

Media obywatelskie - założenia ustawy o mediach służby publicznej

Prosimy o nieupublicznianie dokumentu do 26 lutego 2024

I. Stan aktualny i przyczyny uzasadniające konieczność wprowadzenia zmian

Media publiczne w Polsce, zamiast być instrumentem budowania spójności społecznej i promowania wartości społeczeństwa obywatelskiego, stały się w ostatnich ośmiu latach narzędziem polaryzacji i wykluczenia całych grup społecznych. Dotyczy to zwłaszcza realizacji zadań związanych z dostarczaniem informacji, rzetelnym ukazywaniem całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i zagranicą, sprzyjaniem swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli, formowaniu się opinii publicznej czy też umożliwianiu obywatelom i organizacjom społecznym uczestniczenia w życiu publicznym. Media publiczne, zamiast zgodnie z ustawowymi powinnościami cechować się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością, stały się narzędziem propagandy politycznej. Przedstawiają one poglądy większości parlamentarnej oraz partii rządzącej, nie dopuszczając przy tym do krytyki czy prezentacji odmiennych racji i argumentów.

Wiele zastrzeżeń budzą pozostałe aspekty polityki programowej spółek, w szczególności realizacja zadań edukacyjnych, kulturalnych czy choćby poziom prezentowanej rozrywki. Struktura mediów publicznych, w szczególności TVP z rosnącą ilością kanałów tematycznych na różnych platformach dotarcia budzi daleko idące wątpliwości co do celowości wydawanych w ten sposób środków.

Obsadzanie stanowisk zarządczych w mediach publicznych odbywa się wedle zasad nomenklatury partyjnej, dziennikarze zaś zamiast tworzyć wiarygodne i niezależne treści wysokiej jakości, realizują linię polityczną wyznaczaną przez zarządy.

Przepisy prawa europejskiego, w tym Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obowiązujące także w Polsce dopuszczają finansowanie mediów publicznych jako wyjątek od zakazu udzielania pomocy publicznej tylko pod warunkiem rzetelnej realizacji tzw. misji publicznej. Normy te wykluczają możliwość wykorzystywania mediów publicznych w celach innych niż publiczne, a w

szczególności w sposób, który narusza ich niezależność od polityki i biznesu¹. Przepisy prawa krajowego, a konkretnie art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji doprecyzowują, jakie obowiązki mieszczą się w zakresie misji mediów publicznych.² Zestawienie tej listy z faktycznym przekazem i działalnością publicznej radiofonii i telewizji w Polsce wyraźnie wskazuje, że podstawowe zasady tworzące społeczne powinności mediów publicznych są permanentnie łamane. Doprowadziło to do kryzysu wiarygodności i zaufania czy wręcz do kwestionowania sensu istnienia publicznych mediów przez znaczną część społeczeństwa.

Dowodzą tego wyniki badań opinii publicznej. Z badań CBOS³ przeprowadzonych w czerwcu 2023 roku wynika, że aż 45% badanych źle ocenia działalność TVP. W 2014 roku odsetek osób negatywnie oceniających telewizję publiczną wynosił zaledwie 12%, ale dwa lata później już 21%.⁴ Działalność Polskiego Radia została oceniona negatywnie przez 26% ankietowanych. Podobnie jak w przypadku TVP liczba ta radykalnie wzrosła w porównaniu z 2014 rokiem, gdy odsetek ten wynosił zaledwie 5%.

Wiarygodność audycji informacyjnych i publicystycznych rozpowszechnianych w telewizji publicznej jest oceniana przez Polaków równie źle. 38% badanych w 2021 roku – ostatnie badanie na ten temat – uważa, że audycje informacyjne TVP1, TVP2 i TVP Info są niewiarygodne, a 11 % uznaje je za mało wiarygodne. Dla porównania, w 2012 roku było to odpowiednio 5% i 7 %. W tym samym badaniu ankietowani stwierdzili, że audycje te sprzyjają rządowi i partii rządzącej – 76%, podczas gdy odsetek ten w 2012 roku wynosił tylko 30 %.⁵

Wśród najczęściej cytowanych stacji telewizyjnych w 2022 roku TVP Info znalazło się na 3 pozycji za TVN24 i Polsat News, a TVP 1 na szóstej za TVN, TVP Sport i główną anteną Polsatu. Podobnie było w przypadku programów publicznego radia: PR 24 był trzecim z kolei źródłem cytatów, a Polskie Radio Trójka znajdowało się na 4 pozycji. Oba te programy wyprzedziło RMF FM i Radio Zet.⁶ W pierwszej dziesiątce najczęściej cytowanych portali internetowych nie znalazły się portale TVP i Polskiego Radia.

Upadek wiarygodności polskich mediów publicznych jest zauważany także za granicą. W Światowym Indeksie Wolności Prasy Reporterów bez Granic w 2023 roku Polska zajęła 66 miejsce. Reporterzy bez Granic zauważają, że w Polsce nadal

¹ Traktat Amsterdamski-protokół w sprawie publicznego nadawania, <https://www.gov.pl/web/krrit/traktaty>, dostęp 3.08.2023. Zasady te są uszczegółowione w Komunikacie Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/C 257/01).

² <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/radiofonia-i-telewizja-16795082>

³ Centrum Badania Opinii Społecznych CBOS Komunikat z badań. Ocena głównych stacji telewizyjnych i radiowych https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_070_23.PDF dostęp 12 września 2023 roku

⁴ W 2015 roku badanie nie zostało przeprowadzone.

⁵ Postrzeganie telewizyjnych programów informacyjnych i publicystycznych wrzesień 2021 r. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej CBOS, dostęp 14 września 2023 r. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_106_21.PDF.

⁶ IMM Raporty Najbardziej Opiniotwórcze Media 2022 rok <https://www.imm.com.pl/rmf-fm-najbardziej-opiniotworczy-tytulem-mediowym-2022-roku/>

zagrożeniem dla wolności prasy pozostaje władza polityczna, po zmianie której Polska spadła w rankingu aż o 48 pozycji (pomiędzy 2015 a 2022 rokiem). Prywatne media nadal pozostają wolne i pluralistyczne, ale są pod presją konkurencji ze strony mediów będących własnością spółek Skarbu Państwa oraz publicznych, zamienionych – co napisano wprost – w narzędzie propagandy i wspieranych z publicznych pieniędzy.⁷ W Monitorze Pluralizmu Mediów z 2022 roku zauważa się z kolei, że postępujący upadek znaczenia mediów publicznych jest jednym z wielu negatywnych zjawisk, które wskazują na silne i rosnące upolitycznienie sfery medialnej w Polsce. Polska znalazła się wśród siedmiu krajów, w których uzależnienie sfery mediów od polityki jest postrzegane jako wysokie. Należą do nich Węgry, Malta, Polska i Rumunia jako państwa członkowskie UE oraz Albania, Serbia i Turcja jako kraje kandydujące do UE.⁸

Media publiczne w Polsce nie wykorzystują w sposób skuteczny potencjału środowiska cyfrowego dla realizacji celów społecznych. Zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym z 31 stycznia 2007 roku⁹, media publiczne powinny być przystosowane do nowego środowiska cyfrowego, aby mieć zdolność realizacji zadań misyjnych: promowania spójności społecznej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym oraz integracji wszystkich środowisk, grup społecznych i pokoleń wraz z grupami mniejszości, młodzieżą, osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Rolą mediów publicznych jest wreszcie promowanie integracji cyfrowej i ograniczanie luki cyfrowej między innymi poprzez zwiększanie dostępności programów i usług na nowych platformach.

Przez prawie 15 lat od daty wydania tego komunikatu media publiczne w Polsce mimo swojej siły rynkowej nie zbudowały istotnej pozycji na cyfrowym rynku audiowizualnym. Portale informacyjne TVP i PR nie znalazły się w pierwszej dziesiątce najczęściej cytowanych portali internetowych w 2022 roku.¹⁰ Nie cieszą się one również popularnością, w 2022 roku korzystało z nich mniej niż 1% użytkowników.¹¹ Serwis TVP.pl/serwisy VOD i OTT w 2022 roku miał tylko 16% zasięgu wśród internautów.¹² Niski poziom obecności mediów publicznych w środowisku cyfrowym dotyczy także młodych odbiorców: wśród osób w wieku od 18 do 24 lat i o dekadę

⁷ Reporterzy bez Granic Światowy Indeks Wolności Prasy <https://rsf.org/en/country/poland>

⁸ Media Pluralizm Monitor <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor-2023/> dostęp 14 września 2023 r.

⁹ Zalecenie CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/rada-europy/>. Podobnie problem ten ujmuje Zalecenie Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy nr R (96) 10 na temat gwarancji niezależności nadawców publicznych.

¹⁰ IMM Raporty Najbardziej Opiniotwórcze Media 2022 rok <https://www.imm.com.pl/rmf-fm-najbardziej-opiniotwórczym-tytułem-mediowym-2022-roku/>

¹¹ Portale TVP i PR nie znalazły się w zestawieniu z października 2022 roku sporządzonego przez wirtualnedia na podstawie badań Gemius/PBI na temat popularności głównych portali horyzontalnych, za Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2022 roku

¹² Informacja KRRiT o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2022 roku

starszych ponad połowa źle ocenia działania publicznego nadawcy (odpowiednio 56% i 54%).¹³

Uruchomiony z wielką pompą w październiku 2022 r. serwis internetowy TVP Swipeto.pl już po kilku miesiącach oceniany był jako porażka. Z danych platformy SimilarWeb wynika, że w lipcu 2023 „młodzieżowy” portal TVP odwiedziło 37,4 tys. osób, z których każda spędziła średnio na stronie 55 sekund. Dla porównania: Noizz.pl (serwis o podobnej tematyce) w tym samym czasie odwiedziło 3,2 mln osób, Vibez.pl – 3,5 mln.

Na Facebooku SwipeTO obserwuje 870 osób, a lubi go 630 osób. Nie lepiej jest w innych mediach społecznościowych: Instagram to 2,2 tys. obserwujących, TikTok - 9,1 tys.

Upadek znaczenia mediów publicznych jest częścią szerszego procesu upolitycznienia sfery komunikacji medialnej. Inne objawy tego zjawiska to:

- zawłaszczenie organów regulacyjnych ds. mediów i telekomunikacji przez partię rządzącą oraz instrumentalne, opaczne stosowanie przepisów, które powinny służyć ochronie odbiorców usług medialnych, jako instrumentu do wywierania nacisku na niezależne media;
- kierowanie środków z budżetów reklamowych spółek Skarbu Państwa i instytucji publicznych na wsparcie dla mediów realizujących linię programową bliską rządzącym;
- bezpośrednio zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w akwizycję mediów (PKN Orlen) i wykonywanie wobec nich uprawnień właścicielskich;
- próby zmian legislacyjnych zmierzające do pogorszenia sytuacji prawnej mediów prywatnych lub zwiększenia nadzoru nad ich działalnością programową;
- wykorzystywanie przepisów służących ochronie konkurencji do ograniczania zmian kapitałowych w mediach;
- nękanie redakcji i dziennikarzy pozwami sądowymi w celu blokowania przekazów negatywnych dla rządzących (SLAPP);
- uzależnienie finansowania mediów publicznych od corocznej decyzji rządzących, podejmowanej podczas zatwierdzania projektu budżetu państwa, w zależności od oceny politycznej ich przydatności.

Dodatkowo, niektóre przepisy prawa europejskiego gwarantujące niezależność organów regulacyjnych oraz mediów publicznych nigdy nie zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego, inne zaś zostały z niego usunięte po 2015 r. Jeszcze inne są stosowane w sposób, który nie realizuje celów założonych przy ich uchwaleniu. Ujawnione wady obowiązujących rozwiązań prawnych i praktyki ich stosowania, które projektowana ustawa usuwa, dotyczą wielu aspektów działania mediów publicznych:

¹³ Centrum Badań Opinii Społecznych CEBOS Komunikat z badań. Ocena głównych stacji telewizyjnych i radiowych https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_070_23.PDF dostęp 12 września 2023 roku

- sfery regulacyjnej (m.in. marginalizacji roli KRRiT przez powierzenie wyboru i odwołania ich władz Radzie Mediów Narodowych, zasad powoływania i odwoływania władz mediów publicznych przez Radę Mediów Narodowych bez jakichkolwiek procedur, w tym merytorycznej oceny kandydatów, braku zasad odpowiedzialności członków KRRiT za działania, które w sposób rażąco naruszają obowiązujące przepisy prawa);
- oceny jakości realizacji zadań mediów publicznych i odpowiedzialności za ich niewłaściwe wykonywanie (m.in. brak ustawowych kryteriów służących realnej ocenie sposobu realizacji zadań mediów publicznych, niewykorzystywanie przez media publiczne i KRRiT kart powinności o planowania rozwoju w perspektywie średniookresowej; ograniczenie przez KRRiT sposobu uchwalania i rozliczania rocznych planów programowo-finansowych do formalistycznej procedury urzędniczej, co pozostawia praktykę działania mediów publicznych poza faktyczną kontrolą, brak powiązania oceny jakości realizacji zadań ustawowych mediów publicznych z odpowiedzialnością władz spółek publicznej radiofonii i telewizji);
- finansowania mediów (brak stabilnego systemu finansowania działalności mediów publicznych, uzależnienie mediów publicznych od ich corocznej oceny politycznej przez rząd, niestosowanie przez KRRiT zasad rozliczania nadwyżki w finansowaniu mediów publicznych w sytuacji, gdy środki publiczne przekraczają koszty realizacji zadań określonych w rocznych planach programowo-finansowych);
- braku realnego nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez przedstawicieli Skarbu Państwa nad spółkami publicznej radiofonii i telewizji;
- braku instrumentów, które zapewniłyby realny udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w powoływaniu władz mediów publicznych i w ocenie działalności programowej tych mediów;
- braku gwarancji niezależności pracowników mediów publicznych odpowiedzialnych za tworzenie treści od zarządów spółek w powiązaniu z egzekwowaniem obligatoryjnych zasad etyki zawodowej.

Projektowana ustawa ma na celu stworzenie ram prawnych dla właściwego funkcjonowania mediów publicznych. Zawiera rozwiązania, będące rzeczową reakcją na niedoskonałości i luki w przepisach, których konsekwencje uwidoczniły się w ciągu kilku ostatnich lat. Jej wdrożenie powinno zapewnić mediom publicznym niezależność i bezstronność oraz właściwe warunki tworzenia i udostępniania całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom treści o wysokiej jakości w nowoczesnej formie.

II. Stan projektowany

A) Cel projektowanej ustawy

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest uchwalenie kompleksowej regulacji prawnej, która stworzy - z wykorzystaniem trzydziestu lat doświadczeń i po ośmiu latach ignorowania podstawowych standardów działania mediów publicznych, prawidłowe ramy prawne dla ich funkcjonowania, zgodne z Protokołem w sprawie publicznego nadawania w państwach członkowskich UE, tzw. Protokołem Amsterdamskim.¹⁴

Projektowane rozwiązania opierają się z jednej strony na krytycznej ocenie obecnie obowiązujących przepisów, z drugiej zaś na wykorzystaniu najlepszych wzorów niektórych państw członkowskich EU. Rozwiązania te pozwolą mediom publicznym na prowadzenie działalności zgodnie z najwyższymi standardami, a w szczególności mają stworzyć mechanizmy sprzyjające wiarygodności, bezstronności i rzetelności przekazywanych informacji.

Przygotowywana ustawa po raz pierwszy w historii polskiego prawa medialnego wprowadzi instytucje prawne, które zapewnią przedstawicielom różnych grup społecznych realne wpływanie na sposób działania mediów publicznych oraz stworzy stabilny system finansowania ich działalności.

Osiągnięciu zasadniczych celów ustawy służy m.in.:

1. reforma zasad funkcjonowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w szczególności służąca przywróceniu merytorycznego charakteru tego konstytucyjnego organu, który odpowiada nie tylko za regulacje mediów, ale także za rozwój i jakość polskiego ekosystemu medialnego oraz stoi na straży interesów odbiorców.

Zmiana ta powinna m.in. polegać na:

- a) zobowiązaniu KRRiT do monitorowania jakości, zawartości i dostępności mediów publicznych oraz do rozwijania i aktualizowania wytycznych dotyczących etyki i profesjonalizmu koniecznych przy tworzeniu tych treści;
- b) zobowiązaniu KRRiT do przejrzystego, obiektywnego i terminowego rozpatrywania skarg odbiorców na działalność mediów publicznych;
- c) przypisaniu KRRiT wiodącej roli w prowadzeniu edukacji medialnej, w tym w projektowaniu i realizacji programów edukacyjnych skierowanych do ogółu społeczeństwa na temat świadomego korzystania z mediów, krytycznego myślenia i analizy treści medialnych;
- d) nałożeniu na KRRiT obowiązku prowadzenia regularnych badań i analiz na temat rozwoju mediów, jakości treści, zachowań odbiorców mediów i trendów ich konsumpcji jako podstawy do tworzenia polityki medialnej w Polsce.
- e) Przypisaniu KRRiT obowiązku zabiegania o bezpieczeństwo, rozumiane zarówno jako ochrona prywatności użytkowników, jak i przeciwdziałanie dezinformacji, w tym zabezpieczenie przed nowymi rodzajami oszustw, jak

¹⁴ Traktat z Amsterdamu z 17 czerwca 1997 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nim akty, <https://www.gov.pl/web/krrit/traktaty>, dostęp: 07.10.2023

choćby *fake news* czy *deep fake* (modyfikacja materiałów wideo przy użyciu pomocy systemów uczących się).

2. stworzenie katalogu zadań, które powinny być realizowane przez nowoczesne media publiczne, zapewnienie zobiektywizowanych instrumentów oceny jakości realizacji tych zadań oraz sankcji w przypadku niedopełnienia obowiązków w tym zakresie przez władze mediów publicznych;
3. zobowiązanie mediów publicznych do tworzenia wysokiej jakości przekazów oraz zapewnienie różnorodności i bogactwa treści, w tym w szczególności poprzez inwestycje w programy, audycje i usługi z zakresu kultury i edukacji, między innymi obywatelskiej i medialnej;
4. zobowiązanie mediów publicznych do realizacji, w ramach udostępnianych usług medialnych, konstytucyjnych zasad wolności i godności człowieka oraz demokratycznego państwa prawa;
5. włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych, stowarzyszeń twórczych i zawodowych oraz uczelni wyższych prowadzących działalność badawczą i edukacyjną dotyczącą mediów i komunikacji społecznej oraz prawa mediów) w procesy powoływania członków organu regulacyjnego ds. mediów władz mediów publicznych oraz powierzania i rozliczania misji publicznej;
6. wprowadzenie regularnych ocen i systemu monitorowania działań mediów publicznych w celu zapewnienia ciągłej poprawy jakości i efektywności przy powiązaniu tej oceny z odpowiedzialnością władz spółek medialnych za jakość oferty programowej;
7. podjęcie decyzji dotyczącej przyszłości i rozwoju radia cyfrowego (DAB+) oraz usług audio - nowe formy aktywności, rozszerzająca się sieć dystrybucji, podcasty, także transformacja całej organizacji. (radio nadal jest chętnie słuchane - w 2022 r. w Polsce radia średnio każdego dnia słuchano przez 4 godz. i 14 min).
8. zobowiązanie mediów publicznych do rozwoju platform i narzędzi interaktywnych udostępnianych w celu zwiększenia zaangażowania i udziału społeczeństwa w tworzenie treści oraz prezentowania treści w sposób zwiększający ich zasięg, dostępność i atrakcyjność;
9. **wprowadzenie przepisów gwarantujących niezależność redakcyjną dziennikarzy i innych twórców treści medialnych przy jednoczesnym określeniu standardów etycznych i profesjonalnych wymaganych od dziennikarzy oraz wprowadzenie instrumentów prawnych służących ich egzekwowaniu;**^[KK1]
10. zobowiązanie mediów publicznych, a w szczególności TVP SA do rozwinięcia usług cyfrowych, w szczególności Portalu Mediów Publicznych jako jednego, wielowymiarowego medium, które za pomocą zespołu zintegrowanych stron, aplikacji i platform cyfrowych będzie wiodącym ośrodkiem prezentacji treści tworzonych przez media publiczne.

11. stworzenie obiektywnych, opartych na merytorycznej ocenie i przejrzystych procedurach, zasad powoływania i odwoływania władz spółek, w tym ich odpowiedzialności;
12. zwiększenie transparentności zarządzania mediami publicznymi i ich uspołecznienie poprzez zmianę struktury organów wewnętrznych spółek tj. utworzenie rad powierniczych, w ramach których decydujący głos powinni mieć, powołani w procedurze konkursowej, przedstawiciele różnych grup społecznych, o ile spełniają kryteria merytorycznego przygotowania do wykonywania powierzonych funkcji;
13. przekształcenie struktury obecnie działających spółek mediów publicznych przez połączenie regionalnych spółek radiowych i terenowych oddziałów TVP SA oraz stworzenie jednej spółki przez połączenie TVP SA i PR SA, która miałaby zajmować się tworzeniem i udostępnianiem treści przeznaczonych dla ogółu odbiorców;
14. zapewnienie stabilnego finansowania mediów publicznych;
15. ograniczenie aktywności mediów publicznych na rynku reklamowym w celu uniknięcia komercjalizacji treści oraz ochrony odbiorców przed ekspozycją na przekazy handlowe;
16. wzmocnienie mediów lokalnych i niezależnych poprzez finansowanie tworzenia i udostępniania przez nie treści, które realizują zadania zbieżne z powierzonymi mediom publicznym.

B) Zakres projektowanej ustawy

Projektowana ustawa zastępuje dotychczasowe regulacje dotyczące mediów publicznych zawarte w art. 21 – 32 ustawy o radiofonii i telewizji. Dodatkowo w zakresie finansowania mediów publicznych nowe rozwiązania zastępują przepisy ustawy o opłatach abonamentowych¹⁵, która zostanie uchylona.

Nie oznacza to rezygnacji z rozwiązań dotychczas sprawdzonych, w tym służących zapewnieniu zgodności zasad wydatkowania środków przez media publiczne z prawem europejskim, w szczególności Komunikatem KE w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/C 257/01). Dotyczy to:

- instrumentów prawnych służących uszczegółowieniu zakresu zadań składających się na tzw. misję publiczną, w szczególności kart powinności;
- tzw. testu nowych usług medialnych (test ex-ante);
- zasad rozliczania tzw. nadwyżki nad kosztami misji publicznej.

W tej części obowiązujące przepisy, zawarte w art. 21a- 21d ustawy o radiofonii i telewizji zostaną włączone w nowe rozwiązania oraz rozbudowane w zakresie opisanym w szczególności w pkt. 2 poniżej, odnoszącym się do oceny realizacji zadań przypisanych mediom publicznym i jej skutków.

¹⁵ Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych.

Ponadto, nowe rozwiązania będą wymagały zmiany przepisów dotyczących Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹⁶, w szczególności art. 6 – 12 ustawy o radiofonii i telewizji oraz uchyleneia ustawy o Radzie Mediów Narodowych.¹⁷

C) Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

1. Zasady działania, struktura i kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

1.1 Rola KRRiT w kreowaniu władz mediów publicznych – wdrożenie wyroku TK

Punktem wyjścia do zmian dotyczących krajowego regulatora rynku mediów w sferze bezpośrednio dotyczącej mediów publicznych winno być wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r.¹⁸, który dotąd nie został wdrożony. Trybunał skupił się w nim na analizie zakresu swobody ustawodawcy w ograniczaniu kompetencji KRRiT. Uznał, że Rada powinna mieć decydujący głos w ramach ustawowego modelu działania mediów publicznych ze względu na to, że organ państwa powołany w drodze ustawy nie może pozbawiać możliwości wykonywania zadań i kompetencji organu konstytucyjnego. KRRiT jest przez Konstytucję wyznaczona m.in. do odgrywania roli strażnika interesu publicznego w radiofonii i telewizji. TK przyznał, że Rada została całkowicie wypchnięta przez ustawodawcę poza sferę rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, co wyklucza możliwość efektywnego wykonywania jej zadań konstytucyjnych. Stan prawny odcinający Radę od decydowania o składzie władz mediów publicznych co do istoty utrzymuje się do chwili obecnej, mimo że przepisy oceniane przez Trybunał Konstytucyjny zostały zmienione przez ustawę o Radzie Mediów Narodowych.

Wdrożenie wyroku Trybunału powinno polegać w pierwszej kolejności na uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych i likwidacji tego organu. W drugiej kolejności na stworzeniu – w ramach swobody wyznaczonej przez Konstytucję RP – nowych reguł powoływania i odwoływania władz mediów publicznych, w ramach których KRRiT przypisana byłaby istotna rola. Założenia te odnoszą się do reguł, o których mowa w pkt 3.

Aktualne kompetencje Rady Mediów Narodowych odpowiadają co do zasady kompetencjom, które minister skarbu uzyskał wobec spółek publicznej radiofonii i telewizji na podstawie zakwestionowanej przez TK ustawy z 30 grudnia 2015 r. Krajowej Radzie pozostawiono prawo do rozdzielania środków publicznych na media publiczne i nadzorowania ich wydatkowania. W ten sposób stworzono dziwny, hybrydowy system nadzorowania działalności mediów publicznych. Organ konstytucyjnie do tego uprawniony został zredukowany do roli podmiotu

¹⁶ Art. 7- 12 ustawy o radiofonii i telewizji.

¹⁷ Ustawa z 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych.

¹⁸ Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r. (sygn. akt K 13/16).

odpowiedzialnego za obsługę systemu finansowania nadawców publicznych. Wszystkie decyzje personalne, istotny wpływ na działalność operacyjną i pewne kompetencje w zakresie działalności programowej zostały przekazane zupełnie nowemu podmiotowi władzy publicznej, w którym zasiadają osoby bezpośrednio zaangażowanych w bieżącą działalność polityczną, np. aktywni parlamentarzyści. Tak ukształtowany system nie stwarza nawet pozoru oddzielenia sfery regulacyjnej mediów publicznych od sfery bieżącej polityki.

1.2 Krajowy regulator rynku medialnego w prawie europejskim

Przywrócenie w sferze mediów publicznych właściwego miejsca Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji nie oznacza, że powinna to być Rada działająca według aktualnie obowiązujących przepisów. Reforma działania tej instytucji ma podstawowe znaczenie dla przyszłego stanu polskiego rynku medialnego, nie tylko samych mediów publicznych.

Obecny stan prawny i działania faktyczne podejmowane przez KRRiT nie spełniają europejskich standardów określonych w art. 30 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.¹⁹ Zgodnie z brzmieniem tego artykułu organy regulacyjne powinny być prawnie odrębne i funkcjonalnie niezależne od rządów i od wszelkich innych podmiotów publicznych i prywatnych. Powinny one także wykonywać swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty (w praktyce jest to rozumiane jako zakaz przekazywania i przyjmowania instrukcji). Jednocześnie kompetencje i uprawnienia krajowych organów regulacyjnych oraz metody rozliczania ich z działań powinny być jasno określone w ich prawie krajowym, a każde państwo członkowskie UE winno zapewnić organom regulacyjnym odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe oraz uprawnienia egzekucyjne do skutecznego wykonywania ich działań. Ponadto, prawo europejskie wymaga, by państwa ustanowiły przejrzyste, niedyskryminacyjne i gwarantujące wymagany poziom niezależności warunki oraz procedury mianowania i odwoływania członków organów regulacyjnych. Warunki i procedura odwołania mają być zawężone do sytuacji, w której członkowie organów przestają spełniać warunki konieczne do wykonywania swoich obowiązków określone w prawie krajowym.

1.3 Procedura powoływania członków KRRiT, jej skład, kadencja i odpowiedzialność członka Rady z tytułu pełnionej funkcji

Wychodząc naprzeciw wymaganiom zawartym w przepisach prawa europejskiego i mając na względzie lakoniczność obowiązujących aktualnie krajowych rozwiązań, których nadużywanie wielokrotnie w przeszłości prowadziło do paraliżowania prac Rady lub jej wykorzystywania w bieżącej walce politycznej, projekt zakłada szerokie uzupełnienie ram prawnych jej działania.

W konsekwencji projektowana ustawa przyjmuje, że liczba członków KRRiT zostanie zwiększona do sześciu^[KK2] osób. Ma to nastąpić w wyniku zwiększenia do dwóch liczby członków powoływanych przez Senat. Powiększenie składu Rady wiąże

¹⁹ Dyrektywa 2010/13/UE dotycząca audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) w wersji po zmianie dyrektywą 1808/2018.

się z wieloma nowymi zadaniami, które organ ten jako regulator rynku medialnego wykonuje obecnie na podstawie przepisów znowelizowanej w 2021 roku ustawy o radiofonii i telewizji wobec platform udostępniania wideo, w związku ze zmianą dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, a także w obliczu nowych obowiązków, które będzie on realizował po wdrożeniu rozporządzeń unijnych Aktu o usługach cyfrowych²⁰, Aktu o rynkach cyfrowych²¹ oraz Aktu o wolności mediów.

Jednocześnie projekt ustawy przewiduje przywrócenie tzw. kadencji niejednolitej w oparciu o zasadę wymiany $1/2$ składu co 3 lata. Z jednej strony skład Rady powinien odzwierciedlać aktualny rozkład sił w parlamencie, z drugiej zaś nie może on reprezentować wyłącznie większości parlamentarnej. Ponadto należy zapewnić ciągłość polityki medialnej realizowanej przez KRRiT w kluczowych kwestiach, czemu kadencja niejednolita będzie sprzyjać. Powiększony skład zgodnie z projektem będzie podejmował uchwały ustawową większością głosów (cztery z sześciu członów Rady), co rozwiąże od dawna sygnalizowany problem praktyczny wynikający z konieczności uzyskania większości kwalifikowanej podczas głosowania w pięcioosobowym składzie.

Kolejną niezwykle istotną kwestię stanowi ustalenie wymagań stawianych kandydatom do KRRiT, które będą zapewniały wysoki poziom merytoryczny sprawowanego mandatu. Dotyczą one przede wszystkim odpowiedniego do wykonywania przyszłych zadań wykształcenia. Kandydaci na członków KRRiT powinny posiadać wykształcenie wyższe. Dla sprawowania powierzonej funkcji członka KRRiT, ze względu na potrzebę znajomości procedur regulacyjnych i administracyjnych oraz wiedzy na temat specyfiki sektora mediów i usług cyfrowych niezbędne jest również odpowiednie doświadczenie zawodowe kandydatów – minimum dziesięć lat. Doświadczenie to powinno być poświadczane dorobkiem naukowym lub uzyskane na stanowisku zarządczym lub eksperckim w przedsiębiorstwach medialnych, organach regulacyjnych, administracji rządowej lub poprzez aktywność w organizacjach branżowych, izbach gospodarczych, organizacjach pozarządowych zajmujących się mediami i usługami cyfrowymi, o uznanym i szerokim wkładzie w dyskurs nad kierunkami polityki medialnej.

W trzydziestoletniej historii KRRiT nie wszyscy jej członkowie odznaczyli się dorobkiem w dziedzinie mediów czy też doświadczeniem w pracy w administracji publicznej. Ponadto dla wielu członków KRRiT pełnienie funkcji nie było w żaden sposób związane z przebiegiem dotychczasowej kariery zawodowej. W takiej sytuacji nabywanie doświadczenia następowało w ciągu kilkunastu pierwszych miesięcy kadencji, podczas których KRRiT nie była w pełni kompetentna zarówno w kwestiach prawnych jak i rynkowych.

²⁰ Rozporządzenie 2022/2065 w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych Digital Services Act (DSA).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych - DSM).

W celu zapewnienia udziału strony społecznej w procedurze powołania członków KRRiT projektowana ustawa wprowadza obowiązkowe publiczne wysłuchanie kandydatów z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, stowarzyszeń twórczych i zawodowych z możliwością zadawania pytań, a także obowiązkową publikację informacji o kandydatach, w szczególności odnoszącą się do ich dorobku zawodowego i koncepcji działania regulatora ds. mediów.

Biorąc pod uwagę odpowiedzialność KRRiT za realizację zadań ustawowych oraz jej niezwykle istotny wpływ na praktykę działania mediów w sferze wolności słowa i prawa do informacji, a także wpływ na kształtowanie otoczenia prawnego i regulacyjnego dla ich działalności, należy zapewnić stabilność jej funkcjonowania. W rezultacie, należy utrzymać ustawowe rozwiązanie przewidującego wcześniejsze zakończenie kadencji KRRiT przy negatywnej ocenie dwóch organów powołujących, tj. Sejmu i Senatu oraz potwierdzeniu tej decyzji przez Prezydenta RP.

Konstytucyjny charakter KRRiT, który gwarantuje jej niezależność działania w relacji z innymi organami władzy publicznej, wymaga precyzyjnego określenia, w jakich sytuacjach cały skład Rady może zostać odwołany. Wydaje się konieczne ustawowe określenie, w jakich sytuacjach organy powołujące członków Rady mogą podjąć taką decyzję. Proponuje się, by wśród tych przesłanek znalazły się:

- brak realizowania skutecznego nadzoru nad mediami publicznymi;
- kształtowanie polityki regulacyjnej Rady niezgodnej z prawomocnymi orzeczeniami sądów;
- dyskryminacyjne traktowanie przedsiębiorców podlegających nadzorowi KRRiT.

W obecnym stanie prawnym organy powołujące członków KRRiT nie mogą dokonać ich odwołania w trakcie trwania kadencji, nawet w przypadku gdy członek Rady nie wypełnia swojego mandatu (np. uchyla się od głosowania). Dlatego też projektowana ustawa zakłada możliwość odwołania członka w trakcie kadencji przez organ, który go powołał, a jednocześnie przesłanki kształtuje na tyle wąsko, aby ochronić członka Rady przed bezpośrednią presją polityczną.

W projektowanej ustawie są to: przyjęcie instrukcji dotyczącej sposobu wykonywania funkcji przez członka Rady lub uporczywe uchylanie się od głosowania i udziału w posiedzeniach prowadzące do nieuzasadnionej jej bezczynności (np. nieuczestniczenie w trzech posiedzeniach z rzędu bez usprawiedliwienia). W miejsce odwołanego członka organ, który go odwołał, będzie mógł powołać inną osobę na czas do końca danej kadencji. W przypadku zdekompletowania składu Rady, może ona obradować i podejmować decyzje w zmniejszonym składzie do czasu uzupełnienia.

1.4 Zasady działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Realizując postulat niezależności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zakłada się dodanie w ustawie o radiofonii i telewizji wyraźnego zakazu otrzymywania przez jej członków instrukcji dotyczących sposobu realizacji zadań Rady w sprawach

indywidualnych.²² Projektowana ustawa – zmierzając do wyeliminowania zaobserwowanych w ostatnich latach negatywnych zjawisk, które skutkują paraliżem normalnego funkcjonowania Rady – precyzyjnie określa obowiązki członka KRRiT takie jak:

- ustawowy obowiązek reprezentowania interesu publicznego;
- podejmowanie decyzji w oparciu o własny osąd i ocenę sprawy;
- obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach KRRiT oraz w głosowaniach w sprawie uchwał, stanowisk etc.
- reprezentowanie Rady, za zgodą KRRiT, w relacjach z władzami państwowymi, organami samorządu, stowarzyszeniami, osobami fizycznymi i prawnymi w Polsce i zagranicą;
- reprezentowanie Rady, za zgodą, jako członek grup międzyrządowych lub organizacji międzynarodowych;

Ponadto należy wyraźnie określić prawa członka KRRiT do:

- zapoznawania się ze wszystkimi dokumentami będącymi w posiadaniu Rady;
- wnioskowania o uwzględnienie danego punktu obrad w ramach agendy posiedzenia KRRiT.

1.5. Rola Przewodniczącego KRRiT

Obecnie obowiązująca ustawa o radiofonii i telewizji radykalnie ogranicza udział całej rady w postępowaniach dotyczących sankcji wobec dostawców usług medialnych. Rada uczestniczy w takich decyzjach dopiero na etapie uchwały w sprawie cofnięcia koncesji²³ na rozpowszechnianie programu. W kwestii decyzji o nałożeniu kary finansowej wyłączne kompetencje przysługują Przewodniczącemu KRRiT, co jest sprzeczne z istotą działania organu kolegiального, jakim Konstytucja RP ustanowiła KRRiT.

Prowadzi to do sporów między członkami Rady a Przewodniczącym KRRiT lub do prowadzenia przez Przewodniczącego – przez stosowanie wysokich kar finansowych – samodzielnej polityki w kwestiach istotnych dla rynku usług medialnych. Zasadne więc wydaje się ustalenie, że decyzja o nałożeniu kary powinna być wydawana, podobnie jak ma to miejsce w przypadku udzielenia lub zmiany koncesji, na podstawie uchwały KRRiT. Samodzielne kompetencje Przewodniczącego KRRiT należy pozostawić jedynie w przypadku spraw o najmniejszym znaczeniu (np. nieznaczne przekroczenie czasu rozpowszechniania reklamy w programie), zagrożonych sankcją o najniższym wymiarze finansowym.

²² Art. 30 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (EU/1808/2018): „[...] Krajowe władze lub organy regulacyjne nie starają się uzyskać ani nie przyjmują instrukcji od innego podmiotu w związku z wykonywaniem zadań powierzonych im na mocy prawa krajowego wdrażającego prawo unijne. Pozostaje to bez uszczerbku dla sprawowania nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym. [...]”

²³ Na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych drogą naziemną, kablową lub satelitarną

Należy również wprowadzić zasadę porządkującą prace Rady ustalając, że w przypadku nieobecności, odwołania bądź rezygnacji Przewodniczącego KRRiT, do czasu uzupełnienia składu Rady funkcję Przewodniczącego pełni Wiceprzewodniczący wyposażony w taki sam zakres kompetencji jak Przewodniczący.

1.6. Rozwiązania służące zapewnieniu wpływu opinii publicznej na działalność KRRiT

W celu zagwarantowania przejrzystości funkcjonowania Rady należy poszerzyć zakres udostępnianych publicznie informacji i materiałów związanych z jej pracą i podejmowanymi decyzjami. KRRiT udostępnia obecnie na swojej stronie internetowej m.in. ogłoszenia o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów drogą naziemną, koncesje i decyzje je zmieniające, decyzje o nałożeniu kary oraz dane z rejestrów programów w systemach teleinformatycznych, usług VoD i VSP. Niewiele jednak - oprócz krótkich komunikatów na stronie KRRiT - można dowiedzieć się o merytorycznych pracach Rady, motywach podjęcia danej decyzji czy zamierzeniach mogących mieć istotne skutki dla działania mediów. W przepisach określających listę obowiązkowych publikacji organów regulacyjnych w innych krajach członkowskich UE znajdują się m.in. sprawozdania z rocznej działalności, informacje na temat porządku obrad najbliższego posiedzenia, na bieżąco uzupełniany rejestr skarg odbiorców i użytkowników wraz z informacją o sposobie ich rozpatrzenia, raporty, analizy, wyniki badań, opinie ekspertów i wyniki przeprowadzanych kontroli dostawców usług medialnych. Projektowane przepisy – w celu zwiększenia społecznej kontroli nad działalnością Rady i transparentności jej prac - poszerzają obowiązki informacyjne Rady w ten sam sposób.

Dodatkowym rozwiązaniem, służącym realnej, społecznej kontroli nad działalnością Rady, powinien być ustawowy obowiązek prowadzenia szerokich konsultacji we wszystkich ważnych sprawach, które mają wpływ na funkcjonowanie mediów. Rada zostanie także zobowiązana do publicznego informowania o wynikach konsultacji i sposobie rozpatrzenia zgłoszonych uwag, postulatów i stanowisk. Zagwarantuje to zainteresowanym stronom oraz opinii publicznej dostęp do informacji o zamiarach Rady oraz możliwość poznania motywów i racji, jakie przyświecają KRRiT w kształtowaniu polityki medialnej oraz zajęcie wobec nich stanowiska. Dokumentami, które powinny być poddawane takim konsultacjom są w szczególności: stanowiska KRRiT dotyczące projektowanych zmian przepisów prawa medialnego krajowego i europejskiego, Strategia KRRiT, decyzje wprowadzające nowe standardy techniczne rozpowszechniania programów (np. DVBT2-HEVC, DAB+) czy określające sposób zagospodarowania wolnych częstotliwości na potrzeby radiofonii i telewizji.

W niektórych krajach europejskich przepisy nakładają obowiązek przyjmowania Strategii przez audiowizualne organy regulacyjne. Są to w większości dokumenty średniookresowe (trzy-, pięcioletnie), w których ciała regulacyjne przedstawiają aktualną sytuację na rynku mediów oraz wskazują, jakie działania zamierzają podjąć w tej perspektywie czasowej. Taka wiedza jest niezbędna w planowaniu działalności przez dostawców usług medialnych. Pożądane jest, by Rada – opracowując projekt

swojej Strategii – prowadziła szeroki dialog z rynkiem oraz organizacjami chroniącymi interesy odbiorców.

Należy również doprecyzować przynajmniej na poziomie rozporządzenia KRRiT obligatoryjny zakres sprawozdania Rady z jej rocznej działalności, uwzględniając m.in.:

- informacje na temat realizacji zadań określonych w Strategii KRRiT w okresie sprawozdawczym;
- dane dotyczące koncesjonowania oraz podmiotów prowadzących działalność rejestrowaną na rynku medialnym;
- informacje na temat przestrzegania przez podmioty przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, obowiązków wynikających z koncesji, kodeksów dobrych praktyk;
- informacje na temat odwołań od decyzji oraz podsumowanie wyników takich odwołań dla polityki regulacyjnej Rady;
- podsumowanie skarg (liczba, czego dotyczy, sposób rozstrzygnięcia);
- informacje o konsultacjach przeprowadzonych przez Radę i ich wynikach;
- informacje o strukturze właścicielskiej usługodawców medialnych;
- analizę stanu sektora medialnego i stanu konkurencji w tym sektorze (także pod kątem wpływu na pluralizm źródeł informacji);
- informacje na temat wykorzystania środków budżetowych w dyspozycji KRRiT oraz mediów publicznych.

2. Zadania mediów publicznych i kryteria oceny ich wykonania

2.1. Ogólna definicja zadań mediów publicznych

Projekt zakłada uporządkowanie, rozwinięcie i uzupełnienie zadań mediów publicznych, które są obecnie zdefiniowane w art. 21 i 21a ustawy o radiofonii i telewizji. Umożliwi to przeprowadzanie szczegółowej oceny stopnia realizacji tych zadań i posłuży tym samym realnemu badaniu jakości mediów publicznych. Wyniki oceny będą podstawą do ustalenia, w jaki sposób władze mediów publicznych wywiązują się z powierzonych im obowiązków.

Przy ustaleniu nowego katalogu zadań publicznych wykorzystane zostały doświadczenia związane z powierzaniem zadań mediom publicznym we Francji²⁴ i Wielkiej Brytanii²⁵. Są to kraje o najdłuższej historii tych mediów, które jednocześnie, w ostatnich latach, dokonały reformy ich funkcjonowania. Potrzeba zmian w sposobie

²⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006136090/2023-09-19/>

²⁵ ACT on radio and television broadcasting, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents>; Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/bbc/operating-framework>

powierzania zadań publicznych w obu tych krajach była związana z koniecznością przystosowania mediów publicznych do wyzwań związanych z konwergencją i cyfryzacją mediów. Zmiana katalogu zadań realizowanych przez media publiczne w Polsce, której podstawą ma być przedłożony projekt, ma na celu realizację tych samych celów.

Projekt zakłada zdefiniowanie podstawowych zadań mediów publicznych poprzez wyraźne wskazanie, że są one realizowane w ogólnym interesie publicznym, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP (równość, zasady państwa prawa, ustroj demokratyczny) oraz tzw. Protokołu Amsterdamskiego i Karty Praw Podstawowych UE (zakaz dyskryminacji, ochrona praw człowieka). Aktualizacja klauzuli wprowadzającej do katalogu obecnie definiującego misję publiczną będzie zawierała ponadto wyraźne wskazanie, że zadania mediów publicznych mają odpowiadać społecznym, kulturalnym i demokratycznym potrzebom polskich obywateli. Obecne brzmienie art. 21 ust. 1a pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji pośrednio odnosi się do tych kwestii, ale jego redakcja może nasuwać wątpliwości, czy taki sposób rozumienia potrzeb odnosi się do przybierających różne formy usług świadczonych przez media publiczne. Proponuje się przeniesienie tego fragmentu przepisu do definicji ogólnej zadań publicznych i wyraźne wskazanie, że dotyczy to całej działalności mediów publicznych.

Zasadne jest także przesądzenie na poziomie przepisów ustawowych, że media publiczne są zobowiązane do zachowania we wszystkich udostępnianych usługach medialnych konstytucyjnych zasad wolności i godności człowieka oraz zasad demokratycznego państwa prawa.

Zgodnie z treścią Komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie pomocy publicznej dla mediów publicznych²⁶ określenie zadań mediów publicznych wymaga wskazania, że są one realizowane z myślą o całym społeczeństwie, a jednocześnie o poszczególnych jego częściach. Obecne przepisy (art. 21 ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji) zawierają już wskazanie odbiorców mediów publicznych w sposób odpowiadający treści Komunikatu, ale niektóre jego elementy wymagają doprecyzowania, co w szczególności dotyczy pojęcia „poszczególnych grup”. Proponowana zmiana ma zapobiegać wykluczeniu różnych grup społecznych, np. ze względu na ich określone postawy lub poglądy - jeżeli zdaniem władz mediów - nie mieszczą się one w ogólnym nurcie dyskursu publicznego lub - co miało miejsce w ostatnim czasie - zostały arbitralnie uznane za szkodliwe przez aktualnie rządzących. W konsekwencji, odwołanie dotyczące poszczególnych grup powinno być doprecyzowane przez powiązanie tego pojęcia z podstawowymi cechami wyróżniającymi grupy społeczne, takimi jak m.in. płeć, wiek, pochodzenie społeczne, status materialny, poglądy polityczne, orientacja seksualna, przekonania religijne lub ich brak itp.

Odrębną, a jednocześnie niezwykle istotną kwestią, którą należy uwzględnić przy kształtowaniu przepisów określających media publiczne jest wskazanie, że w realizacji

²⁶Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/C 257/01)

swoich zadań i przy podejmowaniu decyzji programowych zachowują one pełną niezależność od władzy państwowej i samorządowej oraz od jakichkolwiek wpływów gospodarczych czy finansowych.

Obowiązująca definicja misji mediów publicznych precyzuje, że mają one oferować informację, publicystykę, kulturę, rozrywkę, edukację i sport – ta część definicji powinna być zachowana. Odpowiada ona w pewnym stopniu ogólnym zadaniom mediów określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Ponadto podobne wskazanie podstawowych gatunków i tematyki realizowanej przez media publiczne znajduje się w przepisach dotyczących mediów publicznych w większości państw europejskich. Wymienione gatunki i tematyka są przy tym powszechnie kojarzone społecznie z misją mediów publicznych. We francuskiej ustawie medialnej katalog ten uzupełniony jest także o naukę (wiedzę), a w Karcie BBC pojęcie rozrywki poprzedzają słowa „wysokiej jakości”. W projektowanej ustawie warto zastosować te rozwiązania, biorąc pod uwagę znaczenie nauki dla rozwoju i rozumienia przez obywateli otaczającego nas świata oraz dotychczasowe wieloletnie dyskusje o poziomie rozrywki oferowanej przez media publiczne.

Pojęcie zadań publicznych realizowanych przez media powinno być także bezpośrednio powiązane z koniecznością oferowania zróżnicowanych programów i usług, także w ich wymiarze technologicznym. Dotychczas większe znaczenie przypisywało się tradycyjnym mediom, czyli programom radiowym i telewizyjnym. Projektując nową definicję zadań mediów publicznych należy wziąć pod uwagę zmianę sposobu konsumpcji mediów i rosnącą popularność usług na żądanie. Zasadne jest także włączenie do zadań publicznych dostarczania treści słownych, które są ważną częścią przekazu udostępnianego na platformach internetowych oraz usług dodatkowych, wzbogacających sposób odbioru treści audiowizualnych. Koncepcja nowych mediów publicznych, która musi znaleźć odzwierciedlenie w definicji ich zadań, zakłada, że mają one oferować ustawowo wskazane treści, w każdej formie (słowo, obraz, dźwięk) i stosując różne sposoby ich udostępniania (linearny – wg. ramówki i nielinearny, czyli na żądanie).

Organizacje mediów publicznych wykorzystają nowe technologie, aby dotrzeć do odbiorców w sposób bardziej interaktywny i angażujący. Rozwijają różne technologie sieciowe: strumieniowanie wideo, podcasty, media społecznościowe, wirtualną rzeczywistość, technologie mobilne. Swoje cele obywatelskie i kulturalne realizują w sieci, na nowych platformach, w tym w internecie, np. poprzez usługi VoD (video on demand) lub w streamingu

Transmisje wydarzeń, podcasty, generowanie przez GPT treści i obrazów, tworzenie treści cyfrowych to narzędzia, dzięki którym media publiczne nie tylko zwiększają swój zasięg, ale również prezentują nowe, innowacyjne formy, gatunki i środki wyrazu.

W miarę jak świat mediów wchodzi w erę post-telewizyjną, media publiczne mają szansę odegrać ważną rolę w angażowaniu publiczności, docierając ze swoimi przekazami do osób, które wcześniej były nieobecne w kręgu ich oddziaływania.

Media publiczne w Polsce prowadzą od lat działalność w internecie i przeznaczają na nią znaczne środki. Efektem tych działań są rozległe portale, obejmujące informacje, tematyczną publicystykę, archiwalia, streaming programów na żywo, podcasty i VOD oraz części przyporządkowane do poszczególnych programów emitowanych w eterze, będące ich promocją lub formą zapowiedzi. Poszczególne platformy są oparte na zróżnicowanych technologiach, których scalenie będzie wymagało czasu i nakładów. Powinny one funkcjonować dalej pod swoimi adresami i być rozwijane w ramach danej spółki. Zapewni to również zróżnicowanie punktów widzenia i wrażliwości redakcyjnej.

W projektowanej ustawie obecne jest zobowiązanie mediów publicznych, a w szczególności TVP SA do rozwinięcia usług cyfrowych, w szczególności wspólnego Portalu Mediów Publicznych jako wielowymiarowego medium, które za pomocą zespołu zintegrowanych stron, aplikacji i platform cyfrowych będzie wiodącym ośrodkiem prezentacji treści tworzonych przez media publiczne. W ten sposób media publiczne staną się ważnym dostawcą wielu wartościowych, wyważonych i sprawdzonych treści. Dotyczy to także newsów, transmisji na żywo etc. Będzie to innowacją rynkową i znaczącym wkładem w podniesienie jakości mediów w Polsce. Portal Mediów Publicznych ma cechować się wysoką jakością technologiczną, być atrakcyjny i przyjazny technologicznie dla użytkowników.

To samo dotyczy unikalnych zasobów archiwalnych zgromadzonych przez Polskie Radio i TVP. Zadaniem Portalu Mediów Publicznych będzie uzyskanie jak najszerszej popularności wśród wszystkich grup użytkowników, szczególną uwagę zwracając na młodsze grupy odbiorców, którzy konsumują treści przede wszystkim w przestrzeni internetowej.

Utworzenie Portalu Mediów Publicznych wiąże się z koniecznością uporządkowania dwóch fundamentalnie ważnych kwestii. Jedną to skutek zaniedbania lat ubiegłych – przesądzenie statusu archiwów mediów publicznych z okresu PRL i późniejszego, do momentu powołania spółek Ustawą o radiofonii telewizji. Drugą, to uregulowanie praw autorskich i pokrewnych oraz związany z tym sposób zawierania umów, wraz z definicjami pól eksploatacji, rozliczaniem tantiem; dotyczy to zarówno zbiorów archiwalnych, a przede wszystkim całego obszaru rynku cyfrowego.

Na poziomie definicji ustawowej zadań publicznych należy również doprecyzować wymagania, jakie powinny spełniać usługi medialne, np. skuteczną komunikację w wypadku zagrożenia bezpieczeństwa czy ładu publicznego, obsługę procedur demokratycznego państwa takich jak wybory, czy też udostępnianie odpowiednich udogodnień dla osób z niepełnosprawnością słuchu lub wzroku w stopniu wyższym niż komercyjni dostawcy usług medialnych. Powinno to zostać powiązane z odpowiednim wyeksponowaniem treści tworzonych przez media publiczne na innych platformach internetowych oraz w ramach innych, niepublicznych usług cyfrowych (tzw. *due prominence*).²⁷

2.2. Zdefiniowanie poszczególnych zadań mediów publicznych

²⁷ art. 7a dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych

W dotychczas obowiązującej definicji misji publicznej wskazano, że ma być ona realizowana na zasadach określonych w ustawie. Proponuje się, aby w tym miejscu przywołać również kartę powinności, która została wprowadzona do polskiego porządku prawnego właśnie jako dokument strategiczny służący doprecyzowaniu zadań konkretnej spółki mediów publicznych w horyzoncie kilku kolejnych lat. Posłużenie się nim – jako dodatkowym punktem odniesienia - pozwala odejść od określania na poziomie ustawowym technicznych sposobów udostępniania poszczególnych treści (np. lista obowiązkowych programów). Takie podejście umożliwi skoncentrowanie się na cechach, które powinny spełniać treści udostępniane przez media publiczne oraz tematyce, jakiej tworzone przez nie treści powinny być poświęcone. Przesunięcie ciężaru określania technicznych sposobów realizacji zadań publicznych z poziomu ustawy do karty powinności pozwoli również na dokonywanie koniecznej aktualizacji w tym zakresie poprzez zmianę karty. Zmiana taka winna być dokonywana przy uwzględnieniu aktualnych potrzeb obywateli, zmian w sposobach udostępniania treści, popularności różnych rodzajów oferowanych usług oraz możliwości finansowych i organizacyjnych danej spółki mediów publicznych w konkretnym okresie.

Rozwijając przepisy, które służą określeniu, jakimi cechami charakterystycznymi powinny wyróżniać się treści tworzone przez media publiczne warto - jako pewną wskazówkę - potraktować postanowienia Karty BBC oraz przepisy francuskiej ustawy medialnej. Warto przy tym podkreślić, że treści badane pod kątem tych cech mogą podlegać mierzeniu i weryfikacji.

2.2.1 Cechy treści tworzonych przez media publiczne

Pierwsza z wymienionych cech odnosi się do jakości informacji prezentowanej przez media publiczne. Podobnie jak w analizowanych dokumentach brytyjskich i francuskich, w treści projektowanej regulacji należy wprowadzić obowiązek działania mediów publicznych zgodnie z najwyższymi standardami dziennikarskimi oraz obowiązek wyznaczania wysokich standardów dla innych mediów. Konkretnie odnosi się to do:

- konieczności weryfikacji faktów,
- sposobu ich prezentacji, który ma umożliwiać zrozumienie informacji i jej kontekstu,
- jasnego odróżniania faktów od komentarzy i opinii.

Zastosowanie będą tu miały również takie pojęcia jak: bezstronność, wyważenie, niezależność, obiektywizm, wnikliwość, spójność w kontekście prezentowanych informacji.

Druga cecha odnosi się do wszechstronności udostępnianego przekazu. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 21a ust. 2 pkt 2) ustawy o radiofonii i telewizji media publiczne powinny ukazywać różnorodność wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą. Powyższe wskazanie warto uzupełnić poprzez odniesienie się do odpowiedniej kolejności prezentowanych zdarzeń, tak aby odbiorca mógł właściwie

uchwycić ich wagę i znaczenie, zarówno z perspektywy krajowej i regionalnej lub lokalnej, jak i szerzej, tj. europejskiej i międzynarodowej.

Trzecia cecha odnosi się do odpowiedniego doboru tworzonych treści. Media publiczne, dokonując selekcji tematów, powinny skupiać się na tych kwestiach które mają istotne znaczenie z punktu widzenia odbiorców, w tym szczególnie na tych, które dotyczą spraw nieobecnych w ofercie dostawców komercyjnych.

Czwarta cecha dotyczy pluralizmu prezentowanych treści. Wprawdzie art. 21 ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji wspomina o pluralizmie, jakim powinny cechować się programy i inne usługi mediów publicznych, a ust 2 pkt 2 tego artykułu o rzetelnym ukazywaniu różnorodności zjawisk, jednakże kwestia pluralizmu nie została wyraźnie wyjaśniona w obecnie obowiązujących przepisach. Proponuje się zatem wskazanie, że oferta pluralistyczna mediów publicznych to taka, która zawiera bogatą tematykę prezentowaną z zastosowaniem różnych, w tym nowych i innowacyjnych rodzajów, form i gatunków medialnych.

Piąta cecha odnosi się do charakteru tworzonych treści ocenianej z perspektywy odbiorców. Warto w tym wypadku posłużyć się sformułowaniami uwzględnionymi w Karcie BBC: podkreślana jest ich przystępność, atrakcyjność, inspirujący i angażujący odbiorców charakter.

Szósta pożądana cecha dotyczy technicznych walorów usług - prostoty i łatwości korzystania z nich (przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu) a także na zapewnieniu odpowiednich zabezpieczeń np. w dostępie dla małoletnich oraz udogodnień technicznych dla osób z niepełnosprawnościami słuchu lub wzroku.

Siódma cecha podkreśla konieczność budowania długofalowych relacji z odbiorcami i responsywności mediów publicznych. W tym względzie istotne jest wprowadzenia obowiązku utrzymywania stałego kontaktu z odbiorcami poprzez udostępnienie systemu komunikacji elektronicznej, za pomocą którego odbiorcy będą mogli zgłaszać propozycje, uwagi, a także oceniać poszczególne audycje, programy i usługi. System ten może być połączony z system zgłaszania skarg w związku z działalnością programową i usługową mediów publicznych. Informacje pochodzące z tych źródeł powinny być uwzględniane w planowaniu i rozwijaniu działalności mediów publicznych. Ponadto treść uwag i propozycji oraz skarg, a także informacja o sposobach ich rozpatrzenia, powinny być dostępne publicznie.

2.2.2 Tematyka obecna w usługach udostępnianych przez media publiczne

Ustawa o radiofonii i telewizji w art. 21 ust. 1 oraz 2 zawiera katalog treści czy tematów, które winny być obecne w mediach publicznych. W projektowanym przepisie poświęconym obowiązkowym treściom należy zachować te poświęcone kulturze, nauce i oświacie, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego. Warto jednak – w świetle postępującej amerykańskiej mediów – rozszerzyć tę perspektywę, dodając odwołanie do spuścizny europejskiej.

Analizując poszczególne rodzaje problematyki, które powinny być obecne w treściach udostępnianych przez media publiczne, wydaje się konieczne uzupełnienie aktualnego brzmienia art. 21 ust. 2 w następujący sposób:

- w odniesieniu do edukacji medialnej - zasadne jest doprecyzowanie tego pojęcia poprzez wskazanie celu – tj. umożliwienia odbiorcom zrozumienia sposobu działania mediów oraz kształtowanie świadomego i krytycznego odbioru treści (por. definicja z dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych);
- w odniesieniu do oferty edukacyjnej - konieczne jest także odwołanie do szeroko rozumianej edukacji ekologicznej oraz pojęcia zrównoważonego rozwoju. Ponadto w katalogu tematów, służących szeroko rozumianej edukacji społecznej należy wyeksponować edukację obywatelską, przybliżającą podstawowe zagadnienia z zakresu funkcjonowania instytucji demokratycznego państwa oraz prawa, gospodarki i ekonomii. Warto podkreślić jest również to, że działalność mediów publicznych z zakresu edukacji winna uwzględniać wszystkie grupy odbiorców, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży oraz seniorów;
- rozszerzenia wymaga zadanie polegające na umacnianiu rodziny. Należy rozszerzyć to zadanie o zagadnienia rodzicielstwa oraz więzi pokoleniowych i międzyludzkich jako istotnych dla zapobiegania takim negatywnym zjawiskom społecznym jak np. zagrożenia dla rozwoju psychicznego dzieci i młodzieży oraz przeciwdziałanie skutkom samotności;
- w przypadku zadań publicznych służących kształtowaniu postaw prozdrowotnych oraz propagowaniu i upowszechnianiu sportu warto także odwołać się do zdrowego stylu życia oraz aktywności fizycznej (słowo sport kojarzy się raczej z profesjonalną rywalizacją);
- zmiany wymaga art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy o radiofonii i telewizji, który wskazuje, że media publiczne powinny służyć zwalczaniu patologii społecznych; jest to zadanie odpowiednich organów państwa. Wskazany przepis powinien raczej odwoływać się do sprzyjania integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu ze względu na wykształcenie, status materialny, płeć, pochodzenie społeczne, wiek, wyznawany system wartości. Takie podejście nie zdejmuje z mediów publicznych szczególnej wrażliwości na negatywne zjawiska zachodzące w sferze medialnej – dotyczy to choćby działalności tzw. patostreamerów.
- zmiany wymaga przepis, który dotyczy zadań mediów publicznych wobec odbiorów zagranicą.

Przede wszystkim projektowana ustawa zdejmuje z mediów publicznych określone obowiązki dotyczące treści udostępnianych odbiorcom zagranicą. Ze względu na zmiany technologiczne i dostępność w sieci, wszystkie treści wytwarzane przez media publiczne mogą być udostępniane dla odbiorców za granicą w zakresie oraz w sposób przez media wybrany i zgodny z prawem, czyli przy uwzględnieniu ewentualnych ograniczeń licencyjnych.

Dodatkowo Ministerstwo Spraw Zagranicznych winno otrzymać wyraźne kompetencje ustawowe w zakresie prowadzenia polityki informacyjnej państwa za granicą. Dotyczy to w szczególności prezentacji bieżącej polityki polskiego rządu, promocji Polski jako miejsca interesującego dla inwestycji gospodarczych, upowszechniania wiedzy na temat polskiego języka, historii i kultury. Treści te powinny być kierowane do wszystkich Polaków zagranicą i cudzoziemców zainteresowanych Polską, a nie tylko do zorganizowanych tradycyjnych środowisk polonijnych. Mogłyby być one w praktyce realizowane przez MSZ m.in. przez zamawianie określonych audycji w jednostkach mediów publicznych, firmach komercyjnych lub produkowane przez własną wyspecjalizowaną i wyodrębnioną jednostkę organizacyjną w ramach budżetu wydzielonego na ten cel. Rozdzielenie tych zadań (wzorem choćby Deutsche Welle) przyczyni się zarówno do jaśniejszego sprecyzowania misji mediów publicznych, jak i skuteczniejszej promocji Polski w świecie realizowanej spójnie przez właściwe instytucje administracji rządowej.

2.3. Ocena realizacji zadań mediów publicznych

Jedną z podstawowych słabości regulacji dotyczącej mediów publicznych w Polsce, na którą wskazywano od wielu lat, był brak instrumentów oceny jakości wykonywanych przez nie zadań. Aktualnie obowiązująca ustawa o radiofonii i telewizji nie wskazuje również, w jaki sposób Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna dokonywać oceny wykonania kart powinności. Projektowana ustawa ma na celu wypełnienie tej luki. Pamiętać należy przy tym, że nie ma jednego, prostego sposobu pomiaru wykonania zadań publicznych, konieczne jest zatem przyjęcie wielu metod i systemów badań.

Projektowana ustawa:

- wprowadzi obowiązek przeprowadzania przez KRRiT regularnych badań jakości realizacji zadań mediów publicznych;
- określi instrumenty wykorzystywane do pozyskania wiedzy nt. oceny przez opinię publiczną jakości realizacji zadań mediów publicznych;
- wprowadzi procedury oceny wykonania kart powinności przez media publiczne ze względu na kryteria jakości realizacji zadań.
- wzmocni instrumenty służące poprawie jakości oferty programowej (zalecenia, KRRiT formułowane jako wnioski z przeprowadzonych kontroli, program naprawczy).

2.3.1. Badanie jakości realizacji zadań mediów publicznych

Podstawowym badaniem koniecznym dla oceny realizacji zadań przez media publiczne jest badanie, czy i w jaki sposób odbiorcy z nich korzystają. Pozycja mediów publicznych na rynku medialnym wskazuje na rolę, jaką odgrywają one w systemie komunikacji medialnej. W tym zakresie KRRiT niezbędne są informacje pochodzące z badań telemetrycznych, służące ocenie wielkości widowni, audytorium i liczby użytkowników, liczby odsłon oraz czasu korzystania z treści i usług on-line. Wyniki tego

badania powinny zostać zestawione z tymi samymi danymi dla mediów komercyjnych. Badania takie powinny być prowadzone co najmniej raz w roku.

Tradycyjnym sposobem oceny realizacji zadań publicznych powinna pozostać analiza udziału poszczególnych gatunków i tematyki w ofercie programowej mediów publicznych. Informacja o tym, czy oferta programowa mediów publicznych różni się od oferty mediów komercyjnych, także czy, w jaki sposób oraz w jakim stopniu badania taką różnicę wykazują, jest ważnym elementem oceny różnorodności i pluralizmu. Badanie takie powinno być uzupełnione o analizę popularności tych gatunków i tematyki, która nie jest obecna w mediach komercyjnych, w celu stwierdzenia, czy działania mediów publicznych w tym zakresie są prowadzone skutecznie. Pośrednio będzie można w ten sposób także ocenić, czy są one przystępne i atrakcyjne oraz czy zaspokajają potrzeby odbiorców. Pierwszą część badania KRRiT może realizować samodzielnie, o ile zostanie wyposażona w odpowiednie narzędzia informatyczne. Druga część badania może być oparta o wyniki badań telemetrycznych, o których wspomniano powyżej.

Ten typ badań nie pozwala jednak na ocenę, czy treści prezentowane przez media publiczne spełniają wymogi wysokiej jakości, niezależności, obiektywizmu. W konsekwencji konieczne jest wprowadzenie obowiązku ustawowego dla KRRiT, aby przeprowadzała ona analizę treści w oparciu o kryteria odpowiadające zdefiniowanym zadaniom publicznym. Badania takie, wymagające sprecyzowania mierników i przyjęcia odpowiedniej metody badawczej, KRRiT powinna realizować przy wsparciu ekspertów, którzy zajmują się tymi zagadnieniami naukowo. Tą metodą powinny być analizowane wybrane gatunki lub wybrana tematyka. Jako obowiązkowe należy wskazać np. badania treści informacyjnych i publicystycznych, treści poświęconych edukacji medialnej oraz obywatelskiej czy też badanie jakości oferty rozrywkowej.

2.3.2 Instrumenty badania opinii publicznej na temat realizacji zadań mediów publicznych

Istotnym i najbardziej sformalizowanym instrumentem prawnym, który winien służyć do pozyskiwania informacji na temat oceny realizowanej oferty programowej ze strony instytucji, ekspertów, środowiska medialnego oraz organizacji pozarządowych powinny być konsultacje społeczne przeprowadzane co roku, przed przyjęciem przez KRRiT informacji o wykonaniu kart powinności za dany okres.²⁸ Stanowiska konsultacyjne powinny być publicznie dostępne. Projekt w tym zakresie uzupełnia istniejące rozwiązania, które nakazują konsultować treść karty powinności w toku procedury jej formalnego zatwierdzenia.

Bieżącym źródłem informacji dla KRRiT, które może dostarczyć wiedzy o tym, jak odbiorcy oceniają działalność mediów publicznych powinny być także informacje o ich aktywności w kanałach komunikacji elektronicznej, które te media powinny uruchomić (patrz pkt 2.1.1). Analiza wpisów wyposaży KRRiT w wiedzę o autentycznych reakcjach odbiorów. Oczywiście źródło to będzie wartościowe, jeśli

kanal komunikacji będzie popularny, a odbiorcy będą zaangażowani w dyskusję. Zadaniem mediów publicznych powinno być promowanie kanału komunikacji elektronicznej, utrzymywanie stałego kontaktu z jego użytkownikami oraz reagowanie na przekazywane za jego pośrednictwem opinie i propozycje.

Media publiczne powinny być także obecne w popularnych mediach społecznościowych. Ten sposób komunikacji z odbiorcami pozwala na uzyskanie lajków, komentarzy i innych reakcji użytkowników. Mogą one być źródłem dodatkowych informacji o sposobie odbioru poszczególnych treści. Ponadto w kanałach komunikacji elektronicznej zarówno na portalu mediów publicznych, jak na innych platformach w sieci istnieje możliwość przeprowadzania sond i plebiscytów. Media publiczne powinny korzystać z tych metod, a ich wyniki publikować w swoim portalu. Wskazane wyżej źródła nie mają walorów badań społecznych, jednak analizowane z odpowiednim dystansem i z zastrzeżeniami dotyczącymi braku ich reprezentatywności, mogą inspirować KRRiT do zainicjowania analiz naukowych najczęściej komentowanych zjawisk, tematów, audycji czy problemów.

Ważnym elementem systemu zapewniającego responsywność mediów publicznych winna być także analiza liczby i tematyki skarg składanych zarówno do samych mediów jak i do KRRiT, a także do organów takich jak UOKiK czy RPO. Ten element systemu nadzoru nad mediami publicznymi może wskazywać KRRiT krytyczne aspekty działalności mediów publicznych. Problemy sygnalizowane poprzez system skargowy winny być analizowane indywidualnie. Mogą się one stać impulsem do szerszych działań regulacyjnych. Obszar ten powinien być także analizowany przez rady powiernicze mediów publicznych w ramach nadzoru nad władzami spółek.

W przestrzeni medialnej toczy się nieustanny społeczny dyskurs dotyczący oferty programowej dostawców treści. Działania mediów są szeroko komentowane i oceniane. Na ten temat wypowiadają się również publicznie organizacje pozarządowe stawiające sobie za cel integrację społeczną, wolność debaty publicznej, podnoszenie świadomości obywateli o procesach demokratycznych i inne, które zajmują się zdrowiem, rodziną oraz szerzeniem kultury, nauki i prowadzące działania edukacyjne, zwłaszcza w zakresie edukacji obywatelskiej i medialnej. Częstokroć ocena ta dokonywana jest przez stowarzyszenia i rady dziennikarskie, dziennikarzy innych mediów lub ekspertów, np. socjologów, politologów, prawników. Głosy te powinny być identyfikowane przez KRRiT oraz poddawane analizie pod kątem ich wartości i zasadności oraz odnoszone do tego, w jaki sposób media publiczne rozliczają się ze swoich zadań.

Reasumując, badania realizacji obowiązków przez media publiczne powinny dotyczyć:

- **treści programowych** (analiza oferowanych treści pod kątem ich zgodności z interesem publicznym, w tym edukacji, informacji i kultury);
- **dostępności** (ocena, czy media są dostępne dla szerokiego spektrum społeczeństwa, w tym różnych grup wiekowych, kulturowych i społecznych);;
- **satysfakcji z oferty programowej**;

- **partycypacji publicznej** (badanie, czy media publiczne angażują obywateli w tworzenie treści, debaty i dyskusje publiczne).

W badaniach tych należy wziąć pod uwagę następujące kryteria:

- **Różnorodność treści:** Analiza oferty programowej pod kątem zróżnicowania, uwzględniając edukację, kulturę, informacje i rozrywkę.
- **Bezstronność i niezależność:** Badanie, czy media publiczne są wolne od wpływu politycznego i czy prezentują zrównoważone i obiektywne informacje.
- **Odpowiedzialność i przejrzystość:** Ocena, czy media publiczne są odpowiedzialne i transparentne w swoim działaniu, a ich praktyki są dostępne do publicznej weryfikacji.

Badania te można realizować przy zastosowaniu następujących metod:

- **analiza treści:** Zbadanie zawartości programowej pod kątem jej zgodności z interesem publicznym.
- **sondaże opinii:** Zgromadzenie opinii publicznej na temat, czy media publiczne odpowiadają na ich potrzeby i oczekiwania.
- **przypadki naruszeń:** Analiza przypadków, w których media publiczne mogły nie działać w interesie publicznym, i reakcja na te przypadki

oraz z zastosowaniem metodologii takich jak:

- **Analiza ilościowa:** zbieranie danych na temat rozpowszechnienia, oglądalności i odbioru treści przez publiczność.
- **Analiza danych sondażowych** aby zrozumieć, jakie treści i media są najczęściej konsumowane.
- **Analiza jakościowa:** wywiady i grupy dyskusyjne, aby zgłębić, jak odbiorcy interpretują i oceniają treści oraz badania etnograficzne, aby obserwować naturalne zachowania odbiorców w kontekście konsumpcji mediów.

2.3.3 Wykorzystanie badań i zebranych opinii na temat realizacji zadań przez media publiczne

Ostatecznym wynikiem zestawienia badań z realizacji zadań publicznych oraz opinii różnych uczestników debaty publicznej - po określeniu wag dla oceny w poszczególnych aspektach składających się na realizację zadań publicznych w danym okresie – winna być sumaryczna ocena. Uzyskany wynik winien być zestawiany z zobowiązaniem, które w tym zakresie spółka złożyła w ramach przyjmowanej wspólnie z KRRiT karty powinności. Projekt uzupełni obecnie obowiązujące przepisy dotyczące zawartości karty powinności w tym zakresie. Konsekwencje związane z powtarzającą się negatywną lub wyraźnie niższą niż deklarowana przez samą spółkę oceną jakości realizacji zadań publicznych opisane są w pkt. 3 niniejszych założeń.

Istotne do podkreślenia jest, że w pierwszym roku po wejściu w życie projektowanych przepisów KRRiT zobowiązana zostanie do przeprowadzenia badań,

które pozwalają na ustalenie aktualnego poziomu realizacji zadań publicznych jako punktu wyjścia dla jego późniejszej ewaluacji. Aby pozytywnie ocenić rozwój mediów publicznych w kierunku, w jakim zmierza proponowana reforma, należy analizować stopień realizacji założonych celów (cech treści tworzonych przez media publiczne – pkt 2.2.1) oraz tematykę obecną w ofercie programowej (pkt 2.2.2) w podziale na poszczególne kryteria wynikające z zadań publicznych w dłuższej perspektywie czasowej. Media publiczne w krajach europejskich o stabilnym systemie finansowania i niezależności od władz publicznych oraz sfery politycznej osiągają w poszczególnych wskaźnikach popularności, wiarygodności czy profesjonalizmu średnio od 50 – 70 procent pozytywnych ocen. Po okresie dewastacji mediów publicznych w Polsce należy spodziewać się, że dochodzenie do tego rodzaju wyników w wielu obszarach ich działalności programowej może zająć przynajmniej kilka lat. Istnieją oczywiście sfery, w których może nastąpić szybki postęp. Dotyczy to takich aspektów jak np. profesjonalizm, niezależność i wiarygodność informacji i publicystyki, czy sposób, w jaki media publiczne zajmują się edukacją obywatelską oraz zapewniają bezstronne forum dla debaty publicznej.

2.3.4 Skutki negatywnej oceny realizacji zadań przez media publiczne

Ostatnim elementem branym pod uwagę przez KRRiT przy ocenie realizacji zadań przez media publiczne powinien być dokonywany corocznie przez biegłego rewidenta audyt z wykonania karty powinności w danym roku. Audytora zgodnie z projektem powołuje KRRiT po przeprowadzeniu otwartego postępowania przetargowego. Audyt powinien obejmować, oprócz oceny finansowej także ocenę działań, jakie spółka podjęła w celu prawidłowej realizacji zadań określonych w ustawie i karcie powinności.

Skutki negatywnej oceny realizacji zadań winny stwarzać możliwość uzdrowienia tego stanu oraz rodzić odpowiedzialność po stronie zarządów, które w niewłaściwy sposób zrealizowały zobowiązania zawarte w karcie powinności (patrz punkt 3.1 założeń). W sytuacji stwierdzenia niewłaściwej realizacji zadań przez media publiczne, KRRiT powinna mieć:

- możliwość skierowania do danej spółki stosownych wiążących zaleceń, które wskazywałyby na oczekiwane przez KRRiT sposoby usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- możliwość nałożenia obowiązku realizacji planu naprawczego, jeśli uchybienia dotyczą kilku obszarów działalności programowej danej spółki.

3. Organy wewnętrzne publicznych spółek medialnych – kompetencje oraz zasady powoływania i odwoływania ich członków

3.1. Zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji

Podobnie jak w obecnym stanie prawnym zarządy spółek medialnych pozostaną jednoosobowe. Takie rozwiązanie ułatwia proces decyzyjny wewnątrz spółki, a także dobrze służy odpowiedniemu przypisaniu odpowiedzialności w przypadku niewłaściwego wykonywania zadań. Projektowane przepisy inaczej niż jest to obecnie, jasno określają procedurę powołania zarządu oraz kryteria, które powinien on spełniać.

Inne funkcje zarządcze, takie jak redaktor naczelny czy dyrektorzy odpowiedzialni za poszczególne obszary funkcjonowania zostaną określone w statutach poszczególnych spółek.

Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na zupełnie uznaniowe powoływanie i odwoływanie władz mediów publicznych przez Radę Mediów Narodowych. Bez wątpliwości takie decyzje w ostatnich latach były podejmowane w wykonaniu konkretnych instrukcji politycznych bez związku z obiektywną, ekspercką oceną działalności danej spółki. Podejmowanie decyzji personalnych na takiej podstawie pozostaje w jaskrawej sprzeczności z europejskimi standardami, m.in. kodyfikowanymi aktualnie w Europejskim Akcie o Wolności Mediów.

Pierwszym elementem zabezpieczającym przestrzeganie podstawowych standardów w tym obszarze jest powołanie zarządu na konkretną kadencję (4 lata) i wąskie określenie przesłanek umożliwiających jego odwołanie.

Drugim elementem jest wyposażenie rady powierniczej danej spółki (przy jej silnie uspołecznionym składzie – patrz pkt 3.2 założeń) w wyłączne kompetencje do wybierania zarządu. Zgodnie z projektem rada powiernicza wybiera zarząd i wnioskuje do KRRiT o jego powołanie na podstawie jasnych kryteriów ustawowych. KRRiT nie ma kompetencji do wskazywania innego kandydata do zarządu – przysługuje jej najwyżej możliwość odmowy powołania kandydata wskazanego przez radę powierniczą danej spółki – co wymaga pisemnego uzasadnienia.

Trzecim rozwiązaniem są wspomniane kryteria, które musi spełnić kandydat do zarządu. Możliwość ubiegania się o powołanie do zarządu przysługiwać będzie wyłącznie osobom bez afiliacji politycznej lub nieaktywnym politycznie (w przypadku byłych polityków ich aktywność powinna ustać co najmniej 5 lat przed datą kandydowania do władz mediów publicznych). Aktywność polityczną należy rozumieć szeroko, mieści się w niej także sprawowanie urzędu publicznego z politycznego nadania lub wyboru. Ponadto kandydat nie powinien wykazywać związków osobistych albo zawodowych, które mogłyby skutkować powstaniem konfliktu interesów z daną spółką oraz prezentującym odpowiedni poziom przygotowania merytorycznego.

Kandydatami mogłyby być wyłącznie osoby legitymujące się odpowiednim wykształceniem, doświadczeniem w zarządzaniu dużymi zespołami ludzkimi oraz kilkuletnim doświadczeniem zawodowym uzyskanym w zarządzaniu lub regulowaniu sfery mediów (o charakterze przynajmniej regionalnym w przypadku mediów krajowych i przynajmniej o znaczącym charakterze w danym regionie w przypadku mediów regionalnym).

Kolejnym stabilizatorem działania zarządu jest uregulowanie na poziomie ustawowym podstawowych zasad postępowania konkursowego, które ma zmierzać do powołania władz spółki. Będzie ono obejmować test kompetencji oraz publiczne

wysłuchanie z udziałem organizacji społecznych, reprezentantów samorządu, przedstawicieli rynku medialnego oraz środowisk naukowych. Wysłuchanie to powinno być udostępniane publiczności, a także być przeprowadzane wyłącznie z kandydatami, którzy przeszli wspomniany test kompetencji przygotowany na podstawie propozycji pytań zgłaszanych przez wszystkie zainteresowane podmioty.

Ostatnim rozwiązaniem stabilizującym pozycję i mającym gwarantować niezależność zarządów spółek publicznych jest – jak już wspomniano - wprowadzenie przez projektowaną ustawę wąsko ukształtowanych przesłanek odwołania zarządu spółki. Będą one wiązać odpowiedzialność zarządu wyłącznie z nieprawidłowym wykonywaniem zadań publicznych powierzonych spółce zarówno w sferze działalności programowej jak i formalnoprawnej.

Określenie takich przesłanek na poziomie ustawowym służy zapewnieniu formalnych gwarancji stabilizacji funkcjonowania zarządów publicznych spółek medialnych, które zostały zlikwidowane po 2015 r. Dodatkowo, odwołanie danego zarządu będzie wymagało zgody ze strony dwóch organów zaangażowanych w ten proces: KRRiT i rady powierniczej danej spółki. Ze względu na obligatoryjny charakter wąsko ukształtowanych przesłanek do odwołania zarządu procedura odwoławcza będzie inicjowana przez radę powierniczą i będzie wymagała decyzji KRRiT lub będzie inicjowana przez KRRiT i wówczas będzie wymagała pozytywnej opinii rady powierniczej. Procedura odwoławcza wymagać będzie pisemnego uzasadnienia zarówno wniosku, opinii rady powierniczej, jak i ostatecznej decyzji KRRiT. W przypadku, gdy zaistnienie przesłanki odwołania jest niewątpliwe, odpowiedzialność z tego tytułu będzie obciążać organ bezzasadnie odmawiający odwołania.

Przesłanki odwołania będą obejmować:

- negatywną ocenę sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta;
 - dwukrotną w trakcie kadencji negatywną ocenę jakości realizacji zadań publicznych przez spółkę;
 - nierealizowanie zaleceń lub programu naprawczego dotyczącego działalności programowej spółki;
 - działanie na szkodę spółki;
 - skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo, przestępstwo karno-skarbowe;
 - działanie wobec dziennikarza zmierzające do wywarcia nieuprawnionego wpływu na sposób prezentowania treści dziennikarskich stwierdzone przez komisję ds. etyki powołaną przy radzie powierniczej (patrz pkt 5 założeń);
- stwierdzenie wyrokiem sądu naruszenia Kodeksu Pracy polegającego w szczególności na mobbingu lub dyskryminacji pracowniczej.

W celu zapewnienia dostępu opinii publicznej do rzetelnych informacji na temat wewnętrznej aktywności zarządu, protokoły z jego posiedzeń powinny być jawne z wyjątkiem informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa.

3.2. Rady powiernicze

Projekt zakłada powołanie w każdej spółce mediów publicznych rad powierniczych, które mają służyć wprowadzeniu instrumentów realnej społecznej kontroli. Rady

powiernicze będą łączyć kompetencje obecnie istniejących odrębnie rad nadzorczych oraz rad programowych, które przez kilkanaście lat swego istnienia nie miały realnego wpływu na jakość oferty programowej mediów publicznych i sposób wykonywania powierzonych im zadań. Formułowane przez rady programowe oceny czy postulaty mogły być swobodnie odrzucane przez rady nadzorcze spółek medialnych. Ponadto uwypuklony w nazwie społecznych charakter tego organu nie znajduje odzwierciedlenia w jego składzie osobowym, który w 2/3 stanowią reprezentanci ugrupowań parlamentarnych.

Podstawowe kompetencje rady powierniczej – poza kwestią kreowania władz – będą polegały m.in. na opiniowaniu propozycji karty powinności i zmian, analizie bieżącej działalności programowej spółki i formułowaniu oczekiwań wobec zarządu w tym zakresie, wnioskowaniu w przedmiocie udzielenie absolutorium dla zarządu z wykonania zobowiązań programowych wynikających z kart powinności oraz zobowiązań o charakterze finansowym, nadzorowaniu stanu majątku spółki i dokonywanych przez nią inwestycji o charakterze strategicznym oraz dbałości o przestrzeganie w spółce standardów niezależności redakcyjnej.

Projektowane rady powiernicze w przypadku spółek mediów regionalnych winny składać się łącznie z 13-15 osób rekomendowanych przez działające na terenie danego regionu organizacje społeczne, izby gospodarcze, organizacje twórcze i branżowe oraz wyższe uczelnie. Organizacje uprawnione do zgłaszania kandydatów powinny legitymować się udokumentowanym dorobkiem, istnieć przynajmniej przez dłuższy czas (np. 5 lat) i prowadzić działalność w sferze mediów dla realizacji swoich celów statutowych. Kandydaci winni legitymować się odpowiednim wykształceniem (np. prawnicze, ekonomiczne, dziennikarskie, techniczne lub socjologiczne), a przynajmniej połowa z nich powinna mieć uprawnienia do zasiadania w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa (wynikające ze zdanego egzaminu w tym względzie, uzyskanego stopnia doktora określonych dyscyplin naukowych lub uprawnień zawodowych adwokata bądź radcy prawnego). W składzie rady powierniczej powinny zasiadać również pojedyncze osoby wskazane przez kluby radnych właściwego sejmiku wojewódzkiego, których łączna liczba nie może przekraczać 1/3 składu rady powierniczej. Osoby te powinny spełniać te same merytoryczne kryteria przewidziane wobec innych członków rady powierniczej. Skład będzie uzupełniał przedstawiciel ministra wykonującego nadzór właścicielski nad spółką (por. pkt 3.3 założeń). Choć wyboru członków rady powierniczej będzie dokonywać KRRiT, nie ma ona prawa zgłaszania własnych kandydatów. KRRiT będzie zobowiązana do przeprowadzenia otwartego postępowania konkursowego, w którym będą mogli uczestniczyć wyłącznie kandydaci, którzy potwierdzili swoją wiedzę merytoryczną potrzebną do zasiadania w radzie powierniczej uzyskując pozytywną ocenę w teście kompetencji kwalifikującym do udziału w konkursie. Z testu zwolnieni będą kandydaci na członków rady legitymujący się odpowiednimi, wskazanymi wyżej, uprawnieniami zawodowymi lub stopniami naukowymi. Podobnie jak w przypadku powołania członków KRRiT (por. pkt 1 założeń) i zarządów (por. pkt 3.1 założeń) elementem postępowania konkursowego będzie udostępniane publicznie

wysłuchanie, w którym będą mogli wziąć udział zainteresowani przedstawiciele strony społecznej; w czasie wysłuchania kandydaci będą odpowiadali także na ich pytania.

Członków rad powierniczych dotyczą także formalne gwarancje służące zapewnieniu stabilności pełnienia ich funkcji – kadencyjność (kadencje 4-letnie) i wąsko ukształtowane przesłanki ich odwołania. W przypadku osób delegowanych do udziału w pracach rady powierniczej przez podmioty zewnętrzne (np. przez sejmik wojewódzki lub ministra właściwego do spraw nadzoru właścicielskiego nad spółkami mediów publicznych) projekt ustawy pozwala na ich swobodną wymianę w trakcie kadencji. W przypadku pozostałych odwołanie będzie możliwe wyłącznie w wyniku uporczywego niewykonywania obowiązków, rezygnacji, powstania konfliktu interesów związanego z pełnieniem funkcji i inną aktywnością zawodową czy osobistą członka rady, skazania na przestępstwo karne lub karnoskarbowe popełnione z winy umyślnej oraz zaistnienia przesłanek, które w razie ujawnienia w toku postępowania konkursowego wykluczałyby możliwość kandydowania danej osoby (np. rozpoczęcie aktywności politycznej).

Tryb wyboru, kompetencje i przesłanki odwołania rady powierniczej TVP oraz Polskiego Radia będą identyczne jak w przypadku mediów regionalnych, z tym że krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów będzie obejmował wyłącznie organizacje o zasięgu ogólnopolskim. Rady powiernicze obu spółek przed przeprowadzeniem ich połączenia będą liczyły od 11 do 15 osób. Przy połączeniu TVP i Polskiego Radia utworzona zostanie rada powiernicza składająca się z 33 osób, jej skład uzupełniony zostanie bowiem o przedstawiciela każdej rady powierniczej 16 spółek mediów regionalnych. Spośród tak ukształtowanego składu rady zostaną wskazani jej członkowie wykonawczy (7 osób), odpowiadający za wykonywanie bieżących kompetencji przypisanych radzie. Cała rada będzie odpowiedzialna m.in. za najważniejsze procedury: wybór zarządu, przyjęcie i ocenę wykonania karty powinności i planów rocznych.

Tak ukształtowana rada zapewnia wpływ społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych oraz właściwy balans reprezentacji różnych regionów i stołeczności – głównej areny wydarzeń politycznych.

Organizatorem procedury powołania pierwszych rad powierniczych według projektowanych przepisów będzie działający przy KRRiT pełnomocnik, którego mandat do działania wygaśnie po zakończeniu postępowania konkursowego. (por. pkt 7 założeń). Przedstawiciele KRRiT będą prowadzili pierwsze posiedzenia nowo wybranych rad do momentu wyboru stałych przewodniczących.

W celu zapewnienia dostępu opinii publicznej do rzetelnych informacji na temat wewnętrznej aktywności rady powierniczej, protokoły z jego posiedzeń powinny być jawne z wyjątkiem informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa.

3.3. Wykonywanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami mediów publicznych

Zgodnie z projektem spółki publicznej radiofonii i telewizji pozostają jednoosobowymi spółkami akcyjnymi, w których jedynym właścicielem jest Skarb

Państwa. Wykonuje on swoje uprawnienia, w tym związane z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego (w oparciu o przepisy kodeksu spółek handlowych) – tak jak obecnie - za pośrednictwem ministra właściwego ds. kultury. Jednocześnie obowiązujące przepisy nie zapewniają udziału przedstawiciela ministra w radzie nadzorczej spółki, pozostawiając w tym względzie całkowitą swobodę jego powołania Radzie Mediów Narodowych. Utrudnia to w wielu wypadkach wykonywanie obowiązków nadzorczych. Projekt zakłada zapewnienie jednemu przedstawicielowi ministra udziału w posiedzeniach rady powierniczej z prawem zabierania głosu wyłącznie w sprawach związanych z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego, czyli dotyczących formalno-prawnych i finansowych aspektów działalności danej spółki. Przedstawiciel ministra powinien także uczestniczyć, ale wyłącznie jako obserwator (czyli bez prawa głosu) w pracach rad związanych z powoływaniem zarządu, oceną wykonywania przez zarząd działalności programowej oraz innymi sprawami bezpośrednio związanymi z taką działalnością.

W celu wzmocnienia nadzoru, w szczególności dla zapewnienia efektywności i gospodarności wydatkowania środków publicznych, minister ds. kultury w ramach wykonywanego nadzoru właścicielskiego zostanie zobowiązany do zlecenia corocznego i dokonywanego przez biegłego rewidenta audytu działalności sprawozdań finansowych każdej spółki pod kątem ich poprawności księgowej oraz efektywności dokonywanych wydatków. Negatywna ocena sprawozdania finansowego będzie prowadzić do pociągnięcia zarządu do odpowiedzialności (por. pkt 3.1 założeń).

4. Przekształcenia obecnej struktury mediów publicznych i jej docelowy kształt, w tym rozwiązania prawne służące intensyfikacji współpracy między różnymi spółkami mediów publicznych

Forma prawna spółki akcyjnej jest najlepiej dostosowana do rodzaju i skali działalności gospodarczej, którą mają wykonywać media publiczne na rynku medialnym. Jest ona także znana i akceptowana przez kontrahentów oferujących zakup praw autorskich i producenckich spółkom publicznej radiofonii i telewizji. Dla takich podmiotów dotychczasowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez media publiczne, w tym ponoszenia przez nie odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania oraz skutki ewentualnej niewypłacalności kupującego pozostają przejrzyste.

Jednocześnie prowadzenie działalności w formie spółki akcyjnej – wbrew obiegowej opinii podnoszonej kilkakrotnie w toku dyskusji o reformie mediów publicznych - nie oznacza, że celem takiej spółki jest wypracowanie zysku. Wręcz przeciwnie - zgodnie z postanowieniami Komunikatu Komisji Europejskiej o zasadach rozliczania pomocy publicznej i aktualnie obowiązującej ustawy o radiofonii i telewizji - wszelkie nadwyżki powstałe w danym okresie ze względu na to, że środki publiczne przewyższają koszty realizacji zadań publicznych, mogą być wyłącznie przekazane na realizację takich zadań w następnych okresach rozliczeniowych. Praktykowane obecnie przez niektóre spółki przekazywanie takich środków na kapitał zapasowy stanowi naruszenie obowiązujących przepisów.

Utrzymanie obowiązującej formy prawnej działania spółek publicznej radiofonii i telewizji – jak wskazano w pkt 3 założeń – nie oznacza jednocześnie pozostawienia bez zmian ich dotychczasowej organizacji wewnętrznej i zasad powoływania ich władz. W tym zakresie przepisy projektowanej ustawy będą stanowiły regulacje szczególne wobec kodeksu spółek handlowych. Odmienny – w stosunku do typowej spółki akcyjnej - pozostanie także cel istnienia spółek mediów publicznych, ich zadania i zasady odpowiedzialności władz spółek w przypadku nieprawidłowej realizacji tych zadań.

Projektowana ustawa wprowadza istotne zmiany strukturalne dotyczące spółek mediów publicznych:

- określa ramy prawne dla przygotowania i przeprowadzenia procesu połączenia TVP S.A i Polskiego Radia S.A.;
- włącza zasoby przypisane do terenowych ośrodków TVP S.A do mienia spółek regionalnej radiofonii, tworząc podmioty zdolne do prowadzenia działalności programowej na poziomie regionalnym w sposób odpowiadający potrzebom odbiorców nowoczesnych mediów;
- określa zasady współpracy między spółkami mediów publicznych;
- określa zasady prowadzenia wspólnego, w systemie rozproszonym, Portalu Mediów Publicznych;
- określa zasady powołania przez spółki komercyjnego przedsiębiorstwa produkującego treści na warunkach rynkowych.

Pierwszy z procesów związanych ze zmianą struktury mediów publicznych – połączenie TVP SA i Polskiego Radia - wymaga starannego przygotowania. Z punktu widzenia prawa handlowego połączenie dwóch spółek akcyjnych może być dokonane:

- przez przeniesienie całego majątku spółki (przejmowanej) na inną spółkę (przejmującą) za udziały lub akcje, które spółka przejmująca przyznaje wspólnikom spółki przejmowanej (łączenie się przez przejęcie) bądź
- przez zawiązanie spółki kapitałowej, na którą przechodzi majątek łączących się spółek za udziały lub akcje nowej spółki (łączenie się przez zawiązanie nowej spółki).

Projekt zakłada łączenie przez przejęcie, czyli przeniesienie majątku, w którym przejmującą spółką byłby podmiot zdecydowanie większy, czyli TVP SA. Łączenie przez przejęcie polega na tym, że majątek spółki przejmowanej przechodzi w drodze sukcesji uniwersalnej na spółkę przejmującą. W rezultacie powyższego, spółka przejmowana na skutek połączenia traci byt prawny (ulega rozwiązaniu bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, art. 493 § 1 kodeks spółek handlowych). Spółka przejmująca natomiast zachowuje swój byt prawny i organizacyjny. Z technicznego punktu widzenia połączenie następuje z dniem wpisania połączenia do rejestru właściwego według siedziby, odpowiednio spółki przejmującej. Wpis ten wywołuje skutek wykreślenia spółki przejmowanej. Spółka przejmująca wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki

przejmowanej. Na spółkę przejmującą przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej.

Projektowana ustawa określa poszczególne fazy połączenia w zakresie, w jakim zasadna jest modyfikacja modelu wynikająca z przepisów kodeksu spółek handlowych. Elementami tego procesu są: czynności przygotowawcze (menedżerskie) takie jak ustalenie planu połączenia, właścicielskie – podjęcie uchwał o połączeniu oraz rejestracyjne - zgłoszenie uchwał o połączeniu przez obie spółki do sądu rejestrowego oraz ich publikacja. W przypadku mediów publicznych możliwe jest pominięcie tych elementów standardowej procedury połączenia, które służą ochronie uprawnień wspólników łączących się spółek, dlatego że ich jedynym właścicielem jest Skarb Państwa. Do ewentualnego pokrzywdzenia wspólników nie może więc dojść. Modyfikacje procedury połączenia będą dotyczyły czynności, które służą ustaleniu prawidłowych zasad przydzielania akcji spółki poszczególnym wspólników.

Projektowana ustawa przewiduje, że za przygotowanie procesu połączenia obu spółek będzie odpowiadał pełnomocnik ds. przekształceń spółek publicznej radiofonii i telewizji, który będzie afiliowany przy Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji i przed Radą odpowiedzialny (por. pkt 7 założeń).

Do jego obowiązków będzie należało m.in.:

- przeprowadzenie audytu finansowego obu spółek (by ustalić ich aktualną sytuację finansową, w tym ocenić podstawowe aktywa i pasywa, łączące je powiązania osobowe i kapitałowe, stan istniejących umów handlowych i pracowniczych oraz toczących się postępowań) i audytu funkcjonalnego (by określić pożądaną strukturę organizacyjną po połączeniu);

- nadzorowanie procedury uzgadniania planu połączenia i czynności związanych z zarejestrowaniem nowej spółki;

- nadzorowanie przekształceń wewnętrznej struktury spółki po połączeniu, w porozumieniu z zarządem.

Celem drugiego procesu jest stworzenie podmiotów zdolnych do prowadzenia działalności programowej w regionach w sposób odpowiadający potrzebom odbiorców nowoczesnych mediów. Włączenie terenowych oddziałów TVP do spółek regionalnych w zamierzeniu projektodawcy ma zwiększyć potencjał programowy, techniczny i ekonomiczny spółek regionalnych. Pośrednio służy to wzmocnieniu samorządowej struktury Polski, zapewniając pełniejszą obecność mediów publicznych w społecznościach regionów. Z technicznego punktu widzenia włączenie ściśle określonych zasobów służących działalności terenowych oddziałów TVP S.A do mienia regionalnych spółek radio publicznego z perspektywy prawa handlowego oznacza wniesienie do tej spółki aportu, czyli wkładu niepieniężnego.

Przygotowanie nowej struktury będzie także powierzone pełnomocnikowi ds. przekształceń spółek publicznej radiofonii i telewizji afiliowanemu przy Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (por. pkt 7 założeń). Przed formalnym wniesieniem konkretnych

składników majątkowych zasadne jest także dokonanie rzetelnego audytu funkcjonalnego każdej regionalnej spółki. Chodzi o to, by ukształtować jej strukturę w sposób najlepiej wykorzystujący wniesione mienie, uniknąć dublowania stanowisk pracy i zoptymalizować koszty przyszłej działalności. Jednocześnie samo wniesienie składników majątkowych musi być poprzedzone ich dokładną inwentaryzacją i wiarygodną wyceną, także po to, by następnie prawidłowo, czyli zgodnie z wartością rynkową ująć te składniki w bilansie spółki. W przypadku spółki akcyjnej, a więc także w sytuacji przewidzianej w projektowanych przepisach, wyceny przedmiotu aportu obligatoryjnie dokonuje biegły rewident.

Formalny etap procesu włączenia składników majątkowych kończy udokumentowanie tego faktu w formie zależnej od rodzaju wnoszonego mienia (np. forma aktu notarialnego wobec nieruchomości, umowa pisemna w przypadku ruchomości, etc.). Projektowana ustawa opisuje podstawowe etapy tego procesu. Dokonywana zmiana nie może być ograniczona tylko do dokonania przesunięć składników majątkowych, ale ma także wiązać się z przeniesieniem pracowników zatrudnionych w terenowych oddziałach TVP S.A do radiowych spółek regionalnych. W konsekwencji zastosowanie w tym wypadku znajdą przepisy Kodeksu Pracy regulujące skutki przejścia części zakładu pracy na nowego pracodawcę.

Oczekuje się, że swobodnie ukształtowane przez spółki współdziałanie winno doprowadzić do obniżenia kosztów ich działalności, poprawy pozycji mediów regionalnych na rynku medialnym, ułatwienia prowadzenia negocjacji z kontrahentami (np. dostawcy usług technologicznych, organizacje zbiorowego zarządzania) oraz ułatwi współpracę programową i produkcyjną. Zakres takiego współdziałania winien być określany przez władze spółek regionalnych, a wykonywany przez strukturę, nad którą kontrolę mają poszczególne spółki.

W tym celu możliwe jest wykorzystanie doświadczeń istniejącej spółki Audytorium 17. Obecnie jest ona jedyną platformą współpracy spółek regionalnych - określa się jako „reprezentacja handlowa 17 Rozgłośni Regionalnych Polskiego Radia na rynku ogólnopolskim i ponadregionalnym w zakresie pozycjonowania i sprzedaży produktów radiowych.”²⁹ Z prawnego punktu widzenia Audytorium 17 jest spółką z.o.o., której udziałowcami – a więc podmiotami decydującymi o kierunku jej działalności - są poszczególne spółki regionalne. Zakres jej działania obejmuje więc sprzedaż czasu reklamowego, prowadzenie analiz rynku radiowego i produkcję spotów reklamowych.³⁰

Projektowana ustawa zachęci spółki do wdrożenia wspólnej strategii brandingowej służącej budowie trwałych, wielopłaszczyznowych relacji z odbiorcami, czy strategii zakupowej, wspólnego realizowania procesów księgowych i kadrowych

²⁹ <https://audytorium17.pl/pl/o-nas>, dostęp 18.09.2023.

³⁰ W 2022 roku spółka zleciła do emisji 142,8 tys. spotów (o 10,5 proc. mniej, niż w 2021 roku), obsłużyła 573 zlecenia kampanii reklamowych (o 4,2 proc. mniej) i ponad 200 reklamodawców. Koszty działalności operacyjnej Audytorium 17 udało się ograniczyć o 12,1 proc., do 8 mln zł. Zysk netto zmniejszył się o 62,4 proc. - z 287 tys. zł w 2021 roku do 108 tys. zł w 2022. Dane za: <https://www.press.pl/tresc/77450,w-2022-roku-przychody-audytorium-17-spadly-o-14-proc>, dostęp: 18.09.2023.

czy negocjowania umów typowych dla wszystkich, jak np. umowy licencyjne czy umowy umożliwiające korzystanie z technologii DAB+.

Bardzo istotnym i szczególnym procesem służącym uzyskaniu synergii między spółkami mediów publicznych jest utworzenie Portalu Mediów Publicznych. Winna to być wspólna przestrzeń służąca udostępnianiu audycji wytworzonych w celu rozpowszechniania w programach radiowych i telewizyjnych, ale również treści przeznaczonych wyłącznie do dystrybucji w przestrzeni cyfrowej. W tym jednym wypadku projekt ogranicza samodzielność spółek i nakłada obowiązek zawarcia przez porozumienia określającego zasady działania Portalu, jego finansowania, strategii rozwoju oraz udostępniania treści wytworzonych przez poszczególne spółki.

Spółki zachowują odrębność swoich marek w sieci, tak aby nie utracić kontaktu z regionalnym użytkownikiem online.

5. Pozycja prawna dziennikarzy i innych osób tworzących treści dla nowych mediów publicznych

Nadawcy publiczni różnią się od swoich państwowych odpowiedników tym, że realizują swoją misję w sposób niezależny i bez ingerencji jakichkolwiek władz zewnętrznych, w szczególności władz państwowych. Zasada, że nadawcy publiczni są niezależni, a tym samym odpowiedzialni przed społeczeństwem za sposób, w jaki wykonują swoją misję ma kluczowe znaczenie dla pełnej realizacji misji, zwłaszcza w sferze informacji. Niezależność redakcyjna idzie w parze z autonomią instytucjonalną nadawców publicznych.³¹

Niezależność redakcyjna musi być chroniona nie tylko w relacjach zewnętrznych dziennikarzy, ale również wewnątrz samych mediów. Zgodnie z postanowieniami Europejskiego Aktu o Wolności Mediów³² projektowana ustawa wprowadza zakaz wydawania przez władze mediów publicznych poleceń dotyczących treści prezentowanych w ramach usługi medialnej.

Ważnym elementem niezależności jest także takie ukształtowanie funkcjonowania redakcji, aby zapewniały one dostateczną autonomię dziennikarzom, pozwalającą na uniezależnienie się ich od interesów właścicieli. Taki model redakcji wymaga jednak odpowiedniej polityki kadrowej. Wydawcy głównych kanałów przekazu (programów i serwisów internetowych), w szczególności ci, którzy odpowiadają za informacje i publicystkę powinni mieć znaczący staż dziennikarski (min. 10 lat) oraz nieskazitelną opinię nt. swojej dotychczasowej działalności.³³

³¹ Rekomendacje Rady Europy No. R (96) 10 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON THE GUARANTEE OF THE INDEPENDENCE OF PUBLIC SERVICE BROADCASTING.

³² Art. 6 pkt 2 lit a) Europejskiego Aktu o Wolności Mediów.

³³ Np. opinię Rady Etyki Mediów lub innych organizacji samorządu dziennikarskiego.

Po negatywnych doświadczeniach ostatnich lat związanych z bezpośrednim wpływem zarządów spółek mediów publicznych na politykę redakcyjną, konieczne jest wzmocnienie roli dziennikarza i redaktora naczelnego do samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie tworzenia treści. Nie uchyla to odpowiedzialności spółki mediów publicznej, czyli wydawcy za przestrzeganie prawa prasowego i ustawy o radiofonii i telewizji. Zagwarantowanie niezależności redakcyjnej ma służyć ochronie wolności słowa oraz prawa odbiorców do rzetelnej informacji. Niezależność ta nie uchyla kompetencji i odpowiedzialności redaktora naczelnego za planowanie i prezentowanie treści. Ustawa zobowiąże spółki medialnego do precyzyjnego określenia np. w statutach czy regulaminie organizacyjnym właściwego zakresu kompetencji i odpowiedzialności w pracy programowej spółek, czyli zdefiniowania ról wydawcy, redaktora naczelnego (osobnego dla każdej usługi medialnej) i redaktora odpowiedzialnego (czyli dziennikarza tworzącego konkretne treści). Obowiązek jasnego zdefiniowania tych ról wynika z Europejskiego Aktu o Wolności Mediów.

Uregulowanie kwestii związanych z wykonywaniem funkcji wydawcy, redaktora naczelnego, redaktora odpowiedzialnego i dziennikarza mediów publicznych wymaga stworzenia kodeksu deontologicznego oraz systemu oceny praktyki jego stosowania, a także systemu sankcji w przypadku jego naruszeń. Kodeks taki powinien być częścią stosunku pracy, a odpowiedzialność za przestrzeganie ustalonych w nim zasad będzie spoczywać na zarządach poszczególnych spółek. Rozwiązanie takie jest niezbędnym elementem systemu, w którym osoby zarządzające mediami publicznymi ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za realizację zadań publicznych przez daną spółkę. (por. pkt 2 i 3.1 założeń). Dlatego też kodeks etyki wydawcy i dziennikarza mediów publicznych powinien stanowić załącznik do przyjmowanych kart powinności. Oprócz określenia ram etycznych i zasad pracy, kodeks będzie stanowił realną gwarancję ochrony niezależności dziennikarskiej. Nikt i w żaden sposób nie może być pociągnięty do odpowiedzialności pracowniczej za działanie mieszczące się w ramach standardów określonych przez kodeks.

Przedmiotem kodeksu powinno być określenie podstawowych wymagań, które dotyczą przede wszystkim tworzenia i realizacji treści informacyjnych i publicystycznych. Kodeks powinien odnosić się do takich wartości jak wolność słowa i dążenie do prawdy oraz zawierać zasady konieczne przy tworzeniu rzetelnej i dokładnej relacji oraz wyważonego i obiektywnego komentarza, takie jak bezstronny sposób prezentacji tematu, uwzględnienie różnorodności opinii i wątków, zachowanie prywatności, unikanie obrażania grup i osób, ochronę grup słabszych społecznie.

W kodeksie należy ustalić, na czym ma polegać kontrolna rola mediów w ujawnianiu przestępstw lub zachowań antyspołecznych i antydemokratycznych, korupcji, niesprawiedliwości czy istotnej niekompetencji godzącej w dobro publiczne. W Kodeksie należy wskazać, jak zachować równowagę i bezstronność w prezentowaniu partii politycznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców czy organizacji pozarządowych. W Kodeksie należy się także odnieść do kwestii roli mediów publicznych w okresach poprzedzających i w czasie trwania kampanii wyborczych, ze szczególnym uwzględnieniem odróżniania relacji z działaniami władz

publicznych od przekazów związanych z prezentowaniem programów wyborczych i kandydatów partii rządzących. Ważne jest również ustalenie w Kodeksie, że zadaniem dziennikarza i wydawcy mediów publicznych w tym czasie jest jak najbardziej wnikliwe i profesjonalne prezentowanie programów wyborczych poszczególnych komitetów. Media publiczne w tym zakresie powinny dopuścić do głosu ekspertów, którzy mogliby przedstawić swoje opinie na temat skutków wdrożenia konkretnych planów i propozycji. Kodeks powinien także odnosić się do sposobu relacjonowania procesów sądowych i sytuacji osób oskarżonych. Projekt zakłada, że KRRiT określi w drodze rozporządzenia wytyczne określające precyzyjnie zakres kwestii wymagających regulacji w kodeksie bez przesądzenia o konkretnych rozwiązaniach.

Samo przygotowanie kodeksu etyki wydawcy i dziennikarza mediów publicznych, a następnie nadzór nad jego stosowaniem wymaga aktywności stron odpowiedzialnych za jakość tych mediów: przede wszystkim samych wydawców i dziennikarzy, zarządów spółek i rad powierniczych oraz KRRiT. Projekt ustawy przewiduje przygotowanie kodeksów etycznych w drodze współregulacji przedstawicieli spółek i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Przewiduje się, że w skład komisji kodyfikującej wejdzie przedstawiciel każdej ze spółek, natomiast KRRiT zapewni obecność w niej właściwych ekspertów.

Po przygotowaniu kodeksu wejdzie on w życie na podstawie porozumienia między KRRiT a radami powierniczymi każdej ze spółek. Ustawa określi czas niezbędny do opracowania kodeksu (por. pkt 7 założeń).

Pracownicy mediów publicznych przystąpią do stosowania kodeksu w drodze pisemnego oświadczenia, jego naruszenie będzie mogło skutkować odpowiedzialnością pracowniczą. W procedurze rozpoznawania przypadku naruszenia kodeksu etycznego obligatoryjne będzie zasięgnięcie opinii stałej komisji działającej przy radzie powierniczej. Ustawa będzie nakładać na zarządy spółek mediów publicznych obowiązek wspierania swoich pracowników w stosowaniu kodeksu, umożliwiając im możliwość konsultacji z ekspertami, weryfikację informacji, analizę źródeł i dowodów. Zarząd winien zadbać również o to, by producenci zewnętrzni przestrzegali zasad kodeksu przy produkcjach wykonywanych na zlecenie spółki.

Komisja przy radzie powierniczej odpowiedzialna za opracowanie i stosowanie kodeksu powinna również rozpatrywać, w trybie doraźnym, skargi wydawców i dziennikarzy w przypadkach, gdy są oni poddawani naciskom ze strony władz spółki w postaci zakazu publikacji treści lub nakazu ich zmiany w stosunku do pierwotnej wersji. Tym samym komisja staje się odpowiednim gremium stojącym na straży niezależności dziennikarskiej. Każda spółka mediów publicznych zapewni także możliwość składania skarg na złamanie zasad kodeksu wszystkim odbiorcom za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Rolą wskazanych członków rady powierniczej współdziałających z wskazanymi przez załogę przedstawicielami danej spółki jest rozpatrywanie takich skarg w terminie określonym w ustawie. Pozytywne rozpoznanie skargi wobec spółki winno skutkować skierowaniem zaleceń do zarządu

spółki w celu usunięcia skutków naruszenia, a wobec pracownika może skutkować sankcjami pracowniczymi uzależnionymi od wagi danego naruszenia. W przypadku negatywnego rozstrzygnięcia danej skargi projektowana ustawa zapewnia zainteresowanemu możliwość wniesienia odwołania do KRRiT. Odwołanie powinno być także możliwe, gdy skarga została rozpoznana pozytywnie, a skarżący nie zgadza się ze sposobem załatwienia danej sprawy przez komisję. Zarząd będzie miał obowiązek publikować informacje na temat toczących się postępowań skargowych oraz podjętych rozstrzygnięć. Liczba toczących się postępowań, stwierdzone naruszenia, ich wpływ na wizerunek i pozycję danej spółki, a także sposoby reakcji zarządu na stwierdzone naruszenia, są jednym z elementów branych pod uwagę przy ocenie jakości realizacji zadań publicznych przez daną spółkę (por pkt 2 założeń).

6. System finansowania mediów publicznych

6.1 Aktualnie obowiązujący stan prawny i jego skutki faktyczne

Od kilku lat faktyczny ciężar finansowania działalności mediów publicznych ponosi budżet państwa. Środki budżetowe, przekazywane na podstawie decyzji podejmowanej corocznie przez parlament przy okazji uchwalania ustawy budżetowej lub jej nowelizacji, zastępują przychody, których nie przynoszą opłaty abonamentowe. Pozostawiając na uboczu kwestię marnotrawienia części tych przychodów na działalność nie mającą wiele wspólnego z realizacją rzeczywistej misji publicznej, warto podkreślić, że taki sposób ich finansowania nie spełnia podstawowych standardów europejskich.³⁴ Przyczynia się do bezpośredniego uzależnienia działalności mediów publicznych od aktualnie rządzącej większości parlamentarnej. Ponadto nie pozwala na planowanie działalności i rozwoju spółek medialnych w perspektywie wykraczającej poza horyzont najbliższego roku.

W poprzednim okresie, gdy działalność mediów publicznych była poważnie niedofinansowana, brak odpowiednich środków finansowych na jej prowadzenie sprawiał z kolei, że oferta programowa mediów publicznych w znacznej części była skierowana na rywalizację z nadawcami komercyjnymi na rynku reklamowym. Odbywało się to kosztem jakości programu i właściwej realizacji zadań oczekiwanych od mediów publicznych. Zapewnienie im odpowiedniego systemu finansowania jest sposobem zabezpieczenia niezależności działalności programowej od sfery bieżącej polityki oraz daje szansę podniesienia jakości oferty dzięki stopniowej i częściowej rezygnacji z aktywności spółek publicznej radiofonii i telewizji na rynku reklamowym.

Na znaczenie odpowiedniego finansowania zadań realizowanych przez media publiczne przynajmniej dwukrotnie wskazywał też Trybunał Konstytucyjny. W wyroku

³⁴ Art. 5 ust. 3 projektu Europejskiego Aktu o Wolności Mediów „Państwa członkowskie zapewniają, aby dostawcy usług medialnych realizujący misję publiczną dysponowali odpowiednimi i stabilnymi zasobami finansowymi na potrzeby realizacji powierzonej im misji publicznej. Takie zasoby muszą gwarantować niezależność redakcyjną.”

z dnia 9 września 2004 r.³⁵ TK wskazał, iż bez finansowego wsparcia publicznego realizowanie zadań, które składają się na misję publiczną, nie byłoby możliwe. Stanowi to obowiązek państwa. Podobnie - w wyroku z dnia 4 listopada 2009 r.³⁶ - TK stwierdził, że realizacja misji publicznej przez media publiczne jest niemożliwa bez zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych pochodzących ze środków publicznych, choć to do ustawodawcy należy wybór formy finansowania, jego wysokości i szczegółowych zasad.

Aktualnie równoległe do faktycznie wykorzystywanych źródeł przychodów mediów publicznych cały czas od 2005 r. obowiązuje w Polsce ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1204 ze zm., dalej jako: ustawa o opłatach abonamentowych), na podstawie której pobierane są opłaty abonamentowe. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że stanowią one specyficzną daninę publiczną, czyli świadczenie o charakterze przymusowy i bezzwrotnym. Specyfika tej daniny polega na przeznaczeniu zebranych za jej pośrednictwem środków na szczególny cel - realizację konstytucyjnych zadań państwa w zakresie finansowania misji publicznej mediów oraz na jej pozabudżetowym charakterze, czyli poborze i podziale środków poza procedurami przewidzianymi dla typowych przychodów zasilających budżet państwa. Ustawa o opłatach abonamentowych łączy je z używaniem odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, przy domniemaniu, że osoba posiadająca odbiornik w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programów używa tego odbiornika (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy). Wpływy z opłat przekazywane są Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, z przeznaczeniem na realizację misji publicznej przez nadawców publicznych (art. 6 ust. 2 i art. 8 ustawy) i przez Radę dystrybuowane do spółek publicznej telewizji i radiofonii. KRRiT jest też właściwa do umarzania i rozkładania na raty zaległości z tytułu opłat abonamentowych w szczególnych sytuacjach ze względów społecznych lub losowych (art. 10 ustawy).

Jednym z głównych powodów dysfunkcjonalności istniejącego systemu jest niedopełnianie przez obywateli obowiązku rejestracji odbiorników. Jednocześnie brakuje realnych środków kontroli, która pozwalałaby ustalić, że mieszkańcy danego lokalu mieszkalnym posiadają odbiornik. Nie ma też sankcji za niezarejestrowanie posiadanego odbiornika.³⁷ W konsekwencji płacą wyłącznie ci obywatele, którzy dopełnią obowiązku rejestracji albo zapomną się wyrejestrować.

Do zmniejszenia wysokości kwot pozyskiwanych z opłat abonamentowych przyczynia się także mylenie przez zobowiązanych wynagrodzenia za korzystanie z usług dostawców telewizji płatnej, które ma charakter prywatnoprawny, z publicznoprawnymi opłatami abonamentowymi, lub wręcz mylne przekonanie, że uiszczanie wynagrodzenia dostawcom konsumuje obowiązek wnoszenia opłat abonamentowych. Nieefektywność obowiązujących w Polsce rozwiązań w głębszym

³⁵ Wyrok TK z 9 września 2004 r., K 2/03.

³⁶ Wyrok TK z 4 listopada 2009 r., Kp 1/08.

³⁷ Art. 5 ust. 3 ustawy stanowiący o możliwości nałożenia opłaty karnej w wysokości trzydziestokrotności opłaty abonamentowej jest skuteczny tylko w przypadku przedsiębiorców, pracownicy Poczty Polskiej S.A. nie są uprawnieni do kontroli odbiorników w mieszkaniach prywatnych.

wymiarze wynika z ich archaiczności: obecnie nie potrzebny jest odbiornik telewizyjny czy radiowy, żeby korzystać z usług medialnych. System jest więc wrażliwy na zmiany technologiczne i ewolucję sposobów konsumowania treści audiowizualnych przez ich odbiorców. Dodatkowo sytuacji w tym obszarze nie poprawia szeroki katalog zwolnień od opłat (spośród zarejestrowanych gospodarstw domowych aż 43,22% jest zwolnionych od tego obowiązku), a także wysokie koszty obsługi istniejących rozwiązań.³⁸

Prawodawcy kilkunastu państw europejskich zauważyli to już ponad 10 lat temu, zmieniając zasady finansowania mediów publicznych.³⁹ Kilka lat temu szacowano, że gospodarstw domowych regularnie uiszczających opłaty abonamentowe w Polsce (po odjęciu wpłat zaległych i należności uzyskanych w drodze egzekucji) jest około 13%. Opłaty abonamentowe od odbiorników używanych poza gospodarstwami domowymi (przedsiębiorcy i instytucje) wnosi ok. 12% podmiotów. W rezultacie Polska ma największą wśród krajów europejskich lukę w poborze opłat; w innych państwach szara strefa wynosi zwykle nie więcej niż kilka procent.

Mając na względzie wszystkie przywołane powyżej argumenty jako punkt wyjścia do stworzenia efektywnego systemu finansowania zadań realizowanych przez media publiczne, projekt zakłada uchylenie obowiązku uiszczania opłat abonamentowych, czyli z formalnego punktu widzenia uchylenie ustawy o opłatach abonamentowych. W obecnej chwili stanowią one wyjątkowość wobec tych obywateli, którzy nie wykorzystali luk w systemie umożliwiających wyrejestrowanie odbiornika i nieponoszenie w praktyce odpowiedzialności z tego tytułu. Dotyczy to w szczególności ludzi starszych i mniej zaradnych życiowo.

6.2. Określenie poziomu finansowania mediów publicznych

Reforma finansowania mediów publicznych winna uwzględniać trzy aspekty zapewniające ich niezależność finansową:

- współmierność środków przeznaczonych na realizację zadań;
- stabilność, a więc przewidywalność środków w okresie obowiązywania karty powinności, co zapewni spółkom możliwość realizacji strategii założonej w karcie;
- indeksację środków w relacji do poziomu inflacji.

³⁸ Chodzi m.in. o wysoka prawną Poczty Polskiej S.A. jako operatora abonamentu oraz wysokie koszty operacyjne systemu komunikacji z zobowiązanymi w sytuacji, gdy w obsługę sprawy jednego obywatela może być zaangażowanych kilka podmiotów: administracja rządowa (Ministerstwo Cyfryzacji), niezależny od administracji konstytucyjny organ odpowiedzialny za radiofonię i telewizję (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), podmiot prawa prywatnego (Poczta Polska S.A. po komercjalizacji) jako operator systemu oraz organy skarbowe przy egzekwowaniu zaległych należności.

³⁹Przykładowo, od 1 stycznia 2013 r. nowy system abonamentowy obowiązuje w Niemczech, opłata jest ponoszona przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorców, niezależnie od posiadania przez nich odbiornika. W Finlandii natomiast wprowadzono specjalny podatek audiowizualny.

Kwestię przeznaczenia ewentualnych nadwyżek środków publicznych regulują już obowiązujące przepisy uchwalone w celu wdrożenia Komunikatu KE o pomocy publicznej. Projekt zakłada określenie poziomu finansowania mediów publicznych, które powinno być dokonane przez ich powiązanie z parametrami wykorzystywanymi w tym celu w innych państwach europejskich oraz korygowanie go o aktualny wskaźnik inflacji. Takie rozwiązanie oznacza także, że w przyszłości w przypadku niezapewnienia określonego z góry poziomu finansowania w drodze wpływów pochodzących ze składki audiowizualnej możliwe jest dopełnienie niezyskanej części środków bezpośrednio z odpisu z budżetu państwa.

Określenie poziomu finansowania spółek publicznej radiofonii i telewizji winno być dokonane w oparciu o wybrane wskaźniki jak na przykład:

- średnia relacja sumy środków przekazanych na finansowanie mediów publicznych do wartości PKB (w krajach UE wskaźnik ten mieścił się między 0,1-0,3 %);
- średnia relacja sumy środków przekazanych na finansowanie mediów publicznych w stosunku do sumy wydatków na podstawowe obszary usług publicznych (tzw. koszyk świadczeń publicznych – zdrowie, obrona, bezpieczeństwo, edukacja, kultura, ubezpieczenia społeczne);
- średnia relacja sumy środków przekazanych na finansowanie mediów publicznych do sumy nakładów publicznych na edukację i kulturę.

Korekty poziomu finansowania mediów publicznych w przyszłości powinny być dokonywana przez zmianę stosownych przepisów. W tym wypadku elementem brany pod uwagę powinien być także przegląd wykorzystania środków w okresie obowiązywania kart powinności mediów publicznych. W tym zakresie procedura przyjmowania karty powinności w projektowanej ustawie zostanie uzupełniona w stosunku do przepisów obecnie obowiązujących.

6.3. Nowy system finansowania mediów publicznych

Projektowana ustawa zakłada dwustopniowy model dochodzenia do optymalnego modelu finansowania zadań wykonywanych przez media publiczne. W pierwszym okresie środki powinny pochodzić bezpośrednio z budżetu państwa, a w drugim etapie z powszechnej składki audiowizualnej. W ocenie projektodawcy wprowadzenie systemu obciążającego, nawet w niewielkim stopniu, obywateli określonym ciężarem fiskalnym, powinno być powiązane z toczącym się równolegle procesem poprawy jakości oferty programowej mediów publicznych. Docelowy system finansowania mediów publicznych zostanie uruchomiony w roku kalendarzowym następującym po zakończeniu procesu przekształceń własnościowych dotyczących mediów publicznych

W przypadku, gdyby środki uzyskane z poboru składki okazywały się niższe niż wynikające z pożądanego poziomu finansowania mediów publicznych, który ustalony

byłby w sposób wskazany w pkt 6.2 założeń, projektowana ustawa zakłada możliwość uzupełnienia środków przez transfery dokonywane bezpośrednio z budżetu państwa. Tak elastyczny mechanizm pozwala ograniczyć ryzyko związane z wprowadzeniem nowej składki.

6.3.1. Finansowanie zadań mediów publicznych w oparciu o odpis dokonywany z budżetu państwa

Wprowadzenie tego systemu finansowania mediów publicznych jest od strony konstrukcyjnej najprostsze, ale niesie on za sobą ryzyko uzależnienia mediów publicznych od bieżących decyzji parlamentu, które są podejmowane w toku uchwalania ustawy budżetowej.

Projekt nie zakłada więc po prostu, że decyzja taka będzie przez parlament podejmowana corocznie z pełną swobodą. Zabezpieczając się przed taką ewentualnością, projektowane przepisy wskazują wprost, że część środków budżetowych w wartości odpowiadającej pożądanemu poziomowi finansowania mediów publicznych ustalonemu przez KRRiT (por. pkt 6.2 założeń) jest stałą pozycją każdej ustawy budżetowej jako sztywny wydatek publiczny.⁴⁰ Ustawa powinna zawierać zobowiązanie ministra finansów do corocznego przekazywania na rachunek KRRiT określonej sumy środków publicznych z wyraźnym na poziomie ustawy jej przeznaczeniem na realizację zadań publicznych zgodnych z przyjętymi dla nadawców kartami powinności (por. pkt 2 założeń).

6.3.2 Założenia systemu poboru składki audiowizualnej

Głównym założeniem docelowego systemu finansowania mediów publicznych jest zmniejszenie obciążeń nakładanych na gospodarstwa domowe oraz inne podmioty zobowiązane do uiszczania opłat, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego rozłożenia oraz skutecznej egzekucji obniżonych opłat. Koresponduje to z argumentacją zaprezentowaną w wyroku z dnia 16 marca 2010 r., w którym TK stwierdził, że wpływy abonamentowe stanowią część finansów publicznych, ich stan jest wartością podlegającą ochronie konstytucyjnej, zasadniczy na niego wpływ ma wywiązywanie się ogółu zobowiązanych do ponoszenia ciężarów publicznych. Poza dostosowaniem przyjętej konstrukcji finansowania zadań mediów publicznych do wymagań określonych przez TK, istotne jest także ich skorelowanie z zasadami prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej, które zostaną przeniesione z obecnie obowiązujących przepisów do projektowanej ustawy.

W projektowanej ustawie proponuje się nałożenie opłaty nie na gospodarstwo domowe jak dotychczas, ale na osiągniętego przychód podatnika – w zależności od

⁴⁰ Wydatki sztywne budżetu państwa są tą częścią wydatków publicznych, do których ponoszenia państwo jest zobowiązane na podstawie przepisów prawa krajowego bądź międzynarodowego, umów lub wyroków sądowych. Przykładem takich wydatków są składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pokrywane z budżetu państwa, na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich, świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego wypłacane z budżetu państwa, wypłatę premii gwarancyjnych etc.

jego statusu prawnego: zobowiązanego do płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w przypadku osób fizycznych, w przypadku rolników – ubezpieczonego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), a w przypadku osób prawnych – płacących podatek dochodowy od osób prawnych (CIT).⁴¹ Dodatkowo zobowiązanymi do uiszczania składki audiowizualnej będą także podatnicy: zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne; podatku tonażowego i okrętowego, z wyjątkiem przedsiębiorcy zagranicznego. Do uiszczania składki audiowizualnej zobowiązane byłyby również wybrane jednostki sektora finansów publicznych. Składka audiowizualna opłacana byłaby, co do zasady, miesięcznie, z wyjątkami osób fizycznych o nieregularnych dochodach (np. przedsiębiorców, którzy mogliby uiszczać składkę za dłuższy okres) lub ubezpieczonych w KRUS (którzy uiszczaliby składkę wraz z kwartalną składką na ubezpieczenie społeczne).

U podstaw wyboru systemu, w którym zobowiązanym do uiszczania składki audiowizualnej jest każdy, kto osiąga dochód, leży założenie, że media publiczne realizują na rzecz społeczeństwa określone zadania związane z zapewnianiem jego członkom dostępu do wysokiej jakości treści audiowizualnych (por. pkt 2 założeń). System opłat przeznaczanych na ten cel w Polsce i w innych państwach europejskich nie ma charakteru ekwiwalentnego, czyli nie jest związany z tym, czy i w jakim stopniu konkretny zobowiązany korzysta z usług oferowanych przez media publiczne. Opłaty służą zapewnieniu powszechnego charakteru usług mediów publicznych i realizacji prawa do informacji, dostępu do dóbr kultury czy uczestnictwa w debacie społecznej. Zgodnie z ich publicznoprawną naturą opłaty abonamentowe nie są wynagrodzeniem za świadczenie odpłatnej usługi, za odbiór poszczególnych programów, tylko wkładem w finansowanie usług publicznych.

System zakłada wprowadzenie jednolitej stawki opłaty dla wszystkich osób fizycznych i wykorzystuje istniejący obecnie system składania deklaracji przez podatników podatku dochodowego, zarówno dla osób fizycznych (PIT) jak i prawnych (CIT). Obowiązek uiszczania składki ustalany byłby przy pomocy istniejących już rejestrów publicznych (rejestru podatników prowadzonego przez Ministerstwo Finansów i KRUS w wypadku rolników), dzięki czemu nie wymagałby żadnych dodatkowych czynności rejestracyjnych po stronie obywateli, w tym także jakichkolwiek dodatkowych czynności związanych z aktualizacją danych zawartych w rejestrze. Byłoby one po prostu dostosowane do aktualnego stanu faktycznego automatycznie w wyniku aktualizacji danych w rejestrach MF i KRUS. Tym samym, całość kompetencji związanych z poborem, odprowadzeniem opłaty na wyodrębniony rachunek KRRiT, a także wszczynaniem i prowadzeniem postępowania egzekucyjnego pozostawałoby we właściwości aparatu skarbowego, nadzorowanego przez Ministra Finansów. Wyeliminowałoby to problem rozproszenia kompetencji i

⁴¹ Dodatkowo zobowiązanymi do uiszczania składki audiowizualnej będą także podatnicy: zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne oraz podatku tonażowego i okrętowego, z wyjątkiem przedsiębiorcy zagranicznego.

angażowania w pobór opłaty podmiotu prawa prywatnego oraz kilku organów administracji publicznej.

6.3.3 Wysokość składki audiowizualnej

Punktem wyjścia przy określeniu wysokości składki audiowizualnej dla poszczególnych kategorii zobowiązanych jest ustalenie optymalnego poziomu finansowania zadań realizowanych przez media publiczne zgodnie z pkt 6.2 założeń. Próby określenia wysokości składki były podejmowane w przeszłości na przykład przy założeniu, że suma środków uzyskanych ze składki powinna odpowiadać wysokości wpływów uzyskanych z opłat abonamentowych, gdyby były one uiszczane w pełnej wysokości przez wszystkich zobowiązanych, w tym osoby ustawowo zwolnione. Przy dokonywanych wówczas symulacjach roczne wpływy oszacowano na około 3,5 mld złotych. Pozwoliło to w dalszej kolejności na oszacowanie wysokości rocznej składki audiowizualnej na około 100 złotych rocznie, czyli około 8,30 złotych miesięcznie płatne przez każdego podatnika. Tego rodzaju kalkulacja oznacza, że przeciętne gospodarstwo domowe składające się z dwóch osób płacących podatek dochodowy ponosiłoby niższe obciążenia niż obecnie wynikające z opłaty abonamentowej, czyli 27,30 zł na jedno gospodarstwo domowe. Dodatkowym źródłem wpływów finansowych byłyby składki ponoszone przez osoby prawne - przedsiębiorców, którzy płacą podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) oraz organizacji pozarządowych (fundacji i stowarzyszeń) będące podatnikami podatku CIT. Kwota stanowiąca ustaloną wielokrotność składki audiowizualnej powinna być ustalona na zdecydowanie wyższym poziomie w przypadku przedsiębiorców niż organizacji trzeciego sektora (np. dwudziestokrotność opłaty, którą ponoszą osoby fizyczne w zestawieniu z pięciokrotnością opłaty).

Wysokość składki audiowizualnej będzie waloryzowana w każdym roku o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, ustalonym w ustawie budżetowej. W sytuacji, w której wskaźnik w stosunku do roku poprzedniego nie ulegnie zmianie bądź będzie ujemny, wysokość składki nie ulega zmianie. KRRiT – podobnie jak obecnie - do dnia 31 maja każdego roku ogłaszałaby w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” kwotę składki na następny rok kalendarzowy.

6.3.4 Zobowiązani do zapłaty składki audiowizualnej i ich szczegółowe obowiązki

Nowy sposób definiowania składki audiowizualnej i rezygnacja z powiązania jej z posiadaniem odbiornika w gospodarstwie domowym powoduje konieczność określenia na nowo kręgu podmiotów zobowiązanych do jej uiszczania. Pobór składki audiowizualnej od każdej osoby wraz z podatkiem dochodowym spowoduje, że zagwarantowana zostanie faktyczna powszechność jej ponoszenia, a przez to jej miesięczna wysokość zostanie znacząco obniżona w stosunku do obecnie obowiązującej opłaty abonamentowej. Jednocześnie uzasadnione jest zwolnienie z obowiązku uiszczania opłat osób o dochodach na tyle niewielkich, że dodatkowa składka stanowiłaby dla nich znaczną dolegliwość. Nie budzi także wątpliwości

zwolnienie z obowiązku uiszczania opłaty osób z dysfunkcjami narządu wzroku bądź słuchu. Dodatkowo projektowana ustawa – o czym szerzej poniżej – będzie zawierała katalog zwolnień w nieco zmodyfikowanej formie w stosunku do ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych.

Przechodząc na bardziej techniczny poziom dotyczący poszczególnych rozwiązań projektowanej regulacji, należy wskazać, że w przypadku zbiegu tytułów do uiszczania składki od podatnika lub rolnika - dla uniknięcia powstania dwóch podstaw skutkujących obowiązkiem zapłaty składki - opłaca się wyłącznie składkę wraz z podatkiem dochodowym. Sposób i tryb poboru składki będzie się różnił dla poszczególnych grup zobowiązanych, musi bowiem być skorelowany z ich innymi obowiązkami w ramach systemu podatkowego, w szczególności uwzględniać dotychczasowy sposób rozliczania się podatnika.

Dwie największe grupy zobowiązanych obejmują:

1. podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za które podatek dochodowy pobiera i odprowadza płatnik. W ich przypadku składka będzie pobierana przez płatnika (pracodawca, organ emerytalno-rentowy) wraz z zaliczką na podatek dochodowy. W odniesieniu do tej grupy, zasadą jest pobór składki miesięcznie, po potrąceniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, wraz z zaliczką na podatek dochodowy. W sytuacji, w której dany podatnik jest związany umowami z większą liczbą płatników – będzie on zobowiązany do uiszczania jednej składki audiowizualnej za pośrednictwem jednego płatnika. W takiej sytuacji podatnik składa oświadczenie o uiszczaniu składki za pośrednictwem jednego płatnika. Płatnik nie będzie pobierał składki, jeżeli zobowiązany do jej uiszczenia złoży płatnikowi oświadczenie, według ustalonego wzoru, iż przysługuje mu zwolnienie od opłaty bądź składkę pobiera za niego inny płatnik. Oświadczenie to jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej i o wszelkich zmianach stanu faktycznego zobowiązany ma obowiązek poinformować płatnika bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie do końca miesiąca, w którym nastąpiła zmiana danych istotnych dla dokonywanych rozliczeń. Oświadczenie będzie składane odrębnie dla każdego roku kalendarzowego, w tym z wykorzystaniem systemów informatycznych przeznaczonych do obsługi systemu podatkowego.

2. podatników – osoby fizyczne zobowiązane do samodzielnego wpłacania w ciągu roku zaliczek na podatek (tj. podatników, którzy osiągają dochody z działów specjalnych produkcji rolnej oraz prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą). Ci podatnicy obliczają i wpłacają składkę audiowizualną samodzielnie, wraz z zaliczką na rachunek urzędu skarbowego właściwego dla wpłacania zaliczki na podatek dochodowy, w terminie płatności zaliczki. Wpłacie podlega kwota obliczona jako różnica pomiędzy składkami należnymi od początku roku a sumą wpłaconych składek. Przyjęte rozwiązania będą pozwalały na jednorazową zapłatę całej składki na dany rok, w przypadku wyboru takiej formy spełnienia tego obowiązku, kwota składki będzie mogła być zmniejszona.

Rozliczenia pozostałych podatników (osób fizycznych), którzy są mniej liczni, winny być także skorelowane z zasadami, na jakich aktualnie wykonują oni swoje zobowiązania podatkowe. Oznacza to, że szczególne grupy podatników osób fizycznych rozliczające się bez pośrednictwa płatników ze względu na źródło uzyskiwanych przychodów (np. ze stosunku pracy z zagranicy czy też emerytur i rent z zagranicy) będą samodzielnie rozliczały składkę audiowizualną. Podobnie jak podatnicy podlegający szczególnym formom opodatkowania dochodów osób fizycznych (ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, karta podatkowa, zryczałtowany podatek od osób duchownych, podatnicy podatku okrętowego), o ile w tym samym miesiącu nie uzyskali innych przychodów, od których składkę pobierałby płatnik.

Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) obowiązani będą samodzielnie wpłacać kwotę składki wraz z zaliczką na podatek dochodowy na rachunek urzędu właściwego urzędu skarbowego, w terminie płatności zaliczki. Zbliżone zasady dotyczyć będą także szczególnej grupy - podatników podatków tonażowego, z wyjątkiem przedsiębiorcy zagranicznego, którzy będą płacili składkę co miesiąc z wyjątkiem grudnia, gdy będą dokonywać zapłaty w terminie złożenia zeznania miesięcznego.

Z kolei zobowiązani - rolnicy i pracujący z nimi domownicy objęci ubezpieczeniem społecznym rolników - obowiązani będą samodzielnie wpłacić należną kwotę składki audiowizualnej wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w terminie płatności składki (raz na kwartał), ale wpłacie będzie podlegać kwota obliczona jako trzykrotność miesięcznej składki. Wreszcie zobowiązani - jednostki sektora finansów publicznych - będą samodzielnie obliczały i wpłacają składkę na rachunek KRRiT w terminie do piętnastego dnia każdego miesiąca.

6.3.5 Zwolnienia z obowiązku uiszczenia składki audiowizualnej

Obecnie obowiązująca ustawa o opłatach abonamentowych zawiera w art. 4 ust. 1 bardzo szeroki katalog zwolnień z opłat abonamentowych. Na mocy ustawy zwolnione są m.in: osoby, które ukończyły 75 rok życia; inwalidzi I grupy; osoby posiadające orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy; o znacznym stopniu niepełnosprawności; osoby niesłyszące i niewidome. Zwolnienie pewnych grup podmiotów z nowej opłaty jest jak najbardziej uzasadnione, ale w projektowanej ustawie proponuje się przyjęcie odmiennych kryteriów, od których zależy prawo do nabycia zwolnienia.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że nie budzi wątpliwości zwolnienie osób najstarszych, które ukończyły 75 rok życia. Ponadto, proponuje się dodatkowo zwolnienie dzieci i młodzieży do 26 roku, niezależnie od tego czy osoby te uzyskują przychód, czy też w dalszym ciągu się uczą. Wprowadzenie tego rodzaju zwolnienia jest uzasadnione nie tylko względami społecznymi, ale także wiąże się ze zmniejszeniem wysokości opłat nakładanych na gospodarstwa domowe. W sytuacji, w której w gospodarstwie domowym mieszkają cztery osoby osiągające przychód

(rodzice i pełnoletnie dzieci) może dojść do sytuacji, w której opłata jest pobierana od czterech osób, a zatem łączna wysokość składki w przeliczeniu na dane gospodarstwo będzie wyższa od obecnie obowiązującej miesięcznej stawki opłaty abonamentowej. Konieczne jest także wprowadzenie zwolnienia od składki audiowizualnej dla osób niewidomych, których ostrość wzroku nie przekracza 15%, a także dla osób niesłyszących, u których stwierdzono całkowitą głuchotę lub obustronne upośledzenie słuchu (mierzone na częstotliwości 2000 Hz o natężeniu 80 dB).

Dodatkowo – ze względu na powiązanie składki z systemem podatkowym i możliwość weryfikacji przesłanek uzasadniających zwolnienie przez organy aparatu skarbowego - proponuje się wprowadzenie kryterium kwotowego dla uzyskania zwolnienia od składki audiowizualnej. Dotyczyło by ono osób, których miesięczny dochód (niezależnie od jego źródła, czy jest to wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę czy różnego rodzaju świadczenia, renty, zasiłki) nie przekracza kwoty minimalnego wynagrodzenia, z wyjątkiem osób prowadzących działalność gospodarczą lub działów specjalnych produkcji rolnej. W ocenie projektodawcy, osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, ze względów socjalnych nie powinny być dodatkowo obciążane składką audiowizualną. Podobne społecznie uzasadnione zwolnienie powinno dotyczyć wspólnie rozliczającego się małżonka, który w roku podatkowym nie uzyskał przychodów ze źródeł, z których dochód jest opodatkowany lub osiągnął dochody w wysokości niepowodującej obowiązku uiszczenia podatku. W sytuacji, w której małżonkowie wybierają wspólne opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, małżonek ten figuruje w rejestrze PIT jako podatnik, a zatem osoba uzyskująca przychód, ale jest on podatnikiem tylko w sensie formalnym.

Ostatnią grupą obywateli, którzy winni być zwolnieni z obowiązku zapłaty składki są podatnicy uzyskujący przychody z tytułu jednorazowego świadczenia związane z wystąpieniem określonej sytuacji życiowej w przeważającej większości o charakterze socjalnym, o ile nie prowadzą działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej. Zwolnienie w tym wypadku – poza względami społecznymi – jest również uzasadnione spójnością systemu prawa. Skoro ustawodawca uznał za zasadne wyłączenie tego rodzaju przychodów z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, tym samym uzasadnione jest nieobciążanie ich składką audiowizualną.

Poza systemem zwolnień grupowych projekt zakłada możliwość uzyskiwania rozłożenia części należności na raty lub ich umorzenia na zasadach przewidzianych w przepisach Ordynacji podatkowej w przypadku zobowiązań podatkowych.

6.3.6 Inne procedury związane z poborem i rozliczeniem składki audiowizualnej

Wprowadzenie powszechnej składki audiowizualnej, która będzie co do zasady pobierana wraz z miesięcznymi zaliczkami na podatek dochodowy, pozwoli na wykorzystanie do poboru środków instytucji płatników oraz administracji skarbowej.

Z punktu widzenia ochrony interesów obywatela oznacza to, że dane osobowe będą przetwarzane wyłącznie przez podmioty, które dysponują nimi już w chwili

obecnej. Będą to wyłącznie płatnicy podatku oraz urzędy skarbowe, a same dane będą chronione tajemnicą skarbową. Takie rozwiązanie pozwoliłoby także na wyeliminowanie kolejnego formalnoprawnego problemu, czyli wydawania – jak ma to miejsce obecnie - decyzji administracyjnych w sprawie abonamentu przez podmiot zewnętrzny.

Z punktu widzenia efektywności systemu istotne także jest, że wszystkie czynności związane z poborem, egzekucją, a także rozkładaniem na raty i umarzaniem zaległości będą prowadzone przez urzędy skarbowe. Dane osób zobowiązanych zostałyby zaczerpnięte z istniejących już rejestrów, znajdujących się w dyspozycji Ministerstwa Finansów, a także danych KRUS w przypadku osób prowadzących działalność rolniczą. Identyfikacja osób zobowiązanych do uiszczania opłaty jako podatników wnoszących podatek dochodowy na podstawie ewidencji prowadzonej przez Ministerstwo Finansów jest rozwiązaniem najprostszym i generującym najmniejsze koszty. Zgodnie z Ordynacją podatkową minister finansów zapewnia funkcjonowanie portalu podatkowego i jest administratorem danych podatników, płatników, inkasentów, ich następców prawnych oraz osób trzecich korzystających z tego portalu. Jednocześnie warto podkreślić, że każda aktualizacja danych w portalu podatkowym oznacza także pełną adekwatność danych podmiotów, które są zobowiązane do uiszczenia składki audiowizualnej.

Przedstawiona propozycja przyczyni się w ten sposób do uproszczenia procedury kontroli uiszczania i egzekwowania składki audiowizualnej. Egzekucja należności będzie prowadzona, tak jak dotychczas, na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym), z tą różnicą, iż wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym będzie naczelnik urzędu skarbowego. W zakresie składki audiowizualnej, pobieranej od rolników i pracujących z nim domowników objętych ubezpieczeniem społecznym rolników uprawnienia wierzyciela proponuje się powierzyć Prezesowi KRUS, tak jak ma to miejsce w przypadku egzekucji zaległych składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

6.4. Mechanizm przeznaczania i rozliczania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań mediów publicznych

Projekt zakłada, że środki uzyskane bezpośrednio z budżetu państwa (pkt 7.3 wariant I) albo z powszechnej składki audiowizualnej (pkt 7.2. wariant II) zostają przekazane na rachunek KRRiT, która dokonuje ich podziału między poszczególne spółki mediów publicznych.

Jednak w odróżnieniu od obecnie obowiązujących przepisów, projektowana ustawa zakłada, że podstawą do takiego podziału i przekazania środków nie są corocznie przedstawiane i oceniane plany programowo-finansowe oraz sprawozdania z ich wykonania. Zgodnie z zebranymi od 2011 r. doświadczeniami ich przygotowanie, ocena i rozliczanie nie przekłada się w żaden sposób na jakość realizacji zadań przez media publiczne. Stała się po prostu biurokratycznym narzędziem do drobiazgowej oceny spełnienia wyłącznie formalnych kryteriów (np. udziału poszczególnych typów

audycji w programie). Taki sposób rozliczania realizacji zadań publicznych nie ma precedensu w państwach członkowskich UE. W konsekwencji projekt zakłada, że podstawą do przekazywania środków będą karty powinności określające sposób podziału środków na kolejne lata ich obowiązywania. W konsekwencji Przewodniczący KRRiT będzie przekazywał zaliczkowo środki na realizację zadań publicznych w sposób określony w karcie powinności co kwartał, w wysokości odpowiadającej ¼ środków przeznaczonych w danym roku na działalność programową danej spółki publicznej radiofonii i telewizji.

Określona w projekcie na poziomie 10 % część środków przeznaczonych na realizację zadań mediów publicznych będzie pozostawała w dyspozycji KRRiT z przeznaczeniem na działalność tzw. Funduszu Jakości. Z tych środków będą finansowane projekty realizowane przez nadawców komercyjnych, niezależnych producentów i twórców oraz organizacje społeczne. Tworzone audycje winny spełniać kryteria jakości tożsame z treściami tworzonymi przez spółki publicznej telewizji i radiofonii oraz służyć wypełnieniu tych samych zadań publicznych. W przypadku treści tworzonych przez niezależnych producentów i twórców oraz organizacje społeczne, spółki mediów publicznych będą miały obowiązek zapewnić ich odpowiednią dystrybucję.

KRRiT – zgodnie z projektem - dwukrotnie w roku będzie ogłaszał nabór wniosków na realizację tego rodzaju audycji i programów poświęconych danej tematyce albo mieszczących się w ramach danego gatunku twórczości radiowej albo audiowizualnej. Zgłaszane wnioski będą oceniane w postępowaniu konkursowym przez komisje składające się z niezależnych ekspertów – ich listę będzie prowadziła KRRiT. Komisje będą kwalifikowały oceniane najwyżej projekty do finansowego wsparcia, które – ze względu na przepisy o pomocy publicznej - nie będzie mogło przewyższać 50% ich planowanego budżetu. Podstawową formą finansowania będą dotacje celowe, które nie będą podlegały zwrotowi z wyjątkiem sytuacji, gdy dystrybucja wytworzonych treści będzie źródłem przychodów przewyższających wysokość wsparcia uzyskanego z środków pozostających w dyspozycji KRRiT. Wnioskodawcom, których projekty nie zostały uwzględnione, będzie służyło odwołanie do członka Krajowej Rady, którego Rada ustanowi jako swego pełnomocnika do nadzorowania działalności Funduszu Jakości.

6.5 Ograniczenie działalności reklamowej nadawców publicznych

Jednym z celów wprowadzenia stabilnego systemu finansowania mediów publicznych jest ograniczenie ich obecności na rynku reklamowym. Proces taki musi być odpowiednio skorelowany z zapewnieniem stabilnego finansowania działalności spółek z innych źródeł. W konsekwencji jego przeprowadzenie byłoby łatwiejsze w przypadku finansowania zadań mediów publicznych bezpośrednio z budżetu państwa, czyli powinno być przeprowadzone w okresie przejściowym (patrz pkt 6.3 założeń).

Projekt zakłada zlecenie przez Krajową Radę symulacji stopniowego ograniczania udziału spółek publicznej radiofonii i telewizji na rynku reklamowym do średniego poziomu udziału reklamy w krajach europejskich – obecnie stanowi to ok. 2- 3%

dobowego czasu nadawania programu. Kierunkowo ograniczeniu powinny podlegać w pierwszej kolejności przekazy reklamowe udostępniane w tzw. prime time (godz. 18:00 – 23:00, w radiu godziny poranne i popołudniowe). Zasadne jest także zrezygnowanie z przekazów reklamowych w przypadku treści udostępnianych w serwisach VoD, o ile ich udostępnianie nie wynika z umów z podmiotami, które wyprodukowały lub są dystrybutorami tych treści. Opracowanie możliwych szczegółowych sposobów ograniczenia obecności mediów publicznych na rynku reklamowym powinno być dokonane przez afiliowaną przy KRRiT komisję składającą się z przedstawicieli KRRiT, rad powierniczych oraz niezależnych ekspertów zajmujących się rynkiem reklamy.

7.Przepisy przejściowe

Wprowadzenie projektowanej ustawy wymaga utworzenia lub zmiany składu niektórych organów władzy publicznej i wewnętrznych organów spółek mediów publicznych oraz rozpoczęcia szeregu procedur koniecznych do stworzenia otoczenia regulacyjnego, w którym mają w przyszłości działać media publiczne.

Punktem wyjścia do uruchomienia projektowanej zmiany zasad działania mediów publicznych jest uchylenie ustawy o Radzie Mediów Narodowych i powołanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w kształcie i z kompetencjami określonymi w projekcie (pkt 1 założeń).

Po dokonaniu zmiany w składzie KRRiT możliwe stanie się powołanie komisji określającej zasady ograniczenia obecności mediów publicznych na rynku reklamowym (pkt 6.5 założeń). Projektowana ustawa określi termin, w którym powinna ona zakończyć swoje prace. KRRiT w tym okresie powinna również przeprowadzić, a w obszarach, gdzie jest to konieczne, zlecić badania, które pozwolą ocenić parametry wyjściowe dla oceny jakości realizacji zadań programowych przez media publiczne w przyszłych okresach (pkt 2.3 założeń).

Początkiem zmiany w spółkach mediów publicznych musi być przeprowadzenie procedury powoływania ich rad powierniczych i zarządów. Podmiotem odpowiedzialnym za zorganizowanie tego procesu zgodnie z projektem jest tymczasowy pełnomocnik afiliowany przy KRRiT, którego mandat wygasa po powołaniu obu organów wewnętrznych spółek mediów publicznych. (por. pkt 3.1 i 3.2 założeń). Następnym elementem po powołaniu rad powierniczych jest utworzenie przy nich komisji wewnętrznych i rozpoczęcie procedury przygotowania, a następnie uchwalania kodeksów etycznych wydawców i dziennikarzy mediów publicznych. Po ukonstytuowaniu się rad powierniczych i zarządów powinny one przystąpić do przygotowania pierwszej karty powinności wedle nowych zasad. Obowiązki dotychczasowych kart powinności i przyjętych na ich podstawie planów programowo-finansowych zostanie przedłużone na wskazany w ustawie okres konieczny do przygotowania i przyjęcia nowych kart. Dopiero po ich przyjęciu w praktyce możliwa stanie się ocena jakości realizacji zadań programowych przez media publiczne.

Równoległe z powołaniem pełnomocnika ds. przeprowadzenia wyborów nowych władz mediów publicznych przy KRRiT utworzony zostanie drugi tymczasowy pełnomocnik, którego zadaniem będzie przygotowanie i nadzorowanie zmian strukturalnych w mediach publicznych (por. pkt 4 założeń). Jego mandat wygaśnie po zakończeniu tego procesu, którego poszczególne etapy zostaną określone w treści przepisów wprowadzających projektowaną regulację łącznie z określeniem czasu na ich realizację.

Osobną kwestią wymagającą uregulowania w przepisach zmieniających jest przesądzenie statusu prawnego archiwów spółek publicznej radiofonii i telewizji, wobec których obowiązujący art. 65 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji nigdy nie został prawidłowo wykonany. Przepis projektowanej ustawy przesądzi, że prawa majątkowe do zasobów archiwalnych oraz nośniki, na których zasoby te są utrwalone, należą do spółek mediów publicznych. Umożliwi to ich eksploatację i szersze udostępnienie w stanie pewności prawnej.

*

Tekst Założeń do Ustawy napisał r. pr. Karol Kościński. Nad nowym modelem mediów publicznych zespół ekspertów pracuje od dwóch lat. W jego skład wchodzi: Jan Dworak, prof. Stanisław Jędrzejewski, prof. Monika Kaczmarek-Śliwińska, Karol Kościński, prof. Tadeusz Kowalski i Jacek Weksler.

W trakcie prac zespół przeanalizował wiele dokumentów, w tym istniejące i nie zrealizowane projekty reformy mediów publicznych oraz zaangażował do współpracy kilkadziesiąt, osób, profesjonalistów z różnych dziedzin – prawa, kultury, nowych technologii, polityki międzynarodowej. Projekt konsultowaliśmy ze środowiskami dziennikarskimi, przedstawicielami wyższych uczelni, organizacji pozarządowych i klubów parlamentarnych. Jesienią ubiegłego roku projektowany model został przedstawiony podczas publicznego wystąpienia w Senacie RP.

W skład zespołu konsultacyjnego wchodzi: prof. Marek Hołyński, Jerzy Kapuściński, Krzysztof Luft, Wojciech Majcherek, Lech Parell, Adam Rudawski., Przemysław Szubartowicz.

Tekst był także konsultowany z przedstawicielami Stowarzyszenia Dziennikarzy i Twórców Radia Publicznego (Wojciech Dorosz, Dorota Nygren, Bartosz Panek, Ernest Zozuń) i Towarzystwa Dziennikarskiego.

Projekt prezentowany był także opinii publicznej w mediach oraz na Konferencji Uniwersytetu Adama Mickiewicza „Likwidacja czy reforma mediów publicznych” w maju 2023 r., w czerwcu na konferencji Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku, a także we wrześniu br. w trakcie „Igrzysk Wolności” w Łodzi oraz podczas konferencji Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych „Pomysł na Polskę”.

Szczególne podziękowania za pomoc na różnych etapach pracy należą się Ogólnopolskiemu Forum Organizacji Pozarządowych, Fundacji Instytut Prezydenta Bronisława Komorowskiego, Fundacji Stefana Batorego i Fundacji Bronisława Geremka.