od oddziałów terenowych i rozgłośni regionalnych przez sieciowy program regionalny.
 - e) planowany średnioroczny udział programu w rynku widza/słuchacza.
- 5) zadania nadawcy w zakresie nowych technologii:
 - a) wdrażania radiofonii i telewizji cyfrowej,
 - b) tworzenia treści internetowych (wspierających działalność antenową, lub realizowanych w formie samodzielnej działalności programowej, niezależnej od zawartości programu radiowego lub telewizyjnego),
 - c) wprowadzania elementów interaktywności, posługiwania się pocztą elektroniczną, sms i innymi formami komunikacji dla uzupełniania i wspierania działalności programowej.
- 6) szczegółowe warunki techniczne rozpowszechniania programów.
- 7) zakres i formę corocznego sprawozdania nadawcy z wykonywania licencji, w tym rozliczenia wpływów abonamentowych i dotacji budżetowych.
- 8) termin wygaśnięcia licencji.

Licencje programowe, przyjmowane na podstawie projektu opracowanego przez nadawcę i we współpracy z nim, w sposób wymierny określać będą zadania nadawców publicznych. Wykonanie licencji podlegać będzie ocenie organu regulacyjnego. Opinię w tej sprawie wydawać będzie rada programowa przy organie regulacyjnym. O stopniu wykonania licencji programowej informować będzie organ regulacyjny w dorocznej „Informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w Polsce”. Pozytywna ocena organu regulacyjnego (swoiste nieformalne „skwitowanie programowe”) będzie jedną z podstaw do udzielenia absolutorium radzie nadzorczej i zarządowi przez walne zgromadzenie, jako dodatkowe kryterium obok oceny legalności i efektywności ekonomicznej działania tych organów.

2.7.4. Kontrakt służby publicznej

Szeroko rozumiane zadania nadawcy publicznego oraz zapewnienie warunków organizacyjno-finansowych dla ich realizacji określać będzie 4-letnia umowa (dalej zwana „kontraktem służby publicznej”) pomiędzy organem regulacyjnym a nadawcą²⁰. Obowiązki, określone w kontrakcie, będą uszczegółowieniem zadań, określonych w ustawie o radiofonii i telewizji. Integralną część kontraktów stanowić będą licencje programowe.

Kontrakt dopuszczać będzie rozpowszechnianie przez nadawców publicznych programów koncesjonowanych płatnych i bezpłatnych (ewentualnie tworzonych wspólnie z innymi podmiotami rynkowymi), finansowanych ze środków innych niż publiczne. Programy te nie będą korzystały z preferencji właściwych nadawcy publicznemu, np. w zakresie pierwszeństwa umieszczania programów publicznych w sieciach kablowych. Nadawcy publiczni mogą w uzasadnionych okolicznościach nadawać programy specjalistyczne jako programy płatne, co powinno zostać uwzględnione w koncesji.

Ze względu na rozwój nowych technologii nie można wykluczyć, że zakres zadań dotyczących świadczenia usług o charakterze powszechnym mógłby – pod warunkiem uzyskania bardziej wyraźnego upoważnienia ustawowego – obejmować usługi, które nie są „programami” w tradycyjnym rozumieniu, takie jak internetowe serwisy informacyjne lub inne służące zaspokajaniu demokratycznych, socjalnych i kulturowych potrzeb społeczeństwa.

Kontrakt służby publicznej, zwany dalej kontraktem, określa cele i warunki działania nadawcy publicznego, w tym:

- 1) zadania programowe określone w licencji bądź licencjach programowych (w zależności od tego ile programów nadawca emituje, w tym oczekiwany średnioroczny udział programu w rynku widza/słuchacza).
- 2) zadania w zakresie nowych technologii, tj. radiofonii i telewizji cyfrowej; 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.
- 3) główne zadania inwestycyjne.
- 4) minimalną prognozowaną wysokość wpływów z opłat abonamentowych oraz przychodów własnych nadawcy oraz dotacji celowych z budżetu państwa, jak również – w miarę potrzeby – dodatkowego finansowania ze środków publicznych potrzebnego na realizację zadań objętych kontraktem.

Projekt kontraktu opracowywał będzie nadawca publiczny na podstawie wytycznych organu regulacyjnego. Projekt ten – wraz z założeniami finansowymi jego realizacji – będzie przedmiotem konsultacji między zarządem a organem regulacyjnym.

²⁰ 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*).

Kontrakt określać będzie w szczególności:

- 1) nazwę nadawcy i jego siedzibę.
- 2) liczbę, rodzaj i charakter programów objętych kontraktem.
- 3) minimalny dobowy czas nadawania programów.
- 4) inne formy działalności programowej, np. dostarczanie usług za pośrednictwem nowych technologii.
- 5) rozwój oferty programów wyspecjalizowanych lub realizacja innych zadań, np. utrzymanie i modernizacja archiwów (katalogowanie i cyfryzacja zasobów).
- 6) zakres działalności innej niż działalność podstawowa, np. wydawnicza, usługowa, handlowa.
- 7) działalność nadawcy w zakresie nowych technologii (internet, wdrożenie telewizji cyfrowej, kierunki rozwinięcia i zróżnicowania działalności programowej w związku z nowymi technologiami rozpowszechniania programu).
- 8) ewentualnie obowiązek sporządzenia i realizacji planu restrukturyzacji nadawcy lub inne działania na rzecz ograniczenia kosztów.
- 9) symulację przychodów i kosztów związanych z realizacją kontraktu.
- 10) kwotę wpływów abonamentowych przyznanych oddziałom terenowym telewizji publicznej oraz – w przypadku wariantu 2 i 3 – rozgłośniom regionalnym wchodzącym w skład odpowiednio polskiego radia lub polskiego radia regionalnego.
- 11) zakres i formę corocznego sprawozdania nadawcy z wykonywania kontraktu, w tym rozliczenia wpływów abonamentowych i dotacji budżetowych.
- 12) termin wygaśnięcia kontraktu.

Kontrakt podpisany jest na wniosek nadawcy. Nadawca obowiązany jest złożyć stosowny wniosek do organu regulacyjnego nie wcześniej niż na 12 miesięcy i nie później niż na 9 miesięcy przed upływem wygaśnięciem poprzedniego kontraktu.

Kontrakt podpisuje kierownictwo nadawcy publicznego na podstawie upoważnienia ze strony organu nadzorczego oraz organ regulacyjny, działający w porozumieniu z ministrami właściwymi w sprawie polityki audiowizualnej, skarbu państwa i finansów.

Podobnie jak w przypadku licencji programowej, w przypadku braku możliwości osiągnięcia porozumienia, organ regulacyjny samodzielnie określa zawartość kontraktu.

Kontrakt podpisany jest na 4 lata. Kontrakt może podlegać renowacji na wniosek nadawcy lub organu regulacyjnego bez zmiany terminu jego ważności. Podpisanie kontraktu nie wiąże się z dodatkowymi opłatami.

Nadawca w celu rozliczenia się ze środków przyznanych na realizację kontraktu jest zobowiązany do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 31a oraz prowadzenia sprawozdawczości zgodnie z art. 31b u.r.t. oraz rozporządzeniem KRRiT wydanym na podstawie tych przepisów (wymaga to uzupełnienia art. 31b u.r.t.).

Ze względu na zaangażowanie środków publicznych w finansowanie zadań kontraktowych, rozdzielenie księgowości przez nadawców publicznych jest konieczne. Jedynie na podstawie właściwego przypisania kosztów i przychodów można ustalić czy finansowanie ze środków publicznych jest rzeczywiście ograniczone do finansowania kosztów netto usług o charakterze powszechnym i w związku z tym czy może zostać zaakceptowane na mocy art. 86 ust. 2 Traktatu WE i protokołu amsterdamskiego. Niezbędne jest więc (a) prowadzenie osobnych wewnętrznych rachunków odpowiadających różnym rodzajom działalności tzn. oddzielnych dla działalności związanej z usługami o charakterze powszechnym i nie mających charakteru powszechnego; (b) właściwy przydział i alokacja

wszelkich kosztów i przychodów na podstawie regularnie stosowanych i obiektywnie uzasadnionych zasad zarachowania kosztów; oraz (c) opracowanie jasnych zasad zarachowania kosztów zgodnie z którymi prowadzone są osobne rachunki.

Co roku regulator opracowuje i publikuje raport o realizacji zadań służby publicznej przez wszystkich nadawców publicznych (wymaga uzupełnienia art. 12 u.r.t.).

Ocena realizacji kontraktu przez organ regulacyjny, przekazywana jest radzie nadzorczej nadawców publicznych i stanowi - wraz z oceną wykonania licencji programowych i innych dokumentów strategicznych - podstawę do udzielenia zarządowi absolutorium przez walne zgromadzenie spółki, jako dodatkowe kryterium, obok oceny legalności i efektywności ekonomicznej działania zarządu.

(Powyższe propozycje wymagają zmiany rozdziału 4 u.r.t.).

2.7.5. Zasady finansowania nadawców publicznych

Finansowanie nadawców publicznych w Polsce ma, ze względu na niewłaściwą strukturę – zwłaszcza w przypadku TVP S.A. – wyraźne skutki negatywne jeżeli idzie o niezależność tego nadawcy od presji komercyjnej. W latach 2001-2003 struktura procentowa udziału poszczególnych pozycji przychodów w skorygowanych przychodach TVP S.A. ogółem, przedstawiała się następująco:

Tabela 2.5. Struktura przychodów TVP S.A.

(dane w %)

	2001	2002	2003	2004*
Przychody z reklamy	58,7	56,3	54,7	56,3
Sponsoring	3,2	2,7	3,6	4,5
Wpływy abonamentowe	30,6	31,3	33,5	31,9
Wynik na działalności Finansowej	1,2	1,4	1,0	1,5
Pozostałe	6,3	8,3	7,2	5,8

* dane za 2004 na podstawie wykonania przedbilansowego

Źródło: KRRiT

Podstawowym warunkiem rozpoczęcia procesu uzdrawiania sytuacji w Telewizji Polskiej jest odwrócenie proporcji źródeł finansowania. Telewizja publiczna, która tylko w jednej trzeciej finansowana jest ze środków publicznych, nie może uwolnić się od postępującej komercjalizacji. Bez zmiany tej sytuacji nie będzie możliwe rzeczywiste rozwiązanie większości problemów przedstawionych w tabeli D.12. Nie znaczy to, że sama Spółka nie może poprawić swojej sytuacji, ale w istocie klucze do rozwiązania głównych problemów TVP S.A. znajdują się poza nią.

Wymaga to dwojakiego rodzaju decyzji:

- zwiększenia udziału środków publicznych (w tym dotacji budżetowych) w przychodach nadawców publicznych;
- wprowadzenia – jeżeli zostanie spełniony powyższy warunek i wprowadzone zostaną określone poniżej zasady finansowania nadawców publicznych, rekompensujące częściową utratę przychodów reklamowych – ograniczeń w działalności reklamowej nadawców publicznych.

Nadawcy publiczni finansowani będą z:

- 1) opłat abonamentowych i ich pochodnych (opis zasad poboru opłat abonamentowych poniżej), tzn. z:
 - opłaty abonamentowej,
 - kar za niezarejestrowany odbiornik,
 - odsetek za zwłokę w uiszczeniu opłat.
- 2) przychodów własnych nadawców:
 - przychodów z reklamy i sponsoringu (o ograniczeniach w tym zakresie poniżej),
 - przychodów z obrotu prawami do audycji,
 - innych.
- 3) dotacji budżetowych, w tym na pokrycie niedoboru przychodów wynikającego z ustawowych zwolnień z obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej.

Kontrakt służby publicznej i licencje programowe określać będą m.in. poziom kosztów i przychodów związanych z realizacją zadań mediów publicznych oraz główne zadania programowe i inwestycyjne. W kontrakcie – w miarę potrzeby – organ regulacyjny będzie mógł nałożyć na nadawcę obowiązek przygotowania i wdrożenia planów restrukturyzacyjnych lub naprawczych w sytuacji trudności finansowych. Wprowadzenie powyższych umów i powiązanie realizacji zadań w nich zawartych z uzyskaniem przez zarząd absolutorium, gwarantuje właściwą kontrolę efektywności ekonomicznej nadawców publicznych oraz sposobu i celowości wydatkowania środków publicznych.

Szczegóły dotyczące poszczególnych kategorii źródeł finansowania przedstawione zostały poniżej w następnych podrozdziałach.

Zasady poboru opłat abonamentowych

Rozwój technologii prowadzi do powstawania wielofunkcyjnych urządzeń zdolnych m.in. do odbioru programu radiowego lub telewizyjnego. Jest coraz częściej peryferyjną funkcją. Prognoza firmy Strategy Analytics wskazuje, że w 2010 r. ok. 1/3 wszystkich nowo sprzedanych urządzeń do odbioru telewizji cyfrowej, to będą telefony komórkowe. W tej chwili w Korei Południowej w telefonach komórkowych (UMTS) można odbierać około 40 programów telewizyjnych. Powoli usługa ta zdobywa również rynek europejski (Niemcy, Finlandia).

Zarówno w ustawie o radiofonii i telewizji, jak i w nowej ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. nr 85 poz. 728 z 2005 r.) odbiornik radiofoniczny albo telewizyjny zdefiniowano jako „urządzenie techniczne dostosowane do odbioru programu” W istocie zatem od 1992 r. istnieje podstawa prawna do pobierania opłaty abonamentowej za każde urządzenie techniczne umożliwiające odbiór programu. Niemniej, dotychczas obowiązywała zawężona wykładnia tej definicji, sprowadzająca odbiornik radiofoniczny lub radiowy do tradycyjnego telewizora lub radia. Może to jednak w przyszłości spowodować spadek lub ustanie wpływów abonamentowych wraz z zanikaniem jednofunkcyjnych urządzeń, z katastrofalnymi skutkami dla finansowania radiofonii i telewizji publicznej.

Istotne jest zatem podjęcie decyzji co do sposobu zapewnienia środków publicznych niezbędnych do finansowania radiofonii i telewizji publicznej. W różnych krajach przyjmuje się różne rozwiązania w tej materii:

- 1) albo rezygnuje się z opłaty abonamentowej i na jej miejsce wprowadza się specjalny podatek na cele finansowania mediów publicznych (Holandia), bądź po prostu finansuje się media publiczne z dotacji budżetowej (Belgia-Flandria, Estonia);
- 2) albo stosuje się inną podstawę do ściągania opłaty abonamentowej (nowe przepisy czeskie stwierdzają, że abonament opłacać ma każdy, kto jest odbiorcą energii elektrycznej, a nie - jak dotychczas - posiadaczem telewizora; podobne rozwiązania stosuje się też w niektórych innych krajach);
- 3) albo też rozciąga się obowiązek płacenia abonamentu na każdego, kto dysponuje dowolnym sprzętem umożliwiającym odbiór programu radiowego lub telewizyjnego:
 - w Niemczech poczynając od 2007 r. każdy, kto dysponuje komputerem podłączonym do Internetu będzie miał obowiązek opłacania „opłaty medialnej”, zastępującej opłatę abonamentową, niezależnie od tego, czy komputer jest skonfigurowany od odbioru programu radiowego bądź telewizyjnego, czy też nie.
 - w Szwajcarii obowiązkiem płacenia abonamentu objęte są wszystkie osoby, które mogą odbierać transmitowane programy telewizyjne, a więc posiadające „odbiornik telewizyjny”, za który oprócz telewizora uważa się kamerę wideo, magnetowid i komputer z kartą TV.
 - w Wielkiej Brytanii obowiązkowi płacenia abonamentu podlegają posiadacze odbiornika radiowego, telewizyjnego, magnetowidu, urządzeń do odbioru satelitarne, komputera z kartą TV.
 - w 2004 r. obowiązek ponoszenia takiej opłaty przez każdego, kto ma zdolność odbioru programu telewizyjnego, niezależnie od techniki, która temu służy, wprowadzono we Francji.
 - w Irlandii obowiązkowi płacenia abonamentu podlegają wszystkie gospodarstwa domowe, firmy i instytucje, które posiadają sprzęt umożliwiający odbiór sygnału telewizyjnego (np. anteny satelitarne, komputer).

Wybór każdego z tych rozwiązań spowoduje konieczność zmiany obecnego ładu prawnego. Na podstawie analizy regulacji zastosowanych w innych krajach europejskich proponuje się – w przypadku wyboru wariantu 3 - uzupełnić zapisy ustawy o opłatach abonamentowych o następujące rozwiązania:

- 1) obowiązkowi płacenia abonamentu podlegają gospodarstwa domowe lub firmy posiadające wszelkie urządzenia umożliwiające odbiór programu radiowego lub telewizyjnego (w tym również urządzenia przenośne, jak np. radio samochodowe, oraz nowoczesne urządzenia multimedialne, jak np. komputer z kartą TV, telefon komórkowy UMTS).
- 2) obowiązek uiszczania opłaty 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).
- 3) utrzymuje się, jak dotychczas, dwa rodzaje abonamentu: za używanie urządzenia umożliwiającego odbiór programu radiowego, oraz za używanie urządzenia umożliwiającego odbiór programu telewizyjnego albo odbiornika radiofonicznego i telewizyjnego.
- 4) kwoty, które nie będą pobrane w wyniku zwolnień od opłat abonamentowych, będą refundowane z budżetu Państwa poprzez zasilenie rachunku bankowego organu regulacyjnego za pośrednictwem operatora publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188 z 2003 r. ze zmianami) na podstawie przyjętego systemu rozliczeń z tego tytułu (patrz podrozdział „Dotacje budżetowe”).
- 5) urządzenia przystosowane do odbioru programu radiowego i telewizyjnego podlegać będą rejestracji przy zakupie z możliwością zaznaczenia, kto będzie docelowym użytkownikiem.²¹
- 6) operatorowi publicznemu udostępnione zostaną dane z ewidencji ludności i przedsiębiorców oraz innych jednostek, oraz dane o osobach korzystających na podstawie umowy z usług przedsiębiorców telekomunikacyjnych rozprowadzających bądź rozpowszechniających programy radiowe i telewizyjne oraz usługi internetowe. Do rozstrzygnięcia pozostaje forma odpłatności za udostępnione dane.

Zaproponowane powyżej rozszerzenie przedmiotu opłat abonamentowych nie zwiększyłyby wysokości opłat w gospodarstwach domowych. Obowiązek płacenia opłaty abonamentowej już obecnie spoczywa na blisko 100% gospodarstw domowych. Gospodarstwo domowe nadal będzie płacić jedną opłatę abonamentową niezależnie od liczby urządzeń służących do odbioru telewizji lub radia.

W przypadku firm można rozważyć system zwolnień. We Francji opłata abonamentowa dla firm i instytucji maleje gdy podmioty te posiadają więcej niż 10, a następnie więcej niż 30 odbiorników. W Macedonii zaś hotele i instytucje społeczne płacą jedną opłatę na 10 pokoi wyposażonych w odbiorniki radiowe i telewizyjne. Inne osoby prawne i fizyczne płacą jeden podatek za 20 miejsc pracy, które są wyposażone w odbiorniki radiowe i telewizyjne.

Ponadto organ regulacyjny ustala corocznie – na podstawie sprawozdań, założeń programowo-finansowych oraz kontraktu służby publicznej i licencji programowych - sposób podziału wpływów abonamentowych między jednostki publicznej radiofonii i telewizji, w tym minimalny udział oddziałów terenowych lub rozgłośni regionalnych (w przypadku realizacji wariantu nr 2 i 3) mediów publicznych.

²¹ W Szwecji i Francji każdy nabywca jest zobowiązany do rejestracji zakupionego urządzenia, umożliwiającego odbiór programów radiowych lub telewizyjnych.

(Powyższe propozycje wymagają zmiany w ustawie o opłatach abonamentowych.)

Dotacje budżetowe

Niektóre obszary aktywności radiofonii i telewizji publicznej powinny być finansowane lub współfinansowane z budżetu państwa. Koszty powinny być pokrywane odpowiednio przez podmioty odpowiedzialne za poszczególne sfery działalności państwa. Przewiduje się w przyszłości, iż środki budżetu państwa powinny być przeznaczone na:

- 1) transmisje (bezpośrednie i opóźnione w czasie) obrad organów administracji państwowej szczebla naczelnego i centralnego oraz parlamentu;
- 2) tworzenie i rozpowszechnianie w programach audycji oświatowych dla szkół, placówek oświatowo-wychowawczych oraz szkół wyższych;
- 3) rekompensatę przychodów abonamentowych utraconych przez nadawców publicznych w wyniku decyzji Państwa o zwolnieniu niektórych kategorii odbiorców z płacenia abonamentu;

Środki, o których mowa w pkt 3 powinny być przyznawane ministerstwu właściwemu do spraw operatora publicznego i przekazywane organowi regulacyjnemu na podstawie faktury wystawianej przez jednostki operatora publicznego, po potrąceniu umownego wynagrodzenia.

Należy rozważyć – ze względu na wysokie obciążenie budżetu Państwa – stopniowe, rozłożone w czasie, dochodzenie do pełnego zastosowania zaproponowanych rozwiązań odnośnie budżetowania radiofonii i telewizji publicznej.

(Akapit ten wymaga zmian w rozdziale 4 u.r.t.)

Należy też rozważyć dofinansowanie nadawców publicznych w procesie konwersji cyfrowej, w celu pokrycia dodatkowych kosztów związanych cyfryzacją produkcji, nadawania i odbioru programów publicznych.

Możliwe jest też powiązanie opłat abonamentowych z ewentualnymi dotacjami z budżetu państwa dotyczącymi udzielania wsparcia finansowego odbiorcom na zakup urządzeń niezbędnych do odbioru DVB-T. Jednym z warunków udzielenia tego wsparcia mogłoby być regularne dokonywanie opłat abonamentowych. Byłaby to pośrednia forma wsparcia nadawców publicznych.

Ograniczenie przychodów z reklamy i sponsoringu nadawców publicznych

W celu uniezależnienia radia i telewizji publicznej od reklamodawców, a także wzmocnienia kulturotwórczej i edukacyjnej roli mediów publicznych należy rozważyć wprowadzenie systemu stopniowego ograniczania reklam w tych mediach. Działanie to może być realizowane tylko pod warunkiem zrekompensowania spółkom utraconych w ten sposób wpływów, bez konieczności ograniczania ich działalności programowej. Ograniczenia działalności reklamowej nadawców publicznych mogłyby obejmować na przykład:

- niższy niż w przypadku nadawców prywatnych udział reklam w czasie antenowym;

- ograniczenia jakościowe (np. zakaz emitowania reklamy i promocji piwa przez cały czas nadawania programu, a także sponsorowania audycji przez producentów i dystrybutorów napojów zawierających do 18% alkoholu);
- zakaz nadawania reklam w pewnych porach dnia lub w wybrane dni;
- ograniczenie czasu trwania bloku reklamowego;
- zakazie sztucznego dzielenia pozycji programowych w celu emitowania reklam (zgodnie z ustawowym wymogiem integralności przekazu).

(Wprowadzenie tych ograniczeń wymaga zmiany art. 16 u.r.t.)

Przed wprowadzeniem ograniczeń w emisji przekazów komercyjnych należy oszacować wielkość ubytku w przychodach własnych nadawców publicznych w wyniku wprowadzenia ograniczeń. W przeciwnym razie zagrożona zostanie zdolność nadawców publicznych do wykonywania nałożonych na nich obowiązków. Kwota dotacji budżetowych, wpływów abonamentowych oraz planowanych przychodów własnych nadawców publicznych nie może przekroczyć ich planowanych kosztów wynikających z realizacji podpisanych kontraktów służby publicznej oraz licencji programowych.

(Wprowadzenie tych ograniczeń wymaga zmiany art. 16 i 16 b u.r.t.)

2.7.6. Inne zmiany w prawie polskim sprzyjające realizacji zadań przez radiofonię i telewizję publiczną

Poniżej przedstawiono dalsze propozycje zmian prawnych pozwalających na lepszą działalność nadawców publicznych:

- 1) zmiana Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19 poz. 177 z 2004 r.): wyłączenie spod rygoru trybu postępowania o zamówienie publiczne produkcji programowej.
- 2) zmiana ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. nr 54 poz. 535 z 2004 r.): objęcie 7% stawką VAT przychodów abonamentowych nadawców publicznych.
- 3) zmiana Ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. nr 38 poz. 173 z 1983 r. z późn. zmianami): uregulowanie statutu zbiorów programowych wyprodukowanych przed 1994 r. przez PP „Polskie Radio” i p.j.o. „Polskie Radio i Telewizja” w taki sposób, by prawa majątkowe do nich przejęły jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Zasady udostępniania zbiorów innym nadawcom określi organ regulacyjny w drodze rozporządzenia.
- 4) uelastycznienie prawa pracy w zakresie zatrudnienia na czas określony.
- 5) wprowadzenie do ustawy o radiofonii i telewizji przepisu zmieniającego katalog zwolnień przedmiotowych od podatku dochodowego od osób prawnych, zawarty w art. 17 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 54, poz. 654 z 2000 r. z póź. zm.), wskazując iż dochody spółek publicznej radiofonii i telewizji przeznaczone na realizację misji publicznej, w rozumieniu obecnego art. 21 u.r.t., byłyby zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych.

2.8. ORGAN REGULACYJNY W ZAKRESIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH ORAZ SIECI I USŁUG KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

2.8.1. KRRiT w świetle przepisów konstytucyjnych i ustawowych

Art. 5 u.r.t. określa Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako „organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji”. Art. 213 Konstytucji RP stwierdza, że „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Art. 6 ust. 1. u.r.t. dodaje, że „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji” Ust. 2 tego artykułu określa zadania KRRiT m.in. jako:

- 1) projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 2) określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców,
- 3) podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów,
- 3a) uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą,
- 4) sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców,
- 5) organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych,
- 6) określanie opłat abonamentowych, opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru,
- 7) opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji.

Organ ten powstał zgodnie z wzorem istniejącym w niemal wszystkich demokratycznych krajach europejskich²² i jako taki stanowi ważny element ładu medialnego w krajowym systemie demokratycznym, a także pełni przewidzianą dla siebie rolę w zakresie współpracy międzynarodowej na forum organów regulacyjnych sektora audiowizualnego. Organy te powszechnie realizują zadania związane z określaniem wymogów programowych wobec nadawców oraz regulacją i nadzorem nad zawartością programu²³.

Unia Europejska uznaje i docenia rolę niezależnych organów regulacyjnych. W komunikacie nt. unijnej polityki audiowizualnej w dobie cyfrowej²⁴, Komisja Europejska zawarła następujące wytyczne, jeżeli chodzi o te organy:

²² Patrz: Serge Robillard, “Television In Europe: Regulatory Bodies, Status, Functions and Powers in 35 European Countries”, EIM Media Monographs Nr 19; “An overview of the rules governing broadcasting regulatory authorities in Europe”, Media Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe 2003.

²³ Por. np. “Comparative Review of Content Regulation”. A McKinsey report for the Independent Television Commission, London, 2002.

²⁴ European Commission, “Principles and guidelines for the community's audiovisual policy in the digital age”, COM(1999) 657 final Brussels..

- powinny być niezależne od rządu i nadawców;
- regulacja zawartości programów radiowych i telewizyjnych ma z natury charakter narodowy, związany z kulturalnymi, społecznymi i demokratycznymi potrzebami danego społeczeństwa; dlatego, zgodnie z zasadą subsydiarności, odpowiedzialność za regulację zawartości spoczywa na państwach członkowskich [działających poprzez organy regulacyjne];
- konwergencja technologiczna rodzi potrzebę wzmocnienia współpracy między regulatorami właściwymi do spraw telekomunikacji, konkurencji i sektora audiowizualnego.

Odnosnie sytuacji w Polsce, Komisja Europejska – w raporcie z 2003 r. monitorującym przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej – zwróciła uwagę na potrzebę wzmocnienia zdolności KRRiT do wykonywania jej zadań w zakresie monitorowania przestrzegania przez nadawców przepisów ustawy o radiofonii i telewizji zharmonizowanej z dyrektywą „Telewizja bez granic”, w tym z zawartymi w niej wymogami programowymi.

Istniejący w Polsce porządek prawny w dziedzinie radiofonii i telewizji ujawnił swoje braki m.in. gdy Najwyższa Izba Kontroli oraz wyroki sądów administracyjnych wskazywały na brak dostatecznie wyraźnych ustawowych delegacji do wypełniania przez nią swoich obowiązków w zakresie nadzoru ładu medialnego. Chodzi między innymi o określanie w koncesjach wymogów programowych oraz kontrolę struktury właścicielskiej.

Obowiązki KRRiT w zakresie określania koncesyjnych wymogów programowych

Art. 13. 1. u.r.t. stwierdza: „Nadawca kształtuje program samodzielnie w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 i ponosi odpowiedzialność za jego treść”. Art. 14. 1. dodaje: „Nałożenie na nadawcę obowiązku lub zakazu rozpowszechniania określonej audycji lub przekazu może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy”.

Trafną interpretację tak rozumianej samodzielności i wolności słowa nadawców przedstawił w komentarzu do ustawy o radiofonii i telewizji prof. Jacek Sobczak:

W tym stanie rzeczy zrodzić się musi pytanie o zakres pojęcia samodzielnego kształtowania programu, w szczególności zaś, czy należy pod nim rozumieć możliwość wolnego i nieskrępowanego kształtowania takowego programu. Odpowiedź na tak postawione pytanie musi być niestety negatywna /.../. Samodzielność w kształtowaniu programu ograniczona jest zakresem zadań, określonych w art. 1, ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji /.../ Zatem samodzielności w zakresie kształtowania programu nie można utożsamiać z wolnością kształtowania programu”, bo art. 1 naszej ustawy wyraźnie mówi, że na radiofonii i telewizji spoczywają poważne zadania, a mianowicie: dostarczanie informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej i dostarczanie rozrywki (s. 194).

Jeśli chodzi o wymogi programowe, ich określanie należy do stałej praktyki organów regulacyjnych w Europie²⁵. Czyni to również Krajowa Rada w ramach programowej polityki koncesyjnej jako, że w postaci koncesji polski ustawodawca wyposażył ją w ważny instrument wpływu na kształt rynku medialnego oraz, w pewnej mierze – z zachowaniem samodzielności nadawców – na charakter i zawartość tych programów, zgodnie z konstytucyjnie zapisanym interesem odbiorców. Poprzez te uprawnienia Krajowa Rada stwarza ramy do określania charakteru i zawartości nadawanych programów zostawiając nadawcom całkowitą swobodę w wyborze sposobu realizacji tych zagadnień, czyli doboru szczegółowych tematów, rodzaju i form audycji, poprzez które będzie je realizował, czasu trwania tych emisji i ich miejsca w programie. Celem działań organu regulacyjnego w tym zakresie jest bowiem stworzenie możliwie szerokiej i wartościowej oferty programowej oraz zapewnienie odbiorcom wielorakiego wyboru. Chodzi tu też o określanie ram zawartości programowej w celu zapewnienia różnorodności programu radiowego i telewizyjnego na określonym terenie (w tym o realizowaną głównie za pomocą oferty programowej tak istotną ochronę radiofonii i telewizji lokalnej).

Prawo i wręcz obowiązek określania przez KRRiT koncesyjnych wymogów programowych wynikają z obowiązku troski o pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji; obowiązku określania, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców (art. 6 ust. 2 u.r.t.), a także określania w koncesji tzw. „*innych warunków wykonywania działalności przez nadawców*” w jeśli jest to niezbędne dla wykonania przepisów u.r.t. (art. 37 ust. 2); obowiązku – wynikającego z art. 48 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej - do przekazania każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy szczegółowej informacji o warunkach wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji (patrz także art. 51 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

Do podjęcia działań w tym zakresie KRRiT bywa dodatkowo zobowiązana przez organy parlamentarne, np. przez senacką Komisję Kultury i Środków Przekazu, która przekazała następujące wnioski:

„Komisja po przeanalizowaniu sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji postanowiła przekazać następujące wnioski:

- zwrócenie szczególnej uwagi na przestrzeganie zasady tolerancji światopoglądowej w mediach publicznych,*
- rygorystyczne przestrzeganie zapisanych w koncesjach proporcji słowa i muzyki w lokalnych rozgłośniach radiowych zgrupowanych w kompaniach radiowych jak AGORA, PLUS itp.*

Podobnie uchwała Sejmu RP z dnia 6 czerwca 2002 r. wezwała Krajową Radę do podjęcia skutecznych działań chroniących wolność słowa w mediach i pluralizm na rynku prywatnym.

Nie można realizować takich oczekiwań bez kompetencji określania wymogów programowych w koncesjach.

Istotną zmianę w tym zakresie, na rzecz ustalania obowiązków programowych w koncesjach, wprowadziła tzw. europejska nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji w art. 34 ust 1a gdzie wprost przewidziano kompetencję Przewodniczącego KRRiT do ustalania

²⁵ Patrz.: Comparative Review of Content Regulation, op.cit.

warunków programowych już w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji. Kwestia warunków ogłoszenia przekłada się bezpośrednio na treść koncesji, w której warunki ogłoszenia winny znaleźć odbicie. Zasada znajduje umocowanie także w art. 53 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Należy dodatkowo stwierdzić, że zniesienie obowiązków koncesyjnych w zakresie proponowanym przez NIK w konsekwencji mogłoby doprowadzić do załamania ładu na rynku mediów. Brak kompetencji KRRiT w tym zakresie czyniłoby „pustym” przepis art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji (zadania nadawców w zakresie udostępniania odbiorcom informacji, dóbr kultury i sztuki, ułatwiania korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechniania edukacji obywatelskiej, popierania krajowej twórczości audiowizualnej) gdyż w powszechnej praktyce nadawców realizowany byłby jedynie wymóg dostarczania rozrywki (taki kierunek rozwoju programowego wynika z dążenia do osiągnięcia sukcesów rynkowych). Przyjęcie takiego rozwiązania naruszałoby zasadę określoną w art. 6 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury. Zalecenie NIK, aby KRRiT zaprzestała wprowadzania dodatkowych warunków do koncesji, bez jednoczesnego przedstawienia zalecenia, w jaki sposób i jakimi instrumentami prawnymi wypełniać art. 213 Konstytucji RP, art. 1, 4, 6, 16, 36, 37 i 38 ustawy o radiofonii i telewizji w warunkach braku nowelizacji przepisów ustawowych, prowadziłoby w stronę chaosu prawnego na rynku mediów, co jest sprzeczne z podstawową funkcją KRRiT jako konstytucyjnego strażnika ładu w radiofonii i telewizji.

Prawo do określania szczególnych warunków w koncesji potwierdza art. 48 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który w ust. 1 przewiduje taką możliwość dla organu koncesyjnego wskazując jednocześnie, że musi się to odbyć w granicach odrębnych przepisów ustawowych²⁶. W związku z brakiem „dużej” nowelizacji u.r.t. - na gruncie obecnej, częściowo znowelizowanej ustawy, Krajowa Rada napotyka na znaczne trudności w wypełnianiu swoich obowiązków. Ponieważ jednak ustawa o radiofonii i telewizji w jej obecnym kształcie nie daje organowi regulacyjnemu wyraźnej (*in expressis verbis*) delegacji ustawowej do umieszczania w koncesjach powyżej scharakteryzowanych warunków programowych oraz w celu wyraźnego wypełnienia możliwości przewidzianej w art. 48 ust. 1 oraz art. 51 ust. 2 pkt. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, należy doprecyzować w tym zakresie art. 37 u.r.t.

Obowiązki KRRiT w zakresie nadzoru nad stosunkami właścicielskimi

Jeśli chodzi o nadzór nad stosunkami właścicielskimi, w tym obowiązek nadawców informowania KRRiT o zmianach właścicielskich i obowiązku zachowania określonego poziomu udziałów lub akcji przez pierwotnych udziałowców, to podobnie jak w przypadku koncesyjnych wymogów programowych – wymaga tego ustawowy obowiązek zapewniania otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji oraz stania na straży samodzielności nadawców i interesów odbiorców. KRRiT musi wykonywać to zadanie poprzez zastosowanie środków adekwatnych do sytuacji na rynku mediów, w oparciu o przyznane KRRiT kompetencje rangi konstytucyjnej oraz ustawowej.

Ustawa o radiofonii i telewizji, od początku jej istnienia, nadała Krajowej Radzie prawo do cofania koncesji w przypadku gdy wpływ na jej wykonywanie zdobędzie inna osoba niż nadawca i stanowi, że koncesja jest niezbywalna. Utrata kontroli nad wykonywaniem koncesji zazwyczaj następuje w wyniku zakupu udziałów lub akcji w spółce, która ją

²⁶ Patrz też art. 48 ust. 2 oraz art. 51 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

uzyskała. Zapewnienie pluralizmu w radiofonii i telewizji nie może być więc zagwarantowane jeśli organ regulacyjny pozbawiony jest możliwości kontrolowania zmian kapitałowych na rynku i reagowania w sytuacjach gdy zachodzą nadmierne zjawiska koncentracyjne zagrażające temu pluralizmowi.

W tej sytuacji nałożenie na koncesjonariusza obowiązku informacyjnego o stanie i zakresie koncentracji w zakresie środków masowego przekazu jest warunkiem minimum urzeczywistnienia kompetencji KRRiT w zakresie realizacji art. 38 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 37 ust. 2 i związanej z tym potrzeby realnego monitoringu sytuacji nadawcy, a także przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom uzyskiwania przez nadawców pozycji dominującej w zakresie różnych środków społecznego przekazu. Całkowite odejście od ustalania tych zapisów w koncesjach mogłoby spowodować, radykalne ograniczenie organu konstytucyjnego w możliwości realizacji zadań ustawowych, dotyczących przeciwdziałania osiąganiu przez nadawców pozycji dominującej w środkach społecznego przekazu, ochrony pluralizmu w mediach elektronicznych. Odejście od tych zapisów mogłoby również spowodować, że koncesja stałaby się przedmiotem obrotu rynkowego, co jest sprzeczne z ustawową zasadą jej niezbywalności.

W dniu 2 czerwca 2005 r. KRRiT przyjęła nowe zapisy w tym zakresie zawierające wyłącznie listę podmiotów/osób będących udziałowcami/akcjonariuszami koncesjonariusza. Jednocześnie w celu ochrony trwałości koncesji doprecyzowano zapisy formuły, świadczącej o uznaniu przejęcia kontroli nad działalnością koncesjonariusza przez inną osobę.

Odnosząc się do obowiązku podwyższania do ustalonego poziomu kapitału zakładowego spółki, istnieją podstawy prawne do ustalania takiego obowiązku. Rezygnacja ze stosowania tego zapisu mogłaby spowodować, że Krajowa Rada nie byłaby w stanie uznać gwarancji, przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji, w zakresie możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu, opartych na założeniu, że źródłem pokrycia tych wydatków po uzyskaniu koncesji będzie deklarowany w procesie koncesyjnym finansowy wkład współników, z przeznaczeniem na kapitał własny firmy ubiegającej się o koncesję. Oznaczałoby to istotne obciążenie finansowe dla przedsiębiorców ubiegających się o koncesję, polegające na konieczności dokapitalizowania spółki wnioskującej o koncesję przed złożeniem wniosku o jej udzielenie, w sytuacji gdy nie mają oni gwarancji nabycia uprawnień do rozpowszechniania programu, a więc byłoby to rozwiązanie niekorzystne przede wszystkim z punktu widzenia uczestników rynku mediów.

W art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy ustalono przesłankę negatywną udzielenia koncesji w przypadku jeśli rozpowszechnianie programów mogłoby spowodować uzyskanie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Nadto, w chwili obecnej, okoliczność ta stanowi zarówno przesłankę odmowy udzielenia koncesji, jak i jej cofnięcia (art. 38 ust. 2 pkt 3).

Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy, ustawodawca upoważnił organ, jakim jest przewodniczący KRRiT, do określania w koncesji „innych warunków”, niż wymienione w art. 37 ust. 1 ustawy, niezbędnych do wykonania przepisów ustawy. Tymi innymi warunkami są właśnie obowiązki informacyjne nakładane na koncesjonariusza w zakresie niezbędnym do umożliwienia wykonania przez KRRiT jej kompetencji kontrolnej, co do uzyskania przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na etapie badania wniosku o udzielenie koncesji, jak i w całym okresie jej wykonywania.

Istnieje zatem potrzeba doprecyzowania kompetencji ustawowych KRRiT w tym zakresie.

2.8.2. Pożądany kształt i rola organu regulacyjnego w dziedzinie mediów elektronicznych w świetle konwergencji technologicznej

Cyfryzacja i konwergencja technologiczna wywiera silny wpływ na porządek regulacyjny i model regulacji mediów elektronicznych. Podąża on w stronę regulacji poziomej zarówno infrastruktury mediów elektronicznych, jak i zawartości audiowizualnej tychże mediów niezależnie od platformy przenoszenia treści (techniczna neutralność regulacji). Jeśli chodzi o regulację zawartości audiowizualnej dąży ona do stopniowania zakresu swoich wymagań (regulacja stopniowalna) w zależności od cech tejże zawartości przenosząc akcent na coraz większy udział samo i współregulacji w odniesieniu do nowych technologii.

Obecnie regulacja mediów elektronicznych wchodzi w zakres kompetencji 3 następujących organów regulacyjnych:

- Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) - w zakresie zawartości i rezerwacji częstotliwości dla radiofonii i telewizji,
- Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP) - w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej,
- Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) - w zakresie ochrony konkurencji, zarówno w telekomunikacji jak i radiofonii i telewizji.

W związku z postępującą konwergencją i cyfryzacją coraz trudniej jest oddzielić – czy to dla celów praktycznych, czy regulacyjnych – odrębne dotąd dziedziny łączności oraz radiofonii i telewizji. O postępującej integracji i współzależności obu dziedzin świadczy dodatkowo ustawa Prawo telekomunikacyjne, wymagająca ścisłej współpracy między KRRiT i URTiP w różnych aspektach funkcjonowania radiofonii i telewizji cyfrowej, jak również historia tworzenia strategii wprowadzania radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce, gdy okazało się, że jej opracowanie jest niemożliwe bez połączenia wysiłków obu tych instytucji regulacyjnych. W wielu krajach doszło już do połączenia organów regulacyjnych telekomunikacji oraz radiofonii i telewizji. Istnieje potrzeba dokonania tego również w Polsce.

Nowy zintegrowany organ regulacyjny musi spełnić dwa następujące warunki aby zapewnić sobie efektywność działania i legitymizację społeczną:

- zachowanie całkowitej bezstronności i niezależności, w tym od podmiotów podlegających regulacji organu – patrz zalecenie Komisji Europejskiej zawarte w Komunikacie z 2.12.2004 r. COM (2004) 759 final [SEC (2004)1535] nt. regulacji i rynków komunikacji elektronicznej w Europie 2004;
- zachowanie przejrzystej struktury wewnętrznej oraz dobrej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej jako warunków niezbędnie koniecznych do elastycznego reagowania wynikającego z postępu technologicznego i zmian rynkowych.

Ponadto, wytyczne dla organu regulacyjnego w zakresie kierunków i zakresu regulacji rynku audiowizualnego będą określone w *Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych* - dokumencie współtworzonym przez samego regulatora, którego zadaniem będzie również przedstawianie jego periodycznej aktualizacji.

Należy zachować umocowanie organu regulacyjnego w Konstytucji RP. Zintegrowany organ regulacyjny skupi wszystkie zadania w dziedzinie mediów elektronicznych. W praktyce oznacza to połączenie KRRiT z URTiP oraz utworzenie nowego organu ze wszystkimi kompetencjami i obowiązkami połączonych organów, podlegającego zarówno ustawie Prawo telekomunikacyjne jak i ustawie o radiofonii i telewizji oraz innych, określających zadania obu organów. Ponadto, nowy organ będzie wyposażony w określone kompetencje w zakresie ochrony konkurencji w dziedzinie mediów elektronicznych.

Proponowany zakres obowiązków zintegrowanego regulatora obejmie m.in.:

- projektowanie i realizowanie klarownej i spójnej polityki opartej na zintegrowanym, poziomym podejściu do regulacji w zakresie mediów elektronicznych oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej;
- politykę koncesyjną (w tym wymogi programowe określone w koncesji) mającą na celu promowanie strukturalnego pluralizmu rynku mediów elektronicznych, pluralizmu źródeł informacji i programu;
- kontrolę nadawców;
- zapewnienie różnorodnej oferty i jakości usług sektora telekomunikacyjnego i mediów audiowizualnych;
- gospodarkę częstotliwościową (planowanie i przydział częstotliwości, nadzór);
- ochronę skutecznej konkurencji rynku mediów elektronicznych (w zakresie kompetencji przejętych od UOKiK);
- ochronę interesów i potrzeb odbiorców.

Nowy zintegrowany organ regulacyjny będzie niezależnym organem umocowanym w Konstytucji. Działająca przy organie regulacyjnym Rada Programowa będzie pełniła rolę ciała doradczego w sprawach działalności programowej nadawców. Jej zadaniem będzie między innymi opiniowanie projektów licencji programowych nadawców publicznych oraz ocena ich wykonania wraz z wydawaniem - po zapoznaniu się z wynikami badań oglądalności i słuchalności - w tej sprawie opinii, stanowiącej jedną z podstaw do udzielenia absolutorium radzie nadzorczej i zarządowi przez walne zgromadzenie.

Rada Programowa będzie powoływana przez organ regulacyjny spośród osób rekomendowanych przez środowiska i stowarzyszenia dziennikarskie i twórcze, organizacje pozarządowe i instytucje kultury oraz reprezentacje widzów i słuchaczy. Rada powinna być reprezentatywna dla tych środowisk, których przedstawiciele w niej zasiadają. Rada będzie wybierała przewodniczącego spośród grona jej członków. Jej kadencja przewidziana jest na 4 lata.

Proponowane finansowanie zintegrowanego regulatora będzie pochodziło z opłat za obsługę administracyjną pobieraną od podmiotów rynkowych oraz dofinansowania z budżetu, wyrównującego ewentualne niedobory wynikające z poziomu opłat administracyjnych w danym roku.

Na okres przejściowy, to znaczy do czasu powstania nowego zintegrowanego organu regulacyjnego przewiduje się zacieśnienie współpracy KRRiT oraz URTiP między innymi poprzez:

- powołanie zespołów tematycznych złożonych z przedstawicieli obu organów regulacyjnych w zależności od zakresu tematyki;

- powołanie interdyscyplinarnego zespołu złożonego z przedstawicieli KRRiT, URTiP i UOKiK w celu wypracowywania wspólnych decyzji i wspólnej polityki w zakresach tego wymagających.

Można przewidzieć trzy warianty w zakresie struktury nowego zintegrowanego organu regulacyjnego.

Wariant 1

Organ wieloosobowy (zgodnie z najczęściej w wielu krajach występującą formułą takiego organu), w postaci rady składającej się z 5-9 członków, najlepiej wyłanianych w drodze konkursu, osób o specjalistycznych kwalifikacjach w dziedzinie prawa, ekonomii, radiofonii i telewizji, telekomunikacji, nowych technologii, kultury i praw człowieka. W tym przypadku, przewodniczący rady byłby wybierany przez jej członków, a decyzje rady podejmowane byłyby w sposób kolegialny na publicznych posiedzeniach plenarnych, co nie wyklucza upoważnienia przewodniczącego, jednego z członków lub struktur aparatu wykonawczego do podejmowania licznych decyzji administracyjnych o charakterze technicznym.

Należy zadbać o to, by tryb pracy rady oraz organizacja jej biura czy urzędu sprzyjały rzeczywiście kompleksowemu podejściu do integrujących się dziedzin w zakresie jej właściwości. Właściwe byłoby zatem, aby członkowie rady pracowali w dwóch komisjach: komisji odpowiedzialnej za realizację polityki regulacyjnej i przygotowywanie decyzji rady w zakresie działalności mediów elektronicznych oraz usług Społeczeństwa Informacyjnego (teleinformatycznych); oraz w komisji odpowiedzialnej za regulację sieci i usług komunikacji elektronicznej (w tym w zakresie radiofonii i telewizji).

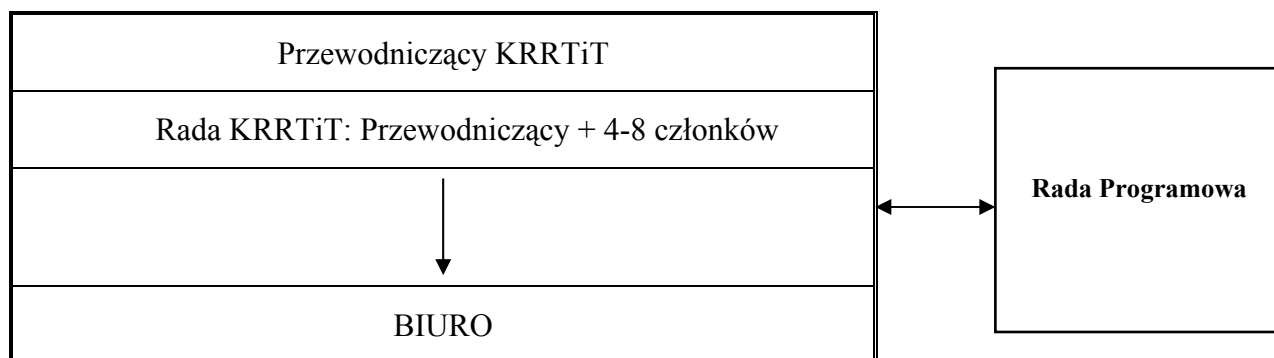
Celem takiego rozwiązania jest zapewnienie rzeczywiście zintegrowanego i kompleksowego podejścia do coraz bardziej przenikających się nawzajem sektorów radiofonii, telewizji, usług Społeczeństwa informacyjnego oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej.

Przewodniczący Rady z urzędu przewodniczyłby obu komisjom oraz pełniłby rolę organu administracyjnego.

Powinna temu odpowiadać organizacja biura.

Tabela 2.6. przedstawia proponowaną strukturę zintegrowanego organu regulacyjnego o roboczej nazwie Krajowa Rada Radiofonii, Telewizji i Telekomunikacji (KRRTiT) w przypadku wyboru wariantu nr 1.

Tabela 2.6. Proponowana struktura zintegrowanego regulatora w przypadku wyboru wariantu nr 1

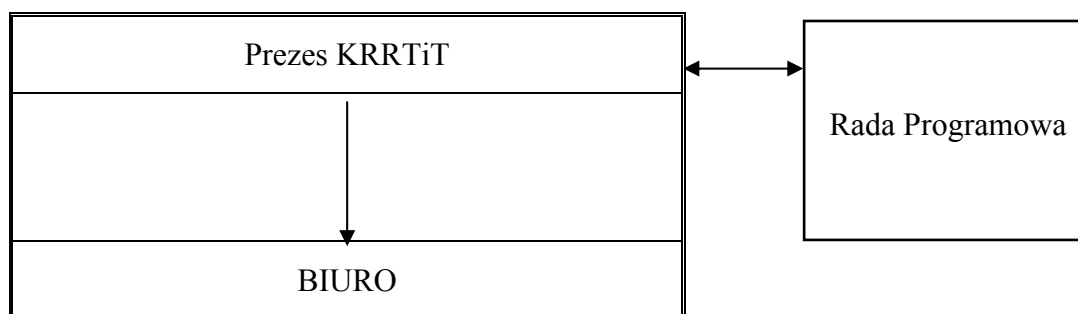


Wariant 2

Organ jednoosobowy, powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP (prezes jako organ koncesyjny, administracyjny i regulacyjny w dziedzinach podlegających ustawie o radiofonii i telewizji oraz ustawie Prawo Telekomunikacyjne).

Tabela 2.7. przedstawia proponowaną strukturę zintegrowanego organu regulacyjnego w przypadku wyboru wariantu nr 2.

Tabela 2.7. Proponowana struktura zintegrowanego organu regulacyjnego w przypadku wyboru wariantu nr 2



Taka koncepcja może jednak rodzić wątpliwości z racji na skupienie wszystkich funkcji w zakresie regulowania radiofonii i telewizji oraz innych mediów elektronicznych w rękach jednej osoby. Dlatego należy być może rozważyć wariant 3.

Wariant 3

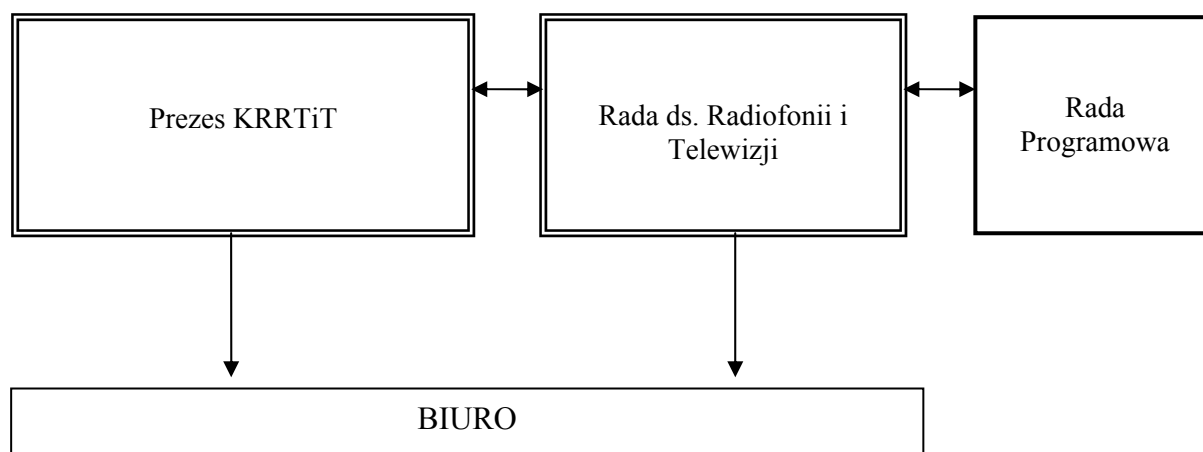
Organ jednoosobowy, powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP, współpracujący z radą ds. radiofonii i telewizji, powoływaną w trybie zbliżonym do

wariantu 1, zachowującą samodzielne kompetencje i zdolność podejmowania decyzji w zakresie przyznawania koncesji i nadzoru nad nadawcami oraz wykonywania niektórych innych kompetencji obecnej KRRiT, obecnie określonych w art. 6 ust. 2 u.r.t. (określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów, sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców, powoływanie członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji; podział środków abonamentowych między nich itp.) Przy tej właśnie radzie działałaby Rada Programowa, jako ciało doradcze w sprawach działalności programowej nadawców, w szczególności publicznych.

Prezes byłby organem administracyjnym oraz regulacyjnym w pozostałym zakresie.

Tabela 2.8. przedstawia proponowaną strukturę zintegrowanego organu regulacyjnego w przypadku wyboru wariantu nr 3.

Tabela 2.8. Proponowana struktura zintegrowanego regulatora w przypadku wyboru wariantu nr 3



2.9. PROMOCJA BEZPIECZNEGO KORZYSTANIA Z INTERNETU: SAMOREGULACJA DOSTAWCÓW TREŚCI I USŁUG INTERNETOWYCH W CELU OCHRONY MAŁOLETNIICH I GODNOŚCI LUDZKIEJ W INTERNECIE

Zmiana porządku regulacyjnego obejmuje wyłonienie się systemu poziomej, technologicznie neutralnej, stopniowalnej regulacji zawartości mediów elektronicznych, obejmujący samo- i współregulację dostawców treści oraz usług internetowych i innych.

Wraz z masowym upowszechnianiem dostępu do Internetu coraz powszechniejsza staje się świadomość m.in. zagrożeń wynikających z nadużywania wolności w Internecie. Obowiązkiem Państwa jest z jednej strony zapewnienie ścigania i karania dokonanych już przestępstw internetowych przez właściwe organy, a z drugiej strony tworzenie warunków i wspieranie oddolnych inicjatyw w zakresie niedopuszczania do umieszczania w Internecie treści nielegalnych i szkodliwych. Nie oznacza to objęcia Internetu takim samym systemem regulacji i nadzoru, jak programów radiowo-telewizyjnych. Promocja bezpiecznego Internetu ze strony Państwa będzie uwzględniać ponadnarodową naturę tego medium oraz konieczność znalezienia równowagi między swobodnym przepływem informacji w Internecie a ochroną godności ludzkiej, w szczególności osób małoletnich (pornografia dziecięca, pedofilia, szerzenie nienawiści rasowej, narodowej czy religijnej itp.).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej związane jest z przyjęciem wspólnotowego podejścia do regulacji w zakresie ochrony małoletnich i godności ludzkiej w cyberprzestrzeni oraz zwalczania treści szkodliwych i nielegalnych za pomocą zalecanych przez nią środków. Polska przestrzega Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej handlu elektronicznego z dnia 8 czerwca 2000 r. oraz ratyfikuje Konwencję Rady Europy o cyberprzestrzeczności.

Celowe wydaje się też przeniesienie na grunt polski planu działania Rady Europejskiej w zakresie promocji bezpiecznego wykorzystania Internetu poprzez walkę ze szkodliwymi lub nielegalnymi treściami w globalnych sieciach. Plan ten obejmuje cztery główne kierunki:

- tworzenie bezpiecznego otoczenia poprzez samo- i współregulację dostawców treści i usług;
- rozwój systemów filtrowania i ratingu (oceniań);
- popieranie działań uświadamiających;
- Działania wspierające.

Głównym wyzwaniem w realizacji tych zadań będzie jak wspomniano wyżej znalezienie właściwej proporcji między zabezpieczeniem wolnego przepływu informacji oraz gwarancją ochrony godności ludzkiej, w szczególności osób małoletnich przed natrętnymi formami marketingu, przemocy, pornografii, pedofilii, itp.

Bezpieczne otoczenie stymulowane będzie przez odwołanie się do współpracy operatorów, dostawców treści i usług oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za zawartość w ramach samo- i współregulacji.

Samoregulacja dostawców treści usług będzie obejmowała następujące działania:

- ustanawianie i finansowanie przez operatorów, dostawców treści i usług oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za zawartość tzw. *hotlines* czyli form telefonicznego zgłaszania wykrytych szkodliwych lub nielegalnych treści oraz przekazywanie tego typu informacji do kraju pochodzenia zawartości, a także promocja tego rozwiązania wśród użytkowników oraz współpraca z prokuraturą;
- tworzenie kodeksów dobrej praktyki oraz nadzór nad ich przestrzeganiem.

Samoregulacja może być uzupełniona o współregulację czyli samoregulację w ramach prawnych stworzonych przez Państwo, ewentualnie z udziałem specjalnie stworzonego bądź już istniejącego organu regulacyjnego w zakresie zawartości audiowizualnej Internetu.

Przewidywana rola organu w tej dziedzinie:

- Współpraca z operatorami i dostawcami treści i usług;
- Nadzór nad realizacją ich prawnego obowiązku organizowania się i wypracowania odpowiednich kodeksów, kryteriów i sposobów ochrony małoletnich i godności ludzkiej w Internecie;
- Udział w zaprojektowaniu systemu rozpatrywania skarg na zawartość Internetu;
- Wymierzanie sankcji za nieprzebranie wymogów prawa oraz zobowiązań określonych w drodze samoregulacji;
- Określanie formalnych ram postępowania i przepisów tam, gdzie samoregulacja okaże się nieskuteczna.

Państwo zobowiązuje się do:

- Ścigania i karania nielegalnej zawartości,
- Współpracy z *hotlines*,
- Wspierania samoregulacji i inicjowania współregulacji,
- Podejmowania działań w przypadku, kiedy samoregulacja dostawców treści i usług okaże się niewystarczająca.

Rozwój systemów filtrowania i ratingu (oceniań) będzie realizowany przez dostawców usług i zawartości oraz przez samych użytkowników poprzez:

- popularyzację oraz promowanie instalowania na komputerach użytkowników oprogramowania filtrującego umożliwiającego unikanie niepożądanych treści (na życzenie wśród użytkowników prywatnych, co umożliwi nadzór rodzicielski w domach prywatnych oraz obowiązkowo w szkołach otrzymujących wsparcie finansowe ze strony Państwa). Rozwiązanie to umożliwia poszanowanie różnych form wrażliwości rodzinnej i narodowej bez szkody dla wolnego obiegu informacji;
- oznaczanie (w ramach samo- i współregulacji) pewnych stron, czatów i dyskusji internetowych jako niewskazanych dla określonych grup dzieci i młodzieży;
- włączenie się w rozwój międzynarodowego systemu oceny i filtrowania zawartości;
- uczestnictwo w wypracowywaniu międzynarodowych i międzykulturowych porozumień w zakresie kryteriów oceny zawartości i filtrowania przez nich treści na

podstawie wytycznych opracowanych w porozumieniu środowisk internetowych z organami regulacyjnymi.

Popieranie działań uświadamiających będzie polegać na inicjowaniu i promowaniu przez Państwo ogólnokrajowych oraz nakierowanych na konkretne grupy odbiorców kampanii informacyjno-uświadamiających promujących odpowiedzialny sposób korzystania z Internetu oparty na kształtowaniu umiejętności świadomego i krytycznego pozyskiwania informacji oraz selekcji źródeł tych informacji.

Działania wspierające będą polegały na wspieraniu w różnym stopniu i zakresie (według potrzeb i w miarę rozwoju sytuacji) ww. działań prowadzonych przez operatorów oraz dostawców treści i usług.

W miarę upływu czasu, jeżeli okaże się, że praktyczna realizacja ww. działań wykazuje skutki niewspółmierne do oczekiwanych lub w przypadku wystąpienia silnego nasilenia społecznego poczucia zagrożenia nielegalnymi lub szkodliwymi treściami przekazywanymi w Internecie albo też w przypadku stwierdzenia rozmywania się odpowiedzialności za funkcjonowanie powyższego systemu może zaistnieć potrzeba powołania odrębnego ciała ds. współregulacji Internetu, bądź powierzenie tych obowiązków jednemu z istniejących organów regulacyjnych, przy którym należałoby wtedy powołać Radę Konsultacyjną złożoną z przedstawicieli internautów, operatorów oraz dostawców treści i usług.

2.10. Zmiany legislacyjne służące realizacji powyższych celów

Zmiany legislacyjne przedstawiono – dla ułatwienia lektury – w formie propozycji nowelizacji istniejących ustaw. W ten sposób wskazuje się, które zapisy obecnych aktów prawnych wymagają zmian, nie przesądzając jednocześnie w których aktach prawnych poniższe zmiany zostaną docelowo umieszczone. Jeśli chodzi o ustawę o radiofonii i telewizji zamiast jej nowelizowania właściwsze byłoby na przykład stworzenie nowej ustawy o mediach elektronicznych ze względu na szeroki zakres wymaganych zmian oraz na konieczność objęcia regulacją nowych dziedzin wybiegających poza tradycyjną ustawę o radiofonii i telewizji.

Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji					
Lp.	Rozdział/ artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału)	Podmiot odpowiedzialny
1.	Nowy art. 2	Organ regulacyjny	Obowiązek przedstawiania <i>Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych</i> jako dokumentu wytyczającego kierunki rozwoju mediów elektronicznych.	Wprowadzenie do „Strategii” oraz Rozdział 2.8.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
2.	Art. 4	Konwersja cyfrowa	Uzupełnienie istniejących definicji o „rozpowszechnianie sygnału multipleksu” oraz „wprowadzanie programu do multipleksu”, a także określenie nowych definicji dla pojęć: „multipleks”, „multiplekser”, „operator multipleksu”, „multipleksowanie”, itp. opracowanych na podstawie norm Europejskiego Instytutu Standardów Telekomunikacyjnych (ETSI).	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
3.	Art. 6, Art.10, Art. 34	Konwersja cyfrowa	Uzupełnienie przepisów o „rozpowszechnianie sygnału multipleksu” oraz/ lub „wprowadzanie programu do multipleksu”.	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

4.	Art. 4 lub nowy rozdział poświęcony mediom lokalnym ²⁷	Media koncesjonowane (lokalne)	Wprowadzenie definicji: „nadawcy i sieci ponadregionalnej nadającej jednolity program”, „sieci rozproszonej”, „reklamy lokalnej”, „audycji lokalnej”, „programu o charakterze lokalnym”.	Rozdział 2.1.1. Rozdział 2.2.1. Rozdział 2.4.2. Rozdział 2.4.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
5.	Art. 4 pkt 1a	Media społeczne	Zmiana definicji nadawcy społecznego oraz umożliwienie mu emisji audycji sponsorowanych i reklamy w ograniczonym zakresie.	Rozdział 2.1. Rozdział 2.2.1. Rozdział 2.4.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
6.	Art. 4 pkt 2 ew. Art. 39 b	Media koncesjonowane	Poszerzenie definicji rozpowszechniania o wprowadzanie programu do sieci przedsiębiorców telekomunikacyjnych innych niż kablowych oraz do Internetu.	Rozdział 2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
7.	Art. 4 pkt 3	Operatorzy komunikacji szerokopasmowej	Uzupełnienie definicji rozprowadzania o pozostałych operatorów, którzy obok swojego własnego programu będą rozprowadzać inne programy.	Rozdział 2.2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
8.	Art. 4 pkt 4 a	Media koncesjonowane (lokalne)	Zmiana definicji programu wyspecjalizowanego.	Rozdział 2.4.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
9.	Rozdział 2 (cały)	Organ regulacyjny	1) Utworzenie zintegrowanego organu regulacyjnego; 2) W okresie przejściowym określenie zakresów ścisłej współpracy między KRRiT i URTiP, a także UOKiK.	Rozdział 2.8.2	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

²⁷ Alternatywa: zawarcie w ustawie upoważnienia dla organu regulacyjnego do wydania rozporządzenia regulującego działalność nadawców lokalnych.

10.	Art. 6 ust. 2 pkt. 1	Organ regulacyjny	Zobowiązanie organu regulacyjnego do okresowego przedstawiania propozycji aktualizacji „Strategii”, o której mowa w nowym art. 2.	Rozdział 2.8.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
11.	Art. 6 ust. 2 pkt 4 oraz Art. 10 ust. 2	Organ regulacyjny	Doprecyzowanie kompetencji organu regulacyjnego w zakresie kontroli wywiązywania się nadawców z wymogów wynikających z art. 15 ust. 1 oraz art. 15 a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji.	Rozdział 2.6.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
12.	Art. 6 ust. 2 (nowy punkt)	Organ regulacyjny	Określenie roli organu regulacyjnego w zakresie promocji bezpiecznego korzystania z Internetu (współregulacja zawartości audiowizualnej w Internecie) ²⁸ .	Rozdział 2.9.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
13.	Art. 6 ust. 2 Rozdział 3 Rozdział 4	Organ regulacyjny Media publiczne oraz koncesjonowane Sektor niezależnej produkcji telewizyjnej	Określenie zadań organu regulacyjnego w zakresie „kodeksów dobrej praktyki” między nadawcami i producentami niezależnymi. Nałożenie zobowiązania na nadawców w zakresie ogłaszania „kodeksów dobrej praktyki”.	Rozdział 2.6.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
14.	Art. 12	Organ regulacyjny	Organ regulacyjny przedstawia Prezesowi Rady Ministrów raz na dwa lata raport na temat stanu rynku mediów z uwzględnieniem rynków substytucyjnych i powiązanych.	Rozdział 2.2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

²⁸ W dłuższej perspektywie czasowej, w przypadku braku spodziewanej skuteczności samo - i współregulacji zachowuje się możliwość powołania odrębnego organu do spraw współregulacji Internetu, bądź powierzenie tego rodzaju obowiązków jednemu z istniejących organów regulacyjnych.

15.	Art. 15 ust. 1	Media publiczne oraz koncesjonowane	<ol style="list-style-type: none"> 1) Wprowadzenie obowiązku nadawania określonego odsetka produkcji, o której mowa w art. 15 ust. 1, w godz. 17.00 – 24.00. 2) Określenie udziału produkcji niezależnej, w tym produkcji nowej, w kwocie produkcji pierwotnie wytworzonej w języku polskim. 	Rozdział 2.6. 4. Rozdział 2.6.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
16.	Art. 15 ust. 1	Media publiczne	Dodatkowy wymóg dla nadawcy publicznego w zakresie kwot produkcji niezależnej pierwotnie wytworzonej w języku polskim dotyczący pozycji programowych o trwałej wartości, możliwych do wielokrotnego wykorzystania.	Rozdział 2.6.4. Rozdział 2.6.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
17.	Art.15c (nowy)	Media koncesjonowane – społeczne	Wymogi programowe dla nadawców społecznych dot. udziału audycji o charakterze słownym lub o określonej tematyce.	Rozdział 2.4.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
18.	Art.15d (nowy)	Media koncesjonowane – lokalne	Obowiązek nadawania programu o charakterze lokalnym przez sieci rozproszone i nadawców lokalnych nie zrzeszonych.	Rozdział 2.1.1. Rozdział 2.4.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
19.	Art. 16, 16 b	Media koncesjonowane Media koncesjonowane – społeczne Media publiczne Media koncesjonowane (lokalne)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zakaz emitowania reklamy lokalnej przez określonych nadawców. 2) Zasady emisji reklam na antenie nadawców koncesjonowanych-społecznych. 3) Obostrzenia ilościowe i jakościowe w zakresie emisji reklamy w mediach publicznych. 4) Zasady emisji reklamy przez sieci rozproszone i nadawców lokalnych nie zrzeszonych. 	Rozdział 2.1.1. Rozdział 2.1. Rozdział 2.7.5. Rozdział 2.1.1. .	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

20.	Art. 19 ust. 2	Operatorzy komunikacji szerokopasmowej	Zaznaczenie, że przekazy tekstowe rozpowszechniane przez operatorów kablowych podlegają odpowiednio przepisom o tworzeniu i rozpowszechnianiu programów radiowo-telewizyjnych, ale nie wymagają koncesji.	Rozdział 2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
21.	Art. 21 ust. 1a + nowy punkt 4 a	Media publiczne	Dookreślenie prawa do udostępniania przy pomocy nowych środków komunikacji, takich jak Internet i telefonia komórkowa, przekazów związanych z programami i komplementarnych wobec nich, a zaspokajających te same demokratyczne, społeczne oraz kulturalne potrzeby społeczeństwa, w szczególności serwisów informacyjnych, programowych lub tematycznych.	Rozdział 2.1. Załącznik D.6.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
22.	Art. 26	Media publiczne	1) Zmiana ustroju radiofonii publicznej. 2) Uznanie sieciowych programów regionalnych nadawców publicznych, w tym programu TVP 3. 3) Zastrzeżenie, że spółki nadawców publicznych nie mogą zostać sprywatyzowane.	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
23.	Art. 27 Art. 28	Media publiczne	1) Określenie liczby członków, czasu trwania kadencji oraz trybu wyłaniania organów spółek nadawców publicznych. 2) Zakres obowiązków organów spółek nadawców publicznych ²⁹ . 3) Tryb udzielania absolutorium zarządom spółek.	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
24.	Art. 27 a (nowy)	Media publiczne	Powołanie dyrektorów generalnych.	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

²⁹ Wyłączenia wymagają przepisy art. 375¹ Kodeksu spółek handlowych.

25.	Art. 28 a	Media publiczne	Nowa organizacja rady programowej i tryb jej wyłaniania.	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
26.	Art. 30	Media publiczne	1) Uzupełnienie o zapis dot. regionalnych programów radiowych radia publicznego (wariant III). 2) Zapisanie możliwości powstawania sieciowych programów regionalnych nadawców publicznych.	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
27.	Art. 30 ust. 3 oraz ust. 4, 4a	Media publiczne	Uchylenie artykułu	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
28.	Art. 30 ust. 5 i 6	Media publiczne	Wykreślić (te kwestie regulować będzie kontrakt i licencje programowe).	Rozdział 2.7.12	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
29.	Art. 30 a ust. 2	Media publiczne	Uchylenie artykułu	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
30.	Nowy artykuł w Rozdz. 4	Media publiczne	Określenie przeznaczenia dotacji budżetowych jako źródła dochodów nadawców publicznych oraz tryb i zasady przyznawania i przekazywania dotacji spółkom nadawców publicznych.	Rozdział 2.7.5.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
31.	Art. 34	Media koncesjonowane,	1) Uzupełnienie zasad określania przez organ regulacyjny warunków programowych i innych zamieszczonych w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji.	Rozdział 2.8.1	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

		Operatorzy komunikacji szerokopasmowej	2) Nie stosowanie ogłoszeń przy koncesjach na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, w przypadku kanałów nie będących w dyspozycji organu regulacyjnego.	Załącznik E.	
32.	Art. 35	Media koncesjonowane	Koncesjonariusz, któremu cofnięto koncesję, lub jego większościowi udziałowcy, nie mogą przez 5 lat od daty cofnięcia koncesji ubiegać się o wydanie kolejnej koncesji.	Rozdział 2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
33.	Art. 36	Media koncesjonowane – komercyjne	Zamiany dotyczące czasu trwania koncesji.	Załącznik E	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
34.	Art. 36	Media koncesjonowane	1. Zapisy dotyczące ochrony strukturalnego pluralizmu rynku radiowo-telewizyjnego oraz pluralizmu źródeł informacji i programu. 2. Zapisy intertemporalne związane z pkt 1.	Rozdział 2.2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
35.	Art. 36a	Media koncesjonowane	Tryb podejmowania decyzji przez organ regulacyjny w sprawie wydania lub zmian w koncesji (analiza rynku).	Rozdział 2.2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
36.	Art. 37	Media koncesjonowane Organ regulacyjny	1) Uregulowanie podstawy prawnej programów radiowych i telewizyjnych, bądź innych linearnych usług programowych, rozpowszechnianych w innych niż tradycyjne środki dystrybucji sygnału). 2) Uprawnienia organu regulacyjnego do określania w koncesji wymogów odnośnie charakteru, zawartości programu i innych obowiązków nadawców w zakresie programu.	Załącznik E. Rozdział 2.8.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

			3) Uprawnienia organu regulacyjnego w zakresie określenia w koncesji dodatkowych pozaprogramowych warunków prowadzenia działalności przez nadawców koncesjonowanych.		
37.	Art. 37	Media koncesjonowane Media koncesjonowane – społeczne Konwersja cyfrowa	1) Nadawcy koncesjonowani ogólnokrajowi mają zakaz rozłączania bloków reklamowych na pasma lokalne. 2) Zmiana warunków koncesji, w tym charakteru programu lub sposobu jego realizacji, wymaga zgody organu koncesyjnego pod groźbą utraty koncesji. 3) Przewiduje się możliwość, za uprzednią zgodą organu koncesyjnego, udostępniania przez koncesjonowanego nadawcę społecznego, określonego z góry i stałego czasu na antenie innym podmiotom o podobnym charakterze. W takim wypadku koncesjonariusz pozostaje odpowiedzialny przed organem koncesjonowania za realizację przyznanej koncesji. 4) Koncesja dla rozpowszechniania rozsygnalizowanego naziemnego wskazuje multipleks, w którym będzie zamieszczony dany program.	Rozdział 2.1.1. Rozdział 2.1. Załącznik E Rozdział 2.1.1. Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
38.	Art. 38 ust.2	Media koncesjonowane	Uzupełnienie listy warunków, przy zaistnieniu których, organ regulacyjny może cofnąć koncesję (zmiany własnościowe i udziałów w rynku odbiorcy naruszające warunki koncesji).	Rozdział 2.2.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
39.	Art. 39b ust. 1	Media społeczne	Rozszerzenie katalogu podmiotów uznanych za nadawcę społecznego.	Rozdział 2.4.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

40.	Art. 39 c (nowy)	Media koncesjonowane	Warunki wyłączenia określonych kategorii nadawców spod wymogów art. 15, 15a i 15b.	Załącznik E	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
41.	Art. 40	Media koncesjonowane – komercyjne	Uzależnienie wielkości opłaty koncesyjnej od zasięgu, dostępności i charakteru nadawcy.	Załącznik E Rozdział 2.2.3	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
42.	Art. 40 a	Media koncesjonowane – komercyjne	Wymóg nieprzenoszenia na inny podmiot uprawnień wynikających z koncesji (w tym także uprawnień wynikających z rezerwacji częstotliwości).	Załącznik E	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
43.	Nowy artykuł w Rozdz. 5	Media koncesjonowane (lokalne)	Zwolnienia i ulgi dla nadawców lokalnych.	Rozdział 2.1.1. Rozdział 2.2.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
44.	Nowy artykuł w Rozdz. 5	Operatorzy komunikacji szerokopasmowej	Zasady rezerwacji jednego kanału na potrzeby wyspecjalizowanego programu lokalnego o charakterze informacyjnym oraz tryb postępowania przy zagospodarowywaniu tego kanału.	Rozdział 2.2.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

45.	Nowy artykuł w Rozdz. 5	Media koncesjonowane – komercyjne	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zapis o wydaniu przez organ koncesyjny w drodze rozporządzenia aktów szczegółowych określających treść formularzy: <ul style="list-style-type: none"> • Wniosku o udzielenie koncesji, • Wniosku o rozszerzenie koncesji o prawo do rozpowszechniania programu za pomocą dodatkowej stacji nadawczej, • Wniosku o ponowne udzielenie koncesji, • Informacji obowiązkowych z tytułu wykonywania koncesji. 2) Delegacja dla organu regulacyjnego w sprawie opracowania założeń dotyczących warunków programowych w koncesji nadawców o zasięgu lokalnym. 3) Kompetencje organu regulacyjnego do określania szczegółowych warunków wykonywania koncesji oraz obowiązków informacyjnych, umożliwiających mu skuteczne sprawowanie funkcji kontrolnych 	Załącznik E Rozdział 2.1.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
46.	Nowy artykuł w Rozdz. 5	Media koncesjonowane – komercyjne	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zasady i tryb przedłużania koncesji. 2) Zasady i tryb „koncesji krótkoterminowych”. 3) Zasady podejmowania decyzji przez organ regulacyjny w sprawie zmiany warunków koncesji. 	Załącznik E	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
47.	Rozdział 6	Media koncesjonowane	Zmiana tytułu rozdziału 6 u.r.t.		Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

48.	Art. 41	Operatorzy komunikacji szerokopasmowej	Wymóg wpisu do rejestru przez podmioty rozprowadzające już istniejące programy radiowe i telewizyjne niezależnie od stosowanej technologii. Organem rejestracyjnym jest organ regulacyjny rynku mediów.	Załącznik E.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
49.	Art. 43	Operatorzy komunikacji szerokopasmowej	1) Uzupełnienia dotyczące podmiotów zobowiązanych do przestrzegania kolejności wprowadzania do sieci i na platformy satelitarne programów radiowych i telewizyjnych. 2) Zasada <i>must-carry</i> , zapewniająca obecność podstawowych programów nadawców publicznych w sieciach kablowych oraz <i>must offer</i> ze strony nadawców publicznych.	Rozdział 2.4.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
50.	Art. 44 ust. 4	Operatorzy komunikacji szerokopasmowej	Wydłużenie czasu, w ciągu którego organ regulacyjny musi podjąć decyzje w sprawie rejestracji programu zagranicznego oraz warunki pod którymi może dojść do wydłużenia tego terminu.	Załącznik E	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
51.	Art. 47	Media koncesjonowane	Uchylenie artykułu	Załącznik E	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

52.	Rozdział 9	Media publiczne	Rozwiązania prawne związane z połączeniem regionalnych spółek radia publicznego w jedną Spółkę (PRR – wariant II) lub z PR S.A.(wariant III): <ul style="list-style-type: none"> • PRR/PR przejmie zobowiązania i wierzytelności, środki finansowe oraz majątek dotychczasowych spółek regionalnych; • PRR/PR stanie się stroną umów obowiązujących spółki regionalne; • pracownicy spółek staną się pracownikami PRR/PR i stosuje się do nich przepisy 23¹ § 3 i 4 Kodeksu pracy; • PRR/PR będzie zwolnione z podatków i innych danin publicznych z tytułu przejęcia majątku spółek. 	Rozdział 2.7.2.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
53.	Nowy rozdział dot. nadawania cyfrowego lub odrębne przepisy	Konwersja cyfrowa	Precyzyjny podział kompetencji pomiędzy KRRiT oraz URTiP (w okresie przejściowym poprzedzającym połączenie obu organów).	Rozdział 2.3.1.	Rada Ministrów
54.	Nowy rozdział dot. nadawania cyfrowego lub odrębne przepisy	Konwersja cyfrowa	Umocnienie podstaw prawnych do udzielania koncesji na cyfrowe rozpowszechnianie programów, określenie relacji między podmiotami rynkowymi aktywnymi w sferze rtv cyfrowej (nadawcy, operatorzy multipleksów, sieci, systemy warunkowego dostępu, dostawcy usług dodatkowych itp.).	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
55.	Nowy rozdział dot. nadawania cyfrowego lub odrębne przepisy	Konwersja cyfrowa	Stworzenie nowych przepisów z zakresu <i>must-carry</i> , zapewniających obecność programów nadawców publicznych w multipleksach, w przypadku gdy nadawca publiczny nie dysponuje własnym multipleksem.	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

56.	Nowy rozdział dot. nadawania cyfrowego lub odrębne przepisy	Konwersja cyfrowa	Wprowadzenie przepisów chroniących konkurencję na rynku mediów cyfrowych.	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
57.	Nowy rozdział dot. nadawania cyfrowego lub odrębne przepisy	Konwersja cyfrowa	Wprowadzenie przepisów regulujących działalność systemów warunkowego dostępu, elektronicznych przewodników po programach, telewizji interaktywnej.	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
58.	Nowy rozdział dot. kontraktu służby publicznej i licencji programowych	Media publiczne	Zgodnie z propozycjami zawartymi w: <ul style="list-style-type: none"> • rozdziale 2.7.3. <i>Licencja programowa i „skwitowanie programowe”</i>. • rozdziale 2.7.4. <i>Kontrakt służby publicznej</i>. • rozdział 2.4.4. ochrona dostępu mniejszości narodowych i etnicznych do mediów elektronicznych. • Art. 30 ust. 5 i 6 u.r.t. 	Rozdział 2.7.3. Rozdział 2.7.4. Rozdział 2.4.4.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym

Nowelizacja ustawy Prawo telekomunikacyjne					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
59.	Art. 112	Konwersja cyfrowa	Dodanie ustępu określającego, że częstotliwości wprowadzone do planu zagospodarowania częstotliwości są przekazywane przez Prezesa URTiP do KRRiT (w okresie przejściowym poprzedzającym połączenie obu organów).	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Infrastruktury we współpracy z organem regulacyjnym
60.	Rozdział 1	Organ regulacyjny	1) Utworzenie zintegrowanego organu regulacyjnego; 2) W okresie przejściowym - określenie zakresów ścisłej współpracy między URTiP i KRRiT	Rozdział 2.8.2.	Rada Ministrów
Nowelizacja ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
61.	Art. 21 ¹ i 24	Nowe pola eksploatacji	Uzupełnienie zapisów o operatorów multipleksu i przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Uzupełnienie katalogu praw o mechanizmy egzekucji w wyniku uwzględnienia konwersji cyfrowej i pojawienia się nowych pól eksploatacji.	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury

62.	Art. 97	Operatorzy sieci szerokopasmowych, media publiczne	Zwolnienie operatorów z obowiązku podpisywania umów z nadawcami objętymi zasadą <i>must carry</i> .	Rozdział 2.4.1.	Ministerstwo Kultury
63.	Rozdział XII	Media koncesjonowane i publiczne	Całościowa nowelizacja rozdziału XII w zakresie pobierania i ustalania przez organizacje zbiorowego zarządzania wysokości wynagrodzenia za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem, w tym ulgi dla określonych kategorii nadawców.	Rozdział 2.2.1.	Ministerstwo Kultury
64.	Art. 70 ust.1	Sektor niezależnej produkcji telewizyjnej	Powrót do formuły przyznającej producentowi status pierwotnego nabywcy majątkowych praw autorskich do utworu audiowizualnego.	Rozdział 2.6.3.	Ministerstwo Kultury we współpracy z organem regulacyjnym
65.	Art.101	Media koncesjonowane i publiczne	Rozszerzenie katalogu przepisów służących ochronie twórców, na podstawie którego nadawcy służyłoby roszczenie cywilnoprawne w przypadku usuwania lub obchodzenia technicznych zabezpieczeń przed dostępem, zwielokrotnieniem lub rozpowszechnianiem utworu, jeżeli działania te mają na celu bezprawne korzystanie z utworu.	Rozdział 2.3.1.	Ministerstwo Kultury

Nowelizacja ustawy Prawo prasowe					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
66.	Art. 31-33 oraz Art. 46 ust. 1	Media publiczne oraz koncesjonowane	Wzmocnienie prawa pokrzywdzonych do żądania zamieszczenia sprostowania lub odpowiedzi oraz jasne zdefiniowanie przesłanek czynu zabronionego polegającego na uchylaniu się od zamieszczenia sprostowania lub odpowiedzi (lub realizacji tego obowiązku niezgodnie z ustawą).	Rozdział 2.2.2.	Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Radą Prasową przy Prezisie Rady Ministrów
Nowelizacja ustawy o kinematografii (w wersji przyjętej w dniu 30.06.2005 r. na 106 posiedzeniu Sejmu IV kadencji)					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
67.	Art. 8 ust.1 pkt 5	Sektor niezależnej produkcji telewizyjnej	Doprecyzowanie zapisu o promocji polskiej twórczości filmowej poprzez objęcie działań proeksportowych w tym zakresie.	Rozdział 2.6.2.	Ministerstwo Kultury

Nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
68.	Art. 17	Media publiczne	Zmiana katalogu zwolnień przedmiotowych od podatku dochodowego od osób prawnych: <ul style="list-style-type: none"> • dochody spółek publicznej radiofonii i telewizji przeznaczane na realizację misji publicznej, w rozumieniu obecnego art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji, są zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych; 	Rozdział 2.7.2. Rozdział 2.7.6.	Ministerstwo Finansów w porozumieniu z Ministerstwem Kultury
69.	Art. 18	Media publiczne	Zwolnienie z podatku dochodowego dochodu nadawców publicznych, w przypadku przeznaczenia go na realizację celów misyjnych.	Rozdział 2.7.2. Rozdział 2.7.6.	Ministerstwo Finansów w porozumieniu z Ministerstwem Kultury
Nowelizacja ustawy prawo zamówień publicznych					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
70.		Media publiczne	Wyłączenie spod rygoru trybu postępowania o zamówienie publiczne produkcji programowej.	Rozdział 2.7.6.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministerstwem Kultury

Nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
71.	Załącznik do ustawy	Media publiczne	Objęcie 7% stawką podatku VAT przychodów abonamentowych.	Rozdział 2.7.6.	Ministerstwo Finansów w porozumieniu z Ministerstwem Kultury
Nowelizacja ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
72.		Media publiczne	Przekazanie praw majątkowych do zbiorów programowych zgromadzonych w wyniku działalności PP „Polskie Radio” oraz „Telewizja Polska” i Komitetu ds. Radia i Telewizji spółkom nadawców publicznych.	Rozdział 2.7.6.	Ministerstwo Kultury w porozumieniu z organem regulacyjnym

Nowelizacja ustawy mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
73.	Art. 35 pkt 2	Media publiczne	Uchylenie artykułu.	Rozdział 2.7.1.	Ministerstwo Kultury
Nowelizacja Kodeksu pracy					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
74.		Media publiczne	Uelastycznienie prawa pracy w zakresie zatrudnienia na czas określony.	Rozdział 2.7.6.	Ministerstwo Gospodarki i Pracy w porozumieniu Ministerstwem Kultury
Nowelizacja Kodeksu karnego					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
75.	Art. 212, 216 oraz 227		Dekryminalizacja zniesławienia.	Rozdział 2.2.2.	Ministerstwo Kultury w porozumieniu z organem regulacyjnym

Nowelizacja ustawy o opłatach abonamentowych					
Lp.	Rozdział/ Artykuł	Zakres	Postulowana zmiana	Odniesienie do tekstu (nr rozdziału strategii)	Podmiot odpowiedzialny
76.		Media publiczne	<p>1) Jeżeli zostanie wybrany wariant 3 z rozdz. 2.7.5., Obowiązki płatnicy abonamentu podlegają gospodarstwa domowe lub firmy posiadające wszelkie urządzenia umożliwiające odbiór programu radiowego lub telewizyjnego (w tym również urządzenia przenośne, jak np. radio samochodowe, oraz nowoczesne urządzenia multimedialne, jak np. komputer z kartą TV, telefon komórkowy UMTS).</p> <p>2) Obowiązek uiszczania opłaty 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).</p> <p>3) Utrzymuje się, jak dotychczas, dwa rodzaje abonamentu: za używanie urządzenia umożliwiającego odbiór programu radiowego, oraz za używanie urządzenia umożliwiającego odbiór programu telewizyjnego albo odbiornika radiofonicznego i telewizyjnego.</p> <p>4) Kwoty, które nie będą pobrane w wyniku zwolnień od opłat abonamentowych, będą refundowane z budżetu Państwa poprzez zasilenie rachunku bankowego organu regulacyjnego za pośrednictwem</p>	Rozdział 2.7.5.	Ministerstwo Kultury w porozumieniu z organem regulacyjnym

			<p>operatora publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188 z 2003 r. ze zmianami) na podstawie przyjętego systemu rozliczeń z tego tytułu (patrz podrozdział „Dotacje budżetowe”).</p> <p>5) Urządzenia przystosowane do odbioru programu radiowego i telewizyjnego podlegać będą rejestracji przy zakupie z możliwością zaznaczenia, kto będzie docelowym użytkownikiem.³⁰</p> <p>6) Operatorowi publicznemu udostępnione zostaną dane z ewidencji ludności i przedsiębiorców oraz innych jednostek, oraz dane o osobach korzystających na podstawie umowy z usług przedsiębiorców telekomunikacyjnych rozprowadzających bądź rozpowszechniających programy radiowe i telewizyjne oraz usługi internetowe. Do rozstrzygnięcia pozostaje forma odpłatności za udostępnione dane.</p>		
84.	Art. 8 ust. 2 a	Media publiczne	<p>Organ regulacyjny ustala corocznie – na podstawie sprawozdań, założeń programowo-finansowych oraz kontraktu służby publicznej i licencji programowych - sposób podziału wpływów abonamentowych między jednostki publicznej radiofonii i telewizji, w tym minimalny udział oddziałów terenowych lub rozgłośni regionalnych (w przypadku realizacji wariantu nr 2 i 3) mediów publicznych.</p>		<p>Ministerstwo Kultury w porozumieniu z organem regulacyjnym</p>

³⁰ W Szwecji i Francji każdy jest zobowiązany do rejestracji zakupionego urządzenia, umożliwiającego odbiór programów radiowych lub telewizyjnych.

2.11. Harmonogram działań**2.11.1. Harmonogram ramowy**

Lp.	Działania	Jednostka realizująca	Termin realizacji
1.	Zatwierdzenie strategii	RM	DP
2.	Przygotowanie pakietu projektów nowelizacji ustaw	właściwe jednostki administracji państwowej	DP + 12 miesięcy
3.	Przyjęcie pakietu ustaw	Parlament Prezydent	DR
4.	<i>W przypadku realizacji wariantu 2 lub 3 z rozdziału 2.7.1.:</i> a) Połączenie spółek radiofonii regionalnej ze spółką Polskie Radio S.A. lub b) Utworzenie Polskiego Radia Regionalnego w wyniku połączenia spółek radiofonii regionalnej	MSP + PR + RR	1 stycznia po DR + 12 miesięcy
5.	Wdrożenie kontraktów służby publicznej oraz licencji programowych	KRRiT +MK+MF+MSP +PR+TVP	1 stycznia po DR + 12 miesięcy
6.	Konwersja cyfrowa w radiofonii i telewizji	odrębny harmonogram	
7.	Ochrona małoletnich i godności ludzkiej w nowych technologiach	odrębny harmonogram	

8.	Praktyczna realizacja działań na rzecz rozwoju produkcji telewizyjnej i multimedialnej	KRRiT, nadawcy, samorządy terytorialne	DR + 6 miesięcy, DR + 12 miesięcy oraz DR + 24 miesiące
9.	Połączenie organów regulacyjnych (KRRiT + URTiP)	Parlament + RM	odrębny harmonogram (<i>perspektywa kilkuletnia</i>)

2.11.2. Harmonogram szczegółowy

Lp.	Działania	Jednostka realizująca	Termin zakończenia
1.	Zatwierdzenie strategii	RM	DP
2.	Przygotowanie pakietu projektów ustaw:		
2.1.	Projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 253 poz. 2531 z 2004 – tekst jednolity) + ew. ustawa o mediach publicznych.	MK +KRRiT	DP + 12 miesięcy
2.2.	Projekty nowelizacji ustaw towarzyszących:		
	a) ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (DZ.U. Nr 86, poz. 804, z 2003) w zakresie analizy przez organ regulacyjny rynku właściwego, substytucyjnych i powiązanych oraz postępowań w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw;	MK +UOKiK + KRRiT	DP + 12 miesięcy
	b) ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. Nr 17, poz. 141 z 2005 r.) – uchylenie art. 35 pkt 2;	MK	

	c) ustawa o kinematografii (Dz.U. Nr 58, poz. 513 z 2003 – tekst jednolity) Uzupełnienie Ustawy o kinematografii (w wersji przyjętej w dniu 30.06.2005 r. na 106 posiedzeniu Sejmu IV kadencji) o zapisy umożliwiające finansowanie produkcji telewizyjnej z projektowanego Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej oraz o rozwiązania proekspertowe w tym zakresie;	MK	
	d) ustawa Prawo prasowe (DZ.U. Nr 5 poz. 24 z 1984 ze zm.) w zakresie wzmocnienia prawa pokrzywdzonych do żądania zamieszczenia sprostowania lub odpowiedzi oraz zdefiniowania przesłanek czynu zabronionego polegającego na uchylaniu się od zamieszczania sprostowania lub odpowiedzi (lub też realizacji tego obowiązku niezgodnie z ustawą);	MS + Rada Prasowa przy Prezesie Rady Ministrów	DP + 12 miesięcy
	e) ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 54, poz. 654 z 2000 ze zm.) w zakresie zwolnień od podatku dochodowego od osób prawnych dochody spółek publicznej radiofonii i telewizji przeznaczane na realizację misji publicznej, w rozumieniu obecnego art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji oraz systemu ulg podatkowych dla podmiotów finansujących produkcję telewizyjną;	MF+MK	
	f) ustawa Prawo karne (DZ.U. Nr 88, poz. 553, z 1997 ze zm.) w zakresie dekryminalizacji zniesławienia;	MK	
	g) ustawa prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19 poz. 177 z 2004) w zakresie wyłączenia spod rygoru trybu postępowania o zamówienie publiczne produkcji programowej;	MSWiA +MK	
	h) ustawa o podatku od towarów i usług (Dz.U. nr 54 poz. 535 z 2004) w celu objęcia 7% stawką VAT przychodów abonamentowych nadawców publicznych;	MF+MK	

	i) ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. nr 38 poz. 173 z 1983 r. ze zm.) w zakresie przejęcia przez spółki nadawców publicznych praw majątkowych do zbiorów programowych zgromadzonych w wyniku działalności PP „Polskie Radio” oraz „Telewizja Polska” i Komitetu ds. Radia i Telewizji;	MK	
	j) ustawa Kodeks pracy (Dz.U. nr 213 poz. 2081 z 2003 – tekst jednolity) w zakresie likwidacji ograniczeń w zatrudnianiu pracowników na czas określony;	MGiP +MK	DP + 12 miesięcy
	k) ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. nr 85 poz. 728 z 2005) w zakresie przedmiotu opłat abonamentowych, poprawy ściągalności abonamentu, zasad dzielenia wpływów abonamentowych pomiędzy media publiczne;	MK	
	l) ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. Nr 80, poz. 904 z 2000 ze zm.) w zakresie uzupełnienia zapisów o operatorów multipleksu i operatorów telekomunikacyjnych oraz powrotu do formuły przyznającej producentowi status pierwotnego nabywcy majątkowych praw autorskich do utworu audiowizualnego.	MK	
3.	Przyjęcie pakietu ustaw	Parlament Prezydent	DR
4.	<i>W przypadku realizacji wariantu 2 lub 3 z rozdz. 2..7.1.:</i> Połączenie spółek radiofonii regionalnej ze spółką Polskie Radio S.A.		
4.1.	Opracowanie planu połączenia spółek radiofonii regionalnej w jedną spółkę Polskie Radio Regionalne S.A. (wariant 2) lub ze spółką Polskie Radio S.A. (wariant 3)	MSP + PR + RR	DR + 5 miesiące

4.2.	Zakończenie procesu łączenia spółek radiofonii regionalnej w jedną spółkę Polskie Radio Regionalne S.A. (wariant 2) lub ze spółką Polskie Radio S.A. (wariant 3)		1 stycznia po DR + 12 miesięcy
5.	Wdrożenie kontraktów służby publicznej oraz licencji programowych		
5.1.	Przygotowanie projektów kontraktów służby publicznej oraz licencji programowych	KRRiT +MK+MF +MSP +PR+TVP	DR + 12 miesięcy
5.2.	Podpisanie kontraktów służby publicznej oraz licencji programowych	KRRiT, PR, TVP	
5.3.	Rozpoczęcie realizacji kontraktów służby publicznej oraz licencji programowych	PR, TVP	1 stycznia po DR + 12 miesięcy
6.	Ochrona małoletnich i godności ludzkiej w nowych technologiach (walka z nielegalnymi i szkodliwymi treściami)		
6.1.	Ratyfikacja Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości	Parlament + Prezydent	
6.2.	Tworzenie bezpiecznego otoczenia przez samo- i współregulację dostawców treści i usług	DTU + KRRTiT+ MNI	odrębny harmonogram
6.3.	Rozwój systemów filtrowania i ratingu (oceny)	DTU	
6.4.	Popieranie działań uświadamiających	KRRTiT + MNI	
6.5.	Działania wspierające	MNI + KRRTiT + MENiS	

7.	Praktyczna realizacja działań na rzecz rozwoju produkcji telewizyjnej i multimedialnej		
7.1	Wytyczne organu regulacyjnego w sprawie kodeksów dobrej praktyki w relacjach nadawcy - producenci niezależni.	KRRiT	DR + 6 miesięcy
7.2.	Ogłoszenie przez nadawców kodeksów dobrej praktyki regulujących ich relacje z producentami niezależnymi	Nadawcy	DR + 12 miesięcy
7.3.	Uruchomienie funduszy regionalnych	Samorządy terytorialne	DR + 24 miesiące
8.	Połączenie organów regulacyjnych (KRRiT + URTiP)	Parlament + RM	odrębny harmonogram <i>(perspektywa kilkuletnia)</i>

Legenda:

DP – data przyjęcia strategii, która stanowi odniesienie dla kolejnych terminów harmonogramu

DR – data podpisania przez Prezydenta pakietu ustaw regulujących rynek mediów

DTU –	dostawcy treści i usług internetowych
KRRiT –	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
MENiS –	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
MF –	Ministerstwo Finansów
MGiP –	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MI –	Ministerstwo Infrastruktury
MK –	Ministerstwo Kultury
MNI –	Ministerstwo Nauki i Informatyzacji
MS –	Ministerstwo Sprawiedliwości
MSP –	Ministerstwo Skarbu Państwa
MSWiA –	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
PR –	Polskie Radio S.A.
RM –	Rada Ministrów
RR –	spółki Radiofonii Regionalnej
TVP –	Telewizja Polska S.A.
UOKiK –	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta
URTiP –	Urząd Regulacji Poczty i Telekomunikacji

**ZAŁĄCZNIK A. PODSUMOWANIE PROPOZYCJI I ROZWIĄZAŃ
PRZEDSTAWIONYCH W STRATEGII****1. Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych i jej cele strategiczne w kontekście ogólnej strategii rozwoju Państwa Polskiego**

Dotychczas używane pojęcia „polityka Państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”, czy „polityka audiowizualna” nie odzwierciedlają już obecnej i przyszłej rzeczywistości technicznej, powstającej w wyniku cyfryzacji i konwergencji - technicznej i rynkowej integracji oraz przenikania się wszystkich środków masowego przekazu, łączności i nowych technik informacyjno-komunikacyjnych. W okresie wkraczania do Społeczeństwa Informacyjnego, polityka Państwa musi objąć szerszy zakres problematyki mediów elektronicznych.

Dwie podstawowe przesłanki strategii to orientacja na przyszłość oraz troska o kompleksowe podejście do mediów w kontekście szerokiego procesu przemiany cywilizacyjnej, gospodarczej i technicznej.

Polityka publiczna Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych kierować się będzie m.in. następującymi zasadami i celami:

- 1) Państwo chroni swobodę wypowiedzi i informacji oraz wolność mediów i ich rolę w systemie demokratycznym zgodnie z Konstytucją RP oraz ze standardami międzynarodowymi.
- 2) Państwo dba, m.in. w interesie kultury polskiej, o rozwój polskich mediów elektronicznych oraz polskiej produkcji programowej i zawartości mediów elektronicznych, w tym Internetu.
- 3) Państwo promuje rozwój mediów elektronicznych także jako rosnącego sektora gospodarki, fundamentu (wraz ze wszystkimi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi) gospodarki opartej na wiedzy, dźwigni postępu technologicznego i cywilizacyjnego.
- 4) Państwo dba o pluralizm oferty programowej, m.in. zapewniając strukturalny pluralizm na rynku mediów oraz polskich dostawców treści internetowych; Polityka koncesyjna kształtuje pluralizm na rynku ogólnokrajowym oraz rynkach regionalnych i lokalnych, chroni media lokalne.
- 5) Państwo chroni konkurencję, zapobiega nadmiernej koncentracji mediów.
- 6) Państwo dba o rozwój i właściwe funkcjonowanie mediów publicznych, dysponuje swobodą określania źródeł i poziomu finansowania nadawców publicznych, udzielanego m.in. ze środków publicznych z różnych źródeł i wykorzystywanego w sposób nie zakłócający zasad swobodnej konkurencji.
- 7) Państwo stosuje model poziomej, neutralnej technologicznie, stopniowalnej regulacji zawartości audiowizualnej.
- 8) Państwo uczestniczy w tworzeniu i realizacji polityki audiowizualnej oraz polityki na rzecz rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w ramach UE i innych organizacji międzynarodowych.

- 9) Państwo promuje konwersję cyfrową radiofonii i telewizji, rozwój nowych technologii, jak również powszechny dostęp do nich w celu zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu, zapobiega cyberprzestępczości oraz szkodliwym i nielegalnym treściom w Internecie.

Niniejsza strategia nie zawiera programu działań we wszystkich powyższych punktach, gdyż powinno to być także celem całego Narodowego Planu Rozwoju oraz innych strategii sektorowych.

Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych powinna być dokumentem współtworzonym przez organ regulacyjny i Prezesa Rady Ministrów i periodycznie aktualizowanym.

1.1. Pojęcie „mediów elektronicznych”

Rozwój techniczny i konwergencja wymagają nowego spojrzenia na pojęcie „środków przekazu” bądź mediów. Pojęcie „mediów elektronicznych” obejmuje, w największym skrócie, zarówno radiofonie i telewizję, jak i nowe technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), o ile służą one do celów komunikacji elektronicznej.

Radiofonia i telewizja (zwłaszcza w swym cyfrowym wydaniu) stanowią wraz z telekomunikacją i nowymi technologiami wzajemnie sprzęgnięty i uzupełniający się system. Jedynie zintegrowana i kompleksowa polityka Państwa obejmująca wszystkie media elektroniczne będzie adekwatna do rzeczywistości oraz pozwoli na wykorzystanie pełnego ich potencjału rozwojowego i gospodarczego.

1.2. Polityka publiczna i procesy rynkowe – dwie siły napędowe rozwoju mediów elektronicznych

Polityka Państwa musi uwzględniać fakt dwoistego charakteru organizacji medialnych – jako instytucji demokratycznych, kulturalnych i oświatowych z jednej strony oraz z drugiej jako przedsiębiorstw, korzystających z ustawowo zagwarantowanej swobody działalności gospodarczej. Polityka publiczna musi uwzględniać rolę procesów rynkowych jako w dużej mierze autonomicznego czynnika kształtującego sytuację na rynku mediów elektronicznych.

Znalezienie właściwej równowagi między podejściem rynkowym a różnymi celami polityki publicznej, realizowanej w polityce medialnej, to jedno z największych wyzwań w definiowaniu polityki Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych. W niniejszej strategii zakłada się aktywną rolę Państwa tam, gdzie wymagają tego nadrzędne cele polityki publicznej, zwłaszcza w przypadkach, gdy dotychczasowa praktyka wykazała nieskuteczność mechanizmów rynkowych w realizacji tych celów. Istnieje też potrzeba uregulowania zjawisk dotychczas pomijanych (np. ochrona lokalnego radia i telewizji).

Polityka Państwa Polskiego - nie rezygnując z innych mechanizmów realizowania swoich celów – powinna uznać gospodarcze znaczenie mediów elektronicznych i nowych technologii oraz zmierzać do wyzwolenia ich potencjału rynkowego i technicznego. Niemniej, nie powinna pomijać konsekwencji społecznych i kulturowych tych procesów, m.in. w celu uniknięcia ewentualnych negatywnych zjawisk związanych z niewłaściwym rozwojem Społeczeństwa Informacyjnego, takich jak luka cyfrowa, wykluczenie społeczne, osłabienie tożsamości kulturalnej i narodowej, osłabienie spójności społecznej, zakłócenie funkcjonowania demokracji.

1.3. Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych i jej cele strategiczne kontekście ogólnej strategii rozwoju Państwa Polskiego

Strategia i polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych ma charakter multidyscyplinarny. Obejmuje swoim zasięgiem problematykę podejmowaną także w zakresie czterech innych dziedzin polityki Państwa: polityki prasowej, medialnej czy audiowizualnej; kulturalnej i edukacyjnej; telekomunikacyjnej i gospodarczej. Ma również związek ze strategią informatyzacji kraju.

Z racji na swój charakter i cele, polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych powinna być skoordynowana z innymi planami i strategiami Państwa, w tym z:

- Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006 ;
- Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 (po jego przyjęciu);
- Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego;
- Strategią kierunkową rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczną prognozą transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020, a także Strategią Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej ePolska na lata 2004-2006 oraz Narodową Strategią Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004-2006;
- Strategią dla przemysłu elektronicznego do roku 2010;
- Narodową Strategią Rozwoju Kultury na lata 2004-2013;
- Strategią regulacyjną Prezesa URTiP w zakresie rynku telekomunikacyjnego;
- Strategią przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej;
- Programem Wieloletnim „Rozwój telekomunikacji i poczty w dobie Społeczeństwa Informacyjnego, 2005-2008”.

2. Cele operacyjne oraz metody ich realizacji

2.1. Model rynku

Polski model rynku audiowizualnego opiera się na istnieniu trzech kategorii ustawowych nadawców:

- Nadawcy publiczni,
- Nadawcy koncesjonowani – społeczni,
- Nadawcy koncesjonowani - komercyjni.

Strategia precyzuje status, zadania i źródła finansowania tych trzech kategorii nadawców.

Strategia odnosi się również do różnych szczebli systemu mediów elektronicznych (ogólnokrajowego, ponadregionalnego, regionalnego i lokalnego) i formułuje cele polityki Państwa w odniesieniu do każdego z nich.

2.2. Ochrona swobody wypowiedzi i informacji w mediach, ich niezależności oraz roli w systemie demokratycznym

2.2.1. Dostęp do rynku oraz do reklamy

Polityka Państwa dbać będzie o utrzymanie na rynku trzech kategorii nadawców.

W odniesieniu do nadawców społecznych przewiduje się zmianę ich definicji (art. 4 pkt 1a u.r.t.) w imię szacunku dla różnorodności kulturalnej i światopoglądowej, a tym samym w celu umożliwienia ubiegania się o ten status szerszemu wachlarzowi nadawców.

Pewien wpływ na możliwość dostępu do rynku będzie miała działalność organu koncesyjnego, zmierzająca do ochrony i promocji pluralizmu oferty programowej. Będzie ona m.in. wspierała wspólnoty lokalne i regionalne oraz dążenia mniejszości narodowych i etnicznych oraz grup posługujących się językiem regionalnym do tworzenia własnych stacji.

Dostęp do rynku ułatwi wprowadzenie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej. Zadaniem organu regulacyjnego będzie takie wykonywanie kompetencji wynikających z ustawy z dn. 16 listopada 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (art. 114-121) oraz ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (art. 33, 34 i 37), aby docelowo (w miarę uruchamiania kolejnych multipleksów) zapewnić dostęp do rynku nowym nadawcom oraz zapewnić większy pluralizm oferty programowej.

Przewiduje się wyposażenie organu regulacyjnego w zdolność ochrony pluralizmu strukturalnego rynku mediów. W obronie samodzielności programowej nadawców przewiduje się pewne ograniczenia kapitałowe (wewnątrzmedialne i międzymedialne) oraz udziałów w rynku odbiorcy w przypadku wystąpienia o kolejną koncesję.

W okresie przejściowym, tzn. do dnia wyłączenia sygnału analogowego na terytorium Polski, obowiązywać będą przedstawione poniżej zasady ochrony pluralizmu strukturalnego.

Po przeprowadzeniu konwersji cyfrowej zaistnieje nowa sytuacja, która wymagać może zmiany tych przepisów.

Poziom ogólnokrajowy

- 1) Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej ogólnokrajowych koncesji radiofonii naziemnej o łącznym udziale w audytorium przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się o kolejną koncesję na ogólnokrajowy, naziemny, program radiowy bądź o koncesję na ogólnokrajowy, naziemny, program telewizyjny;
- 2) Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej ogólnokrajowych koncesji telewizji naziemnej o łącznym udziale w widowni przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się o kolejną koncesję na ogólnokrajowy naziemny, program telewizyjny bądź o koncesję na ogólnokrajowy naziemny, program radiowy;
- 3) Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe będące właścicielem jednej lub więcej gazet ogólnokrajowych, których łączny udział w rynku dzienników ogólnokrajowych przekracza 30% sprzedanych egzemplarzy, nie może ubiegać się o koncesję na ogólnokrajowy, naziemny, program radiowy bądź telewizyjny;

Poziom lokalny

- 1) Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej lokalnych koncesji radiofonii naziemnej o łącznym udziale w audytorium danego obszaru przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się na tym obszarze o koncesję na kolejny lokalny, naziemny, program radiowy bądź na lokalny, naziemny, program telewizyjny;
- 2) Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe, wykonujący jedną bądź więcej lokalnych koncesji telewizji naziemnej o łącznym udziale w widowni danego obszaru przekraczającym 30%, nie mogą ubiegać się na tym obszarze o kolejną koncesję na lokalny naziemny, program telewizyjny bądź o koncesję na lokalny naziemny, program radiowy;
- 3) Przedsiębiorcy lub grupy kapitałowe będące właścicielem jednej lub więcej gazet lokalnych, których udział w rynku dzienników lokalnych a danym obszarze przekracza 30% sprzedanych egzemplarzy, nie może ubiegać się na tym obszarze o koncesję na lokalny, naziemny, program radiowy bądź telewizyjny.

Powyższe zapisy dotyczą wszystkich podmiotów koncesjonowanych, w tym również społecznych. Kryterium obliczania progu koncentracji jest udział w rynku odbiorcy (odpowiednio słuchacza lub widza).

Przewiduje się również ograniczenia odnośnie udziału agencji i brokerów reklamowych) w kapitale nadawcy.

Ważnym zagadnieniem, zwłaszcza w obliczu zjawiska konwersji cyfrowej, jest zapobieganie nadmiernej koncentracji pionowej w sferze mediów elektronicznych. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, przy współpracy resortów kultury i i gospodarki oraz UOKiK i URTiP, przeprowadzi analizę rynku z punktu widzenia koncentracji pionowej i zaproponuje zapisy uzupełniające do Strategii, określające ograniczenia w zakresie tego rodzaju koncentracji.

Należy także starannie analizować rozwój techniki cyfrowej i ewolucję rynku z punktu widzenia ewentualnego nadużywania koncentracji pionowej oraz możliwości tworzonych przez technologię cyfrową w celu blokowania dostępu nadawców i usługodawców do publiczności, jak również odbiorców do programów konkretnych nadawców. Może to stworzyć konieczność wprowadzenia nowych przepisów chroniących swobodny dostęp do rynku oraz strukturalny pluralizm rynku.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wprowadzone zostaną przepisy przejściowe, pozwalające dostosować się już istniejącym podmiotom do nowego prawa.

W zakresie ochrony pluralizmu strukturalnego właściwym organem będzie organ regulacyjny ds. mediów, natomiast w zakresie ochrony konkurencji w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (DZ.U. Nr 86, poz. 804, z 2003 r.) oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (DZ.U. Nr 153, poz. 1503, z 2003 r.) – UOKiK.

Celem zmiany polityki koncesyjnej powinno być m.in. wprowadzenie ułatwień dla nadawców posiadających koncesję i chcących ją odnowić oraz dla nadawców chcących nadawać w ograniczonym zakresie.

W imię ochrony mediów lokalnych i lokalnego charakteru ich programu, kontynuowana będzie i rozwijana znana także w innych krajach polityka „rynek lokalny dla mediów lokalnych”.

Przewiduje się nowelizację rozdziału XII (Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w zakresie zobowiązań nadawców oraz podmiotów rozprowadzających programy radiowo-telewizyjne z tytułu korzystania z chronionych utworów. Dotyczy to w szczególności kwestii związanych z tabelami wynagrodzeń. Zmiany powinny rozwiązywać problem istnienia więcej niż jednej organizacji zbiorowego zarządzania na danym polu eksploatacji i jednoczesnym pobieraniu przez nie tantiem od stosownych podmiotów.

Można rozważyć także wprowadzanie ulg dla nadawców realizujących wyspecjalizowane, „niszowe” programy radiowe i telewizyjne oraz nadawców lokalnych integrujących wspólnoty lokalne. Do tej ostatniej kategorii mogliby należeć nadawcy tworzący i rozpowszechniający programy finansowane z przychodów reklamowych, uzyskiwanych na płytkich rynkach reklamy lokalnej, np. w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców.

2.2.2. Ochrona niezależności mediów

Polskie publiczne i prywatne media elektroniczne w znakomitej większości przypadków korzystają z pełnej niezależności instytucjonalnej. Nie oznacza to braku napięć w relacjach między mediami, politykami a administracją.

Istotnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego nadawców publicznych oraz form finansowania zapewniających ich zdolność do realizowania misji określonej w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji bez podlegania presji komercyjnej.

Wzmocnieniu niezależności dziennikarskiej i medialnej służyć będzie pozytywna reakcja Polski na wezwania Komisji Praw Człowieka ONZ, Rady Europy i OBWE, aby usunąć zniesławienie i obrazę (zwłaszcza funkcjonariuszy publicznych) z kodeksu karnego (tzw. „dekryminalizacja zniesławienia”). Jednocześnie, w imię obrony interesów jednostki,

konieczna jest nowelizacja art. 31-33 oraz art. 46 Prawa prasowego, tak aby ułatwić pokrzywdzonym prawo do publikacji sprostowania i odpowiedzi, a także jasno zdefiniować przesłanki czynu zabronionego polegającego na uchylaniu się od publikacji bądź zamieszczenia jej niezgodnie z ustawą.

2.2.3. Ochrona demokratycznych funkcji mediów elektronicznych

Konieczne jest wprowadzenie ustawowego obowiązku dla nadawców lokalnych określającego minimalny udział audycji lokalnych w programach, wraz z definicją audycji lokalnej oraz zaznaczeniem w jaki sposób nadawcy lokalni będą wspierani w swojej działalności np. poprzez ulgi w opłatach koncesyjnych, opłatach z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych oraz opłatach za częstotliwości, a także poprzez preferencje w doborze i ogłaszaniu częstotliwości dla poprawy lub zwiększenia zasięgu sygnału adekwatnie do lokalnego lub regionalnego obszaru działania. Operatorzy kablowi zobowiązani zostaną do rezerwacji jednego kanału na potrzeby wyspecjalizowanego programu lokalnego o charakterze informacyjnym.

2.3. Konwersja cyfrowa w radiofonii i telewizji

Konwersja cyfrowa zmierza do rezygnacji z analogowej transmisji sygnału radiofonicznego i telewizyjnego (zarówno w przypadku transmisji naziemnej, jak i systemów kablowych i satelitarnych). Jest to nie tylko element transformacji mediów elektronicznych, ale także modernizacji społeczeństwa i gospodarki w procesie wchodzenia do Społeczeństwa Informacyjnego.

Wysiłki Państwa w dziedzinie konwersji cyfrowej muszą skupić się w pierwszym rzędzie na naziemnej transmisji sygnału radiofonicznego i telewizyjnego – także dlatego, że w gestii Państwa znajduje się sfera planowania i gospodarki częstotliwościowej.

Tego aspektu konwersji cyfrowej dotyczy „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”, przygotowana przez Międzyresortowy Zespół ds. Wprowadzenia Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce.

2.3.1. Prawna regulacja procesu cyfryzacji i funkcjonowania rynku radiofonii i telewizji cyfrowej oraz konieczność jej uzupełnienia

Dotychczasowe regulacje prawne w sposób niedostateczny określają z jednej strony zadania i kompetencje KRRiT, z drugiej zaś relacje między podmiotami rynkowymi aktywnymi w sferze radiofonii i telewizji cyfrowej (tj. między nadawcami, operatorami multipleksów, sieci, systemów warunkowego dostępu, dostawcami usług dodatkowych itp.).

Wymagana jest m.in. nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji, która określi precyzyjny podział kompetencji pomiędzy KRRiT a URTiP (w okresie przejściowym poprzedzającym połączenie obu organów) oraz skonkretyzuje procedury działań KRRiT w zakresie regulacji nadawania cyfrowego, w tym wzmocni podstawy prawne do udzielania koncesji na cyfrowe rozpowszechnianie programów. Ustawa musi uzupełnić istniejące

definicje o nowe pojęcia związane z radiofonią i telewizją cyfrową (art. 4). Art. 37 ustawy o radiofonii i telewizji należy uzupełnić o przepis, że koncesja dla rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego wskazuje multipleks, w którym będzie rozpowszechniany lub rozprawiany program nadawcy. Konieczne jest także stworzenie nowych przepisów z zakresu *must carry*, zapewniających obecność programów nadawców publicznych w multipleksach (w przypadku, gdyby nadawcy ci nie dysponowali własnym multipleksem).

Osobną sferę nowej regulacji muszą stanowić przepisy chroniące konkurencję w sytuacji, gdyby jeden podmiot pełnił wiele uzupełniających się ról (np. nadawcy, operatora multipleksu, EPG i systemu warunkowego dostępu), dających przewagę konkurencyjną nad innymi podmiotami zależnymi od jego decyzji w kluczowych sprawach związanych z dostępem do sieci i do odbiorców.

Osobne pole nowej regulacji prawnej musi dotyczyć prawa autorskiego, w tym utrwalania utworów w wersji cyfrowej. Jednocześnie, brak w ustawie o prawie autorskim uregulowań dotyczących przyszłego operatora multipleksu i jego obowiązków związanych np. z zawieraniem umów z organizacjami zbiorowego zarządzania, tak jak ma to miejsce w przypadku operatorów sieci kablowych w art. 21¹ cytowanej ustawy.

Kolejna dziedzina nowych regulacji w zakresie prawa autorskiego związanych z cyfryzacją i rozwojem nowych technologii dotyczy „piractwa” w dziedzinie nadawania programów. Należy zapewnić uprawnionym instrumenty służące ochronie ich praw.

2.3.2. Konieczne rozstrzygnięcia związane z rozpoczęciem i przeprowadzeniem procesu konwersji cyfrowej

„Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej” wskazuje, że dwa pierwsze multipleksy będą przeznaczone dla istniejących naziemnych programów nadawców polskich. Ponieważ nadawcy polscy nadają obecnie 7 liczących się programów naziemnych, zaś 2 multipleksy przy zastosowaniu algorytmu kompresji obrazu MPEG-2 będą miały pojemność 10 programów, zaistnieje konieczność uzupełnienia oferty o 3 inne programy. Istnieje możliwość wprowadzenia do nich wybranych istniejących programów satelitarnych nadawców polskich.

Sukces rynkowy telewizji cyfrowej uzależniony jest od szybkiego uruchamiania następnych multipleksów oraz od polityki koncesyjnej zapewniającej pojawienie się w nich nowych programów polskich. Wymaga to stworzenia ścisłego harmonogramu szybkiego uruchamiania wszystkich planowanych multipleksów.

Rozważenia wymaga też pytanie, czy wzorem wielu krajów należy zarezerwować co najmniej jeden multipleks dla nadawców publicznych. W takim przypadku multipleks przeznaczony na programy publiczne może zostać przyznany w drodze pozakonkursowej z zachowaniem przepisów prawa w tym zakresie.

Potrzebne jest stworzenie mechanizmów konsultacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami, zaprojektowanie i sfinansowanie kampanii informacyjno-promocyjnej związanej z przejściem z nadawania analogowego na cyfrowe, a przede wszystkim oszacowanie kosztów konwersji oraz stworzenie ewentualnych form wsparcia - zgodnych z zasadą neutralności technologicznej oraz uczciwej konkurencji pomiędzy różnymi platformami dostępu oraz z prawem i praktyką Unii Europejskiej.

2.4. Ochrona pluralizmu oferty programowej

2.4.1. Pluralizm mediów

Zadaniem polityki koncesyjnej jest m.in. ochrona pluralizmu mediów i różnorodności źródeł informacji. Organ koncesyjny stosować będzie powszechną w innych krajach praktykę rozpoczynania procedury koncesyjnej od ogłaszania możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu o określonym zasięgu i charakterze.

Programowe wymogi koncesyjne obligatoryjne są dla wszystkich podmiotów koncesjonowanych, ale szczególnie istotne są w przypadku:

- Nadawców nadających program wyspecjalizowany;
- Nadawców lokalnych (zwłaszcza w zakresie udziału audycji o charakterze lokalnym w całości czasu nadawania);
- Nadawców i sieci ponadregionalnych - nadających jednolity program z jednego źródła, które powinny mieć charakter wyspecjalizowany, uzupełniając w ten sposób ofertę programową docierającą do odbiorców;
- Sieci rozproszonych w zakresie przestrzegania zapisów koncesji w przypadku przyłączenia się nadawcy lokalnego do sieci;
- Nadawców społecznych.

W projekcie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji należy uwzględnić jasne i przejrzyste zapisy zasady *must carry*. Zasadą tą muszą być objęte podstawowe programy telewizji i radiofonii publicznej. Obowiązkowi *must carry* powinien odpowiadać obowiązek nakładany na nadawców – tzw. *must offer* (obowiązek udostępnienia programu operatorowi obciążonego obowiązkiem *must carry*).

Ponadto, należy zadbać o rozwój wyspecjalizowanych programów radiowych i telewizyjnych. Wymaga to między innymi zmiany ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie definicji programu wyspecjalizowanego dla radiofonii – obecny wymóg 70% czasu nadawania w godz. 6.00 – 23.00 jest nierealny w przypadku specjalizacji niemuzycznej. Próg ten obniżony zostanie do 40%.

2.4.2. Nadawcy społeczni

Ustawa powinna rozszerzyć definicję nadawców społecznych oraz katalog podmiotów (obejmując nim np. szkoły wyższe) poprzez uwzględnienie w nim wszystkich podmiotów, które nadają program określony w art. 4 ust. 1 a.

2.4.3. Ochrona mediów lokalnych

Media lokalne nie są w stanie wytrzymać konkurencji rynkowej i muszą przyłączać się do sieci. Kontynuacja procesu konsolidacji mediów i centralizacji kontroli nad nimi może negatywnie wpłynąć na lokalny charakter tych mediów.

W celu stworzenia systemu ochrony mediów lokalnych, nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji wprowadzi nowe przepisy, które:

- 1) Określą cechy i wymogi, jakie powinien spełniać program lokalny, jak również związane z tym warunki programowe koncesji.
- 2) Zdefiniują reklamę lokalną i zapewnią, że zasili ona głównie media lokalne, pod warunkiem zachowania lokalnego charakteru ich programu (i w tym kontekście ureguluje kwestię „rozszczeń” reklamowych programów nadawców ogólnokrajowych, ponadregionalnych i regionalnych).
- 3) Określą kluczowe zasady rządzące tworzeniem oraz działalnością sieci, w tym ich działalnością programową i reklamową.

2.4.4. Ochrona dostępu mniejszości narodowych i etnicznych do mediów elektronicznych

Polska podejmie działania zmierzające do realizacji uwag zawartych w rezolucji Komitetu Ministrów RE w sprawie monitorowania wykonania przez Polskę ramowej Konwencji RE o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych.

Ważne jest, aby organ regulacyjny przy podziale abonamentu zwrócił szczególną uwagę na uwzględnianie przez nadawców publicznych (rozgłośnie regionalne oraz oddziały terenowe TVP S.A.) realizacji audycji dla mniejszości. KRRiT może też zwrócić uwagę nadawcom publicznym i komercyjnym oraz ich stowarzyszeniom i organizacjom na wkład, jaki mogą wnieść do zwalczania rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji oraz promowania szacunku, tolerancji i zrozumienia.

2.5. Udział Polski w kształtowaniu międzynarodowej polityki medialnej

W 2004 r. rząd przyjął stanowisko dotyczące przyszłości europejskiej polityki audiowizualnej. W oparciu o to stanowisko przedstawiciele Polski będą nadal brać aktywny udział w pracach grupy ds. polityki audiowizualnej, w Komitecie Kontaktowym ds. Dyrektywy „Telewizja bez granic”, Komitecie ds. implementacji Programu MEDIA Plus i MEDIA Szkolenie oraz w stałej grupie składającej się z przedstawicieli krajowych regulatorów audiowizualnych i Komisji Europejskiej.

Osobnym polem działalności Polski w tym zakresie jest Rada Europy. Polska powinna kontynuować swą aktywną działalność w Komitecie Zarządzającym RE ds. mediów masowych, w Stałym Komitecie ds. telewizji ponadgranicznej oraz w grupach specjalistów, podejmujących poszczególne tematy i problemy.

Ważne decyzje z punktu widzenia zdolności Polski do realizowania swojej polityki audiowizualnej zapadają w Światowej Organizacji Handlu. Istotne znaczenie będą miały także prace UNESCO nad stworzeniem konwencji o różnorodności kulturalnej. Polska powinna kontynuować swą aktywną działalność w obu tych organizacjach.

Ważne decyzje dotyczące standardów technicznych oraz zapewnienia odpowiednich możliwości częstotliwościowych zapadają w ITU, CEPT, ETSI. Polska powinna kontynuować aktywny udział w pracach tych organizacji.

2.6. Działania na rzecz rozwoju produkcji audiowizualnej w Polsce: produkcja telewizyjna, rozwój sektora produkcji niezależnej.

Starania na rzecz rozwoju produkcji filmowej są domeną nowej ustawy o kinematografii. Niniejsza strategia koncentruje się na produkcji telewizyjnej i multimedialnej.

2.6.1. Nowe źródła finansowania produkcji telewizyjnej

Działania te polegać będą na:

- Uwzględnieniu przez Ministra Kultury w budżecie państwa środków niezbędnych na wkład własny do programów europejskich w sferze produkcji i dystrybucji audiowizualnej, w tym szczególnie MEDIA Plus. Rozważyć można także, po zwiększeniu przychodów Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej ze źródeł pozabudżetowych, dofinansowania przez ten Instytut filmów telewizyjnych;
- Systemie ułatwień bankowych dla podmiotów finansujących produkcję telewizyjną;
- Wykorzystaniu funduszy regionalnych.

2.6.2. Promocja działań proeksportowych w zakresie produkcji telewizyjnej

Cel ten będzie realizowany poprzez:

- Zapewnienie stabilnej polityki wspierającej działalność proeksportową oraz usunięcie barier w istniejących przepisach gospodarczo-podatkowych, które nie uwzględniają specyfiki audiowizualnej;
- Pierwszeństwo dla koprodukcji międzynarodowych z udziałem polskim w ubieganiu się o współfinansowanie ze środków projektowanego Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w części dotyczącej polskiego wkładu finansowego;
- Wsparcie dystrybucji, dubbingu/napisów, marketingu i promocji polskiej produkcji filmowej na festiwalach, targach i innych imprezach międzynarodowych, a zwłaszcza utworzenie „linii najwyższego uprzywilejowania” (udzielenie szczególnego wsparcia w przewidzianych ramach) w działaniach proeksportowych dla utworów już zauważonych na arenie międzynarodowej.

2.6.3. Wspieranie sektora produkcji niezależnej

Realizacja powyższego celu polega na wspieraniu procesu przekształcenia producentów niezależnych w przedsiębiorców, dysponujących potencjałem i środkami na samodzielne prace projektowo-badawcze w celu stworzenia dziennikarskiej lub artystycznej koncepcji utworu oraz na ewentualne współfinansowanie produkcji. Realizacja powyższego celu przewiduje podjęcie następujących działań:

- wprowadzenie „kodeksów dobrej praktyki” w relacjach nadawca – producent;
- rozstrzygnięcie kwestii praw majątkowych producentów;

- określenie udziału produkcji niezależnej w kwocie produkcji pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla publicznych i koncesjonowanych nadawców telewizyjnych, w tym określenie gatunków produkcji niezależnej pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla nadawcy publicznego;
- troska o zrównoważony rozwój sektora produkcji niezależnej.

„Kodeksy dobrej praktyki” w relacjach nadawca – producent określą jasne i przewidywalne ramy współpracy między nadawcami i producentami niezależnymi. Ustawa o radiofonii i telewizji powinna wprowadzić taki obowiązek i upoważnić organ regulacyjny do ustalenia wytycznych do opracowania powyższych kodeksów. W trakcie określania wytycznych organ regulacyjny przeprowadzi postępowanie konsultacyjne z zainteresowanymi stronami (w tym m.in. z organizacjami konsumenckimi). Zgodnie z tym, nadawcy powinni mieć obowiązek opracowania i przedstawienia organowi regulacyjnemu do zatwierdzenia zapisy kodeksów regulujące ich relacje z producentami we wszystkich aspektach (procedury, tryby i zasady współpracy oraz rozliczeń).

Rozstrzygnięcie kwestii praw majątkowych producentów ma zatem zakończyć praktykę przejmowania przez nadawców praw do produkcji wytworzonych przez producentów oraz umożliwić producentom niezależnym obrót prawami w celu zdobywania środków na rozwój i współfinansowanie produkcji. W tym celu, przewidywany jest podział praw i płynących stąd przychodów w drodze negocjacji handlowych między stronami (patrz kodeksy dobrej praktyki), zwłaszcza w przypadku wkładu finansowego producenta. W wyniku przyjętych rozwiązań zaniknąć ma każdorazowe przejmowanie pełni praw przez nadawców, chyba, że przejęcie to odbędzie się w drodze zakupu praw wycenianych dla każdej kategorii z osobna i negocjowanych indywidualnie dla każdego rodzaju audycji.

W celu ochrony polskich producentów niezależnych i stymulowania wartości rynkowej, którą wytwarzają oraz wzmocnienia popytu na ich produkty doprecyzowany zostanie art. 15 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji mówiący o procentowym udziale w czasie nadawania audycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim. W ramach 33% udziału tychże audycji w czasie nadawania, 50% będzie obejmować audycje wytworzone przez producentów niezależnych, przy czym połowa z nich powinna być wytworzona w okresie 5 lat przed rozpowszechnianiem w programie. Jeśli chodzi o telewizyjnego nadawcę publicznego, „kwota” będzie dotyczyć pozycji programowych o trwałej wartości (gatunki fabularne, artystyczne, oświatowe, dokument, itp.), możliwych do wielokrotnego wykorzystania (tzw. *stock programmes*) z wyłączeniem innych pozycji (tzw. *flow programmes*) o doraźnym znaczeniu i wartości.

W przypadku stwierdzenia niewykonania kwoty w danym roku przewiduje się ustawowy obowiązek nadrobienia „deficytu” w następnym roku obliczeniowym.

Organ regulacyjny zawrze w rozporządzeniu sposób prowadzenia przez nadawców ewidencji czasu nadawania, czas przechowywania ewidencji oraz zakres informacji w niej zawarty, a w przypadku Telewizji Polskiej – dodatkowo ewidencję gatunków objętych kwotą. Organ ten będzie też miał ustawowo zagwarantowane prawo do weryfikacji pozyskiwanych od nadawców danych w zakresie polskiej produkcji niezależnej, w tym produkcji nowej.

Istotne jest wspieranie decentralizacji centrów kreacji i produkcji. W trosce o ich zrównoważony rozwój na terytorium całego kraju, pożądanym jest zwiększenie produkcji niezależnej wytwarzanej poza województwem mazowieckim.

2.6.4. Promocja dzieł telewizyjnych pierwotnie wytworzonych w języku polskim

Promocja dzieł telewizyjnych pierwotnie wytworzonych w języku polskim przybierze postać:

- Wprowadzenia w art. 15 ust. 1 u.r.t., mówiącym o konieczności przeznaczania co najmniej 33% kwartalnego czasu nadawania programu na audycje wytworzone pierwotnie w języku polskim, obowiązku nadawania określonego odsetka tej produkcji (np. 30%) w godz. 17.00 – 23.00.
- Określenia udziału produkcji niezależnej w kwocie produkcji pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla publicznych i koncesjonowanych nadawców telewizyjnych, w tym określenie gatunków produkcji niezależnej pierwotnie wytworzonej w języku polskim dla nadawcy publicznego.

2.6.5. Wykorzystanie nowych technologii jako nośnika informacji i wartości o charakterze kulturalnym

Rozwiązaniem idącym w tym kierunku jest:

- postępująca cyfryzacja zasobów archiwalnych polskiej produkcji telewizyjnej i filmowej;
- „polonizacja” zawartości Internetu przez wspieranie polskiej produkcji multimedialnej.

2.7. Radiofonia i telewizja publiczna

2.7.1. Przywrócenie nadawcom publicznym zdolności do właściwego wykonywania ich zadań wymaga przede wszystkim:

- 1) Stworzenia systemu bardziej precyzyjnego określania i rozliczania misji programowej („licencja programowa”).
- 2) Stworzenia trybu i procedury określania „kontraktu służby publicznej”, co powinno m.in. rozstrzygnąć kwestię zakresu pomocy publicznej.
- 3) Zreformowania systemu zarządzania.
- 4) Zapewnienia im odpowiedniego i pewnego finansowania ze środków publicznych, przejrzystości gospodarki finansowej oraz zmniejszenia uzależnienia od reklamy.

2.7.2. Forma prawna, system zarządzania i struktura instytucjonalna nadawców publicznych

Status spółek prawa handlowego rodzi szereg niedogodności dla nadawców publicznych. Należy zatem poszukiwać możliwości jego modyfikacji (np. przez nadanie im statusu spółek pożytku publicznego) lub zmiany (instytucja kultury lub fundacja), m.in. w celu zapewnienia większej dyscypliny w zakresie realizacji zadań misyjnych oraz rozliczania

środków publicznych oraz zapewnienia im bardziej korzystnych warunków finansowych – jednak pod warunkiem ochrony ich niezależności.

Pożądaną wydają się zmiany systemu zarządzania. Dotychczasowe doświadczenia oraz niemal powszechna praktyka w europejskich radiofoniach i telewizjach publicznych wskazują, że możliwe jest rozważenie wprowadzenia 1-osobowego zarządu. W takim przypadku, należy wzmocnić kompetencje Rady Nadzorczej nad tym 1-osobowym zarządem. Liczebność rad nadzorczych mogłaby zostać zmniejszona do 5 osób (wymagałoby to zmiany art. 27 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji).

Alternatywą do wprowadzenia jednoosobowego zarządu jest umocnienie roli i odpowiedzialności prezesa wobec członków zarządu oraz przyporządkowanie części kompetencji zarządu jego prezesowi. W tym kontekście powinno być rozważone zmniejszenie liczby członków rad nadzorczych. Dodatkowo, rozważenia wymaga niezbędny zakres uprawnień regulatorów i właściciela spółek publicznych, koniecznych do ich skutecznego funkcjonowania i kontroli.

Rady Programowe przy spółkach lub oddziałach spółek publicznej radiofonii i telewizji zostaną zlikwidowane. W to miejsce powołana zostanie Rada Programowa, działająca jako ciało doradcze organu regulacyjnego w sprawach działalności programowej, złożona z osób rekomendowanych przez środowiska i stowarzyszenia dziennikarskie i twórcze, organizacje pozarządowe i instytucje kultury oraz reprezentacje widzów i słuchaczy. Rada powinna być reprezentatywna dla tych środowisk, których przedstawiciele w niej zasiadają. Rada będzie opiniowała projekty licencji programowych dla poszczególnych nadawców, jak również formułowała oceny wywiązywania się przez nadawców z ich obowiązków programowych określonych w licencjach programowych. Ocenę wykonania licencji programowych Rada powinna wydawać po zapoznaniu się z wynikami badań oglądalności i słuchalności.

W efekcie dyskusji, toczącej się m.in. w samym radiu publicznym na temat najlepszych rozwiązań programowych, instytucjonalnych i finansowych, przedstawiano poniżej wariantowe rozwiązania, które szczegółowo opisane zostały w rozdziale 2.7.

Wariant 1 (stan obecny)

W skład publicznej radiofonii wchodzi:

- 1) Polskie Radio S.A.:
 - cztery programy ogólnopolskie,
 - Radio Polonia,
 - Radio Parlament,
 - jednostki artystyczne Polskiego Radia: orkiestry i chór.
- 2) 17 spółek radiofonii regionalnej

Wariant 2 (połączenie spółek regionalnych w jeden organizm)

W skład publicznej radiofonii wchodzi:

- Polskie Radio S.A. (jak wyżej)
- Polskie Radio Regionalne S.A.

Wariant 3 (scalenie radia publicznego)

W skład Polskiego Radia S.A. wchodzi:

- cztery programy ogólnopolskie,
- 17 rozgłośni regionalnych (na prawach zakładów lub oddziałów terenowych),
- Radio Polonia,
- Radio Parlament,
- jednostki artystyczne Polskiego Radia: orkiestry i chór.

W przypadku wariantu 2 i 3 organ regulacyjny określi w kontrakcie służby publicznej kwoty wpływów abonamentowych przyznanych poszczególnym rozgłoszom regionalnym wchodzącym w skład odpowiednio Polskiego Radia lub Polskiego Radia Regionalnego.

Zmiany technologiczne wymagają redefiniowania służby publicznej pełnionej przez media elektroniczne i sposobu jej realizacji. Coraz wyraźniejsza staje się potrzeba stworzenia nowych programowych i technicznych form pełnienia służby publicznej, wykorzystujących Internet i inne nowe technologie

2.7.3. Licencja programowa i „skwitowanie programowe”

Wprowadzenie „licencji programowych” odnośnie określania misji nadawców publicznych, służy skonkretyzowaniu ich zadań programowych, określonych w art. 1 i 21-25 u.r.t., tak by możliwe było:

- sformułowanie kryteriów oceny sposobu realizacji ich obowiązków programowych;
- oraz rozliczenie środków publicznych przeznaczonych na finansowanie nadawców publicznych.

W licencjach programowych określone zostaną szczegółowo 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 publiczną.

Polityka państwa zmierzać będzie do określenia obowiązków programowych nadawców publicznych nie tylko w odniesieniu do tradycyjnych form programu i jego rozpowszechniania, ale także w dziedzinie nowych technologii.

Licencje programowe, przyjmowane na podstawie projektu opracowanego przez nadawcę i we współpracy z nim, w sposób wymierny określać będą zadania nadawców publicznych. Wykonanie licencji podlegać będzie ocenie organu regulacyjnego. Opinię w tej sprawie wydawać będzie rada programowa przy organie regulacyjnym. O stopniu wykonania licencji programowej informować będzie organ regulacyjny w dorocznej „Informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w Polsce”. Pozytywna ocena organu regulacyjnego będzie jedną z podstaw do udzielenia absolutorium radzie nadzorczej i zarządowi przez walne zgromadzenie, jako dodatkowe kryterium obok oceny legalności i efektywności ekonomicznej działania tych organów.

Zarówno tryb opracowania licencji, jak i zmiany w sposobie finansowania nadawców publicznych oraz roczny cykl rozliczania wykonania warunków licencji sprzyjać będzie wzmocnieniu nadzoru nad działalnością spółek radiofonii i telewizji publicznej. Umożliwi też wprowadzenia bezpośredniej zależności pomiędzy pozytywnym rozliczeniem organów spółek z ich działalności a realizacją powinności mediów publicznych (tzw. skwitowanie programowe).

2.7.4. Kontrakt służby publicznej

Szeroko rozumiane zadania nadawcy publicznego oraz zapewnienie warunków organizacyjno-finansowych dla ich realizacji określać będzie 4-letnia umowa (dalej zwana „kontraktem służby publicznej”) pomiędzy organem regulacyjnym a nadawcą. Obowiązki, określone w kontrakcie, będą uszczegółowieniem zadań, określonych w ustawie o radiofonii i telewizji. Integralną część kontraktów stanowią będą licencje programowe.

Zakres zadań dotyczących świadczenia usług o charakterze powszechnym mógłby – pod warunkiem uzyskania bardziej wyraźnego upoważnienia ustawowego – obejmować usługi, które nie są “programami” w tradycyjnym rozumieniu, takie jak internetowe serwisy informacyjne lub inne służące zaspokajaniu demokratycznych, socjalnych i kulturowych potrzeb społeczeństwa.

Kontrakt podpisuje kierownictwo nadawcy publicznego na podstawie upoważnienia ze strony organu nadzorczego oraz organ regulacyjny, działający w porozumieniu z ministrami właściwymi w sprawie polityki audiowizualnej, Skarbu Państwa i finansów.

Kontrakt podpisywany jest na 4 lata. Może on podlegać renegotjacji na wniosek nadawcy lub organu regulacyjnego bez zmiany terminu jego ważności. Podpisanie kontraktu nie wiąże się z dodatkowymi opłatami.

Ocena realizacji kontraktu przez organ regulacyjny, przekazywana jest radom nadzorczym oraz walnemu zgromadzeniu nadawców publicznych i stanowi - wraz z oceną wykonania licencji programowych, a także legalności i efektywności ekonomicznej działania organów spółki - podstawę do udzielenia radzie nadzorczej i zarządowi absolutorium przez walne zgromadzenie spółki.

2.7.5. Zasady finansowania nadawców publicznych

Nadawcy publiczni finansowani będą z:

- 1) Opłat abonamentowych i ich pochodnych;
- 2) Przychodów własnych nadawców:
 - a) przychody z reklamy i sponsoringu,
 - b) przychody z obrotu prawami do audycji,
 - c) inne;
- 3) Dotacji budżetowych.

Niektóre obszary aktywności radiofonii i telewizji publicznej powinny być finansowane lub współfinansowane z budżetu państwa. Koszty powinny być pokrywane odpowiednio przez podmioty odpowiedzialne za poszczególne sfery działalności państwa. Przewiduje się w przyszłości, iż środki budżetu państwa powinny być przeznaczone na:

- 1) Transmisje (bezpośrednie i opóźnione w czasie) obrad parlamentu, np. w TVP3;
- 2) Tworzenie i rozpowszechnianie w programach audycji oświatowych dla szkół, placówek oświatowo-wychowawczych oraz szkół wyższych;
- 3) Rekompensatę przychodów abonamentowych utraconych przez nadawców publicznych w wyniku decyzji Państwa o zwolnieniu niektórych kategorii odbiorców z płacenia abonamentu;

Kontrakt służby publicznej i licencje programowe określać będą m.in. poziom kosztów i przychodów związanych z realizacją zadań mediów publicznych oraz główne zadania programowe i inwestycyjne. W kontrakcie – w miarę potrzeby – może zostać zawarty obowiązek nadawcy publicznego przygotowania i wdrożenia planu restrukturyzacji lub naprawczego w sytuacji trudności finansowych. Wprowadzenie powyższych umów i powiązanie realizacji zadań w nich zawartych z uzyskaniem przez zarząd absolutorium, stworzy warunki dla właściwej kontroli efektywności ekonomicznej nadawców publicznych oraz sposobu i celowości wydatkowania środków publicznych.

Ograniczenie przychodów z reklamy i sponsoringu nadawców publicznych

W celu uniezależnienia radia i telewizji publicznej od reklamodawców, a także wzmocnienia kulturotwórczej i edukacyjnej roli mediów publicznych należy rozważyć wprowadzenie systemu stopniowego ograniczania reklam w tych mediach. Działanie to może być realizowane tylko pod warunkiem zrekompensowania spółkom utraconych w ten sposób wpływów, bez konieczności ograniczania ich działalności programowej. Ograniczenia działalności reklamowej nadawców publicznych mogłyby obejmować na przykład:

- Niższy niż w przypadku nadawców prywatnych udział reklam w czasie antenowym;
- Ograniczenia jakościowe (np. zakaz emitowania reklamy i promocji piwa przez cały czas nadawania programu, a także sponsorowania audycji przez producentów i dystrybutorów napojów zawierających do 18% alkoholu);
- Zakaz nadawania reklam w pewnych porach dnia lub w wybrane dni;
- Ograniczenie czasu trwania bloku reklamowego;
- Zakaz sztucznego dzielenia pozycji programowych w celu emitowania reklam (zgodnie z ustawowym wymogiem integralności przekazu).

Przed wprowadzeniem ograniczeń w emisji przekazów komercyjnych należy oszacować wielkość ubytku w przychodach własnych nadawców publicznych w wyniku wprowadzenia ograniczeń. W przeciwnym razie zagrożona zostanie zdolność nadawców publicznych do wykonywania nałożonych na nich obowiązków. Kwota dotacji budżetowych, wpływów abonamentowych oraz planowanych przychodów własnych nadawców publicznych nie może przekroczyć ich planowanych kosztów wynikających z realizacji podpisanych kontraktów służby publicznej oraz licencji programowych.

2.7.6. Zmiany w prawie polskim sprzyjające realizacji zadań przez radiofonię i telewizję publiczną

Poniżej przedstawiono dalsze propozycje zmian prawnych pozwalających na lepszą działalność nadawców publicznych:

- 1) Zmiana Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177): wyłączenie spod rygoru trybu postępowania o zamówienie publiczne produkcji programowej.
- 2) Zmiana ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535): objęcie 7% stawką VAT przychodów abonamentowych nadawców publicznych.
- 3) Zmiana Ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. 1983 nr 38 poz. 173 z późn. zmianami): uregulowanie statusu zbiorów programowych wyprodukowanych przed 1994 r. przez PP „Polskie Radio” i następnie p.j.o. „Polskie Radio i Telewizja” w taki sposób, by prawa majątkowe do nich przejęły jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Zasady udostępniania zbiorów innym nadawcom określi organ regulacyjny w drodze rozporządzenia.
- 4) Uelastycznienie prawa pracy w zakresie zatrudnienia na czas określony.
- 5) Wprowadzenie do ustawy o radiofonii i telewizji przepisu zmieniającego katalog zwolnień przedmiotowych od podatku dochodowego od osób prawnych, zawarty w art. 17 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 54, poz. 654 z 2000 r. z póź. zm.), wskazując iż dochody spółek publicznej radiofonii i telewizji przeznaczane na realizację misji publicznej, w rozumieniu obecnego art. 21 u.r.t., byłyby zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych

2.8. Organ regulacyjny w zakresie mediów elektronicznych

2.8.1. KRRiT w świetle przepisów konstytucyjnych i ustawowych

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powstała jako niezależny organ regulacyjny. Posiada ona umocowanie w Konstytucji RP (art. 213), a jej rolę i zadania określa ustawa o radiofonii i telewizji (Rozdział 2, w szczególności art. 5 i 6).

Organ ten powstał zgodnie z wzorem istniejącym w niemal wszystkich demokratycznych krajach europejskich i jako taki stanowi ważny element ładu medialnego, a także pełni przewidzianą dla siebie rolę w zakresie współpracy międzynarodowej na forum organów regulacyjnych sektora audiowizualnego.

Istniejący w Polsce porządek prawny w dziedzinie radiofonii i telewizji ujawnił swoje braki m.in. gdy Najwyższa Izba Kontroli oraz wyroki sądów administracyjnych wskazywały na brak dostatecznie wyraźnych ustawowych delegacji do wypełniania przez KRRiT swoich obowiązków w zakresie nadzoru ładu medialnego. Chodzi między innymi o określanie w koncesjach wymogów programowych oraz kontrolę struktury właścicielskiej.

Obowiązki KRRiT w zakresie określania koncesyjnych wymogów programowych

Określanie koncesyjnych wymogów programowych należy do stałej praktyki organów regulacyjnych w Europie i ma głębokie uzasadnienie w obecnym ładzie prawnym. Ponieważ jednak ustawa o radiofonii i telewizji w jej obecnym kształcie nie daje organowi regulacyjnemu wyraźnej (*in expressis verbis*) delegacji ustawowej do umieszczania w koncesjach warunków programowych oraz w celu wyraźnego wypełnienia możliwości przewidzianej w art. 48 ust. 1 oraz art. 51 ust. 2 pkt. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, należy doprecyzować w tym zakresie art. 37 u.r.t.

Obowiązki KRRiT w zakresie regulacji stosunków właścicielskich

Także obowiązki KRRiT w tym zakresie mają pełne uzasadnienie w obecnym ładzie prawnym. Istnieje zatem potrzeba doprecyzowania kompetencji ustawowych KRRiT w tej dziedzinie.

2.8.2. Pożądany kształt i rola organu regulacyjnego w dziedzinie mediów elektronicznych w świetle konwergencji technologicznej

Cyfryzacja i konwergencja technologiczna wywiera silny wpływ na porządek regulacyjny i model regulacji mediów elektronicznych, który podąża w stronę regulacji poziomej zarówno infrastruktury mediów elektronicznych, jak i zawartości audiowizualnej tychże mediów niezależnie od platformy przenoszenia treści (techniczna neutralność regulacji) oraz stopniowalnej regulacji zawartości, a także do coraz większego udziału samo- i współregulacji w odniesieniu do nowych technologii.

O postępującej integracji i współzależności obu dziedzin świadczy dodatkowo ustawa Prawo telekomunikacyjne, wymagająca ścisłej współpracy między KRRiT i URTiP w różnych aspektach funkcjonowania radiofonii i telewizji cyfrowej, jak również historia tworzenia strategii wprowadzania radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce, gdy okazało się, że jej opracowanie jest niemożliwe bez połączenia wysiłków obu tych instytucji regulacyjnych.

W wielu krajach doszło już do połączenia organów regulacyjnych telekomunikacji oraz radiofonii i telewizji.

Istnieje potrzeba dokonania tego również w Polsce.

Zintegrowany organ regulacyjny skupi wszystkie zadania w dziedzinie mediów elektronicznych, co w praktyce oznacza połączenie KRRiT z URTiP oraz utworzenie nowego organu ze wszystkimi kompetencjami i obowiązkami połączonych organów, podlegającego zarówno ustawie Prawo telekomunikacyjne jak i ustawie o radiofonii i telewizji oraz innych, określających zadania obu organów. Ponadto, nowy organ będzie wyposażony w określone kompetencje w zakresie ochrony konkurencji w dziedzinie mediów elektronicznych.

Zakres obowiązków zintegrowanego regulatora obejmie m.in.:

- Projektowanie i realizowanie klarownej i spójnej polityki opartej na zintegrowanym, poziomym podejściu do regulacji w zakresie mediów elektronicznych oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej;

- Politykę koncesyjną (w tym wymogi programowe określone w koncesji) mającą na celu promowanie strukturalnego pluralizmu rynku mediów elektronicznych, pluralizmu źródeł informacji i programu
- Kontrolę nadawców;
- Zapewnienie różnorodnej oferty i jakości usług sektora telekomunikacyjnego i mediów audiowizualnych;
- Gospodarkę częstotliwościową (planowanie i przydział częstotliwości, nadzór);
- Ochronę skutecznej konkurencji rynku mediów elektronicznych (w zakresie kompetencji przejętych od UOKiK);
- Ochronę interesów i potrzeb odbiorców.

Należy zachować umocowanie organu regulacyjnego w Konstytucji. Działająca przy nim Rada Programowa będzie między innymi oceniać wykonanie licencji programowych przez nadawców publicznych i wydawać w tej sprawie opinię stanowiącą jedną z podstaw do udzielenia absolutorium radzie nadzorczej i zarządowi przez walne zgromadzenie.

Można przewidzieć następujące warianty w zakresie struktury nowego zintegrowanego organu regulacyjnego:

1) Organ wieloosobowy (zgodnie z najczęściej w wielu krajach występującą formułą takiego organu), w postaci rady składającej się z 5-9 członków, osób o specjalistycznych kwalifikacjach w dziedzinie prawa, ekonomii, radiofonii i telewizji, telekomunikacji, nowych technologii, kultury oraz praw człowieka, najlepiej wyłanianych w drodze konkursu,

W tym przypadku, przewodniczący rady byłby wybierany przez jej członków, a decyzje rady podejmowane byłyby w sposób kolegialny na publicznych posiedzeniach plenarnych, co nie wyklucza upoważnienia przewodniczącego, jednego z członków lub struktur aparatu wykonawczego do podejmowania licznych decyzji administracyjnych o charakterze technicznym. Przewodniczący rady z urzędu pełniłby rolę organu administracyjnego oraz przewodniczył dwóm komisjom, z których jedna byłaby odpowiedzialna za realizację polityki regulacyjnej i przygotowywanie decyzji rady w zakresie działalności mediów elektronicznych oraz usług Społeczeństwa Informacyjnego (teleinformatycznych), a druga – za regulację sieci i usług komunikacji elektronicznej (w tym w zakresie radiofonii i telewizji).

2) Organ jednoosobowy (Prezes jako organ koncesyjny, administracyjny i regulacyjny w dziedzinach podlegających ustawie o radiofonii i telewizji oraz ustawie Prawo Telekomunikacyjne).

3) Organ jednoosobowy, współpracujący z radą ds. radiofonii i telewizji, zachowującą kompetencje i zdolność podejmowania decyzji w zakresie przyznawania koncesji i nadzoru nadawców oraz niektóre obecne kompetencje KRRiT w odniesieniu do nadawców publicznych.

Proponowane finansowanie zintegrowanego regulatora będzie pochodziło z opłat za obsługę administracyjną pobieraną od podmiotów rynkowych oraz dofinansowania z budżetu, wyrównującego ewentualne niedobory wynikające z poziomu opłat administracyjnych w danym roku.

Na okres przejściowy, to znaczy do czasu powstania nowego zintegrowanego organu regulacyjnego przewiduje się zacieśnienie współpracy KRRiT oraz URTiP między innymi poprzez:

- powołanie zespołów tematycznych złożonych z przedstawicieli obu organów regulacyjnych w zależności od zakresu tematyki;
- powołanie interdyscyplinarnego zespołu złożonego z przedstawicieli KRRiT, URTiP i UOKiK w celu wypracowywania wspólnych decyzji i wspólnej polityki w zakresach tego wymagających.

2.9. Promocja bezpiecznego korzystania z Internetu: samoregulacja dostawców treści i usług internetowych w celu ochrony małoletnich i godności ludzkiej w Internecie

Wraz z masowym upowszechnianiem dostępu do Internetu coraz powszechniejsza staje się świadomość m.in. zagrożeń wynikających z nadużywania wolności w Internecie. Obowiązkiem Państwa jest z jednej strony zapewnienie ścigania i karania dokonanych już przestępstw internetowych przez właściwe organy, a z drugiej strony tworzenie warunków i wspieranie oddolnych inicjatyw w zakresie niedopuszczania do umieszczania w Internecie treści nielegalnych i szkodliwych. Nie oznacza to objęcia Internetu takim samym systemem regulacji i nadzoru, jak programów radiowo-telewizyjnych. Promocja bezpiecznego Internetu ze strony Państwa będzie uwzględniać ponadnarodową naturę tego medium oraz konieczność znalezienia równowagi między swobodnym przepływem informacji w Internecie a ochroną godności ludzkiej, w szczególności osób małoletnich (pornografia dziecięca, pedofilia, szerzenie nienawiści rasowej, narodowej czy religijnej itp.) Podejście to jest zgodne z planem działania Rady Europejskiej w zakresie bezpiecznego korzystania z Internetu, którego przeniesienie na grunt polski wydaje się w związku z tym rozwiązaniem celowym. Plan ten obejmuje cztery główne kierunki:

- Tworzenie bezpiecznego otoczenia poprzez samo- i współregulację dostawców treści i usług;
- Rozwój systemów filtrowania i ratingu (oceny);
- Popieranie działań uświadamiających;
- Działania wspierające.

Samoregulacja dostawców treści i usług będzie obejmowała następujące działania:

- Ustanawianie i finansowanie przez operatorów, dostawców treści i usług oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za zawartość tzw. *hotlines* czyli form telefonicznego zgłaszania wykrytych szkodliwych lub nielegalnych treści oraz przekazywanie tego typu informacji do kraju pochodzenia zawartości, a także promocja tego rozwiązania wśród użytkowników oraz współpraca z prokuraturą;
- Tworzenie kodeksów dobrej praktyki oraz nadzór nad ich przestrzeganiem.

Samoregulacja może być uzupełniona o współregulację czyli samoregulację w ramach prawnych stworzonych przez Państwo, ewentualnie z udziałem specjalnie stworzonego bądź już istniejącego organu.

Przewidywana rola organu w tej dziedzinie:

- Współpraca z operatorami i dostawcami treści i usług;
- Nadzór nad realizacją ich prawnego obowiązku organizowania się i wypracowania odpowiednich kodeksów, kryteriów i sposobów ochrony małoletnich i godności ludzkiej w Internecie;
- Udział w zaprojektowaniu systemu rozpatrywania skarg na zawartość Internetu;
- Wymierzanie sankcji za nieprzestrzeganie wymogów prawa oraz zobowiązań określonych w drodze samoregulacji;
- Określanie formalnych ram postępowania i przepisów tam, gdzie samoregulacja okaże się nieskuteczna.

Państwo zobowiązuje się do:

- Ścigania i karania nielegalnej zawartości,
- Współpracy z *hotlines*,
- Wspierania samoregulacji i inicjowania współregulacji
- Podejmowania działań w przypadku, kiedy samoregulacja dostawców treści i usług okaże się niewystarczająca.

Rozwój systemów filtrowania i ratingu (oceny) będzie realizowany przez dostawców usług i zawartości oraz przez samych użytkowników poprzez:

- Popularyzację oraz promowanie instalowania na komputerach użytkowników oprogramowania filtrującego umożliwiającego unikanie niepożądanych treści (na życzenie wśród użytkowników prywatnych, co umożliwi nadzór rodzicielski w domach prywatnych oraz obowiązkowo w szkołach otrzymujących wsparcie finansowe ze strony Państwa). Rozwiązanie to umożliwia poszanowanie różnych form wrażliwości rodzinnej i narodowej bez szkody dla wolnego obiegu informacji;
- Oznaczanie (w ramach samo- i współregulacji) pewnych stron, czatów i dyskusji internetowych jako niewskazanych dla określonych grup dzieci i młodzieży;
- Włączenie się w rozwój międzynarodowego systemu oceny i filtrowania zawartości;
- Uczestnictwo w wypracowywaniu międzynarodowych i międzykulturowych porozumień w zakresie kryteriów oceny zawartości i filtrowania przez nich treści na podstawie wytycznych opracowanych w porozumieniu środowisk internetowych z organami regulacyjnymi.

Popieranie działań uświadamiających będzie polegać na inicjowaniu i promowaniu przez Państwo ogólnokrajowych oraz nakierowanych na konkretne grupy odbiorców kampanii informacyjno-uświadamiających promujących odpowiedzialny sposób korzystania z Internetu oparty na kształtowaniu umiejętności świadomego i krytycznego pozyskiwania informacji oraz selekcji źródeł tych informacji.

Działania wspierające będą polegały na wspieraniu w różnym stopniu i zakresie (według potrzeb i w miarę rozwoju sytuacji) działań prowadzonych przez operatorów oraz dostawców treści i usług.

ZAŁĄCZNIK B. KRÓTKI OPIS POLSKIEGO RYNKU RADIA I TELEWIZJI

Przesłanki do opracowania niniejszego projektu wywiedziono z analizy sytuacji w polskich mediach elektronicznych. Według stanu na wrzesień 2004 r., polscy nadawcy telewizyjni emitują w sumie 15 programów naziemnych, 28 satelitarnych i 199 kablowych. Nadawcy radiowi – 233 naziemne i 4 kablowe. Istnieją w dodatku 2 cyfrowe platformy satelitarne, oferujące programy polskich nadawców (28), polskojęzyczne wersje programów zagranicznych (w sumie z polskimi około 57 programów satelitarnych w języku polskim) oraz kilkaset programów zagranicznych w językach oryginalnych. Istnieje także około 620 operatorów kablowych (w sumie ok. 800 sieci docierających do 4,5 mln gospodarstw domowych), udostępniających szeroką ofertę programową. Dzięki temu Polska stanowi trzeci co do wielkości rynek telewizji kablowej w UE (po Niemczech i Holandii).

Rozpoczął się już proces cyfryzacji telewizji. Cyfrowe platformy satelitarne Cyfra + i Cyfrowy POLSAT mają odpowiednio 690 000 i 400 000 abonentów. TVP S.A. uruchomiła dwa naziemne multipleksy cyfrowe. Ponadto, TP Emitel prowadzi eksperymentalne nadawanie w Warszawie i Wrocławiu, a INFO-TV-FM w Leżajsku. Także sieć kablowa Aster dostarcza telewizję cyfrową.

Mnożą się usługi dodane i interaktywne. TVP S.A. od kilku lat realizuje prace badawczo-rozwojowe nad uruchomieniem serwisu telewizji interaktywnej. Pojawiła się „telewizja mobilna” – serwis informacyjny dla użytkowników telefonów komórkowych. Nadawcy powszechnie wykorzystują Internet, albo w celu wspomaganie i promowania własnej produkcji programowej, albo jako samodzielny kanał przekazu (dodatkowa działalność programowa), bądź wreszcie jako kanał przekazu radiowego i telewizyjnego. W Internecie można znaleźć kilkanaście polskich programów radiowych i dwa telewizyjne. Dostęp do Internetu ma około 3 mln gospodarstw domowych, ale korzysta z Internetu około 25% ludności. Telefony komórkowe ma 61% ludności. Rozwija się i rośnie nowy sektor gospodarki elektronicznej.

Do szeroko rozumianego sektora radiofonii i telewizji należy zaliczyć także producentów niezależnych i współpracujące z nimi osoby, liczne osoby współpracujące z nadawcami i świadczące usługi albo w programie, albo w procesie produkcji programu, producentów sprzętu studyjnego oraz odbiorczego, handel sprzętem, sieci przesyłowe, itp.

Można wyróżnić kilka podstawowych mechanizmów i sił napędowych zmian zachodzących na polskim rynku mediów elektronicznych:

- Postęp techniczny (cyfryzacja, konwergencja, multimedia)
- Zmiany rynkowe
- Inwestorzy zagraniczni
- Polityka publiczna.

Postęp techniczny uwidacznia się m.in. w postępującym procesie cyfryzacji mediów elektronicznych. Do jego konsekwencji można zaliczyć powstawanie alternatywnych sieci dystrybucji sygnału radiowego i telewizyjnego. Szacuje się, że do 2006 r. 1,5 mln gospodarstw domowych będzie miało dostęp do sieci szerokopasmowych. Już obecnie TP S.A. uruchomiła usługę ADSL „Neostrada”, z której korzysta 0,75 mln abonentów. TP S.A. planuje też uruchomić usługi telewizyjne dostarczane systemem ADSL.

Z kolei więksi operatorzy kablowi modernizują swoje sieci by stać się operatorami sieci szerokopasmowych, oferującymi tzw. *Triple Play* (TV, telefonia, Internet w kablu), czyli – obok programów telewizyjnych – także usługi telefoniczne oraz dostęp do Internetu. W tej roli niektórzy operatorzy angażują się także w zestawianie programów telewizyjnych, bądź w ogóle w działalność telewizyjną, łącząc w obrębie jednego przedsiębiorstwa działalność programową, nadawczą i dystrybucyjną, realizowaną za pośrednictwem sieci kablowych.

Zmiany rynkowe obejmują z jednej strony zmiany struktury własnościowej w polskich mediach elektronicznych (najczęściej wyrażające się konsolidacją poszczególnych sektorów rynku) oraz zmiany w ofercie programów i usług, zgodnie z logiką rynkową.

Jeżeli idzie o zmiany struktury własnościowej, w radiu można obserwować proces konsolidacji, polegającej np. na tym, że RMF FM i Radio ZET wykupują mniejszych konkurentów (wykup i zmiana charakteru Radiostacji przez Radio ZET) i tworzą nowe sieci (stworzenie przez RMF FM programu RMF Classic oraz próby tworzenia sieci RMF Maxxx), by wykorzystać w pełni potencjał organizacyjny, techniczny i zasoby ludzkie, a jednocześnie ograniczać rozwój konkurencji. Obserwuje się też dalsze zakupy i umowy franszizowe grup tworzących sieci radiowe, co osłabia pozycję samodzielnie działających nadawców lokalnych na lokalnych rynkach reklamowych.

W telewizji proces konsolidacji nadawców koncesjonowanych jest już praktycznie dokonany na obecnym etapie rozwoju rynku: TVN i POLSAT wchłonęły lub podporządkowały sobie całą naziemną telewizję koncesjonowaną.

Efekt tych procesów ilustruje poniższa tabela.

Tabela B.1. Liczba i kategorie naziemnych i satelitarnych nadawców koncesjonowanych w Polsce

Kategorie nadawców	Udzielone koncesje					
	Ogółem		Telewizyjne		Radiowe	
	liczba	udział %	liczba	udział %	liczba	udział %
Nadawcy o zasięgu ogólnokrajowym	5	1,9	2	4,4	3	1,4
Nadawcy o zasięgu ponadregionalnym	5	1,9	2	4,4	3	1,4
Sieci regionalne i lokalne	86	33,0	7	15,6	79	36,6
Nadawcy lokalni i regionalni	132	50,6	1	2,2	131	60,6
Nadawcy satelitarni	33	12,6	33	73,3	0	0,0
Razem	261	100,0	45	100,0	216	100,0

Źródło: Departament Koncesyjny KRRiT (wg stanu na dzień 8.XI.2004 r.)

Platformy satelitarne – Cyfra+ oraz Cyfrowy POLSAT – osiągnęły pewną stabilizację po fuzji Cyfry+ z Wizją TV, jakkolwiek trudno przewidzieć, czy w długim terminie nie nastąpią tu dalsze zmiany. Powoli postępuje też konsolidacja sieci kablowych.

Jak wynika z Tabeli B.1., ze względu na ograniczone zasoby wolnych częstotliwości i kanałów telewizyjnych oraz brak kapitału inwestycyjnego, ogólnokrajowy i ponadregionalny rynek telewizji koncesjonowanej od początku istnienia charakteryzuje wysoki stopień

koncentracji o wszelkich cechach oligopolu. Gdyby nie obecność telewizji publicznej, jakakolwiek zmiana *in minus* wiązałaby się z powstaniem duopolu.

W radiofonii koncesjonowanej liczba podmiotów jest wyraźnie większa niż na rynku telewizji naziemnej, jednak ich niezależność jest ograniczana w wyniku koncentracji kapitałowej oraz przyjmowania przez lokalnych nadawców działających w oparciu o silną markę grup kapitałowych, *know how* dla tworzenia programu wraz z formatami muzycznymi.

Ilustruje to poniższe zestawienie, porównujące sytuację sprzed i po procesie ponownego udzielania koncesji:

- ZPR S.A. skupiały 12 podmiotów posiadających 12 koncesji. Obecnie mają udziały bezpośrednie i pośrednie w 9 podmiotach posiadających 28 koncesji.
- AGORA S.A. była udziałowcem bezpośrednim i pośrednim w 16 podmiotach posiadających 17 koncesji. Obecnie skupia 20 podmiotów posiadających 27 koncesji.
- Multimedia Sp. z o.o. posiadały udziały bezpośrednie i pośrednie w 4 podmiotach realizujących 4 koncesje. Aktualnie, posiadają udziały bezpośrednie i symboliczne pośrednie w 6 podmiotach posiadających 6 koncesji.
- Ad.point Sp. z o.o. posiadał udziały w 2 podmiotach emitujących programy radiowe na podstawie 2 koncesji. Udziały zostały objęte w końcowym okresie obowiązywania koncesji. Obecnie, po ponownym przyznaniu koncesji ma udziały bezpośrednie i pośrednie w 7 podmiotach posiadających 13 koncesji.
- Y-Radio Sp. z o.o. posiadało udziały w 5 podmiotach realizujących 5 koncesji i obecnie jest udziałowcem w 4 podmiotach posiadających 4 koncesje.

Trzeba tu też wspomnieć o porozumieniu programowym PLUS, zrzeszającym 22 stacje nadające program o charakterze społeczno-religijnym.

Jak z powyższego wynika, aktualnie w procesie koncentracji kapitałowej bierze udział 5 inwestorów kapitałowych, skupiających ogółem 47 spółek, które posiadają 79 koncesji, co oznacza, iż 37% podmiotów, w większym lub mniejszym stopniu zintegrowanych kapitałowo, posiada 48% koncesji przyznanych lokalnym i regionalnym stacjom radiowym, bez uwzględnienia nadawców kościelnych. Natomiast, uwzględniając wszystkie koncesje przyznane nadawcom lokalnym i regionalnym, należy zauważyć, że proces koncentracji obejmuje 28% podmiotów, którym udzielono 37% wszystkich przyznanych koncesji lokalnych i regionalnych.

W wyniku tego procesu na poszczególnych większych rynkach niewiele jest stacji radiowych niezależnych, w pełni autonomicznych. Są to raczej w większości lub wyłącznie stacje związane z poszczególnymi sieciami. Pozostali samodzielni nadawcy lokalni tworzą coraz mniejszą grupę - jest ich obecnie 48. W miastach powyżej 200 tys. mieszkańców nadaje program tylko 14 samodzielnych stacji radiowych o zasięgu lokalnym (w tym dwie w Warszawie i dwie w Łodzi), natomiast zdecydowana większość (34 stacje) rozpowszechnia program na mniejszych rynkach.

Wprowadzenie do ustawy o radiofonii i telewizji nowej kategorii nadawcy społecznego, zwolnionego z opłaty koncesyjnej, nie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie i zróżnicowanie oferty programowej w radiofonii. Natomiast w telewizji satelitarnej nadawcy nie skorzystali z możliwości uznania za nadawcę społecznego ze względu na i tak niską w ich przypadku opłatę koncesyjną.

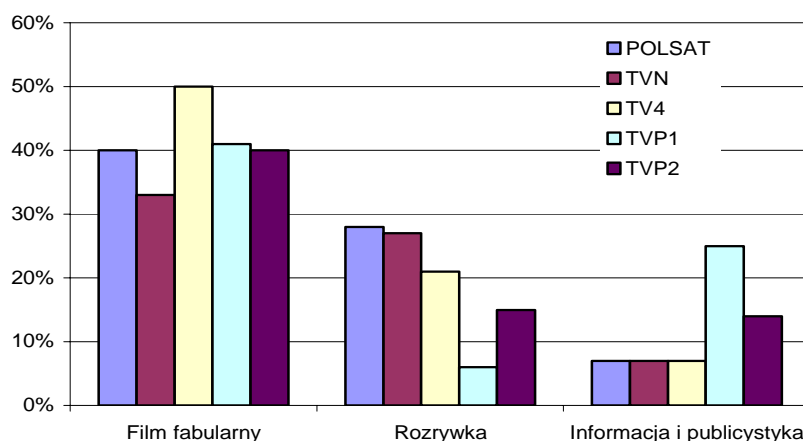
W sumie więc, trudno przewidywać inny kierunek zmian niż dalsza koncentracja. Sytuację może w pewnym stopniu zmienić wprowadzenie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej. Z drugiej strony, cyfryzacja i związane z nią zmiany rynkowe rodzą nowe możliwości koncentracji oraz tworzenia „bram cyfrowych”, utrudniających dostęp nadawców do sieci lub dostęp odbiorców do niektórych programów.

W zakresie oferty programowej odnotować można dwa główne zjawiska. Z jednej strony jest to rosnąca liczba telewizyjnych programów tematycznych¹, co jest świadectwem różnicowania oferty (należy jednak pamiętać, że jako programy satelitarne mają one zazwyczaj niewielki udział w rynku). Z drugiej strony jest to ograniczony pluralizm oferty programowej zwłaszcza koncesjonowanych nadawców naziemnych, w każdym z głównych aspektów tego pluralizmu.

Programy ogólnokrajowe nadawców publicznych cechują się wyraźnym pluralizmem wewnętrznym, obejmując znacznie szerszy wachlarz gatunków, niż w przypadku nadawców koncesjonowanych. Także regionalne programy nadawców publicznych cechują się pluralizmem wewnętrznym, choć zauważa się tu wyraźną dominację gatunków informacyjnych i publicystycznych (oraz muzyki w przypadku regionalnych spółek radiofonii publicznej), natomiast udział innych gatunków jest relatywnie mały.

Nawet jednak przy tych różnicach, zastanawiać musi fakt, że zarówno w przypadku telewizji publicznej, jak i koncesjonowanej wyraźnie preferowane są podobne gatunki programowe. Ilustruje to poniższy rysunek.

Rysunek B.1. Preferowane gatunki programowe w głównych programach telewizji publicznej i koncesjonowanej (2003 r.)



Źródło: KRRiT

Jeżeli idzie o inwestorów zagranicznych, jedyna duża zmiana, jaka nastąpiła po przystąpieniu Polski do UE i zniesieniu ograniczeń kapitałowych dla inwestorów unijnych to fakt, że kapitał francuski objął 95% kapitału Eurozet, właściciela Radia ZET. Perspektywy dalszych dużych zmian są nieznane.

Co do polityki publicznej, przejawiała się ona głównie w formie działalności legislacyjnej. Z jednej strony należy odnotować „małą” nowelizację ustawy o radiofonii i

telewizji, związana z zako nieniem procesu harmonizacji jej przepisów z wymogami unijnymi oraz istotne zmiany wprowadzone w wyniku przyjęcia ustawy o swobodzie działalności gospodarczej polegające na zobowiązaniu Przewodniczącego KRRiT do szczególowego okre slania w og szeniu o możliwości uzyskania koncesji warunków programowych jej realizacji, a także zastosowania trybu przetargowego w przypadku gdy rozstrzygnięcie postępowania koncesyjnego z udziałem stron nie jest możliwe w oparciu o kryteria zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji. Z drugiej strony istotne znaczenie ma przyjęcie nowego prawa telekomunikacyjnego, również związane z transpozycj  prawa unijnego (tzw. pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej). Otwiera to częściowo drogę do uruchomienia naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej, choć proces ten nie może prawidłowo zosta  zrealizowany bez nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji.

Wyniki analizy sytuacji w polskich mediach elektronicznych można podsumowa  w analizie SWOT w sposób następujący:

Tabela B.2. Analiza SWOT polskiego rynku mediów elektronicznych (1)

Mocne strony	Słabe strony
<ol style="list-style-type: none"> 1. Silnie rozwinięty rynek radiowo-telewizyjny. 2. Popularno� radia i telewizji jako sposobu spędzania wolnego czasu. 3. Wysokie zaufanie do mediów elektronicznych jako Źródła informacji. 4. Wysokie pokrycie kraju sygnałem analogowym sieci radiowych i telewizyjnych. 5. Duże nasycenie gospodarstw domowych analogowym sprzętem audiowizualnym. 6. Dominacja na rynku reklamy mediów elektronicznych, szczególnie telewizji. 7. Dostęp na poziomie ponad 50% gospodarstw domowych do bogatej oferty programowej poprzez telewizję kablową i satelitarną. 8. Dynamiczny rozwój Internetu szerokopasmowego oraz innych technologii umożliwiających przekaz sygnału telewizyjnego. 9. Sukces rynkowy nadawców radiowych i telewizyjnych umożliwiający intensywny rozwój nowoczesnych technologii i zapewniający niezale�no� polityczną. 10. Koncentracja na rynku operatorów kablowych umożliwiająca inwestycje w infrastrukturę. 11. Pełna cyfryzacja krajowych koncesjonowanych nadawców satelitarnych oraz naziemnych nadawców radiowych i telewizyjnych w zakresie produkcji i dosyłu sygnału. 12. Powstawanie nowych polskich programów wyspecjalizowanych. 13. Potencjalnie duża grupa odbiorców krajowej produkcji audiowizualnej. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brak jasno określonej polityki audiowizualnej Państwa, brak porozumienia między równymi organami Państwa co do celów i narzędzi realizacji takiej polityki. 2. System prawny nie uwzględniający zmian technologicznych na rynku mediów. 3. Podważanie prawa Państwa do regulowania rynku mediów. 4. Niedostateczny poziom pluralizmu treści i r�norodno�ci geograficznej oferty programowej. 5. Wysokie bariery ekonomiczne wejścia na rynek mediów. 6. Silna koncentracja nadawców, szczególnie na rynku nadawców telewizyjnych. 7. Uzależnienie nadawców od sytuacji gospodarczej kraju oraz zmieniających się warunków prawnych i administracyjnych. 8. Niestabilny finansowo i nieefektywny rynek mediów lokalnych. 9. Brak koncepcji funkcjonowania mediów publicznych. 10. Słabe poparcie społeczne i polityczne idei istnienia mediów publicznych. 11. Niechęć społeczeństwa do ponoszenia kosztów utrzymania mediów publicznych. 12. Niewystarczające finansowanie mediów publicznych (zwłaszcza telewizji) ze środków publicznych. 13. Upolitycznienie mediów publicznych. 14. Koncentracja przemysłu audiowizualnego w dużych ośrodkach miejskich.

14. Deklarowane przez odbiorców zainteresowanie ambitną ofertą programową.	15. Uprzywilejowana pozycja nadawców wobec producentów audiowizualnych.
15. Potencjał rozwojowy związany z umiejętnościami i doświadczeniem ludzi związanych z produkcją audiowizualną.	16. Słabe nasycenie gospodarstw domowych cyfrowym sprzętem audiowizualnym.
16. Wysoki poziom szkolnictwa w zakresie sztuk audiowizualnych.	17. Silna pozycja reklamodawców, szczególnie wobec nadawców radiowych.
	18. Uwzględnianie przede wszystkim potrzeb i interesów atrakcyjnych reklamowo grup społecznych.

Tabela B.3. Analiza SWOT polskiego rynku mediów elektronicznych (2)

Szanse	Zagrożenia
1. Prognozowany wzrost gospodarczy Państwa.	1. Niejasny podział kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej w zakresie prowadzenia polityki audiowizualnej.
2. Rozwój gospodarki opartej na wiedzy i powstawanie Społeczeństwa Informacyjnego.	2. Brak regulacji dot. mediów elektronicznych, ograniczenie regulacji jedynie do rynku radia i telewizji w jego obecnym kształcie.
3. Polityka audiowizualna Unii Europejskiej.	3. Niedocenywanie rynku mediów elektronicznych jako istotnego ekonomicznie sektora gospodarki.
4. Możliwości dofinansowania produkcji audiowizualnej przez Unię Europejską (program MEDIA Plus).	4. Brak efektywności działania organu regulacyjnego, m.in. ze względu na brak jasnych ustawowych kompetencji do określania warunków koncesyjnych w zakresie tworzenia programu oraz możliwości kontrolnych i konsekwencji braku realizacji koncesji lub utraty kontroli nad jej wykonywaniem przez nadawcę.
5. Zainteresowanie uczestników rynku mediów nowymi technologiami, w tym cyfryzacją przekazu i produkcji.	5. Zapowiedzi niektórych polityków dotyczące likwidacji mediów publicznych i przejęcia funkcji regulacyjnych w radiofonii i telewizji przez administrację rządową.
6. Możliwość dotarcia z nową ofertą programową do odbiorców poprzez naziemną telewizję i radiofonie cyfrową.	6. Ograniczenie pluralizmu treści na rynku lokalnym w wyniku powstawania i rozrastania się sieci lokalnych stacji radiowych i telewizyjnych.
7. Możliwość wprowadzenia usług dodanych wraz z upowszechnieniem przekazu cyfrowego.	7. Konwergencja programowa między nadawcami publicznymi i koncesjonowanymi.
	8. Postępująca koncentracja w mediach zagrażająca pluralizmowi treści i źródeł oferty programowej.
	9. Brak impulsu dla wzrostu polskiej produkcji audiowizualnej (homogenizacja oferty programowej, korzystanie z gotowych zagranicznych formatów).
	10. Możliwe ograniczenia częstotliwościowe przy wprowadzeniu telewizji cyfrowej z uwagi na wykorzystanie tego samego zakresu przez inne służby w krajach sąsiednich.

ZAŁĄCZNIK C. HARMONIZACJA STRATEGII PAŃSTWA POLSKIEGO W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH NA LATA 2005-2020 Z INNYMI STRATEGIAMI I PLANAMI PAŃSTWA

Z racji na swój charakter i cele, polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych powinna być skoordynowana z innymi planami i strategiami Państwa, w tym z:

- Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006 (patrz także przygotowany przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji projekt „Założeń polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa”);
- Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 (po jego przyjęciu);
- Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego;
- Strategią kierunkową rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczną prognozą transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020, a także Strategią Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej ePolska na lata 2004-2006 oraz Narodową Strategią Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004-2006;
- Strategią dla przemysłu elektronicznego do roku 2010;
- Strategią regulacyjną Prezesa URTiP w zakresie rynku telekomunikacyjnego;
- Narodową Strategią Rozwoju Kultury na lata 2004-2013;
- Strategią przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej;
- Programem Wieloletnim „Rozwój telekomunikacji i poczty w dobie Społeczeństwa Informacyjnego na lata 2005-2008”.

„Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006” (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku, skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku) uznaje za cel strategiczny „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym”.

Wskazuje on, że potrzebne są głębokie zmiany, których głównym kierunkiem będzie redukcja nieefektywnych rodzajów działalności, głównie w rolnictwie i przemyśle, na rzecz działalności o wysokiej wartości dodanej, głównie usług rynkowych, przemysłu opartego na wiedzy, a także budownictwa. Takim zmianom powinny być zatem podporządkowane wszystkie długo- i średniookresowe strategie rozwoju – w wymiarze makroekonomicznym, sektorowym i regionalnym. Ich wspólnym mianownikiem musi stać się wzrost konkurencyjności polskiego produktu oraz Polski jako miejsca alokacji kapitału.

Czynnikami, które zadecydują o konkurencyjności polskich zasobów pracy na otwierającym się, europejskim rynku pracy, są m.in.:

- Ogólny poziom wykształcenia i jego struktura, zbieżna ze strukturą popytu na pracę,
- Umiejętność działania w e-społeczności.

Działalność mediów elektronicznych jest niezbędnym elementem realizacji wszystkich tych celów.

„Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” traktują budowę gospodarki opartej na wiedzy jako jedno z wyzwań polityki społeczno-gospodarczej, za nośniki tej gospodarki uznając m.in. przemysł wysokiej technologii, sprzętu telekomunikacyjnego, część usług biznesowych związanych z gospodarką opartą na wiedzy oraz usługi Społeczeństwa Informacyjnego. Jak stwierdzono powyżej, media elektroniczne są integralną częścią gospodarki opartej na wiedzy i platformą dostępu do usług biznesowych i usług Społeczeństwa Informacyjnego. Należy więc uwzględnić je w planach budowy tej gospodarki.

„Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006” zmierza przede wszystkim do utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy, stymulowania przekształceń strukturalnych oraz nowoczesnych form działalności związanych z formowaniem się Społeczeństwa Informacyjnego przy jednoczesnym umożliwieniu rozwoju i zaspokojeniu potrzeb życiowych mieszkańców wszystkich regionów Polski. Realizacji tych celów może służyć m.in. polityka Państwa zmierzająca do rozwoju lokalnej i regionalnej radiofonii i telewizji publicznej i koncesjonowanej, rozwoju usług związanych z mediami elektronicznymi, w tym sektora produkcji niezależnej oraz informatyzacji kraju.

„Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020” określa m.in. dwa następujące kluczowe zadania dla polityki państwa w tym zakresie:

- Rozwój systemu powszechnie dostępnych usług elektronicznych w administracji publicznej, biznesie i ochronie zdrowia;
- Rozwój umiejętności niezbędnych do aktywnego i twórczego uczestnictwa w usługach społeczeństwa informacyjnego, w szczególności adaptacja systemu edukacyjnego do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy.

Wprowadzenie interaktywnych usług powszechnie udostępnionych dzięki naziemnej telewizji cyfrowej sprzyjać będzie realizacji tych zadań.

„Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej ePolska” obejmuje strategię wprowadzania naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej – zarówno dla nich samych, jak i z racji na fakt, że telewizja cyfrowa traktowana jest jako jedna z najważniejszych platform dostępu do usług Społeczeństwa Informacyjnego (teleinformatycznych), a więc jest właśnie instrumentem informatyzacji gospodarki i rozwoju nowych jej dziedzin.

„Strategia” ta stwierdza, że „media audiowizualne, będące elementem szerszego, zintegrowanego sektora telekomunikacyjno-informatycznego, zapewniają dostęp do otwartego, światowego systemu przepływu informacji, kultury i rozrywki, stając się rosnącym działem gospodarki”. Wśród swoich priorytetów umieszcza ona tzw. obszar B zatytułowany „Tworzenie szerokiej i wartościowej oferty treści i usług dostępnych w Internecie i cyfrowych mediach audiowizualnych” rozbity następnie na dwa następujące podobszary:

- 1) Obszar B4 obejmujący między innymi „wspieranie internetowej działalności publicznych i prywatnych radiofonii i telewizji dysponujących szerokimi zasobami informacyjnymi i programowymi”;

- 2) Obszar B8 czyli „przyjęcie i rozpoczęcie wdrażania strategii konwersji cyfrowej w naziemnej radiofonii i telewizji”.

Realizacja celów „Narodowej Strategii Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu”, a w konsekwencji sieci szerokopasmowych wszelkiego rodzaju, jest warunkiem zdolności do wykorzystania cyfrowych sieci i usług komunikacji elektronicznej do przenoszenia pełnego wachlarza treści, w tym treści audiowizualnych. Poprzez zapewnienie szerokiej i bogatej oferty, zarówno sektora prywatnego jak i publicznego, stymulowane będzie zapotrzebowanie tworzące popyt na usługi dostępu szerokopasmowego. Kluczowymi usługami, które będą decydować o atrakcyjności komunikacji elektronicznej są:

- 1) Usługi audiowizualne, umożliwiające dostęp do pełnej gamy zawartości audiowizualnej (program telewizyjny, archiwa audiowizualne i filmowe, usługi *video-on-demand* itp.);
- 2) Wszelkiego rodzaju usługi dodane;
- 3) Usługi publiczne świadczone drogą elektroniczną (*e-administracja, e-rząd*);
- 4) Usługi medyczne świadczone na odległość (*e-zdrowie*);
- 5) Nauczanie na odległość (*e-edukacja*);
- 6) Handel elektroniczny (*e-handel*).

„Strategia dla przemysłu elektronicznego do roku 2010” traktuje sprzęt audio-video (elektroniczny sprzęt powszechnego użytku m.in.: odbiorniki telewizyjne, magnetowidy, kamery video, odtwarzacze DVD, radiodbiorniki, radiomagnetofony, zestawy wieżowe, komponenty hi-fi) jako istotną branżę sektora elektronicznego.

Stwierdza ona, że misja dla przemysłu elektronicznego w Polsce powinna obejmować:

- Pełnienie znaczącej roli w gospodarce narodowej i przyczynianie się do rozwoju cywilizacyjnego Polski.
- Zapewnienie długotrwałego, zrównoważonego rozwoju sektora w Polsce.

„Strategia” przewiduje m.in., że wysiłki zmierzające dla osiągnięcia powyższych celów powinny koncentrować się w obszarze audio-video na przejściu na systemy naziemnego nadawania cyfrowego telewizji (DVB-T), produkcji nośników audiowizualnych (płyty DVD) oraz produkcji STB do odbiorników telewizyjnych.

„Strategia regulacyjna Prezesa URTiP w zakresie rynku telekomunikacyjnego” wskazuje m.in., że w obliczu nowych wyzwań wiążących się z upowszechnianiem nowych technologii, nowych sposobów świadczenia usług, w tym „przejmowanie tradycyjnych rynków telekomunikacyjnych przez rynki, które dotychczas nie były regulowane lub były regulowane w sposób odmienny niż rynek sieci i usług telekomunikacyjnych”, potrzebne jest „dalsze harmonizowanie zasad regulowania rynkiem w zakresie kompetencji URTiP i KRRiT”.

W związku z działaniami na rzecz rozwoju radiofonii i telewizji cyfrowej, „Strategia” przewiduje m.in., że „Prezes URTiP będzie wspierać merytorycznie kompetencje Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji poprzez działania, które obejmują”:

- Zakończenie przygotowania planów zagospodarowania częstotliwości dla naziemnych stacji cyfrowych DVB-T, T-DAB, DRM, w tym zapewnienie Polsce właściwej pozycji w uzgodnieniach międzynarodowych;
- Przygotowanie planów i strategii dla okresu przejściowego, kiedy jeszcze będą działać stacje analogowe i rozpocznie się montaż stacji cyfrowych;
- Stworzenie warunków technicznych wyłączenia analogowej emisji telewizyjnej z końcem 2012 roku. Kontynuacja planowania naziemnych sieci cyfrowych;
- Stworzenie warunków implementacji radiofonii cyfrowej w systemie DAB i DRM, w tym zakończenie planów dla sieci, uzgodnień międzynarodowych, opracowanie strategii dla okresu przejściowego;
- Tworzenie warunków do rzeczywistej konwergencji w sieciach łączności elektronicznej: stworzenie warunków integracji usług, radio i telewizja w Internecie i w sieciach telekomunikacyjnych, rozwój infrastruktury szerokopasmowej przewodowej i bezprzewodowej.

Tym samym, „Strategia” wskazuje na konieczność ścisłej współpracy i wzajemnej pomocy merytorycznej pomiędzy oboma organami regulacyjnymi, jak również na coraz wyraźniejsze nakładanie się wielu zakresów działania obu organów.

„Narodowa Strategia Rozwoju Kultury” wymienia komunikację masową i internetową jako najbardziej powszechne i – w przypadku komunikacji masowej – najtańsze formy uczestnictwa w kulturze. Działalność mediów elektronicznych ma więc kluczowe znaczenie dla kultury, jako podstawowego czynnika rozwoju społecznego, która m.in.:

- Kreuje potencjał intelektualny regionów, budując kapitał ludzki;
- Tworzy, poprzez popularyzację różnorodności kulturowej, społeczeństwo świadome i kierujące się normami etycznymi;
- Jest spoiwem integracji społecznej;
- Jest treścią tożsamości narodowej;
- Pielęgnuje więzi lokalne;
- Zmniejsza dysproporcje rozwoju osobowego obywateli;
- Stanowi jedną z form i wymiarów awansu społecznego.

Media elektroniczne są też niezbędnym elementem budowania suwerenności kulturowej, przez co należy rozumieć dysponowanie pełną, rozwiniętą kulturą i tożsamością kulturową, zdolność jej reprodukcji i wypełniania jej wytworami przestrzeni społecznej oraz środków jej transmisji i wyrażania, zdolność do uczestnictwa w międzynarodowych kontaktach kulturalnych i komunikowaniu międzykulturowym na równych prawach, bez zagrożenia dla własnej kultury i tożsamości.

Program Wieloletni „Rozwój telekomunikacji i poczty w dobie Społeczeństwa Informacyjnego 2005-2008” opracowany przez Instytut Łączności określa współdziałanie różnych instytucji (Instytut Łączności, Instytut Telekomunikacji i Akustyki oraz Katedra Systemów i Sieci Komputerowych - Politechnika Wrocławska, Instytut Radioelektroniki - Politechnika Warszawska) w tworzeniu systemu kontroli emisji telewizyjnych (w tym transmisji cyfrowych z uwzględnieniem usług multimedialnych) na terenie kraju.

Zgodnie z tym programem realizacja konkretnych zadań pozwoli na stworzenie podstaw naukowo-technicznych do wprowadzenia w niedalekiej przyszłości wdrożeń wspomagających budowę infrastruktury telekomunikacyjnej i teleinformacyjnej społeczeństwa

informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy. Realizacja prac będzie wpierać m.in. rozwój infrastruktury nadawczej radiowo-telewizyjnej i cyfrowej mediów, udoskonalenie gospodarki zasobami widma częstotliwości radiowych, optymalizację łącz, jak również stworzenie bazy systemowo-pomiarowej kompatybilności elektromagnetycznej, dostosowanej do wymagań i standardów Unii Europejskiej. Będzie uwzględniała ponadto: śledzenie postępu w monitoringu radiowym i telewizyjnym (w tym telewizji cyfrowej) na świecie, opracowanie strategii monitoringu widma, oraz współudział przy ustawicznym wdrażaniu nowych metod pomiarowo-kontrolnych w systemach krajowych,

ZAŁĄCZNIK D. PRZESŁANKI I ZAŁOŻENIA POLITYKI PAŃSTWA W DZIEDZINIE MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH

1. Swoboda wypowiedzi i informacji, wolność mediów a demokracja

Polityka Państwa w dziedzinie mediów elektronicznych oraz regulacja zawartości tych mediów za punkt wyjścia przyjmuje krajowe i międzynarodowe przepisy gwarantujące prawa człowieka, w tym zwłaszcza swobodę wypowiedzi i wolność mediów.

Prawa te gwarantują art. 14 i 54 Konstytucji RP, art. 1 i następne prawa prasowego, ustawa o radiofonii i telewizji (patrz m.in. art. 6 ust. 1). Przepisy te mają swoje źródło m.in. w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Podobne sformułowania można znaleźć w art. XIX Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. XIX Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, itp.

Powody ewentualnego ograniczania swobody wypowiedzi i informacji określa art. 10, ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął w swoim orzecznictwie bardzo rygorystyczne kryteria oceny dopuszczalności ingerencji w swobodę wypowiedzi (w mediach i poza nimi), które muszą być spełnione łącznie, by konkretny przypadek ingerencji można było uznać za uzasadniony:

- Powód ograniczenia swobody wypowiedzi powinien być przewidziany przez prawo (które należy wąsko interpretować; wiedza o istnieniu tego prawa musi być powszechnie dostępna; prawo to musi być zrozumiałe i gwarantować pewność prawną, tak, by każdy mógł wiedzieć czy jego działania są dopuszczane przez prawo, czy też nie);
- Ingerencja musi mieć uprawniony cel (tj. jeden z celów określonych w ust. 2 art. 10 konwencji) i musi być zdolna realizować ten cel bez ograniczania innych praw swobody wypowiedzi;
- Ingerencja musi być konieczna w społeczeństwie demokratycznym (tj. musi odpowiadać na pilną potrzebę społeczną i być współmierna do uprawnionego celu). Oznacza to m.in., że szczególnie trudno jest uzasadnić ingerencję w debatę polityczną¹.

W licznych orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że „wolna prasa stanowi najlepszy instrument pozwalający społeczeństwu zapoznać się z faktami i formułować opinie”, a także, że „w systemie demokratycznym działania i zaniechania rządu muszą być przedmiotem skrupulatnej kontroli nie tylko ciał ustawodawczych i sądów, ale także prasy i opinii publicznej”. Zdaniem Trybunału, media „mają obowiązek przekazywać

¹ Patrz Deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie swobody debaty politycznej w mediach („Biuletyn KRRiT”, nr 86/87, styczeń-luty 2004). Deklaracja ta stwierdza w art. 1: „Demokracja pluralistyczna i swoboda prowadzenia debaty politycznej wymagają, by informować społeczeństwo o sprawach wagi publicznej, co obejmuje prawo mediów do rozpowszechniania negatywnych informacji i krytycznych opinii na temat polityków i urzędników publicznych, jak również prawo społeczeństwa do otrzymania ich”. Formułuje standardy europejskie w takich kwestiach, jak swoboda krytykowania państwa lub instytucji publicznych; publiczna debata i nadzór nad politykami; publiczny nadzór nad urzędnikami publicznymi; swoboda uprawiania satyry nt. polityczne; prywatność polityków i urzędników publicznych i środki zaradcze przeciwko nadużyciom mediów, Deklaracja ta opiera się na linii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

informacje i idee w sprawach o znaczeniu publicznym. Media nie tylko mają obowiązek przekazywania informacji i poglądów, ale publiczność ma prawo je otrzymywać. Gdyby było inaczej, media nie mogłyby odgrywać swej kluczowej roli *public watchdog* (kontrolnej). Polityka medialna demokratycznego państwa powinna stwarzać warunki do realizacji tych obowiązków.

Wymogi odnośnie swobody wypowiedzi i informacji oraz wolności prasy coraz częściej formułowane są także w odniesieniu do nowych mediów elektronicznych, w tym Internetu. Deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie swobody komunikowania w Internecie z 2003 r. stwierdza m.in., że państwa członkowskie Rady Europy nie powinny poddawać treści internetowych bardziej surowej regulacji aniżeli tej odnoszącej się do innych form dostarczania treści i nie powinny wprowadzać systemów zezwoleń lub koncesji (np. na założenie witryny internetowej) opartych wyłącznie na wykorzystywanej w Internecie technologii upowszechniania informacji, czy też wprowadzać filtry bądź inne formy blokowania dostępu do treści (chyba, że w celu ochrony małoletnich lub godności ludzkiej). Państwa członkowskie powinny natomiast wspierać dostęp do Internetu oraz samo- lub współregulację zawartości rozpowszechnianej przez Internet. Zgodnie z Deklaracją, państwa nie powinny wprowadzać ogólnego obowiązku monitorowania treści przez dostawców usług internetowych. W przypadku gdy ich funkcje są szersze i przechowują oni treści dostarczane przez osoby trzecie, a nie podejmują kroków niezbędnych do usunięcia treści szkodliwych lub nielegalnych, państwo może obciążyć ich współodpowiedzialnością za rozpowszechnianie takich treści.

Rekomendacje Amsterdamskie OBWE „Wolność prasy a Internet” z 2003 r. stwierdzają m.in. że do Internetu należy odnosić wszystkie te same zasady swobody wypowiedzi, co do mediów tradycyjnych. Stosowanie wszelkich mechanizmów filtrowania czy blokowania zawartości, bądź innych form cenzury, jest niedopuszczalne. Wprawdzie nie można tolerować wykorzystywania Internetu do celów przestępczych, jednak działania prawne czy policyjne powinny być zorientowane na nielegalną zawartość, nie zaś na Internet jako taki.

Internet, stwierdza dalej dokument OBWE, może być wykorzystywany do różnych celów i wszelkie działania Państwa muszą jasno odróżniać komunikację porozumiewawczą (prywatną) od publicznej.

Formy uprawiania dziennikarstwa zmieniają się w erze cyfrowej. W Internecie pojawiają się nowe formy mediów i dziennikarstwa, które zasługują na taką samą ochronę, jak media tradycyjne. Należy szerzyć tradycyjne wartości dziennikarstwa profesjonalnego, uznającego odpowiedzialność dziennikarską, tak aby również w erze cyfrowej media mogły być zarówno wolne, jak i odpowiedzialne.

Wolność prasy jest jednym z kluczowych warunków właściwego funkcjonowania demokracji, jednak by wspierać media w tej roli, polityka Państwa i regulacje prawne muszą budować także inne cechy systemu medialnego.

Raport przedłożony Parlamentowi Europejskiemu w 2004 r. o obowiązkach spoczywających na mediach i instytucjach państwowych w celu realizacji prawa obywateli do otrzymania pełnej i obiektywnej informacji² wskazuje, że obok wolności i niezależności

² Deirdre Kevin, Thorsten Ader, Oliver Carsten Fueg, Eleftheria Pertziniidou, Max Schoenthal, Final report of the study on “the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed”. Prepared on behalf of the European Parliament by the European Institute for the Media Düsseldorf, 31 August 2004. Por. Cees Hamelink, Preserving media independence: regulatory frameworks. Paris: UNESCO Publishing, 1999; “Kontrola koncentracji na rynku mediów w wybranych Państwach Unii Europejskiej”. Warszawa: UOKIK, 2003.

mediów trzeba strzec także ich pluralizmu i różnorodności, dostępu do informacji, przejrzystości działań rządu i organów państwa. Organizacje dziennikarskie powinny dbać o przestrzeganie etyki, odpowiedzialności i profesjonalizmu dziennikarzy. Osobna sfera polityki Państwa dotyczy własności mediów i ewentualnej regulacji tej własności w imię ochrony pluralizmu i konkurencji w mediach.

Pluralizm mediów jest wypadkową trzech czynników:

- 1) różnorodności źródeł informacji i programu;
- 2) powszechności i dostępności finansowej podstawowych usług medialnych;
- 3) jakości i różnorodności oferty.

Można wymienić pięć podstawowych aspektów pluralizmu mediów i ich zawartości:

- Różnorodność gatunków i treści (w zawartości powinny być reprezentowane wszystkie gatunki i dziedziny programu);
- Pluralizm opinii i stanowisk – w zawartości mediów powinny znaleźć odzwierciedlenie postawy i poglądy wszystkich grup społeczeństwa, które powinny mieć możliwość wypowiedzania się za pośrednictwem mediów;
- Różnorodność osób i grup – media powinny służyć interesom wszystkich grup społeczeństwa; wszystkie one muszą znaleźć w zawartości komunikowania treści najbardziej je interesujące;
- Różnorodność „geograficzna” – media powinny zawierać treści i elementy kultur lokalnych, regionalnych, narodowej i kultur innych narodów;
- Pluralizm źródeł informacji i programu.

Pluralizm ma charakter „zewnątrzny” (wyrażający się mnogością mediów należących do różnych właścicieli) i „wewnętrzny” (wyrażający się różnorodnością treści i opinii w obrębie zawartości przekazywanej przez jedną organizację medialną). Jedną z metod zapewniania zwłaszcza pluralizmu zewnętrznego jest zapobieganie nadmiernej koncentracji mediów. Dlatego Deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy z 1982 r. nt. swobody wypowiedzi i informacji stwierdza, że jednym z celów samej organizacji i jej krajów członkowskich powinno być zapewnienie „istnienia szerokiego przekroju niezależnych i autonomicznych mediów, umożliwiających odzwierciedlenie różnorodnych idei i opinii”.

Analizy polityki różnych państw zmierzającej do realizacji tego celu wskazują na dwa równoległe zakresy uregulowań i rozstrzygnięć:

- 1) Rozwiązania strukturalne: relacje między nadawcami publicznymi i prywatnymi; regulacja konkurencji, zagraniczna własność mediów, zapobieganie zdolności jednego nadawcy bądź wydawcy do narzucania jednego punktu widzenia (*viewpoint domination*), dostęp do informacji, dotacje rządowe dla mediów, finansowanie mediów z budżetu;
- 2) Rozwiązania prawne: rządy prawa, właściwe działanie administracji i sądów, dostęp do informacji, dostęp do instytucji rządowych, ochrona źródeł, ochrona zawodu i działalności dziennikarskiej, wolność i niezależność dziennikarska itp.

Wyróżnia się dwa podstawowe sposoby osiągania i promowania pluralizmu: model rynkowy i model polityki publicznej. Model rynkowy wynika z naturalnego dążenia przedsiębiorców do różnicowania produktu, eksploatawania rynków niszowych, osiągnięcia

przewagi konkurencyjnej dzięki lepszemu dostosowaniu produktu do oczekiwań odbiorców, wykorzystywania różnic socjo-demograficznych, kulturalnych i innych między grupami i odłamami społeczeństwa w celu tworzenia zawartości, która będzie właściwym nośnikiem reklamy adresowanej do poszczególnych grup, itp. Mechanizmy te nie zapewniają jednak pełnego pluralizmu. Model rynkowy niedostatecznie odpowiada na potrzeby komercyjnie nieatrakcyjnych grup odbiorców, jak również w niedostatecznym stopniu odzwierciedla różnice społeczne i polityczne występujące w społeczeństwie. Kolejna cecha modelu rynkowego to zróżnicowanie między ofertą masową i niszową: ta ostatnia może być znacznie bardziej pluralistyczna, ale docierać jedynie do wąskich grup zainteresowanych.

Stąd stosowanie instrumentów polityki publicznej: prawnych, regulacyjnych i koncesyjnych (kształtowanie warunków koncesji; koncesjonowanie różnych typów nadawców, w tym nadawców społecznych), a także ewentualnie finansowych, w celu promowania pluralizmu.

Rynek medialny, z racji na wysokie bariery wejścia, ma naturalną skłonność do koncentracji. Ze względu na swój szczególny charakter, rynek ten wymaga dodatkowych uregulowań w celu zapobieżenia powstawaniu monopolu informacyjnych, wykraczających poza prawo o ochronie konkurencji. W dokumencie z 1999 r. „Recommendation No. R (99) 1 on Measures to Promote Media Pluralism”, Komitet Ministrów Rady Europy wskazał dopuszczalne metody ochrony strukturalnego pluralizmu mediów (m.in. poprzez określanie pewnych progów, np. udziału w widowni, poziomu obrotu; udziału jednego przedsiębiorstwa medialnego w kapitale innego oraz uwzględnianie tych progów w polityce koncesyjnej).

Unia Europejska - ze względu na szczególny charakter mediów i konieczność ochrony „istnienia szerokiej różnorodności niezależnych i autonomicznych mediów”³ - pozostawia państwom członkowskim swobodę regulacyjną w tym zakresie, dopuszczając rozwiązania odrębne w stosunku do logiki wspólnotowego prawa konkurencji. Wypowiadając się w 2001 r., Mario Monti, komisarz UE ds. konkurencji stwierdził, że ochrona konkurencji zapewnia na rynku mediów efektywne funkcjonowanie rynku, ale „często ważnym celem politycznym staje się zapewnienie pluralizmu mediów i różnorodności opinii zarówno wewnątrz oferty danego medium, jak i w całej ofercie medialnej. Taki pluralizm i różnorodność mają fundamentalne znaczenie dla otwartego społeczeństwa demokratycznego, a zwykle podejście wolnorynkowe może ich nie zapewnić”. Dlatego dodał, że chociaż ochrona konkurencji może przyczyniać się do pluralizmu mediów, „w pewnych przypadkach może powstać uprawniony niepokój co do koncentracji mediów, mimo, że osiągają one pozycję rynkową, która jeszcze nie przekracza progów dopuszczalnych zgodnie z przepisami o ochronie konkurencji. W takich sytuacjach przepisy o ochronie konkurencji mogłyby nie wystarczyć dla zapewnienia pluralizmu mediów. W takich przypadkach państwa członkowskie mają swobodę wprowadzania przepisów dodatkowych. Tam, gdzie zmierzają do zapewnienia pluralizmu mediów, mogą nawet zapobiegać fuzjom, które byłyby dopuszczalne na podstawie przepisów o ochronie konkurencji” (patrz „Report on Media diversity in Europe” H/APMD (2003) 1, Strasbourg, Rada Europy, 2002; www.krrit.gov.pl).

Elementem tej polityki może być zapobieganie nadmiernej koncentracji mediów⁴. Można tu wyróżnić dwa główne podejścia:

³ „Declaration on the Freedom of Expression and Information” z 1982 r., Komitet Ministrów Rady Europy.

Na znaczenie pluralizmu mediów wskazała również Konferencja Ministerialna RE ds. polityki medialnej (Kijów, marzec 2005 r.), uznając problematykę koncentracji mediów za „priorytet polityczny” organizacji. Uchwały konferencji zostały potwierdzone w Planie Działania przyjętym przez spotkanie szefów państw i rządów państw członkowskich Rady Europy w Warszawie (maj 2005 r.).

⁴ Por. „Kontrola koncentracji na rynku mediów w wybranych Państwach Członkowskich Unii Europejskiej”. Departament Prawny i Orzecznictwa Europejskiego UOKiK, Warszawa, październik 2003.

- Wprowadzanie dodatkowych przepisów z zakresu ograniczania koncentracji mediów, odrębnych od prawa o ochronie konkurencji;
- Lub tylko obniżanie progów stosowanych w prawie o ochronie konkurencji, których przekroczenie uzasadnia działanie organu antymonopolowego, albo wprowadzanie szczególnych form działania w tym zakresie.

Tabele D.1. i D.2. podsumowują sytuację w krajach członkowskich Unii Europejskiej z obu tych punktów widzenia.

Tabela D.1. Ograniczanie koncentracji mediów w krajach członkowskich UE

	Prawo konkurencji (specjalne przepisy dla mediów)	Ograniczenie koncentracji w prasie drukowanej	Ograniczenie koncentracji w radiu i telewizji	Ograniczenie koncentracji międzymedialnej
Występują przepisy	Wielka Brytania, Irlandia, Niemcy, Austria	Włochy, Francja, Słowenia, Grecja	16 państw członkowskich	12 państw członkowskich
Brak przepisów	21 państw członkowskich	21 państw członkowskich	Dania, Finlandia, Estonia, Litwa, Polska, Portugalia i inne	10 państw członkowskich

Źródło: Deirdre Kevin, Media Ownership and Pluralism: Regulatory trends and challenges in the European Union Member States, referat wygłoszony podczas konferencji EPRA, Istanbul, październik 2004.

Tabela D.2. Szczególne zastosowanie przepisów o ochronie konkurencji do koncentracji mediów

Wielka Brytania ⁵	Przepisy zobowiązują ministra do stosowania „kryterium interesu publicznego” w dwóch przypadkach: „a relevant merger situation” ⁶ i „a special merger situation” ⁷ . Takie fuzje podlegają szczególnej ocenie i minister ma prawo ingerencji w nie.
Irlandia	Organ antymonopolowy jest informowany o każdej fuzji medialnej, analizuje każdy taki przypadek (m.in. z punktu widzenia powiązań kapitałowych współwłaścicieli z innymi mediami, wpływu na pluralizm zawartości i udział w rynku) i decyduje o wydaniu zgody na fuzję w porozumieniu z właściwym ministrem.
Niemcy	W przypadku fuzji medialnych, próg obniżony jest 20-krotnie i bierze się pod uwagę tylko obrót na rynku krajowym (gdy normalnie uwzględnia się także obrót na rynku światowym).
Austria	W przypadku fuzji medialnych, próg obniżony jest 200-krotnie, zaś w przypadku przedsiębiorstw wspierających media – 20-krotnie.

Źródło: Deirdre Kevin, Media Ownership and Pluralism: Regulatory trends and challenges in the European Union Member States, referat wygłoszony podczas konferencji EPRA, Istanbul, październik 2004.

⁵ Ofcom guidance for the public interest test for media mergers. London: OFCOM, b.d.w.

http://www.ofcom.org.uk/codes_guidelines/broadcasting/media_mergers/media_mergers.pdf

⁶ Sytuacja, w której dwa lub więcej przedsiębiorstw medialnych znika w przypadku fuzji lub w przypadku, gdy obrót przedsiębiorstwa brytyjskiego uczestniczącego w fuzji przekracza 70 mln funtów, bądź gdy w przypadku fuzji nowe przedsiębiorstwo osiągnęłoby co najmniej 25% udziału w rynku danego towaru lub usług na rynku brytyjskim, lub w istotnej części kraju (*the 'share of supply' test*).

⁷ Sytuacja, w której dwa lub więcej przedsiębiorstw medialnych znika w przypadku fuzji lub jedno z przedsiębiorstw podlegających fuzji ma co najmniej 25% udziału w rynku gazet lub radia albo telewizji na rynku brytyjskim lub w istotnej części kraju.

W ramach polityki ochrony swobody wypowiedzi oraz demokratycznych funkcji mediów szczególnej troski wymaga ochrona lokalnego rynku radiofonii i telewizji gdyż działanie rynku może zagrażać samej egzystencji mediów lokalnych. Wiele krajów europejskich realizuje powyższy cel za pomocą ustawowych zapisów w zakresie:

- Formułowania kryteriów lokalności;
- Realizacji określonych obowiązków przez organy regulacyjne, w tym regulowania sieci;
- Doboru sposobów finansowania nadawców lokalnych;
- Zapobiegania nadmiernej koncentracji (patrz też powyżej).

Różne kraje różnie formułują kryteria nadawania lokalnego oraz programu / audycji lokalnych. Kryteria te mogą być stosowane pojedynczo lub łącznie. Ich katalog obejmuje kryteria geograficzne (Francja, Holandia), zasięgu jednej stacji nadawczej (Estonia), maksymalnej liczby mieszkańców na danym obszarze lub w danej miejscowości (Francja, Słowacja, Węgry), a także kryterium czasu nadawania audycji o charakterze lokalnym w dziennym czasie nadawania (Francja, Północna Nadrenia i Westfalia), kryterium programowe (Północna Nadrenia i Westfalia, Portugalia, Norwegia, Słowacja, Francja, Wielka Brytania), w tym w niektórych przypadkach kwoty programowe (Holandia, Słowenia), kryterium „lokalnego wytworzenia” (Północna Nadrenia i Westfalia, Francja, Holandia), w tym w niektórych przypadkach kwoty audycji wytworzonych lokalnie (Dania Słowenia, Norwegia) oraz kryterium celu (Północna Nadrenia i Westfalia - nadawanie lokalne ma służyć wspólnemu dobru; Portugalia - ochrona i upowszechnianie wartości charakterystycznych dla danej kultury lokalnej; Słowacja - tworzenie i pogłębianie wewnętrznych relacji danej społeczności oraz podtrzymywanie poczucia identyfikacji z daną społecznością).

Jednym z kluczowych obowiązków organów regulacyjnych w tym zakresie jest zapobieganie dominacji sieci nad stacjami lokalnymi. Na Łotwie niedozwolone jest tworzenie sieci składających się z regionalnych i /lub lokalnych nadawców, chyba, że jest to przewidziane w narodowej koncepcji rozwoju mediów elektronicznych. Z kolei w Danii nadawcy mogą otrzymać koncesję na nadawanie sieciowe jeżeli nie godzi to w ważne interesy lokalne. W Serbii nadawanie sieciowe bez wykorzystania dodatkowych częstotliwości jest dozwolone do 3 godzin dziennie (dłużej – zgodnie z decyzją organu regulacyjnego w przypadku gdy służy ono interesowi publicznemu) i nie może naruszać przepisów ograniczających koncentrację własności w sektorze medialnym. W Czechach żadna sieć radiowa lub telewizyjna nie może osiągnąć 70% pokrycia ludnościowego kraju. Z kolei Holandia określiła następujące precyzyjne warunki, które muszą spełnić lokalni nadawcy w celu otrzymania od organu regulacyjnego zezwolenia na nadawanie w sieci:

- program emitowany w sieci musi być nadawany na innych częstotliwościach niż program lokalny;
- program emitowany w sieci musi być wyprodukowany przez danego nadawcę lub przez organizację non-profit;
- poza audycjami zawierającymi przekazy reklamowe dostarczane przez osoby trzecie, co najmniej 75% audycji musi mieć charakter kulturalny, a spośród pozostałych - co najmniej 10% audycji musi mieć szczególny związek z daną miejscowością;
- wniosek o zezwolenie na nadawanie w sieci musi być uzupełniony o wydaną przez Radę Kultury opinię, w której stwierdza się, że dany program wnosi istotny wkład w wewnętrzny pluralizm programów o charakterze kulturalnym.

Jeśli chodzi o sposoby finansowania nadawców lokalnych, we Francji przyjęto szczegółowe rozwiązania dotyczące reklamy i sponsoringu w komercyjnym radiu lokalnym, zgodnie z zasadą „reklama lokalna dla radia nadającego program lokalny”. Podobną zasadę, tyle, że w odniesieniu zarówno do niekomercyjnego lokalnego radia jak i telewizji stosuje Słowenia, natomiast Norwegia reguluje wyłącznie kwestie „lokalnej reklamy dla lokalnej telewizji”. Z kolei system włoski i niemiecki (Północna Nadrenia i Westfalia) w pośredni sposób porusza kwestie finansowania radiofonii i telewizji lokalnej (Włochy – wsparcie finansowe, podatkowe oraz preferencje w planie zagospodarowania częstotliwości; Niemcy – system biznes-planów).

Jeśli chodzi o zapobieganie nadmiernej koncentracji w celu ochrony lokalnej radiofonii i telewizji, to wśród krajów stosujących tego typu rozwiązania znajdują się między innymi Niemcy, Francja, Norwegia i Szwecja (ich ograniczenia w zakresie *cross-media ownership*, dotyczą także relacji między rynkiem prasowym a rynkiem mediów audiowizualnych) oraz Czechy, Słowacja i Irlandia. Przykładowo, w Północnej Nadrenii i Westfalii spółki posiadające więcej niż jedną gazetę codzienną na obszarze gdzie istnieją lokalne wydania innych gazet codziennych nie mogą być udziałowcem w kapitale tzw. spółek operacyjnych nadawcy lokalnego na poziomie wyższym niż 75%. Ponadto, w przypadku nadawców posiadających status stowarzyszeń, muszą one udowodnić, że umowa, którą zawarty z daną spółką operacyjną uwzględnia korzyści wszystkich gazet codziennych posiadających lokalne wydanie na danym obszarze. Z kolei w Norwegii żadne lokalne radio lub telewizja należące do danego podmiotu nie może pokryć więcej niż 1/3 całkowitego lokalnego rynku radiofonii i telewizji. Jeśli dana grupa podmiotów posiada więcej niż 50% udziałów w spółce nadawcy lokalnego lub więcej niż 50% głosów, uznaje się, iż zajmuje ona cały lokalny rynek na danym obszarze koncesyjnym. Jeżeli grupa ta posiada między 10 a 50 % udziałów lub głosów w spółce nadawcy lokalnego, uznaje się, iż osiągnęła ona ekwiwalentny udział w lokalnym rynku na danym obszarze. Natomiast w Czechach jeden podmiot (osoba fizyczna lub prawna) może mieć udziały w więcej niż jednej spółce radiofonii lub telewizji lokalnej (a także regionalnej i ponadregionalnej) pod warunkiem, że zasięg ludnościowy wszystkich tych spółek nie przekracza 70% populacji kraju (nie dotyczy to nadawania cyfrowego, satelitarne i kablowego). Ponadto, dana osoba prawna lub fizyczna zostaje uznana za posiadającą znaczący wpływ na nadawcę jeżeli posiada bezpośredni lub pośredni udział większy niż 34% głosów, podejmuje decyzje dotyczące większości pracowników danego nadawcy lub posiada prawnie lub statutowo zagwarantowany wpływ na kontrolowanie kadry menadżerskiej danego nadawcy.

Szczególną formą troski o prawo do wypowiedzi oraz o różne formy pluralizmu mediów jest ochrona prawa dostępu mniejszości do mediów elektronicznych. W Polsce kwestie te są uregulowane na poziomie prawa krajowego oraz dokumentów przyjętych przez Rząd RP, a także poprzez przyjęcie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych. Wynika to zwłaszcza z ratyfikacji przez Polskę ramowej Konwencji Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych⁸ oraz z umów międzynarodowych, jak układ z Niemcami, umowy z Ukrainą, Białorusią, Litwą.

⁸ Zgodnie z art. 9 ramowej Konwencji Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, strony zobowiązują się uznać, że prawo do wolności wyrażania opinii przez każdą osobę należącą do mniejszości narodowej obejmuje wolność posiadania własnych opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei w języku mniejszości bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Strony zapewnią w ramach ich systemów prawnych, że osoby należące do mniejszości narodowej nie będą dyskryminowane w dostępie do środków przekazu. W ramach uregulowań prawnych odnoszących się do rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych zapewnią, na ile to możliwe, że osoby należące do mniejszości narodowych będą miały możliwość tworzenia i używania ich własnych środków przekazu. W ramach swoich systemów prawnych,

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym (Dz.U. Nr 17, poz. 141, z 2005 r.) nakazuje w art. 18 organom władzy publicznej podejmowanie odpowiednich środków (w tym dotacji celowych lub podmiotowych) w celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości, w tym wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości. Ponadto ustawa ta zmienia art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji, stanowiąc, że programy radiofonii i telewizji publicznej powinny: uwzględniać potrzeby mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym”. Ponadto w art. 30 u.r.t. znalazł się nowy zapis o uwzględnieniu w radach programowych nadawców publicznych w oddziałach emitujących programy dla mniejszości przedstawicieli zgłaszanych przez organizacje mniejszości.

Dodatkowym wzmocnieniem zapisanych praw mniejszości w dostępie do mediów elektronicznych stanowi przyjęty w czerwcu 2004 r. przez Polskę Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji wynikający z przyjęcia przez Polskę deklaracji w tym zakresie z konferencji w Durbanie z 2001 roku. Program ten zawiera również zalecenia odnoszące się do problematyki dostępu mniejszości do mediów.

Jednym z narzędzi zapewnienia pluralizmu różnorodności źródeł programów jest zasada *must carry*. Kwestie te reguluje w sposób ogólny „Dyrektywa w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług”. Dyrektywa nie określa, które programy mają być objęte zasadą *must carry*. Zgodnie z zasadą pomocniczości pozostawia to krajom członkowskim, określając jedynie, że wprowadzenie tych zasad ma „służyć realizacji jasno określonych celów służących interesowi ogólnemu”. Drugi warunek jest taki, że zasada ta musi dotyczyć „określonych kanałów i programów radiowych i telewizyjnych”, zatem muszą istnieć przepisy jasno stwierdzające o które kanały i programy chodzi.

Dyrektywa nie określa sieci i platform, do których odnosi się obowiązek *must carry* (natomiast wyłącza z tego systemy warunkowego dostępu, API i EPG); stwierdza jedynie, że obowiązek ten można nałożyć na sieć lub platformę, jeżeli znaczna część ich odbiorców korzysta z nich jako z głównych środków dostępu do programów radiowych i telewizyjnych. Określenie sieci i platform spełniających ten warunek pozostawiono państwu członkowskiemu, w zależności od panującej w nim sytuacji.

Dyrektywa wprowadza też możliwość wprowadzenia wynagrodzenia za realizowanie obowiązku *must carry*.

W państwach UE, w których występuje obowiązek *must carry*, programy wchodzące najczęściej w zakres tego uregulowania to: programy ogólnokrajowe i regionalne nadawców publicznych, a także wielu przypadkach programy poświęcone szerzeniu kultury danego kraju, rozpowszechniane drogą satelitarną.

W Polsce istnieje oczywisty powód, by kontynuować wykorzystywanie tych przepisów, by umożliwić jak największej grupie polskich obywateli dostępu do programów radiofonii i telewizji publicznej.

Strony przyjmą stosowne środki w celu ułatwienia osobom należącym do mniejszości narodowych dostępu do środków przekazu oraz w celu wspierania tolerancji i ułatwienia pluralizmu kulturowego.

Rozdział 6 ustawy o radiofonii i telewizji określa zasady na jakich są rejestrowane programy w sieciach telewizji kablowej. Art. 43 ust.1 określa kolejność w jakiej operator wprowadza programy do sieci. KRRiT, w oparciu o obowiązujące przepisy, wydała w dniu 5 grudnia 2002 r. stanowisko w sprawie interpretacji tego przepisu.

2. Kulturotwórcza rola mediów elektronicznych

Zgodnie z art. 6.1. Konstytucji RP, elementem polityki Państwa Polskiego jest tworzenie warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, traktowanej jako źródło tożsamości narodu polskiego. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską stwierdza w art. 151 ust. 1, że „Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, respektując ich narodową i regionalną różnorodność, jednocześnie uwypuklając wspólne dziedzictwo kulturowe”.

Powszechna dziś globalizacja stawia przed każdym krajem poważne wyzwania. Z jednej strony nakazuje umacniać suwerenność kulturalną, którą można określić jako dysponowanie w pełni rozwiniętą kulturą i tożsamością kulturową, zdolność jej reprodukcji i wypełniania jej wytworami przestrzeni społecznej oraz środków jej transmisji, a także zdolność do uczestnictwa w międzynarodowych kontaktach kulturalnych i komunikowaniu międzykulturowym na równych prawach, bez zagrożenia dla własnej kultury i tożsamości.

Z drugiej strony istotnym celem staje się uznanie i promowanie różnorodności kulturalnej – zarówno w obrębie Państwa Polskiego, jak i w obrębie społeczności międzynarodowej. Akceptacja i uznanie różnorodności kulturalnej staje się warunkiem rozwoju stosunków społecznych i międzynarodowych. Artykuł 6 Powszechnej Deklaracji o Różnorodności Kulturalnej przyjętej w 2001 r. przez UNESCO, stwierdza: „Zapewniając swobodny obieg idei w słowie i obrazie, należy dbać, aby wszystkie kultury miały możliwość wypowiedzi i własnej prezentacji. Wolność słowa, pluralizm mediów, wielojęzyczność, równy dostęp do sztuki, do dorobku naukowego i technologicznego – również w formie cyfrowej – oraz możliwość, dla wszystkich kultur, dostępu do wypowiedzi i rozpowszechniania, są gwarancją istnienia różnorodności kulturalnej”.

Polska „Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013” przyjęła za cel „równoważony rozwój kultury jako najwyższej wartości przenoszonej ponad pokoleniami, określającej całokształt historycznego i cywilizacyjnego dorobku Polski, wartości warunkującej tożsamość narodową i zapewniającej ciągłość tradycji i rozwoju regionów”.

„Strategia” wymienia media elektroniczne jako element „przemysłów kultury” oraz jako instytucje wspomagające jej realizację. Umieszcza je wśród podstawowych typów komunikacji kulturalnej obejmujących komunikację masową (jako formę kontaktu odbiorcy z dziełem: pośredniego w przypadku dzieł jedynie przekazywanych przez media elektroniczne, ale też bezpośredniego, gdy sama radiofonia lub telewizja tworzy dzieła i wartości kultury charakterystycznymi dla siebie środkami wyrazu) oraz komunikację internetową.

Rozpatrując kulturotwórczą rolę mediów, należy pamiętać o słabych stronach rozwoju kulturalnego Polski, jakimi są niewątpliwie niskie wydatki na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca (zdecydowanie niższe niż w krajach dotychczasowej piątnastki UE) oraz zbyt duże zróżnicowanie publicznych wydatków na kulturę pomiędzy regionami w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Szansą do wykorzystania jest oczekiwany

i planowany rozwój cywilizacyjny i powstawanie Społeczeństwa Informacyjnego oraz rozwój przemysłów kultury. Wobec niewystarczających nakładów publicznych na kulturę, rośnie rola mediów elektronicznych, gdyż komunikacja masowa jest najtańszym środkiem uczestnictwa w kulturze. Uczestnictwo w kulturze za pomocą środków masowego komunikowania jest też najbardziej w Polsce powszechne. Nakłada to szczególne obowiązki zarówno na same media elektroniczne, jak i na politykę Państwa, która powinna zapewnić wywiązywanie się przez media z tej odpowiedzialności.

Media elektroniczne, poprzez swoją powszechność i siłę oddziaływania, stwarzają największe możliwości udziału społeczeństwa w kulturze, przekazują i utrwalają pozytywne wzorce zachowań. W ramach swej kulturotwórczej roli media powinny:

- Udostępniać osiągnięcia kultury, wyrabiając u odbiorców znajomość kultury i podnosząc ich kompetencję kulturalną;
- Edukować w tym zakresie i przygotowywać widza do świadomego odbioru dóbr „wysokiej kultury”;
- Umacniać tożsamość kulturową i budować więzi społeczne;
- Promować dorobek kulturalny;
- Kreować wydarzenia kulturalne;
- Pełnić rolę animatora kultury przez mecenat (sponsorowanie, udostępnianie anteny debiutantom) oraz produkcję lub koprodukcję dzieł kultury;
- Promować polską kulturę poprzez udział w festiwalach i targach oraz eksport.

W obrębie mediów elektronicznych, nie ma z tego punktu widzenia ważniejszej instytucji kultury niż radiofonia i telewizja publiczna. Ustawa o radiofonii i telewizji szeroko opisuje zadania radiofonii i telewizji publicznej w tym zakresie: tworzenie i rozpowszechnianie programów realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczeństwa; popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej. Programy publicznej radiofonii i telewizji powinny służyć rozwojowi kultury, nauki i oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego oraz uwzględniać potrzeby mniejszości narodowych i etnicznych.

Wymaga to właściwego udziału audycji pełniących te funkcje w programie oraz takiego umiejscowienia tych audycji w ramówce, by szeroka publiczność miała do nich rzeczywisty dostęp.

Polskie plany strategiczne dotyczące problematyki Społeczeństwa Informacyjnego wskazują na znaczenie zapewnienia polskich treści w Internecie. Znajdują one realizację np. w działaniach na rzecz cyfryzacji i udostępnienia zbiorów bibliotecznych w Internecie, m.in. w formie Polskiej Biblioteki Internetowej. Media publiczne jako wielcy producenci zawartości programowej muszą mieć swój istotny wkład w „polonizację” zawartości Internetu.

3. Media elektroniczne jako rosnący sektor gospodarki

Media elektroniczne są z jednej strony elementem szerszego, zintegrowanego sektora telekomunikacyjno-informatycznego, a z drugiej rosnącym działem gospodarki, miejscem zatrudnienia rosnącej liczby ludzi, uczestnikiem międzynarodowego obrotu dziełami audiowizualnymi, źródłem liczącej się części dochodu narodowego.

Rosnące gospodarcze znaczenie sektora mediów elektronicznych wynika z następujących powodów:

- 1) Znaczący udział tradycyjnych mediów elektronicznych w obrocie gospodarczym jako przedsiębiorstw, a także jako środków przenoszenia reklamy i stymulowania oraz sterowania popytem. Znaczący i rosnący ich udział w „nowej gospodarce” sprawia, że współtworzą dochód narodowy, a rozwijając się – tworzą coraz większą część tego dochodu.
- 2) Coraz więcej procesów i czynności gospodarczych odbywa się za pośrednictwem mediów elektronicznych: tworzenie, handel i obrót usługami elektronicznymi, w tym handel elektroniczny i bankowość elektroniczna. Ponadto, media elektroniczne generują obrót i wzrost gospodarczy za pomocą aktywnego udziału w konwergencji przyspieszającej rozwój „przemysłu programowego” poprzez tworzenie platformy dostępu do nowych programów i usług, w tym pośredniczą w tworzeniu nowych dziedzin gospodarki wynikających z powstawania usług i ofert na styku odrębnych dotąd platform medialnych (tzw. „usług hybrydowych”). Dzięki zastosowaniu nowych technologii w konkretnych sytuacjach społecznych i gospodarczych następuje obniżenie kosztów działalności gospodarczej oraz wymuszenie proefektywnościowej konkurencji. By proces ten jednak stał się istotny z punktu widzenia całej gospodarki musi nastąpić przekroczenie masy krytycznej nasycenia użytkownikami Internetu/odbiornikami multimedialnymi.
- 3) W warunkach Społeczeństwa Informacyjnego opartego na wiedzy kluczowego znaczenia nabiera element dostarczania, gromadzenia, przetwarzania, przesyłania i użytkowania informacji, która staje się podstawowym czynnikiem każdego działania gospodarczego, a tu – jak wspomniano powyżej – media elektroniczne mają do odegrania kluczową rolę stanowiąc jedną z głównych platform dostępu do informacji oraz jedno z podstawowych narzędzi umożliwiających „zarządzanie” tą informacją, przez co aktywnie uczestniczą w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy.

Rokowania makroekonomiczne są dla mediów korzystne: rynek mediów osiągnął w Polsce w 2003 r. roczne przychody na poziomie 8,2 mld PLN, w tym tradycyjnie rozumiany rynek mediów elektronicznych blisko 4 mld PLN. Reklama, obecnie na poziomie około 4 mld PLN wzrośnie według umiarkowanych prognoz do poziomu ponad 5,2 mld PLN do roku 2010.

Kultura i przemysły kultury (w tym radiofonia i telewizja) wypracowały 4,5% PKB w 2002 r., a ich udział w wartości dodanej brutto w tym samym roku kształtował się na poziomie 5,2%.

Szacuje się, że w grudniu 2004 r. liczba internautów w Polsce osiągnęła 8 mln. Na ich potrzeby powstaje nowy sektor gospodarki elektronicznej. Wykazuje on następujące tendencje:

- 1) W 2003 roku wartość transakcji w Internecie sięgnęła w Polsce 3 mld zł, co stanowi ok. 50% wzrost w porównaniu z poprzednim rokiem. Procesy gospodarcze wspomagane zastosowaniem systemów ICT w polskich przedsiębiorstwach w 2003 roku w relacjach B2B rozwijały się znacznie dynamiczniej niż w 2002 roku;
- 2) Zakupów przez Internet dokonuje już prawie 0,5 mln osób, co świadczy o dużym potencjale tego rynku, a tendencja wzrostowa z roku na rok wskazuje na jego dalszy rozwój. W 2003 roku liczba sklepów internetowych spadła do poziomu około 660, z czego 90% wykazało zysk;
- 3) Do najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów elektronicznej gospodarki na rynku finansowym w Polsce należy zaliczyć bankowość. Już prawie wszystkie banki w Polsce oferują swoim klientom, zarówno instytucjonalnym, jak i detalicznym, dostęp do usług finansowych z wykorzystaniem elektronicznych kanałów dystrybucji. Założono ponad 2,6 mln kont tego rodzaju, co stanowi około 24% wszystkich rachunków typu ROR. Pod koniec 2003 roku około 1,5 mln osób korzystało z bankowości internetowej, co stanowi 23% wszystkich użytkowników Internetu i świadczy o znacznych możliwościach rozwoju tego rynku ⁹.

W Unii Europejskiej, rynek audiowizualny wart był w 2001 r. blisko 95 mld euro, czyli o 5,2% więcej niż w roku poprzednim, zaś o 35% więcej niż w 1997 r.

Szerzej rzecz ujmując, techniki informacyjno-komunikacyjne generują 8% PKB w krajach unijnych, zaś w 2000 r. w sektorze tym pracowało około 6% wszystkich zatrudnionych ¹⁰.

Z kolei według francuskiego instytutu badawczego IDATE sektory tzw. *DigiWorld* (usługi i infrastruktura telekomunikacyjna, sprzęt i oprogramowanie informatyczne, telewizja, video i kinematografia, domowy sprzęt elektroniczny), generowały w 2000 r. średnio 9% PKB na świecie (w 1995 r. – 6,8%). W krajach Europy Zachodniej obroty *DigiWorld* wynosiły w 2003 r. łącznie 808 mld euro, a w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – 82 mld euro ¹¹.

3.1. „Nowa gospodarka”

Rozwój Internetu sprzyja rozwojowi „gospodarki elektronicznej” ¹², tj. modelu gospodarki, w której produkty i usługi cyfrowe są powszechnie używane do realizacji procesów gospodarczych. Działalność gospodarcza wykonywana poprzez sieć cechuje się niezależnością od geograficznego położenia stron kontraktu, skróconym czasem reakcji, niższymi kosztami i możliwościami automatyzacji.

W obrębie pojęcia „gospodarki elektronicznej” mieści się pojęcie *e-commerce* (handel elektroniczny), odnoszące się do wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, które wykonywane są przynajmniej częściowo on-line, za pomocą elektronicznych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Obejmuje ono również nawiązywanie i realizację czynności prawnych pomiędzy przedsiębiorcami, względnie między komercyjnym dostawcą

⁹ „E-gospodarka w Polsce 2003”. <http://www.egospodarka.pl/5936,E-gospodarka-w-Polsce-2003,1,39,1.html>.

¹⁰ Komisja Europejska, „Challenges for the European Information Society beyond 2005”, COM(2004) 757 final. Bruksela, 2004.

¹¹ „DigiWorld 2003. The European way to think the Digital Word”. IDATE Foundation, www.idate.org

¹² Patrz *E-commerce*, Warszawa: Departament Polityki Konsumenckiej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, sierpień 2004; <http://www.egospodarka.pl/6106,Polski-handel-elektroniczny,1,39,1.html>.

usług i konsumentami, jak i samą prezentację w Internecie, która zachęca konsumentów do nawiązywania kontaktu.

Szerzej rzecz ujmując, mamy tu do czynienia z tzw. nową gospodarką, czyli gospodarką opartą na wiedzy. Można ją zdefiniować za OECD¹³ jako gospodarkę bezpośrednio bazującą na produkcji, dystrybucji oraz wykorzystaniu wiedzy i informacji, przy czym zasoby te traktowane są jako produkt oraz czynnik napędzający wzrost gospodarczy. Inna definicja stwierdza, że gospodarka oparta na wiedzy to taka, w której wiedza jest tworzona, przyswajana, przekazywana i wykorzystywana bardziej efektywnie przez przedsiębiorstwa, organizacje, osoby fizyczne i społeczności, sprzyjając szybkiemu rozwojowi gospodarki i społeczeństwa.

W podejściu tym informacja i wiedza stają się podstawowym czynnikiem każdego działania gospodarczego, a media elektroniczne pełnią w nich kluczową rolę stanowiąc jedną z głównych platform dostępu do tych zasobów oraz jedno z podstawowych narzędzi umożliwiających zarządzanie nimi. W związku z powyższym, media elektroniczne są nie tylko ważnym sektorem gospodarki, ale też sektorem o rosnącym i coraz bardziej kluczowym znaczeniu w warunkach przechodzenia do Społeczeństwa Informacyjnego bazującego na gospodarce opartej na wiedzy.

Podsumowując znaczące korzyści dla działalności przedsiębiorstw z zastosowania technologii ICT i narzędzi elektronicznej gospodarki, można wymienić:

- Redukcję kosztów działalności głównie operacyjnej, a także finansowej i inwestycyjnej; pewna i szybka informacja umożliwia obniżenie stanu zapasów w łańcuchu dostaw, stabilizuje plany produkcji zaopatrzenia i dystrybucji oraz podwyższa wskaźniki wykorzystania zasobów przedsiębiorstw;
- Znaczące zwiększenie zasięgu rynków sprzedaży produktów i usług oraz rynków zaopatrzenia;
- Zwiększenie możliwości kooperacji gospodarczej przedsiębiorstw – integracja wewnętrznych systemów informatycznych wspomagających zarządzanie przedsiębiorstwem umożliwia docelowo tworzenie rozległych struktur organizacyjnych włączonych do wspólnego procesu planowania i zarządzania operacyjnego;
- Wzrost sprawności procesów gospodarczych i skuteczności zarządzania przedsiębiorstwem;
- Wzrost sprawności działania operacyjnego powodujący znaczące skrócenie obiegu pieniądza w cyklu gospodarczym produktu na rynku – powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na kapitał stanowiący podstawę pierwotnego pokrycia kosztów, większą akumulację zysku w okresie rozrachunkowym, obniżenie kosztów zamrożenia kapitału w cyklu gospodarczym i wzrost wskaźników rentowności.

Na związek mediów audiowizualnych z problematyką informatyzacji i rozwoju komunikacji elektronicznej wskazują również plan działania „eEurope 2005: An Information Society for All” (COM(2002)263 final) i komunikat Komisji Europejskiej o konwersji cyfrowej („On the Transition from Analogue to Digital Broadcasting”, COM(2003) 541 final). Wg nich telewizja cyfrowa będzie jedną z platform dostępu do Internetu oraz do usług Społeczeństwa Informacyjnego, zatem jej rozwój musi być traktowany jako część szerszego programu cyfryzacji i informatyzacji kraju.

¹³ “The Future of the Global Economy. Towards A Long Boom?”, Paris: OECD, 1999, s.82.

Media elektroniczne generują wzrost gospodarczy za pomocą aktywnego udziału w konwergencji przyspieszającej rozwój „przemysłu programowego” poprzez tworzenie platformy dostępu do nowych programów i usług, a także uczestnicząc w tworzeniu nowych dziedzin gospodarki wynikających z powstawania nowych usług i ofert na styku odrębnych dotąd platform medialnych (tzw. „usługi hybrydowe”).

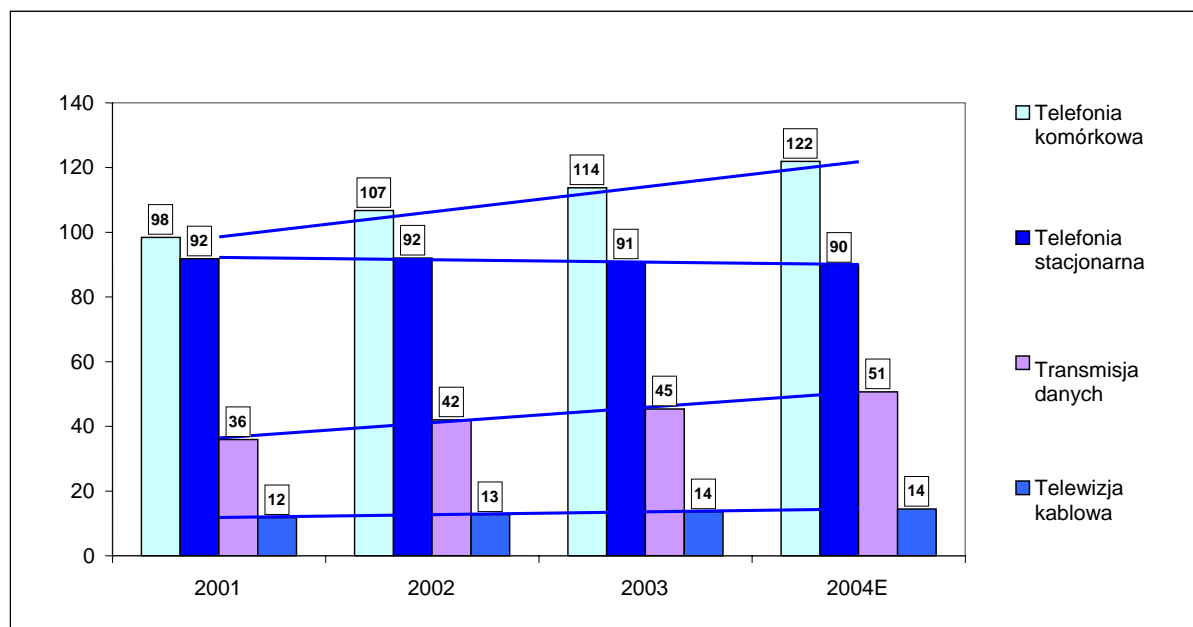
Szerokopasmowy dostęp do Internetu za pośrednictwem telewizji stanowi komplementarne źródło zapewnienia docelowo powszechnego dostępu do informacji warunkującego rozwój gospodarczy i społeczny w ramach modelu Społeczeństwa Informacyjnego. Dzięki platformie dostępu do szerokopasmowego Internetu za pośrednictwem telewizji, media te stanowią instrument dokonywania czynności o znaczeniu gospodarczym (e-handel, bankowość elektroniczna itp.).

Sieci i usługi komunikacji elektronicznej traktowane są przez Unię Europejską (patrz komunikat Komisji Europejskiej „Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy” (COM(2003) 65 final) jako „sektor o kluczowym znaczeniu dla pełnego rozwoju gospodarki opartej na wiedzy”, gdyż ma on wpływ na wszystkie inne gałęzie gospodarki, umożliwiając przedsiębiorstwom najlepsze możliwe wykorzystanie technologii informatycznej, podniesienie wydajności i jakości. Z kolei wyższa wydajność prowadzi do szybszego wzrostu gospodarczego oraz wzrostu zatrudnienia i większej spójności społecznej.

Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej „European Electronic Communications Regulation and Markets 2004” (COM(2004) 759 final), sektor komunikacji elektronicznej osiągnął w krajach unijnych w 2004 r. wartość 277 mld euro (patrz rys. D.1.).

Rysunek D.1. Struktura rynku komunikacji elektronicznej

(w mld euro)



Jak podaje cytowany już komunikat Komisji Europejskiej „Challenges for the European Information Society beyond 2005”, w krajach unijnych 40% wzrostu wydajności pracy w latach 1995-2000 wynikało właśnie ze wzrostu i innowacji na rynkach produktów i towarów informatycznych i komunikacyjnych oraz z zastosowania technologii ICT na rzecz

podnoszenia efektów działalności gospodarczej. Ponadto, technologie te są coraz powszechniejszym składnikiem wszelkich towarów i usług, czy to jako element konstrukcyjny dóbr przemysłowych, czy też jako element świadczonej usługi. Na zasadnicze znaczenie technik informacyjno-komunikacyjnych dla rozwoju gospodarki unijnej i realizacji Strategii Lizbońskiej wskazują także inne dokumenty unijne¹⁴.

4. Polityka audiowizualna i Strategia Lizbońska Unii Europejskiej

4.1. Kierunki polityki audiowizualnej Unii Europejskiej

Polityka wspólnotowa postrzega media przede wszystkim jako jeden z działów gospodarki i klasyfikuje je jako „usługi w ogólnym interesie gospodarczym”. Wspólnotowa polityka audiowizualna – wyrażona m.in. w dyrektywie „O telewizji bez granic” (*Television Without Frontiers Directive*) – rozumiana jest przede wszystkim jako instrument przenoszenia do telewizji zasad wspólnego rynku i ma cele głównie gospodarcze. Dlatego polityka ta nie interesuje się właściwie radiem, które nie ma istotnego znaczenia gospodarczego. Wspólnotowa polityka audiowizualna uznaje znaczenie mediów publicznych, ale zajmuje się nimi właściwie tylko z jednego punktu widzenia: wpływu ich publicznego finansowania na konkurencję na rynku telewizyjnym. Kulturalne aspekty tej polityki są właściwie wtórne wobec celów gospodarczych – czyli rozwoju produkcji audiowizualnej traktowanej jako ważna gałąź gospodarki, źródło miejsc pracy i tworzenia dochodu narodowego.

Także regulacje i działania, które można interpretować jako służące celom kulturalnym (promocja produkcji i dystrybucji audycji europejskich, kolejne wersje programu MEDIA itp.) realizują przede wszystkim cele gospodarcze (rozwój sektora produkcji programowej, zwiększenie zatrudnienia w nim, poprawienie bilansu płatniczego w handlu dziełami audiowizualnymi ze Stanami Zjednoczonymi).

Unia Europejska posługuje się pojęciem „polityka audiowizualna” (*audiovisual policy*) na określenie swoich działań w zakresie telewizji i kinematografii. Jednak wspólnotowa polityka w dziedzinie mediów elektronicznych obejmuje dwie dziedziny: politykę audiowizualną oraz politykę w zakresie rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego. Podporządkowanie obu dziedzin jednemu komisarzowi w nowej Komisji Europejskiej wskazuje, że tych rzeczy nie można już oddzielać od siebie – jedynie polityka spójna, odnosząca się do wszystkich aspektów zachodzących procesów i zmian, pozwala ogarnąć je wszystkie i określać skuteczne metody osiągania celów polityki regulacyjnej, zgodne z realiami technologicznymi, rynkowymi i cywilizacyjnymi.

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 cyberprzestrzeni, ochronie konkurencji (i w tym kontekście regulacji działalności nadawców publicznych) oraz ochrony małoletnich przed kontaktem ze szkodliwymi treściami rozpowszechnianymi w

¹⁴ Komisja Europejska, „Delivering Lisbon Reforms For The Enlarged Union, (COM(2004) 29), Bruksela; „Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok”, The Hague, 2004; „Rethinking the European ICT agenda Ten ICT-breakthroughs for reaching Lisbon goals”, The Hague, 2004.

- telewizji (i osobno w Internecie); głównym przedsięwzięciem w tym zakresie są prace nad nowelizacją dyrektywy „Telewizja bez granic”, zmierzające do dostosowania jej do warunków wynikających ze zmian technologicznych w telewizji oraz procesu konwergencji. Podstawową zmianą będzie najprawdopodobniej rozszerzenie zakresu dyrektywy na wszystkie media elektroniczne poprzez zastosowanie technologicznie neutralnej, „stopniowalnej” regulacji zawartości audiowizualnej, z dużym udziałem samo- i współregulacji w odniesieniu do treści przekazywanych przez Internet i inne nowe technologie (telefonía 3G), do których nie można zastosować tradycyjnego modelu regulacji;
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); finansowanie programów rozwoju produkcji zawartości multimedialnej i internetowej, m.in. w celu promocji różnorodności kulturowej i językowej w Społeczeństwie Informacyjnym;
 3. Zapewnianie dostępu do sieci i usług. Wypracowanie wspólnych standardów technicznych w zakresie mediów audiowizualnych i łączności elektronicznej, stworzenie prawnych i technologicznych podstaw wejścia europejskich mediów audiowizualnych do ery cyfrowej; promowanie integracji („konwergencji”) i interoperacyjności mediów audiowizualnych, telekomunikacji i informatyki jako fundamentu rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego opartego na wiedzy;
 4. Relacje z krajami trzecimi, obejmujące (1) 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); (2) 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); (3) współpraca z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi.

W Komunikacie z grudnia 2003 r. nt. przyszłości europejskiej regulacyjnej polityki audiowizualnej Komisja Europejska na pierwszym miejscu postawiła cel promowania konkurencji w sektorze audiowizualnym.

Na drugim miejscu wśród celów ogólnej polityki wspólnotowej rzutuującej na media Komisja Europejska wymienia pluralizm mediów. Unia Europejska aktywnie działa na polu ochrony konkurencji i przez to pośrednio wspiera pluralizm mediów. Mimo jednak długich dyskusji w latach dziewięćdziesiątych oraz faktu, że art. 11 Karty Praw Podstawowych nakazuje respektować wolność i pluralizm mediów, Unia Europejska nie zdecydowała się wprowadzić żadnych przepisów ograniczających koncentrację i promujących pluralizm mediów na szczeblu europejskim. Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 139/2004 na temat kontroli koncentracji między przedsiębiorstwami (najnowsza wersja regulacji pierwotnie wydanej w 1989 r.) koncentruje się na działaniach związanych z ochroną konkurencji, jednak stwierdza w art. 21 ust. 4, że państwa członkowskie mogą podejmować działania inne, niż przewidziane w rozporządzeniu, m.in. na rzecz pluralizmu mediów. Zgodnie więc z tezą przedstawioną w Zielonej Księdze nt. usług w interesie ogólnym z 2003 r., zapewnienie pluralizmu mediów to sfera polityki państw członkowskich, a prawo wspólnotowe „dopuszcza przepisy krajowe mające chronić pluralizm mediów”.

To stanowisko unijne spotyka się z rosnącą krytyką Parlamentu Europejskiego, który w ciągu ostatnich 2 lat kilkakrotnie przyjmował uchwały nawołujące do jego zmiany.

Kolejna sfera polityki wspólnotowej o kluczowym znaczeniu dla mediów elektronicznych dotyczy sieci i usług komunikacji elektronicznej oraz usług teleinformatycznych (*Information Society services*). Politykę tę sformułowano w pakiecie dyrektyw o komunikacji elektronicznej, mających stworzyć system poziomej, technologicznie neutralnej regulacji infrastruktury komunikacji elektronicznej oraz wyzwolić mechanizmy rynkowe w tej dziedzinie, a przez to przyspieszyć realizację Strategii Lizbońskiej.

Innym zadaniem tego pakietu jest stworzenie prawnych warunków wprowadzania w krajach członkowskich naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie wskazują, że prawie wszędzie pierwotne założenia i model konwersji cyfrowej (*digital switchover*) poniosły klęskę i trzeba było zaczynać praktycznie od nowa. Stąd zamawiane przez Komisję Europejską analizy i studia problematyki, próba uruchomienia wymiany doświadczeń oraz zasugerowania państwom członkowskim najlepszej metody przeprowadzania konwersji (patrz m.in. komunikat Komisji Europejskiej nr COM(2003) 541 final nt. konwersji cyfrowej).

Kolejna dziedzina ogólnej polityki wspólnotowej odnosząca się do mediów elektronicznych, którą Komisja Europejska wymienia w komunikacie z grudnia 2003 r. (COM(2003) 520 final) to wspieranie różnorodności kulturalnej w stosunkach zewnętrznych. Należy to widzieć w kontekście prac Światowej Organizacji Handlu nad liberalizacją dziedziny usług, zgodnie z logiką Generalnej Umowy o Handlu w Sferze Usług (GATS). Właśnie w imię ochrony różnorodności kulturalnej Unia Europejska nie podejmuje zobowiązania otwarcia rynku audiowizualnego na nieskrepowany handel międzynarodowy, pragnąc zachować zdolność prowadzenia swojej polityki audiowizualnej.

Różnorodność kulturalna jest oczywiście także celem polityki wewnętrznej Unii Europejskiej. Unia Europejska popiera prace UNESCO na rzecz opracowania konwencji o ochronie różnorodności treści kulturalnych i ekspresji artystycznych. Udzieliła ona w listopadzie 2004 r. Komisji Europejskiej mandatu do uczestnictwa w pracach nad projektem konwencji w imieniu państw członkowskich z intencją przystąpienia do niej organizacji jako całości.

4.2. Strategia Lizbońska

Strategia Lizbońska przyjęta w marcu 2000 r. jest obecnie najważniejszym programem społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej. Składa się z trzech filarów: ekonomicznego, społecznego i ekologicznego (dodanego na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 r.). W dokumencie przygotowanym na posiedzenie Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r., Komisja Europejska nazwała tę strategię programem gospodarczej i społecznej odnowy Europy.

Jej podstawowe cele polityczne to stworzenie w krajach członkowskich inkluzywnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy; promowanie przyspieszonego i trwałego wzrostu gospodarczego; przywrócenie pełnego zatrudnienia i redukcję zatrudnienia do poziomu występującego w wiodących krajach pod tym względem oraz zmodernizowanie systemu ochrony socjalnej.

W strategii tej zawiera się wszechstronny program stymulowania rozwoju, którego celem jest uczynienie z Unii najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej na świecie gospodarki

opartej na wiedzy. Pierwotnie zakładano osiągnięcie tego celu do 2010 r. Perspektywa ta oddala się jednak.

Osiągnięciu celów Strategii Lizbońskiej mają służyć następujące działania systemowo-regulacyjne:

- Szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, w tym rozwój Społeczeństwa Informacyjnego, badań i innowacji oraz kształcenie odpowiednich kwalifikacji i umiejętności;
- Liberalizacja i integracja tych rynków i sektorów, których wspólny rynek de facto nie objął, tj.: telekomunikacji, energetyki, transportu, poczty, a także usług finansowych oraz całości rynku usług;
- Rozwój przedsiębiorczości: deregulacja i lepsze wsparcie ze strony administracji (likwidacja barier administracyjno-prawnych), łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii, ograniczanie zakłócającej konkurencję pomocy publicznej, tworzenie równego pola konkurencji;
- Wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego: wzrost aktywności zawodowej, uelastycznienie rynku pracy, poprawa edukacji, unowocześnienie systemu zabezpieczeń społecznych, ograniczanie biedy i wykluczenia społecznego;
- Dbłość o trwałe fundamenty rozwoju i środowisko naturalne: ograniczanie zmian klimatycznych, zachowanie zasobów naturalnych.

Adresatem Strategii Lizbońskiej są przede wszystkim kraje członkowskie Unii. Jej wdrażanie odbywa się w dużym stopniu poprzez otwartą metodę koordynacji, a także poprzez tradycyjny mechanizm regulacyjny (dyrektywy). Otwarta metoda koordynacji polega na monitoringu, porównywaniu i ocenie wdrożenia uzgodnionych celów. Realizacja Strategii Lizbońskiej ma więc w znacznym stopniu zdecentralizowany charakter. Na corocznych, wiosennych szczytach Rady Europejskiej ulega ona uzupełnieniom, rozwinięciom i przewartościowaniom¹⁵.

Z punktu widzenia mediów elektronicznych najistotniejsze są w Strategii Lizbońskiej rozdziały poświęcone (1) liberalizacji i integracji rynków przemysłów sieciowych (w szczególności telekomunikacji), (2) gospodarce opartej na wiedzy (GOW) oraz (3) nowemu modelowi społecznemu.

Jedno z podstawowych założeń Strategii Lizbońskiej brzmi: komunikacja elektroniczna – jak zbiorczo nazwano telekomunikację i media elektroniczne – jest narzędziem tworzenia Społeczeństwa Informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy. Warunkiem skutecznego stosowania tego narzędzia ma być liberalizacja rynku. Zasadniczym elementem Strategii Lizbońskiej stało się opracowanie i wdrożenie zupełnie nowego pakietu regulacyjnego, obejmującego jednolitą regulacją cały sektor komunikacji elektronicznej: mediów, telekomunikacji i teleinformatyki.

Realizacja tych założeń, a w szczególności stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania mediów konwergentnych, poprawa stanu technicznego sieci teleinformatycznych i powstanie nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej oznacza dla

¹⁵ Podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2005 r. przedstawiono propozycje Komisji Europejskiej ("Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy". Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. COM (2005) 24, Brussels, 02.02.2005), zmierzające do nadania realizacji Strategii Lizbońskiej nowej dynamiki oraz skoncentrowania jej przede wszystkim na rozwoju gospodarczym i tworzeniu nowych miejsc pracy.

mediów cyfrowych nowe możliwości rozwoju: dywersyfikuje kanały dystrybucji, przyczynia się do obniżenia kosztów dotarcia, umożliwia rozwój usług dodanych, zwiększa konkurencję na rynku oraz zmniejsza bariery wejścia.

Gospodarka oparta na wiedzy (GOW) to taka, w której wiedza jest tworzona, przyswajana, przekazywana i wykorzystywana bardziej efektywnie przez przedsiębiorstwa, organizacje, osoby fizyczne i społeczności, sprzyjając szybkiemu rozwojowi gospodarki i społeczeństwa. Aby gospodarka oparta na wiedzy mogła się skutecznie rozwijać, priorytetami muszą być edukacja, prace badawczo-rozwojowe oraz sprawne kanały i mechanizmy dystrybucji wiedzy i informacji. Unia Europejska realizuje te cele poprzez działania zmierzające do podniesienia łącznych wydatków na B+R do 3% PKB do roku 2010 (z czego 2/3 ma pochodzić z sektora przedsiębiorstw), budowę Europejskiego Obszaru Badawczego, finansowanie prac badawczych w obszarach priorytetowych dla rozwoju UE (m.in. w ramach programów ramowych, a obecnie również w ramach Inicjatywy dla Wzrostu). Wzrost efektywności prowadzonych działań ma przynieść koordynacja polityk (regionalnych, krajowych i europejskiej) oraz *benchmarking* najlepszych rozwiązań odnośnie działań i polityk proinnowacyjnych.

Strategia Lizbońska od początku jednoznacznie i z dużym naciskiem postulowała szereg działań na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego, skonkretyzowanych w programach szczegółowych, z których pierwszym był „Europe Action Plan 2002”. Głównym celem planu *e*Europa 2002 było upowszechnienie łączności internetowej. W wyniku jego realizacji w ciągu ostatnich lat liczba europejskich gospodarstw domowych, które mają dostęp do Internetu znacznie się zwiększyła. Dostęp mają prawie wszystkie firmy oraz szkoły i uczelnie, natomiast europejskie ośrodki akademickie i naukowe łączą szybkie sieci szkieletowe, umożliwiające np. tworzenie tzw. krat (gridów) obliczeniowych.

Plan „eEurope” ewoluował i na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie (14-15 marca 2002 r.) za przedmiot specjalnego zainteresowania uznano ICT - nowoczesne technologie komunikowania i usługi Społeczeństwa Informacyjnego: telewizję cyfrową oraz telefonię komórkową 3G. W czerwcu 2002 r. przyjęty został plan „eEurope 2005”, koncentrujący się na użytkownikach i dostarczaniu im narzędzi pomagających w integracji społecznej, a także odnoszący się do celów gospodarki opartej na wiedzy. W efekcie „eEurope 2005” liczba punktów dostępu szerokopasmowego w Europie podniosła się w przeciągu zaledwie roku i wynosi 19,5 mln.

W ramach obecnie realizowanego 6. programu ramowego finansowany jest m.in. rozwój technologii Społeczeństwa Informacyjnego (ICT). Zidentyfikowano 10 istotnych elementów oddziałujących na powodzenie upowszechnienia tychże technologii i ich korzystny wpływ na wzrost gospodarczy:

1. Kompleksowe wprowadzenie aplikacji ICT w ramach programów *e-Business* i *e-Government*.
2. Standaryzacja środowisk ICT w Europie w celu zwiększenia innowacyjności i pobudzenia wzrostu gospodarczego.
3. Przyspieszenie wprowadzenia nowatorskich technologii np. *smart tags* czy *Voice-over IP*.
4. Realizacja wizji „każda treść, w każdym czasie, w każdym miejscu, na każdej platformie” np. poprzez wprowadzenie multiplatformowego dostępu dla producentów treści oraz nowych zasad zarządzania prawami cyfrowymi. Zwraca się tu szczególnie uwagę na potencjał ekonomiczny rynku audiowizualnego i konieczność tworzenia warunków prawnych do jego rozwoju.

5. Globalne przywództwo w zakresie przemysłu ICT np. poprzez stymulowanie (nowej) polityki standaryzacyjnej (w porozumieniu z rynkiem) i poprzez jednoznaczne decyzje np. dotyczące przyszłości telefonii 3G w Europie.
6. Zahamowanie ucieczki kapitału z UE do obszarów o niższych kosztach produkcji.
7. Usunięcie barier dla rozwoju innowacyjnego europejskiego sektora elektronicznego.
8. Przystawienie się na nowy i elastyczny model gospodarowania częstotliwościami.
9. Wprowadzenie bezpiecznych aplikacji ICT dla biznesu i konsumentów, konsekwentne egzekwowanie prawa w przypadku łamania prawa w cyberprzestrzeni.
10. Zmiana zasad polityki zapobiegającej wykluczeniu społecznemu (*e-Inclusion*) Przeniesie punktu ciężkości z „dostępu dla wszystkich” na „umiejętności dla wszystkich”, czyli przyjęcie strategii poprawienia ogólnego poziomu znajomości i umiejętności posługiwania się aplikacjami ICT ¹⁶.

Realizacja „eEurope 2005” dobiega końca, niebawem ma być zaprezentowany plan „eEurope 2010”.

Jeżeli idzie o nowy model społeczny, w ramach Strategii Lizbońskiej uznano, że powinien on lepiej odpowiadać na zapotrzebowanie nowej gospodarki opartej na wiedzy i być przygotowanym na wyzwania ekonomiczne (globalizacja) i demograficzne (starzenie się społeczeństwa) współczesnego świata. Jednym z narzędzi osiągnięcia tego celu jest podniesienie poziomu wykształcenia. Poziom i jakość wykształcenia ma podstawowe znaczenie przy podnoszeniu zatrudnienia, podtrzymywaniu zrównoważonego wzrostu, zwiększaniu spójności społecznej przez zmniejszenie nierówności oraz ograniczeniu wykluczenia rozmaitych grup społecznych.

Większość krajów europejskich zademonstrowała zdecydowaną wolę wprowadzenia technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) do swoich systemów edukacji. Jednocześnie Unia Europejska uruchomiła inicjatywę *e-Learning* (*e-edukacja*) opartą na tych samych założeniach.

W chwili obecnej zmianie ulega hierarchia celów Strategii Lizbońskiej oraz podejście do samego jej wdrażania. Coraz większy nacisk kładzie się na zwiększanie zatrudnienia, przedsiębiorczości, roli rynku i deregulację, natomiast tracą na znaczeniu publiczne inwestycje w badania, edukację i infrastrukturę Społeczeństwa Informacyjnego. Pobudzanie innowacyjności okazało się niewystarczającym bodźcem rozwoju.

¹⁶ Patrz “Rethinking the European ICT agenda. Ten ICT-breakthroughs for reaching Lisbon goals”, The Hague, 2004.

5. Zmiany technologiczne w mediach elektronicznych, proces konwergencji, rozwój Społeczeństwa Informacyjnego, zmiana porządku regulacyjnego w mediach elektronicznych

5.1. Zmiany technologiczne i ich konsekwencje

Komunikowanie masowe w tradycyjnym kształcie to przekazywanie za pomocą urządzeń technicznych jednolitych treści skierowanych do licznie wielkich, anonimowych i zróżnicowanych społecznie rzesz odbiorców. Przekazywane w ten sposób treści są publicznie dostępne, docierają do odbiorców szybko i mniej więcej w jednym czasie, ich dostępność i aktualność jest na ogół dość krótkotrwała.

W tej postaci, komunikowanie masowe ma takie cechy, jak:

- Szeroki zakres i jednoczesność oddziaływania społecznego;
- Siła sugestii wynikająca z właściwości komunikowania audiowizualnego oraz z poczucia odbiorcy, że jest bezpośrednim świadkiem, a nawet uczestnikiem pokazywanych wydarzeń;
- Linearność przekazu programu radiowego czy telewizyjnego, pozostawiająca nadawcy pełną kontrolę nad tym jaką zawartość przekazywać i kiedy.

Jednocześnie radiofonia i telewizja jako jedyna posługiwała się techniką radiodifuzyjną, zapewniającą radiokomunikację rozsiewczą.

Te cechy tradycyjnego komunikowania masowego legły u podstaw porządku regulacyjnego dotyczącego radiofonii i telewizji.

Cyfryzacja radiofonii i telewizji oraz wynikający stąd proces konwergencji radia i telewizji, telekomunikacji i informatyki, zmieniają wszystkie te cechy komunikowania masowego. Jak wskazano w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej nt. konwergencji (COM(97)623), jej efektem jest zdolność różnych sieci i platform do świadczenia tych samych usług, a każdej z nich do świadczenia różnych usług. Jest to w istocie opanowanie wszelkich form mediów przez jedną technologię: komputery cyfrowe, tj. system technologiczny zdolny do tworzenia, przetwarzania i magazynowania zawartości multimedialnej. Tym samym, technologia cyfrowa i konwergencja zasadniczo zmieniają:

- Typy usług i treści odbieranych przez widzów (telewizja interaktywna, telewizja wielokanałowa, kanały tematyczne, obraz wysokiej rozdzielczości, dostęp do Internetu, usługi transakcyjne);
- Relację między nadawcą i odbiorcą oraz miejsce kontroli nad aktem komunikowania: w coraz większym stopniu przesuwa się ona w stronę odbiorcy, dysponującego coraz większym zakresem własnej decyzji co do wyboru odbieranych treści, czasu ich odebrania oraz miejsca, w którym są odbierane;
- Sprzęt konsumencki (*set-top-box*, ekran wysokiej rozdzielczości; PC/TV);
- Metodę płacenia za usługi (system warunkowego dostępu; reklamę może ostatecznie zastąpić subskrypcja ponoszona przez odbiorcę, jak również opłaty bezpośrednie oraz prowizja z usług transakcyjnych - *e-business*, *e-commerce*, *e-banking*, itd).

W nawiązaniu do kwestii finansowania mediów elektronicznych należy wspomnieć o wpływie nowych generacji magnetowidów z twardymi dyskami o pojemności kilkudziesięciu lub więcej godzin programu (PVR - Personal Video Recorder, bądź DVR – Digital Video Recorder) na wzory odbioru programu i model biznesowy telewizji komercyjnej. Zgodnie z dostępnymi analizami ¹⁷, posiadacze DVR 60% czasu przeznaczanego na oglądanie telewizji poświęcają na oglądanie programów nagranych na twardym dysku i korzystają z możliwości sprzętu, by pomijać 92% umieszczanych w programie reklam. Tak więc, przeciętny użytkownik DVR ogląda tylko 46% reklam. Przy szybkim rozpowszechnianiu się tego sprzętu, może załamać się dotychczasowy model biznesowy telewizji komercyjnej.

Będzie to miało wpływ m.in. na przepisy w zakresie reklamy: dla przykładu, w pracach nad nowelizacją unijnej dyrektywy “Telewizja bez granic” mówi się o zniesieniu niektórych ograniczeń czasowych w zakresie reklamy (zniesienie ograniczeń dobowych, przy zachowaniu ograniczeń godzinowych) oraz o usankcjonowaniu tzw. „produkt placement”.

W sumie załamuje się dotychczasowy podział między radiofonią i telewizją a łącznością. Dzięki cyfryzacji wszystkie sieci komunikacji elektronicznej stają się multimedialne, znika wiele ograniczeń technicznych, ograniczających dotąd działalność. Z jednej strony, technologie telekomunikacyjne mogą być wykorzystywane do upowszechniania zawartości mediów masowych. Dzieje się tak w przypadku rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych w Internecie, multipleksów łączących programy radiowe i telewizyjne z usługami dodanymi, wykorzystywania satelitów telekomunikacyjnych do celów radiodifuzyjnych oraz wykorzystywania infrastruktury telefonicznej do przekazu programu lub muzyki. Z drugiej strony, media masowe stają się nośnikiem łączności porozumiewawczej. Tak jest w przypadku wykorzystywania telewizji kablowej dla celów telefonii, czy oferowania w telewizji kablowej usługi programów na życzenie (*video-on-demand*).

Szczególne znaczenie z tego punktu widzenia ma upowszechnienie sieci szerokopasmowych. Szybkość przepływu jest uzależniona od zakresu częstotliwości. Sieci te przesyłają dane z szybkością większą niż 2 Mb/s. Może w nich odbywać się kilka transmisji jednocześnie, a każda z nich ma dla siebie zarezerwowane własne pasmo częstotliwości.

Sieci szerokopasmowe mogą być realizowane za pośrednictwem rozmaitych technologii oferujących pojemne kanały dla przesyłanych informacji (patrz tab. D.3.).

Poniższa tabela wskazuje też jak wiele różnego typu przedsiębiorców może uczestniczyć w dostarczaniu programu radiowego i telewizyjnego odbiorcom. Wielu z tych przedsiębiorców angażuje się też w zestawianie przekazywanych przez siebie ofert programowych, a więc i kupno licencji programowych; niektórzy inwestują w produkcję programu i w działalność telewizyjną w ogóle.

¹⁷ Josh Bernoff, “The Mind of the DVR User: Media And Advertising”, Forrester, 8 września 2004.

Tabela D.3. Sieci szerokopasmowe docierające do gospodarstw domowych

Typ	Technologia	Typowy dostawca
DSL (Digital Subscriber Line)	Zwiększa przepustowość tradycyjnych miedzianych kabli telefonicznych	Przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, dostawcy usług internetowych wykorzystujący infrastrukturę telekomunikacyjną
Kable	Kable współosiowe mające większą przepustowość niż kable miedziane, ale niższą niż światłowód	Operatorzy kablowi oferujący telewizję kablową, telefonię i usługi szerokopasmowe
Światłowód do domu (FTTH)	Światłowód	Przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, operatorzy kablowi, inne firmy infrastrukturalne
Satelity	Łączy bezprzewodowe do satelitów geostacjonarnych	Operatorzy satelitarni
WiFi (Wireless Fidelity)	Bezprzewodowe sieci lokalne wykorzystujące protokół IEEE 802.11 Ethernet	Dostawcy usług internetowych (Wireless Internet Service Providers - WISPs)
Stałe łącza bezprzewodowe	Sieci mikrofalowe	Przedsiębiorcy telekomunikacyjni
Telefony trzeciej generacji	Telefony komórkowe	Firmy telefoniczne
Sieci energetyczne	Specjalnie przystosowane sieci energetyczne	Firmy energetyczne

Źródło: William H. Dutton, Sharon Eisner Gillett, Lee W. McKnight, Malcolm Peltu, Broadband Internet: The Power to Reconfigure Access. Oxford Internet Institute, University of Oxford, August 2003, http://www.oii.ox.ac.uk/resources/publications/OIIFD1_200308.pdf

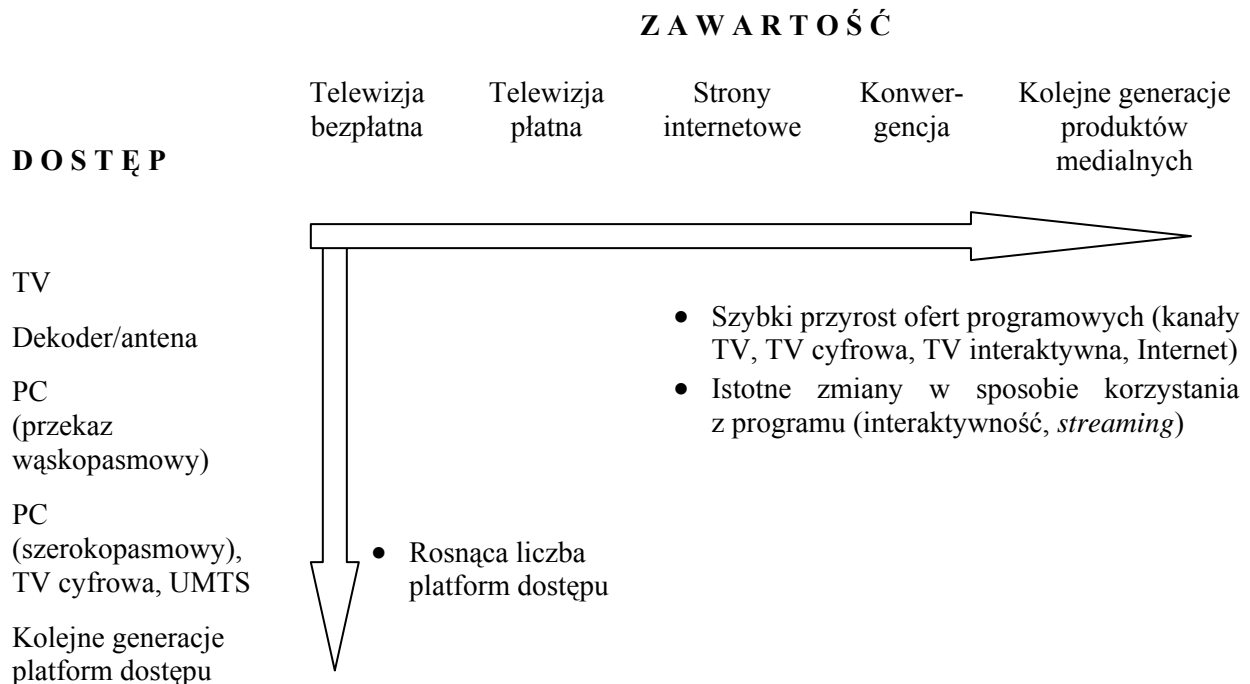
W efekcie tych procesów, konwergentna cyfrowa komunikacja elektroniczna nabiera zupełnie innych cech niż komunikowanie masowe uprawiane za pośrednictwem tradycyjnego radia i telewizji:

- Interaktywność: wymiennosc ról nadawcy i odbiorcy;
- Komunikacja asynchroniczna: przekaz może być zmagazynowany i odebrany w dowolnym momencie;
- Pasywna komunikacja linearna („odbieraj taki program, jaki jest dostępny”) zamienia się w aktywną komunikację nielinearną („odbieraj co i kiedy chcesz”);
- Indywidualizacja/personalizacja: nadawca może adresować zawartość do konkretnych grup czy jednostek; odbiorca może selekcjonować odbieraną zawartość;
- Przenośne odbiorniki, możliwość odbioru w ruchu – także zawartości adresowanej i dostosowanej do miejsca i czasu (np. prognozy pogody dostosowane do miejsca, w którym sygnał jest odbierany);
- „Dezintermediacja” (dostęp każdego źródła informacji i innych treści bezpośrednio do odbiorcy i vice versa) i „neo-intermediacja” (pojawienie się, np. w Internecie, nowych pośredników agregujących i oferujących zawartość);
- Nowy system płatności, w tym mikro-płatności (od kart kredytowych do *click-and-pay*) za (wirtualne) towary kupowane w Internecie.

Ostateczny efekt tego procesu zmiany technologicznej wyraża się w haśle „Wszyscy – Wszystko – Zawsze – Wszędzie”, sygnalizującym potencjalną możliwość dostępu do każdej osoby i każdej treści z dowolnego miejsca.

Ogólny kierunek ewolucji technologicznej ukazuje rys. D.2.

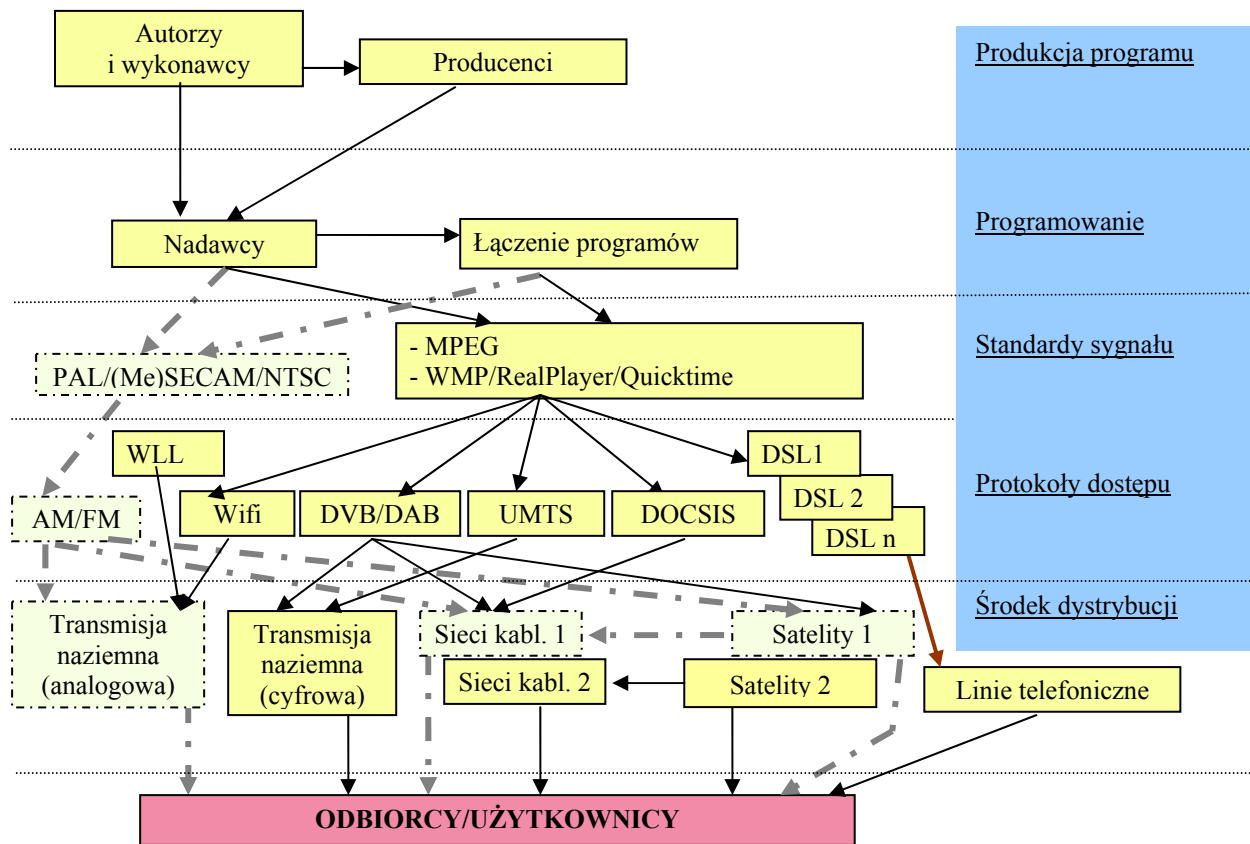
Rysunek D.2. Rozwój mediów elektronicznych (na przykładzie telewizji)



Zwiększa to liczbę dróg dotarcia programu i innej zawartości do odbiorcy. Wskazuje na to rysunek D.3.

Proces konwergencji technologicznej, jakiemu podlegają media elektroniczne, umożliwi powszechne dostarczanie społeczeństwu, a także praktycznie nieograniczone gromadzenie, przetwarzanie, przekazywanie i użytkowanie informacji, która w koncepcji Społeczeństwa Informacyjnego stanowi jeden z podstawowych zasobów produkcyjnych (obok surowców, kapitału i pracy). Społeczeństwo Informacyjne to społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania lecz także wykorzystuje te środki jako podstawę tworzenia dochodu narodowego i tworzenia źródła utrzymania większości społeczeństwa. Jest to nowy system społeczeństwa kształtujący się w krajach o wysokim stopniu rozwoju technologicznego, gdzie zarządzanie informacją, jej jakość, szybkość przepływu są zasadniczymi czynnikami konkurencyjności zarówno w przemyśle, jak i w usługach, a stopień rozwoju wymaga stosowania nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji.

Rysunek D.3. Wybrane drogi programu do odbiorcy w sieciach komunikacji elektronicznej XXI w.



Źródło: Ad van Loon, "The End of the Broadcasting Era. What constitutes broadcasting and why does it need to be regulated?", Communications Law Vol. 9, No. 5, 2004.

Jak stwierdzono powyżej, Społeczeństwo Informacyjne utożsamiane jest niekiedy z upowszechnianiem Internetu i ICT. W istocie jednak powstawanie Społeczeństwa Informacyjnego to element szerokiego procesu zmiany społecznej o aspektach technologicznych, gospodarczych, przestrzennych i kulturowych.

Czynniki technologiczne są przyczyną rewolucyjnych zmian w procesach tworzenia, pozyskiwania, przechowywania, przetwarzania i używania informacji. Wpływają one na wszystkie dziedziny życia społecznego.

Czynniki gospodarcze powodują zasadnicze zmiany w strukturze gospodarki oraz formach pracy, dzięki czemu tzw. gospodarka informacyjna staje się z czasem głównym sektorem działalności gospodarczej, przyczyniającym się do wytworzenia największej części produktu narodowego.

Czynniki przestrzenne związane są z redefinicją czasu i przestrzeni za sprawą sieci elektronicznych, które wpływają na organizację gospodarki, społeczeństwa i życia jednostek.

Czynnik kulturowy wiąże się z głębokimi zmianami w sposobie życia jednostek wynikającymi z korzystania z mediów elektronicznych.

W Polsce realizowana jest polityka budowy Społeczeństwa Informacyjnego, zgodna z programem UE „eEurope - An Information Society for All”. Dopóki jednak nie uwzględni ona roli wszystkich mediów elektronicznych w tym procesie, będzie polityką cząstkową i przez to mniej skuteczną.

Komunikat Komisji Europejskiej “Challenges for the European Information Society beyond 2005” [COM(2004) 757 final] przedstawia cele polityki wspólnotowej w tym zakresie na okres po 2005 r. Ma to być kontynuacja i intensyfikacja działań dotychczasowych.

5.2. Zmiana porządku regulacyjnego w mediach elektronicznych

Jakkolwiek swoboda wypowiedzi jest jednym z podstawowych praw człowieka, radiofonia i telewizja była dotąd poddana znacznie bardziej rozległemu systemowi regulacji (włącznie z wymogiem koncesjonowania nadawców) niż np. prasa drukowana. Wynikało to z dwóch głównych rodzajów przyczyn:

- 1) Technicznych (ograniczenia częstotliwościowe i techniczne czyniły z częstotliwości rzadkie dobro, zaś przyznanie częstotliwości – czyli technicznego warunku korzystania ze swobody wypowiedzi w programie radiowym lub telewizyjnym — jednemu nadawcy równało się z odebraniem możliwości nadawania programu wszystkim innym chętnym do korzystania z tej samej częstotliwości);
- 2) Społecznych: (1) możliwość bycia nadawcą była przywilejem, za przyznanie którego można było wymagać realizowania w programie interesu publicznego określonego przez władze publiczne; (2) domniemana siła oddziaływania powszechnie dostępnego programu radiowego i telewizyjnego uzasadniała troskę o to, by media te nie były wykorzystywane w społecznie niepożądanych celach.

Od czasu powstania radiofonii i następnie telewizji, okoliczności uzasadniające ten porządek regulacyjny uległy istotnej zmianie. Postęp technologiczny (zwłaszcza uruchomienie telewizji satelitarnej i kablowej, a w przyszłości cyfryzacja i rozwój sieci szerokopasmowych) sprawia, że niepomierne rośnie liczba możliwości rozpowszechniania programów. Osłabła też obawa przed przemożną siłą oddziaływania programów radiowych i telewizyjnych. W pewnym stopniu upodabnia to sytuację w mediach elektronicznych do sytuacji prasy (każdy może stać się nadawcą).

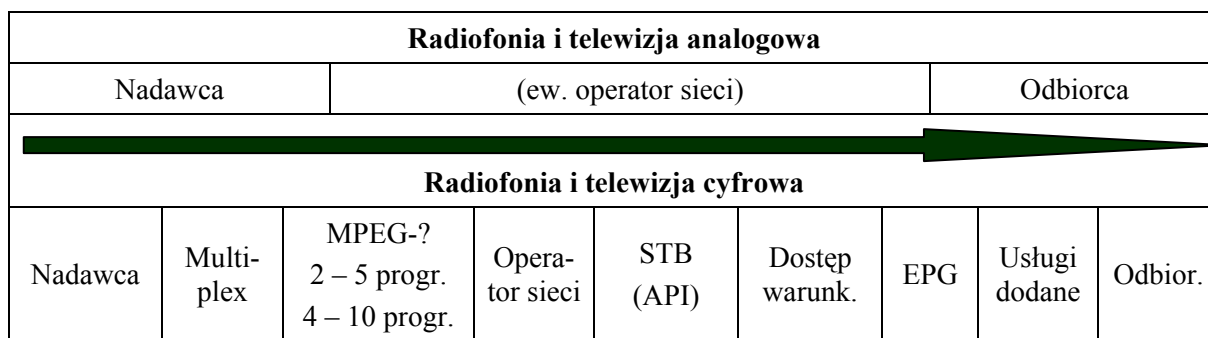
Cyfryzacja i konwergencja powodują zaangażowanie znacznie większej liczby podmiotów w działalność medialną, a zwłaszcza w zestawianie ofert programowych, a więc i kupno licencji programowych, a potencjalnie także w produkcję programu i w działalność telewizyjną w ogóle. Przemiany rynkowe i technologiczne prowadzić będą do wyłonienia się czterech głównych typów podmiotów:

- 1) Dostawcy programów (zawartości) – nadawcy programów radiowych czy telewizyjnych, dostawcy zawartości mediów elektronicznych (np. internetowej);
- 2) Dystrybutorzy zawartości – przedsiębiorcy zapewniający zaoferowanie zawartości odbiorcom, np. operatorzy sieci szerokopasmowych, platform satelitarnych, stron internetowych itp.;
- 3) Operatorzy usług komunikacji elektronicznej, np. operatorzy sieci dostarczający sygnał odbiorcy, pośredniczący między dystrybutorami a odbiorcami;

- 4) Operatorzy „udogodnień towarzyszących”, takich jak systemy warunkowego dostępu, EPG itp. (patrz rys. D.4).

Jeden przedsiębiorca może oczywiście pełnić więcej niż jedną z wymienionych wyżej ról, jednak przepisy powinny nie dopuszczać do wykorzystywania takiej sytuacji w celu zakłócenia konkurencji.

Rysunek D.4. Etapy drogi sygnału telewizji naziemnej do odbiorcy (schemat)



Można zatem w pewnej perspektywie czasowej przewidywać stopniową ewolucję porządku regulacyjnego w tych dziedzinach: z jednej strony łagodzenie procedur koncesyjnych, z drugiej zaś znacznie zwiększony zakres regulacji różnych etapów drogi sygnału od nadawcy do odbiorcy oraz zapobiegających wykorzystaniu „bram cyfrowych” do utrudniania dostępu nadawców do sieci lub odbiorców do oferty programowej.

Inne, zachodzące już zmiany, dotyczą ustrojowych aspektów porządku regulacyjnego. Dotychczas obowiązywał „pionowy” porządek regulacyjny, wyraźnie oddzielający regulację telekomunikacji (komunikacji porozumiewawczej, prywatnej) od regulacji radiofonii i telewizji (komunikacji rozsiewczej, publicznej) oraz tworzący dwa odrębne zespoły przepisów, kompleksowo regulujących osobno sferę łączności, osobno zaś radiofonię i telewizję.

Ten porządek regulacyjny i odrębne cele polityki w odniesieniu do obu dziedzin ilustruje tabela D.4.

Tabela D.4. „Pionowy” porządek regulacyjny łączności oraz radiofonii i telewizji

Cele polityki w odniesieniu do odrębnych dziedzin	
Radio i telewizja	Łączność
Niezależność i pluralizm mediów, realizacja funkcji informacyjnej, kulturowej i edukacyjnej, ochrona niepełnoletnich itp., istnienie nadawców publicznych, odrębna regulacja technicznych aspektów radiofonii i telewizji.	Skuteczna konkurencja, dostępność infrastruktury komunikacyjnej, zarządzanie widmem częstotliwości, usługa powszechna.
Prawo ochrony konkurencji Uczciwa konkurencja, efektywność gospodarcza	

Proces konwergencji podkopał ten „pionowy” porządek regulacyjny oraz dotychczasowy jasny podział na sposoby komunikacji podlegające i nie podlegające regulacji zawartości. Oto bowiem:

- Środki łączności porozumiewawczej mogą stać się medium masowym (np. programy radiowe i telewizyjne dystrybuowane w Internecie; multipleksy łączące programy radiowe i telewizyjne z usługami dodanymi; satelity telekomunikacyjne służące do celów radiodyfuzji; telefonia przekazująca program lub muzykę);
- A z kolei media masowe mogą występować jako nośnik łączności porozumiewawczej (wykorzystywanie telewizji kablowej dla celów telefonii czy dostarczania usług internetowych; telewizja kablowa nośnikiem programów na życzenie – *video-on-demand*).

W nowej sytuacji integracji technologicznej łączności oraz radiofonii i telewizji, a także zdolności praktycznie wszystkich technologii komunikacyjnych do uprawiania zarówno komunikacji prywatnej, jak i publicznej, powstała konieczność stworzenia „poziomego” porządku regulacyjnego, obejmującego odrębnymi zespołami przepisów z jednej strony infrastrukturę komunikacyjną, z drugiej strony zawartość przez nią przekazywaną (jeżeli jest to zawartość wymagająca regulacji).

System „poziomej” regulacji infrastruktury łączności oraz radiofonii i telewizji stworzyły dyrektywy UE o komunikacji elektronicznej, składające się na ramy prawne działania wszystkich sieci i usług komunikacji elektronicznej. Podlegają one tym samym przepisom niezależnie od tego, czy służą łączności, czy radiofonii i telewizji. W Polsce transpozycji dyrektyw dokonano w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne.

Z kolei system poziomej regulacji zawartości mediów elektronicznych, w którym o zastosowaniu regulacji decydują cechy samej zawartości informacyjnej i audiowizualnej a nie jej nośnik, wyłania się obecnie z prac nad nowelizacją dyrektywy o telewizji bez granic, jak również Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej.

Z trwającej obecnie dyskusji w organizacjach europejskich wyłoni się prawdopodobnie system poziomej, technologicznie neutralnej, stopniowalnej regulacji zawartości mediów elektronicznych, obejmujący samo- i współregulację dostawców treści oraz usług internetowych i innych.

Chodzi tu oczywiście o regulację zawartości będącej wynikiem działalności medialnej, nie zaś np. o regulowanie każdej strony internetowej, którą może założyć prywatna osoba. Ponieważ w systemie technologicznie neutralnej regulacji poziomej nie mogą już obowiązywać techniczne kryteria określania mediów poddawanych regulacji zawartości (np. kryteria związane z tradycyjną radiodyfuzją), trwają dyskusje nad innymi kryteriami pozwalającymi wyróżnić zawartość oraz tryby komunikowania, które muszą podlegać regulacji.

Regulacja „stopniowalna” to różny zakres przepisów i wymogów, stosowanych w odniesieniu do różnych form komunikacji publicznej. W zależności od stopnia natężenia wyżej wymienionych cech zawartości podlegającej regulacji – zakres tej regulacji i wymogów stawianych danym typom mediów będzie większy lub mniejszy.

Samo- i współregulację stosuje się wtedy, gdy Państwo nie może objąć danego medium systemem własnej regulacji, jednak trzeba podjąć jakieś działania by np. chronić małoletnich, czy godność ludzką (np. ochrona przed pornografią czy pedofilią w Internecie). W systemie samoregulacji dostawcy usług i zawartości internetowej muszą stworzyć własne

normy i zasady oraz sposoby działania, by realizować te cele. Współregulacja polega na tym, że prawo wymaga od tych operatorów, by się zorganizowali, stworzyli swoje kodeksy, kryteria i sposoby filtrowania treści, natomiast organ państwowy jest odpowiedzialny za współpracę z nimi oraz dopilnowanie tego, by podjęli takie działania i wywiązywali się z wymogów prawa.

Różne formy regulacji, samoregulacji i współregulacji zawartości Internetu ilustruje rys. D.5. na następnej stronie.

Rysunek D.5. System regulacji i samoregulacji Internetu

		Zawartość legalna, ale szkodliwa
Przemysł internetowy: <ul style="list-style-type: none"> • Kodeksy postępowania • Finansowanie samoregulacji („gorące linie, ocena, filtrowanie) • Promocja wobec użytkowników 	Ocena, filtrowanie zawartości <ul style="list-style-type: none"> • Rozwój międzynarodowego systemu oceny i filtrowania zawartości • Wypracowanie porozumienia międzykulturowego nt. kryteriów oceny zawartości 	
Prawo: <ul style="list-style-type: none"> • Zwalczanie nielegalnej zawartości • Współpraca z „gorącymi liniami” • Wspieranie samoregulacji 	„Gorące linie”¹⁸: <ul style="list-style-type: none"> • Informacja o zawartości nielegalnej i szkodliwej • Przekazywanie jej do kraju pochodzenia zawartości • Współpraca z prokuraturą 	
		Zawartość nielegalna

Źródło: Self-regulation of Internet Content, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, 1999.

Różne kraje przyjmują różne podejście do Internetu. Kanada oraz Stany Zjednoczone¹⁹ zrezygnowały z regulacji tego medium (Kanada zrezygnowała także z regulowania *webcastingu* w Internecie, wskazując, że nie stanowi jeszcze substytutu telewizji, co może wskazywać, że regulacja będzie uzasadniona, gdy tak się stanie), ale już na przykład Australia powierzyła opiekę nad bezpieczeństwem w Internecie regulatorowi audiowizualnemu. Natomiast w Hiszpanii określono „Dekalog” zasad w zakresie ochrony małoletnich i zwalczanie niepożądanych treści w Internecie oraz utworzono Agencję na rzecz Jakości Internetu, mającą nadzorować przestrzeganie tych zasad przez dostawców usług i treści internetowych. Z kolei we Francji przy Ministrze ds. badań naukowych i nowych

¹⁸ Polska jest pierwszym krajem wśród nowych członków Unii Europejskiej, w którym 1 stycznia 2005 r. otworzono punkt kontaktowy, tzw. Hotline ds. zwalczania nielegalnych treści w Internecie. Jest to przedsięwzięcie NASK powstałe w ramach ogólnoeuropejskiego programu „Safer Internet Action Plan” Komisji Europejskiej, która wspiera (również finansowo) organizację narodowych punktów kontaktowych. Został on powołany do przyjmowania i reagowania na pisemne, faksowe, telefoniczne lub internetowe zgłoszenia dotyczące występowania w Internecie treści nielegalnych w rozumieniu polskiego prawa. Patrz też kampania „Dziecko w sieci” prowadzona przez Fundację Dzieci Niczyje <http://www.dzieckowsieci.pl/index/> oraz podstrona „Bezpieczeństwo przedszkolaka” prowadzona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji http://www.mswia.gov.pl/index_a.html oraz <http://www.mswia.gov.pl/dzieci/czat/>.

¹⁹ Por. Jason Oxman, “The FCC and the Unregulation of the Internet”, OPP Working Paper No. 31. Office of Plans and Policy Federal Communications Commission Washington DC 20554, July 1999

technologii utworzono Konsultacyjną Radę ds. Internetu (rola doradcza i opiniująca). W Australii zadanie nadzoru nad walką z treściami nielegalnymi i szkodliwymi w Internecie powierzono organowi regulacyjnemu ds. radiofonii i telewizji, Australian Broadcasting Authority.

Z kolei Unia Europejska uznaje - zgodnie z unijną zasadą neutralności technologicznej, zakładającą taki sam sposób traktowania rozpowszechniania programów telewizyjnych i radiowych niezależnie od systemu dystrybucji sygnału – że programy radiowo-telewizyjne rozpowszechniane w Internecie i innych nowych formach dystrybucji sygnału powinny podlegać takiemu samemu (czyli tak samo liberalnemu lub tak samo restrykcyjnemu) systemowi koncesjonowania i regulacji jak tradycyjnie rozpowszechniane programy radiowo-telewizyjne.

Efekt dyskusji nad nowelizacją dyrektywy o telewizji bez granic Komisja Europejska przedstawi pod koniec 2005 r. w postaci projektu nowej dyrektywy. Ma ona być przyjęta w 2007 r. Państwa członkowskie będą następnie miały obowiązek przenieść ją do swojego systemu prawnego.

Ewentualne prace nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji w Polsce powinny więc w maksymalnym stopniu uwzględniać wyniki dyskusji w ramach Unii Europejskiej oraz Rady Europy nad nowym porządkiem regulacyjnym i wcielać go w życie równoległe z pracami nad nowelizacją dyrektywy o telewizji bez granic oraz Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej.

Konwergencja oraz zmiana porządku regulacyjnego prowadzą w wielu krajach do zmiany instytucjonalnego modelu regulacji łączności i radiofonii i telewizji. Odejście od dawnego, „pionowego” modelu regulacji i zastępowanie go modelem regulacji „poziomej” traktowane jest jako argument na rzecz zintegrowania także odrębnych dotąd organów regulacyjnych – telekomunikacyjnego i audiowizualnego.

Można wymienić trzy podstawowe instytucjonalne modele regulacji mediów elektronicznych:

- Równoległe funkcjonowanie regulatora telekomunikacyjnego i regulatora audiowizualnego;
- Równoległe funkcjonowanie odrębnych regulatorów: do spraw infrastruktury komunikacji elektronicznej i do spraw zawartości komunikacji elektronicznej (model teoretyczny, nigdzie nie wprowadzony w życie);
- Jeden zintegrowany regulator łączności oraz radiofonii i telewizji.

Model zintegrowanego organu regulacyjnego obowiązuje od dawna w USA (Federal Communications Commission) i Kanadzie (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission).

W Europie jednym z prekursorów tego trendu były Włochy, które w 1997 roku powołały Autorità 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.

W Anglii w 2003 roku utworzono OFCOM (Urząd Komunikacji), który zajmuje się regulacją telewizji, radia, reklamy, Internetu, telekomunikacji i prasy. OFCOM łączy 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.

Zintegrowany regulator funkcjonuje również w Republice Południowej Afryki, gdzie w 2000 roku 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.

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 roku Szwajcarski Federalny Urząd ds. Łączności (OFCOM/BAKOM) 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 trwają prace nad projektem nowelizacji Ustawy z 21 czerwca 1991 roku o Szwajcarskim Radiu i Telewizji. Projekt z 2000 r. przewidywał utworzenie nowego, niezależnego zintegrowanego organu o nazwie Komisja ds. Telekomunikacji i Mediów Elektronicznych. Organ ten miałby połączyć dotychczasowe funkcje Federalnego Urzędu ds. Łączności (OFCOM/BAKOM), Niezależnej Komisji Skarg (AIEP/UBI) oraz Komisji Telekomunikacji i Łączności. Członkowie tego organu, w tym przewodniczący i wiceprzewodniczący byliby powoływani przez Radę Ministrów. Komisja dzieliłaby się na izby, z których każda posiadałaby własne kompetencje decyzyjne, a kluczowe decyzje byłyby podejmowane w sposób kolegialny. Projekt przewidywał też utworzenie dodatkowej izby, całkowicie niezależnej od reszty Komisji, której rola polegałaby na nadzorowaniu zawartości audycji o charakterze redakcyjnym i która nie posiadałaby kompetencji w zakresie koncesjonowania. Działanie Komisji opierałoby się na opracowanym przez nią samą i zatwierdzonym przez Radę Ministrów regulaminie wewnętrznym, który mógłby upelnomocniać poszczególnych członków do podejmowania decyzji o mniejszej wadze lub decyzji tymczasowych.

W dniu 2 marca 2001 roku 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 maju 2004 roku rząd australijski postanowił połączyć odrębnych regulatorów telekomunikacji i radia i telewizji w jedno ciało, Australian Communications and Media Authority, odpowiedzialne za regulowanie telekomunikacji, radia i telewizji oraz zawartości internetowej. W Iraku, utworzono Iraqi Communications and Media Commission, jako jedyne ciało mające kompetencję koncesjonowania i regulowania telekomunikacji, radiofonii i telewizji, usług informacyjnych oraz innych mediów.

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

Tabela D.5. Liczba oraz system powoływania członków zintegrowanych organów regulacyjnych

Kraj	Organ	Liczba członków	Jednostka powołująca
USA	FCC	5	Prezydent (Senat potwierdza)
Kanada	Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (Kanadyjska komisja radiofonii, telewizji i telekomunikacji)	maks. 13 (na pełen etat), 6 (na pół etatu)	Gubernator Generalny
Włochy	AGCOM	8	Prezes Rady Ministrów
Anglia	OFCOM	9	6 z nich powołuje Minister Kultury Mediów i Sportu oraz Minister Handlu i Przemysłu
RPA	Independent Communications Authority of South Africa (Niezależna instancja ds. łączności RPA)	7	Prezydent
Finlandia	Brak organu kolegialnego		
Bośnia i Hercegowina	Regularna Agencja za komunikację CRA (Agencja regulacji łączności)	7	Wysoki przedstawiciel Sekretarza Generalnego ONZ
Słowenia	Broadcasting Council (Agencja ds. telekomunikacji, radiofonii i telewizji)	7	Parlament
Australia	Australia Communications and Media Authority (Australijska instancja ds. łączności i mediów)	3 (pełen etat), 4 (pół-etatu)	Minister Komunikacji, IT oraz Sztuki
Irak	Iraqi Communications and Media Commission (Iracka komisja ds. łączności i mediów)	Brak danych	
Austria	KommAustria	7	Rada Ministrów wybiera Radę, Rada wybiera przewodniczącego

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, Bundeskommunikationssenat, który nadzoruje także ORF – austriackiego nadawcę publicznego.

Tabela D.5. ukazuje liczbę członków powyżej wymienionych zintegrowanych regulatorów oraz wskazuje przez jaką jednostkę zostali oni powołani.

6. Media publiczne

6.1. Media publiczne w świetle polityki audiowizualnej Unii Europejskiej oraz modele mediów publicznych w wybranych krajach

We wszystkich krajach, gdzie stworzono radiofonie i telewizję publiczną trwają dyskusje nad zasadami ich funkcjonowania na rynku audiowizualnym oraz ich przyszłością.

Powodem do tych dyskusji są daleko idące zmiany – polityczne, społeczne, kulturowe i techniczne – jakie zaszły od czasu powstania pierwszych nadawców publicznych w latach dwudziestych XX wieku.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w raporcie i rekomendacji na temat radiofonii i telewizji publicznej, przyjętych w styczniu 2004 r., stwierdza: „Media publiczne są ważną częścią składową systemu demokratycznego w Europie, ale stoją w obliczu zagrożeń ze strony sił politycznych i gospodarczych, rosnącej konkurencja ze strony mediów komercyjnych, koncentracji mediów i trudności finansowych. Muszą również stawić czoła wyzwaniom związanym z przystosowaniem do globalizacji i nowych technologii”.

W Unii Europejskiej dyskusje dotyczące radiofonii i telewizji publicznej dotyczą głównie miejsca nadawców publicznych na konkurencyjnym rynku i zgodności ich działania z przepisami unijnymi o usługach w powszechnym interesie gospodarczym (art. 16 i 86 Traktatu) oraz o zgodności pomocy publicznej dla tych nadawców z przepisami o ochronie konkurencji (art. 87 Traktatu).

Dodatkowym powodem trudności mediów publicznych w krajach UE jest kampania mediów komercyjnych, zmierzających do wykorzystania prawa wspólnotowego o ochronie konkurencji oraz pomocy publicznej. Kampania ta zmierza do realizacji następujących celów:

- Cel „semantyczny” – utrzymać radiofonie i telewizję publiczną właśnie jako radiodfuzyjne środki przekazu i tym samym zagrozić im drogę do korzystania z nowych technologii;
- Cel „zatrzymanej ewolucji” – uzyskać ścisłą definicję zadań mediów publicznych zgodną z tradycyjnym ich obrazem (uniwersalne programy adresowane do całego społeczeństwa jednocześnie i powszechnie dostępne – co nie ma już racji bytu, jako wyłączne i jedyne zadanie nadawcy publicznego w dobie postępującej fragmentacji audytorium i może potencjalnie wykluczyć emitowanie programów specjalistycznych ora stosowanie nowych technologii, które z samego założenia wykorzystywane są przez część potencjalnych użytkowników), a następnie wykorzystywać tę definicję, aby nie dopuszczać do żadnych zmian w sposobie funkcjonowania mediów publicznych. Zatrzymanie ich ewolucji i dostosowywania się do zmieniających się warunków sprawi, że wkrótce staną się przeżytkiem;
- Cel „niszowego nadawcy”: formuła programowa nadawców publicznych ma być ograniczona do gatunków, których nadawcom komercyjnym nie opłaca się nadawać;
- Cel „utrącenia konkurenta”: media publiczne powinny być finansowane z abonamentu lub budżetu, byle nie z reklamy i sponsoringu.

Komisja Europejska musiała w ostatnich latach rozpatrzyć wiele skarg nadawców komercyjnych na systemy finansowania nadawców publicznych. Na ogół rozstrzygała je na korzyść tych ostatnich.

Tabela D.6. wskazuje na wpływ niektórych zmian technicznych i rynkowych na nadawców publicznych.

Tabela D.6. Wyzwania dla nadawców publicznych (zwłaszcza telewizji) w miarę rozwoju mediów elektronicznych

	I pokolenie nadawców ^a	II pokolenie nadawców ^b	III pokolenie nadawców ^c	Komunikacja nieliniarna, na życzenie (projekcja przyszłości)
Finansowanie	Abonament, reklama	Abonament, reklama	Opłata, reklama	VoD, <i>pay-per-view</i> , mikropłatności, opłaty transakcyjne itp.
Formuła programu	Uniwersalna	Uniwersalna (ale więcej rozrywki) Płatne kanały Premium	Tematyczna	Brak lub nieliczne kanały linearne, większość treści (z wyjątkiem serwisów informacyjnych i transmisji na żywo) dostępna na życzenie w Internecie
Wymogi programowe	Wysokie	Średnie	Niskie	Obecnie nieznane
Pochodzenie programu	Głównie własna produkcja	Głównie własna produkcja, ale dużo zakupów	Głównie zakupiony	Obecnie nieznane
Wyzwanie dla mediów publicznych	Brak, media publiczne mają monopol, albo dominują	Utrata monopolu na widownię. Konieczność konkurowania o odbiorców i na ogół o reklamę	Utrata monopolu na większość zadań „misyjnych”	Nikną tradycyjne kanały i ramówki. Media publiczne ew. stopniowo przekształcają się internetowych dostawców treści „misyjnych”
Konsekwencje wyzwania	Brak	Kryzys tożsamości, finansowania i legitymizacji mediów publicznych, potrzeba nowej definicji ich misji i sposobu jej realizacji		Konieczność stworzenia nowych instytucjonalnych i finansowych gwarancji „zaopatrzenia podstawowego” ^d , jeśli nadal będzie potrzebne

^a Głównie publiczni;

^b Głównie komercyjni;

^c Zwykle nowe cyfrowe kanały tematyczne (często płatne, lub utrzymujące się z opłat od operatorów kablowych);

^d „Zaopatrzenie podstawowe” (*Grundversorgung*), pojęcie wprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny RFN w latach osiemdziesiątych, oznaczające, że każdy obywatel ma prawo do pewnego zasobu informacji i treści programowych, zaś zadaniem nadawców publicznych jest to prawo realizować.

Wśród powodów utrzymywania mediów publicznych w krajach europejskich można wymienić doświadczenia nowozelandzkie, gdzie w 1989 roku ogłoszono deregulację i liberalizację rynku mediów oraz uwolniono media publiczne od wszelkich obowiązków służby publicznej. Po 10 latach zaczęto odwracać tę politykę, uznając, że czysto komercyjny

rynek mediów nie zaspokaja wielu istotnych potrzeb kraju i jego obywateli oraz ponownie uznając rolę mediów publicznych jako mediów kulturalnych i źródła informacji potrzebnej obywatelom.

Dokumenty przyjęte przez Unię Europejską i Radę Europy pozwalają wskazać na elementy wyłaniającego się spójnego stanowiska w kwestii mediów publicznych:

- 1) Media publiczne są bezpośrednio powiązane "z demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi potrzebami każdego społeczeństwa oraz z ochroną pluralizmu mediów" (Protokół Amsterdamski, 1997);
- 2) Postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nie naruszają kompetencji państw członkowskich w sprawie określania zadań, sposobu finansowania i organizacji publicznej radiofonii i telewizji (Protokół Amsterdamski, 1997);
- 3) Nadawcy publiczni muszą zachować zdolność oferowania szerokiej gamy audycji zgodnie z zadaniami określonymi przez państwa członkowskie po to, by docierać do całego społeczeństwa; w tym kontekście uprawnione są starania nadawców publicznych o uzyskanie szerokiego audytorium (Uchwała Rady Europejskiej nt. publicznej radiofonii i telewizji, 1999);
- 4) Bezcelowe byłoby mówienie o mediach publicznych, gdyby miały być adresowane do jednego segmentu audytorium, lub do mniejszości; dlatego programy nadawców publicznych powinny w stosownych proporcjach zawierać rozrywkę, kulturę, widowiska i oświatę i w sposób naturalny wystąpi tu powielanie treści i gatunków w zakresie programu popularnego (sport, komedia, gatunki fabularne, informacja i publicystyka) z nadawcami komercyjnymi (Rezolucja Parlamentu Europejskiego na temat roli telewizji publicznej w społeczeństwie multimedialnym, 1996);
- 5) Realizacja misji publicznej musi korzystać z postępu technologicznego, a nadawcy publiczni mają istotną rolę do odegrania w udostępnianiu publiczności korzyści płynących z nowych usług audiowizualnych i informacyjnych oraz z nowych technologii (Uchwała Rady Europejskiej nt. publicznej radiofonii i telewizji, 1999);
- 6) Nadawcy publiczni mają istotny wpływ na rozwój sektora audiowizualnego, w tym poprzez aktywny udział w rozwoju nowych usług cyfrowych, które zapewniają wszystkim łatwiejszy dostęp do Społeczeństwa Informacyjnego (Uchwała Rady Europejskiej nt. rozwoju sektora audiowizualnego, styczeń 2002).

Utrzymywanie dziś mediów publicznych ma zagwarantować, że program służący realizacji społecznych, politycznych i kulturalnych praw obywateli będzie zawsze dostępny tymże obywatelom i jest m.in. elementem strukturalnej regulacji rynku radiowego i telewizyjnego, realizującej podstawowe cele polityki medialnej i regulacyjnej 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 trakcie konferencji „Kluczowa rola mediów publicznych w XXI w.”, zorganizowanej przez Prezydencję holenderską UE we wrześniu 2004 roku przyjęto wnioski, które wprawdzie nie mają statusu formalnego, ale są świadectwem nowego myślenia o mediach publicznych w krajach unijnych. Dlatego warto je zacytować:

1. Należy zapewnić nadawcom publicznym dostęp do wszelkich platform przekazu w celu zapewnienia im możliwości dalszego świadczenia usługi powszechnej. Istotą publicznej radiofonii i telewizji nie jest określona technika dystrybucji, ale przekazywane treści. Zasada neutralności technologicznej powinna być wzięta pod uwagę przy określaniu misji publicznej.
2. Należy uznać rolę nadawców publicznych w realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Cele te akcentują dążenie do stworzenia w Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy, a także spójności społecznej. Nadawcy publiczni odgrywają ogromną rolę we wprowadzaniu innowacji, oferowaniu szerokiej i zróżnicowanej oferty usługowej na różnych platformach. Przyczyniają się do budowania społeczeństwa opartego na wiedzy m.in. poprzez promowanie stałego kształcenia się.
3. Rola nadawców publicznych w zachowywaniu i promowaniu różnorodności kulturowej powinna być podtrzymywana.
4. W miarę jak rozszerza się Unia Europejska, należy uznać i zrozumieć problemy nowych państw członkowskich. Mniejsze rynki mają szczególne uwarunkowania i potrzeby, które powinny być dostrzeżone i właściwie zrealizowane zarówno na forum krajowym jak i wspólnotowym.
5. Konieczne jest zapewnienie pewności prawnej i stabilnego finansowania nadawców publicznych celem właściwego wykonywania przez nich misji publicznej. Niezbędne jest także zapewnienie nadawcom publicznym niezależności od wszelkich wpływów politycznych.
6. Istotnym elementem odpowiedzialności nadawców publicznych jest dochowywanie wysokich standardów prowadzonej działalności. Obejmują one m.in. funkcjonowanie w ramach nowoczesnych i przejrzystych systemów rachunkowości, realizowanie wysokiej jakości oferty skierowanej do publiczności - w efektywny kosztowo sposób.

Istotne znaczenie mają przepisy unijne odnośnie finansowania mediów publicznych. Zgodnie z Protokołem Amsterdamskim z 1997 r. do Traktatu o ustanowieniu UE, „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”. Wiąże się z tym art. 87 zakazujący udzielać pomocy Państwa lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw zakłóca konkurencję

Uzupełnieniem Protokołu jest „Komunikat w sprawie stosowania przepisów w sprawie pomocy państwowej dla radiofonii i telewizji publicznej nadawcom” z 2001 r., który wyjaśnia jak Komisja interpretuje Protokół i jak w praktyce należy stosować zasady w nim określone. Ważnym zdaniem komunikatu jest zdanie z akapitu 17: „Fakt istnienia pomocy państwa [dla nadawcy publicznego] trzeba ustalać w każdym przypadku z osobna i zależy to od charakteru przekazanych mu funduszy”.

Wysoko stawiany przez „Komunikat” wymóg przejrzystości finansowania nadawców publicznych wiąże się z oczekiwaniem, że finansowanie ze źródeł publicznych ma być przeznaczone 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.

Przejrzystość uzyskuje się przez formalne określenie i powierzenie misji publicznej nadawcy; i taką organizację przepływów finansowych między państwem a przedsiębiorstwami publicznymi dostarczającymi usług w ogólnym interesie publicznym, oraz zapewnienie 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.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że Komunikat z 2001 r. stwierdza w pkt 53, że „Państwo członkowskie może uznać całość programu nadawcy publicznego za objętą jego misją publiczną”. Oznacza to, 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.

Wymóg proporcjonalności oznacza, że finansowanie publiczne nie może przekraczać kosztów realizowania misji publicznej. Jak stwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie Altmark, parametry wyliczenia wysokości rekompensaty (czyli funduszy publicznych udostępnianych nadawcy publicznemu) muszą być z góry ustalone w sposób obiektywny i przejrzysty; rekompensata nie może przekraczać rzeczywistych kosztów realizowania obowiązków publicznych, uwzględniając rzeczywiste przychody uzyskiwane przy pełnieniu tej działalności i rozsądny zysk samej firmy; przy obliczaniu kosztów pełnienia obowiązków publicznych trzeba uwzględnić koszty, jakie poniosłoby typowe przedsiębiorstwo tego samego typu.

Przestrzeganie tych przepisów (przeniesionych do polskiego porządku prawnego podczas nowelizowania ustawy o radiofonii i telewizji w 2004 r. oraz w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych) jest istotne także dlatego, że w przypadku skargi na finansowanie nadawców publicznych w Polsce Komisja Europejska rozpocznie dochodzenie w trakcie którego bardzo szczegółowo sprawdzi zarówno sposób określania zadań i misji nadawców publicznych, jak i sposób ich finansowania oraz wykorzystania przez nich środków publicznych.

Nie można wskazać na jeden model radiofonii i telewizji publicznej w Europie. Poszczególne kraje organizują media publiczne na różne sposoby. Dotyczy to także źródeł ich finansowania, na co wskazuje tabela D.7.

W ostatnich latach wzrasta liczba krajów, w których zlikwidowano abonament i postanowiono finansować media publiczne z budżetu i ewentualnie reklamy. Tradycyjnie system ten obowiązywał w Portugalii i Hiszpanii. W 2002 r. wprowadzono go w Węgrzech. W Holandii zastąpiono opłatę abonamentową specjalnym podatkiem (wprowadzenie podobnego systemu planuje się w Islandii od 2008 r.). Z budżetu finansuje się nadawcę publicznego w Belgii (Flandria) i w Estonii (gdzie nadawcy publiczni zrezygnowali z nadawania reklamy, za co otrzymali rekompensatę finansową od nadawców komercyjnych, którzy uzyskali w ten sposób monopol na reklamę radiową i telewizyjną).

Tabela D.7. Finansowanie nadawców publicznych w wybranych krajach europejskich

Źródła finansowania	Nadawca
Abonament (i ew. przychody własne, bez reklamy)	BBC (W. Brytania) DR (Dania) YLE (Finlandia) STV (Szwecja) NRK (Norwegia) ARD (programy regionalne) Niemcy CTV (Czechy) – od 2009 r.
Budżet państwa	VTR (Belgia-Flandria) NOS (Holandia) ETV (Estonia) Islandia (od 2008 r.)
Budżet państwa i reklama	RTP (Portugalia) RTVE (Hiszpania) MTV (Węgry)
Abonament i reklama	ARD (program ogólnokrajowy) + ZDF (Niemcy) RTE (Irlandia) ORF (Austria) FRANCE TELEVISION (Francja) RAI (Włochy) RTBF (Belgia-Walonia) ERT (Grecja)

Jak wskazują powyższe informacje, rośnie liczba krajów, w których nadawcy publiczni mają zagwarantowane stabilne finansowanie ze środków publicznych. Pod warunkiem dostatecznego finansowania, może to mieć pozytywne skutki dla ich zdolności wywiązywania się z zadań nadawców publicznych. Jak bowiem wskazują porównawcze analizy międzynarodowe, „im wyższy udział reklamy w całkowitych przychodach, tym mniej nadawca publiczny odróżnia się od nadawców komercyjnych. Nasze analizy wskazują, że finansowanie z opłat abonamentowych zapewnia nadawcom publicznym najbardziej stabilne finansowanie w długim okresie czasu – dzięki czemu stać ich na ryzyko, na odróżnianie się od nadawców komercyjnych oraz na inwestowanie w nowe usługi”²⁰

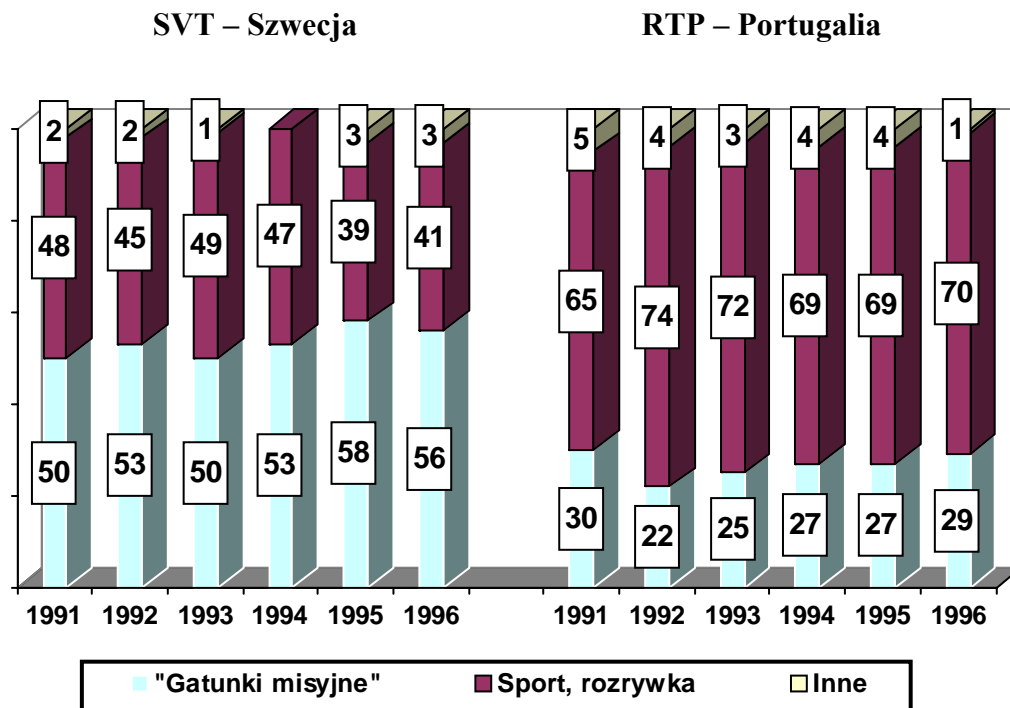
Oczywiście to samo odnosi się do finansowania z budżetu Państwa, pod warunkiem, że finansowanie to nie ogranicza niezależności nadawcy publicznego. Zwraca na to uwagę Rekomendacja R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie gwarancji niezależności nadawców publicznych, która stwierdza, że „Przepisy w kwestii finansowania nadawców publicznych powinny opierać się na zasadzie, że państwa członkowskie RE zobowiązują się do utrzymywania bądź zapewnienia **właściwego, bezpiecznego i przejrzystego** systemu finansowania, który **gwarantuje** nadawcom publicznym środki potrzebne do realizacji ich zadań”.

Relacja między źródłami finansowania a zawartością programu nadawcy publicznego i jego zdolnością do wywiązywania się ze swoich zadań jest powszechnie znana. Potwierdza ją przeprowadzone przez McKinsey&Company porównanie struktury gatunkowej telewizji szwedzkiej SVT (finansowanej wyłącznie z abonamentu) i telewizji portugalskiej RTP (finansowanej głównie z reklamy), z punktu widzenia obecności w niej „gatunków

²⁰ McKinsey&Company, „Public Service Broadcasting Around the World, , London, 1999, s. 5.

misyjnych” (audycje informacyjne, publicystyczne, kulturalne i dla dzieci) i innych. Wyniki tego porównania przedstawia rysunek D.6.

Rysunek D.6. Porównanie struktury gatunkowej programów SVT I RTP



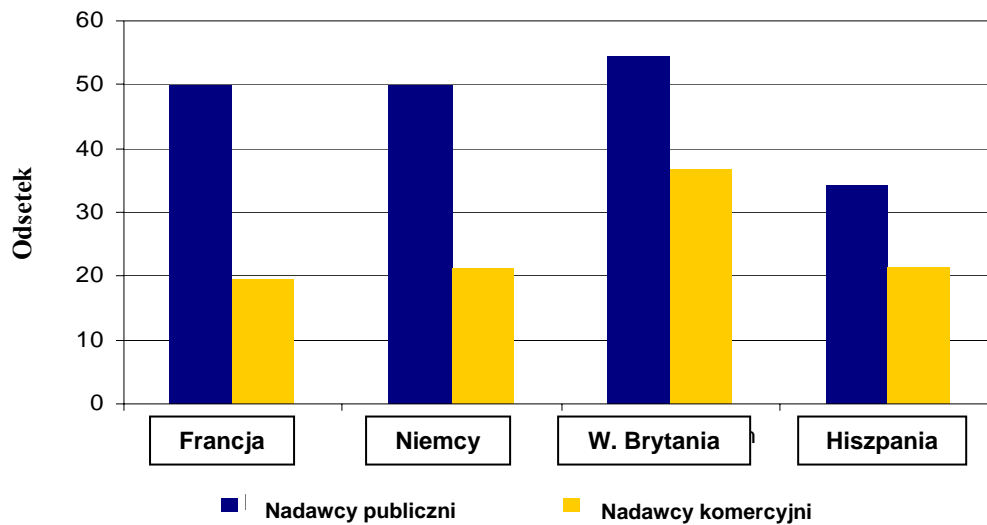
Źródło: „Public Service Broadcasting Around the World, McKinsey&Company, London, 1999.

Jak z tego widać, „gatunki misyjne” miały w programie telewizji szwedzkiej średnio dwukrotny udział niż w programie telewizji portugalskiej.

Podobny efekt dało porównanie udziału gatunków o „wysokiej wartości społecznej” (edukacja, dokument, kultura, dzienniki, informacja) w programach telewizji publicznych i komercyjnych w wybranych krajach w 2002 r. (patrz rysunek D.7.).

Najwyższy udział gatunków „wysokiej wartości społecznej” zanotowano w Wielkiej Brytanii, gdzie telewizja publiczna jest finansowana głównie z abonamentu i nie nadaje reklamy (a telewizja komercyjna ma podobne zadania programowe, jak telewizja publiczna), najniższy zaś w Hiszpanii, gdzie telewizja publiczna finansowana jest głównie z reklamy i w efekcie najmniej odróżnia się od telewizji komercyjnej.

Rysunek D.7. Udział gatunków “wysokiej wartości społecznej” w czasie antenowym (2002)



Źródło: *Screen Digest*

W większości państw europejskich obowiązują ograniczenia, jeżeli idzie o działalność reklamową mediów publicznych, w tym:

- 1) Całkowity zakaz nadawania reklam; zakaz dotyczący niektórych programów;
- 2) Wymóg uzyskania specjalnej zgody na emisję reklam w określonych okolicznościach;
- 3) Zakaz nadawania reklam w niektóre dni roku;
- 4) Limity ograniczające czas i godziny nadawania emisji reklam;
- 5) Zakaz przerywania pewnych typów audycji, emitowania reklam w pewnych formach rozpowszechniania programu lub innych treści;
- 6) Zakaz dotyczący reklamowania niektórych produktów, usług, postaw lub poglądów politycznych, filozoficznych i religijnych.

Szczegóły na temat tych ograniczeń według stanu na rok 2000 podaje tabela D.8. Pominięto w niej stacje, które w ogóle nie nadają reklam (patrz tabela D.7.).

Tabela D.8. Ograniczenia w nadawaniu reklam w europejskich telewizjach publicznych ²¹

Kraj	Stacja telewizyjna	Przepisy
Belgia Fr.	RTBF	Ograniczenie emisji reklam średnio do 6 min. na godzinę programu. Dodatkowe ograniczenia: - 21 min. między godz. 19:00 a 22:00, - 24 min. między godz. 19:00 a 22:00 ale najwyżej w 63 dniach w roku i dopuszcza się taką sytuację jedynie w 12 dniach w 4 miesiącach. Nie wolno przerywać reklamami audycji informacyjnych oraz przedstawień teatralnych i opery poza naturalnymi przerwami w spektaklach. W przypadku filmów, jeśli tak stanowi umowa, nie nadaje się reklam w czasie ich emisji. Nie wolno reklamować produktów medycznych, ponad 20%-ego alkoholu, broni, zabawek militarnych i agresywnych, treści propagujących rasizm i ksenofobię. Zabronione są także reklamy biur matrymonialnych, agencji towarzyskich, przesyłania wiadomości, środków dezynfekujących i antyseptycznych, środków nasennych i narkotyków. Ograniczenia dotyczą także usług pocztowych, produktów dietetycznych i słodczy zawierających cukier (w takich przypadkach reklama musi zawierać ostrzeżenie o wpływie produktu na zdrowie). Reklama pojazdów mechanicznych nie może odwoływać się do ich prędkości.
Niemcy	ARD+ZDF	Zakaz reklam w krajowych i regionalnych kanałach z wyłączeniem pierwszego kanału (ARD) i drugiego kanału (ZDF). W pierwszym i drugim ogólnokrajowym kanale dopuszczalny czas reklam 20 minut dziennie. Zakaz reklam po godzinie 20:00. Nie wolno przerywać reklamami audycji dla dzieci i audycji religijnych. W czasie trwania audycji dopuszczalna jest tylko jedna przerwa reklamowa pod warunkiem, że program trwa dłużej niż 45 minut z wyjątkiem naturalnych przerw w programach sportowych. Reklamy polityczne, religijne i ideologiczne są zabronione. Dopuszcza się reklamy socjalne i charytatywne. Reklamy nie mogą propagować zachowań zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu konsumenta i otoczenia.
Austria	ORF	Dopuszczalna jest emisja 42 minut reklam dziennie na kanał. Zakaz reklam w regionalnych programach. Zakaz reklam w Wielki Piątek, 1 listopada i 24 grudnia. Zakaz reklam przy audycjach dla dzieci. Nie wolno przerywać reklamami filmów. Nie wolno reklamować zabawek militarnych, agencji matrymonialnych i prywatnych finansowych pożyczek. Nie wolno naśladować dzieci w reklamach.
Dania	DR, DK/TV2	W DR zakaz reklam. W DK/TV2 ograniczenie reklam do 10% dziennego czasu transmisji. Zakaz reklam w programach nadawanych w systemie kablowym. Reklamy nadawane w blokach między audycjami. Zakaz reklamy produktów farmaceutycznych i alkoholu (2,8% lub więcej), związków zawodowych i pracodawców. Nie wolno nadawać reklam politycznych i religijnych. Zakaz obejmuje także produkty używane w przypadku palenia papierosów i tytoniu.
Finlandia	YLE	Nadawanie reklam wymaga specjalnej zgody Rady Krajowej.

²¹ Opracowano na podstawie „Synopsis of replies to the enquiry on the specific limits on advertising and sponsorship on publicly-funded channels (including new services). European Broadcasting Union, Geneva, 2000.

Portugalia	RTP	<p>Komercyjne reklamy w RTP2 są zakazane.</p> <p>W RTP1 nadawanie reklam jest dozwolone między audycjami w wymiarze 7 min. 30 s. na godzinę programu.</p> <p>Zakaz reklam alkoholu między godziną 07:00 a 21:30.</p> <p>Reklama nie może nawoływać do zachowań zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu konsumenta i środowiska. Zabronione są reklamy polityczne, religijne, ideologiczne, przeciwko godności człowieka, dyskryminacji ze względu na rasę, płeć, religię, język. Nie wolno reklamować alkoholu, tytoniu, medycznych produktów i leczenia, gier hazardowych, kursów edukacyjnych, pojazdów mechanicznych, „cudownych” produktów i usług.</p>
Irlandia	RTE	<p>Reklamy mogą zajmować 10% czasu emisji programu, 6 minut na godzinę, między audycjami 12,5%.</p> <p>Samoograniczenie w reklamach w Boże Narodzenie oraz w reklamach przy audycjach dla dzieci.</p> <p>Nie reklamuje się politycznych i religijnych postaw, nie reklamuje się sporów między związkami przemysłowymi.</p>
Włochy	RAI	<p>Na reklamę przeznaczona jest 4% czasu emisji programu tygodniowo i 12% na godzinę. Reklamy nadawane są w bloku między audycjami.</p> <p>Nie wolno przerywać reklamami transmisji religijnych. Nie można przerywać reklamami audycji informacyjnych trwających poniżej 30 minut, filmów dokumentalnych, religijnych i dla dzieci. Podczas transmisji sportowych reklamy mogą być nadawane tylko w naturalnych przerwach.</p> <p>Filmy kinowe i telewizyjne trwające minimum 45 minut mogą być przerywane raz na 45 minut.</p> <p>Audycje mogą być przerywane po 20 minutach.</p> <p>Nie reklamuje się leczenia oraz produktów medycznych dostępnych wyłącznie na receptę a także produktów tytoniowych. Istnieje zakaz politycznych reklam w czasie kampanii wyborczych. Jeśli chodzi o reklamy produktów, które zagrażają zdrowiu i bezpieczeństwu, to wymagane są ostrzeżenia i odwołanie się do rozważności i czujności konsumenta oraz przestrzegania przepisów użytkowania.</p>
Holandia	NOS	<p>Reklamy mogą zajmować 15% czasu emisji programu ale nie więcej niż 6,5% rocznie.</p> <p>Nie przerywa się reklamami audycji poza naturalnymi przerwami w transmisjach sportowych.</p> <p>Zakaz reklam przy audycjach religijnych, jeśli instytucje za nie odpowiedzialne tego sobie życzą.</p> <p>Filmy nie są przerywane reklamami.</p> <p>Program może być przerywany raz na 45 minut. Programy trwające minimum 90 minut mogą być przerywane po 20 minutach. Ostatnia przerwa trwa minimum 2 minuty.</p> <p>Są specjalne warunki dopuszczenia do reklam produktów medycznych i homeopatycznych, kursów edukacyjnych, pożyczek, inwestycji i transakcji nieruchomości, oraz alkoholu. Poza tym istnieją ograniczenia na reklamę produktów zawierających cukier.</p>
Szwajcaria	SRG SSR	<p>SRG SSR może przeznaczyć na reklamę 8% czasu emisji programu; inni nadawcy - 15%.</p> <p>Nie przerywa się reklamami audycji krótszych niż 90 min. W przypadku dłuższych audycji dopuszczalna jest jedna przerwa.</p> <p>Reklamy są dopuszczalne w naturalnych przerwach audycji.</p> <p>Zabroniona jest reklama polityczna i religijna.</p>
Francja	GRF/FT	<p>Reklam może być 8 min. na godzinę emisji programu ale nie więcej niż 10 min na godzinę.</p> <p>Blok reklamowy nie może być dłuższy niż 4 minuty.</p> <p>Reklamami nie mogą być przerywane magazyny informacyjne i publicystyczne, programy religijne i dla dzieci jeśli trwają mniej niż 30 min oraz audiowizualne produkcje z wyłączeniem filmów kinowych. Inne typy programów muszą spełniać następujące warunki: emisja po godz. 20:00, zgoda Komisji Audiowizualnej, program musi składa się z autonomicznych części.</p> <p>Prywatne telewizje mogą raz przerywać filmy przez 6 min.</p>

Grecja	ERT	Zakaz reklam zabawek między godziną 07:00 a 22:00. Filmy trwające minimum 45 minut mogą mieć maksimum 9 minutową przerwę reklamową w każdym 45 minutowym okresie.
Islandia	RUV	Zakaz reklam w dniach 24 i 25 grudnia oraz w Wielki Piątek (audycje religijne). Blok reklamowe jedynie między audycjami oprócz tych, które trwają minimum 90 minut. Zabronione jest reklamowanie alkoholu o mocy powyżej 2,5%. Zabronione są reklamy filmów przed godziną 21:00.
Hiszpania	RTVE/TVE	Reklamy w czasie audycji są dozwolone tylko w czasie przerw w zawodach sportowych. Film można przerywać reklamą po 45 minutach. Nie może być reklam w audycjach informacyjnych i publicystycznych, programach dokumentalnych, audycjach religijnych i dla dzieci trwających mniej niż 30 minut. Zakaz reklam kierowanych bezpośrednio do dzieci. Nie dopuszcza się propagowania filozofii, polityki i religii.
Polska	PRT/TVP	Samoograniczenie w nadawaniu reklam nadawców publicznych w dniu 1 listopada i 24 grudnia. W te dni przychody reklamy przeznaczone są na cele charytatywne. Ograniczenia w emisji reklam w polskich mediach publicznych Nie można przerywać w celu nadania reklamy audycji z wyjątkiem transmisji sportowych zawierających przerwy wynikające z przepisów ich rozgrywania, transmisjach innych wydarzeń zawierających przerwy oraz audycji składających się z autonomicznych części. Zabronione jest reklamowanie wyrobów i rekwizytów tytoniowych, napojów alkoholowych (za wyjątkiem piwa, którego reklama jest ograniczona do godz. 20.00 – 6.00), produktów leczniczych i usług medycznych dostępnych z przepisu lub skierowania lekarza, niektórych gier hazardowych i zakładów. Istotnym ograniczeniem podlega reklama skierowana do małoletnich.

Można wyróżnić dwa modele mediów publicznych:

- Model tradycyjny, zwany modelem autonomicznym: odwołuje się on do ogólnych zapisów w ustawie o radiofonii i telewizji w zakresie zadań mediów publicznych, pozostawiając samym nadawcom sposób ich realizacji i interpretacji (autoregulacja);
- Model „służby” (*controlled service model*) oparty na szczegółowym określeniu zadań i sposobów ich realizacji w dodatkowym dokumencie (umowie/kontrakcie, statucie, rozporządzeniu, karcie, zezwoleniu) oraz na kontroli realizacji wymogów określonych w takim dokumencie ze strony niezależnego ciała regulującego lub/i organu nadzorczego nadawcy (patrz tab. D.9.). Model ten zyskuje w wielu krajach na popularności w efekcie wielkiej siły inercji nadawców publicznych, którzy w licznych przypadkach nie potrafią pokonać kryzysu tożsamości, legitymizacji i finansowania, opierają się koniecznej zmianie i nie potrafią zrozumieć konieczności znacznie większej przejrzystości oraz odpowiedzialności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Instrumenty związane z tym modelem należy stosować ostrożnie, by jednocześnie zachować prawo społeczeństwa do określenia celów działania nadawców publicznych i nie ograniczyć ich autonomii instytucjonalnej oraz niezależności redakcyjnej.

Tabela D.9. Lista wybranych nadawców publicznych, którzy zawarli kontrakt określający ich zadania programowe

Kraj	Nadawca	Nazwa kontraktu	Czas obowiązywania
Belgia	VRT RTBF	Beheersovereenkomst	2002-2006
		Contrat de gestion	2002-2005
Dania	DR TV2	public service-kontrakt	2003-2006
		public service-kontrakt	2003-2006
Francja	France Télévisions	contrat d'objectifs et de moyens	2001-2005
Irlandia	RTE	Public Service Broadcasting Charter	2004 - 2009
Włochy	RAI	Contratto di servizio	2003-2005
Portugalia	RTP (uniwersalny) RTP (drugi kanał)	Contrato de concessão geral	2003-2019
		contrato de concessão especial contrato de concessão	2003-2011
Szwecja	SVT SR	RDP	1999-2014
		Sweden sändningstillstånd Sändningstillstånd	2002-2005 2002-2005

Istnieją trzy sposoby określania zadań programowych, które różne kraje wykorzystują w różnym stopniu:

- 1) Jakościowy: obowiązek emitowania pewnych typów audycji i/lub gatunków programowych, bez określania ich liczby bądź ilości.
- 2) Ilościowy: obowiązek przeznaczania określonej liczby godzin lub części czasu antenowego na konkretne treści albo typy lub gatunki programów, bądź nadania określonej liczby audycji danego typu w ciągu okresu sprawozdawczego.
- 3) Związany z odbiorcami: obowiązek osiągnięcia pewnego udziału w rynku, docierania do pewnych określonych grup odbiorców, bądź emitowania pewnych typów treści lub gatunków programowych o pewnych porach (zwykle w *prime time*).

Ustrój instytucjonalny telewizji publicznych w Europie przewiduje istnienie ciał nadzorczych. Rekomendacja nr R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie gwarantowania niezależności nadawców publicznych stwierdza, że ciała te powinny być „powoływane w sposób otwarty i pluralistyczny”, a ich członkowie powinni „wspólnie reprezentować interesy społeczeństwa jako całości”.

W różnych telewizjach występują bardzo różne struktury organizacyjne i rozwiązania instytucjonalne. Można wyróżnić następujące warianty:

- 1) Ciało nadzorcze jako część struktury telewizji publicznej (BBC, ZDF, France Televisions).
- 2) Ciało nadzorcze jako część struktury jednostki (holdingu, fundacji, itp.) nadrzędnej wobec telewizji publicznej (TVE, SVT, ChT, MTV) lub jako podmiot odrębny od telewizji publicznej (ETV).
- 3) Ciała nadzorcze jako element struktury nadawców wchodzących w skład szerszej struktury programowej (ARD).

W wielu krajach ciała nadzorcze radiofonii i telewizji publicznych mają kompetencje stanowiące w strategicznych dziedzinach działalności stacji. Dlatego niektóre z nich należy właściwie nazwać ciałami nadzorczo-zarządzającymi. Oznacza to model zarządzania, w którym organ nadzorczy i najwyższy szczebel zarządzania dzielą się zadaniami i obowiązkami w zakresie określenia ogólnego kierunku i zasad działania telewizji.

Tabela D.10. Kompetencje ciał nadzorczych

	Kompetencje stanowiące w zakresie:		
	Programu	Organizacji	Finansów
BBC (Wielka Brytania)	Tak	Tak	Tak
ZDF ¹ (Niemcy)	Tak	Tak	Tak
ARD ² (Niemcy)	Tak	Tak	Tak
FT (Francja)	-	-	-
TVE (Hiszpania)	-	-	-
SVT (Szwecja)	Tak	-	Tak
MTV (Węgry)	-	-	Tak
ChT (Chorwacja)	-	Tak	-
ETV (Estonia)	-	Tak	Tak

¹ z uwzględnieniem kompetencji Rady Radiotelewizji i Rady Administracyjnej.

² Mowa tu o kompetencjach ciał nadzorczo-zarządzających funkcjonujących w strukturze radiotelewizji krajów związkowych wchodzących w skład ARD.

Kompetencje te mogą dotyczyć:

- Programu (np. zatwierdzanie ramówki czy rocznego planu programowego, polityki programowej);
- Organizacji (np. zatwierdzanie statutu, struktury organizacyjnej);
- Finansów (np. zatwierdzanie budżetu, planu finansowego).

Intencją takich rozwiązań jest stworzenie pola debaty między najwyższymi szczeblami zarządzania na temat decyzji o strategicznym znaczeniu oraz systemu *checks and balances*, zapobiegającego nadmiernej koncentracji władzy w rękach prezesa/dyrektora generalnego. Tak jak w przypadku dyrektorów oddziałów terenowych w TVP S.A., bywa, że ciało takie powołuje nie tylko dyrektora generalnego lub zarząd, ale także najwyższą kadrę kierowniczą (na ogół na wniosek dyrektora generalnego lub zarządu).

Znakomita większość nadawców publicznych w krajach europejskich posiada jednoosobowy najwyższy szczebel zarządzania.

Tabela D.11. Forma i tryb powoływania najwyższego szczebla zarządzania w telewizjach publicznych

	Jednoosobowe kierownictwo	Zarząd wieloosobowy	Powołuje
BBC	Tak		Rada Gubernatorów
ZDF	Tak		Rada Radiotelewizji
ARD	Tak		Rada Radiotelewizji
FT	Tak		Rada Dyrektorów
TVE	Tak		Rząd
SVT	Tak		Rada Gubernatorów
MTV	Tak		Rada Powiernicza
ChT	Tak		Rada
ETV		Tak	Rada Radia i TV publ.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy²² zaleca, by państwa członkowskie zagwarantowały, aby programy nadawców publicznych zostały utrzymane w nowym środowisku cyfrowym poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do nich oraz poprzez przyznanie nadawcom publicznym wiodącej roli w procesie konwersji cyfrowej w telewizji naziemnej. Jednocześnie Rada rekomenduje by państwa członkowskie stworzyły finansowe, techniczne oraz inne warunki niezbędne do tego by nadawcy publiczni wypełniali swoją misję najlepiej jak to możliwe w nowym środowisku telewizji cyfrowej, np. poprzez tworzenie i rozpowszechnianie usług interaktywnych oraz nowych programów o charakterze wyspecjalizowanym.

6. 2. Obecna sytuacja nadawców publicznych w Polsce i konieczność poszukiwania nowych rozwiązań

Jak stwierdzono powyżej, nadawcy publiczni we wszystkich krajach stoją wobec licznych dylematów i wyzwań. Niektóre aspekty sytuacji polskich mediów publicznych przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela D.12. Wybrane aspekty sytuacji nadawców publicznych w Polsce

	Przyczyny
Kryzys braku polityki Państwa wobec mediów publicznych i narzędzi jej realizacji	Nie istnieje skuteczny system określania zadań mediów publicznych; nie istnieje nadzór i zdolność skutecznej oceny ich działalności programowej; nie istnieje sposób wyegzekwowania odpowiedzialności rad nadzorczych i zarządów za właściwe wykonywanie ich obowiązków

²² „Recommendation Rec (2003) 9 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote the Democratic and Social Contribution of Digital Broadcasting”, tekst przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy.

Dylematy tożsamości	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utrata monopolu na widza oraz na większość gatunków programowych; w efekcie: trudności z określeniem celu działania (pogłębione przez presję komercyjną wynikającą z proporcji źródeł finansowania i braku suwerenności programowej)²³; 2. Brak porozumienia czynników politycznych i opiniotwórczych, co do koncepcji mediów publicznych w Polsce (i skali ich działania), owocujący niezdolnością sformułowania jasnych oczekiwań wobec tych mediów i stworzenia sprzyjających warunków prawnych i finansowych; 3. Trudności z określeniem miejsca nadawców publicznych, zwłaszcza TVP S.A., na rynku audiowizualnym; w tym sprzeczność między zadaniami misyjnymi a dominującą pozycją TVP S.A. na rynku reklamowym; wątpliwości co do modelu udziału w procesie konwersji cyfrowej.
Dylematy prawomocności istnienia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brak poparcia części społeczeństwa dla nadawców publicznych, w tym zwłaszcza TVP S.A., jako nie spełniającej wymogów telewizji publicznej; 2. Narastający wśród części społeczeństwa opór (podsycany przez media komercyjne) przeciwko samej „archaicznej” formule mediów publicznych jako instytucji publicznych, finansowanej z przymusowego „podatku”.
Kryzys zarządzania	Liczne przyczyny, w tym „negocjacyjny system zarządzania” w ramach wieloosobowego zarządu, przy braku skutecznego nadzoru nad działalnością zarządu przez radę nadzorczą oraz właściwie całkowitym braku nadzoru nad działalnością programową mediów publicznych.
Kryzys finansowania	Nieskuteczny pobór abonamentu i – w przypadku TVP S.A. – zależność od reklamy przy rosnących zadaniach (w wyniku decyzji własnych i zewnętrznych) i trudnych do opanowania kosztach.

Forma prawna polskich 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 handlowego nie wynika obowiązek osiągania zysku. Spółka może mieć zadanie osiągania celów niekomercyjnych. Dotychczasowa forma prawna i organizacyjna spółki akcyjnej zapewniła nadawcom publicznym wysoki stopień niezależności instytucjonalnej. Jest to wartość, której nie należy utracić. Jednocześnie tego rodzaju forma prawna ma poważne niedogodności z punktu widzenia realizacji zadań nadawcy publicznego.

Struktura instytucjonalna publicznego radia i telewizji

Struktura instytucjonalna publicznego radia i telewizji od dawna jest przedmiotem dyskusji i poszukiwań lepszych rozwiązań. W ustawie o radiofonii i telewizji przyjęto rozwiązania mające chronić interesy oddziałów terenowych TVP S.A. Jednym z nich jest dokonywanie podziału środków abonamentowych między centralę i oddziały przez KRRiT, a

²³ Należy w tym kontekście odnotować przyjęcie przez Zarząd TVP S.A. dokumentu „Zasady realizowania przez Telewizję Polską S.A. misji publicznej”. Praktyka pokaże, jak wpłynie on na rozstrzygnięcie zarysowanych tu dylematów.

nie przez zarząd TVP S.A. Rozwiązanie to okazuje się nieskuteczne w sytuacji, gdy TVP S.A. większość środków czerpie z przychodów reklamowych. Ponieważ oddziały i program TVP3 przynoszą niewielkie wpływy z reklamy, oddziały w zasadniczym stopniu zależne są od zarządu TVP S.A. i dokonywanego przez zarząd wtórnego podziału tych środków. Tworzone przez obecny zarząd plany dalszego ograniczania działania oddziałów terenowych i nakładów na nie wskazują, że w tej sytuacji kryje się poważne niebezpieczeństwo. W trakcie prac nad nowelizacją u.r.t. rozważano już możliwość wyodrębnienia prawnego oddziałów terenowych oraz programu TVP3 ze struktur TVP S.A. i utworzenia odrębnej spółki kapitałowej prawa handlowego, jednak wycofanie nowelizacji z Sejmu zakończyło te prace. Być może należałoby do tych koncepcji wrócić.

Dyskusje te dotyczą także obecnej struktury radiofonii publicznej, obejmującej 18 niezależnych spółek, zbudowanych na prawie handlowym (Polskie Radio S.A. i 17 spółek regionalnych). Toczą się one również w samym radiu publicznym, gdzie trwają dyskusje na temat najlepszych rozwiązań programowych, instytucjonalnych i finansowych.

Finansowanie a program nadawców publicznych

Jak wspomniano wyżej, nadawcy publiczni w Polsce stoją wobec „kryzysu finansowania”, na który składają się m.in. nieskuteczny pobór abonamentu oraz zbyt duża zależność – zwłaszcza w przypadku TVP S.A. – od przychodów reklamowych.

Na konsekwencje programowe tego stanu rzeczy wskazuje następujące zestawienie.

Tabela D.13. Preferowane rodzaje audycji w programach głównych polskich nadawców telewizyjnych w 2004 r.

TVP 1	TVP 2	POLSAT	TVN	TV4
Film fabularny 42.5%	Film fabularny 34.8%	Film fabularny 33.4%	Film fabularny 26.7%	Film fabularny 40.5%
Informacje i publ 23.5%	Rozrywka i muz. rozr. 14.6%	Rozrywka 27,8%	Rozrywka 34,9%	Rozrywka 17.3%
Film dok. 6,4%	Inform. i publ. 13.4%	Inform. i publ. 8,6%	Inform. i publ. 6,7%	Inform. i publ. 10.7%

Źródło: KRRiT, „Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji”, Warszawa, marzec 2005 r.

Jak widać, we wszystkich programach na pierwszym miejscu jest film fabularny, przy czym TVP 1 przeznaczona na ten gatunek więcej czasu nawet niż telewizje komercyjne (w istocie, jak wskazują statystyki EBU, wśród kilkudziesięciu programów telewizji publicznych w Europie, TVP 1 jest na siódmym miejscu, jeżeli idzie o udział filmów i seriali w czasie antenowym w 2004 r.). W TVP 2, podobnie jak w programach nadawców komercyjnych, na drugim miejscu jest rozrywka.

Znacząca z tego punktu widzenia jest także zmiana udziału edukacji w czasie antenowym TVP.

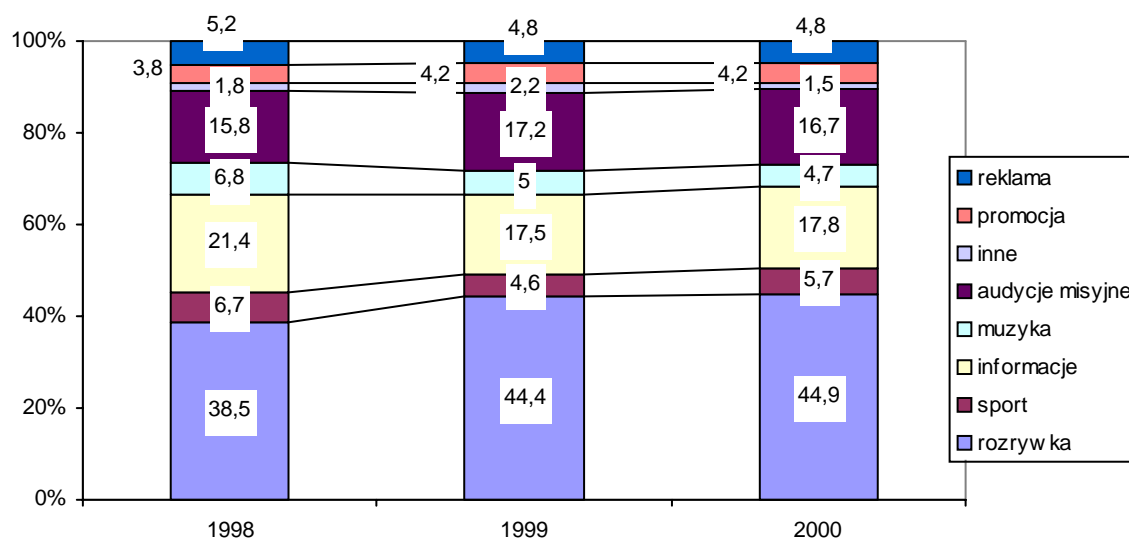
Tabela D.14. Udział edukacji w czasie antenowym programów ogólnokrajowych TVP

Rok	TVP 1	TVP 2
1996	14,1	4,3
2000	17	6
2004	2,5	2,4

Źródło: KRRiT

Ewolucję zawartości programu TVP S.A. ukazuje także rysunek D.8., gdzie widać wprawdzie w okresie 1998-2000 wzrost udziału „audycji misyjnych” (przez co rozumie się w tym przypadku audycje związane z kulturą i sztuką, edukacją i religią) o 0,9%, ale jednocześnie spadek udziału informacji o 3,6% i wzrost udziału rozrywki o 6,4% .

Rysunek D.8. Struktura programowa TVP - 1998 - 2000 (%)



Źródło: TVP

Jak wskazano w rysunku D.7., wśród wybranych dużych telewizji publicznych Europy Zachodniej, najmniej od telewizji komercyjnych odróżnia się telewizja hiszpańska. W tabeli D.15. dokonano zatem porównania struktury gatunkowej dwóch głównych programów ogólnokrajowych TVP S.A. oraz hiszpańskiej TVE.

Porównanie wskazuje, że przy znacząco wyższym udziale reklamy w czasie antenowym, telewizja TVE jednocześnie przeznaczona znacznie więcej czasu na dzienniki w programie La Primera, wyraźnie więcej czasu w programie La 2 na edukację i na naukę, więcej łącznie na filmy rysunkowe (choć nie ma informacji o audycjach dla dzieci), znacznie mniej czasu w obu programach na gatunki fabularne, a nawet łącznie mniej na rozrywkę.

Tak więc, porównanie nie wypada jednoznacznie korzystnie dla TVP S.A.

Tabela D. 15. Porównanie struktury gatunkowej telewizji publicznych w Polsce i Hiszpanii w 2004 r.

Gatunki progr.	Polska –TVP		Hiszpania - TVE	
	TVP 1	TVP 2	La Primera	La 2
	%			
Dzienniki	7,6	6,6	29,9	2,3
Informacja	8,9	9,0	4	8,9
Film, serial	43,2	36,6	19	17,6
Rozrywka	3,0	9,2	5,2	3,1
Sport	4,8	6,7	5,7	16
Edukacja	2,0	0,2	0	3,9
Muzyka	10,1	6,7	14,4	10,6
Kultura, sztuka	3,0	7,4	1,5	2,7
Nauka	2,4	2,7	0,4	6
Religia	1,8	0,8	b.d.	1,9
Inne	2,4	4,2	2,7	10,8
Telesprzedaż	0,8	0,9	b.d.	b.d.
Promocja	3,1	2,9	3	4,6
Reklama	6,9	6,0	14,2	11,5
<i>Dla dzieci*</i>	<i>10,0</i>	<i>3,9</i>	<i>b.d.</i>	<i>b.d.</i>
<i>Filmy rysunkowe*</i>	<i>4,3</i>	<i>1,5</i>	<i>2,4</i>	<i>10,6</i>
<i>Dokument *</i>	<i>6,9</i>	<i>8,8</i>	<i>0,4</i>	<i>6</i>

* Gatunki wliczone również do innych kategorii.

Źródło: Strategic Information Service, „EBU Members’ TV Programming”. Geneva: EBU, maj 2005 r. Strategic Information Service opiera się na informacjach otrzymanych od poszczególnych nadawców.

Media publiczne wobec zmian technologicznych

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

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. Jak już wskazano, ustawa wiąże te nowe programy z realizacją misji, zatem nie mogą one mieć charakteru komercyjnego.

Polityka medialna oraz polityka wprowadzania Polski do Społeczeństwa Informacyjnego powinna tworzyć nadawcom publicznym obowiązek podejmowania działalności w Internecie oraz w zakresie nowych technologii cyfrowych. 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. W interesie rozwoju

technologicznego mediów i społeczeństwa, nadawcy publiczni powinni mieć możliwość (a w niektórych przypadkach obowiązek) wkraczania na pole nowych technologii.

Zmiany technologiczne wymagają redefiniowania służby publicznej pełnionej przez media elektroniczne i sposobu jej realizacji. W miarę wzrostu znaczenia środków przesyłania zawartości innych niż tradycyjna radiodifuzja oraz nieliniarnych form udostępniania zawartości coraz wyraźniejsza staje się potrzeba stworzenia nowych programowych i technicznych form pełnienia służby publicznej, wykorzystujących Internet i inne nowe technologie.

Cyfryzacja stwarza niepowtarzalną szansę nadawcom publicznym do jednoczesnego oferowania zarówno masowych, konkurencyjnych programów o charakterze uniwersalnym jak i niszowych programów o charakterze wyspecjalizowanym. Sprzyja to realizowaniu misji, gdyż pozwala lepiej sprostać wymaganiom różnych grup odbiorców jak np. mniejszościom językowym, dzieciom, odbiorcom zainteresowanym bieżącymi wiadomościami, informacjami politycznymi, kulturalnymi, itd.

Tabela D.16. Miejsce dla nadawców publicznych w naziemnej telewizji cyfrowej

Kraj	Obecna działalność nadawców publicznych		Miejsce dla nadawców publicznych w naziemnej telewizji cyfrowej			
	Liczba programów naziemnej telewizji analogowej	Dodatkowe programy w telewizji kablowej/satelitarnej	Przydział		Możliwość simulcastu jedynie istniejących programów	Możliwość emisji dodatkowych programów
			Multipleks	Miejsce w multipleksie		
Austria	2	0		2	✓	
Czechy	2	0	1		---	---
Dania DR	1	1	1	2		✓
Dania TV2	1	1		1	✓	
Finlandia	2	3	1			✓
Francja	4	1	1		✓	✓
Hiszpania	2	2 + tematyczne regionalne		2 + 2 tematyczne regionalne	✓	
Holandia	3	0	1			✓
Irlandia	3	0	1,5			✓
Litwa	2	0		2	✓	
Niemcy (Berlin)	11	10	3			✓
Norwegia	2	0	1			✓
Słowacja	2	0		2	✓	
Szwajcaria	7	0	2-3		✓	
Szwecja	2	2	1			✓
Węgry	2	0				
Wlk. Brytania	2	6	1			✓
Włochy	3	5 + 5 płatnych	2			✓

Źródło: "Final Report". Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Coordinated by AGCOM (Italy), czerwiec 2004.

Konwersja cyfrowa w radiofonii i telewizji wiąże się z koniecznymi inwestycjami po stronie nadawców. Mimo, że opracowania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Wprowadzenia Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce wskazują, że nie przewiduje się dla nich wsparcia finansowego (patrz część A.7.), można rozważyć przyznanie środków finansowych w celu wsparcia nadawców publicznych w procesie konwersji cyfrowej tak jak uczyniły to następujące kraje europejskie: Finlandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania (BBC), Austria, Czechy. Środki przeznaczone są do celów modyfikacji albo budowy sieci naziemnych lub do celu utworzenia nowych, tematycznych programów cyfrowych przez nadawcę publicznego.

Tabela D.17. Formy pomocy dla nadawców publicznych w procesie konwersji cyfrowej

Kraj	Źródło finansowania	Suma przyznana
Finlandia	Podwyższenie abonamentu, nadawca publiczny może sprzedać aktywa w celu finansowania DTT	b.d.
Niemcy	Podwyższenie abonamentu	b.d.
Szwecja	Podwyższenie abonamentu (przez 5 lat)	65,62 mln EUR
Wielka Brytania (BBC)	Podwyższenie abonamentu, środki przeznaczone dla telewizji publicznej do rozwoju na wszystkich platformach	b.d.
Austria	Specjalny fundusz („Digitization fund”), m.in. dla nadawców publicznych	7,5 mln EUR rocznie
Czechy	Podwyższenie abonamentu	b.d.

Źródło: “Final Report”. Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Coordinated by AGCOM (Italy), czerwiec 2004.

7. Konwersja cyfrowa w radiofonii i telewizji

7.1. Scenariusze cyfryzacji odbioru sygnału radiofonicznego lub telewizyjnego

Konwersja cyfrowa zmierza do rezygnacji z analogowej transmisji sygnału radiofonicznego telewizyjnego (zarówno w przypadku transmisji naziemnej, jak i systemów kablowych i satelitarnych). Jest to nie tylko element transformacji mediów elektronicznych, ale także modernizacji i informatyzacji społeczeństwa oraz gospodarki w procesie wchodzenia do Społeczeństwa Informacyjnego.

Coraz większe znaczenie w zakresie przesyłu programów do odbiorców będą miały sieci szerokopasmowe. Teoretycznie strategia Państwa mogłaby polegać na „przeskoczeniu etapu” i promowaniu rozwoju sieci szerokopasmowych, zamiast cyfryzacji radiofonii i telewizji. Trudno jednak wyobrazić sobie skazanie ogromnej bazy technicznej stworzonej dla transmisji radiofonicznych i telewizyjnych oraz sprzętu odbiorczego w gospodarstwach domowych na starzenie się moralne i techniczne w długim z konieczności okresie upowszechniania się sprzętu komputerowego i innego, zdolnego do odbioru programu z sieci szerokopasmowych. Przy praktycznie pełnym nasyceniu gospodarstw domowych radioodbiornikami i telewizorami, ich modernizacja oraz wykorzystanie ich m.in. jako platformy dostępu do usług Społeczeństwa Informacyjnego jest najpewniejszą i najszybszą drogą do osiągnięcia celów cyfryzacji.

Nie zmienia to faktu, że sieci szerokopasmowe będą rozwijały się niezależnie od zachodzącego procesu konwersji techniki analogowej na cyfrową i z czasem mogą stać się poważnym konkurentem tradycyjnej radiofonii i telewizji. Cyfryzacja sprzętu odbiorczego w efekcie procesu konwersji cyfrowej ułatwi natomiast gospodarstwom domowym korzystanie z tych sieci, będzie więc sprzyjała korzystaniu z różnych możliwości tworzonych przez nowe technologie.

Całkowita liczba gospodarstw domowych w Polsce to ok. 13 mln. 96% z nich (12 858 000) jest wyposażonych w przynajmniej 1 odbiornik telewizyjny. Jak wynika z badania OBOP²⁴, w 2004 r. wiele gospodarstw domowych miało więcej niż jeden odbiornik telewizyjny:

Tabela D.18. Liczba telewizorów w gospodarstwie domowym (%)

Ile sprawnych telewizorów jest w Pana(i) mieszkaniu?	2004
Jeden	56,0
Dwa	33,2
Trzy	6,3
Cztery i więcej	0,9
Ani jednego	3,6
Razem	100,0

²⁴ „Dostępność stacji telewizyjnych i wyposażenie gospodarstw domowych w sprzęt telewizyjny w 2004 roku”. Raport za dwa kwartały 2004. TNS OBOP, Warszawa, maj 2004 rok.

Doświadczenia innych krajów sugerują, że gospodarstwa domowe w pierwszym okresie konwersji cyfrowej przystosowują do odbioru sygnału cyfrowego jeden telewizor (np. przez dołączenie do niego przystawki-dekodera, konwertującej sygnał cyfrowy na analogowy), pozostałe pozostawiając na później.

Konwersja cyfrowa dokonała się już w Polsce w przypadku abonentów cyfrowych platform satelitarnych (ok. miliona gospodarstw domowych, zaopatrzonych w dekodery przez operatora platformy) oraz kilku tysięcy osób, które nabyły dekodery-przystawki STB²⁵, by odbierać sygnał naziemny z nadajników cyfrowych uruchomionych przez TVP S.A. w Suchej Górze (Rzeszowskie) i Wiśle Skrzyczne, przez TP Emitel w Warszawie i Wrocławiu oraz przez INFO-TV-FM w Leżajsku Giedlarowa (TVP S.A. czyni starania o uruchomienie w 2005 roku dwóch kolejnych naziemnych nadajników cyfrowych – Rzeszów Góra Jawor oraz Kielce).

W pozostałych gospodarstwach domowych, konwersja cyfrowa wymaga:

- Kupna przystawki (STB), konwertującej sygnał cyfrowy (docierający drogą naziemną, lub kablową) na analogowy, możliwy do odebrania za pomocą starego odbiornika.
- Lub kupna zintegrowanego odbiornika cyfrowego (iDTV) do bezpośredniego odbioru cyfrowego sygnału naziemnego, bądź satelitarnego cyfrowego, bądź też sygnału przekazywanego siecią kablową;

Metoda cyfryzacji odbioru zależy od obecnego sposobu odbioru sygnału radiowego bądź telewizyjnego.

W 2004 r. ogólny podział na sposób odbioru telewizji przedstawiał się następująco:

- Gospodarstwa satelitarno-kablowe - 49% (w tym ponad 30% - odbiorcy telewizji kablowej)
- Pozostałe (tylko naziemne) - 51%.

Bardziej szczegółowe dane na temat sposobu odbioru telewizji przedstawiono w tabeli D.19.

Tabela D.19. Typ anten wykorzystywanych do odbioru sygnału telewizyjnego w gospodarstwach domowych w 2004 r. (%)

Indywidualna antena zaokienna lub dachowa	52,6
Zbiorcza antena zewnętrzna lub dachowa	7,2
Antena pokojowa	5,2
Telewizja kablowa	30,9
Zbiorcza antena satelitarna	0,6
Indywidualna antena satelitarna	18,4 ²⁶

²⁵ Wyjaśnienia wszystkich skrótów są zamieszczone w „Słowniczku zastosowanych skrótów oraz terminów specjalistycznych”.

²⁶ Ze względu na występowanie większej liczby telewizorów w wielu gospodarstwach domowych, liczba sumuje się do więcej niż 100%.

W polskich warunkach szacuje się, że będzie potrzebnych co najmniej 6-7 milionów sztuk STB (lub iDTV) do odbioru DTT. Około 4 milionów gospodarstw domowych odbierających sygnał telewizyjny drogą kablową również będą musiały wyposażyć się w STB lub inne urządzenie odbiorcze.

Konwersja cyfrowa wymagać też będzie zmiany magnetowidu (ma go w Polsce 55% gospodarstw domowych). Nie jest możliwe oszacowanie w jakim tempie gospodarstwa domowe będą podejmować takie inwestycje.

Można założyć kilka scenariuszy przeprowadzania konwersji cyfrowej i wynikających stąd kosztów dla gospodarstw domowych. Różne rozwiązania przy założeniu wariantu odbioru sygnału cyfrowego za pomocą STB przedstawia poniższa tabela.

Tabela D.20. Różne scenariusze konwersji cyfrowej przy zastosowaniu STB

Obecna metoda odbioru sygnału	Możliwe scenariusze Konwersji cyfrowej	Typy kosztów
Odbiór indywidualny z nadajników naziemnych (indywidualna antena pokojowa, zaokienna lub dachowa)	Odbiór naziemnej TV cyfr. za pomocą STB	Kupno, instalacja STB (i ew. anteny)
Odbiór zbiorowy z nadajników naziemnych (zbiorcza antena zewnętrzna lub dachowa)	Odbiór naziemnej TV cyfr. za pomocą STB	Kupno, instalacja STB (i ew. anteny)
Odbiór z satelity (antena zbiorcza)	Odbiór TV cyfr. za pomocą STB	Kupno, instalacja STB (i ew. anteny)
Odbiór z satelity (antena indywidualna)	Odbiorca nabywa STB lub kupuje nową instalację odbiorczą	Koszt nabycia STB lub nowej instalacji odbiorczej
Abonenci sieci kablowych	Operator kablowy odbiera sygnał cyfrowy, konwertuje go i przesyła sygnał analogowy do abonenta; lub Operator przesyła do abonenta odebrany sygnał cyfrowy	Koszt kupna lub wynajmu STB

Oczywiście możliwe jest też przechodzenie odbiorców z jednej grupy do drugiej – np. rezygnacja z kabla, czy anteny satelitarnej na rzecz odbioru naziemnego. Zależy to od atrakcyjności oferty programowej dostępnej w danym systemie odbioru.

W świetle tych możliwych scenariuszy należy rozważyć na której dziedzinie powinny przede wszystkim skupić się wysiłki Państwa w celu przeprowadzenia cyfryzacji radiofonii i telewizji.

Operatorzy kablowi mogą konwertować odbierany naziemny lub satelitarny sygnał cyfrowy i umożliwiać odbiór programów abonentom bez zmiany starych telewizorów analogowych. Wprawdzie więksi polscy operatorzy kablowi zamierzają skłonić swoich abonentów do zakupu STB lub nowych telewizorów cyfrowych, po to, by móc modernizować sieci i rozszerzać zakres świadczonych usług, jednak jest to sfera stosunków umownych między nimi a ich abonentami.

Państwo polskie nie ma także wpływu na nadawców programów satelitarnych pozostających poza polską jurysdykcją. Odbiorcy korzystający z anten satelitarnych będą albo sami podejmowali decyzję o zakupie sprzętu do odbioru sygnału satelitarnego po jego cyfryzacji (w większości to już się stało), albo też przechodzili na odbiór naziemny.

Nie ulega zatem wątpliwości, że wysiłki Państwa muszą skupić się na naziemnej transmisji sygnału radiofonicznego i telewizyjnego – także dlatego, że w gestii Państwa znajduje się sfera planowania i gospodarki częstotliwościowej.

Tego aspektu konwersji cyfrowej dotyczy „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”, przygotowana przez Międzyresortowy Zespół ds. Wprowadzenia Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce (MZWTRCwP). Niniejsze opracowanie traktuje je jako punkt wyjścia do poniższych rozwiązań oraz w znacznym stopniu pomija sprawy w nim omówione. Jego uzupełnieniem staną się opracowania planowane przez KRRiT oraz inne zespoły (np. Zespół do Spraw Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, powołany na mocy Zarządzenia Nr 105 Prezesa Rady Ministrów z dn. 19 listopada 2004 r.).

Jak wskazują doświadczenia zachodnie, wprowadzanie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej powinno – choćby ze względu na koszty i skalę – być przedsięwzięciem długofalowym i starannie przygotowanym. Doświadczenia zachodnie wskazują na:

- 1) Porażkę strategii wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej opartej na programach płatnych, natomiast powodzenie oferty składającej się z programów bezpłatnych.
- 2) Większą skuteczność strategii cyfryzacji opierających się na współpracy między różnymi podmiotami rynkowymi (w tym – jak np. w Wielkiej Brytanii czy Norwegii – między nadawcami publicznymi i komercyjnymi).
- 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 harmonogramem.
- 4) Potrzebę stworzenia bodźców i zachęt dla nadawców, którzy mają sfinansować przejście na cyfrową transmisję sygnału z zachowaniem, w okresie przejściowym, transmisji analogowej (*simulcasting*).

Doświadczenia te należy brać pod uwagę.

W różnych krajach występują następujące formy wsparcia dla odbiorców w procesie konwersji cyfrowej:

1) Państwowe formy wsparcia finansowego

W celu zmniejszenia kosztów konwersji dla odbiorców, niektóre Państwa realizują następujące formy wsparcia finansowego dla konkretnych grup społecznych (np. dla osób o niskich dochodach, zamiast dla osób, które jako ostatnie przechodzą proces konwersji):

- Dofinansowanie zakupu STB lub wprowadzenie ewentualnych ulg podatkowych dla osób, które już je zakupiły;
- Inicjatywę związaną bezpośrednio z zakupem STB lub zintegrowanego cyfrowego odbiornika telewizyjnego (np. obniżka podatku VAT, wprowadzenie systemu zakupu na raty, kooperacja z producentem sprzętu cyfrowego).

2) Dostarczenie STB przez nadawców lub operatorów sieciowych

W celu wsparcia odbiorców, nadawcy lub operatorzy sieciowi niekiedy subsydują zakup STB dla odbiorców.

3) Pozostawienie kwestii zakupu mechanizmom rynkowym

Decyzja taka może wynikać z ewentualnych badań sygnalizujących gotowość gospodarstw domowych do poniesienia kosztu zakupu STB, bądź też z przekonania, że spadająca cena STB nie będzie stanowiła bariery dla zainteresowanych.

ZAŁĄCZNIK E. ZAŁOŻENIA PROCEDURY KONCESYJNEJ

Polityka koncesyjna jest jednym z narzędzi realizacji polityki medialnej Państwa, które musi być wykorzystywane na podstawie jednoznacznych delegacji ustawowych, określających kompetencje organu koncesyjnego, z zapewnieniem przejrzystości i przewidywalności procedury koncesyjnej. Przepisy w tym zakresie stać będą na straży bezpieczeństwa obrotu towarowego, wolnej konkurencji, interesów konsumenta, ale także interesów nadawcy. Będą sprzyjać powstawaniu nowych podmiotów i ich stabilności, stanowiąc wsparcie głównie dla rodzimej, polskiej przedsiębiorczości. Oznacza to konieczność dostosowania zapisów koncesyjnych do zapisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 z 2004) oraz doprecyzowania ich w ustawie o radiofonii i telewizji, tak by wynikały one jasno z zapisów ustawowych i umożliwiały organowi regulacyjnemu realizację polityki medialnej Państwa.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, organ koncesyjny nie jest uprawniony do określania w koncesji takich warunków wykonania działalności gospodarczej, które nie mają podstaw ustawowych. W tym celu zapisy na temat zasad koncesjonowania zawarte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej uszczegółowione zostaną w ustawie o radiofonii i telewizji (m.in. poprzez jasne określenie kompetencji organu koncesyjnego do określania wymogów programowych obowiązujących nadawcę), tak by z jednej strony jak najmniej ingerować w swobodę konkurencji, z drugiej strony wspomagać realizację polityki audiowizualnej Państwa Polskiego.

Z punktu widzenia nadawców koncesjonowanych najważniejsze jest poczucie stabilności, przewidywalności i ciągłości prowadzonej działalności gospodarczej. Sprzyjać temu będą:

- zapisy ustawy o radiofonii i telewizji, z których będą jasno wynikać podstawy i zakres decyzji pozostających w gestii organu koncesyjnego;
- przejrzyste kryteria i warunki uzyskania i odnowienia koncesji oraz kryteria oceny wniosków koncesyjnych oparte na zapisach ustawowych i założeniach polityki audiowizualnej państwa zawartych w strategii państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych;
- jasno sprecyzowane uprawnienia kontrolne organu regulacyjnego i ich zakres;
- kompetencje organu regulacyjnego do określania szczegółowych warunków wykonywania koncesji oraz obowiązków informacyjnych, umożliwiających mu skuteczne sprawowanie funkcji kontrolnych.

Oznacza to, że:

- o koncesję ubiegać się może każdy, kto przestrzega prawa i dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi i technicznymi;
- decyzje administracyjne regulatora wynikać będą z delegacji ustawowych.

Poniżej przedstawione zostały najważniejsze rozwiązania koncesyjne stabilizujące działalność podmiotów medialnych na rynku mediów elektronicznych.

Procedura koncesyjna zostanie określona w ustawie regulującej rynek mediów. Relacje między organem koncesyjnym a wnioskodawcą lub nadawcą będzie jak dotąd

regulować kpa.

W przyszłości znajdzie potrzeba uregulowania podstawy prawnej działalności programów radiowych i telewizyjnych, bądź innych linearnych usług programowych, rozpowszechnianych w innych niż tradycyjne środkach dystrybucji sygnału.

Szczegółowy zakres regulacji innych środków dystrybucji treści audiowizualnych wyznaczony zostanie przez Unię Europejską w procesie nowelizacji dyrektywy „Telewizja bez granic”, co powinno nastąpić do 2007 r. (punkt ten wymaga zmiany art. 37 u.r.t.). Przewiduje się zniesienie koncesji na satelitarne rozprowadzanie programu (podobnie jak nie jest wymagana koncesja w przypadku rozprowadzania programów w telewizji kablowej). Operator satelitarny będzie jedynie miał obowiązek zgłoszenia tej działalności do rejestru, prowadzonego przez organ regulacyjny (wymaga to zmiany art. 47 u.r.t.).

W przypadku wprowadzania do sieci kablowej programów zagranicznych, w stosunku do których musi zostać spełniony warunek określony w art. 45 ust. 1 pkt 2, okres w ciągu którego organ rejestracyjny może odmówić rejestracji (patrz art. 44 ust. 4) przedłuża się do 4 miesięcy. Każdorazowo przedłużenie tego terminu wymaga uprzedniego zawiadomienia przez organ regulacyjny wnioskodawcy przed upływem 2 miesięcy od momentu złożenia przez niego kompletnego wniosku. Wymaga to zmiany art. 44 ust. 4.

Organ koncesyjny w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych określa charakter programu i inne wymogi programowe, które będą obowiązywały koncesjonariusza, i warunki techniczne koncesji.

Ogłoszeń nie będzie się stosowało w przypadku koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, w przypadku kanałów nie będących w dyspozycji KRRiT. Art. 47 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje wydawanie koncesji na okres nie krótszy niż 5 lat (jeżeli wnioskodawca nie wnosi o krótszy okres; wymaga to zmiany art. 36 u.r.t.) i nie dłuższy niż 50 lat. Ponieważ proponuje się tutaj wprowadzenie procedury odnowienia koncesji (patrz poniżej), nie wydaje się konieczne przedłużenie czasu obowiązywania koncesji poza obecnie obowiązujący okres.

Organ koncesyjny wszczyna postępowanie w sprawie ponownego wydania koncesji na wniosek koncesjonariusza złożony nie wcześniej niż na 12 miesięcy i nie później niż na 9 miesięcy przed upływem okresu na jaki koncesja została udzielona. W postępowaniu w sprawie ponownego wydania koncesji nie stosuje się przepisów obecnego art. 34 u.r.t. (dotyczącego ogłoszenia postępowania koncesyjnego). Informacje o wszczęciu postępowania podaje się do publicznej wiadomości. Organ koncesyjny może odmówić ponownego wydania koncesji, jeżeli:

- ocena działalności nadawcy dokonana na podstawie ustawowych kryteriów udzielania koncesji nie uzasadnia ponownego wydania koncesji;
- dotychczasowa działalność nadawcy naruszała przepisy regulujące tworzenie i rozpowszechnianie programów, w tym obowiązujące Rzeczpospolitą Polską przepisy prawa międzynarodowego;
- nastąpiła istotna zmiana warunków technicznych w zakresie możliwości rozpowszechniania programów;
- spółka nadawcy spełnia kryteria prawa upadłościowego.

(Powyższe zmiany wymagają wprowadzenia nowych artykułów w rozdziale 5 u.r.t.).

Koncesjonariusze mogą w trakcie trwania koncesji wystąpić do organu koncesyjnego z wnioskiem o zmianę charakteru programu. Jednakże, pod groźbą utraty koncesji, nie mogą zmienić formuły nadawanego programu bez zgody organu koncesyjnego. Organ koncesyjny podejmując decyzję o zmianie charakteru programu kierować się będzie dobrem słuchacza i dbałością o zachowanie pluralizmu oferty programowej i źródeł informacji. Decyzja zmieniająca warunki koncesji podejmowana będzie tylko w wyjątkowych przypadkach.

Uprawnienia wynikające z koncesji, w tym także uprawnienia wynikające z rezerwacji częstotliwości, nie mogą być przeniesione na inny podmiot. Uprawnienia te nie mogą przejść na inny podmiot bez zgody organu koncesyjnego w rezultacie łączenia, podziału czy innego rodzaju przekształceń spółek handlowych, o których mowa w ustawie Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z 2000 r. ze zm.).

Koncesja może określić dodatkowe warunki prowadzenia działalności, oprócz wymienionych w art. 37 u.r.t., niezbędne do realizacji przepisów ustawy, w tym:

- uszczegółowienie jakościowe i ilościowe zadań programowych i produkcyjnych;
- obowiązek poinformowania organu koncesyjnego o wszelkich zmianach w strukturze własnościowej koncesjonariusza i czynnościach prawnych skutkujących przejściem prawa do głosu na zgromadzeniu wspólników lub przyznaniem innych uprawnień umożliwiających wpływ na uchwały zgromadzenia wspólników;
- obowiązek poinformowania organu koncesyjnego o powstaniu w wyniku dominacji lub powiązania, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 § 1 pkt 4 i 5 ustawy Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z 2000 r.);
- obowiązek poinformowania organu koncesyjnego o nabyciu praw majątkowych do środków masowego przekazu;
- obowiązek wskazania w ustalonym terminie operatorów stacji nadawczych; (punkt ten wymaga zmiany art. 37 u.r.t.).

Terminy rozpatrywania wniosków koncesyjnych wymagających rezerwacji częstotliwości lub przewidzianych do rozpowszechniania w naziemnych multipleksach cyfrowych nie ulegną zmianie. W pozostałych przypadkach (koncesjonowanie programów rozpowszechnianych w kablu lub za pośrednictwem platform satelitarnych) czas ten ulegnie skróceniu do 6 miesięcy.

Wielkość opłaty koncesyjnej uzależniona jest od zasięgu, dostępności (płatny czy bezpłatny) i charakteru nadawcy (uniwersalny, wyspecjalizowany) (punkt ten wymaga zmiany art. 40 u.r.t.).

Organ koncesyjny w drodze rozporządzenia wyda akty szczegółowe określające treść formularzy:

- wniosku o udzielenie koncesji,
- wniosku o rozszerzenie koncesji o prawo do rozpowszechniania programu za pomocą dodatkowej stacji nadawczej,
- wniosku o ponowne udzielenie koncesji,
- informacji obowiązkowych z tytułu wykonywania koncesji.

(Akapit ten wymaga nowego artykułu w rozdziale 5 u.r.t.)

Podmioty rozprowadzające już istniejące programy radiowe i telewizyjne, niezależnie od zastosowanej technologii, będą podlegać wpisowi do rejestru. Dotyczy to zarówno

operatorów kablowych, jak i innych operatorów telekomunikacyjnych świadczących w tym zakresie usługi, platformy cyfrowe, operatorów systemu dostępu warunkowego. Rejestracji dokonuje organ regulacyjny (punkt ten wymaga zmiany art. 41 i 47 u.r.t.).

Wprowadzona zostanie nowa kategoria „koncesji krótkoterminowych” udzielanych – w miarę istnienia warunków technicznych – nadawcom, chcącym przez określony czas rozpowszechniać programy z okazji jakichś wydarzeń, czy z innych powodów. Wymaga to uzupełnienia rozdz. 5 u.r.t. o przepisy tworzące szczególny tryb udzielania takich koncesji.

Nadawcy programów lokalnych o charakterze informacyjnym o niepełnym czasie nadawania (np. poniżej 12 godzin dziennie lub 84 godzin tygodniowo), bądź o ograniczonym zasięgu z racji technologii dostarczania sygnału (np. rozpowszechnianie w sieciach kablowych), będą mogli uzyskiwać koncesje na program wyspecjalizowany o charakterze lokalno-informacyjnym, dzięki czemu zwolnieni będą zapisami koncesji z konieczności przestrzegania ustawowych wymogów programowych zapisanych w art. 15, 15a, 15b.

**ZAŁĄCZNIK F. SŁOWNICZEK ZASTOSOWANYCH SKRÓTÓW
I TERMINÓW SPECJALISTYCZNYCH**

3G – technologia trzeciej generacji. Umożliwia szybki dostęp do sieci o przepływności od 144kb/s do 2 Mb/s,. Terminale mogą być wykorzystywane zarówno do odbioru w ruchu jak i stacjonarnego. Jedną z technologii 3G jest UMTS, która pozwala na korzystanie z takich usług jak: wideotelefon, videokonferencje, poczta elektroniczna, strony www, telewizja, radio, muzyka, nawigacja i lokalizacja. Standard UMTS określa norma dotycząca trzeciej generacji IMT-2000 przyjęta przez ETSI.

ADSL – *Asymmetric Digital Subscriber Line* - asymetryczne cyfrowe łącze abonenckie o różnej przepływności w kierunku od abonenta i do abonenta.

Algorytm – schemat działania programu komputera opisujący kolejność dokonywanych operacji.

API – *Application Programme Interface* (interfejs aplikacji programowych) – zestaw funkcji zapewniających prawidłowe działanie systemu – umożliwia działanie poszczególnych aplikacji w danym systemie. Oprogramowanie zastosowane w STB (podobne do komputerowego systemu operacyjnego) pozwala na uruchamianie i współpracę wszelkiego rodzaju programów, które z kolei umożliwiają odbieranie programów telewizyjnych, korzystanie z usług interaktywnych, integrację z EPG wpływająca na możliwość korzystania z programów i usług.

CAS – *Conditional Access System* - system dostępu warunkowego. System stosowany nie tylko w celu kontrolowania pobierania opłat, ale również w celu ochrony praw autorskich. W systemie takim emitowany program jest kodowany – rozkodowanie, czyli dostęp, jest możliwe w przypadku gdy abonent zakupi odpowiedni dekodery lub posiada aktualne narzędzie dostępu (na przykład w postaci mikroprocesorowej karty wkładanej do czytnika w dekoderyze).

CEPT – *European Conference of Postal and Telecommunications Administrations* – Europejska Konferencja Administracji Poczty i Telekomunikacyjnych.

Cyfryzacja – poddawanie obrazu i towarzyszącego dźwięku obróbce elektronicznej i zamienianie ich na dane w formie ciągów binarnych - ciągi zer i jedynek (bitów).

DAB – *Digital Audio Broadcasting* – cyfrowe radio nadawane zgodnie ze schematem kodowania Eureka 147. Format DAB korzysta z kompresji danych fonicznych (MPEG I) i pozwala na przesyłanie wraz z sygnałem fonicznym danych dodatkowych w postaci multimedialnej, odczytywanych potem na wyświetlaczu odbiornika.

DAB-T – *Digital Audio Broadcasting-Terrestrial* – naziemne radio cyfrowe.

Digital divide – (wykluczenie cyfrowe) – marginalizacja jednostek, grup lub regionów, które z przyczyn społecznych, materialnych lub kulturowych nie są w stanie korzystać z nowych technologii cyfrowych.

DOCSIS – protokół dostępu umożliwiający przesyłanie sygnałów telewizyjnych (nawet wysokiej rozdzielczości) w określonym paśmie częstotliwości, zarówno do jak i od abonenta.

DRM – system radiofonii cyfrowej wykorzystującej zakres częstotliwości do tej pory przeznaczony dla emisji AM – zakres fal długich, średnich i krótkich (do 30 MHz).

DSL – *Digital Subscriber Line* – cyfrowe łącze abonenckie, które umożliwia przesyłanie danych za pomocą zwykłych linii telefonicznych, otwierając bardzo szybki dostęp do internetu, wielokrotnie szybszy od zwykłego dostępu modemowego.

DTH – *Direct-to-Home* – telewizja satelitarna odbierana bezpośrednio, a nie za pośrednictwem telewizji kablowej, wymaga stosowania indywidualnych anten do odbioru sygnałów satelitarnych.

DTT – *Digital Terrestrial Television* – naziemna telewizja cyfrowa.

DVB – *Digital Video Broadcasting* – cyfrowa telewizja nadawana zgodnie ze schematem kodowania DVB. DVB jest jednocześnie nazwą założonego w 1993 roku Projektu DVB – ukierunkowanego rynkowo konsorcjum publicznych i prywatnych organizacji sektora telewizyjnego obejmujących ponad 200 organizacji z ponad 25 krajów świata. Reguły DVB są ujęte w postaci odpowiednich norm ETSI, kompresja danych odbywa się zgodnie ze schematem MPEG.

DVB-C – *Digital Video Broadcasting – Cable* – system kablowej telewizji cyfrowej wg Standardu ETSI 300429.

DVB-S – *Digital Video Broadcasting – Satellite* – system satelitarnej telewizji cyfrowej wg Standardu ETSI EN 300421.

DVB-T – *Digital Video Broadcasting – Terrestrial* – system naziemnej telewizji cyfrowej wg Standardu ETSI EN 300744.

DVD – *Digital Versatile Disc* – dysk uniwersalny służący do przechowywania danych o pojemności: od 4.5 Gb (dla jednostronnego i jednowarstwowego dysku) do 17 Gb (dla podwójnego i dwuwarstwowego dysku). Często jest używany do zapisów multimedialnych.

Dywidenda cyfrowa – część pasma radiowego uzyskana wskutek cyfryzacji radiodifuzji.

EPG – *Electronic Programme Guide* – elektroniczny przewodnik po programach, stosowany w systemach telewizji cyfrowej. EPG jest blokiem dodatkowych danych opisujących programy występujące w strumieniu cyfrowym teletekstu, DVB lub DAB. EPG dostarcza nazwy programów wraz z danymi o dacie i godzinie emisji, pozwala m.in. na sporządzanie własnego zestawu oglądanych programów i sprawowanie tzw. kontroli rodzicielskiej.

ETSI – *European Telecommunications Standards Institute* – Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych z siedzibą we Francji.

Forum DVB – porozumienie polskich nadawców i instytucji promujące rozwój telewizji cyfrowej.

FTTH – *Fiber to the Home* – transmisja sygnałów i usług poprzez światłowód doprowadzony bezpośrednio do gospodarstwa domowego.

GATS – *General Agreement on Trade in Services* – Ogólne porozumienie o Handlu Usługami.

HDTV – *High Definition Television* – telewizja wysokiej rozdzielczości. Standard telewizyjny oferujący w stosunku do systemów standardowych większą rozdzielczość ze względu na zwiększoną liczbę linii w formacie obrazu szerokoformatowego. Przy zastosowaniu algorytmu kompresji MPEG-2, jeden program HDTV zajmuje cały multipleks cyfrowy (6 MHz), w którym można zmieścić 4-5 kanały standardowe (SDTV).

iDTV – zintegrowany cyfrowy STB i odbiornik telewizyjny jako jedno urządzenie (inaczej IRC).

ITU – *International Telecommunication Union* – Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny.

KIGEIT – Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji.

Kompresja – specjalne algorytmy pozwalające na zmniejszenie ilości danych do przesłania informacji o obrazie i dźwięku bez pogorszenia jakości odbioru zauważalnego przez odbiorcę. Kompresja dzieli się na kompresję bezstratną, eliminującą rzeczywiście nadmiarowe dane i kompresję stratną, usuwającą z materiału dźwiękowego lub wizyjnego te elementy, które nie są lub są postrzegane w minimalnym stopniu. Kompresja taka uwzględnia uśredniony percepcyjny model ludzkiego słuchu i wzroku, nigdy nie korzystający z wszystkich danych fonicznych lub wizyjnych zarejestrowanych przez mikrofon czy kamerę oraz z mechanizmów predykcji – pozwalających na kodowanie samych tylko zmian sygnału i przewidywanie tych zmian.

LAN – *Local Area Network* – lokalna sieć komputerowa (WLAN – bezprzewodowa; R-LAN – radiowa).

MEN – Ministerstwo Edukacji Narodowej.

MF – Ministerstwo Finansów.

MHP – *Multimedia Home Platform* – System operacyjny (patrz API) dla telewizji, podobnie jak Windows lub Linux dla komputerów osobistych. MHP integruje, w ramach konwergencji różnych technologii cyfrowych, urządzenie telewizyjne, radiowe, komputery, urządzenie rejestrujące i odtwarzające. Zapewnia współpracę cyfrowych odtwarzaczy, komputerów multimedialnych, cyfrowych odbiorników radiowych i telewizyjnych. Umożliwia m.in. skanowanie obrazu, dostęp do sieci internetowej, wyświetlanie tekstu i grafiki oraz łatwą współpracę z użytkownikiem. MHP jest oparta na platformie programowej określanej mianem DVB-J tworzącej urządzenie wirtualne określane jako Java Virtual Machine oraz towarzyszących API.

MGiP – Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

MI – Ministerstwo Infrastruktury.

MK – Ministerstwo Kultury.

MNII – Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.

MPEG – *Motion Pictures Expert Group* (Grupa Ekspertów do spraw Obrazów Ruchomych) – opracowany przez tę grupę zestaw reguł kodowania (algorytmów) sygnału cyfrowego charakteryzujących się znaczną redukcją danych. MPEG jest grupą roboczą działającą w ramach międzynarodowych organizacji normalizacyjnych ISO/IEC, która opracowała schematy kodowania cyfrowych sygnałów fonicznych i wizyjnych, połączonego z obniżeniem ilości danych (kompresją inaczej redukcją danych). Standardy MPEG dzielą się na grupy: MPEG-1 (Video CD, mp3), MPEG-2 (telewizja cyfrowa, DVD), MPEG-4 (multimedia), MPEG-7 (treść plus opis treści fonicznych i wizyjnych), MPEG-21 (multimedia), które z kolei dzielą się na tak zwane warstwy i profile.

MSP – Ministerstwo Skarbu Państwa.

Multipleks – Zespolony strumień danych cyfrowych składających się z dwóch lub więcej strumieni zawierających dane o programach radiowych, telewizyjnych, CAS i usługach dodatkowych, mieszczących się w określonym kanale telewizyjnym.

Multipleksowanie statystyczne – Multipleksowanie o wydajności ponad 3-krotnie większej niż standardowe, które polega na przydzieleniu odpowiedniej przepływności do przekazywanego obrazu oraz treści. Układając ramówkę w multipleksie w odpowiedni sposób można zwiększyć liczbę przekazywanych programów w ramach jednego kanału.

Must-carry – obowiązek transmisji określonych programów radiowych oraz/lub telewizyjnych nałożony na przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

MZWRTCwP – Międzyresortowy Zespół do spraw Wprowadzenia Radiofonii i Telewizji Cyfrowej w Polsce, powołany przez Prezesa Rady Ministrów.

OIGKK – Ogólnopolska Izba Gospodarcza Komunikacji Kablowej.

Operator multipleksu – osoba fizyczna lub inny podmiot, który zestawia w jeden strumień zespolony, strumienie zawierające dane cyfrowe o programach radiowych, telewizyjnych, EPG, CAS i usługach dodatkowych, mieszczących się w określonym kanale telewizyjnym.

PIIT – Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji.

PKN – Polski Komitet Normalizacyjny.

Platforma cyfrowa – potoczna nazwa na zestaw („pakiet”, „bukiet”) satelitarnych programów cyfrowych.

PPV – *Pay-per-view* (płać za to, co oglądasz) – system umożliwiający telewidzom oglądanie wybranych przez siebie audycji po uiszczeniu opłaty lub wprowadzeniu zamówienia drogą kablową lub telefoniczną. W przeciwieństwie do VoD, audycje dostępne są dla każdego zamawiającego w jednym czasie.

R-LAN – patrz LAN.

RM – Rada Ministrów.

Serwer – urządzenie komputerowe służące do gromadzenia danych i dostarczania (udostępniania) zgromadzonych na nim danych.

Set-top-box (STB) – przystawka do telewizora analogowego przetwarzająca odbierany strumień cyfrowy i dekodująca zakodowane uprzednio sygnały – pozwalając w ten sposób na korzystanie przez odbiorcę z tych programów i usług, za które zapłacił. STB jest urządzeniem umożliwiającym wprowadzanie telewizji cyfrowej – oglądanej na zwykłym telewizorze. W następnej kolejności pojawią się w pełni cyfrowe zintegrowane odbiorniki i dekodery (IRD).

Sieci szerokopasmowe – infrastruktura oparta na kablach współosiowych, światłowodach lub systemach radiowych. Umożliwia taki przesył danych, w którym może odbywać się kilka transmisji jednocześnie, w przepływności ponad 2Mb/s.

Simulcast(ing) – równoległe nadawanie programów w systemie analogowym i cyfrowym.

SMS – *Subscriber Management System* – system zarządzania abonentami usługi programowej.

Switchoff – wyłączenie emisji analogowej.

SWOT – analiza silnych (*strenghts*) i słabych (*weaknesses*) stron danego przedsięwzięcia, możliwości (*opportunities*) i zagrożeń (*threats*), jakie stwarza otoczenie zewnętrzne. Metoda ta służy do oceny wewnętrznych i zewnętrznych czynników warunkujących rozwój organizacji.

System dostępu warunkowego CA – kontrolowany przez nadawcę system umożliwiający widzowi odbiór (zakodowanego) sygnału za opłatą, za pośrednictwem dekodera dostępu. Patrz opis hasła **CAS**.

Triple Play – łączenie usług (głównie w sieciach kablowych) z zakresu radiofonii i telewizji z usługami telefonicznymi oraz dostępem do Internetu.

UMTS – *Universal Mobile Telecommunications System* - odmiana systemu łączności ruchomej trzeciej generacji określona w standardach ETSI.

UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

u.p.t. – ustawa Prawo telekomunikacyjne.

u.r.t. – ustawa o radiofonii i telewizji.

URTiP – Urząd Regulacji Poczty i Telekomunikacji.

VoD – *Video-on-Demand* (program na żądanie) – usługa polegająca na udostępnieniu użytkownikowi sygnału audiowizualnego w określonym okresie czasu zgodnie ze zgłoszonym przez niego zapotrzebowaniem (z reguły za dodatkową opłatą).

WLAN – patrz *LAN*.

WiFi – *Wireless Fidelity* – bezprzewodowe sieci lokalne wykorzystujące protokół IEEE 802.11 Ethernet.

WLL – *Wireless Local Loop* – protokół dostępu umożliwiający bezprzewodową dystrybucję sygnału cyfrowego.

ZO – Zespół operacyjny, który powinien zostać powołany do celów przeprowadzenia kampanii informacyjnej.

ZSRRT – Zespół do spraw Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, powołany przez Prezesa Rady Ministrów.