

## **Uwagi Telewizji Polskiej**

w związku z konsultacjami prowadzonymi przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji  
w sprawie implementacji dyrektywy 2007/65/EC, zmieniającej dyrektywę 89/552/EEC –  
dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych

### **I. UWAGI WSTĘPNE.**

Telewizja Polska z zadowoleniem przyjmuje szerokie konsultacje prowadzone przez KRRiT w sprawie implementacji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (AUM). Choć termin implementacji dyrektywy jest jeszcze odległy, jej znaczenie i wyzwania, jakie nieść będzie jej wdrożenie do krajowego porządku prawnego, uzasadnia odpowiednio wcześniejsze rozpoczęcie prac.

Działania podejmowane przez KRRiT stanowią konsekwentną kontynuację związanego z dyrektywą dorobku Rady i jej Biura. Warto przypomnieć, że to KRRiT na etapie prac nad dyrektywą przedstawiła kompleksowe opracowanie stanowisk w poszczególnych kwestiach objętych dokumentami problemowymi Komisji Europejskiej, przedstawiciele KRRiT brali aktywny udział w pracach, a niedługo po ustaleniu ostatecznego tekstu dyrektywy KRRiT zorganizowała poświęconą jej, znaczącą konferencję międzynarodową.

Dokumenty problemowe opracowane przez KRRiT jako materiał do konsultacji w sprawie implementacji dyrektywy – zostały opracowane w sposób staranny, jasny i wyczerpujący. Pytania zostały sformułowane w sposób otwarty i pozbawiony elementu sugestii, co stwarza pole do nieskrępowanych konsultacji.

W pełni doceniamy takie otwarte podejście na etapie konsultacji. Jednocześnie wyrażamy nadzieję, że właściwe organy państwowe, w tym KRRiT jako organ stojący na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i telewizji, w procesie wdrażania dyrektywy zajmą stanowisko, dyktowane spójną wizją polityki publicznej w dziedzinie mediów.

Na wstępie, przed przejściem do kwestii objętych poszczególnymi dokumentami problemowymi, odnieść się należy do zagadnień horyzontalnych:

- 1) w jakim akcie prawnym powinno nastąpić wdrożenie dyrektywy,

- 2) jaki organ powinien być właściwy w kwestiach objętych zakresem wdrażanej dyrektywy,
- 3) jak zrealizować przewidzianą w dyrektywie stopniowość regulacji,
- 4) jaka powinna być rola samoregulacji i współregulacji,
- 5) jakie podejście zastosować do liberalizacji zasad umieszczania reklam istotnie wpływającej na interes odbiorców i ogólną równowagę w systemie publicznej radiofonii i telewizji, a zwłaszcza równowagę pomiędzy nadawcami publicznymi a prywatnymi.

Ad 1. W naszej ocenie wdrożenie dyrektywy powinno nastąpić w drodze nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (RTV). Jest to uzasadnione tym, że znaczna część przepisów ustawy o RTV zachowa aktualność, a dodanie do obowiązującej ustawy przepisów w implementacji jest zabiegiem najprostszym, pozwalającym na zachowanie ciągłości regulacyjnej, aktualności orzecznictwa itd. Co prawda, dyrektywa wykracza poza tradycyjnie rozumianą telewizję, jednocześnie jednak zastrzega, że objęte nią usługi nielinearne (na żądanie) powinny być podobne do telewizji (*TV-like*). Uwzględnienie zmienionego zakresu regulacji mogłoby nastąpić poprzez zmianę tytułu ustawy o RTV na „ustawa o radiofonii i telewizji oraz innych audiowizualnych usługach medialnych”.

Eliminowanie z tytułu ustawy pojęcia radiofonii i telewizji nie byłoby właściwe (np. przez zmianę tytułu na „ustawa o audiowizualnych usługach medialnych”). Dyrektywa nie obejmuje radia i definiuje AUM poprzez kryterium ruchomego obrazu. Ponadto w obszarze samych AUM – telewizja zajmuje najważniejsze miejsce i jest poddana najbardziej rozbudowanej regulacji; inne AUM są regulowane w dyrektywie w minimalnym zakresie. Stąd uzasadnione jest pozostawienie w tytule ustawy odniesienia do telewizji.

Ad 2. Organem państwowym właściwym do regulacji AUM w rozumieniu dyrektywy powinna być Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Przemawiają za tym następujące argumenty. Dyrektywa wyraźnie wspomina o znaczeniu niezależnych i pluralistycznych organów regulacyjnych w procesie jej stosowania. KRRiT jest konstytucyjnym organem stojącym na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Już obecnie kompetencje KRRiT obejmują także usługi tekstowe rozpowszechniane z programami, a także (inne niż programy) usługi w dziedzinie tzw. nowych mediów świadczone przez publicznych nadawców (art.21 ust.1 urt). Pojęcie radiofonii i telewizji jest więc rozumiane szeroko i nie kwestionuje się obejmowania nimi niektórych usług podobnych.

Wydaje się, że skoro dyrektywa mówi o usługach podobnych do telewizji (*TV-like*) KRRiT mogłaby zostać wyposażona w kompetencje odnoszące się także do AUM. Nie powinno też budzić wątpliwości, że obszar radiofonii i telewizji oraz innych AUM wymaga spójnej polityki publicznej, oraz spójnego stosowania prawa, co przemawia za przypisaniem całego tego obszaru jednemu organowi państwowemu.

Z punktu widzenia praktycznego należy zwrócić uwagę na fakt, że te same treści (audycje) mogą być nadawane i udostępniane na żądanie. Powierzenie kompetencji różnym organom (ds. RTV i innemu ds. nielinearnych AUM) mogłoby prowadzić do rozbieżności ocen (np. co do zgodności z zasadami ochrony godności ludzkiej) tego samego materiału w zależności od tego, w jakim medium on się ukazał, co byłoby niewłaściwe.

Ad 3. Stopniowalność regulacji wymaga wprowadzenia odrębnego bloku przepisów dla nielinearnych AUM. Dodatkowo można rozważyć wprowadzenie częściowej stopniowalności regulacji linearnych AUM, w szczególności w oparciu o kryterium wpływu na kształtowanie opinii i korzystania z dobra rzadkiego. Stopniowalność ta może dotyczyć kwestii nie objętych jednolitymi dla wszystkich usług nielinearnych standardami dyrektywy – a więc np. administracyjnego sposobu dopuszczania/rejestrowania działalności.

Ad 4. W Polsce nie ma ukształtowanej tradycji samoregulacyjnej i współregulacyjnej. Mimo to pożądanym kierunkiem jest sprzyjanie kształtowaniu się instrumentów samo- i współregulacyjnych, choć nie powinny one zdejmować odpowiedzialności z organów państwowych za prowadzenie polityki publicznej w dziedzinie mediów i stosowania prawa. Z uwagi na brak doświadczeń samo- i współregulacyjnych w Polsce wskazane jest otwarte kształtowanie przepisów odsyłających do tego typu instrumentów. Oznaczałoby to – w niektórych kwestiach – podejście subsydiarne; ustawa zezwala na uregulowanie pewnego zagadnienia w drodze samo- lub współregulacyjnej, określając rolę organu państwowego, jednak w najistotniejszych kwestiach w braku uregulowania przez zainteresowanych, organ powinien być uprawniony do władczej regulacji wydanej po konsultacji z zainteresowanymi podmiotami.

Ad 5. Dyrektywa przewidując istotną liberalizację zasad umieszczania reklam w programach może wpłynąć – w zależności od sposobu jej implementacji – na interes odbiorców i równowagę w systemie radiofonii i telewizji. W szczególności liberalizacja zasad umieszczania reklam tylko w programach niepublicznych, w połączeniu z kryzysem

publicznego finansowania nadawców publicznych, może doprowadzić do zachwiania równowagi pomiędzy nadawcami prywatnymi i publicznymi, oraz do znacznego pogorszenia sytuacji tych ostatnich. W procesie implementacji należy dostrzegać ten aspekt i wprowadzić rozwiązanie gwarantujące zachowanie równowagi i umożliwiające dalej realizację przez nadawców publicznych ich zadań. Kwestię tę rozwijamy niżej w odpowiedzi na dokument problemowy nr 3.

## **II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE**

### **1. Nowe podejście regulacyjne - dokument problemowy nr 1.**

#### **Pytanie 5.1.1.**

Definicja AUM z art.1 lit.a dyrektywy jest jasna i dostatecznie precyzyjna. Może być przeniesiona do polskiego prawa (z zastrzeżeniem nieodsyłania do aktów prawa wspólnotowego), przy uwzględnieniu, że ustawa RTV obejmuje także radio. Definicja może być uzupełniona przykładowym („w szczególności ...”) katalogiem usług objętych tą definicją. Także możliwe, choć w mniejszym stopniu potrzebne, jest dodanie przykładowego katalogu negatywnego. Wszelkie przykłady powinny być ograniczone do wymienionych w dyrektywie (włącznie z motywami), aby uniknąć ryzyka wprowadzenia regulacji, która pójdzie w kierunku innym niż dalsze orzecznictwo Sądów Wspólnoty.

#### **Pytanie 5.1.2.**

Podział na usługi telewizyjne i AUM na żądanie jest jasny i dostatecznie precyzyjny, o ile jest określany pomocniczo jako usługi linearne i nielinearne. Ten ostatni podział jest lepszy, bardziej neutralny technologicznie i bardziej opisowy. Pojęcia usługi linearne i nielinearne powinny być traktowane jednocześnie jako synonimy odpowiednio rozpowszechniania/przekazu telewizyjnego i AUM na żądanie.

#### **Pytanie 5.1.3.**

Definicja audycji jest jasna i dostatecznie precyzyjna. Nie może ona jednak być inkorporowana w postaci niezmienionej, gdyż obejmuje jedynie przekazy audiowizualne, a już nie audycje radiowe. Należałoby więc wprowadzić dodatkowo kategorię audycji audiowizualnej.

**Pytanie 5.1.4.**

Definicje nadawcy i dostawcy AUM są jasne i dostatecznie precyzyjne. Inkorporacja wymaga uwzględnienia tego, że ustawa o RTV obejmuje także radio.

**Pytanie 5.1.5.**

Zgodnie z zasadą stopniowania regulacji AUM nie podlegające dotąd koncesjonowaniu mogą być poddane mniej restrykcyjnej regulacji, biorąc pod uwagę niższy stopień wpływu na opinię publiczną (i tym samym mniejsze znaczenie z punktu widzenia pluralizmu mediów) i niekorzystanie z dobra rzadkiego. Musi istnieć jednak mechanizm co najmniej identyfikacji tych usług i ich operatorów przez organ państwowy odpowiedzialny za stosowanie wdrożonej dyrektywy. Wydaje się, że możliwym mechanizmem byłby tu mechanizm rejestracji przez KRRiT, ewentualnie w stosunku do usług linearnych o dużym wpływie na opinię publiczną – można rozważyć mechanizm zezwoleń. Wprowadzanie koncesji nie wydaje się wobec tych usług uzasadnione.

**Pytanie 5.1.6.**

AUM powinny być regulowane przez jeden organ państwowy – KRRiT.

**Pytanie 5.1.7.**

Por. odp. na pyt. 5.1.5. powyżej.

**Pytanie 5.1.8.**

KRRiT powinna zarówno prowadzić działania monitorujące (w praktyce zapewne o charakterze wycinkowym – oparte na badaniu próbek), jak i działania w reakcji na skargi składane przez odbiorców, zarówno wobec radia, telewizji jak i AUM nielinearnych. Działania powinny być spójne i prowadzone przez jedną jednostkę organizacyjną lub skoordynowane prace różnych jednostek (np. reklama i program). Pragniemy dodać na marginesie, że użyte w dokumencie problemowym sformułowanie „skargi ... konsumentów” [podkr. dodane] jest niewłaściwe; należy mówić o „odbiorcach”, gdyż skargi nie muszą pochodzić od osób fizycznych, i to osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej lub zawodowej.

**Pytania 5.2.1 – 5.2.5.**

Współregulacja bądź samoregulacja nie powinny być postrzegane jako alternatywne, lecz jako uzupełniające sposoby regulacji. W szczególności dostępność tych modeli nie zdejmuje z organów państwowych odpowiedzialności za zapewnienie stosowania dyrektywy.

Na obecnym etapie trudno jest wskazać obszary, w których mechanizmy współregulacyjne albo samoregulacyjne mogłyby się sprawdzić i „przyczynić się do skutecznej realizacji celów dyrektywy”.

Wydaje się celowe przyjrzenie się doświadczeniom innych krajów wdrażających dyrektywę.

W procesach współregulacyjnych istotną rolę mogłyby odgrywać KRRiT. Powinna także aktywnie śledzić procesy samoregulacyjne.

## **2. Jurysdykcja oraz rozszerzona procedura współpracy – dokument problemowy nr 2.**

### **Pytanie 3.1.1.**

Postanowienie określające jurysdykcję wymaga przeniesienia do ustawy o RTV (tak jak obecna ustawa implementuje dyrektywę telewizyjną).

### **Pytanie 3.1.2.**

Udzielanie informacji niezbędnych do ustalenia jurysdykcji jest niezbędne.

### **Pytanie 3.1.3.**

Kompetencje powinny przysługiwać KRRiT zarówno wobec dostawców usług linearnych, jak i nielinearnych. Przy czym nie chodzi tu o „określanie” jurysdykcji (bo to musi uczynić ustawodawca), tylko jej stwierdzanie/ustalenie.

### **Pytanie 3.2.1.**

Przepisy art.3 ust.2-5 powinny zostać wdrożone poprzez określenie odpowiednich kompetencji KRRiT (do występowania do organów regulacyjnych w innych krajach i podejmowania działań w reakcji na ich wystąpienia) oraz nałożenia na nadawców podlegających jurysdykcji polskiej a adresujących program do pojedynczego innego państwa UE obowiązków dostosowania do uzasadnionych wymagań tego państwa, przekazywanych przez KRRiT (w następstwie współpracy z organem regulacyjnym państwa odbioru).

### **Pytania 3.2.2 - 3.2.3.**

Katalog kryteriów do oceny tego, czy nadawca kieruje program w całości lub w przeważającej części na określone terytorium, powinien zostać przeniesiony z dyrektywy (motyw 33), jako katalog przykładowy („w szczególności ...”). Inne rozwiązanie może powodować popadnięcie w konflikt z innym systemem prawnym.

#### **Pytanie 3.2.4.**

Obowiązek skontaktowania się z państwem pochodzenia (w celu osiągnięcia satysfakcjonującego rozwiązania), należy implementować poprzez kompetencję KRRiT do występowania do takiego państwa ze stosownym wnioskiem w trybie art.3 ust.2 dyrektywy.

#### **Pytanie 3.2.5.**

Należy badać całokształt okoliczności konkretnej sprawy. W szczególności brak intencji obejścia przepisów wystąpi, gdy w państwie odbioru nie ma surowszych przepisów w danym zakresie.

#### **Pytanie 3.2.6.**

Odpowiednie środki winny być niedyskryminacyjne i proporcjonalne. Zakaz retransmisji byłby chyba zbyt daleko idący. Zasadny mógłby być zaś nakaz zawieszenia retransmisji na czas do dostosowania się do zasad interesu ogólnego w państwie odbioru.

#### **Pytanie 3.2.7.**

Implementacja wskazania z motywu 66 dyrektywy powinna polegać na wskazaniu obowiązku KRRiT współpracy z organami regulacyjnymi z innych krajów UE, zarówno w roli aktywnej (wystąpienia w sprawie programów adresowanych do Polski), jak i pasywnej (wobec programów z Polski adresowanych do innego kraju UE).

### **3. Handlowe przekazy audiowizualne.**

#### **Pytanie 5.1.1.**

Mechanizm mógłby polegać na wprowadzeniu fakultatywnej delegacji ustawowej dla KRRiT do uregulowania skierowanej do dzieci reklamy niezdrowej żywności, z zastrzeżeniem, że KRRiT nie wyda rozporządzenia, jeśli dostawcy AUM przyjmą rozwiązanie samoregulacyjne albo współregulacyjne, efektywnie przeciwdziałające promowaniu nadmiernego spożywania takiej żywności w codziennej diecie.

Należy jednocześnie zauważyć, że wdrożenie takiego mechanizmu nie jest łatwe. Powstaje bowiem pytanie, czy ograniczenie dotyczyłoby treści reklamy (podobnie jak przepisy dyrektywy dot. reklamy alkoholu), reklamodawcy (podobnie jak przy wyrobach tytoniowych), czy też sąsiedztwa pewnych audycji (określanych przez gatunek, bądź statystyczną liczbę dziecięcej widowni). Należy unikać rozwiązań nadmiernie skomplikowanych, nieprecyzyjnych lub rodzących ryzyko obchodzenia. Wstępnie można zauważyć, iż jako rozwiązanie najprostsze do stosowania i nadzoru rysuje się ograniczenie sąsiedztwa reklam o treści prowadzącej do promowania nadmiernego spożywania niezdrowej żywności w codziennej diecie i audycji określonego gatunku (audycji dla dzieci). Należy jednak zauważyć, że kwestia wymaga dogłębnego rozważenia, badań i szerokich konsultacji.

W ocenie TVP dużo ważniejsze od ograniczania reklamy niezdrowej żywności jest zapewnienie w programach telewizyjnych i AUM na żądanie odpowiedniego promowania zdrowego trybu życia i zdrowego odżywiania. Element ten jest obecny w ofercie TVP (w tym w audycjach dziecięcych) i traktowany jako element celowego kształtowania postaw. Niezwykle ważna w zakresie promowania zdrowego trybu życia jest obecność sportu w programach telewizyjnych, w tym zwłaszcza w programach publicznych, prezentujących najszerszą gamę dyscyplin i w największym stopniu służących promowaniu szeroko rozumianej kultury fizycznej. Istotną rolę odgrywa tu obok oferty programów ogólnych (zwłaszcza TVP1, TVP2) – TVPSport.

#### **Pytanie 5.1.2.**

Samoregulacja lub współregulacja jest możliwa tylko w tych obszarach, w których nie ma jednoznacznego, obowiązkowego standardu wyznaczonego dyrektywą (por. odp. na pyt.5.1.1).

#### **Pytanie 5.2.1.**

Rozwiązanie przyjęte w dyrektywie w zakresie lokowania produktu należy ocenić jako wyważone. W sytuacji dopuszczenia w dyrektywie tej formy przekazu handlowego, należy unikać takiego rozwiązania, które – przez nadmierny rygoryzm - zniechęcałoby nadawców do działalności w Polsce, a nadawców prowadzących tu działalność i współpracujących z nimi producentów stawiałoby w gorszej sytuacji niż ich konkurentów w innych krajach. Produkcja audiowizualna jest bardzo kosztowna i powinna być wspierana także przez umożliwienie nowych przychodów z przekazów handlowych, przy zachowaniu jednak integralności utworu i ochronie interesu publicznego.



Dlatego należy opowiedzieć się przeciwko ewentualnemu zamiarowi wprowadzenia całkowitego zakazu lokowania produktu. Wydaje się, że rozwiązaniem zrównoważonym i nie obciążonym ryzykiem dyskryminowania polskich podmiotów, byłoby dopuszczenie lokowania produktu w sytuacjach i na zasadach określonych w art.3 ust.2-4 dyrektywy.

#### **Pytanie 5.2.2.**

Definicja lokowania produktu jest jasna i dostatecznie precyzyjna, może być implementowana. Wprowadzenie reguły *de minimis* wydaje się niekonieczne, biorąc pod uwagę wyłączenie tzw. sponsoringu użyźnieniowego z art.3 ust.2 tiret drugie dyrektywy.

#### **Pytanie 5.2.3.**

Nadmierne eksponowanie produktu należy – jak się wydaje – rozumieć jako jego umieszczenie w sposób powodujący jego ukazanie w przestrzeni lub w czasie w stopniu obiektywnie nieuzasadnionym naturalnym przebiegiem akcji danej audycji. Wprowadzanie jednak definicji nie byłoby właściwe w sytuacji, gdy wykładni tego pojęcia mogą dokonać Sądy Wspólnoty.

#### **Pytanie 5.2.4.**

Oznaczenie audycji zawierających lokowanie produktu powinno zgodnie z dyrektywą polegać na (czytelnym) oznaczeniu na początku i końcu, oraz po każdej przerwie na reklamę. Oznaczenie powinno odnosić się do samego lokowania jako zjawiska – a nie konkretnego produktu lub jego producenta, co dawałoby jeszcze większe nasilenie efektu promocyjnego i podważałoby sens sponsorowania. Oznaczenie producenta lokowanego produktu powinno być wymagane tylko w napisach końcowych.

Nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowo symbolu graficznego – co jednak stanowiłoby dodatkowe zakłócenie integralności przekazu.

#### **Pytanie 5.2.5.**

Tak. Nadawca nie ma wiedzy na temat powstawania produkcji, które (choćby pośrednio) nie pochodzą od niego. Nadawca musiałby polegać na oświadczeniu licencjodawcy, który (np. polski dystrybutor) też może nie mieć pełnej informacji. W rezultacie w braku skorzystania z wyjątku nadawca musiałby praktycznie przed każdą zakupioną produkcją nadawać oznaczenie, że dana audycja może zawierać lokowanie produktu.

**Pytanie 5.3.1.**

Sponsorowanie i lokowanie produktu to dwie różne postacie przekazów handlowych. Oznaczenie powinno być osobne (oznaczenie danego sponsora i samego faktu lokowania produktu, bez wskazywania producenta).

**Pytanie 5.3.2.**

Zakaz prezentacji znaku sponsora podczas audycji dziecięcych, dokumentalnych i religijnych nie wydaje się konieczny. Sponsorowanie tego typu audycji, zakładając że sponsor nie może wpływać na ich treść, sprzyja ich powstawaniu, a są to audycje kosztowne i o niskiej zdolności przychodowej. Regulacja z art.3f ust.4 dyrektywy nie jest tu zresztą całkiem konsekwentna. Zezwala bowiem tylko na zakazanie prezentacji znaku (logo) sponsora, a już nie innego symbolu sponsora (np. odwołania się do jego towaru lub usługi). W rezultacie zakaz taki byłby łatwo obchodzony.

**Pytanie 5.4.1.**

Reguła wyróżnienia i oddzielenia reklamy powinna być wdrożona tak, by zagwarantować odbiorcom w każdej sytuacji orientację, z jakiego rodzaju przekazem (redakcyjnym, czy handlowym) mają do czynienia. Oddzielenie może przybrać postać czasową – bloku reklamowego, wówczas oznaczenie bloku powinno mieć charakter optyczno-akustyczny (sam wyraz „reklama” może być tylko w formie optycznej) – wystarczy informacja na początku i końcu bloku (jak obecnie). W trakcie poszczególnych spotów reklamowych nie ma potrzeby umieszczać oznaczenia, gdyż z uwagi na brak logo nadawcy, charakter przekazu i oznaczenie na końcu bloku, nie ma obawy wprowadzenia odbiorcy w błąd.

Oddzielenie może też przybrać postać przestrzenną (np. tzw. *split screen*, *crawlers*). Reguła przestrzennego oddzielenia sformułowana jest w dyrektywie w sposób elastyczny. I tu jednak aktualność musi zachować podstawowa zasada rozpoznawalności i odróżnialności reklamy od przekazu redakcyjnego. Stosowanie oddzielenia przestrzennego nie znosi zatem obowiązku odpowiedniego oznaczenia reklamy. Jednocześnie oznaczenie reklamy przyjęte dla (pełnowymiarowych – tj. zajmujących cały ekran) bloków reklamowych, byłoby tu nie adekwatne. Wydaje się, że odbiorca powinien uzyskać ciągłą informację nt. tego, która przestrzeń ma charakter redakcyjny, a która reklamowy, poprzez odpowiednie oznaczenie.

Kwestie szczegółowe dotyczących tzw. nowych technik reklamowych, w sposób neutralny (tj. bez ograniczenia do konkretnej techniki – np. *split screen* lub *crawlers*), mogą być regulowane w drodze rozporządzenia KRRiT, przy jasno określonych wytycznych, takich jak „w sposób zapewniający łatwą rozpoznawalność i odróżnialność reklamy i telesprzedaży od materiału redakcyjnego, oraz czytelne oddzielenie i oznaczenie reklamy i telesprzedaży przeciwdziałające wprowadzeniu odbiorców w błąd co do charakteru przekazu”.

#### **Pytanie 5.4.2.**

W obecnej sytuacji poważnego kryzysu publicznego finansowania mediów publicznych, wdrożenie przewidzianych dyrektywą zasad działalności reklamowej powinno prowadzić do liberalizacji zasad tej działalności zarówno w programach prywatnych, jak i – w pewnym stopniu – w programach publicznych.

Rozważanie utrzymania lub wprowadzenia bardziej szczegółowych lub bardziej surowych reguł dotyczących działalności reklamowej niż przewidziane w dyrektywie nie może prowadzić do zakłócenia ogólnej równowagi systemu radiofonii i telewizji, zwłaszcza w relacjach programy publiczne – programy prywatne.

W obecnym stanie prawnym istnieje regulacja nasycenia reklamą programów (tj. dzienny i godzinowy limit czasowy, zasady przerywania audycji i filmów) oparta na przepisach dyrektywy telewizyjnej, z zasadniczym ograniczeniem wobec publicznych mediów w postaci zakazu przerywania audycji (z mało znaczącymi wyjątkami), przy założeniu równoważenia wynikającego z tego ubytku finansowaniem publicznym.

Jeżeli liberalny reżim nowej dyrektywy zostałby wprowadzony tylko wobec nadawców prywatnych przy zachowaniu zakazu przerywania audycji w programach publicznych, nastąpiłoby znaczne zwiększenie potencjału przychodowego programów niepublicznych, a jednocześnie zwiększenie negatywnego skutku finansowego zakazu przerywania audycji w programach publicznych, przy braku możliwości skompensowania tego skutku z finansowania publicznego. W efekcie istotnie zakłócona zostałaby równowaga między nadawcami prywatnymi a publicznymi – a zdolność tych ostatnich do utrzymania wymaganego ustawą i oczekiwanego przez społeczeństwo zakresu działalności zostałaby podważona.

Perspektywa adekwatnego, efektywnego i stabilnego finansowania publicznego mediów publicznych, niestety, się nie rysuje. Uczyniono wiele, by doprowadzić do erozji opłat abonamentowych i podważyć możliwość ich skutecznego poboru. Dotąd TVP była i tak

europiejskim rekordzistą, pod względem najmniejszego udziału (ok.30%) środków publicznych w budżecie telewizji publicznej, w innych krajach rzadko schodzącego poniżej 50%. Obecnie TVP staje wobec prognoz spadku tego udziału do 15%.

Należy przy tym zauważyć, że obecność wpływów z reklamy w budżecie nadawcy publicznego nie jest sama w sobie zjawiskiem negatywnym; zapobiega ona całkowitemu uzależnieniu od (zawsze w jakimś stopniu) politycznych decyzji dotyczących środków publicznych, umożliwia utrzymanie ciężaru publicznego na media publiczne na umiarkowanym poziomie, przeciwdziała odrywaniu się oferty programowej nadawcy od rynku, masowej widowni i realiów współczesnego świata. Dlatego w większości krajów europejskich istnieje model mieszanego finansowania mediów publicznych, zwykle przy pewnych ograniczeniach działalności reklamowej. Ograniczenia takie są uzasadnione tylko w takim stopniu, w jakim zostają zrównoważone finansowaniem publicznym. Jeżeli finansowanie to jest minimalne, również ograniczenia działalności reklamowej nie mogą być zbyt daleko idące.

Jeżeli liberalizacja zasad umieszczania reklam objęłaby zarówno programy nadawców prywatnych, jak i TVP, celowe wydaje się uwzględnienie w stosunku do programów publicznych dwóch okoliczności:

- 1) przesłanki integralności przekazów – stanowiąca istotny element definicji misji publicznej RTV (art.21 ust.1 *in fine* ustawy o RTV),
- 2) istnienia (obecnie niewielkiego) publicznego finansowania, wciąż mogącego kompensować pewne bardziej rygorystyczne zasady umieszczania reklam w programach publicznych.

Wydaje się, że stopniowanie regulacji można by osiągnąć poprzez pełną liberalizację zgodnie z dyrektywą w odniesieniu do programów niepublicznych, przy częściowej liberalizacji wobec programów publicznych - do poziomu istniejącego obecnie wobec programów niepublicznych, jednakże z wyraźnym zastrzeżeniem poszanowania integralności przekazu i wartości audycji.

Mogłoby to nastąpić poprzez wprowadzenie następującej regulacji dotyczącej wyłącznie programów publicznych:

*„Art. .... 1. W programach publicznej radiofonii i telewizji audycję można przerwać w celu nadania reklamy lub telesprzedazy, z uwzględnieniem naturalnych przerw w audycji, jej czasu*

*trwania i charakteru, o ile nie stanowi to uszczerbku dla integralności przekazu i wartości audycji, z zastrzeżeniem ust.2-5.*

*2. W transmisjach zawodów sportowych zawierających przerwy wynikające z przepisów ich rozgrywania, transmisjach innych wydarzeń zawierających przerwy oraz w audycjach składających się z autonomicznych części, reklamy lub telesprzedaż mogą być nadawane wyłącznie w tych przerwach lub pomiędzy poszczególnymi częściami.*

*3. Audycje inne niż określone w ust. 2 mogą być przerywane w celu nadania reklam lub telesprzedaży, jeżeli okres pomiędzy kolejnymi przerwami w danej audycji wynosi w programie telewizyjnym co najmniej 20 minut, a w programie radiowym co najmniej 10 minut.*

*4. Filmy fabularne i filmy telewizyjne, z wyłączeniem serii, seriali i audycji dokumentalnych, trwające ponad 45 minut, mogą być przerywane, w celu nadania reklam lub telesprzedaży, wyłącznie jeden raz podczas każdego okresu pełnych 45 minut. Kolejne przerwy w celu nadania reklam lub telesprzedaży są dopuszczalne, jeżeli film trwa co najmniej 20 minut dłużej niż dwa lub więcej okresów pełnych 45 minut.*

*5. Nie można przerywać w celu nadania reklam lub telesprzedaży:*

- 1) serwisów informacyjnych i magazynów na temat aktualnych wydarzeń;*
- 2) audycji o treści religijnej;*
- 3) audycji publicystycznych i dokumentalnych o czasie krótszym niż 30 minut; jeżeli czas ich emisji wynosi co najmniej 30 minut, stosuje się przepisy ust. 1-3;*
- 4) audycji przeznaczonych dla dzieci.”*

Należy zaznaczyć, że istnienie takiego dodatkowego ograniczenia wobec nadawców publicznych jest możliwe tak długo, jak długo istnieje ich publiczne finansowanie. Jeżeliby nastąpiłoby jego całkowite zniesienie (zapowiadane przez niektórych polityków) powyższy przepis musiałby zostać uchylony, ze skutkiem zrównania zasad działalności reklamowej obowiązujących nadawców publicznych i nadawców niepublicznych. I odwrotnie, jeżeli w przyszłości, na co TVP bardzo liczy, publiczne finansowanie zostałoby istotnie wzmocnione, przy zapewnieniu jego adekwatności, stabilności i przewidywalności, można by wprowadzić pewne dodatkowe ograniczenia działalności reklamowej w programach publicznych w granicach możliwych do zrekompensowania środkami publicznymi.

#### **4. Ochrona małoletnich i edukacja medialna – dokument problemowy nr 4.**

##### **Pytanie 5.1.1.**

Koncesjonowanie nie jest niezbędne do zapewnienia właściwego poziomu ochrony małoletnich przed niedozwolonymi treściami w nowych formach rozpowszechniania telewizyjnego. Wszak i obecnie wobec koncesjonowanych programów nie stosowano zasadniczo sankcji cofnięcia koncesji za naruszenie zasad ochrony małoletnich.

Przy wprowadzeniu proponowanego wyżej systemu rejestracyjnego, umożliwiającego identyfikację nadawcy, dostateczne byłoby stosowanie przez KRRiT, pod kontrolą sądową, ogólnych sankcji z ustawy o RTV, w tym sankcji finansowych (kar pieniężnych), a w ostateczności w razie uporczywego i rażącego naruszania - zakazu rozpowszechniania.

Ustawa powinna zgodnie z dyrektywą określać standardy ochrony małoletnich.

##### **Pytanie 5.1.2**

Tak. Wymaga tego zasada neutralności technologicznej oraz ochrona małoletnich, którzy coraz częściej odbierają przekazy telewizyjne poprzez Internet.

##### **Pytanie 5.1.3.**

Niezbędne i uzasadniona przepisami Konstytucji (art.213 ust.1) jest przyznanie stosownych kompetencji KRRiT, podobnie jak wobec dotychczasowych nadawców. Nie wyklucza to aktywności organizacji społecznych, czy specjalnych organizacji samoregulacyjnych. Z uwagi na znaczną fragmentaryzację rynku i zwiększenie liczby treści, które powinny być monitorowane zgodnie z dyrektywą, większe znaczenie będzie miała współpraca KRRiT z takimi organizacjami, a także skargi i wnioski składane do KRRiT przez obywateli i organizacje.

##### **Pytanie 5.1.4.**

KRRiT.

##### **Pytanie 5.1.5.**

Współregulacja a nawet samoregulacja może odgrywać w tym obszarze pewną rolę. Jednak nie powinna zastępować roli organów państwowych - KRRiT. Przy wydawaniu rozporządzenia z art.18 ust.6 ustawy o RTV KRRiT powinna zasięgnąć opinii

zainteresowanych podmiotów. W procesie monitoringu KRRiT także może współpracować z organizacjami zainteresowanych podmiotów oraz odbiorców.

**Pytanie 5.2.1.**

Po pierwsze, niezbędne jest wprowadzenie do ustawy jakościowych standardów ochrony małoletnich zgodnie z dyrektywą. Po drugie, niezbędne jest wprowadzenie odpowiedniego systemu oznaczeń, przy czym element wyboru określonej audycji w określonym czasie przez odbiorcę, powoduje, że najbardziej istotnym momentem dla wyeksponowania oznaczenia jest moment poprzedzający wybór. Nie wydaje się konieczne umieszczanie oznaczeń przez cały czas trwania audycji. Ponieważ, w zależności od gospodarczego modelu działalności serwisu, audycja może być poprzedzana lub przerywana reklamami, wydaje się, iż przy lub przed każdym rozpoczęciu/-em na nowo audycji oznaczenie powinno się pojawiać. W ten sposób usługi niepłatne (finansowane z reklam) – w większym stopniu dostępne dla odbiorców małoletnich, byłyby objęte w praktyce bardziej intensywną ochroną.

**Pytanie 5.2.2.**

Tak. System kwalifikacji treści audiowizualnych powinien być spójny zarówno dla usług linearnych, jak i nielinearnych.

**Pytanie 5.2.3 – 5.2.4.**

KRRiT. Przy czym wskazana, z uwagi fragmentaryzację rynku, byłaby współpraca z organizacjami odbiorców i dostawców AUM, w tym organizacjami samoregulującymi.

**Pytanie 5.2.5. i 5.3.1.**

Tak. Por. odp. na pytanie 5.1.5.

**Pytanie 5.4.1. i 5.4.2.**

Edukacja medialna jest niezbędnym elementem budowy społeczeństwa informacyjnego i przeciwdziałania tzw. wykluczeniu informacyjnemu. Istotną rolę w tym zakresie powinny odgrywać media publiczne, zarówno w ramach działalności programowej, jak i w obszarze nowych mediów. TVP jest gotowa do wypełniania tej roli.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby edukację medialną – wyraźnie wymienić jako jedno z zadań publicznej radiofonii i telewizji w art.21 ust.1a ustawy o RTV.

## **5. Promocja europejskiej produkcji audiowizualnej.**

### **Pytanie 5.1.1.**

Tak, jest to zakres, który powinien należeć do kompetencji KRRiT.

### **Pytanie 5.1.2.-5.1.5.**

Zgodnie z zasadą neutralności technologicznej i z uwagi na rosnące znaczenie usług linearnych rozpowszechnianych w sieciach elektronicznych należy zastosować te same zasady co wobec tradycyjnej telewizji.

Należy założyć, że przy zmienionych i uzupełnionych definicjach w ustawie o RTV, wszystkie linearne AUM będą podlegać dalszym przepisom dotyczącym nadawców i programów. Osobną kwestią jest sprawa autoryzacji/rejestracji.

### **Pytanie 5.2.1.**

Dyrektywa wskazuje na możliwość wprowadzenia kwot katalogowych lub finansowych, czy też prezentacyjnych (wyeksponowanie w przeglądarce). Wydaje się, że jest to rozwiązanie warte rozważenia, być może jako alternatywne lub komplementarne, tj. przy możliwości wykonania kwoty według wyboru dostawcy w całości poprzez ukształtowanie katalogu, w całości poprzez przeznaczenie środków na produkcję utworów europejskich lub wyprodukowanych w języku polskim, bądź w części katalogowo w części finansowo, a w części poprzez wyeksponowanie. Promocja poprzez samo wyeksponowanie mogłaby być niedostateczna.

### **Pytanie 5.2.2.**

KRRiT.

### **Pytanie 5.2.3.**

Stosownie do sposobu wprowadzenia promocji – por. odp. na pyt. 5.2.1. Zasady prowadzenia ewidencji mogą być określane przez KRRiT w drodze rozporządzenia. Ewidencja nie powinna być nadmiernie szczegółowa i tym samym uciążliwa dla dostawców AUM.

## **6. Prawa wyłączne i krótkie relacje audiowizualne**



**Pytanie 3.1.**

Tak. Niezbędne jest wprowadzenie do ustawy o RTV regulacji „prawa krótkich sprawozdań”. Mogłoby to nastąpić poprzez dodanie odpowiednich przepisów po art.20b ustawy dotyczącym tzw. wydarzeń o zasadniczym znaczeniu społecznym. Ten ostatni przepis powinien przy okazji także być zmieniony, by lepiej realizował cele art.3j dyrektywy. Obecna regulacja wymaga korekt, by mogła lepiej funkcjonować w praktyce i efektywnie zapobiegać pozbawianiu znacznej części odbiorców możliwości śledzenia takich wydarzeń w otwartej, powszechnie dostępnej telewizji.

Jeżeli chodzi o samo prawo krótkich sprawozdań, to choć dyrektywa wymaga wprowadzenia go w relacjach transgranicznych, byłoby niekorzystne dla odbiorców polskich programów oraz polskich nadawców, gdyby ustawodawca nie objął taką regulacją stosunków krajowych (tj. pomiędzy nadawcami podlegającymi polskiej jurysdykcji). Regulacja prawa do krótkich sprawozdań istnieje w znaczących krajach europejskich w tym w Austrii, Niemczech, Francji i Hiszpanii. W niektórych krajach została wdrożona w trybie samoregulacji (W.Brytania) na bazie przepisów prawa autorskiego, lecz w Polsce taka możliwość się nie rysuje. W tej sytuacji konieczne jest wprowadzenie prawa krótkich sprawozdań do ustawy o RTV.

W innych krajach, choć niekiedy wprowadza się prawo dostępu fizycznego do miejsca wydarzenia<sup>1</sup>, dostęp do miejsca w praktyce nie odgrywa istotnego znaczenia. Nie ma możliwości fizycznego zapewnienia dostępu każdej zgłaszającej się ekipie. Najważniejszy jest dostęp do sygnału. Wydaje się, że takie rozwiązanie należałoby przyjąć w ustawie o RTV. Ewentualnie można przyjąć tu w stosunku do wydarzeń w Polsce alternatywę do wyboru nadawcy posiadającego prawa wyłączne, dostęp do sygnału albo dostęp do miejsca.

**Pytanie 3.2.**

Szczegółowe zasady prawa dostępu do krótkich sprawozdań powinna określać ustawa. Nadawca posiadający prawa wyłączne powinien mieć obowiązek udostępnienia sygnału, zarówno nadawcom podlegającym polskiej jurysdykcji, jak i innym nadawcom europejskim, o ile nie mogą oni uzyskać dostępu do podlegającego ich jurysdykcji nadawcy. Korzystanie z uzyskanych materiałów należy dopuścić wyłącznie w ogólnych audycjach informacyjnych (a

---

<sup>1</sup> Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla starszych systemów – np. niemieckiego, w nowszych regulacjach – raczej preferuje się dostęp do sygnału.

nie np. informacyjno-rozrywkowych), w programach ogólnych i wyspecjalizowanych (w tym sportowych), z niezakłóconym podaniem źródła. W usługach nielinearnych wykorzystywanie krótkich sprawozdań można dopuścić jedynie wobec audycji emitowanych linearnie i rozpowszechnianych następnie nielinearnie przez tego samego dostawcę.

**Pytanie 3.2.1.**

Okres 24 godzin wydaje się właściwy przy dzisiejszym szybkim obiegu informacji. Wobec usług nielinearnych (por. wyżej) może być wydłużony do normalnego okresu obecności uprzednio nadanej ogólnej audycji informacyjnej w dostępie na żądanie.

**Pytanie 3.2.2.**

Nie. Byłoby to nadmiernym ograniczeniem interesu odbiorców programów.

**Pytanie 3.2.3.**

Nie. Zgodnie z dyrektywą powinna to być tylko ogólna audycja informacyjna w programie ogólnym lub wyspecjalizowanym.

**Pytanie 3.2.4.**

Wydaje się, że można rozważyć ograniczenie do 3-krotnej emisji w danym programie.

**Pytanie 3.2.5.**

Sama reguła 90 sekund jest niewystarczająca. Np. w wypadku walki bokserskiej jest to połowa widowiska. Należy wprowadzić regułę 90 sekund jako maksimum i określić do czego ona się odnosi (poprzez odpowiednie określenie „wydarzenia”). Ponadto należy wprowadzić dodatkowe ograniczenie poprzez (podobnie jak w prawie niemieckim) kryterium informacyjnej zawartości wydarzenia, tak by uniknąć ekscesywnego prezentowania fragmentów krótkich wydarzeń (np. walka bokserska).

**Pytanie 3.2.6.**

Wydaje się, że materia przechowywania dostatecznie jest uregulowana w art.22 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

**Pytanie 3.2.7.**

Sformułowanie to rozumiemy jako oczywiste *superfluum*. Nie budzi wątpliwości, że prawo do krótkich sprawozdań może być wykonywane osobiście bądź przez przedstawiciela. Istotne, choć również oczywiste, jest przy tym, na co wskazuje wyraźnie motyw 39 preambuły („pośrednik reprezentujący go w konkretnych wypadkach”), iż ów pośrednik musi być w stanie wylegitymować się upoważnieniem do reprezentacji. Biorąc pod uwagę regułę z art. 95 § 1 k.c. w braku wyraźnego wskazania negatywnego umowę o dostęp do krótkiego sprawozdania będzie mógł zawrzeć przedstawiciel nadawcy.

### **Pytanie 3.2.8.**

Płynące z dyrektywy obowiązki adresowane są do państw członkowskich. Obowiązek stworzenia odpowiednich reguł jest spełniony poprzez ich określenie w przepisie prawa. Jednocześnie przepisy prawa krajowego implementującego dyrektywę mogą określić obowiązki nadawców, poprzez określenie zasad dostępu do sygnału w odpowiednim czasie przed wydarzeniem. Odpowiedni czas – zależy od rodzaju wydarzenia i trudno z góry go limitować. W stosunku do zaplanowanych wydarzeń nie powinien być krótszy niż 14 dni.

### **Pytanie 3.3.**

Kwestia rekompensaty finansowej sprowadza się do pytania, czy powinna ona obejmować tylko koszty techniczno-administracyjne nadawcy udostępniającego, co oznacza w istocie nieodpłatność dostępu (gdyż w przeciwnym razie koszty te musiałby ponieść nadawca udostępniający), czy też obejmuje także wynagrodzenie za prawa (stanowiące co najmniej rekompensatę ubytku wartości praw nadawcy udostępniającego). Sformułowanie art.3k ust.6 zd.2 dyrektywy można odczytywać jako preferencję pierwszego modelu (nieodpłatnego).

Wydaje się, że można przenieść do ustawy określenie rekompensaty z dyrektywy: *„na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminacyjnych zasadach, w wysokości nieprzewyższającej dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem”*.

### **Pytanie 3.4.**

Podanie źródła jest elementem koniecznym. Ujawnienie źródła częściowo rekompensuje brak wynagrodzenia za prawa nadawcy udostępniającego. Z praktyki znane są przykłady różnych manipulacji służących ukryciu źródła. Podanie źródła powinno przybierać postać niezakłóconego pokazania logo nadawcy udostępniającego lub napisu informującego o nadawcy udostępniającym. Umowa z nadawcą udostępniającym powinna móc stanowić

inaczej, co w praktyce oznaczałoby zapewne, że pominięcie identyfikacji źródła będzie możliwe za zapłatą odpowiedniego wynagrodzenia za prawa, a nie tylko kosztów dostępu.

Jedynie względy praktyczne mogące uzasadniać pominięcie źródła, w braku umownego zezwolenia nadawcy udostępniającego, to tak krótki czas pokazania sprawozdania, że przeciętny odbiorca nie mógłby przeczytać informacji, a jednocześnie zasłonięcie logo nadawcy źródłowego jest obiektywnie uzasadnione.

Uważamy, iż w tej części przeniesienie zapisu z dyrektywy (o „względach praktycznych”) byłoby w polskich warunkach źródłem nadużyć. Należy więc klauzulę tę pominąć, przyjmując, że wystarczająca jest tutaj ogólna klauzula nadużycia prawa podmiotowego (art.5 k.c.).