

**Biuro Krajowej Rady  
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Polityki  
Europejskiej  
i Współpracy z Zagranicą**



## **Instrumenty promujące niezależność mediów publicznych na przykładzie wybranych państw europejskich**

**Październik 2006**

**Paweł Stępka  
Albert Woźniak  
Ewa Murawska-Najmiec (DSA)  
Piotr Popa (DSA)**

**ANALIZA  
BIURA KRRiT**

**Nr 5/2007**

### **Wprowadzenie**

Celem opracowania jest zdefiniowanie i analiza zagadnienia niezależności nadawców publicznych oraz scharakteryzowanie instrumentów prawnych promujących niezależność tych podmiotów. Temat ten wydaje się być jednym z kluczowych zagadnień poruszanych niemal w każdej dyskusji poświęconej mediom publicznym. Wątek ten powraca szczególnie w kontekście podejmowanych reform mediów publicznych jak również dyskusji prowadzonych na poziomie europejskim.

Podejmując temat niezależności, należy wskazać przesłanki, które każą traktować to zjawisko jako warunek konieczny właściwego funkcjonowania mediów publicznych. Przede wszystkim nie sposób w tym kontekście pominąć uniwersalnych wymogów płynących bezpośrednio z artykułu 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela. Zgodnie z jego oficjalną interpretacją,

nie sposób mówić o przestrzeganiu zasady wolności słowa bez funkcjonowania wolnych, niezależnych i pluralistycznych mediów. Ten wymóg traktowany jest jako niezbędny warunek funkcjonowania państwa demokratycznego i odnosi się do wszystkich mediów, zarówno drukowanych jak i elektronicznych. Z tego też względu, znacznie ciekawsze wydaje się odwołanie do specyfiki mediów publicznych. W tym miejscu wspomnieć należy przede wszystkim pojęcie tzw. misji publicznej, która jest definiowana w przypadku nadawców publicznych za pomocą aktów prawnych, porozumień czy licencji programowych etc. Choć każda z tych definicji różni się od siebie w przypadku poszczególnych państw, to podkreślić należy, iż generalnie od nadawców publicznych oczekuje się szerokiej oferty programów informacyjnych, edukacyjnych, kulturalnych i rozrywkowych. Programy te mają odzwierciedlać złożoność struktury społecznej pod względem poglądów politycznych czy grup społecznych i kulturowych. W ten sposób organizacje te mają istotny wkład w kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego. Tak pojmowana misja nadawców publicznych w sposób naturalny naraża te organizacje na naciski z zewnątrz. Możliwość wywierania tego nacisku jest większa ze względu na specyficzną strukturę właścicielską, w której często istotną rolę odgrywają przedstawiciele skarbu państwa oraz strukturę kierowniczą, na której kształt wpływ mają niektóre instytucje publiczne (ministerstwa, regulatorzy rynku mediów, etc).

### **Aspekty niezależności mediów publicznych**

Mówiąc o niezależności mediów publicznych, podkreślić należy przede wszystkim istotną różnicę pomiędzy tzw. **niezależnością formalną** a **faktyczną**. Pierwsza z nich oznacza stopień zabezpieczenia prawnego, obejmującego różnego rodzaju instrumenty prawne, mające na celu promowanie niezależności tych nadawców. Druga z kolei oznacza rzeczywistą niezależność nadawców publicznych, o której stopniu decydują nie tylko przepisy prawne, ale przede wszystkim zwyczaje stanowiące o kulturze politycznej i prawnej danego państwa. Mówiąc o zależnościach pomiędzy tymi dwoma sposobami definiowania niezależności należy wskazać, iż wysoki stopień zabezpieczenia prawnego powinien przekładać się na zwiększenie poziomu faktycznej niezależności nadawców publicznych, choć nie musi być to regułą. Z kolei w państwach o silnie zakorzenionych wartościach demokratycznych, niski poziom zabezpieczenia prawnego może być jedynie wyrazem poszanowania funkcjonujących od lat zwyczajów, które nie muszą być ujęte w ramy prawne. Zaznaczyć jednak należy, że analiza stopnia faktycznej niezależności w dużej mierze wymyka się kwantyfikacji, ze względu na brak danych empirycznych bądź ze względu na ograniczony

do nich dostęp. W związku z powyższym w spektrum zainteresowania niniejszego opracowania leży jedynie formalna niezależność mediów publicznych. Stanowi to dość istotne ograniczenie tego materiału.

W przypadku zarówno niezależności formalnej jak i faktycznej wskazać można szereg aspektów tego zjawiska. W tym celu należy przywołać treść Zalecenia Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy nr R (96) 10 na temat gwarancji niezależności nadawców publicznych. Dokument ten opisując to wielowątkowe zagadnienie przedstawia zbiór dwudziestu dwóch wskazówek skierowanych do państw członkowskich, które powinny być wzięte pod uwagę przez państwa członkowskie aby zapewnić właściwy poziom niezależności tych podmiotów. Na jego podstawie wyróżnić można dwa podstawowe aspekty niezależności: **niezależność polityczną** (od „świata polityki”) oraz **niezależność od podmiotów rynkowych**. To rozróżnienie wskazuje na dwa główne zagrożenia dla mediów publicznych, jakimi są ich upolitycznienie oraz komercjalizacja, które stoją w sprzeczności z zasadami obiektywizmu i bezstronności. Wydaje się jednak, iż obawa przez nadmierną ingerencją „świata polityki” jest częściej i mocniej eksponowana w literaturze przedmiotu.

Lektura wspomnianego zalecenia pozwala ponadto wyróżnić kilka obszarów zastosowania instrumentów prawnych mających na celu zagwarantowanie niezależności mediów publicznych. Na szczególną uwagę zasługują w tym względzie trzy z nich, najczęściej pojawiające się w debatach na temat mediów publicznych tj.: **sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych, sposób finansowania oraz autonomia redakcyjna** mediów publicznych. W pierwszym przypadku instrumenty prawne mają na celu zagwarantowanie przejrzystości wyboru i niezależności funkcjonowania struktur nadzorczych i zarządczych mediów publicznych. W drugim, w centrum zainteresowania pozostają osoby odpowiedzialne za tworzenie i emisję programu, które nie powinny ulegać żadnym naciskom z zewnątrz lecz kierować się jedynie profesjonalizmem oraz założeniami tzw. misji publicznej. Ostatni obszar wskazuje na potrzebę zagwarantowania maksymalnej stabilności i niezależności finansowej tych podmiotów.

#### **a) Sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych**

Biorąc pod uwagę niezależność wspomnianych struktur nadawcy publicznego zwrócić uwagę należy zarówno na procedurę powoływania członków rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych jak również sposób funkcjonowania obu ciał kierowniczych.

Przyglądając się sposobowi powoływania ciała nadzorczego mediów publicznych można zauważyć, że może mieć ono charakter zewnętrzny (np. regulator rynku), wewnętrzny (rada nadzorcza) lub hybrydowy. Bez względu na przyjętą formę, sposób powoływania członków tego gremium, zgodnie z brzemieniem wytycznej nr 12 wspomnianego zalecenia Rady Europy, powinien mieć charakter transparentny. Brak przejrzystości procedury sprawić może, iż w skład gremium będą wchodzić osoby z innych, pozamerytorycznych powodów (np. politycznych). Stąd też tak istotny w tym względzie jest wymóg podania opinii publicznej jasnych kryteriów, na podstawie których powoływani są członkowie zarządu i rady nadzorczej. Poza przejrzystością procedury, istotne jest zapewnienie możliwie jak najbardziej pluralistycznego charakteru tego gremium tak, aby uniknąć sytuacji, w której skład ciała nadzorczego jest zdominowany przez jedną opcję światopoglądową, polityczną czy grupę społeczną. To gremium zgodnie z cytowaną powyżej wytyczną nr 12 wspomnianego zalecenia R (96) 10 powinno bowiem odzwierciedlać złożoność i różnorodność danego społeczeństwa, tak aby na forum tym spotkać się mogli przedstawiciele różnych grup społecznych. Stąd też dokument zaleca przyjęcie odpowiedniej procedury powoływania tego gremium, tak aby zapewnić jego pluralistyczny charakter np. poprzez przyjęcie w parlamencie większości kwalifikowanej „zmuszającej” polityków do szukania kompromisów lub na przykład zapewnienie wszystkim partiom politycznym zasiadającym w parlamencie przedstawicieli w tym celu w zależności od wyniku wyborczego.

Wybór najbardziej pluralistycznego ciała nadzorczego nie oznacza automatycznie pełnej jego niezależności politycznej. Dlatego też zalecenie wskazuje, iż członkowie tego gremium powinni działać wyłącznie w interesie nadawcy publicznego, co automatycznie wyklucza możliwość otrzymywania instrukcji od osób trzecich lub organizacji (w tym partii politycznych). Niezależność funkcjonowania tego gremium gwarantować powinny także przepisy zawężające możliwość odwołania członków ciała nadzorczego przez instytucje władzy publicznej do kilku precyzyjnie opisanych prawnie przypadków (patrz wytyczna nr 12).

Oprócz prawnego zabezpieczenia niezależności ciała nadzorczego istotnym postulatem jest formalna ochrona zarządu przed naciskami z zewnątrz. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż funkcję codziennego zarządzania nadawcą publicznym można powierzyć albo ciału kolegialnemu (np. kilkuosobowy zarząd) tak jak to jest we Francji lub jednej osobie (np. prezes, dyrektor generalny etc.) tak jak to jest w Niemczech czy w Czechach. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku ciała nadzorczego, zagrożenie dla niezależności zarządu wynikać

może zarówno z niewłaściwego kształtu procedury wyboru członków zarządu lub osoby prezesa, jak również ze źle skonstruowanego zakresu kompetencji. Wybór osób do zarządu jak również na stanowisko prezesa powinien odbywać się w sposób transparentny w oparciu o wcześniej określone kryteria, tak aby wykluczyć pozamerytoryczne przesłanki. W przypadku, gdy w skład zarządu wchodzi przedstawiciel ministerstwa, należy zgodnie z wytyczną nr 5 wspomnianego zalecenia, zagwarantować aby nie miał on dominującego wpływu na prace zarządu. Istotne jest także, aby zapewnić formalną niezależność członków zarządu (lub prezesa) od partii politycznych, na przykład poprzez zapis prawny uniemożliwiający łączenie stanowiska w kierowniczej strukturze nadawcy publicznego z wykonywaniem jakiegokolwiek mandatu politycznego na przykład mandatu parlamentarzysty czy radnego etc. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku ciała nadzorczego, zarząd (lub prezes) powinien być prawnie chroniony przed polityczną ingerencją (wytyczna nr 6). Z pełnionej przez siebie funkcji zarząd powinien odpowiadać jedynie przed ciałem nadzorczym (wytyczna nr 7). Jedynie sąd powinien mieć prawnie zagwarantowaną możliwość zewnętrznej interwencji (np. wyroki w zakresie prawa do odpowiedzi), a także - w kilku ściśle określonych prawnie przypadkach (np. w czasie wojny lub obliczu zagrożenia wojną) – również przedstawiciele władzy publicznej

W zakresie niezależności wspomnianych gremiów od podmiotów rynkowych zalecenie to podkreśla przede wszystkim zagrożenie opanowania tych ciał przez osoby jednocześnie reprezentujące istotne podmioty rynkowe, co może prowadzić do poważnego konfliktu interesów. Zgodnie z wytyczną nr 6 zalecenia, członkowie zarządu nie powinni posiadać związków z przedsiębiorstwami i organizacjami działającymi na rynku mediów lub w branży związanej z mediami (np. agencje reklamowe, firmy telekomunikacyjne, firmy produkujące sprzęt telewizyjny, firmy producenckie etc.). Potencjalnego konfliktu interesów wystrzegać się winni także członkowie ciał nadzorczych. Zagrożenie tego typu dotyczy zarówno procedury mianowania osób sprawujących funkcje kierownicze jak i samego okresu działania struktur kierowniczych. W tym drugim przypadku warto raz jeszcze powołać się na wytyczną nr 6, która zabrania członkom zarządu (lub prezesowi) otrzymywania jakichkolwiek instrukcji od osób trzecich lub organizacji (np. organizacji branżowych, firm etc.) .

Powyższe wytyczne odnoszące się do występowania potencjalnego konfliktu interesów w strukturach kierowniczych, a w szczególności w przypadku zarządu (lub prezesa) nie oznaczają jednak całkowitego zakazu łączenia tych funkcji z inną działalnością zawodową, która nie rodzi zagrożeń wystąpienia konfliktu interesów. Tego typu przepisy

mogą być wprowadzone przez poszczególne państwa członkowskie, jeśli uznają to one za stosowne.

Na koniec wreszcie należy podkreślić artykułowaną przez Radę Europy konieczność zagwarantowania ścisłego rozdziału kompetencji pomiędzy ciałem kierowniczym a ciałem nadzorczym. Zgodnie z brzmieniem wytycznej nr 4 wspomnianego zalecenia odpowiedni zapis prawny powinien uniemożliwiać ingerencję w codzienną działalność zarządu nie tylko osobom, organizacjom i instytucjom usytuowanym poza strukturą nadawcy publicznego, ale również ciała nadzorczemu. To ostatnie nie powinno zwłaszcza kontrolować *a priori* polityki programowej nadawcy.

## **b) Sposób finansowania**

W tym miejscu podkreślić należy, iż wybór sposobu finansowania zgodny z prawem wspólnotowym (tzw. Protokół Amsterdamskim) jak również z dokumentami Rady Europy (np. Rezolucja na temat przyszłości nadawców publicznych przyjęta na Konferencji Ministerialnej w Pradze 1994 roku) pozostaje w gestii państw członkowskich. Taka sytuacja sprawia, że w Europie funkcjonuje kilka różnych mechanizmów finansowania mediów publicznych. W wielu państwach europejskich dominującym źródłem finansowania mediów publicznych są środki publiczne pochodzące albo z budżetu państwa (np. subwencje budżetowe), tak jak na Węgrzech lub też z tzw. środków abonamentowych, tak jak w Szwecji czy w Wielkiej Brytanii. W każdym z tych przypadków istnieje istotne zagrożenie wywierania nacisku przez „świat polityki” na nadawcę publicznego poprzez możliwość wpływania na wielkość przekazywanych środków publicznych. Stąd też zgodnie ze wspomnianym zaleceniem istotne jest przyjęcie odpowiednich mechanizmów ograniczających tego typu zagrożenia. Wytyczna nr 18 zalecenia wskazuje kilka istotnych kwestii w tym zakresie. Przede wszystkim podkreśla potrzebę planowania środków publicznych przekazywanych nadawcy w dłuższym horyzoncie czasowym, tak aby nadawca mógł planować swoją działalność programową. Ponadto poziom tych środków powinien być określany po uprzedniej konsultacji z nadawcą, który jest zobowiązany do przedstawienia swoich potrzeb w tym zakresie. Podkreślono również główne kryteria, które powinny być brane pod uwagę przy podziale środków publicznych pomiędzy nadawców publicznych. W tym przypadku wskazuje się na zakres misji publicznej, zasoby ludzkie, techniczne oraz finansowe. Niezależność w zakresie finansowym nie oznacza jednak braku odpowiedzialności struktur kierowniczych nadawcy za sposób wydatkowania tych środków przed odpowiednimi organami państwa .

Z drugiej strony podkreślić należy, iż zbyt duże uzależnienie nadawców od środków uzyskanych ze sprzedaży czasu reklamowego może wpływać na komercjalizację nadawanego programu. W tym miejscu pamiętać należy, iż najprostszym sposobem rozwiązania tego problemu jest całkowity zakaz emitowania reklam przez nadawcę publicznego np. brytyjska BBC, szwedzka STV oraz fińskie YLE. Dość powszechnym rozwiązaniem w tym zakresie jest także istotne ograniczenie możliwości ekspansji nadawców publicznych na rynku reklamy, co w praktyce oznacza ograniczenia czasowe w nadawaniu reklamy tak jak w przypadku niemieckiego ZDF.

### **c) Autonomia redakcyjna**

Autonomia redakcyjna nadawcy publicznego jest często postrzegana jako pochodna stopnia niezależności ciał nadzorczych i zarządczych oraz stopnia niezależności finansowej nadawcy. Ze względu jednak na istotne znaczenie tej kwestii, przywoływane wcześniej zalecenie wskazuje na potrzebę przyjęcia mechanizmów gwarantujących, iż polityka programowa pozostanie w wyłącznej gestii nadawcy. Kwestia ta dotyczy zarówno tworzenia ramówki, jak również treści nadawanych programów, co zostało podkreślone w wytycznej nr 1. Ponadto zgodnie z brzmieniem wytycznej nr 3, żadna osoba lub organizacja z zewnątrz (np. partia polityczna lub reklamodawca) nie może prowadzić żadnej formy cenzury, czyli oceny *a priori* nadawanego programu. Wyjątek mogą tu stanowić prawnie określone okoliczności (na przykład zagrożenie kraju lub wojna).

Poniżej scharakteryzowano rozwiązania prawne przyjęte przez wybrane państwa europejskie mające na celu ochronę niezależności nadawców publicznych. W każdym z przypadków wyróżniono trzy wspomniane obszary tj. sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych, sposób finansowania oraz autonomię redakcyjną mediów publicznych. Przytoczone dane pochodzą przede wszystkim z raportu Rady Europy na temat implementacji Zalecenia Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy nr R (96) 10 na temat gwarancji niezależności nadawców publicznych oraz z aktów prawnych regulujących status nadawców publicznych w poszczególnych państwach. Jednocześnie podkreślić należy, iż niniejsze opracowania nie wyczerpuje tematu niezależności nadawców publicznych pomijając takie kwestie jak, m.in. niezależność pracowników. Skupia się ono jedynie na trzech wspomnianych obszarach, które najczęściej są podnoszone w literaturze przedmiotu.

## Charakterystyka wybranych nadawców europejskich

### CZECHY (ČT)

#### **a) Sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych**

Struktury kierownicze Czeskiej Telewizji zgodnie z prawem ustanawiającym czeską Telewizję (ustawa o czeskiej telewizji z 7 listopada 1991 r.) tworzy Rada Czeskiej Telewizji oraz Dyrektor Generalny. Pierwszy z organów pełni rolę ciała nadzorczego. W jego skład zgodnie z postanowieniem art. 4 wspomnianego aktu wchodzi 15 członków wybieranych przez Parlament na 6 letnią kadencję z możliwością reelekcji. Kandydatów na członków tego gremium przedstawiają organizacje reprezentujące kulturę, regiony, związki zawodowe, pracodawców, związki wyznaniowe, ośrodki edukacyjne, naukę, organizacje ochrony środowiska. Wspomniane organizacje mają 15 dni na przedstawienie Parlamentowi swoich kandydatów. Aby zachować ciągłość działania tego gremium 1/3 składu jest wymieniana co 2 lata.

Zgodnie z brzmieniem art. 5 wspomnianego aktu wyklucza się możliwość łączenia pracy w radzie z innymi stanowiskami np. parlamentarzysty, senatora, członka rządu, sędziego, prokuratora, pracownika służby cywilnej, członka ciała regulacyjnego etc. Ponadto prawo zabrania członkom rady członkostwa w partii politycznej lub ruchu politycznym. Nie mogą oni również działać w imieniu partii i ruchów politycznych ani też promować głoszonych przez nie poglądów.

W tym kontekście należy wspomnieć, iż rada odpowiada bezpośrednio przed izbą niższą Parlamentu. Ta ostatnia w określonych prawnie okolicznościach może odwołać członka rady (np. gdy przez dłuższy czas jest nie obecny podczas posiedzeń, jeśli w wyraźny sposób poprzez swoje zachowanie narusza dobre imię rady, podając w wątpliwość swoją niezależność i bezstronność etc.). Ponadto niższa izba parlamentu może odwołać cały skład rady w przypadku gdy dwukrotnie odrzuci roczne sprawozdanie rady.

Kompetencje rady zgodnie z art. 8 wspomnianego prawa są dość rozległe. Przede wszystkim ma ona prawo wybrać i odwołać Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów studiów telewizyjnych. Rada zatwierdza budżet nadawcy oraz kontroluje efektywność wydawania funduszy nadawcy zgodnie z przyjętym budżetem. Ponadto zatwierdza ona statut nadawcy oraz określa wstępnie zasady misji publicznej, które wymagają akceptacji niższej izby



Parlamentu. Dodatkowo też rada zatwierdza długoterminowe plany w zakresie programu, rozwoju technicznego i ekonomicznego spółki a także powołuje ciało nadzorcze mające głos doradczy w kwestiach finansowych oraz określa pensję Dyrektora Generalnego.

Dyrektor Generalny odpowiedzialny za bieżące kierowanie działalnością Czeskiej Telewizji jest wybierany przez radę na okres 6 lat. Powinien on spełniać te same formalne wymogi co kandydaci na członków rady. Podkreślić należy, iż prawo przewiduje (art. 9) możliwość wezwania Dyrektora Generalnego przez Radę do porzucenia piastowanego stanowiska w przypadku gdy Czeska Telewizja nie będzie wypełniać założeń misji publicznej lub gdy program nadawany przez Czeską Telewizję nie będzie zgodny z zasadami zawartymi w statucie Czeskiej Telewizji. Podobna decyzja może zapaść w przypadku gdy dyrektor złamie nałożone na niego obowiązki lub gdy przestanie spełniać warunki formalne.

Warto zauważyć, iż wspomniany akt prawny (art. 5) zabrania członkom Rady podejmowania jakiegokolwiek innej pracy w Czeskiej Telewizji. Dodatkowo też prawo zabrania zasiadania w radzie osobom, których członkowie rodziny pracują w Czeskiej Telewizji. W ten sposób prawo jasno oddziela ciało nadzorcze od organu kierowniczego spełniając tym samym wymóg sformułowany w Zaleceniu.

Odnosząc się do postulatu zachowania niezależności politycznej gremiów kierowniczych należy zaznaczyć, iż w skład ciała nadzorczego wchodzić powinny osoby związane z różnymi środowiskami i organizacjami społecznymi pozbawione jednocześnie jednoznacznych afiliacji politycznych. Ponadto zarówno rada jak i Dyrektor Generalny są wybierani na sześcioletnią kadencję, co teoretycznie powinno uniezależniać te struktury od wybieranej na 4 lata niższej izby Parlamentu. Z drugiej jednak strony podkreślić należy istotne funkcje kontrolne niższej izby Parlamentu względem rady, która prócz wyboru członków może w pewnych okolicznościach odwoływać każdego z nich, podobnie jak cały skład. Szczególnie w tym drugim przypadku może dochodzić do nadużyć skutkujących odwoływaniem rady z przyczyn pozamerytorycznych (tj. politycznych). W tym kontekście wspomnieć należy o głośnych sporach politycznych jakie miały miejsce w latach 2000-2003. W tym czasie często podnoszonym argumentem był zarzut upolitycznienia przez rządzącą ekipę struktur kierowniczych Czeskiej Telewizji (zarówno Rady jak i Dyrektora Generalnego). Apogeum tego konfliktu miało miejsce na przełomie 2000 i 2001 roku, kiedy to odbył się protest dziennikarzy, który następnie przerodził się w strajk oraz blokadę studia telewizyjnego a także pociągnął za sobą marsze, które w Pradze gromadziły do 100 000

uczestników. Skutkiem protestów była nowelizacja prawa o Czeskiej Telewizji oraz początek reform. Mimo to pat polityczny trwał do 2003 roku.

Na uwagę zasługują także przepisy odnoszące się do krewnych członków ciała nadzorczego, które nakazują wykluczenie ewentualnego konfliktu interesów związanego z pracą tych osób w Czeskiej Telewizji. To uregulowanie wyznacza jeszcze ostrzejszą granicę pomiędzy ciałem nadzorczym a pozostałymi elementami struktury firmy.

Biorąc pod uwagę niezależność struktur kierowniczych od podmiotów rynkowych należy podkreślić, iż zgodnie z brzemieniem prawem o Czeskiej Telewizji zarówno członkowie Rady jak i Dyrektor Generalny nie mogą być zaangażowani w jakąkolwiek działalność biznesową w dziedzinie mediów masowych ani też nie mogą reprezentować jakichkolwiek interesów prywatnych. W ten sposób prawo wyklucza możliwość łączenia pracy w strukturach kierowniczych Czeskiej Telewizji z jednoczesnym zatrudnieniem lub innego rodzaju dodatkowym zaangażowaniem w rynek mediów masowych.

#### **b) Sposób finansowania**

Sposób finansowania Czeskiej Telewizji znajduje się w chwili obecnej w fazie zmian. W myśl przyjętego w 2005 roku prawa nr 348/2005 (weszło w życie we wrześniu 2005 roku), zwiększono wysokość abonamentu, która nie była zmieniana od 1997 roku. Podwyżka abonamentu ma obejmować 2007 i 2008 rok. Zaznaczyć jednak należy, iż od 2008 roku Czeska Telewizja nie będzie mogła nadawać reklam, co sprawi, iż środki abonamentowe będą jedynym źródłem finansowania nadawcy. W chwili obecnej jednak reklama stanowi istotne źródło budżetu Czeskiej Telewizji (w 2001 roku ok. 21%). Podkreślić także należy, iż dla Telewizji Czeskiej zarezerwowano 1% dziennego czasu nadawania na reklamy (tj. 28,8 minut dziennie) a w *prime time* nadawca publiczny może nadawać do 6 minut reklam w ciągu godziny. Od 2007 roku limit przeznaczony na reklamy zostanie zmniejszony do 0,5% a od 2008 roku nadawanie reklam i telezakupów zostanie zabronione. Ponadto należy podkreślić, iż Czeska Telewizja nie może przerywać programów reklamami.

Zgodnie z uzyskanymi informacjami decyzja dotycząca wysokości abonamentu była konsultowana z Czeską Telewizją. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż o wysokości abonamentu decyduje Parlament i że decyzje te są podejmowane nieregularnie. Wola polityczna odgrywa więc istotną rolę w tym względzie, co niewątpliwie może stanowić istotne zagrożenie dla niezależności politycznej Czeskiej Telewizji.

Jak już wspomniano, mechanizm finansowania Czeskiej Telewizji jest w chwili obecnej reformowany na mocy przyjętego w 2005 roku prawa nr 348/2005. W chwili obecnej jednak wciąż jedno z istotnych źródeł finansowania (ok. 20%) stanowią dochody ze sprzedaży czasu reklamowego. Na rynku reklamy dominują przede wszystkim podmioty komercyjne: TV Nova i Prima TV. Wizja całkowitego porzucenia przez Czeską Telewizję rynku reklamy (od 2008 roku) pozwala uznać, iż nadawca ten w dużym stopniu uniezależnił się finansowo od podmiotów rynkowych. Pamiętać jednak należy, iż oprócz dochodów z abonamentu o wielkości budżetu stanowić będzie również działalność komercyjna (tj. produkcja oraz działalność nadawcza).

### **c) Autonomia redakcyjna**

Autonomia redakcyjna Czeskiej Telewizji jest pochodną zarówno struktury kierowniczej tej organizacji jak również mechanizmu jej finansowania. Ponadto art. 23 statutu Czeskiej Telewizji zabrania wywierania wpływu przez osoby z zewnątrz na kształt oferowanej ramówki. W tym kontekście warto jednak pamiętać o okresie silnego konfliktu politycznego jaki dotknął Czeską Telewizję w latach 2000-2003, w którym jednym z głównych argumentów było stopniowe upolitycznianie programu tego nadawcy.

## **FRANCJA (France Télévisions)**

Zgodnie z odpowiedzią, jakiej Francja udzieliła na temat stanu wdrożenia Zalecenia Rady Europy Nr R (96) 10,<sup>1</sup> dotyczącego gwarancji niezależności mediów publicznych, przepisy prawne w tym kraju gwarantują nadawcom publicznym autonomię instytucjonalną oraz niezależność redakcyjną i finansową, zarówno w wymiarze politycznym jak i rynkowym.

Do francuskich nadawców publicznych należą następujący nadawcy telewizyjni i radiowi:

- holding France Télévisions (France 2, France 3, France 4, France 5 oraz RFO - sieć radiofonii i telewizji publicznej przeznaczona dla terytoriów zamorskich), ARTE France oraz telewizyjny Kanał Parlamentarny (Chaîne Parlementaire);
- Radio France, RFO (sieć rozgłośni radia publicznego przeznaczona dla terytoriów zamorskich) oraz Radio France Internationale (RFI).

---

<sup>1</sup> Compilation of responses to the questionnaire on the implementation of Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the guarantee of the independence of public service broadcasting.

Zapoznając się z rozwiązaniami francuskimi w tym zakresie należy wziąć pod uwagę silną etatystyczną tradycję tego kraju, która w odniesieniu do mediów publicznych przejawia się, między innymi w sposobie definiowania tej niezależności, w tym szczególnie jej ram i zakresu niezależności. I tak przykładowo, niezależność nadawców publicznych od świata polityki traktowana jest we Francji z jednej strony jako niezależność od doraźnej polityki rządu, a z drugiej zagwarantowana jest poprzez szczegółowe określenie w poniżej wymienionych instrumentach prawnych wzajemnych relacji na linii:

- nadawcy – rząd;
- nadawcy – partie polityczne oraz organizacje związkowe i branżowe;
- nadawcy – organ regulacyjny ds. audiowizualnych.

W tradycję etatystycznych rozwiązań w tym kraju wpisuje się odgrywanie przez struktury rządowe kluczowej roli w określaniu strategicznych (zarówno programowych jak i finansowych) aspektów działania nadawców publicznych. Jednocześnie służące do tego celu instrumenty prawne zabezpieczają nadawców publicznych przed ingerencją struktur rządowych w ich bieżącą działalność redakcyjną, finansową czy instytucjonalną. Struktury rządowe dokonują zatem swoistego „samoograniczenia” wpisując się tym samym w realizację idei mediów publicznych, którą ustawa o swobodzie komunikowania <sup>2</sup> (a w ślad za nią tzw. *cahiers des missions et des charges* – patrz poniżej) określa jako realizację służby publicznej na rzecz całego społeczeństwa i wszystkich jego warstw; służby, która realizuje interes wspólny dla ogółu obywateli, a nie na przykład, doraźny interes polityczny czy rynkowy.

Instrumentami prawnymi, które w wymiarze politycznym i rynkowym mają zapewnić autonomię instytucjonalną oraz niezależność redakcyjną i finansową nadawców publicznych we Francji są wyżej wspomniane:

- Ustawa o swobodzie komunikowania;
- *Cahiers des missions et des charges*. Są to wydawane w formie dekretów rządowych i publikowane we francuskim Dzienniku Ustaw dokumenty określające zadania i obowiązki programowe poszczególnych jednostek radiofonii i telewizji publicznej;

oraz

---

<sup>2</sup> Odpowiednik polskiej ustawy o radiofonii i telewizji, tyle, że o znacznie szerszym zakresie przedmiotowym oraz znacznie bardziej pogłębionym i przekrojowym ujęciu problemowym. Chodzi o ustawę nr 86-1067 z dn. 30 września 1986 r. z późn. zmianami, zwaną ustawą o swobodzie komunikowania; część III dotycząca sektora publicznego w komunikowaniu audiowizualnym, artykuły od 43-11 do 57.

- *Contrats d'objectifs et des moyens*. Jest to rodzaj średniookresowego (3-5 lat) porozumienia między Państwem Francuskim (właścicielem - jedynym akcjonariuszem spółek publicznej radiofonii i telewizji) a daną spółką. Określa ono zadania korporacyjne, inwestycyjne, rozwojowe, technologiczne i programowe dla danego nadawcy publicznego oraz zawiera gwarancję ze strony Państwa, że na realizację tych zadań dany nadawca otrzyma środki finansowe w uzgodnionej wcześniej wysokości. Zarówno *contrats* jak i *cahiers* ze strony Państwa Francuskiego są negocjowane przez specjalną jednostkę usytuowaną przy Prezesie Rady Ministrów <sup>3</sup>.

Poza wyżej wymienionymi instrumentami prawnymi, drugim filarem gwarancji niezależności mediów publicznych jest instytucja niezależnego organu regulacyjnego ds. audiowizualnych (CSA), którego rola i zakres kompetencji, podobnie jak każdej ze stron w tym systemie, jest ściśle określona. Punktem wyjścia jest określenie przez ustawodawcę celu, jaki ten organ ma pełnić w stosunku do nadawców publicznych, czyli gwarantowanie ich niezależności i bezstronności. Wiąże się to z przyznaniem CSA prawa do konsultacji zmian

w ustawie i w *cahiers* oraz kompetencji kontrolnych dotyczących realizacji przez nadawców publicznych ich zadań zawartych w statucie, a także w ustawie i w *cahiers* właśnie, w tym, przestrzegania zasad wolnej konkurencji oraz niestosowania dyskryminacji w stosunkach handlowych (istotne z punktu widzenia niezależności od rynku). Jednocześnie – w ramach równowagi i wyraźnego oddzielania wzajemnych zależności na linii: rząd – nadawcy – organ regulacyjny, CSA nie posiada prawa do kontrolowania tego, w jaki sposób nadawcy publiczni realizują dotyczące ich *contrats*, ponieważ są to umowy dwustronne zawierane między właścicielem (Państwo) a daną spółką.

#### **a) Sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych**

Autonomia instytucjonalna nadawców publicznych wobec rządu francuskiego ogranicza się do autonomii w zakresie struktur zarządczych. Struktury nadzorcze tych instytucji stanowią bowiem ciała *stricte* rządowe: to Minister Finansów, Gospodarki i Przemysłu z ramienia właściciela danej spółki podpisuje kontrakty (*contrats*) z nadawcami publicznymi, a usytuowana przy Premierze Dyrekcja Rozwoju Mediów (DDM) z ramienia rządu inicjuje i negocjuje zarówno *contrats* jak i *cahiers*. W tym specyficznym układzie

---

<sup>3</sup> Chodzi o DDM (Dyrekcja Rozwoju Mediów). Jest to główna jednostka administracji państwowej odpowiedzialna za formułowanie projektów polityki państwa w zakresie radiofonii i telewizji.

niezwykle ważne wydaje się prawne zabezpieczenie dotyczące wyraźnego rozdziału kompetencji między ciałami nadzorczymi a ciałami zarządczymi, ale o ile ustawa o swobodzie komunikowania bardzo szczegółowo określa tryb wyłaniania tych ostatnich struktur, o tyle nie wypowiada się wprost ani na temat ich kompetencji, ani na temat rozdziału tychże od kompetencji struktur nadzorczych<sup>4</sup>. Brakuje też wyraźnego formalnego zabezpieczenia przed ewentualnością ingerencji struktur nadzorczych w codzienną pracę struktur kierowniczych. Mimo, iż ustawa nie reguluje tej kwestii, nie wydaje się by stanowiło to jakiś problem dla strony francuskiej, która nic takiego nie sygnalizuje w swojej odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący realizacji Zalecenia Rady Europy.

Niezależność struktur zarządczych w mediach publicznych zapewniają we Francji dwa następujące mechanizmy:

- sposób wyłaniania tych struktur;
- sposób finansowania mediów publicznych (w ustawie „Założenia do ustawy budżetowej” Parlament co roku zatwierdza wysokość finansowania przez Państwo mediów publicznych oraz podział środków abonamentowych na poszczególne jednostki).

Jeśli chodzi o autonomię w zakresie sposobu wyłaniania struktur zarządczych w spółkach radiofonii i telewizji publicznej we Francji, zapewniają to następujące mechanizmy:

- transparentna procedura wyłaniania tego gremium;
- pluralistyczny charakter tego gremium, co nie tyle oddaje złożoność i różnorodność społeczeństwa (patrz. wytyczna nr 12 Zalecenia Rady Europy), lecz obrazuje paritet głównych stron wpływających na kształt mediów publicznych.

Pluralizm ten odzwierciedla następująca, dwupoziomowa struktura organów zarządczych w mediach publicznych, którą prześledzimy na przykładzie holdingu France Télévisions. Holding ten posiada bowiem najbardziej rozbudowaną strukturę tego typu, a jednocześnie stanowi ciekawy przykład „unii personalnej” w tym zakresie. I tak, na poziomie samego holdingu istnieje:

---

<sup>4</sup> Jedynie art. 53 ustawy o swobodzie komunikowania przy okazji opisu sposobu finansowania nadawców publicznych, podaje rolę jaką pełnią w tym jednym, jedynym zakresie, struktury nadzorcze i struktury zarządcze.

- 14 osobowa Rada Administracyjna (*conseil d'administration*), wybierana na okres 5 lat i złożona z :
  - dwóch parlamentarzystów powołanych przez Sejm (jedna osoba) i Senat (jedna osoba);
  - pięciu przedstawicieli rządu (stanowiąc mniejszość, nie mogą oni mieć dominującego wpływu na prace zarządu, co zgodne jest wytyczną nr 5 wspomnianego Zalecenia Rady Europy);
  - pięć osób, tzw. ekspertów (fr. *personnes qualifiées*) powołanych przez CSA (w tym co najmniej: jedna osoba wywodząca się z ruchu stowarzyszeń branżowych, jedna wyłoniona z grona twórców lub producentów audiowizualnych /filmowych oraz jedna pochodząca z terytoriów zamorskich Francji);
  - dwóch przedstawicieli pracowników;
- Przewodniczący powyższej Rady Administracyjnej, którego na 5 letnią kadencję wybiera większością głosów organ regulacyjny (CSA). Wybór ten dokonywany jest spośród 5 osób, które CSA uprzednio wskazało jako członków Rady Administracyjnej. Przewodniczący Rady Administracyjnej holdingu jest jednocześnie Przewodniczącym każdej z Rad Administracyjnych poszczególnych kanałów programowych (o tych – patrz poniżej).

Na poziomie jednostek programowych holdingu (France 2, France 3, France 4, France 5 oraz RFO) istnieje:

- 7 osobowa Rada Administracyjna wybierana, podobnie jak w przypadku Rady Administracyjnej holdingu, na okres 5 lat i złożona z :
  - 2 parlamentarzystów powołanych przez Sejm (jedna osoba) i Senat (jedna osoba);
  - 2 przedstawicieli rządu powołanych na mocy dekretu;
  - 1 tzw. eksperta powołanego przez CSA spośród 5 ekspertów wybranych uprzednio do Rady Administracyjnej holdingu);
  - 2 przedstawicieli pracowników;

- Dyrektor Generalny, którego na podstawie propozycji Przewodniczącego wybiera Rada Administracyjna holdingu.

Niektóre gremia<sup>5</sup> zarzucają Francji, że w strukturach kierowniczych mediów publicznych brakuje przedstawicieli środowiska, dla którego zostały one powołane, czyli przedstawicieli ogółu obywateli - widzów i słuchaczy. Należy jednak zauważyć, że zarezerwowane we wszystkich Radach Administracyjnych publicznych jednostek radiofonii i telewizji dwóch miejsc dla przedstawicieli pracowników (czyli tyle samo, co dla przedstawicieli Parlamentu) i tak stawia Francję na wysokiej pozycji pod względem demokratyzacji struktur zarządczych w mediach publicznych.

Natomiast o kluczowej roli niezależnego organu regulacyjnego (CSA) w zakresie gwarantowania niezależności instytucjonalnej nadawców publicznych świadczy fakt, iż wybiera on Przewodniczących Rad Administracyjnych wszystkich spółek radiofonii i telewizji publicznej, czyniąc to spośród powołanych przez siebie członków tych Rad. Zaangażowanie niezależnego od rządu organu regulacyjnego w powołanie kluczowych stanowisk w strukturze kierowniczej mediów publicznych jest traktowane przez stronę francuską jako świadectwo niezależności instytucjonalnej tych mediów. Ustawa (art. 47-5) gwarantuje wybieranym przez CSA Przewodniczącym Rad Administracyjnych silną pozycję: ich odwołanie może nastąpić wyłącznie z zachowaniem takich samych procedur jak w przypadku powołania; głos Przewodniczącego przeważa w przypadku równego podziału głosów w Radzie Administracyjnej (zarządzie) a w przypadku grupy France Télévisions, Przewodniczący Rady Administracyjnej holdingu automatycznie jest też Przewodniczącym Rad Administracyjnych jednostek programowych (art.47-1).

Jeśli chodzi o autonomię struktur kierowniczych mediów publicznych we Francji w stosunku do podmiotów rynkowych, to podobnie jak w przypadku autonomii redakcyjnej, decydujący wpływ na jej zachowanie ma fakt posiadania przez Państwo Francuskie całości kapitału spółek mediów publicznych. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa o swobodzie komunikowania nie reguluje spraw związanych z prawnym zabezpieczeniem ciał zarządczych przed otrzymywaniem instrukcji od osób trzecich czy posiadaniem związków z przedsiębiorstwami i organizacjami działającymi na rynku mediów, czyli funkcjonowania w sytuacji mogącej prowadzić do konfliktu interesu (wytyczna nr 6 Zalecenia Rady Europy).

---

<sup>5</sup> Patrz raport: Enquête sur la télévision en Europe, La télévision en Europe: régulation, politiques et indépendance, France, Open Society Institute 2005, s. 232



## b) Sposób finansowania

Zgodnie z odpowiedzią Francji na kwestionariusz dotyczący realizacji Zalecenia Rady Europy No R (96) 10, zastosowane we Francji instrumenty prawne gwarantują:

- transparentność procedury finansowania;
- stabilność finansowania;
- adekwatność środków finansowych do potrzeb i zadań nadawców publicznych, które określono w *contrats*.

Cele te realizowane są za pomocą następujących mechanizmów:

- planowania założeń finansowych w dłuższej perspektywie czasowej (wytyczna nr 18 Zalecenia Rady Europy). Chodzi o zawierane na okres 3-5 lat *contrats*, które zapewniając stabilność finansowania mediów publicznych, zapewniają im tym samym ciągłość działania;
- konsultowania nadawców na temat poziomu ich finansowania (gwarantują to zapisy ustawowe, a w ślad za nimi zapisy ww. *contrats*);
- specjalnej procedury budżetowej, gwarantującej finansowanie nadawców publicznych odpowiednio do ich potrzeb i zadań. Co roku, w założeniach do ustawy budżetowej, Parlament określa konkretną sumę wkładu finansowego Państwa na rzecz nadawców publicznych oraz ich podział na poszczególne jednostki. *Contrats* służą do oszacowania potrzeb w tym zakresie, z kolei potrzeby określone są na podstawie wskaźników wypełniania celów służby publicznej.

Ustawa o swobodzie komunikowania ustala reguły w zakresie udziału reklamy i sponsoringu w finansowaniu nadawców publicznych. W ślad za nią *cahiers* poszczególnych spółek określają maksymalny udział reklamy <sup>6</sup> pochodzącej od jednego reklamodawcy w danym kanale radiofonii/telewizji publicznej oraz określają rodzaje audycji, które mogą być sponsorowane (wyłącznie audycje pełniące misję edukacyjną, kulturalną lub społeczną). Jest to mechanizm ochronny przed potencjalnym zbyt silnym lub niekontrolowanym wpływem podmiotów rynkowych na poziom finansowania nadawców publicznych.

---

<sup>6</sup> Wyjątkiem od reguły są kanały France 2 oraz France 3, dla których ustalono, że dochód pochodzący od jednego reklamodawcy nie może przekroczyć 8% całości dochodów pochodzących z reklamy w danym roku rozliczeniowym. Wyjątek stanowi też francusko-niemiecki kanał ARTE, który, z racji swej specyfiki, nie posiada własnego *cahier* i w ogóle nie nadaje reklamy.

Ponadto, we Francji istnieje silnie osadzony w tradycji obywatelskiej system opłat abonamentowych, którego pobór od 2005 r. powiązany jest z poborem podatku katastralnego. Abonament rtv zwany we Francji opłatą audiowizualną jest w tym kraju traktowany jako gwarancja stabilności mediów publicznych oraz symbol niezależności zarówno od władzy politycznej jak i od rynku, zwłaszcza, że nie ma problemów z jego ściągalnością (przed reformą z 2005 r. jego ściągalność oscylowała wokół 90%, natomiast obecne powiązanie abonamentu z systemem podatkowym ma jeszcze bardziej uszczelnić system jego poboru). W 2005 r. zgodnie z założeniami ustawy budżetowej, 77% przychodów mediów publicznych pochodziło ze środków publicznych, z czego 62% z opłat abonamentowych (pozostałe środki to rekompensata, którą Państwo przeznacza na rzecz nadawców z tytułu utraconych dochodów wynikających ze zwolnienia z abonamentu pewnych kategorii osób oraz subwencja francuskiego MSZ na rzecz działań zewnętrznych Radio France Internationale).

### **c) Autonomia redakcyjna**

Punktem wyjścia dla zachowania pełnej - według oceny strony francuskiej - niezależności redakcyjnej nadawców publicznych od świata polityki, czyli *de facto* od rządu, jest nakreślenie przez ustawę o swobodzie komunikowania ogólnych zadań programowych tych nadawców. Media publiczne mają zatem zapewnić „*program charakteryzujący się różnorodnością i pluralizmem, w tym bezstronność, niezależność i pluralizm informacji, a także zapewnić pluralizm opinii i prądów myślowych, traktując je w równy sposób i z poszanowaniem zaleceń CSA*”<sup>7</sup>. W ten sposób ustawodawca określił:

- dla nadawców publicznych: ramy ich niezależności redakcyjnej od rządu;
- dla rządu: zakres, którego musi się trzymać określając w *cahiers* obowiązki nadawców publicznych dotyczące pełnionej przez nich misji edukacyjnej, kulturalnej i społecznej, a także wymagań z zakresu obrony narodowej, bezpieczeństwa publicznego oraz komunikowania rządu ze społeczeństwem w czasie kryzysu.

W przypadku tym mamy do czynienia ze swoistym czytelnym podziałem ról: z jednej strony, ustawa w sposób ogólny, a *cahiers* w sposób szczegółowy, określają okoliczności, w jakich nadawcy publiczni mogą być wezwani do wyprodukowania i nadania przekazów czy komunikatów rządowych (ustawa mówi, że mają być wyraźnie zapowiedziane jako pochodzące od rządu; ponadto podlegają prawu do odpowiedzi zgodnie z trybem określonym

---

<sup>7</sup> Ustawa o swobodzie komunikowania, art. 43-11.

przez CSA<sup>8</sup>), a z drugiej strony, niezależność redakcyjna nadawców nie ulega ograniczeniu ponieważ kwestie *stricte* programowe leżą wyłącznie w ich gestii (*cahiers* nie zawierają obowiązku relacjonowania działań czy decyzji rządu). Nadawcy publiczni mają zatem prawnie zagwarantowaną swobodę doboru nadawanych przez siebie informacji i relacjonowanych wydarzeń. Podobnie rzecz ma się z niezależnością redakcyjną w stosunku do partii politycznych czy organizacji związkowych i branżowych. Kwestię tę, podobnie jak w przypadku relacji rząd - nadawca publiczny, reguluje ustawa o swobodzie komunikowania (ogólnie) oraz *cahiers* (szczegółowo). Art. 55 ww. ustawy zawiera następujące zapisy:

- 1) nadaje w tym względzie pewne, ściśle określone prawa wyłącznie:
  - w przypadku partii politycznych - jedynie tym ugrupowaniom, które reprezentowane są przez kluby poselskie;
  - w przypadku organizacji związkowych i branżowych – jedynie tym, które reprezentowane są na szczeblu krajowym;
- 2) oddaje kancelarii Sejmu i Senatu funkcję kontrolną w zakresie retransmisji debat parlamentarnych w programach radiofonii i telewizji publicznej;
- 3) zobowiązuje nadawców publicznych do użyczenia czasu antenowego wyłącznie ww. ugrupowaniom politycznym oraz organizacjom związkowym i branżowym, a także wyznacza organ regulacyjny (CSA) do określenia trybu w tym zakresie.

Tym samym, wyraźnie określając obszary i tryb współpracy ugrupowań politycznych czy organizacji związkowych i branżowych z nadawcami publicznymi, ustawodawca zabezpiecza tych ostatnich przed ewentualnymi próbami ingerencji w ich autonomię programową.

W powyższym kontekście, ciekawy jest przypadek „Kanału Parlamentarnego”, który będąc kanałem telewizji publicznej, mógłby jednocześnie - z racji swojej specyfiki programowej (audycje parlamentarne, edukacyjne i obywatelskie) i właścicielskiej (Sejm i Senat Republiki Francuskiej) – być narażony na ograniczenia niezależności redakcyjnej. Otóż, w przypadku tego właśnie kanału, ustawa o swobodzie komunikowania *in expressis verbis* mówi o jego niezależności redakcyjnej i obowiązku czuwania nad bezstronnością nadawanego programu (art. 45-2).

---

<sup>8</sup> Idem, art. 54.

Innym instrumentem promującym niezależność redakcyjną nadawców publicznych jest prawny zakaz cenzury, czyli oceny programu *a priori* (patrz. wytyczna nr 3 Rady Europy). Francuska ustawa nie stanowi tego wprost, natomiast wyraźnie mówi, że tylko i wyłącznie CSA ma wobec programu nadawców publicznych uprawnienia kontrolne, czyli *a posteriori* i to wyłącznie w ściśle określonym zakresie, to znaczy kontroli zgodności działań danego nadawcy z jego obowiązkami ustawowymi i statutowymi oraz z zadaniami wynikającymi z *cahiers*.

Jeśli chodzi o autonomię redakcyjną nadawców publicznych we Francji w stosunku do podmiotów rynkowych, strona francuska uważa, że nie ma bezpośrednich zagrożeń w tym zakresie, ponieważ media publiczne w 100% należą do Państwa Francuskiego. Biorąc pod uwagę, iż niezależność redakcyjna jest pochodną autonomii instytucjonalnej i ma związek z niezależnością finansową, fakt ten oraz szczegółowość rozwiązań zawartych w wyżej wymienionych instrumentach prawnych czyni bezprzedmiotowymi ewentualne zakusy rynku w zakresie ingerowania w zawartość programową mediów publicznych. W kontekście tym nasuwa się natomiast pytanie odwrotne: czy sami nadawcy publiczni nie dążą do komercjalizacji programu i jego upodobnienia do programu nadawców komercyjnych? Przed tego typu ewentualnymi zakusami chronią je, formalnie rzecz biorąc, również wyżej wymienione instrumenty prawne. I tak, ustawa wyraźnie mówi, że media publiczne mają być skierowane do wszystkich warstw społecznych, a pozostałe instrumenty prawne, z jednej strony, zabezpieczają nadawców publicznych przed koniecznością konkurowania z mediami komercyjnymi o udział w rynku oglądalności/słuchalności (*contrats*), z drugiej zaś - szczegółowo określają w ujęciu ilościowym i jakościowym ich zadania programowe (*cahiers*), kształtując tym samym politykę programową wypracowaną we współpracy nadawców z rządem.

## **NIEMCY (ZDF)**

ZDF jest nadawcą publicznym o charakterze ogólnokrajowym. Stacja ta została utworzona na mocy prawa z dnia 6 czerwca 1961 roku.

### **a) Sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych**

ZDF posiada stosunkowo skomplikowaną strukturę kierowniczą, w której wyróżnia się Radę Telewizyjną, Radę Administracyjną oraz Dyrektora Generalnego. Rada Telewizyjna (*Der Fernsehrat*) to ciało pluralistyczne, w skład którego powołuje się 77 osób na 4-letnią

kadencję. Wśród tych osób 31 to reprezentanci świata polityki: 16 przedstawicieli landów, 3 przedstawicieli rządu oraz 12 przedstawicieli partii politycznych. Kolejne 30 osób to reprezentanci różnych grup społecznych (m.in. przedstawiciele kościołów, związków zawodowych, związków pracodawców, rzemiosła, mediów, związków sportowych etc.). Są oni wybierani za radą poszczególnych organizacji. Ostatnia grupa 16 członków reprezentuje takie środowiska jak: sztuka, nauka, wolne zawody, ochrona małoletnich, ochrona zwierząt czy ochrona konsumentów. Członkowie są albo delegowani przez instytucje, które reprezentują, albo powoływani przez konferencję premierów państw związkowych na podstawie propozycji organizacji i grup społecznych.

Rada Telewizyjna powołuje (i odwołuje) Dyrektora Generalnego, zatwierdza Statut ZDF, zatwierdza ramówkę, budżet, roczny bilans oraz, na wniosek Rady Administracyjnej, doroczne sprawozdanie dyrektora generalnego. Jej zadania wiążą się głównie z działalnością programową. Formułuje ona wytyczne programowe, nadzoruje ich wykonywanie i przestrzeganie obowiązków określonych prawem oraz doradza Dyrektorowi Generalnemu w sprawach programowych. Powołuje ona spośród swoich członków komisje i zespoły do różnych spraw programowych (informacja, fabuła, kultura, nauka, kanały tematyczne) oraz ds. techniki i finansów.

Rada Administracyjna (*Der Verwaltungsrat*) składa się z 14 członków powoływanych na 5 lat. Pięciu członków reprezentuje landy i są oni powoływani wspólnie przez premierów landów. Dalszych ośmiu członków wybiera Rada Telewizyjna ZDF większością 3/5 głosów. Skład uzupełnia przedstawiciel rządu federalnego.

Rada Administracyjna pełni rolę organu kontrolującego. Nadzoruje ona działalność Dyrektora Generalnego ZDF, przedkłada Radzie Telewizyjnej ZDF projekt statutu ZDF i wnioskuje o jego zmianę, wstępnie akceptuje budżet ZDF proponowany przez Dyrektora Generalnego oraz roczne sprawozdanie.

Dyrektor Generalny (*Der Intendent*) powoływany jest przez Radę Telewizyjną w tajnych wyborach na 5 lat, większością 3/5 głosów. Musi on mieć stałe miejsce zamieszkania lub pobytu w Republice Federalnej Niemiec i nieograniczoną zdolność do czynności prawnych. Dyrektora Generalnego można powołać na kolejną kadencję. Może on zostać odwołany przez Radę Administracyjną (wymagana większość głosów – 3/5) po uzyskaniu zgody Rady ZDF.

Dyrektor Generalny odpowiada za całość programu oraz reprezentuje ZDF w sądzie i poza nim. Natomiast w porozumieniu z Radą Administracyjną powołuje: dyrektora programowego, redaktora naczelnego, dyrektora administracyjnego oraz swojego zastępcę na wypadek absencji.

W kontekście niezależności politycznej ZDF na uwagę zasługuje pluralistyczny charakter Rady Telewizyjnej, w której większość posiadają przedstawiciele reprezentujący różne organizacje i instytucje niepolityczne. Jej skład odzwierciedla między innymi wielowyznaniowy charakter Niemiec jak również federalny kształt państwa. Sposób powoływania osób do tego gremium jest bardzo przejrzysty i został zdefiniowany odpowiednimi przepisami prawnymi.

W kontekście pluralistycznego składu tego gremium istotny jest fakt, iż to właśnie Rada Telewizyjna odpowiada za wybór Dyrektora Generalnego. Jak wspomniano, wybór ten dokonywany jest większością kwalifikowaną 3/5, co zmusza często bardzo odmienne środowiska do współpracy i poszukiwania kompromisu.

Rada Administracyjna pełniąca rolę organu nadzorczego jest także zdominowana przez osoby pochodzące z wyboru dokonanego przez ciało niepolityczne, jakim jest Rada Telewizyjna. Kontroluje ona działalność Dyrektora Generalnego oraz powołanych przez niego dyrektorów jednak nie zajmuje się sprawami programowymi, które jak wspomniano, w głównej mierze są domeną Rady Telewizyjnej. Podkreślić należy, iż Dyrektor Generalny nie podlega bezpośrednio ciałom nadzorczym o charakterze politycznym, co w znacznej mierze ogranicza naciski polityczne na ZDF.

Ponadto warto odnotować, iż w przypadku wspomnianych organów obowiązuje zasada wykluczająca możliwość pełnienia przez członków tych gremiów jednocześnie funkcji członka rządu, parlamentarzysty lub pracownika ZDF.

Zauważyć także należy, iż zgodnie ze wspomnianym we wstępie Zaleceniem Rady Europy kompetencje wspomnianych organów zostały ściśle oddzielone.

W celu ochrony ZDF przed wpływem podmiotów rynkowych przyjęto także kilka rozwiązań w tym zakresie. Przede wszystkim osoby zasiadające w gremiach kierowniczych, bez względu na fakt czy zostały nominowane lub mianowane przez odpowiednią organizację czy instytucję, działają zgodnie z własnymi przekonaniem i nie mogą otrzymywać i realizować żadnych instrukcji. Innymi słowy, członkowie gremiów kierowniczych nie mogą pełnić roli lobbystów działających w imieniu m.in. podmiotów rynkowych. Ponadto prawo

zabrania zatrudniania członków ciał kierowniczych w innych przedsiębiorstwach działających w obszarze mediów elektronicznych.

### **b) Sposób finansowania**

Odnośnie sposobu finansowania działalności ZDF, należy wskazać, iż podobnie jak w przypadku innych niemieckich organizacji mediów publicznych głównym źródłem finansowania pozostaje abonament. Wysokość abonamentu przyjmowana jest w umowie międzylandowej, która ostatecznie jest ratyfikowana przez Parlament. Jest ona ustalana na okres czteroletni, dzięki czemu beneficjenci tych środków mogą opracowywać średniookresowe plany działalności. Sposób rozdziału środków abonamentowych jest określony we wspomnianej umowie międzylandowej (art.5. par. 9.3). Zasady podziału środków abonamentowych ustala, powołana przez rządy krajów związkowych, komisja określająca potrzeby nadawców publicznych (KEF). Komisja składa się z 16 ekspertów powoływanych na okres pięcioletni. Wspomniane ciało dokonuje oceny potrzeb finansowych przedstawionych przez nadawców publicznych.

Jak wspomniano wyżej budżet ZDF opiera się przede wszystkim na środkach abonamentowych. Dochód z reklamy w budżecie ZDF stanowi jedynie około 20%, co w dużej mierze ogranicza możliwość komercjalizacji programu tego nadawcy. Możliwość emisji reklamy w ZDF jest ograniczona prawnie (np. zakres przerywania programu reklamami).

### **c) Autonomia redakcyjna**

Autonomia redakcyjna ZDF (podobnie jak innych mediów) od świata polityki gwarantowana jest konstytucją RFN (art.5 par.1) oraz wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 1961 roku. W przypadku ZDF niezależność redakcyjną gwarantuje ponadto specyficzna budowa Rady Telewizyjnej, która zgodnie z prawem odpowiada za kwestie programowe. Konstrukcja Rady Telewizyjnej, której większość członków stanowią osoby reprezentujące różne organizacje społeczne, w dużym stopniu ogranicza możliwość ingerencji „świata polityki” w działalność programową ZDF.

Autonomię redakcyjną ZDF względem podmiotów rynkowych gwarantują przepisy zabraniające wywierania jakiegokolwiek wpływu na działalność programową ZDF ze strony osób trzecich lub organizacji zewnętrznych. Działalność programowa jest projektowana oraz realizowana wyłącznie przez gremia kierownicze: Radę Telewizyjną i Dyrektora Generalnego.

## WĘGRY (MTV)

Opisując sprawę niezależności, czy też jej braku, mediów publicznych na Węgrzech, należy powrócić do sytuacji z połowy lat 90-tych. W wyniku prac nad ustawą o radiofonii i telewizji podjęto decyzję o przeniesieniu jednego z dwóch kanałów telewizji publicznej na satelitę, aby zrobić miejsce dla kanału komercyjnego. Utworzone w 1997 roku dwa silne, komercyjne kanały telewizyjne (TV2, RTL Klub), oba ze znacznym udziałem kapitału zagranicznego, diametralnie zmieniły rynek telewizyjny na Węgrzech. Telewizja publiczna będąca ofiarą ostrej „wojny medialnej” (oraz systemu nominacji, który przez długi czas, tak jak w przypadku węgierskiego radia, okazał się niewystarczająco skuteczny do wyboru prezesa, pozostawiając instytucję bez kierownictwa), nigdy nie otrząsnęła się ze skutków tej zmiany.

### **a) Sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych**

Węgierska telewizja publiczna (te same rozwiązania dotyczą również publicznego radia) powołana została ustawą o radiofonii i telewizji z 1996 roku i składa się z dwóch podmiotów: Węgierskiej Fundacji Telewizji Publicznej i Telewizji Węgierskiej S.A.(jedna niezbywalna akcja). Organami Węgierskiej Fundacji Telewizji Publicznej są Rada Powiernicza (prezydium i 21 członków) oraz Komisja Rewizyjna (3 członków). Natomiast organami Telewizji Węgierskiej S.A. są: Prezes i Rada Nadzorcza.

Fundacją kieruje Rada Powiernicza (Board of Trustees), składająca się z Prezydium i 21 członków. Prezydium, w liczbie co najmniej 8 członków powoływane jest przez Parlament na 4-letnią kadencję, przy czym połowę liczby członków nominuje partia lub koalicja rządząca a drugą połowę partie opozycyjne, tak, aby każda frakcja miała przynajmniej jednego przedstawiciela w prezydium. Przewodniczącą Rady Powierniczej i jednocześnie jej Prezydium wybiera Parlament spośród członków desygnowanych przez koalicję rządzącą, natomiast wiceprzewodniczącą spośród członków desygnowanych przez opozycję. Pozostałych 21 członków Rady Powierniczej powołują przedstawicielstwa mniejszości narodowych, kościoły, organizacje ochrony praw człowieka, stowarzyszenia twórcze, naukowe, związki zawodowe, związki pracodawców, dziennikarzy, stowarzyszeń kobiecych, ochrony dzieci i młodzieży, emerytów i inwalidów itd. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji z 1996 roku członkami Rady Powierniczej nie mogą być: prezydent i członkowie rządu i władz samorządowych, parlamentarzyści, członkowie partii politycznych, członkowie władz lub udziałowcy mediów elektronicznych i drukowanych.



Do kompetencji Rady Powierniczej należy m.in.: powołanie i odwołanie prezesa Telewizji Węgierskiej S.A., powołanie i odwołanie członków Rady Nadzorczej, zatwierdzanie zasad funkcjonowania i planu finansowego stacji, zatwierdzanie rocznej liczby godzin czasu antenowego oraz bilansu stacji, a także ocena wykonania zadań określonych w planie działania stacji. Rada Powiernicza *de facto* pełni rolę Rad Nadzorczych telewizji publicznych występujących w innych krajach.

Telewizją Węgierską S.A. kieruje samodzielnie prezes, przy pomocy zastępców powołanych przez Radę Powierniczą. Podobnie jak w przypadku Rady Powierniczej, Prezydent i członkowie rządu, parlamentarzyści oraz członkowie partii politycznych nie mogą być wybrani na stanowisko prezesa Telewizji Węgierskiej S.A. Ponadto podczas sprawowania swojej funkcji, prezes nie może być członkiem: Parlamentu, partii politycznej, Rady Powierniczej, władz lub udziałowcem mediów elektronicznych i drukowanych oraz firm z którymi stacja prowadzi interesy. Do kompetencji prezesa należy m.in.: zatwierdzanie ramówki programowej, opracowanie planu finansowego oraz zasad organizacji i zarządzania stacją. Natomiast 3-osobowa Rada Nadzorcza Telewizji Węgierskiej (1 osobę wybierają pracownicy telewizji, a 2 osoby powoływane są przez Radę Powierniczą) ma bardzo ograniczone kompetencje sprowadzające się jedynie do weryfikacji sprawozdań finansowych przedstawianych Radzie Powierniczej i nadzoru wobec komórki kontroli wewnętrznej w strukturze Telewizji Węgierskiej S.A.

Ten system powoływania składu organów kierowniczych i nadzorczych mediów publicznych spowodował upolitycznienie nadawców publicznych na Węgrzech, które w 1998 roku zaowocowało tzw. „wojną o media”. W lutym 1999 roku większość parlamentarna powołała swoich przedstawicieli do Rady Powierniczej. Pozostały jednak wciąż miejsca przeznaczone dla opozycji, która nie zdołała wybrać swoich kandydatów. Mimo niekompletnego składu, większość parlamentarna kontrolująca ciało nadal działa, wywołując falę krytyki ze strony opozycji. Sąd Konstytucyjny przyznał rację większości parlamentarnej argumentując, iż bardziej istotny wydaje się fakt ciągłości nadzoru nad mediami niż parytet polityczny. Nowo wybrany prezes Telewizji Publicznej kojarzony z nowym rządem zwolnił setki dziennikarzy argumentując ten fakt słabą sytuacją finansową. Jednym z rezultatów wspomnianego kryzysu mediów publicznych na Węgrzech był bardzo krytyczny raport opublikowany w 2001 roku przez *International Federation of Journalists* pt. ” *Television on the Brink. The Political and Professional Crisis of Public Broadcasting in Hungary*”.

Dokument ten wskazuje między innymi na upolityczniony system nadzoru nad telewizją publiczną.

## **b) Sposób finansowania**

Ustawa o radiofonii i telewizji z 1996 roku powołała specjalny fundusz (*Broadcasting Fund*), którego celem jest finansowanie nadawców publicznych, nadawców *non profit*, programów i usług o charakterze publicznym związanych z rozwojem kultury oraz na budowę i rozwój sieci kablowej w niektórych rejonach kraju (w małych wioskach). Środki zgromadzone w funduszu pochodzą z abonamentu (jego wysokość ustalana jest co roku przez Parlament w ustawie budżetowej), opłat koncesyjnych i rejestrowych, kar i odsetek za zwłokę związanych z tymi opłatami, dotacji budżetowych. Funduszem tym administruje Komisja ds. Radiofonii i Telewizji (ORTT). W 1999 roku działalność telewizji publicznej finansowana była w około 53% ze środków publicznych (23% pochodziło z dotacji państwowych a 20% z abonamentu, 10% z podatku). Środki z reklam stanowiły około 9% budżetu (w 1997 roku wpływy z reklam stanowiły 54,8% budżetu). Problemem była niska ściągalność abonamentu będąca na poziomie 68 %. Jednak w czerwcu 2002 roku na Węgrzech „zawieszono” (*de facto* zniesiono) opłaty abonamentowe (była to realizacja obietnic wyborczych partii, która objęła rządy po wyborach), pozostawiając bankrutującą telewizję publiczną i poważnie nie dofinansowane radio publiczne na „łasce budżetu państwa”. Szacuje się bowiem, że telewizja publiczna na Węgrzech przynosi dziennie około 70 000 USD strat. Mimo ciągłych dopłat ze strony państwa zadłużenie telewizji publicznej wciąż rośnie i w 2001 roku szacowano je na około 40 mln EURO. Otrzymywanie kolejnych dotacji i umarzanie długów telewizji publicznej przez rząd jest często odbierane jako „zapłata za usługi” świadczone na rzecz rządzącej siły politycznej. Ponadto oprócz formalnego subsydiowania mediów publicznych, na Węgrzech występuje nieformalne wsparcie finansowe ze środków budżetowych. To zjawisko nazywane jest szarą strefą subsydiowania w postaci wydatków reklamowych w mediach publicznych ponoszonych przez organizacje rządowe, przedsiębiorstwa będące własnością skarbu państwa oraz samorządy lokalne, oraz wszelkiego rodzaju dotacje z publicznych fundacji, których władze mianowane są przez rząd. Większość ekspertów jest zdania, że wspomniana szara strefa stanowi około 10% dochodów mediów publicznych pochodzących ze środków reklamowych.

Węgierski rynek telewizyjny charakteryzuje się słabą pozycją mediów publicznych. Nadawca publiczny posiada trzy stacje telewizyjne: naziemną MTV 1 (ogładalność na poziomie około 15%), satelitarną (dostępną również poprzez TV kablową) MTV 2 (około 2%

oglądalności) oraz satelitarną stację telewizyjną przeznaczoną dla mniejszości węgierskiej mieszkającej poza terytorium kraju, Duna TV (około 2% oglądalności). Największą oglądalność mają dwie stacje komercyjne TV2 (w 2000 roku - ok. 42%) oraz RTL Klub (w 2000 roku - ok. 33,1%). Ich pojawienie się na rynku w 1997 roku w dużym stopniu zmieniło rynek telewizyjny na Węgrzech.

Ze względu na upolitycznienie mediów publicznych oraz przepisy ograniczające emisję bloków reklamowych (art. 24 ustawy o radiofonii i telewizji z 1996 roku określa, że publiczny nadawca nie może nadawać reklam dłużej niż 6 minut w ciągu jednej godziny oraz że całkowity czas nadawania reklam nie może przekraczać przeciętnie czterech minut w ciągu godziny całkowitego czasu nadawania) komercyjne stacje TV2 i RTL Klub posiadają ponad 92% rynku reklam. Słaba pozycja mediów publicznych powoduje, że dochody reklamowe stanowią niewielką część budżetu mediów publicznych co przekłada się na niewielki wpływ rynku na funkcjonowanie mediów publicznych na Węgrzech.

### **c) Autonomia redakcyjna**

Zasada niezależności redakcyjnej od świata polityki nie jest wprost sformułowana w regulacjach dotyczących mediów audiowizualnych. Jednakże ustawa o radiofonii i telewizji z 1996 roku określa, że nadawcy publiczni powinni opracować wewnętrzne zasady (wytyczne) związane z przygotowaniem audycji radiowych i telewizyjnych. Tworzone w ten sposób regulaminy podlegają zatwierdzeniu Rady Powierniczej po akceptacji Komisji ds. Radiofonii i Telewizji (ORTT). Na przykład w regulaminie funkcjonowania Węgierskiego Radia S.A. cały rozdział poświęcony jest niezależności dziennikarskiej przy tworzeniu audycji radiowych. Ponadto „producenci programów nie mogą przyjmować żadnych poleceń z zewnątrz instytucji”. Poza tym „producent programu może przyjmować i akceptować polecenia w sprawach związanych z produkcją programu jedynie od wydawcy programu, redaktora naczelnego lub szefa stacji”. Powyższy regulamin wprowadza zasady będące podstawą funkcjonowania niezależności redakcyjnej. Podobne rozwiązania występują u pozostałych nadawców publicznych. Miedzy innymi w regulaminie Telewizji Węgierskiej S.A. występuje przepis stanowiący, że „partie polityczne, rząd lub instytucje rządowe oraz inne organizacje polityczne nie mogą wywierać wpływu na politykę programową i strukturę programową Telewizji Węgierskiej S.A.”

Węgierskie media publiczne są podatne na wpływy polityczne i mają bardzo słabą kondycję finansową a ich budżet uzależniony jest od dotacji państwowych i wewnętrznych podziałów. Zdaniem obserwatorów w większym stopniu media te promują partykularne interesy poszczególnych ugrupowań politycznych niż wartości uniwersalne. W tej sytuacji, niezależnie od wartości promowanych przez media komercyjne, głównym powodem przytłaczającego sukcesu rynkowego mediów komercyjnych była słabość mediów publicznych. Od jakiegoś czasu zarówno ze strony rządowej jak i partii opozycyjnych pojawiają się głosy o konieczności zmiany rozwiązań prawnych dotyczących nadawców publicznych. W związku z powyższym węgierska Komisja ds. Radiofonii i Telewizji (ORTT) przygotowała propozycję nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji zmieniającą system finansowania mediów publicznych. Projekt ten został przesłany do Parlamentu, ale obecnie nie ma porozumienia wśród ugrupowań parlamentarnych w stosunku do tej kwestii. Ustawa o radiofonii i telewizji jest jedną z ustaw, których zmiana wymaga uzyskania większości 2/3 głosów w Parlamencie.

## **WIELKA BRYTANIA (BBC)**

### **a) Sposób powoływania struktur nadzorczych i zarządczych**

BBC została utworzona jako korporacja publiczna na mocy Karty Królewskiej (*The Royal Charter*) nadanej po raz pierwszy przez monarchię w 1927 r. Karta definiuje zasadniczą strukturę organizacyjną, cele działania korporacji, jej zakres kompetencji oraz stanowi podstawę do jej finansowania. Karta Królewska jest przedłużana co dziesięć lat, na podstawie przeglądu dotychczasowej działalności korporacji (tzw. *Charter Review*), przeprowadzanego przez rząd (przy udziale parlamentu). Po uchwaleniu znowelizowanego *Broadcasting Act* w 1996 r., przeglądu działalności nadawców publicznych dokonuje również Ofcom, regulator rynku mediów elektronicznych.

Na mocy Karty Królewskiej korporacją zarządza 12-osobowa Rada Gubernatorów (*Board of Governors*), której zasadniczym zadaniem jest określanie i zatwierdzanie głównych celów działania korporacji, jej polityki i strategii, a także ocena ich realizacji. Ponadto, Rada została zobligowana do dbania o to, by działalność programowa korporacji odpowiadała społecznym potrzebom i oczekiwaniom.

Rada Gubernatorów – w tym jej Przewodniczący i wiceprzewodniczący - jest powoływana przez monarchię (a w praktyce przez Ministra Kultury, Mediów i Sportu)

na okres nie przekraczający 5 lat. Trzech spośród jej członków pełni funkcję „Narodowych Gubernatorów” Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Ponadto, jeden z Gubernatorów ma w swojej „jurysdykcji” regiony samej Anglii.

Członek Rady Gubernatorów może być odwołany w m.in. przypadku:

- rezygnacji,
- odwołania przez królową;
- sprawowania przez niego stanowiska, które w opinii Ministra Kultury, Mediów i Sportu rodzi konflikt interesów z BBC;
- choroby umysłowej, prowadzącej do hospitalizacji, wyroku o umieszczeniu w zakładzie lub o ubezwłasnowolnieniu;
- nieobecności na posiedzeniach Rady przez co najmniej trzy miesiące bez zgody Rady, pod warunkiem decyzji Rady, że powstał wakat.

Do kompetencji Rady Gubernatorów należy mianowanie Dyrektora Generalnego korporacji (który pełni również rolę redaktora naczelnego) oraz – w porozumieniu z Dyrektorem Generalnym – Wicedyrektora i pozostałych członków zarządu (*Board of Management*)<sup>9</sup>. Zadaniem zarządu jest nakreślanie celów działalności korporacji oraz realizacja przyjętej strategii i polityki.

Jako że obecnie obowiązująca Krata Królewska wygasa z końcem 2006 r., w kolejnej przewidziano daleko idące zmiany w strukturze organizacyjnej BBC. Na mocy projektowanej Karty Rada Gubernatorów zostanie zastąpiona przez BBC Trust, którego zadaniem będzie reprezentowanie interesu publicznego w działalności korporacji. Jednocześnie, utworzony zostanie formalny zarząd (*Executive Board*), którego zadania i zakres odpowiedzialności będą również zdefiniowane w Karcie. Celem jest doprowadzenie do wyraźniejszego oddzielenia funkcji nadzorczych i strategicznych od wykonawczych w BBC. W ten sposób odpowiedzialność za zarządzanie korporacją spadnie na zarząd, zaś zadaniem BBC Trust będzie sprawowanie nadzoru nad działaniami zarządu.

## **b) Sposób finansowania**

---

<sup>9</sup> Zarząd złożony jest z szefów 17 podstawowych jednostek organizacyjnych: 9 programowych, 5 usługowych (zaplecze techniczne, administracja), i 3 komercyjnych (BBC Worldwide Ltd.; BBC Resources Ltd.; BBC Technology Ltd.).

Działalność BBC jest finansowana całkowicie z abonamentu, oprócz BBC World Service, finansowanego z funduszy rządowych. Korporacja prowadzi działalność komercyjną (poprzez spółkę zależną BBC Worldwide), ale jest ona finansowana z własnych funduszy i nie korzysta ze środków abonamentowych. Jako instytucja o charakterze niekomercyjnym BBC nie ma obowiązku przynoszenia zysków.

Nie ma podziału na abonament radiowy i telewizyjny – obowiązek opłacania spoczywa na każdym właścicielu odbiornika telewizyjnego. W regulacjach przewidziano zwolnienie od opłat dla osób powyżej 75 roku życia, zniżki dla osób niewidomych, a także dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (np. hotele). Wysokość abonamentu określana jest przez Ministra Kultury, Mediów i Sportu.

Na mocy *The Broadcasting Act* z 1996 r., poborem opłat abonamentowych zajmuje się osobny podmiot (*TV Licensing*), posiadający stosowną umowę z BBC. Podmiot ten, zatrudniający ponad 1200 osób, jest odpowiedzialny za zarządzanie poborem abonamentu, a także za egzekwowanie obowiązku jego uiszczenia. Wpływy z opłat abonamentowych w 2005 roku wyniosły 2,9 mld funtów. Koszty poboru abonamentu sięgnęły 10% wpływów w 2005 r., zaś ściągalność abonamentu kształtowała się wówczas na poziomie 95%.

Rada Gubernatorów przedstawia coroczny raport zawierający informacje na temat wydatkowania środków abonamentowych. Środki przeznaczane są na radiową i telewizyjną działalność programową (ok. 85%), zaś pozostała część wpływów abonamentowych pokrywa koszty związane z poborem abonamentu (ok. 10%) oraz działalność BBC w zakresie wykorzystania nowoczesnych technologii (ok. 5%).

### **c) Autonomia redakcyjna**

Podstawy działalności programowej i redakcyjnej są tworzone przez Radę Gubernatorów, w oparciu o strategię dla programów krajowych określaną m.in. poprzez odpowiedni podział środków między programami oraz gatunkami programowymi. Rada ma za zadanie zapewnić odpowiednią reakcję na komentarze, propozycje, skargi widzów i słuchaczy, a także stosowanie przez pracowników BBC zasad i kodeksów programowych, w tym zasad obiektywizmu, bezstronności i dokładności. Rada dba także o realizację wskazówek otrzymanych przez BBC od *Broadcasting Complaints Commission*.

BBC opracowała wewnętrzny kodeks zasad dotyczący działalności redakcyjnej korporacji, zawierający usystematyzowany zbiór dobrych praktyk dotyczących wszelkiej

zawartości programowej tworzonej przez i dla potrzeb BBC. Podstawowe skodyfikowane sfery działalności redakcyjnej to:

- dbałość o prawdę i dokładność (przedstawianie informacji w oparciu o wiarygodne i sprawdzone źródła);
- prezentowanie możliwie najszerszego spektrum opinii i poglądów, a także zakaz promowania określonej opcji politycznej;
- niezależność od interesów politycznych i komercyjnych;
- służenie interesowi publicznemu poprzez tworzenie otwartego forum debaty publicznej;
- poszanowanie dla prywatności i ludzkiej godności;
- odpowiednia ochrona dzieci i młodzieży m.in. poprzez odpowiedni układ audycji w ramówce stacji;
- odpowiedzialność w stosunku do opinii publicznej.

BBC nie emituje przekazów reklamowych, co sprawia, że korporacja nie uczestniczy w grze rynkowej. Warto zauważyć, że dbałość o niezależność od rynku ma swoje odzwierciedlenie nie tylko w polityce programowej, ale także w strukturze organizacyjnej korporacji. Działalność Rady Gubernatorów wspiera bowiem specjalna jednostka organizacyjna BBC ds. zarządzania i odpowiedzialności (*Governance and Accountability*) podporządkowana bezpośrednio samej Radzie. Składa się ona z trzech komórek:

- *Objectives and Compliance* (cele i ich wykonanie) – pomaga Radzie określać cele działalności BBC i sprawdzać ich realizację, także w zakresie relacji finansowych między publiczną a komercyjną działalnością BBC (chodzi o unikanie subsydiowania działalności komercyjnej z funduszy podchodzących z abonamentu);
- *Public Accountability* (odpowiedzialność publiczna) – komunikowanie się ze społeczeństwem w celu konsultowania go w sprawach działalności BBC oraz zdawania mu sprawy z wykonywania zadań nadawcy publicznego;
- *Business Administration* – obsługa działalności Rady i troska o koordynację z pracami Komitetu Wykonawczego, powołanego przez dyrektora generalnego do zarządzania BBC.

Niezależnie od tego, Rada Gubernatorów dysponuje jeszcze jedną komórką, *Programme Complaints Committee*, która nadzoruje sposób reagowania przez BBC na skargi i postulaty odbiorców.

Pomimo braku obecności na rynku reklamowym, BBC pozostaje najpopularniejszym nadawcą w Wielkiej Brytanii, gdyż w około 90% brytyjskich gospodarstw domowych regularnie korzysta z oferty programowej BBC. Nie zmienia to faktu, że BBC stale spotyka się z krytyką nadawców komercyjnych, którzy podnoszą nadmierne ich zdaniem zaangażowanie korporacji w dziedzinie nowych mediów.



## **Bibliografia**

### **Dokumenty**

- Act No. 1 of 1996 on radio and television services (Hungary)
- Act of the Czech National Council of 7 November 1991 on Czech Television
- Dritter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 26.08./11.09.1996, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 08.10./15.10.2004 (Fundstellen s.u.).
- European Audiovisual Observatory, Yearbook 2005, Strasbourg 2005
- Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (modifiée et complétée); titre III du secteur public de la communication audiovisuelle;
- Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member States on the guarantee of the independence of Public Service Broadcasting.
- Rundfunkstaatsvertrag (RStV) Vom 31. August 1991
- Agreement Dated the 25th Day of January 1996 Between Her Majesty's Secretary of State for National Heritage and the British Broadcasting Corporation
- The Royal Charter for the continuance of The British Broadcasting Corporation.

### **Opracowania**

- Compilation of responses to the questionnaire on the implementation of Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the guarantee of the independence of public service broadcasting, Strasbourg 2005
- Enquête sur la télévision en Europe, La télévision en Europe: régulation, politiques et indépendance, France, Open Society Institute 2005 ;
- Mihály Gálik, Hungary, (w:) the Peace Institute in Ljubljana, Media Ownership and Its Impact on Media Independence and Pluralism, Ljubljana 2004.
- Ofcom review of public service television broadcasting (2005)
- Public service broadcasting, Report Committee on Culture, Science and Education; (Doc. 10029 Addendum) Parliamentary Assembly, Council of Europe

## **Linki**

- BBC [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk).
- CSA [www.csa.fr](http://www.csa.fr)
- Czech Television [www.ceskatelevize.cz/english/](http://www.ceskatelevize.cz/english/)
- DDM [www.ddm.gouv.fr](http://www.ddm.gouv.fr)
- OFCOM <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/>
- ZDF [www.zdf.de](http://www.zdf.de)