

## WSTĘP

Żyjemy w czasach mediamorfozy. Znaczące przyspieszenie w rozwoju mediów, technik pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji oraz w dziedzinie informatyki zmieniają na naszych oczach środowisko komunikowania. Kompresja czasu i przestrzeni nadaje komunikacji globalny wymiar zmniejszając znaczenie granic państwowych. Zmiany sprzyjają powstawaniu nowych potrzeb społecznych i kreują nowe wyzwania związane z ich zaspokajaniem. Zdolność odpowiadania na potrzeby społeczne napotyka na bariery istniejących już struktur rynkowych oraz prawnych. Jest też konfrontowana ze zdolnością reagowania struktury politycznej, jej umiejętnością przewidywania i formułowania strategicznych celów oraz wprowadzania rozwiązań w interesie społeczeństwa jako całości, jak też poszczególńy obywateli.

Przed Polską dodatkowo staje wyzwanie związane z wejściem do Unii Europejskiej oraz przyjęciem obowiązujących w niej zasad i praw określających funkcjonowanie mediów elektronicznych.

Przedstawione w niniejszym studium koncepcje i propozycje rozwiązań są próbą określenia obszarów i tematów mających podstawowe znaczenie dla kształtu polityki państwa wobec zyskującego na znaczeniu sektora kultury i gospodarki, jakim są media elektroniczne.

Realizacja studium była możliwa dzięki podpisaniu w sierpniu 2002 r. umowy na realizację programu – finansowanego przez wspólnoty europejskie ze środków Phare 2001 – dotyczącego polityki audiowizualnej pomiędzy Krajową Radą Radiofonii i Telewizji a Direction du Développement des Média z Francji. Program, którego tytuł brzmiał „Kształtowanie i dostosowanie polityki audiowizualnej w warunkach konwergencji technologicznej”, był realizowany w okresie od września 2002 roku do marca 2003 r.

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

W czasie kolejnych miesięcy odbyły się liczne spotkania, seminaria, wykłady i prezentacje z udziałem ekspertów z krajów należących do Unii Europejskiej. W spotkaniach tych wzięło udział blisko 40 ekspertów z ośmiu krajów należących do Unii. Konferencje, seminaria i dyskusje przybliżyły wszystkim zainteresowanym najważniejsze tendencje i zjawiska występujące w europejskiej polityce regulacyjnej, dotyczącej radia i telewizji w warunkach konwergencji. Stały się też okazją do konfrontacji rozwiązań polskich z europejskimi, punktem wyjścia dla rozważenia propozycji nowych rozwiązań o charakterze systemowym.

W ramach projektu eksperci ze strony polskiej mieli również możliwość bezpośredniego poznania doświadczeń i rozwiązań przyjętych w krajach Unii w trakcie wizyt studyjnych. Wizyty zostały zaplanowane w taki sposób, aby pozwalały na analizę różnych rozwiązań stosowanych w Europie.

Niniejsze studium jest pierwszą próbą całościowego podejścia do kwestii polityki państwa w dziedzinie mediów elektronicznych a zarazem pewną syntezą oraz podsumowaniem prac zrealizowanych w ramach projektu. Publikacja tego studium poprzedzona została wstępnym, roboczym dokumentem, tzw. „Zieloną Księgą”, która po publicznej prezentacji we wrześniu 2003 roku, zgodnie z procedurą właściwą projektom europejskim, poddana została konsultacjom i ocenie. Studium w wielu miejscach odnosi się do propozycji i krytyk wyrażonych w trakcie trwania publicznej debaty, czyni to wszakże pośrednio poprzez rezygnację z przedstawionych uprzednio propozycji lub ich modyfikację.

Autorzy proponując rozwiązania rozmaitych problemów, starali się pokazać je na tle rozwiązań i instytucji już działających w krajach Unii Europejskiej. Uznając za istotne dla sfery regulacji przyjęcie założenia o dużym znaczeniu różnic historycznych, społecznych i kulturowych, także prawnych, Autorzy nie proponują adaptacji jakiegos jednego modelu rozwiązań do warunków polskich, ale podjęli trud wyboru rozwiązań optymalnych ich zdaniem, a zarazem tworzących spójny system regulacji systemu mediów elektronicznych i realizacji polityki państwa w tej dziedzinie.

Na całość programu składało się pięć komponentów:

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

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

**3. Umocnienie instytucjonalne KRRiT.** Ten komponent związany był z realizacją audytu organizacyjnego KRRiT. Wyniki tego audytu powinny być wykorzystane w praktyce działania KRRiT. Zawarte tam wnioski i rekomendacje stały się istotną częścią propozycji zasad funkcjonowania i rozwiązań, które powinny być podstawą dla działania nowego zintegrowanego regulatora rynku.

**4. Podniesienie kwalifikacji zawodowych kierownictwa i pracowników KRRiT.** Cel ten był realizowany poprzez serię wyspecjalizowanych seminariów dla pracowników poszczególnych departamentów merytorycz-

nych KRRiT oraz wizyt studyjnych pracowników KRRiT w odpowiednich instytucjach we Francji.

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

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

Choć w realizacji prac w charakterze ekspertów, dyskutantów, krytyków i obserwatorów wzięło udział kilkadziesiąt osób, niniejsze studium nie jest wyrazem poglądów instytucjonalnych stron uczestniczących w umowie, ale oryginalnym efektem trudu niezależnych eksper-

tów, starających się analizować problemy i proponować ich rozwiązania.

Publikacja zamyka zasadniczy etap prac merytorycznych w ramach projektu. Szerokie konsultacje przeprowadzone z zainteresowanymi instytucjami i środowiskami tworzącymi polski sektor mediów elektronicznych oraz gruntowna analiza uwarunkowań europejskich skłaniają do oczekiwania, że niniejsza publikacja stanie się punktem wyjścia dla dalszych prac studialnych i praktycznych rozwiązań systemowych dostosowujących polskie media elektroniczne do wymogów wspólnego rynku i wyzwań przyszłości. Jakkolwiek proces ten może potrwać wiele lat, jest ważne, aby się zaczął.

*Tadeusz Kowalski*

## SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE .....	5
2. GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI MEDIALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ .....	6
3. ZMIANY W RADIOFONII I TELEWIZJI .....	10
3.1. Ogólne informacje o zmianach zachodzących w radiofonii i telewizji .....	10
3.2. Nowe technologie w mediach – przyszłe wyzwania dla legislacji i regulacji .....	14
3.3. Media elektroniczne a gospodarka .....	18
3.4. Rynek mediów, reklamy i telekomunikacyjny w Polsce .....	20
3.4.1. Uwarunkowania makroekonomiczne .....	20
3.4.2. Rynek reklamy .....	21
3.4.3. Reklama telewizyjna .....	21
3.4.4. Reklama radiowa .....	22
3.4.5. Reklama prasowa .....	24
3.4.6. Reklama zewnętrzna .....	25
3.4.7. Reklama internetowa .....	25
3.4.8. Telekomunikacja .....	26
3.4.9. Telewizja kablowa .....	26
4. ZMIANY W POLITYCE MEDIALNEJ I PRAKTYCE REGULACYJNEJ W ZAKRESIE MEDIÓW AUDIOWIZUALNYCH .....	27
5. KIERUNKI I ZAŁOŻENIA POLITYKI MEDIALNEJ PAŃSTWA POLSKIEGO .....	28
5.1. Program .....	29
5.1.1. Nadawcy publiczni .....	33
5.1.1.1. Licencje programowe dla nadawców publicznych .....	34
5.1.2. Nadawcy komercyjni .....	36
5.1.3. Nadawcy społeczni .....	36
5.1.4. Producenci niezależni .....	36
5.1.5. Treści w Internecie .....	42
5.2. Nadawcy .....	43
5.2.1. Nadawcy publiczni .....	44
5.2.1.1. Zakres i dziedziny działalności nadawców publicznych .....	44
5.2.1.2. Finansowanie nadawców publicznych .....	44
5.2.1.3. Stanowisko Unii Europejskiej w kwestii finansowania nadawców publicznych .....	45
5.2.1.4. Finansowanie polskich nadawców publicznych .....	46
5.2.1.5. Forma prawna i struktura organizacyjna nadawców publicznych .....	49
5.2.1.6. Kompetencje zarządu i rady nadzorczej .....	51
5.2.2. Nadawcy komercyjni .....	51
5.2.3. Nadawcy społeczni .....	51
5.3. Ochrona konkurencji w mediach elektronicznych .....	51
5.4. Radiofonia i telewizja cyfrowa .....	54
5.4.1. Wprowadzanie radiofonii cyfrowej .....	56

5.4.2 Wprowadzenie telewizji cyfrowej .....	58
6. NOWE DZIEDZINY I FORMY REGULACJI DZIAŁALNOŚCI MEDIALNEJ .....	64
6.1. „Pionowa” i „pozioma” regulacja infrastruktury i zawartości mediów elektronicznych .....	64
6.1.1. „Pozioma” regulacja infrastruktury komunikacji elektronicznej .....	64
6.1.2. „Pozioma” regulacja zawartości mediów elektronicznych .....	67
6.1.3. Ocena sposobu transpozycji dyrektyw o komunikacji elektronicznej w projekcie nowego prawa telekomunikacyjnego .....	70
6.2. Regulacja, nadzór i samoregulacja zawartości mediów elektronicznych oraz Internetu .....	71
6.2.1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie regulacji i nadzoru nad zawartością Internetu .....	72
6.3. Nowe typy reklamy .....	73
7. MODELE REGULACJI RADIOFONII, TELEWIZJI I TELEKOMUNIKACJI .....	75
Aneksy	
1. Komunikacja elektroniczna - Implementacja „nowych dyrektyw” (Pakiet o komunikacji elektronicznej) - propozycja stanowiska dla regulatora rynku radiowo-telewizyjnego – Piotr Jasiński (Oxecon) .....	82
2. „Propozycje rozwiązań do ustawy radiowo-telewizyjnej i prawa telekomunikacyjnego w związku z pakietem dyrektyw o komunikacji elektronicznej 2003 wraz z uzasadnieniem” – Anna Streżyńska .....	92
3. Lista konferencji, seminariów oraz spotkań eksperckich zrealizowanych w ramach projektu PHARE PL 2001/IB/OT01 .....	109
4. Lista ekspertów, osób i instytucji, które w ramach projektu przeprowadziły wykłady, seminaria lub konsultacje albo przedstawiły pisemną opinię w sprawie wstępnej wersji założeń do nowej ustawy o mediach elektronicznych (tzw. „Zielonej Księgi”) .....	111

## 1. WPROWADZENIE

Podstawowym (i w istocie jedynym) dokumentem określającym kierunki polityki medialnej państwa polskiego w odniesieniu do mediów elektronicznych jest ustawa o radiofonii i telewizji. W celu dostosowania do nowych realiów technologicznych i rynkowych, oraz konsekwencji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej ustawa ta wymaga tak wszechstronnej zmiany i rozwinienia, że osiągnięcie tego celu drogą nowelizacji obowiązującego tekstu wydaje się mało realne<sup>1</sup>.

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

W nowym kształcie, ustawa powinna być nie tylko wyrazem polityki medialnej państwa, ale zarazem środkiem zapewniającym osiągnięcie celów tej polityki<sup>2</sup>. Nie zaniebując realizacji celów polityki publicznej w zakresie radiofonii i telewizji – m.in., jeżeli idzie o ochronę ich funkcji demokratycznych, społecznych, kulturalnych i edukacyjnych oraz pluralizmu rynku mediów – należy dążyć do wykorzystania rynkowego i technicznego potencjału mediów elektronicznych. Konieczne jest oparcie nowej regulacji prawnej na uznaniu gospodarczego znaczenia radiofonii i telewizji, coraz silniej sprzężonej z telekomunikacją i nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi, w tym Internetem, stanowiącymi fundament gospodarki opartej na wiedzy. Jest to konieczne, by Polska mogła wykorzystać szanse tworzone przez nowe technologie. Celem powinien stać się wszechstronny rozwój rynku elektronicznego i telekomunikacyjnego, usług radiowych i telewizyjnych, usług społeczeństwa informacyjnego. Polityka medialna powinna zatem zostać skoordynowana ze strategią informatyzacji Polski<sup>3</sup>, strategią gospodarczą<sup>4</sup> i ogólnymi planami rozwoju cywilizacyjnego kraju<sup>5</sup> –

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

Obowiązująca obecnie ustawa stanowi barierę dalszego rozwoju polskiej naziemnej radiofonii i telewizji, gdyż nie pozwala na pełne wykorzystanie szeroko rozumianej techniki cyfrowej do tworzenia nowej oferty programowej i innowacyjnych modeli biznesowych w mediach elektronicznych.

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

Rozwiązania domagają się także problemy wynikające z braków lub złego stosowania obecnie obowiązującej ustawy. Dotyczy to m.in. oddzielenia radiofonii i telewizji (zwłaszcza publicznej) od świata polityki, trybu powoływania członków KRRiT i członków władz nadawców publicznych (tu zwłaszcza istotna jest tendencja do tworzenia parytetów partyjnych zamiast doboru merytorycznego), stworzenia warunków dla właściwego wykonywania zadań programowych przez nadawców publicznych (w szczególności przez zmianę struktury źródeł ich finansowania) i ich rozwoju, a także właściwych relacji między sektorem publicznym i prywatnym w radiofonii, zapewnienia szans zaistnienia nadawcom regionalnym, lokalnym i społecznym, itp. Część tych zagadnień jest pochodną realnego poziomu kultury politycznej, część jednak wymaga nowych rozwiązań strukturalnych i prawnych.

Dotyczy to zwłaszcza mediów publicznych. Jakkolwiek w całej Europie media publiczne przeżywają kryzys tożsamości związany z zasadniczymi przemianami społecznymi, kulturowymi, rynkowymi i technologicznymi, jakie zaszły od czasu ich stworzenia, oraz z wyzwaniem społeczeństwa informacyjnego, a także z rosnącym naciskiem mediów komercyjnych na takie określenie ich roli, by nie mogły one konkurować na rynku o audytorium

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

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

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

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

<sup>5</sup> Por. „Polska 2025 – długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”, omówienie opracowane przez Centrum Informacyjne Rządu, <http://www.kprm.gov.pl/cir/Komc2000/kc0726e.htm>; „Wprowadzenie Polski do Społeczeństwa Informacyjnego. Wstępna koncepcja polityki Państwa na rzecz stworzenia społeczeństwa informacyjnego”. Warszawa: KRRiT, 1996 r. Józef Lubacz (red.) „W drodze do społeczeństwa informacyjnego”. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 1999.



i reklamę<sup>6</sup>, w Polsce kryzys tożsamości mediów publicznych ma też inne źródła. Przyczyny problemów z apolitycznością i bezstronnością wymieniono powyżej. Do tego należy dodać brak porozumienia, co do modelu telewizji publicznej, wynikający między innymi z dążenia poprzedniego kierownictwa TVP SA do komercjalizacji programu w celu utrzymania wysokich przychodów reklamowych (z oczywistymi konsekwencjami dla charakteru programu), ale także z braku jakichkolwiek działań państwa na rzecz zapewnienia mediom publicznym pewnego i wystarczającego finansowania ze źródeł publicznych. Warunki działania TVP SA od początku jej istnienia stworzyły samonapędzający się mechanizm rosnącego uzależnienia od przychodów reklamowych, skutkujący agresywną polityką programową zapewniającą wysoki udział w widowni, a w konsekwencji mniejszą troską o właściwą strukturę gatunkową i jakość programu, jak również agresywną polityką handlową i reklamową. Powstało w ten sposób błędne koło, które mogą przerwać jedynie rozwiązania właściwie i skutecznie określające zobowiązania programowe pozwalające racjonalizować koszty działania oraz zapewnić dostateczny poziom finansowania ze środków niekomercyjnych. O skali trudności tego zadania świadczy sytuacja Polskiego Radia SA, które – przy właściwej strukturze finansowania (decydująca rola finansowania publicznego) i lepszym wywiązywaniu się z zadań nadawcy publicznego – ulega stopniowej marginalizacji rynkowej.

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

Opracowanie niniejsze powinno być traktowane jako materiał do dalszej dyskusji, poszerzonej o uwagi dotyczące przedstawionej wcześniej tzw. „Zielonej Księgi” (patrz załącznik na temat przeprowadzonej dotąd konsultacji projektu) i nowe podnoszone tu kwestie. Opracowanie wskazuje na możliwą do przyjęcia paletę rozwiązań i prezentuje konsekwencje przyjęcia niektórych z nich. Dopiero uzyskanie poparcia dla logiki tych rozwiązań, lub wyraźne opowiedzenie się za jednym z sugerowanych kierunków działania, prowadzące do wykrystalizowania się strategii względem rozwoju mediów elektronicznych publicznych i prywatnych w Polsce, pozwoli krajowemu regulatorowi i elitom politycznym przystąpić do kolejnego etapu, jakim jest przedstawienie bardziej szczegółowych propozycji do prac nad projektem nowych regulacji prawnych.

Zgodnie z właściwą metodologią pracy nad propozycjami rozwiązań o charakterze ustrojowym, a jednocze-

śnie o dalekosiężnych konsekwencjach rynkowych, a także przyjętą w Unii Europejskiej procedurą konsultacji projektów dyrektyw, opracowanie niniejsze powinno zostać poddane dalszej szerokiej konsultacji prowadzącej do wyrażenia przez KRRiT swojego oficjalnego stanowiska wobec tego opracowania i ewentualne nadanie mu w części lub całości charakteru dokumentu strategicznego.

Nowa ustawa o mediach elektronicznych będzie oczywiście musiała być zgodna z przepisami Unii Europejskiej. W UE trwają obecnie prace nad przygotowaniem propozycji odnośnie nowelizacji dyrektywy 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji określonych przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich w zakresie wykonywania działalności telewizyjnej, zmienionej dyrektywą z dnia 30 czerwca 1997 r. (tzw. „Dyrektywy o telewizji bez granic”). Prace te będą trwały jeszcze kilka lat.

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

## 2. GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI MEDIALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

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

W opublikowanym w grudniu 2003 r. komunikacie o przyszłości regulacji polityki audiowizualnej Unii Europejskiej<sup>7</sup> stwierdza się, że media audiowizualne<sup>8</sup> „peł-

<sup>6</sup> Por. „Public Service Broadcasting In Europe”, Committee on Culture, Science and Education, Parliamentary Assembly, Council of Europe, AS/Cult (2003)31, 15 December 2003.

<sup>7</sup> „Communication on the Future of European Regulatory Audiovisual Policy”. COM(2003) 784 final. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.

<sup>8</sup> Przez to rozumie się głównie telewizję, kinematografię i nowe technologie (w takim zakresie, w jakim są one nośnikami audiowizualnych treści programowych).

nią kluczową rolę w funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw demokratycznych oraz w tworzeniu i przekazywaniu wartości społecznych. Media te wywierają wielki wpływ na to, co obywatele wiedzą, w co wierzą i jakie mają przekonania<sup>9</sup>.

Warto przy tej okazji wspomnieć o Protokole Amsterdamskim do Traktatu Wspólnot Europejskich (1997), gdzie też mówi się wprost, że „system publicznej radiofonii i telewizji w państwach członkowskich jest bezpośrednio związany z demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi potrzebami każdego społeczeństwa”.

Natomiast komunikat o przyszłości regulacji polityki audiowizualnej Unii Europejskiej dodaje, że media audiowizualne to „przemysł kulturalny par excellence” i stwierdza, że podmioty aktywne na tym rynku potrzebują jasnej i przewidywalnej polityki medialnej, pozwalającej na planowanie inwestycji oraz tworzenie strategii biznesowych.

Omawiając politykę medialną UE warto przytoczyć słowa p. Viviane Reding, komisarza ds. oświaty i kultury, że:

*Wspólnota Europejska nie ma odrębnych i specyficznych dla sektora audiowizualnego podstaw prawnych dla tworzenia regulacji zawartości mediów. Pod rządami traktatów europejskich Wspólnota nie ma niezależnego mandatu, by kształtować dziedzinę mediów. Podstawy prawne naszej działalności mają charakter horyzontalny, czyli służą osiągnięciu ogólnych celów Wspólnoty, zwłaszcza rozwijaniu rynku wewnętrznego. Polityka Wspólnoty w zakresie regulowania zawartości mediów ma zapewnić, by kraje członkowskie dążyły do tego właśnie celu. Nie chodzi nam o to, by realizowały jednorodną i zuniiformizowaną politykę medialną [...] Polityka Wspólnoty w zakresie regulacji zawartości mediów jest zatem w istocie polityką wspólnego rynku i ma służyć zapewnieniu swobodnego przepływu towarów (np. gazet i czasopism) oraz usług (w tym programów radiowych i telewizyjnych). Regulacja zawartości [na szczeblu europejskim – przyp. Aut.] w sposób szczególny podlega więc wymogowi proporcjonalności. Musi ona regulować te sprawy, które są konieczne dla osiągnięcia wspólnego rynku i nie może zawierać żadnych innych regulacji<sup>9</sup>.*

Mimo zatem wyraźnych konsekwencji kulturowych niektórych aspektów polityki audiowizualnej i medialnej UE, **jej podstawowe cele mają charakter gospodarczy, związany z zapewnieniem swobody świadczenia usług, uzupełnieniem wspólnego rynku i rozwojem gospodarczym krajów Wspólnoty.** Krajowa polityka medialna powinna iść znacznie dalej i określać wszystkie (a więc także społeczne i kulturowe) cele polityki publicznej w dziedzinie mediów.

V. Reding nazywa dyrektywę „O telewizji bez granic” „instrumentem rynku wewnętrznego”. Istotnie, jej projekt powstał w dyrekcji generalnej Komisji Europejskiej od-

powiedzialnej za rynek wewnętrzny, nie zaś w dyrekcji odpowiedzialnej za kulturę, oświatę i politykę audiowizualną.

Zgodnie z tym, cytowany dokument stwierdza, że polityka wspólnotowa w sektorze audiowizualnym służyć ma rozwojowi tego sektora, zwłaszcza poprzez budowę wspólnego rynku dla niego, a jednocześnie wspierać istotne cele służące interesowi ogólnemu, takie jak różnorodność kulturalna i językowa, ochrona mniejszości i godności ludzkiej oraz ochrona konsumentów.

Unia Europejska stosuje dwa główne instrumenty realizacji swojej polityki audiowizualnej: tworzenie ram prawnych działania sektora audiowizualnego oraz programy wsparcia finansowego.

Można wymienić kilka głównych celów polityki medialnej Unii Europejskiej:

1. Rozwój regulacji prawnej zmierzającej do efektywnej realizacji idei wspólnego rynku w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz cyberprzestrzeni<sup>10</sup>, wspierania konkurencji (i w tym kontekście regulacji działalności nadawców publicznych) oraz ochrony małoletnich przed kontaktem ze szkodliwymi treściami rozpowszechnianymi w telewizji (i osobno w Internecie). W tym celu Rada UE przyjęła w 1998 r. „Rekomendację w sprawie rozwoju konkurencyjności europejskiego przemysłu usług audiowizualnych i informacyjnych przez promowanie narodowych działań na rzecz osiągnięcia podobnej i efektywnej ochrony małoletnich i godności ludzkiej”. Następnie w 1999 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły „Wieloletni plan działalności wspólnotowej na rzecz promocji bezpiecznego wykorzystania Internetu przez zwalczanie nielegalnej i szkodliwej zawartości sieci globalnych”;
2. Utrzymywanie mechanizmów wspierania rozwoju przemysłu audiowizualnego, produkcji i dystrybucji europejskich audycji telewizyjnych i filmów – co ma służyć ściśle sprzężonym ze sobą celom promocji różnorodności kulturalnej i językowej oraz podnoszenia konkurencyjności Unii na światowym rynku audiowizualnym (m.in. program Media Plus na lata 2001-2005, z budżetem 400 mln euro, w tym 50 mln euro na szkolenia, zaś na „development” – 70 mln, dystrybucja – 201 mln, promocja – 29,75 mln, koszty administracyjne – 31,5 mln); finansowanie programów rozwoju produkcji zawartości multimedialnej i internetowej, m.in. w celu promocji różnorodności kulturowej i językowej w społeczeństwie informacyjnym (środki na wspieranie produkcji „e-content” – zawartości Internetu). W 2000 r. UE Rada przyjęła decyzję o uruchomieniu wieloletniego programu wspierania produkcji i wykorzystania europejskiej zawartości cyfrowej w sieciach globalnych oraz promowania różnorodności językowej w społeczeństwie informacyj-

<sup>9</sup> „The challenges facing a future European regulatory system for media and communications”, wystąpienie p. Viviane Reding podczas Medientage Munich, 17 października 2002 r.

<sup>10</sup> Por. „Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market”.

nym. Składają się na to działania wspomagające wykorzystywanie europejskiej zawartości Internetu, szczególnie tworzonej przez sektor publiczny, promocję produkcji w językach krajów unijnych oraz wspieranie eksportu tej treści, wreszcie wzmacnianie dynamiki rynkowej i działalności przedsiębiorstw w tym zakresie. W 2002 r. Rada UE przyjęła uchwałę „O interaktywnej zawartości mediów w Europie”, traktując rozwój produkcji i wykorzystania tych interaktywnych treści jako element realizacji znacznie szerszego programu rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz niejako naturalną kontynuację działań związanych z promocją produkcji treści audiowizualnych;

3. Wypracowanie wspólnych standardów technicznych w zakresie mediów audiowizualnych i łączności elektronicznej<sup>11</sup>, stworzenie prawnych i technologicznych podstaw wejścia europejskich mediów audiowizualnych w erę cyfrową<sup>12</sup>; promowanie integracji („konwergencji”) i interoperacyjności mediów audiowizualnych, telekomunikacji i informatyki jako fundamentu rozwoju społeczeństwa informacyjnego opartego na wiedzy. Można tu wymienić takie działania, jak przyjęcie dyrektywy 95/47/WE<sup>13</sup>, która zobowiązywała do zapewnienia pełnych możliwości przekazywania usług szerokokopasmowych w całkowicie cyfrowych systemach dystrybucji programów telewizyjnych. W wydanym w lutym 2003 r. komunikacie Komisji Europejskiej „Komunikacja elektroniczna: droga do gospodarki opartej na wiedzy” wzywa się kraje członkowskie do stworzenia warunków dla długoterminowych inwestycji w rozwój sieci szerokopasmowych i telefonii trzeciej generacji. Wymienia on komputer, telewizję kablową, telewizję cyfrową, telefonię UMTS oraz sieci W-LAN jako drogi dostępu do usług teleinformatycznych. Warunkiem realizacji tego celu jest interoperacyjność rozmaitych sieci i terminali, pozwalająca użytkownikom korzystać ze wszelkich usług, niezależnie od sposobu ich transmisji. Celem programu unijnego „eEurope 2005” jest właśnie wykorzystanie sieci szerokopasmowych do upowszechnienia dostępu do nowych usług zarówno za pośrednictwem Internetu, jak i innych platform. W 2002 r. organa Unii przyjęły tzw. „Pakiet telekomunikacyjny 2003”, czyli zespół dyrektyw w sprawie komunikacji elektronicznej. Wzywają one państwa członkowskie do wspierania dobrowolnego stosowania otwartego standardu interfejsu aplikacji programowych (API) przez dostawców usług telewizyjnych przeznaczonych do publicznej dystrybucji we Wspólnocie, w ramach cyfrowych interaktywnych

platform telewizyjnych. Chodzi tu o dekodery do odbiorników telewizyjnych oraz zintegrowane odbiorniki telewizyjne, przystosowane do odbioru cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych. Kolejny temat to zapewnienie interoperacyjności telewizorów cyfrowych. Przepisy unijne wspierają też możliwość dołączania różnych systemów warunkowego dostępu do odbiorników oraz stosowanie otwartego zharmonizowanego standardu warunkowego dostępu. Elektroniczny przewodnik po programach (EPG) to jedna z podstawowych aplikacji, podobna do programów nawigacyjnych w środowisku komputerów osobistych, umożliwiająca dostęp do informacji o usługach programowych i usługach towarzyszących oraz wybór tych usług. Nowy pakiet regulacyjny zmierza do upowszechnienia tzw. otwartego API. Operatorzy cyfrowych interaktywnych platform telewizyjnych powinni zmierzać do wdrożenia otwartego interfejsu aplikacji programowych (API), zgodnego ze specyfikacjami określonymi przez europejskie organizacje standardyzacyjne. Otwarty interfejs aplikacji programowych powinien zapewnić pełną interoperacyjność, to znaczy możliwość przekazywania interaktywnej zawartości pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha dystrybucyjnego pośredniczącymi między wytwórcą zawartości a jej ostatecznym odbiorcą;

4. Relacje z krajami trzecimi obejmujące:
  - rozszerzenie Unii Europejskiej i wprowadzenie krajów kandydackich oraz innych krajów postkomunistycznych do „europejskiej przestrzeni audiowizualnej” (czyli objęcie ich tym samym systemem prawnym oraz zasadami działalności mediów audiowizualnych);
  - wielostronne negocjacje handlowe w ramach Światowej Organizacji Handlu (ochrona unijnego rynku audiowizualnego przez niepodejmowanie w ramach GATS zobowiązania do liberalizacji tego rynku i odmowę przyznania krajom trzecim nieograniczonego dostępu do tego rynku oraz klauzuli najwyższego uprzywilejowania);
  - współpracę z innymi krajami (np. z krajami Morza Śródziemnego, z krajami bałkańskimi oraz z „nowymi sąsiadami” UE na wschodzie po rozszerzeniu o 10 państw) i organizacjami międzynarodowymi.

W 1999 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat nt. zasad i wytycznych polityki audiowizualnej Wspólnoty w erze cyfrowej<sup>14</sup>. Wymieniła w nim podstawowe dziedziny działalności na tym polu (nowelizację „Dyrek-

<sup>11</sup> Por. m.in. Stanisław Piątek, „Dystrybucja przekazów telewizyjnych i radiowych w świetle dyrektyw Unii Europejskiej o łączności elektronicznej”, „Prawo i ekonomia w telekomunikacji”, nr 4, 2002.

<sup>12</sup> Por. m.in. „Directive 95/47/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the use of standards for the transmission of television signals” (OJ L281, 23.11.1995, p. 51).

<sup>13</sup> Por. m.in. „Directive 95/47/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the use of standards for the transmission of television signals” (OJ L281, 23.11.1995, p. 51).

<sup>14</sup> „Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(1999) 657 final. Brussels, 14.12.1999.



tywy o telewizji bez granic”; troskę o dostęp wszystkich do programowej zawartości mediów audiowizualnych; ochronę praw autorskich i zwalczanie piractwa; pomoc publiczną dla kinematografii i telewizji: stworzenie ram prawnych dla kinematografii; regulację nowych form reklamy i sponsoringu; ochronę małoletnich) oraz następujące zasady polityki audiowizualnej:

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

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

Jak już stwierdzono, trwają prace nad przygotowaniem propozycji odnośnie nowelizacji „Dyrektywy o telewizji bez granic”. W raporcie o dotychczasowym stosowaniu dyrektywy<sup>15</sup> zapowiedziano rozległy program prac studialnych i analitycznych oraz konsultacji publicznych i debaty w obrębie Wspólnoty na temat zakresu i założeń owej nowelizacji.

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

- Zakres regulacji;
- Relacje między regulacją, współregulacją (*co-regulation*) i samoregulacją podmiotów rynkowych.

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

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

Cytowany wyżej komunikat nt. przyszłości europejskiej audiowizualnej polityki regulacyjnej prezentuje wnioski, które Komisja Europejska wyciągnęła z dotychczasowej

debaty i konsultacji na temat ewentualnej nowelizacji dyrektywy.

Komisja zapowiedziała działania w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

Te pierwsze dotyczą działań o charakterze regulacyjnym w sprawach niecierpiących zwłoki, tj. wydanie w pierwszym kwartale 2004 r. komunikatu interpretującego przepisy dyrektywy w odniesieniu do nowych technik reklamowych (reklama na podzielonym ekranie, interaktywna, wirtualna) oraz aktualizację (w tym samym terminie) rekomendacji w sprawie ochrony małoletnich i godności ludzkiej po to, by lepiej dostosować ją do warunków panujących w Internecie. Same przepisy dyrektywy nie spotkały się z krytyką w procesie konsultacji, ale mogą być trudności ze stosowaniem ich w nowym środowisku cyfrowym, a tym bardziej w Internecie. W coraz większym stopniu trzeba polegać na mechanizmach samoregulacji i współregulacji, zwłaszcza w przypadku dostawców zawartości internetowej. W 2005 r. opublikowane zostanie studium na temat mechanizmów współregulacji w sektorze medialnym.

Ponieważ dyskusja nad nowelizacją dyrektywy przedłuża się, a wskazane wyżej zagadnienia wymagają pilnego rozpatrzenia, Komisja zamierza odnieść się do nich w innych dokumentach, które stworzą większą pewność prawną, niż obecnie.

Z kolei działania w perspektywie średnioterminowej to powołanie trzech grup eksperckich, które poddadzą pogłębionej analizie trzy zespoły spraw: zakres przedmiotowy dyrektywy, przepisy o reklamie, sponsoringu i telesprzedaży oraz kwestie prawa do informacji.

W tej pierwszej sprawie – czy rozciągać regulację zawartości programowej z telewizji na nowe technologie, w tym usługi teleinformatyczne (obecnie regulowane przez dyrektywę o e-handlu) – Komisja stwierdza, że nie dojrzały jeszcze do tego warunki. Po pierwsze, usługi te nie upowszechniły się dostatecznie, po drugie zaś, nie ma zgodności co do sposobu regulowania treści przez nie przekazywanych. Niemniej, głęboka nowelizacja dyrektywy, uwzględniająca zmiany technologiczne i proces konwergencji, może w przyszłości okazać się niezbędna. Komisja stworzy więc grupę ekspercką, która będzie dalej analizowała zakres przedmiotowy dyrektywy (czy tylko telewizja, czy także nowe technologie – a jeżeli tak, to w jakim zakresie).

Co do przepisów o reklamie, niezależnie od wspomnianego komunikatu interpretującego dotychczasowe przepisy w odniesieniu do nowych zjawisk, powołana też zostanie grupa ekspercka, która zastanowi się nad kwestią udziału reklamy w programie. Kolejne pytanie w tym zakresie to stopień szczegółowości przepisów o reklamie. Wobec licznych apeli o liberalizację tych przepisów, Komisja zamierza w dalszym ciągu analizować tę sprawę. Pod koniec 2004 r. opublikowane zosta-

<sup>15</sup> „Fourth Report from The Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 89/552/EEC «Television without Frontiers»”. COM(2002) 778 final, Brussels, 6.1.2003.

nie studium nt. wpływu przepisów dotyczących reklamy na telewizyjne rynki reklamowe w krajach Wspólnoty oraz w wybranych innych krajach.

W trzeciej sprawie wreszcie, nowelizacja dyrektywy w 1997 r. wprowadziła, w trosce o dostęp widzów do informacji art. 3a, umożliwiając krajom członkowskim sporządzenie listy ważnych wydarzeń, które nie mogą być emitowane wyłącznie w programach płatnych czy kodowanych, ale także w ogólnodostępnych. Ta zasada ma być utrzymana, ale powołana zostanie grupa ekspercka w celu rozważenia kwestii związanych z szerszym pojęciem prawem do informacji i ewentualnymi sposobami gwarantowania obywatelom prawa korzystania z niego.

Gdy przystępowano do dyskusji o nowelizacji, zapowiadała się walna bitwa o kwoty produkcji europejskiej i ogólnie politykę w zakresie wspierania produkcji i dystrybucji europejskich programów telewizyjnych. Tymczasem Komisja stwierdza na podstawie przeprowadzonych dotąd konsultacji, że nie ma potrzeby zmian. Dotychczasowa reakcja państw członkowskich wskazuje na akceptację tego podejścia. Pod koniec 2004 r. opublikowane zostaną wyniki analizy wpływu przepisów dyrektywy oraz przepisów krajów członkowskich na produkcję i dystrybucję audycji telewizyjnych

Inaczej jest natomiast ze sprawą jurysdykcji nad nadawcami ponadgranicznymi. Komisja stwierdziła, że nie widzi potrzeby zmiany podejścia opartego na zasadzie, że kontrolę nad nadawcą powinien sprawować – bardzo ogólnie rzecz ujmując – kraj, z którego nadaje. Tymczasem prezydencja irlandzka ogłosiła, że jednym z jej priorytetów będzie poddanie nadawców satelitarnych jurysdykcji i nadzorowi krajów, do których nadają. Podczas nieformalnej konferencji ministerialnej na temat polityki w zakresie radia i telewizji, przeprowadzonej w marcu 2004 r. przez prezydencję irlandzką, osiem państw członkowskich stwierdziło, że kwestia jurysdykcji wymaga dalszych dyskusji, m.in. dlatego, że telewizja ponadgraniczna ogranicza zdolność poszczególnych państw do realizowania własnej polityki audiowizualnej, może oznaczać drenaż reklamy, utrudnia korzystanie z przepisu dyrektywy pozwalającego poszczególnym państwom na wprowadzanie na swoim terenie ostrzejszych lub bardziej szczegółowych przepisów, może stanowić zagrożenie dla kultury i tożsamości kulturalnej, itp. Komisja Europejska uznała istnienie problemu i zasignalizowała gotowość podjęcia go w dalszych pracach.

Dyrektywa gwarantuje prawo do odpowiedzi w telewizji ponadgranicznej. Dzisiaj powstaje problem, jak zagwarantować prawo do odpowiedzi we wszystkich mediach, w tym w Internecie. Komisja bierze udział w pra-

cach Rady Europy, gdzie przygotowany jest projekt rekomendacji Komitetu Ministrów w kwestii prawa do odpowiedzi w Internecie.

Komunikat Komisji dotyczy także „kwestii instytucjonalnych”. W swoim czasie powołano tzw. „komitet kontaktowy”, służący do omawiania sposobów wdrażania dyrektywy, interpretowania jej itp. Do jego pracy nie ma zastrzeżeń, ale pojawiły się apele o większą przejrzystość tej pracy. Komisja zapowiada w związku z tym, że rozważy wydanie zgody na publikowanie dokumentów tego komitetu w Internecie. Możliwe jest także powołanie grupy regulatorów audiowizualnych z krajów członkowskich w celu dokonywania wymiany poglądów. Ewentualna decyzja w tej sprawie podjęta zostanie w drugiej połowie 2004 r.

Efekt wszystkich tych prac podsumowany zostanie w 2005 r. w kolejnym raporcie Komisji Europejskiej nt. stosowania dyrektywy oraz podczas III Europejskiej Konferencji Audiowizualnej. Wtedy też zapewne podjęta zostanie decyzja o ewentualnych dalszych pracach związanych z nowelizacją dyrektywy oraz o celach i sposobie realizowania polityki audiowizualnej Unii Europejskiej.

### 3. ZMIANY W RADIOFONII I TELEWIZJI

#### 3.1. Ogólne informacje o zmianach zachodzących w radiofonii i telewizji

W oparciu o próbę podsumowania tych zmian podjętą przez Grupę Strategii Cyfrowej Europejskiej Unii Radiowo-Telewizyjnej<sup>16</sup>, można wskazać na cztery podstawowe procesy:

- **Zmiany techniczne**, wynikające z cyfryzacji<sup>17</sup>, która tworzy nowe sposoby produkcji i rozpowszechniania treści medialnych i z czasem upowszechni usługi multimedialne, interaktywne oraz dostępne na życzenie (tzw. usługi społeczeństwa informacyjnego). Zachodzą tu jednocześnie dwie rewolucje techniczne: przejście z techniki analogowej na cyfrową i z techniki cyfrowej na informatyczną. Razem prowadzi to do „konwergencji”, owocującej zasadniczymi zmianami w sposobie funkcjonowania mediów i odbioru ich zawartości (w tym do rozwoju systemów dostępu warunkowego, udostępniających treści medialne za opłatą), a jednocześnie do wzrostu liczby przedsiębiorstw rynkowych oraz innych podmiotów i jednostek zdolnych upowszechniać treści w skali masowej lub globalnej;
- **Zmiany rynkowe**, w tym (1) rosnąca koncentracja i globalizacja przedsiębiorstw medialnych, przekształcających się w wielkie podmioty gospodarcze; (2) ro-

<sup>16</sup> Patrz „Media with a Purpose. Public Service Broadcasting in the digital era”. The Report of the Digital Strategy Group of the European Broadcasting Union. November 2002.

<sup>17</sup> Por. m.in. Jan Gliński, Lech Wozich i in. „Telewizja Polska S.A. a nowoczesne technologie przełomu XX/XXI wieku”. Poznań: Centrum Badań i Analiz, Francusko-Polska Wyższa Szkoła Nowych Technik Informatyczno-Komunikacyjnych, 1994; Elżbieta Kindler-Jaworska, „Przewodnik po telewizji cyfrowej”, Warszawa: Ośrodek Szkolenia-Akademia Telewizyjna TVP S.A., 2000.

snąca integracja przedsiębiorstw medialnych z gospodarką (oferowanie usług dodatkowych; pośredniczenie między użytkownikiem a usługami i handlem; handel elektroniczny itp.); (3) powstawanie nowego łańcucha tworzenia wartości w mediach i rosnące gospodarcze znaczenie sektora medialnego jako pracodawcy i – wraz z obrotem prawami do dzieł audiowizualnych i multimedialnych – jako branży tworzącej produkt narodowy; (4) powstawanie nowych źródeł finansowania mediów, np. przez stymulowanie korzystania przez odbiorców z łączności (audiotele, SMS, Internet) i udział w generowanych w ten sposób przychodach;

- **Zmiany wzorów użytkowania mediów**, całkowicie przenoszące kontrolę nad tym procesem na użytkownika oraz powodujące narastającą indywidualizację oferty medialnej i sposobu korzystania z niej;
- **Zmiany prawa medialnego i sposobu regulacji oraz nadzoru mediów**, w tym (1) rozwój ustawodawstwa zmierzającego do regulowania nowych zjawisk wynikających z konwergencji i (w tym przechodzenie od „pionowego” do „poziomego” i technologicznie neutralnego modelu regulacji infrastruktury i zawartości, obejmującego jednocześnie różne integrujące się media i techniki, w miejsce dawnego podziału na prawo prasowe, łączności, radia i telewizji itp.); (2) rosnące znaczenie różnych form samoregulacji nadawców i dostawców usług i treści<sup>18</sup>, w miarę jak zmiany techniczne utrudniają objęcie np. Internetu tradycyjnym systemem nadzoru; (3) rosnące znaczenie prawa międzynarodowego, w wyniku zarówno integracji międzynarodowej, jak i przede wszystkim globalizacji samych mediów.

Unia Europejska przywiązuje kluczowe znaczenie do procesu „konwergencji”<sup>19</sup>, jako do procesu budowania fundamentów społeczeństwa informacyjnego, wskazując, że konwergencja techniczna pociąga za sobą:

- **„konwergencję przemysłową”** – fuzje przedsiębiorstw działających na różnych dotąd polach, po to, by zakresem działania jednego konglomeratu objąć integrujące się technologie oraz zarówno produkcję sprzętu koniecznego dla stworzenia sieci oraz odbioru jej zawartości, jak i samej zawartości sieci – informacja, dane, treści medialne;
- **„konwergencję rynków”** – dzięki powstawaniu usług nowego typu oraz nowych powiązań między

różnymi partnerami w dostarczaniu tych usług konsumentom;

- **„konwergencję prawną”** – ujednoczenie czy przynajmniej zbliżenie przepisów regulujących różne dziedziny komunikowania (nie oznacza to jednak ujednoczenia przepisów dotyczących telekomunikacji z jednej strony i radiofonii oraz telewizji ze względu na całkowicie różny, w sensie społecznym i kulturowym, charakter procesów łączności i komunikacji na tych polach).

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

Zgodnie z tym Lucien Rapp<sup>20</sup> dostrzega cztery następujące po sobie typy konwergencji:

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

Cyfryzacja i konwergencja mają kluczowe znaczenie dla mediów elektronicznych.

W radiu istnieje już standard cyfrowy DAB (Digital Audio Broadcasting) – DAB Eureka 147, umożliwiający cyfryzację transmisji i odbioru. Należy też wspomnieć o „software radio”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Por. m.in. „Co-Regulation of the Media in Europe: European Provisions for the Establishment of Co-regulation Frameworks”. IRIS Plus. IRIS, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory, Issue 2002-6; Monroe E. Price, Stefaan G. Verhulst, „The Concept of Self Regulation and the Internet”, (w:) Jens Waltermann, Marcel Machill (red. red.) „Protecting our children on the Internet. Towards a new culture of responsibility”. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1999.

<sup>19</sup> Por. Komisja Europejska. Zielona Księga „Konwergencja telekomunikacji, mediów i różnych sektorów technologii informacji oraz jej implikacje dla regulacji prawnych” (w:) „Przegląd Powszechny. Wokół Współczesności”, nr 9/10, s. 15 (jest to polski przekład *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications For Regulation. Towards an Information Society Approach* COM(97)623 Brussels: European Commission, 3 December 1997).

<sup>20</sup> Lucien Rapp, „The European Content Industry Threatened by ‘Napsterization’. Experimental Communications Platforms, Digital Standards and Adaptation of the Public Policy Framework”. Referat przedstawiony podczas konferencji nt. „New Digital Platforms for Audiovisual Services and their Implications on the Licensing of Broadcasters”, Rada Europy, Strasbourg, 13 września 2000 r.

<sup>21</sup> William Lehr, Maria Fuencisla Merino Artalego, Sharon Eisner Gilette, „Software Radio: Implications for Wireless Services, Industry Structure, and Public Policy”. Communications & Strategies, no. 49, 1st quarter 2003.

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

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

Przyszłość radia wyznaczają następujące jego formy:

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

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

Tab. 1. Trzy etapy rozwoju telewizji

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

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

Rozwój telewizji można też opisywać przez wymienianie kolejnych „generacji” nadawców telewizyjnych<sup>22</sup>:

- **Pierwsza generacja: nadawcy publiczni (i najstarsi nadawcy komercyjni):** programy uniwersalne, szczególnie obciążone programowe, duży udział własnej

produkcji; finansowanie z abonamentu i ew. reklamy (wyłącznie reklamy w przypadku nadawców komercyjnych) – telewizja tradycyjna;

- **Druga generacja: nadawcy komercyjni:** programy uniwersalne z większym udziałem rozrywki, niższe wymagania koncesyjne, dużo programu zakupionego, finansowanie z reklamy lub pay-TV – telewizja tradycyjna;
- **Trzecia generacja: komercyjni nadawcy cyfrowych programów wyspecjalizowanych** („tematycznych”): program skupiony na wybranych treściach lub gatunkach, niewielkie wymogi programowe określone w koncesjach, zawartość programowa głównie zakupiona na rynku – telewizja wielokanałowa;
- **Czwarta generacja: formy „nieliniowego” rozpowszechniania pozycji programowych na życzenie w multimedialnych systemach interaktywnych**, tradycyjne linearne programy w zaniku – telewizja interaktywna.

Z kolei w niektórych ujęciach<sup>23</sup> rozwój telewizji interaktywnej lub też nadawców „czwartej generacji” przedstawia się jako efekt kilkietapowej ewolucji:

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

towej; wprowadzanie wczesnych form Video-on-Demand<sup>24</sup> i innych form telewizji interaktywnej;

- **Etap drugi:** druga generacja dekodów, oferujących zdolność przechowywania programu na twardym dysku i kanał zwrotny. Usługi interaktywne wyższej jako-

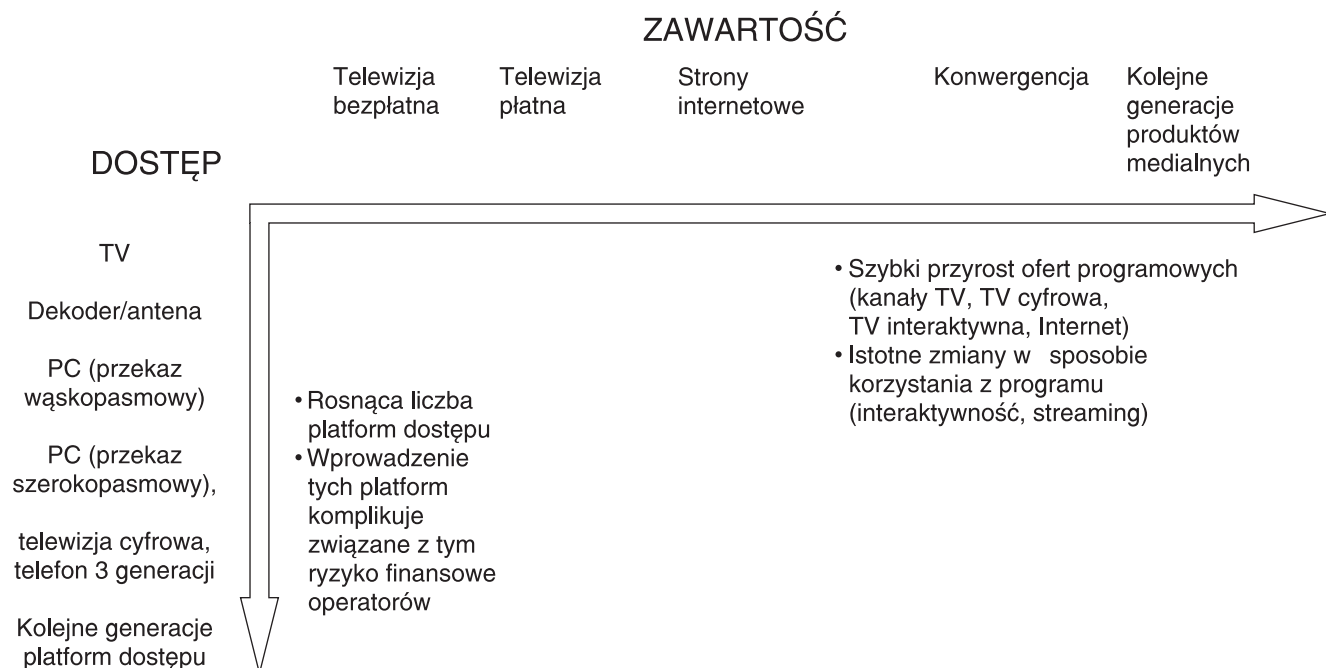
<sup>22</sup> Por. *The Impact of Digital Television on the Supply of Programmes*. A Report for the European Broadcasting Union. Arthur Andersen, 1998.

<sup>23</sup> „The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel”. London: Department for Culture, Media and Sport, 1999.

<sup>24</sup> Chodzi o tzw. Near Video-on-Demand, czyli emitowanie tych samych filmów lub programów na wielu kanałach w niewielkich odstępach czasowych, tak, by widz nigdy nie musiał długo czekać na początek wybranej pozycji.



Rys. 1. Rozwój mediów elektronicznych (na przykładzie telewizji).



ści i lepszy dostęp do programów przechowywanych w pamięci serwerów;

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

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

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

Istniejące opracowania nt. perspektyw rozwoju mediów elektronicznych i rynku medialnego w ogóle<sup>25</sup> nie pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czy kiedykolwiek telewizja interaktywna, bądź „czwarta generacja” nad-

awców całkowicie zastąpi „linearną” telewizję tradycyjną. Postęp i tempo zmian uzależniają one w dużym stopniu od ogólnej koniunktury gospodarczej oraz od rozmiarów i potencjału poszczególnych rynków. Można przewidzieć, że zgodnie z dotychczasowym kumulatywnym rozwojem mediów (nowe środki przekazu nie wypierały starych, a jedynie wzbogacały istniejącą ofertę) tradycyjna forma telewizji rozsiewczej pozostanie dostępna jeszcze przez długi czas.

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

<sup>25</sup> Por. m.in. „Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010”, Arthur Andersen, June 2002 (studium przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej); „Television and Beyond. The Next Ten Years”. London: Independent Television Commission, 2002; „Future Reflections. Four scenarios for television in 2012”. A Condensed Report of a scenario analysis study for the Future Reflections Conference. Bournemouth: Bournemouth Media School, November 2002 (with research support from the Independent Television Commission and the British Screen Advisory Council).

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

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

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

\*\* UMTS – telefonia trzeciej generacji.

Ze względu na wielość „platform” i odbiorników przekazów radiowych i telewizyjnych, wymogiem przyszłości będzie zapewnienie interoperacyjności różnych sieci i terminali. Zapewnić ją może istniejący już standard MHP (Multimedia Home Platform). Dzięki temu programy i usługi pochodzące od różnych nadawców i dostawców będą mogły być odbierane przez różnego typu odbiorniki telewizyjne i multimedialne PC. Inaczej mówiąc, każda aplikacja przesłana dowolną siecią przez dowolnego nadawcę będzie „rozumiana” przez wszystkie standardowe terminale domowe – a kluczem do tego będzie przyjęcie wspólnego, standardowego interfejsu aplikacji programowych – API (application programming interface)<sup>26</sup>, czyli oprogramowania dekodera.

### 3.2. Nowe technologie w mediach – przyszłe wyzwania dla legislacji i regulacji

Masowe wprowadzanie w mediach nowych technologii cyfrowych w sferze produkcji (już dokonane), dystrybucji (postępująca cyfryzacja formy i treści przekazu) i odbioru (rosnąca rola komputera jako terminala „konsumpcji medialnej”) tworzy nowe wyzwania w projektowaniu legislacji medialnej i regulacji mediów. Część problemów przedstawionych poniżej ukaże się zapewne

z całą wyrazistością dopiero w następnej dekadzie, ale ścieżki dochodzenia do ich rozwiązania muszą już teraz uwzględniać rysujące się konsekwencje dla nadawców.

#### **Pełna „cyfryzacja” produkcji, dystrybucji i konsumpcji mediów**

W niedalekiej przyszłości wszystkie media (także tradycyjne) ulegną pełnej „cyfryzacji”, tj. zarówno produkt, jego dystrybucja i konsumpcja (odbior) będą miały postać elektroniczną. Cyfryzacja sięgnie także „wstecz”, dokonany zostanie proces cyfrowej obróbki archiwów programowych. Cyfrowy zapis zawartości będzie przy tym w standardowych formatach, pozwalających na łatwe łączenie ze sobą w różnych konfiguracjach, w zależności od przeznaczenia, tekstu, obrazu i dźwięku, w każdej chwili i formie możliwy będzie też ich zapis i emisja/dystrybucja w formie tradycyjnej. Szerokie są praktyczne możliwości zastosowania nowych nośników łączących w sobie cechy produktu elektronicznego i tradycyjnego typu „e-pape”. Teoretycznie wszystkie media w ich cyfrowej formie będą też mogły zostać dostarczone prosto do domu konsumenta/odbiorcy przez szybkie łącze internetowe.

**Przełamane zostaną istniejące jeszcze bariery pomiędzy poszczególnymi mediami elektronicznymi oraz między mediami elektronicznymi a tradycyjnymi (te ostatnie będą wszystkie miały swoje odpowiedniki cyfrowe). Będziemy świadkami pełnej konwergencji mediów i przewagi konkurencyjnej firm dysponujących jednocześnie dostępem do serwisów prasowych, materiału dźwiękowego i filmowego. Przygotowanie zawartości multimedialnej będzie podstawowym kanonem tworzenia produktu medialnego, którego pochodną będzie dopiero różnicowanie materiału na potrzeby prasy, radia, telewizji czy Internetu. Wszystkie media rozprowadzane będą sieciami telekomunikacyjnymi, w tym łączami satelitarными i siecią bezprzewodową. Na pierwszy plan wybija się sprawa zapewnienia szybkiego i pewnego przesyłu danych, ochrony danych odbiorcy (preferencje, mikropłatności, dane osobiste, karty kredytowe), dostawy do terminala domowego i egzekwowania płatności za zindywidualizowane usługi. Potrzeba zintegrowanej regulacji mediów i telekomunikacji stanie się jeszcze bardziej oczywista.**

#### **Media stają się interaktywne i coraz bardziej upodabniają się do komputera**

Największe zmiany spowoduje dla masowego odbiorcy telewizja cyfrowa interaktywna, oferująca oprócz lepszej jakości obrazu i dźwięku wiele usług dodatkowych, w tym także możliwości zamawiania programu na życzenie (VOD), aktualizacji oprogramowania, diagnostyki

<sup>26</sup> Elżbieta Kindler-Jaworska, „MHP”, *Wizja Publiczna*, nr 8, 2000, s. 22-23.

i naprawy. Wprowadzenie takiej telewizji wymagać będzie znacznej rozbudowy tradycyjnego telewizora (kanał zwrotny nadający się do łączności internetowej, własny system operacyjny, twardy dysk i programowanie nagrywania na nim) w kierunku upodabniającego go do komputera.

W konsekwencji rozpowszechnienia stosowanego już w USA asynchronicznego sposobu oglądania telewizji cyfrowej poprzez magnetowid cyfrowy (PVR) czy usługi typu TiVo lub VOD (firma przechowuje na serwerze interesujący nas program i przesyła go w dowolnej chwili za opłatą), „pobieranie” programu telewizyjnego upodobni się raczej do ściągania plików z Internetu niż do dotychczasowego oglądania „w czasie rzeczywistym”. Rewolucja w sposobie oglądania takich programów polega nie tylko na uzyskanej już przez magnetowid asynchroniczności odbioru. Przeprowadzone wśród posiadaczy PVR badania wskazują, że 90% odbiorców wybiera oglądanie opóźnione w stosunku do czasu emisji o ok. 10 minut, ale pozbawione reklam. Jest to możliwe dzięki znanej z komputerów technice buforowania transmisji na twardym dysku (na nie potrzebne jest właśnie owo opóźnienie), co pozwala na omijanie reklam.

**Konsekwencje takiej ewolucji zachowania odbiorców telewizji mogą mieć fundamentalne znaczenie dla biznesowego modelu mediów komercyjnych żyjących z reklamy, być może wymuszając na nich pobieranie stałej opłaty za kodowaną emisję lub przejście na mikropłatności za oglądanie poszczególnych jednostek programowych.**

Możliwość dokonania przez odbiorcę sortowania oferty setek kanałów telewizji cyfrowej wg gatunków programowych może doprowadzić też w niedalekiej przyszłości do rozpadu tzw. ramówki programowej, a oglądanie telewizji będzie polegało na wyborze gotowego materiału leżącego na twardych dyskach firm mających prawa autorskie do jego upowszechnienia. Podobnie wyglądać może przyszłość radia cyfrowego (Digital Audio Broadcasting – DAB).

Można przewidzieć też, że w przyszłości na rynku „hardware” jedynym medium elektronicznym przyszłości pozostanie komputer, chociaż wygląd i prostota obsługi może się przeciętnemu użytkownikowi nie kojarzyć z jego obecną formą.

Podobnie rewolucyjne zmiany szykują się w kinie cyfrowym. Funkcjonują już sale kinowe wyposażone w projektor cyfrowy i anteny satelitarne lub łącza światłowodowe umożliwiające bezpośrednią transmisję filmu z serwerów jego producenta, a seans filmowy może być przeprowadzony praktycznie „na życzenie” dla bardzo małej grupy widzów. Teoretycznie możliwe staje się też dostarczanie filmu w cyfrowej postaci (siecią lub satelitą) do domu indywidualnego odbiorcy, co podniesie jego konkurencyjność wobec telewizji czy DVD.

**Możliwe konsekwencje wprowadzenia kina cyfrowego to ogromne oszczędności na kosztach dystry-**

**bucji, pośrednikach i kosztach transakcyjnych, nie-spotykana elastyczność repertuarowa, dalsze rozdrobnienie widowni (coraz mniejsze sale w multiplexach, „filmy na życzenie”). Model biznesowy może w tym przypadku polegać na bezpośrednim rozliczeniu ze studiem filmowym (podobnie może przebiegać rozliczenie z autorem książki czy dziennikarzem sprzedającym bezpośrednio odbiorcom końcowym swój felieton).**

**Ulepszone standardy kompresji danych stwarzają nowe możliwości rozwoju mediów strumieniowych (stream media)**

Zwiększaniu technicznych możliwości sieciowej dystrybucji zawartości mediów poprzez większą przepustowość sieci i szybszą transmisję danych towarzyszą sukcesy w tworzeniu nowych algorytmów kompresji danych, co pozwala na wprowadzanie nowych usług w istniejących sieciach lub ich bardziej efektywne wykorzystanie. Rozpowszechnienie tego typu standardów kompresji otworzyło możliwość korzystania w czasie rzeczywistym z mediów strumieniowych w Internecie nawet dla posiadaczy powolnych łącz, co zwiększyło szanse tego kanału dystrybucji mediów. Możliwość przesyłania skompresowanych plików z muzyką czy filmem spowodowała też inne skutki: popularność programów do wymiany plików *peer-to-peer* zaowocowała od paru lat wyraźnym spadkiem obrotów firm fonograficznych i ograniczyła sprzedaż płyt DVD.

Dzięki zmniejszeniu (po kompresji) objętości plików multimedialnych oraz coraz większej mocy obliczeniowej komputerów, możliwe stanie się masowe korzystanie z mediów strumieniowych. Coraz większa część „konsumpcji” mediów przesunie się na komputer, a sam sprzęt komputerowy trafi „na salony” jako centrum rozrywki domowej (za takim rozwiązaniem przemawiają też względy technologiczno-ekonomiczne: rozbudowanie komputera o nowe funkcje multimedialne i jego unowocześnienie jest znacznie prostsze i łatwiejsze niż wymiana domowego sprzętu elektronicznego). Jednocześnie zwiększy się zagrożenie nielegalnym kopiowaniem treści i pogwałceniem praw do własności intelektualnej, których wyegzekwowanie będzie coraz trudniejsze. Wpłynąć to może na nowe formy pobierania tantiem (np. skoncentrowanie się wyłącznie na opodatkowaniu nośników).

Nastąpi dynamiczny rozwój wielorakich platform, na których można z mediów korzystać. Telewizję czy radio można będzie odbierać analogowo na tradycyjnym sprzęcie domowym, cyfrowo naziemnie, satelitarne, kablowo, przez Internet (jako tzw. media strumieniowe), na laptopie czy palmtopie przy pomocy sieci bezprzewodowych. Do platform odbioru mediów w niedługim czasie dołączą telefony komórkowe trzeciej generacji (UMTS), których szybkość transmisji daje możliwość oglądania w czasie rzeczywistym filmów.



Cyfrowa forma zapisu, powszechne standardy kodowania i kompresji obrazu czy dźwięku, malejąca szybko cena na multimedialne rozszerzenia komputera (wielokanałowe karty dźwiękowe, tunery telewizyjne i radiowe, podłączenie kamery cyfrowej czy cyfrowego aparatu fotograficznego, duże monitory o jakości lepszej od telewizorów domowych), rozpowszechnienie darmowego (wbudowanego w system operacyjny) oprogramowania do odbioru i amatorskiego tworzenia produktów multimedialnych pobudzają do produkcji programów przez amatorów, a niskie koszty ich dystrybucji w Sieci spowodują pobudzenie podaży quasi-amatorskich form emisji mediów strumieniowych.

**Oprócz dalszej profesjonalizacji mediów prywatnych i publicznych, dostępność cenowa i łatwość tworzenia zawartości oraz dystrybucji nowych mediów strumieniowych otworzy nowe pole dla amatorskiej twórczości i kreatywności (a także do tworzenia nowych form ekspresji dla społeczeństwa obywatelskiego), która dostępna będzie przez łącza internetowe dla odbiorców na całym świecie. Nasili się też zjawisko tzw. prosumpcji, czyli konsumenci mediów staną się także twórcami ich zawartości (producentami).**

#### **Globalizacja a indywidualizacja w korzystaniu z mediów**

Nowym technologie dają możliwości odbioru mediów z całego świata, są one jednym z najsilniej działających czynników globalizacji. Z drugiej strony, przy ich globalnym zasięgu stają się one coraz bardziej zindywidualizowane. Wraz z postępującą fragmentacją popytu i segmentacją rynku medialnego odchodzi się od koncepcji *broadcasting*, czyli masowego nadawania, do *narrowcasting*, czyli docierania do wybranych wąskich grup odbiorców, do których można dostarczyć zindywidualizowany zestaw wyspecjalizowanych informacji, rozrywki i reklamy. Globalizacji mediów towarzyszy więc równolegle ich indywidualizacja i personalizacja (do możliwości wykreowania unikalnych, jednostkowych usług dla użytkowników Internetu włącznie)<sup>27</sup>. Stoją za tym zjawiska fragmentacji popytu i szybko pogłębiającej się segmentacji rynku na produkty i usługi medialne, które stwarzają nowe wyzwania dla masowych nadawców w postaci konieczności tworzenia wyspecjalizowanych kanałów tematycznych, trudności w znalezieniu reklamodawców zainteresowanych dotarciem do tak wąskiego grona odbiorców, nasilenia konkurencji na rynkach niszowych i na różnych platformach dystrybucji, zwiększonej presji na przechodzenie na raczej biznesowy model płatnej usługi niż finansowania reklamą.

Jednoczesne oddziaływanie tendencji do globalizacji i indywidualizacji mediów dodatkowo komplikuje współ-

czesny model konsumpcji mediów, który coraz częściej jawi się jako ulotny, impulsywny, nielogiczny, niespójny i nieracjonalny (vide tzw. *zapping* – przeskakiwanie z kanału na kanał telewizyjny bez wgłębiania się w treść programów).

**Wraz ze wzrostem znaczenia mediów interaktywnych i zindywidualizowanych maleje też zakres i znaczenie regulacji, a wzrasta swoboda konsumenta. Nowe interaktywne media dają też większe możliwości wyboru z całej światowej podaży mediów anonimowo lub pod przybraną tożsamością. Utrudnia to rzetelne badanie preferencji odbiorcy, czyni mało wiarygodnym badania rynku. To dodatkowe utrudnienie dla nadawców, a także dla regulacji treści na szczeblu krajowym. Przyspiesza to konieczność wypracowania globalnych standardów regulacji odnośnie reklamy, minimum ochrony dla nieletnich itd.**

Odejście od modelu biznesowego opartego na reklamie i przejście na opłaty typu *pay-per-view* czy mikrotransakcje stwarza nadawcom szczególnie trudne do przewidzenia warunki rozwoju, a regulatorowi komplikuje możliwość prowadzenia polityki konkurencji czy ocenę szans rozwojowych poszczególnych branż.

Fragmentacja i indywidualizacja popytu spowoduje w przyszłości dzielenie się rynku medialnego na coraz mniejsze i wyspecjalizowane segmenty, powodując jego znaczne rozdrobnienie. Będzie to rzutować na jego opłacalność (rynek ten będzie mniej interesujący dla np. reklamodawców dóbr powszechnego użytku typu – FMCG), co przyspieszać może tendencję do przechodzenia od modelu nadawcy finansowanego z reklam do modelu opłat miesięcznych lub *pay-per-view*.

Rozdrobniony rynek będzie trudniejszy do monitorowania i regulacji, warunki konkurencji będą sprzyjały szybkiemu powstawaniu nowych podmiotów i bankructwom firm, elastyczności programowej, walki o konkurenta na wielu platformach, łączeniu własności różnych mediów. W tych warunkach długie czekanie na koncesję, surowa polityka wobec rekonesjonowania firm czy sztywne przypisanie licencji nadawczej do określonego profilu czy formatu działalności prowadzić może do upadku sektora lub ucieczki kapitału za granicę, gdzie polityka wobec mediów ogranicza się do regulacji ogólnych warunków konkurencji. Coraz częściej podnoszona jest w tym kontekście teza o kresie tradycyjnej polityki i regulacji mediów.

#### **Kompresja czasu i przestrzeni dla konsumpcji mediów – nowe metody pobudzania popytu na media**

Na zmianę charakteru konsumpcji mediów ma też wpływ kompresja czasu możliwa dzięki zwiększonemu

<sup>27</sup> Do tego dodać jeszcze można zacieranie granic między gatunkami programowymi, ich interaktywność (SMS, budowanie scenariusza i oceny w oparciu o reakcję widzów) *on-line* i *off-line* (gry, DVD).



udziałowi mediów przenośnych (mobilnych: telefony komórkowe, laptopy, walkmany, diskmany, wielofunkcyjne palmtopy). Wprowadzanie tanich energooszczędnych miniaturowych pamięci masowych i ich wszechstronne zastosowanie pozwala na nadanie małym przenośnym urządzeniom nowych możliwości magazynowania dużej ilości danych (dźwięku, zdjęć, filmów), dzięki czemu stają się one przenośnymi odtwarzaczami mediów elektronicznych. Tego typu urządzenia pozwalają na bardziej efektywne wykorzystanie czasu dotychczas słabo zagospodarowanego (dojazdy) lub nadanie wielofunkcyjnego charakteru czasowi mającemu dotychczas ściśle określoną formę (praca, wypoczynek, obowiązki rodzinne). W efekcie możliwe jest zwiększenie sprzedaży nowych produktów i usług medialnych, bo powstają nowe bloki czasowe umożliwiające ich konsumpcję.

Na nowe formy korzystania z mediów wpływa też zjawisko zwane kompresją przestrzeni – nowe technologie komunikowania pozwalają na natychmiastowy obieg informacji, obrazu i dźwięku, dając miliardom odbiorców możliwość oglądania w tym samym czasie wielkich wydarzeń politycznych, kulturalnych czy obyczajowych. Odległość zaczyna nie mieć dla konsumenta współczesnych mediów większego znaczenia, bo będąc w środku wydarzeń wie się o nich tyle samo i w tym samym momencie co reszta ludzkości.

Zwiększona pula czasu i zasięg przestrzenny mediów (efekt kompresji czasu i przestrzeni konsumpcji medialnej) jest szybko zagospodarowana przez media komercyjne. Postępuje komercjalizacja dotychczas wolnych od tego zjawiska form aktywności. Zjawisko to będzie się nasilać w miarę jak postępuje fragmentacja czasu wolnego, a o bardziej zróżnicowane formy jego wykorzystania konkurować będzie coraz więcej podmiotów medialnych i platform odbioru.

**Z drugiej strony, korzystanie z mediów przez komputer przenosi do sfery skomercjalizowanych mediów etos użytkowników Internetu przyzwyczajonych do korzystania z technologii informacyjnych za darmo (pirackie lub darmowe systemy operacyjne i oprogramowanie, swobodna wymiana plików czy inne przyzwyczajenia tzw. „wolnego jeźdźca”).**

**Powstanie małych przenośnych mediów pozwalających na odbiór szerokiej gamy usług medialnych (w tym telewizji i radia) stwarza m.in. nowe wyzwania dla zdefiniowania obowiązku płacenia abonamentu rtv przez posiadaczy wielofunkcyjnych urządzeń przenośnych i trudności w udowodnieniu posiadania odbiornika.**

#### **Oczekiwania wobec absorpcji nowych technologii w mediach przez gospodarstwa domowe**

Przez ostatnie dwie dekady gospodarstwa domowe w Europie pozostawały głównym miejscem rozrywki jego uczestników, co potwierdzały rosnące zakupy telewizorów, sprzętu radiowego i muzycznego, komputerów osobistych czy konsoli do gier. Rosła również ilość domów i mieszkań mających dostęp do telewizji kablowej,

satelitarnej, a także (w drugiej połowie lat 1990.) – do Internetu. Ta szybka dynamika nasycaenia gospodarstw domowych elektronicznymi mediami sprawiła, że w oczekiwaniach producentów i usługodawców to właśnie one, a nie sektor klientów korporacyjnych (wielkiego biznesu), stały się głównym źródłem potencjalnego popytu na nowe technologie medialne.

Inwestycje w telefonię komórkową trzeciej generacji UMTS (tzw. 3G), w telewizję cyfrową, czy w masowe punkty dostępu do sieci bezprzewodowych Wi-Fi, mają szansę przynieść zyski tylko wtedy, kiedy na produkty te powstanie rynek równie masowy co w latach 1980. na kolorowe telewizory i magnetowidy, czy w drugiej połowie lat 1990. na dostęp do Internetu i telefonię komórkową GSM.

Oferowane obecnie konsumentom nowe technologie medialne nie oferują zupełnie nowego produktu, lecz tylko dodają nowe funkcje urządzeniom już istniejącym. Ryzyko wiąże się z tym, czy uda się przekonać odbiorców co do konieczności i atrakcyjności zakupu tych dodatkowych usług. Może bowiem okazać się, że entuzjazmu producentów zapatrzonych w nowe technologie nie będą podzielać konsumenci, albo że segment odbiorców „innovatorów” jest zbyt wąski, aby zamortyzować koszt poniesionych inwestycji.

**Debata nad wprowadzaniem nowych mediów (np. naziemnej telewizji cyfrowej) musi zostać poprzedzona analizą rynku i dokładnym rozeznaniem trendów technologicznych, a nie polegać na strategii naśladowania tendencji, które dekadę wcześniej nastąpiły w innych krajach. „Wartość dodana” nowych technologii medialnych może okazać się niewystarczająca do przekonania masowego konsumenta o przejściu z telewizji kablowej lub cyfrowej satelitarnej na cyfrową naziemną. Z perspektywy najbliższych 5 lat może też okazać się np., że sieci bezprzewodowe Wi-Fi są nieporównanie tańszym sposobem dystrybucji telewizji cyfrowej czy telefonii komórkowej niż naziemna sieć DTT czy telefonii UMTS.**

**Większe znaczenie kobiet i osób starszych w podejmowaniu decyzji o zakupie mediów nowej generacji.**

Częściowej odpowiedzi na pytania dotyczące możliwości szerszego wprowadzenia nowych technologii medialnych do gospodarstw domowych mogą dostarczyć badania nad ewolucją struktury rodziny oraz trybem podejmowania w niej decyzji konsumpcyjnych. Dotychczasowa strategia marketingowa wielkich korporacji medialnych kieruje reklamy promujące nowe technologie w mediach głównie do mężczyzn i osób w młodym wieku. Także swoją zawartością (transmisje sportowe w TV kablowej czy satelitarnej, gry komputerowe) nowe produkty medialne starają się przyciągnąć uwagę mężczyzn, w tym szczególnie młodszych konsumentów. Z punktu widzenia demograficznego, europejskie gospodarstwa domowe starzeją się, a młodzieżowy segment rynku traci na znaczeniu, co szczególnie widoczne jest np. w krajach skandynawskich. Z perspektywy lat 2000.

największa dynamika korzystających z Internetu występuje wśród osób po pięćdziesiątce oraz kobiet – grup do których nowe technologie nie są adresowane w strategiach marketingowych.

Do nowych czynników wpływających na decyzje gospodarstw domowych odnośnie zakupu i korzystania z mediów „Hi-Tech” zaliczają się m.in.

- Ewolucja modelu europejskiej rodziny (mniej rodzin pełnych, mniej rodzin wielopokoleniowych i dzieci mieszkających razem z rodzicami)
- Zwiększający się odsetek kobiet będących głównymi żywicielkami rodziny i ich proporcjonalny wzrost siły przetargowej w wewnątrzrodzinnych negocjacjach na temat strategii zakupów;
- Zwiększający się odsetek względnie młodych wiekiem i zasobnych gospodarstw emeryckich, które przenoszą z pracy nawyki posługiwania się komputerem i które aktywnie wykorzystują np. pocztę elektroniczną do utrzymania kontaktu z rodziną (także – a może nawet głównie – z pokoleniem wnuków) i kręgiem znajomych;
- Biegłość w posługiwaniu się i otwartość na nowinki technologiczne wśród młodych kobiet uczących się, wchodzących dopiero na rynek pracy i w dorosłe życie;
- Bardziej globalny czy międzynarodowy zakres kontaktów czy zainteresowań konsumentów, począwszy od grona znajomych, poprzez zakupy w Sieci, przeszukiwanie jej zasobów związane z pracą czy hobby;
- Sojusz międzypokoleniowy rodziców w średnim wieku (korzystających od prawie dwóch dekad z nowych mediów) z ich dziećmi wyphywający z korzyści z nowych technologii.

Wspomniana wcześniej wielość platform dostępu do nowych mediów oraz duże, przekraczające dla telewizorów czy radia 100%, nasycenie gospodarstw domowych sprzętem elektronicznym, stwarza też możliwość bezkonfliktowego korzystania naraz z wielu mediów i programów, ale za cenę indywidualnego (zamiast rodzinnego, skupionego przed telewizorem) odbioru. W tym kierunku ewoluuje też korzystanie z Internetu. W gospodarstwach domowych przyszłości będzie więcej i bardziej różnorodnych mediów, a sposób korzystania z nich będzie bardziej różnorodny, zindywidualizowany i mniej przypisany do stereotypów płci, ale nie będą to już media „rodzinne” w takim sensie jak telewizor lat 60. czy 70. W znacznie mniejszym stopniu będą to też produkty odwołujące się do technologicznego rozumienia nowoczesności. Powodzenie i masowość nowych mediów będzie więc w dużej mierze zależać od ich atrakcyjności dla kobiet.

**To kobiety i osoby starsze będą w coraz większym stopniu podejmowały decyzje o zakupie mediów elektronicznych nowej generacji, usług im towarzyszących, wyborze programu i pory korzystania. Do zwiększenia ich roli w popycie na media dostosować się muszą zarówno producenci sprzętu (uproszczenie procedur obsługi, inne kanały marketingu i promocji), jak i nadawcy publiczni i prywatni.**

**Dotyczy to nie tylko przyszłej struktury programów, ale także ich pory nadawania, estetyki czy bardziej zachowawczego podejścia do norm obyczajowych, większej reprezentacji tych grup odbiorców w różnych panelach konsumenckich, ciałach doradczych w mediach itd. Będzie to stanowić nowe wyzwanie zarówno dla misji mediów publicznych, oferty mediów prywatnych, jak też i dla regulatora.**

### Rywalizacja z USA i z Japonią

Szerszym kontekstem dla wprowadzania nowych technologii, w tym w dziedzinie mediów, jest rywalizacja między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi o pozycję lidera w dziedzinie „nowej gospodarki”. Wchodząc do UE Polska wpisuje się w ten kontekst jako uczestnik europejskich projektów badawczych czy programów wdrożeniowych promujących takie projekty technologiczno-cywilizacyjne jak eEuropa. Dzieje się to na warunkach zalecanych przez Komisję Europejską (np. obowiązek świadczenia usługi powszechnej także przez dostawców Internetu), na warunkach podyktowanych solidaryzmem społecznym, ale mniej konkurencyjnych niż w przypadku nie mających takiego obowiązku firm amerykańskich.

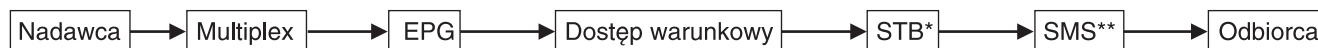
Niemniej w obliczu opóźnień technologicznych Unii Europejskiej i braku środków publicznych na wsparcie nowych technologii w dziedzinie telefonii cyfrowej i naziemnej telewizji cyfrowej nastąpiła cicha zgoda na sfinansowanie rozwoju nowych technologii informacyjnych budowy społeczeństwa informacyjnego głównie przez duże korporacje transnarodowe na zasadach komercyjnych. W konsekwencji nastąpiło także przyzwolenie na to, aby nośnikiem rozwoju nowych technologii w mediach była rozrywka, gdyż taki jest profil oferty programowej tych firm i ich filozofia przyciągania masowego widza i portfela zamówień reklamowych. Taka koncepcja wymusza bardziej liberalne podejście do procesów koncentracji kapitału w mediach, jak również łagodzenie restrykcji wobec kapitału zagranicznego, w tym głównie amerykańskiego.

**Wchodząc do Unii Polska będzie więc musiała się liczyć z bardziej tolerancyjnym podejściem do kapitału zagranicznego „pozaunijnego” w mediach, w tym z wejściem na jej rynek wielkich koncernów transnarodowych, które sfinansują inwestycje w nowe technologie w mediach pod warunkiem zapewnienia im swobody ekonomicznej i programowej działania na polskim rynku.**

### 3.3 Media elektroniczne a gospodarka

Rozwój technologiczny mediów i skojarzone z nim procesy ekonomiczne sprzyjają powstawaniu jednego sektora multimedialnych produktów, usług oraz instytucji. Przyносяc dochód, współtworzą one dochód narodowy a rozwijając się – tworzą coraz większą część tego dochodu. Media elektroniczne są istotnym sektorem gospodarki,

Rys. 2. Etapy drogi sygnału telewizyjnego do odbiorcy



\* STB – Set-top box (deko­der)

\*\* Subscriber Management System – system zarządzania abonentami usługi programowej

zwiększającym zatrudnienie i produkt krajowy. Postęp technologiczny sprzyja temu procesowi. Przykładem mogą dostarczyć konsekwencje konwergencji, która wydłuża drogę od nadawcy do odbiorcy i wprowadza wiele etapów pośrednich w postaci nowych podmiotów rynkowych.

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

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

Konwergencja przyspiesza rozwój „przemysłu programowego”<sup>28</sup>, który oferuje szeroki zakres usług od reklamy i marketingu poprzez oświatę i nauczanie na odległość, produkcję fabularną, gry, hazard, porady zdrowotne i tele-medycynę, obsługę hobby i stylu życia, usługi finansowe, zaspokajanie potrzeb dzieci i młodzieży, produkcję płyt i muzyki, serwisy informacyjne, usługi B2B (business-to-business), B2C (business-to-customer) zakupy i handel elektroniczny, sport, podróże i turystykę.

Udział i pośrednictwo mediów i teleinformacji we wszystkich tych dziedzinach napędza ich rozwój i nadaje im m.in. charakter produktów medialnych. Konwergencja rodzi też nowe usługi i oferty na styku odrębnych dotąd platform medialnych, tzw. usługi „hybrydowe”.

Oto kilka przykładów tego zjawiska z praktyki angielskiej<sup>29</sup>:

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

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

Zgodnie ze Strategią Lizbońską<sup>30</sup>, Unia Europejska ma stać się do 2010 r. najbardziej konkurencyjną gospo-

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

Właściciele praw	Twórcy Zawartości	„Agregatorzy” Zawartości	Rozpowszechnianie i sieci
→	→	→	→
Organizatorzy wydarzeń i imprez sportowych, wytwórnie muzyczne, kompozytorzy i muzycy Twórcy Pisarze	Producenci filmowi i TV Twórcy gier Oprogramowanie i desk-top publishing Baza produkcji filmowej i telewizyjnej	Zestawianie zawartości Nadawcy radiowo-tv TV kabł. i satelit. TV cyfrowa naziemna Wydawcy Portale internetowe i inni dostawcy zawartości Dystrybutorzy	Nadawcy radiowo-tv Telekomunikacja Operatorzy sieci bezprzewodowych DVD, VHS Dostawcy usług internetowych Wtórna dystrybucja
Zintegrowane korporacje globalne obejmują wszystkie elementy „łańcucha wartości”, zyski z dystrybucji treści i usług reinwestując w ich produkcję			

<sup>28</sup> Por. „Content economy in Europe. New opportunities for convergent services”. United Nations World Television Forum, New York, November 16-17, 2000.

<sup>29</sup> Por. Sian Davies, „Predicting the Future”, The SIS Briefings, EBU, Number 36 (December 2000, January 2001).

<sup>30</sup> Patrz „Strategia Lizbońska – Urzeczywistnianie zmian. Informacja Komisji Europejskiej na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w Barcelonie. Bruksela, 15 stycznia 2002 r.” i „Strategia lizbońska oraz konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie – konkluzje i wnioski dla polskich przedsiębiorstw”. Warszawa: Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Por. także „Industrial Policy in an Enlarged Europe”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2002) 714 final. Brussels, 11.12.2002; „Seizing the Benefits of ICT in a Digital Economy”. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris: OECD, 2003.



darką opartą na wiedzy. Ważnym elementem tej strategii jest upowszechnienie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce jako warunku efektywności, wydajności i konkurencyjności przedsiębiorstw. Unia Europejska postrzega media i nowe technologie, w tym w telewizję cyfrową, oraz ich aplikacje i zastosowania, jako mechanizm napędzania postępu gospodarczego, technologicznego i cywilizacyjnego krajów europejskich.

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

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

Francuski instytut badawczy IDATE posługuje się pojęciem „DigiWorld” na określenie sektorów gospodarki przechodzących proces cyfryzacji (usługi i infrastruktura telekomunikacyjna, usługi i sprzęt informatyczny, usługi audiowizualne oraz domowy sprzęt elektroniczny). W 2000 r. „DigiWorld” generował na całym świecie średnio blisko 9% produktu narodowego brutto (w 1995 r. – 6.8%). W 20% składały się na to usługi audiowizualne (telewizja, wideo i kino), zaś w 30% – usługi telekomunikacyjne. W krajach Europy Zachodniej obroty „DigiWorld” wynosiły w 2003 r. łącznie 808 mld euro; w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – 82 mld euro <sup>31</sup>.

### 3.4 Rynek mediów, reklamy i telekomunikacyjny w Polsce

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

#### 3.4.1 Uwarunkowania makroekonomiczne

Blisko 11 mln gospodarstw domowych dysponuje przeciętnie kwotą nieco ponad 2000 zł miesięcznie, a wydatki na osobę to około 609 zł. Przeciętny Polak rocznie wydaje około 7290 zł, z tego nieco ponad 3%

na kulturę (226 zł – dane za rok 2001). W wydatkach na kulturę zakup gazet i czasopism to ok. 19%, opłata abonamentowa 15%, zaś opłaty za telewizję kablową to 13,9%. Prasa, radio oraz telewizja – w tym media publiczne – pochłaniają, zatem niewiele mniej niż połowę (47,9%) wydatków na kulturę. **Polacy wydają na media około 960-970 mln euro rocznie** <sup>32</sup>.

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

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

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

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

<sup>31</sup> Patrz „DigiWorld 2003. The European way to think the Digital World”. IDATE Foundation, www.idate.org.

<sup>32</sup> Wg kursu walut z 2000 roku (1 USD ok. 1.16 €).



### 3.4.2 Rynek reklamy

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

**Tab. 3. Rozwój rynku reklamy w Polsce (średnie oszacowań, netto)**

Rok	Wydatki na reklamę (w PLZ)	Wydatki w % PKB	Wydatki per capita (w PLZ)
2000	4611	0,65	120
2001	4384	0,58	114
2002	4010	0,52	104
2003	4100	0,51	106
2004*	4264	0,51	111

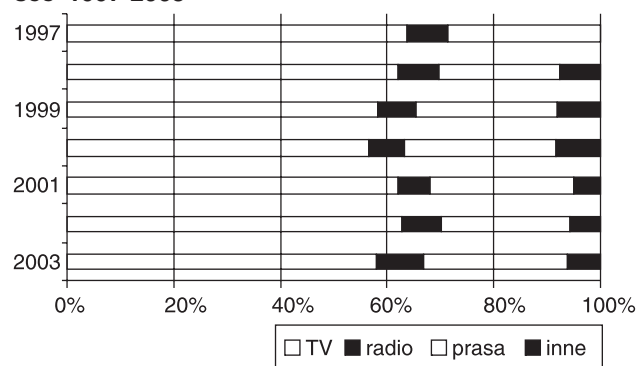
\* prognoza

Do roku 2000 rynek reklamy wzrastał w tempie kilkanaście do kilkudziesięciu procent rocznie, osiągając poziom 0,65% PKB i blisko 120 zł wydatków reklamowych na osobę. Później jednak spowolnienie przemian i wzrostu gospodarczego wyraźnie odbiło się na wydatkach reklamowych. W latach 2001 i 2002 zaznaczył się wyraźny spadek poziomu nakładów na reklamę. Szybki rozwój rynku pozwalał na osiąganie wysokiej dynamiki przychodów i zwiększał efektywność ewentualnych inwestycji.

**Od roku 1998 poziom wydatków reklamowych dąży do poziomu 1 proc. PKB.** Recesja osłabiła osiągnięcie tego celu.

Porównania międzynarodowe wskazują na dążenie przez Polskę do osiągnięcia pułapu wydatków reklamowych charakterystycznego dla większości krajów członkowskich UE. **Poziom realnych wydatków reklamowych poniżej 1% PKB wskazuje na istnienie pewne-**

**Rys. 4. Struktura wydatków reklamowych w Polsce 1997-2003**



**go potencjału wzrostowego dla rynku reklamy i mediów w Polsce.** Tego rodzaju dostosowanie wymaga jednak wielu dziesiątków lat.

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

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

Średnie wartości dla lat 1997-2003 wynoszą: 60% dla telewizji, 7,5% dla radia, 26,5% dla prasy i 6% dla innych form reklamy. **Udział mediów elektronicznych, w tradycyjnym rozumieniu tego terminu, wynosił zatem przeciętnie ok. 66-68% ogółu wydatków reklamowych. W tym zakresie proporcje w krajach europejskich są znacząco odmienne<sup>33</sup>. Udział mediów elektronicznych zazwyczaj nie przekracza 46-50%.** Z tego punktu widzenia, co zresztą potwierdzają dane z okresu dynamicznego wzrostu wydatków reklamowych np. w latach 1999-2000, **można oczekiwać, że w nadchodzących latach media elektroniczne będą w relatywnie mniejszym stopniu partycypowały w nakładach na reklamę.** Pewien wzrost rynku, w roku 2003, zdaje się potwierdzać tę obserwację: udział telewizji według oszacowań wydatków brutto zmniejszył się z 62% do 58%.

### 3.4.3 Reklama telewizyjna

Rynek telewizyjny w Polsce tworzą programy ogólnokrajowe, ponadregionalne, satelitarne i tematyczne. Niemal pełny zasięg techniczny na obszarze kraju mają telewizja publiczna oraz prywatna telewizja Polsat. Nieco ponad 80% obszaru to techniczny zasięg TVN, pozostałe stacje mają zasięg ponadregionalny. Uzupełnieniem skromnej ilościowo oferty programów naziemnych są kanały satelitarne, bądź to powstałe z myślą o polskim

**Tab. 4. Przychody branży telewizyjnej w roku 2003 (wartości szacunkowe netto)**

Kwota (mln €)*	Tytuł przychodu	Kwota (mln PLN)
	Reklama	541.7
	Abonament	122.3
	Inne sektor publiczny	34.1
	Inne sektor prywatny	27.3
	<b>Razem</b>	<b>725.4</b>

\* 1 € = 4,39 PLN (2003)

<sup>33</sup> Analizą rynku reklamy medialnej zajmuje się w Polsce wiele instytucji prywatnych, wśród nich m.in. Expert Monitor, AGB Polska, Agora-Studio, CR Media. Instytucje te przyjmują różne założenia metodologiczne analiz i mają niejednakowe zakresy prób badawczych, zatem ich oszacowania prowadzą do odmiennych wyników, zarówno w poziomie kwot wydatków brutto, jak też w strukturze wydatków reklamowych między mediami oraz w danej branży medialnej. Zawarte poniżej dane są wielkościami średnimi – jeżeli chodzi o strukturę ponoszonych wydatków- z wielu badań i opierają się na tzw. twardych danych spółek medialnych publicznych (TVP, PR i rozgłośnie regionalne) lub notowanych na GPW (Agora, Interia, Onet).

odbiorcy (TVN24), bądź też będące językową wersją zagranicznych kanałów tematycznych (jak np. Discovery, FoxKids, MiniMax i inne).

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

Istniejące ograniczenia sprawozdawczości finansowej nadawców koncesjonowanych sprawiają, że dokładne oszacowanie potencjału przychodowego branży telewizyjnej nie jest łatwe. Na podstawie dostępnych danych dotyczących TVP oraz oszacowań rynkowych AGB, Expert Monitor i innych firm badawczych **można ocenić realny (netto) roczny potencjał przychodowy branży telewizyjnej w Polsce na około 3 185 mln zł w roku 2003, czyli ponad 720 mln €. Mniej więcej 17% tych środków to abonament dla TVP, czyli ok. 122 mln €. Sektor publiczny skupia nieco ponad 50% przychodów branży telewizyjnej w Polsce.**

Źródłem dochodów nadawców telewizyjnych mogą być także prawa programowe, usługi na rzecz różnych odbiorców, inna działalność gospodarcza i finansowa. W TVP przychody z tego tytułu wyniosły około 150 mln zł czyli nieco ponad 9% przychodów. Szacuje się, że w przypadku innych nadawców przychody te stanowiły ok. 8% przychodów reklamowych. **Skorygowaną netto wartość rynku reklamy telewizyjnej oszacowano na ok. 2 378 mln, czyli 542 mln €.**

W Polsce udział reklamy telewizyjnej w reklamie medialnej jest bardzo wysoki i zbliżony jedynie do poziomu tych wydatków we Włoszech (w innych krajach europejskich reklama prasowa ma wyższy udział w całości wydatków reklamowych niż reklama telewizyjna). **W przyszłości należy więc oczekiwać w Polsce stopniowego spadku udziału reklamy telewizyjnej w wydatkach reklamowych w mediach ogółem.**

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

Przyjmując hipotezę korelacji rozwoju rynku reklamy telewizyjnej z ogólnym tempem rozwoju gospodarczego,

**Tab. 5. Prognoza (umiarkowana) rynku reklamy telewizyjnej w Polsce (w cenach roku 2003)**

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tempo wzrostu	-	5%	7%	6%	5%	5%	5%	5%
Reklamy w TV	2378	2497	2672	2832	2974	3122	3278	3442
Reklama TV (w mln €)	542	569	608	645	677	711	747	784

\* 1 € = 4,39 PLN (2003)

można zaproponować roboczą prognozę przychodów. Zakładając, że tempo wzrostu PKB wyniesie 3% w roku 2003 oraz 5% w latach następnych oraz że nastąpi pewne przyspieszenie wydatków reklamowych w pierwszych latach po wejściu do UE, tj. w latach 2005 i 2006, można oszacować wielkość rynku. Oszacowanie to przedstawiono w tab. 5.

Przyjęcie takich założeń prognostycznych wskazuje, że do roku 2010 nie należy oczekiwać przekroczenia przez rynek reklamy telewizyjnej kwoty 1 mld €. Względna słabość rynku reklamy telewizyjnej nakazuje znaczną ostrożność w projektowaniu rozwiązań w zakresie redystrybucji środków pozyskiwanych nakładów na reklamę.

#### 3.4.4 Reklama radiowa

Rynek radiowy w Polsce tworzy ok. 220 stacji, w tym 22 publiczne. Odmienne niż w większości krajów europejskich, zasięg ogólnokrajowy mają także stacje prywatne (RMF FM oraz Radio Zet) oraz radio religijne (Radio Maryja). Ponadto jest kilka stacji o charakterze ponadregionalnym i 144 stacje lokalne. W sektorze radiowym widoczne są procesy konsolidacji polegające przede wszystkim na skupianiu lokalnych rozgłośni radiowych w grupy (Eska, Agora, Ad. Point, sieć radia Plus i inne).

**Organizacyjna konsolidacja sektora publicznego w radiu jest próbą odpowiedzi na problemy, z którymi publiczne radio ma do czynienia obecnie i które nasilą się w przyszłości w związku z działalnością silnych ekonomicznie grup nadawców radiowych.**

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

**Tab. 6. Przychody branży radiowej 2003 (wartości szacunkowe netto)**

Tytuł przychodu	Kwota (mln PLN)	Kwota (mln €)
Reklama	364	82,9
Abonament	375	85,4
Inne sektor publiczny	20	4,5
Inne sektor prywatny	40	9,1
Razem	799	181,9

\* 1 € = 4,39 PLN

Przychody branży radiowej szacunkowo zbliżają się do poziomu 800 mln PLN. Wyraźna odmienność wobec branży telewizyjnej polega na znaczącym udziale środków publicznych – abonament to blisko 47% przychodów, a sektor publiczny ogółem skupia ponad połowę (56%) przychodów radia w Polsce. Przychody reklamowe sektora publicznego nie są istotnym zagrożeniem dla sektora prywatnego, stanowią bowiem w sumie około 20% rynku reklamy radiowej. Problemem branży radiowej jest natomiast silna centralizacja wydatków reklamowych w wielkich aglomeracjach, przy wyraźnej preferencji dla anten ogólnokrajowych i regionalnych, kosztem przede wszystkim radia lokalnego i w mniejszym stopniu społecznego. Wytwarza to stan nierównowagi, powodując wyraźny niedorozwój radia lokalnego. Także sytuacja finansowa regionalnych rozgłośni radia publicznego jest nie najlepsza, co sprzyja ich programowej komercjalizacji mimo finansowania głównie ze środków publicznych. Komercjalizacja programowa wynika przede wszystkim z konieczności finansowania nadmiernie rozbudowanej struktury regionalnego radia publicznego. Aby zachować bieżącą płynność finansową, liczne rozgłośnie regionalnego radia publicznego dążą do pozyskania reklamy kosztem komercjalizacji programów. W ten sposób osiągają one ważące w ich budżetach przychody, co dzieje się ze szkodą dla powinności publicznych mediów i rozwoju lokalnych rozgłośni komercyjnych. Wydaje się, że poprawa ich efektywności organizacyjnej i jasne określenie ich obowiązków programowych może stać się czynnikiem sprzyjającym równowadze w sektorze radia.

Biorąc pod uwagę udział abonamentu i innych przychodów nie pochodzących z reklamy w finansowaniu sektora publicznego należy oczekiwać, że poprawa efektywności sektora publicznego (np. poprzez rozwiązania organizacyjne), stworzenie obligacji programowych (licencje programowe dla radia publicznego) oraz zwiększona ściągłość abonamentu mogą zapewnić względną równowagę finansową sektora radiowego w Polsce.

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

Z punktu widzenia proporcji makroekonomicznych oraz porównań międzynarodowych można przyjąć, że reklama radiowa będzie się rozwijała w tempie zbliżonym do PKB. Przyjmując podobne założenia jak w przypadku telewizji, można przyjąć dla rynku reklamy radiowej prognozę, przedstawioną w tab. 7.

**Tab. 7. Prognoza (umiarkowana) rynku reklamy radiowej w Polsce (w cenach roku 2003)**

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tempo wzrostu	-	5%	7%	6%	5%	5%	5%	5%
Reklama radiowa (mln PLN)	364	382	409	433	455	477	502	527
Reklama radiowa (mln €)	83	87	93	99	104	109	114	120

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

**Tab. 8. Rynek radiowy w Polsce 2002-2003 (w nawiasie udziały rynkowe w roku 2002)**

Województwo	Radio publiczne	Radio prywatne	
		Krajowe/ponadregionalne	Lokalne
Dolnośląskie	24 (23)%	58 (54)%	18 (23)%
Kujawsko-pomorskie	31 (35)%	53 (44)%	16 (21)%
Lubelskie	33 (37)%	61 (57)%	6 (6)%
Lubuskie	18 (27)%	66 (54)%	16 (19)%
Łódzkie	31 (33)%	43 (37)%	26 (30)%
Małopolskie	23 (25)%	63 (54)%	14 (21)%
Mazowieckie	33 (33)%	49 (45)%	18 (22)%
Opolskie	45 (38)%	48 (53)%	7 (9)%
Podkarpackie	27 (31)%	66 (54)%	7 (15)%
Podlaskie	28 (32)%	60 (56)%	12 (12)%
Pomorskie	24 (25)%	62 (60)%	14 (15)%
Śląskie	24 (25)%	48 (41)%	28 (34)%
Świętokrzyskie	37 (40)%	54 (48)%	9 (12)%
Warmińsko-Mazurskie	28 (33)%	62 (53)%	10 (14)%
Wielkopolskie	27 (26)%	50 (52)%	23 (22)%
Zachodniopomorskie	23 (26)%	67 (61)%	10 (13)%
<b>Średnio</b>	<b>28 (31)%</b>	<b>57 (51)%</b>	<b>15 (18)%</b>

\* na podstawie Radio Track, SMG/KRC

Rynek radiowy jest zdominowany przez prywatne ogólnokrajowe i ponadregionalne rozgłośnie, które skutecznie od wielu lat zwiększają swoje udziały, osiągając w roku 2003 średnio ponad 57% rynku, przy czym wzrost dotyczył 14 z 16 województw. Rozwój prywatnych sieci radiowych dokonuje się z jednej strony



kosztem radia publicznego, którego średni udział spadł do niepokojąco niskiego poziomu 28%, przy czym udział ten zmniejszył się w dwunastu województwach, a w trzech nieznacznie wzrósł. Zdecydowanie najwięcej rynku tracą rozgłośnie radia lokalnego, działające samodzielnie, nie skupione w sieciach radiowych. W 14 województwach ich rynkowy udział obniżył się w ciągu roku z 18 do 15%.

**Można oczekiwać, że sektor radiowy stanie się przedmiotem dalszych zabiegów konsolidacyjnych, w rezultacie takiego rozwoju rozproszone rozgłośnie regionalnego radia publicznego będą coraz wyraźniej skonfrontowane z komercyjnymi sieciami radia prywatnego i stopniowo marginalizowane. Pewną szansą na powstrzymanie tych tendencji, niekorzystnych z punktu widzenia ogólnego rozwoju rynku oraz jego różnorodności, może być zapewnienie dopływu dodatkowych środków stabilizujących radio publiczne oraz radio społeczne i lokalne.**

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

Tym co odróżnia zdecydowanie bardziej konkurencyjną strukturę radiową od telewizyjnej jest istnienie licznych nadawców lokalnych oraz zachowanie przez radio publiczne strukturalnej zdolności do wypełniania misji publicznej (ok. 75% przychodów radia stanowi abonament, a nieco ponad 20% reklama).

### 3.4.5. Reklama prasowa

Rynek prasowy w Polsce tworzy blisko 4500 tytułów, w tym 42 dzienniki. Jest to grupa bardzo silnie zróżnicowana ekonomicznie, od wielkich wydawców o znacznych dochodach ze sprzedaży i reklam po jednotytułowe i niskonakładowe wydawnictwa. **Informacje ekonomiczne dotyczące wydawnictw są jeszcze bardziej skromne niż w przypadku mediów elektronicznych.**

Jeśli przyjąć, że ta grupa wydawców reprezentuje ok. 70-80% potencjału przychodowego branży prasowej, to przychody prasy można oszacować na poziomie 3 655-4 177 mln (914-1 044 mln €).

Udział przychodów z reklamy, w branży prasowej, jest bardzo silnie zróżnicowany i średnio wynosi około

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

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

\* dane na podstawie list 500

30% (tj. około 1 100 mln). Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, ale szczególne znaczenie ma silnie zróżnicowana działalność przedsiębiorstw wydawniczych, które często prowadzą działalność wielu branżach pokrewnych.

W warunkach recesji nasila się konkurencja medialna między prasą a mediami elektronicznymi. Agresywna polityka rabatowa nadawców telewizyjnych doprowadziła w sumie do zwiększenia udziału telewizji w rynku reklamy i częściowo ograniczyła przychody wydawców prasy, w tym zwłaszcza prasy lokalnej i regionalnej. Zmniejszenie nacisku na finansowanie z reklam elektronicznych mediów regionalnych i lokalnych może stać się elementem polityki medialnej państwa polegającej na równoważeniu rynku i sprzyjaniu harmonijnemu rozwojowi wszystkich jego elementów.

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

- prasa staje się w coraz większym stopniu medium elektronicznym (Internet) i jak wykazuje doświadczenie bardziej rozwiniętych krajów (np. USA) wydania elektroniczne w coraz większym stopniu posługują się plikami audio i audio-wideo;
- prasa jest zainteresowana inwestycjami w media elektroniczne (np. Agora – radio i Internet) i takie tendencje występują w krajach Unii, co sprzyja rozwojowi wielobranżowych przedsiębiorstw medialnych;
- prasa rywalizuje o te same budżety reklamowe, które zasila media elektroniczne;
- udział prasy w rynku reklamy jest w Polsce wyraźnie niższy niż w krajach Unii i może wystąpić tendencja do zmiany proporcji, przede wszystkim kosztem telewizji.

Z punktu widzenia struktury wydatków reklamowych Polska przypomina Portugalię i zwłaszcza w prasie codziennej wyraźnie odbiega od innych krajów Unii. Prognozy reklamowe dla prasy mogą być zatem nieco bardziej optymistyczne niż dla mediów elektronicznych, szczególnie dla telewizji.



Tab. 10. Prognoza (umiarkowana) rynku reklamy prasowej w Polsce (w cenach roku 2003)

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tempo wzrostu	-	5%	7%	6%	5%	5%	5%	5%
Reklama prasowa (mln PLN)	1107	1162	1243	1318	1384	1453	1526	1602
Reklama prasowa (mln €)	252	264	283	300	315	330	347	364

\*1 € = 4.39 PLN

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

### 3.4.6 Reklama zewnętrzna

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

W dotychczasowej historii reklamy zewnętrznej najlepszy był rok 2000, kiedy to przychody osiągnęły poziom ok. 630 mln zł, tj. 157 mln €, rok później obniżyły się do 555 mln (138 mln €), zaś 2002 do 415 mln (104 mln €). Ten spadek był spowodowany zakazem reklamy piwa oraz papierosów. W roku 2003 reklama zewnętrzna skupiała ok. 6% rynku reklamy, a więc przychody netto nie przekraczały poziomu 300 mln zł. **Udział tej branży jest na poziomie zbliżonym do wielu krajów europejskich, zatem nie należy oczekiwać radykalnego zwiększenia udziału tej branży w wydatkach reklamowych, raczej stopniowe odbudowywanie już osiągniętej pozycji ekonomicznej.**

### 3.4.7. Reklama internetowa

Reklama internetowa jest najszybciej rozwijająca się branżą reklamy, wobec której formułowane są daleko idące oczekiwania i prognozy. Dotychczasowe doświadczenia krajów europejskich wskazują, że przychody z reklamy internetowej stanowią ok. 1% rynku reklamy. W USA reklama internetowa to obecnie już 3-4% rynku.

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

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

Tab. 11. Wydatki reklamowe w Internecie w Polsce (dane szacunkowe)

Rok	Wydatki w mln PLN	Dynamika rok poprzedni = 100
1998	1,5	-
1999	6,0	400
2000	17,0	283
2001	24,0	141
2002	30,0	125
2003	85,0	280

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

**Internet jest technologią chętnie wykorzystywaną przez media. W największym stopniu jest on wykorzystywany przez prasę (zwłaszcza codzienną) oraz radio (Interia i RMF FM), w mniejszym stopniu przez telewizję, jakkolwiek i tu występują zmiany (Onet i TVN).**

**Ograniczone strategie realizowane przez firmy medialne w związku z internetem wynikają z wysokich kosztów i niskiej jakości połączeń. Liberalizacja telekomunikacji w dłuższym czasie stanie się jednak czynnikiem istotnej zmiany także i w tym zakresie. Połączenia internetowe w Polsce należą do najdroższych w Europie, w relacji do siły nabywczej ludności, a niekorzystne przepisy podatkowe mogą istotnie osłabić dynamikę zmian w tej dziedzinie.**

Należy zarazem wskazać, że nowe technologie stają się stopniowo coraz istotniejszym źródłem dochodów mediów elektronicznych, np. w latach 2002-2003 TVN blisko 11% swoich dochodów pozyskiwał z SMS i sponsoringu<sup>34</sup>. Ten kierunek rozwijania komercyjnych operacji, w warunkach multimedialnych możliwości telefonii trzeciej generacji (UMTS), wydaje się wskazywać na rosnące znaczenie integrowania działań w sferze mediów i telekomunikacji.

<sup>34</sup> V. Makarenko (2003): „Telezastaw ITI”, Gazeta Wyborcza, 4 XI.

Rynek mediów w Polsce osiągnął w 2003 roku roczne przychody na poziomie ok. 8,2 mld PLN (1,87 mld €), w tym tradycyjnie rozumiany rynek mediów elektronicznych blisko 4 mld PLN (0,9 mld €). Reklama, obecnie na poziomie ok. 1 mld €, według umiarkowanych prognoz wzrośnie do poziomu ponad 1,3 mld € w okolicach roku 2010. Rokowania makroekonomiczne są dla mediów korzystne.

### 3.4.8 Telekomunikacja

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

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

Łączna wartość sektora usług telekomunikacyjnych zbliżyła się do kwoty 7 mld € (tab. 12), przy czym niewiele przypada na telefonię stacjonarną (ok. 55%), z tym że telefonia komórkowa ma znacznie szybsze tempo wzrostu. Dla rozwoju sektora telekomunikacyjnego coraz większe znaczenie ma transmisja danych oraz telefonia komórkowa. Można oczekiwać, że rozwój telefonii trzeciej generacji i usług multimedialnych będzie wzmacniał tę tendencję, zatem usługi telekomunikacyjne w coraz większym stopniu będą współzależne od sektora wytwarzającego zawartość programową, w tym informacyjną i rozrywkową.

Sektor telekomunikacyjny rozwija się szybciej niż gospodarka, stając się coraz ważniejszym elementem zmiany struktury wytwarzania PKB (w 1996 r. telekomunikacja wytwarzała ok. 2% PKB, a w 2000 już ponad 4,4%).

Otoczenie formalnoprawne ma istotne znaczenie dla rozwoju sektora. Wynika to z koncesjonowania usług telekomunikacyjnych oraz kontroli Państwa nad prowadzeniem działalności przez poszczególnych operatorów. Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady działania sektora jest Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Prawo Telekomunikacyjne. Sektor telekomunikacyjny podlega nadzorowi Ministerstwa Infrastruktury oraz Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP).

Rynek telefonii stacjonarnej jest zdominowany przez TP SA. W dziedzinie telefonii komórkowej występuje typowy oligopol. Pomimo znaczącego postępu, Polska ma jeden z niższych wskaźników stacjonarnych linii telefonicznych przypadających na 100 mieszkańców (na poziomie ok. 30, podczas gdy w Europie jest to ponad dwa razy więcej).

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

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

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

### 3.4.9. Telewizja kablowa

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

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

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

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	Rok 2000 = 100
Telefonia stacjonarna	14 917	15 523	16 202	108,6
Transmisja	568	739	901	158,6
Telefonia komórkowa	8 845	11 407	12 264	138,5
Transmisja danych	362	616	1 301	359,4
<b>Ogółem</b>	<b>24 692</b>	<b>28 285</b>	<b>30 668</b>	<b>-</b>

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

Telewizje kablowe działają w warunkach naturalnego monopolu z negatywnymi konsekwencjami tego faktu dla odbiorców (np. znaczne podwyżki cen, uciążliwe warunki wypowiedzenia umów *ect.*)<sup>35</sup>. W sektorze telewizji kablowej dokonuje się proces konsolidacji, sieci kablowe stopniowo przeprowadzają technologiczną modernizację zmierzającą do cyfryzacji dystrybucji programów. Rozwój cyfrowej telewizji kablowej jest jednym z istotnych warunków wdrożenia naziemnej telewizji cyfrowej, zwłaszcza w dużych aglomeracjach, czego dowodzi przykład zakończono sukcesem uruchomienia cyfrowej telewizji w regionie Berlina-Brandenburgii<sup>36</sup>.

### Podsumowanie

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

## 4. ZMIANY W POLITYCE MEDIALNEJ I PRAKTYCE REGULACYJNEJ W ZAKRESIE MEDIÓW AUDIOWIZUALNYCH

Analiza praktyki regulacyjnej w kontekście polityk medialnej w 10 krajach wysoko rozwiniętych (Francja, Niemcy, Włochy, Finlandia, Szwecja, Japonia, Nowa Zelandia, Australia, USA i Kanada), przeprowadzona przez firmę konsultacyjną McKinsey & Company na zlecenie brytyjskiej Independent Television Commission<sup>37</sup>, wskazała na cztery podstawowe cele:

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

W obliczu rozwoju technologii, regulacja w coraz większym stopniu koncentruje się na zapewnianiu dostępu odbiorców do oferty programowej. Sprzyja to rozwojowi

sektora, a zarazem zapobiega wykluczeniu cyfrowemu (*digital divide*). Oznacza to, że polityka medialna i regulacyjna powinna sprzyjać inwestycjom w nowe sieci i usługi. Nadawcy i operatorzy zdecydują się na te bardzo poważne inwestycje tylko wtedy, jeżeli dostrzegą szansę uzyskania ich opłacalności.

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

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

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

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

Promocji wysokiej jakości programu służą m.in.:

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

<sup>35</sup> Kontrola przeprowadzona przez UOKiK stwierdziła liczne wady (o charakterze działań monopolistycznych) w umowach zawieranych przez operatorów telewizji kablowej z abonentami.

<sup>36</sup> W tym regionie ponad 90% gospodarstw domowych korzystało z usług telewizji kablowej lub satelitarnej.

<sup>37</sup> „Comparative Review of Content Regulation”. A McKinsey Report for the Independent Television Commission. London: ITC, 1 May 2002.



przez zapewnianie działalności nadawców publicznych – jak np. BBC – w Internecie);

- Finansowanie produkcji pewnych gatunków programowych.

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

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

## 5. KIERUNKI I ZAŁOŻENIA POLITYKI MEDIALNEJ PAŃSTWA POLSKIEGO

Podstawowym celem polityki medialnej państwa jest zapewnienie swobody wypowiedzi i wolności mediów w zgodności z Konstytucją RP oraz ze standardami międzynarodowymi, określonymi zwłaszcza w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka <sup>38</sup>.

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

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

Regulacja zawartości programu radiowego i telewizyjnego służy również realizacji takich celów polityki publicznej jak: (1) ochrona pluralizmu i różnorodności opinii; (2) ochrona kultury narodowej i europejskiej; (3) ochrona małoletnich; (4) ochrona godności ludzkiej; (5) ochrona konsumentów (np. przez ograniczenia w emisji reklamy i sponsoringu).

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

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

1. Z jednej strony należy dążyć do maksymalnego uruchomienia potencjału technicznego, rynkowego i gospodarczego mediów, jako kluczowej dziedziny budowy podstaw społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Ma to zasadnicze znaczenie dla przemian cywilizacyjnych, wzrostu gospodarczego i konkurencyjności kraju. Wobec ograniczonych administracyjnych i finansowych możliwości państwa w tym zakresie, znaczącego i rosnącego deficytu budżetowego, wydaje się, że cel ten należy realizować przez liberalizację, promowanie konkurencji, stwarzanie dogodnych warunków inwestowania i działalności gospodarczej podmiotów rynkowych, deregulację, ograniczanie ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe;
2. Z drugiej zaś strony ten kierunek może w pewnym stopniu zagrażać osiągnięciu celów polityki publicznej o charakterze społecznym, kulturalnym i oświatowym tradycyjnie realizowanych w dziedzinie radiofonii i telewizji, jak również wypełnianiu nowych zadań wynikających z konsekwencji zmian w komunikacji społecznej.

W tabeli 13. przedstawiono zagrożenia wynikające, zdaniem niektórych autorów, ze zmian w radiofonii i telewizji oraz z funkcjonowania nowych technik informacyjno-komunikacyjnych.

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

Polityka medialna stoi więc przed wyborem jednego lub mieszanej typów regulacji prawnej rynku medialnego i metod jej realizacji z wachlarza obejmującego „regulację minimalną” (wynikającą z wiary w mechanizmy rynkowe i zmierzającą głównie do ochrony konkurencji), poprzez regulację „otwierającą rynek” (liberalizacja, prywatyzacja, deregulacja zmierzające do obalenia monopolu i uruchomienia konkurencji), „korygującą mechanizmy rynkowe”; „kształtującą rynek”, aż po regulację „ingerującą w rynek” <sup>39</sup>. Przedstawiony wyżej cel nr 1 przemawia raczej za regulacją minimalną lub

<sup>38</sup> Patrz np. Marek Antoni Nowicki, „Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”. Warszawa: Scholar, 1996.



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

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

otwierającą rynek; cel 2 zaś za tradycyjną regulacją korygującą mechanizmy rynkowe i ingerującą w rynek.

## WNIOSEK 1

**Polityka medialna państwa polskiego powinna uznać gospodarcze znaczenie mediów elektronicznych i nowych technologii i zmierzać do wyzwolenia ich potencjału rynkowego i technicznego. Jest to warunek modernizacji gospodarki i społeczeństwa oraz zlikwidowania luki rozwojowej między Polską a krajami wyżej rozwiniętymi. W innym przypadku będzie polityką nieskuteczną i nieadekwatną do rzeczywistości. Niemniej, wszelkie rozstrzygnięcia w zakresie polityki oraz regulacji w dziedzinie mediów elektronicznych powinny także uwzględniać ich konsekwencje społeczne i kulturowe, m.in. w celu uniknięcia ewentualnych negatywnych zjawisk związanych z niewłaściwym rozwojem społeczeństwa informacyjnego, takich jak luka cyfrowa, wykluczenie społeczne, osłabienie tożsamości kulturalnej i narodowej, osłabienie spójności społecznej, zakłócenie funkcjonowania demokracji**<sup>40</sup>.

## 5.1. Program

### Tendencje ogólne

Kluczowe znaczenie dla perspektyw rozwoju produkcji programowej ma charakterystyka danego rynku audiowizualnego. W wykonanym dla Komisji Europejskiej raporcie „Outlook of the development of technologies and markets for the European Audiovisual sector up to 2010”, firma Andersen wyróżniła szereg typów rynku typy rynków w krajach unijnych, przedstawiony w tab. 14.

Wszystkie **duże rynki** mają, dzięki swojej skali i dużej liczbie nadawców, bardzo konkurencyjne przemysły programowe. Niektóre kraje, jak Wielka Brytania i Francja, są liczącymi się eksporterami programu.

Na **rynkach komercyjnych** produkcja programowa jest zorientowana na własne potrzeby kraju; eksport jest znikomy.

Na **rynkach mieszanych** występuje duże rozdrobnienie przemysłu produkcji programowej, który nie eksportuje wiele do innych krajów.

Na **rynkach monopolistycznych**, zdominowanych przez nadawców publicznych (którzy dużą część swoje-

<sup>39</sup> Por. Abigail Thomas, „Regulation of Broadcasting in the Digital Age”. Department for Culture, Media and Sport, London, May 1999 (<http://www.culture.gov.uk/thomastitle.htm>).

<sup>40</sup> Zwraca na to uwagę Rekomendacja Rec (2003) 9 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie demokratycznych i społecznych konsekwencji techniki cyfrowej w radiofonii i telewizji. Patrz także art. 151 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który nakazuje uwzględniać czynnik kulturalny we wszystkich działaniach podejmowanych przez Unię Europejską.

Tab.14. Typy europejskich rynków telewizyjnych

Skala	Struktura rynku	Dystrybucja	Kraje
Duże rynki Ponad 10 mln. gosp. dom. odbierających telewizję, przeciętny dochód na głowę	Mieszana, rynek podzielony między nadawców publ. i pryw. Rozwinięte finansowanie publ., reklama, TV płatna.	Różna, w zależności od kraju. Wszystkie rozwijają naziemną radiofonię i TV cyfr.	Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania
<b>Mieszane rynki</b> Rynki małe i średnie, dochody powyżej średniej	Mieszana, rynek podzielony między nadawców publ. i pryw. Wysokie finansowanie publ., rozwinięta reklama.	Kablowa lub kablowo/naziemna.	Belgia, Holandia, Szwecja, Finlandia, Norwegia, Islandia i Irlandia (po 1998)
<b>Rynki „monopolistyczne”</b> Małe rynki, przeciętne dochody	Nadawca publ. ma pozycję dominującą. Wysoka zależność od funduszy publ.	Kabel albo satelita.	Austria, Dania, Irlandia (przed 1998)
<b>Rynki „komercyjne”</b> Rynki małe i średnie, dochody poniżej średniej	Nadawcy pryw. mają największy udział w rynku. Wysoka zależność od reklamy, nawet TV publ.	Głównie naziemna, początek transmisji cyfrowej, by zwiększyć liczbę kanałów.	Portugalia, Grecja
<b>Importerzy</b> Bardzo małe rynki	Import programu od sąsiadów (lub krajów pokrewnych kult.). Bardzo małe rynki reklamowe, zasilające nadawców zagr.	Kabel z programami zagranicznymi.	Luksemburg, Lichtenstein

go programu produkują sami), niezależna/zewnętrzna produkcja programowa jest mało rozwinięta.

**Importerzy** mają słabo rozwinięty sektor audiowizualny, składający się głównie z systemów kablowych oferujących programy zagraniczne.

Z ponad 12 mln gospodarstw domowych odbierających telewizję, Polska zalicza się będzie do dużych rynków telewizyjnych w Unii Europejskiej. Oczywiście sam rozmiar rynku nie wystarczy, by zagwarantować znaczącą rodzimą produkcję audiowizualną, od której w dużym stopniu zależy suwerenność kulturalna kraju. Skądinąd, rozwój produkcji programowej jest także celem polityki gospodarczej tam, gdzie prowadzi się nowoczesną politykę gospodarczą, zorientowaną na tzw. „nową ekonomię”.

Na inne uwarunkowania rozwoju produkcji programowej wskazują wyniki analizy rynków produkcji telewizyjnej w wybranych krajach, wykonanej na rzecz angielskiej Independent Television Commission<sup>41</sup>. Zmierzała ona do ustalenia współzależności między strukturą rynku, a poziomem wydatków na produkcję programową oraz efektywności przepisów na temat „kwoty” produkcji rodzimej i niezależnej (tab. 15).

Wyniki te potwierdzają wnioski, do których doprowadziła cytowana już analiza polityki regulacyjnej<sup>42</sup>. Jak

wskazuje McKinsey & Company, Wielka Brytania ustępuje tylko USA, jeżeli idzie o poziom nakładów na krajową produkcję programową na głowę ludności i znacznie wyprzedza pozostałe kraje. Przypisać to należy wysokiemu poziomowi finansowania nadawcy publicznego oraz bardzo konkurencyjnemu rynkowi telewizji komercyjnej. Tam, gdzie zarówno nakłady publiczne, jak i konkurencja rynkowa są ograniczone, występuje znacznie mniejsza perspektywa uzyskania wysokiego wolumenu produkcji oraz wysokiej przeciętnej jakości programu.

Dane zamieszczone w tabeli 15 wskazują, że Wielka Brytania notuje najwyższy po Stanach Zjednoczonych poziom przychodów z telewizji per capita (poz. 4). Po Niemczech, Wielka Brytania reinwestuje w program rodzimy największą część przychodów telewizyjnych (ok. 33%, poz. 10), natomiast sieci brytyjskie przeznaczają najwięcej, bo aż 53% swojego przychodu na program rodzimy (poz. 11).

Obroty brytyjskiego przemysłu programowego, wynoszące 4,8 mld euro (wraz z eksportem) przewyższają obroty w Niemczech o około 10% i są niemal dwa razy wyższe niż we Francji. Oczywiście, nie dorównują one obrotom amerykańskim, które są dwanaście razy wyższe.

<sup>41</sup> „International TV Programme Supply Market Comparisons”. A Report for the Independent Television Commission by Oliver & Ohlbaum Associates Limited. Summary, November 2002.

<sup>42</sup> „Comparative Review of Content Regulation”. A McKinsey Report for the Independent Television Commission. London: ITC, 1 May 2002.

Tab. 15 Zbiorcze wyniki analizy rynków produkcji telewizyjnej w wybranych krajach

	Francja	Niemcy	Holand.	W. Bryt.	Kanada	USA	Austral.	
1.Liczba sieci TV	4 (+2)	9 (+2)	9	5	6	5 (+2)	5	RADIO I TV
2.Liczba właścicieli sieci	3	3	3 (+1)	4	4 (+1)	5 (+1)	5	
3.Wolumen finansowania publicznego (mld. €)	1.4	3.4	0.4	2.6	0.6	1.6	0.3	
4.Przychody z telewizji per capita (£)	130	141	139	211	190	343	143	
5.Udział produkcji rodzim. w czasie antenowym sieci	70%	69%	71%	77%	57%	88% <sup>3</sup>	68%	
6.Udział prod. niez. w og. kosztach programu	12% <sup>1</sup>	15%	31%	17%	14%	13%	16%	PROGRAM
7.Udział prod. niez. w kosztach prod. rodzimej (wraz z inf.)	30%	27%	50%	27%	23%	20%	41%	
8.Koszty program. w relacji do przychodów TV	55%	63%	44%	59%	43%	28%	37%	
9.Koszty progr. sieci w relacji do ich przychodów	75%	75%	78%	70%	68%	44%	36%	
10.Koszty prod. rodzim. w relacji do przychodów TV <sup>4</sup>	28%	35%	28%	33%	27%	18%	14%	
11.Koszty prod. rodzim. w sieciach w relacji do ich przych.	45%	48%	44%	53%	45%	34%	17%	
12.Wydatki na program ogółem (mld. €)	4.2	7.3	0.8	7.2	2.1	26.5	1.0	
13.Wydatki na prod. rodzimą w ogóle (bez inform.) (mld. €) <sup>2</sup>	2.1	4.1	0.5	4.1	1.3	16.5	0.4	
14.Wydatki na prod. rodzim. bez informacji lokalnej	1.9	3.7	0.4	3.9	0.9	13.9	0.4	
15.Wydatki na produkcję niezależną (mld. €)	0.5	1.1	0.25	1.0	0.3	3.4	0.2	
16.Koszty produkcji zewnętrznej (mld. €) <sup>5</sup>	1.3	2.1	0.25	1.5	0.6	7.5	0.2	
17.Eksport produkcji rodzimej (mld. €)	0.3	0.2	-	0.7	0.3	2.4	0.1	

<sup>1</sup> Wg kryteriów francuskich, tylko część tej produkcji może być uznana za niezależną.

<sup>2</sup> Z wyłączeniem praw filmowych i sportowych, z uwzględnieniem informacji.

<sup>3</sup> W czasie największej oglądalności.

<sup>4</sup> Z wyłączeniem praw sportowych i filmów fabularnych.

<sup>5</sup> Chodzi o produkcję wytworzoną przez producentów niezależnych i producentów związanych z innymi nadawcami.

We wszystkich analizowanych krajach produkcja rodzima stanowi ponad 50% czasu antenowego sieci (poz. 5). W USA procent jest ten najwyższy – 88%, a pozostałe 12% zajmują filmy fabularne, też w tym przypadku amerykańskie. Jedynie w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych odsetek ten przekracza 70% w programach komercyjnych. Gdzie indziej, nadawcy komercyjni nadają znacznie więcej produkcji importowanej niż publiczni. Niemniej Francja i Niemcy nie pozostają daleko w tyle za Wielką Brytanią.

Wielka Brytania ma relatywnie największy udział produkcji własnej realizowanej przez nadawców, gdyż nie ma ani silnego sektora produkcji niezależnej, ani jej nadawcy nie kupują wiele od innych nadawców.

Powyższe dane prowadzą firmę Oliver & Ohlbaum Associates Limited do wniosku, że wolumen i poziom wydatków na produkcję programową, w tym rodzimą, zależy od kombinacji czynników związanych ze strukturą rynku i interwencją regulacyjną. Proporcja przychodów z telewizji reinwestowana w rodzimą produkcję programową jest na ogół wyższa, gdy:

1. Sektor telewizji płatnej (korzystającej głównie ze sportu i filmów) jest mniej rozwinięty;

- Ogólnokrajowi nadawcy telewizyjni to organizacje zintegrowane, nie zaś sieci, w których afiliowane stacje lokalne biorą program od centrali;
- Nie ma wysokich barier technicznych wstępu na rynek (co oznacza, że istniejący nadawcy muszą dużo wydać na program, by utrudnić ewentualnym konkurentom zdobycie udziału w rynku);
- Finansowanie publiczne jest wysokie (gdyż zwiększa to pulę pieniędzy na program);
- Nie nastąpiła koncentracja własności wielu programów w jednym ręku (bowiem wtedy bronią konkurencyjną jest zróżnicowanie oferty, a nie jakość i wydatki na program, choć koncentracja może obniżyć koszty stałe, potencjalnie pozostawiając więcej środków na program);
- „Kwoty” są wysokie, zwłaszcza jeżeli są to „kwoty inwestycyjne” (jak we Francji), nie zaś wyrażone udziałem w czasie antenowym.

Wracając do powyższego opisu etapów rozwoju radiofonii i telewizji oraz kolejnych „generacji” nadawców, nadawcy komercyjni po wyczerpaniu możliwości ekspansji na rynku programów uniwersalnych, adresowanych do masowego odbiorcy, poszukują dalszych możliwości na

rynku programów wyspecjalizowanych (sformatowanych, niszowych, „tematycznych”<sup>43</sup>), w tym obejmujących niektóre gatunki tradycyjnie związane z realizacją „misyjnych” zadań nadawców publicznych. Rzadko dotyczy to jednak gatunków kulturalnych czy artystycznych.

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

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

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

Nadawcy publiczni szukają na konkurencyjnym rynku formuły swego działania, która najczęściej polega na pró-

bie łączenia realizacji zadań misyjnych z obroną udziału w rynku. Jak wskazują analizy międzynarodowe<sup>44</sup>, efekt programowy tej strategii w największej mierze zależy od poziomu i źródeł finansowania nadawców publicznych: im wyższy udział przychodów reklamowych, tym mniejszy udział gatunków „misyjnych” w programie, bądź przeniesienie tych gatunków poza pasma największej oglądalności.

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

### Sytuacja w Polsce

Jak łatwo wywnioskować, polski rynek telewizyjny nie spełnia kilku z wymienionych wyżej warunków wysokiego rozwoju produkcji programowej:

1. Istnieją wysokie bariery techniczne wstępu na rynek w postaci braku częstotliwości oraz braku perspektywy na rychłe uruchomienie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej, wobec czego istniejący nadawcy nie są zagrożeni konkurencją ze strony nowych podmiotów rynkowych;
2. Finansowanie publiczne jest niskie i niewystarczające;
3. Nastąpiła koncentracja telewizji: w Polsce występuje oligopol trzech nadawców, a strategia rozwojowa nadawców komercyjnych polega właśnie na różnicowaniu oferty (kolejne kanały satelitarne grupy ITI), nie zaś na istotnym podnoszeniu jakości programu;
4. Nie ma „kwot inwestycyjnych”.

W Polsce istnieją bądź zostaną wkrótce uruchomione satelitarne programy wyspecjalizowane<sup>45</sup>. Ich profile programowe tylko w niewielkiej części pokrywają się z zadaniami telewizji publicznej. Niezależnie od tego, dostęp do kanałów satelitarnych ma tylko około 50% telewidzów, zaś kanały te osiągają znikomy udział w rynku. Nieudane dotąd próby komercyjnych stacji radiowych z wprowadzaniem nietypowych lub bardziej ambitnych formatów programowych (patrz np. niepowodzenie stacji

<sup>43</sup> François Godard („Multichannel TV: a maturing market”, The SIS Briefings, nr 47, marzec 2002) wymienia następujące główne formuły tworzenia takich kanałów: (1) uruchamianie kanałów płatnych przez dużych nadawców programów uniwersalnych (np. francuski kanał TF6, uruchomiony wspólnie przez stacje TF1 i M6; kanał E4, utworzony przez angielski Channel 4; kanały uruchamiane specjalnie w Hiszpanii, Francji i Włoszech dla wspierania emisji reality-TV); (2) uruchamianie nowych „premium channels” (np. francuska platforma TPS uruchomiła filmowo-sportowy kanał TPS Star); (3) wspólne przedsięwzięcia między firmami handlowymi, a telewizją (kanał „Wellbeing” założony wspólnie przez Granadę i sieć sklepów Boots; kanał francuski „Télé Melody”, pierwszy kanał muzyczny w Europie adresowany do seniorów, wspierany m.in. przez niemiecką sieć handlową Quelle); (4) programy paneuropejskie finansowane wyłącznie z reklamy (np. trzy wielojęzyczne kanały włoskiej firmy Sitcom: „Alice”, „Leonardo” i „Nuvolari”); (5) uruchomienie kanału związanego ze znanym magazynem (np. „National Geographic”, czy kanał francuski „Match TV”, korzystający z popularności magazynu „Paris Match”); (6) kanały niszowe adresowane do ściśle określonych grup widzów (np. francuskie kanały „TFJ” dla mniejszości żydowskiej i „KTO” dla katolików; francuski kanał kulinarny „Cuisine.tv”).

<sup>44</sup> Por. McKinsey & Company, „Public Service Broadcasting Around the World”. London, 1999; Beata Ociepka, „Dla kogo telewizja? Model publiczny w postkomunistycznej Europie Środkowej”. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2003.

<sup>45</sup> W tym TVN 24, TVN Siedem (film.-rozryw.); TVN Meteo (inform. o pogodzie); MINIMAX (dla dzieci i młodzieży); Ale Kino (filmowy); CANAL+ Polska (filmowy); CANAL+ Żółty (filmowy); CANAL+ Niebieski (sportowy); TELE 5 (rozrywkowy); Czas (dokumentalno-edukacyjny); Pilot (inform. o zawartości polskojęzycz. progr. telew.); Centrum (inform.-publ. o Warszawie); EDUSAT (edukacyjny); 4fun.tv (bloki interaktywne, informacje ze świata show businessu); Kino Polska (klasyka polskiej kinematografii); Moto Polsat (aktualności motoryzacyjne); Spectrum I AXN (kanały HBO poświęcone filmom akcji); Comedy, Planete Thalassa, ITVN i inne.



Tab. 16. Gatunki programowe najczęściej występujące w programach telewizji polskich

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

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

Inforadio, ewolucja oferty programowej Radia Classic i Radiostacji) wskazują też, że polskie audytorium nie jest jeszcze zainteresowane w wystarczającym stopniu niestandardową ofertą programową stacji komercyjnych.

W sumie oznacza to, że w przewidywalnym czasie nie można liczyć na przejęcie w znaczącej skali zadań nadawców publicznych przez nadawców komercyjnych – zwłaszcza w formie usługi powszechnej. Jeżeli nie zapobiegnie temu polityka medialna Państwa, „konwergencja programowa” będzie zapewne w dalszym ciągu mieć charakter jednostronny: raczej upodobnianie się oferty programowej nadawców publicznych do nadawców komercyjnych niż odwrotnie. Zjawisko to obrazuje ilustracja 7.

## WNIOSEK 2

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

- **przywrócenia jednostek publicznej radiofonii i telewizji sektorowi publicznemu i zapewnienia ich zdolności do właściwego wykonywania ich zadań programowych oraz rozwoju;**
- **zapewnienia nadawcom komercyjnym stabilnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju;**
- **stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi produkcji programowej (wysoka konkurencja na rynku telewizyjnym, wysokie finansowanie publiczne mediów publicznych; zapobieganie nadmiernej koncentracji kapitału; właściwa regulacja produkcji niezależnej i relacji nadawcy-producenti niezależni (patrz poniżej));**
- **stworzenia realnych warunków funkcjonowania nadawców społecznych, poprzez zapewnienie możliwości uzyskania dofinansowania;**
- **zapewnienia warunków tworzenia polskich zasobów informacyjnych i kulturalnych w Internecie.**

## Proponowane założenia polityki medialnej Państwa

### 5.1.1. Nadawcy publiczni

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

1. Odpolitycznienia procesu powoływania ich władz oraz prowadzenia polityki kadrowej opartej na kryteriach kompetencji i realizowanej w trybie zapewniającym obiektywizację decyzji;
2. Opracowania modelu funkcjonowania mediów publicznych zgodnego z potrzebami społecznymi i jednocześnie możliwego do sfinansowania, co musi wiązać się z racjonalizacją kosztów zarówno radiofonii, jak i telewizji publicznej;
3. Zapewnienia im odpowiedniego i pewnego finansowania z funduszy publicznych i przejrzystości gospodarki finansowej;
4. Stworzenia systemu bardziej precyzyjnego określania i rozliczania ich zadań programowych.

Zgodnie z zasadami Unii Europejskiej i innych organizacji europejskich, „misja publiczna” jednostek publicznej radiofonii i telewizji jest elementem popularnego, wszechstronnego programu skierowanego do szerokiej widowni. Podejście to nie wprowadza rozłącznego podziału gatunków czy typów treści między nadawcami publicznymi i komercyjnymi<sup>46</sup>. Niemniej, racją bytu i podstawą prawomocności istnienia nadawców publicznych są m.in.: (1) właściwa proporcja między gatunkami „misyjnymi” i pozostałymi oraz dostępność tych pierwszych we wszystkich porach dnia; (2) odpowiedni poziom merytoryczny i warsztatowy programu w gatunkach innych niż „misyjne”; (3) tworzenie łatwego i powszechnego dostępu do pełnej gamy treści programowych<sup>47</sup>.

Problematyka ta została pominięta w ustawie o radiofonii i telewizji, co stało się przyczyną trudności w zdefi-

<sup>46</sup> Por. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, „Official Journal of the European Communities”, C 320, 15.11.2001, p. 5-11.

<sup>47</sup> Zgodnie z przyjętym w 1994 r. dokumentem „Misja Telewizji Polskiej S.A. jako nadawcy publicznego”, zadaniem takiego nadawcy jest „tworzyć [odbiorcom] we wszystkich porach dnia zawsze dostępną możliwość obcowania z ofertą programową odmienną od komercyjnej, zawierającą m.in. poważniejsze i ambitniejsze treści ujęte w atrakcyjne i wartościowe formy programowe oraz zrodzone z rodzimej kultury i tradycji”.

niowaniu zadań i roli nadawców publicznych. Dlatego obecny art. 21 u.r.t. powinien zostać uzupełniony o definicję nadawców publicznych. Definicja ta, wraz z zadaniami nadawców publicznych określonymi obecnie m.in. w art. 1 i 21-25 u.r.t., jak również (znacznie bardziej szczegółowo) w licencjach programowych, stanowić może podstawę do:

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

Ustawa powinna też wprowadzić „licencje programowe” dla nadawców publicznych, co jest zgodne z wymogami Unii Europejskiej odnośnie określania ich misji publicznej <sup>48</sup>.

#### 5.1.1.1. Licencje programowe dla nadawców publicznych

Licencje programowe szczegółowo określają zadania każdego programu nadawcy publicznego z osobną – w celu zapewnienia jego właściwej zawartości i jakości oraz możliwości zweryfikowania (na podstawie jasno określonych kryteriów) właściwej realizacji tych zadań przez organ regulacyjny oraz opinię publiczną <sup>49</sup>. Ze względu na konieczność corocznego rozliczania realizacji tych licencji i oceny działań zarządów mediów publicznych z tego punktu widzenia, licencje te powinny być wydawane na okres roku, lub na okres kadencji zarzą-

du, z corocznymi protokołami określającymi zadania na najbliższy rok.

Licencje programowe określają też zadania nadawcy w zakresie nowych technologii, tj. radiofonii i telewizji cyfrowej <sup>50</sup>; tworzenia treści internetowych (wspierających działalność antenową, lub realizowanych w formie samodzielnej działalności programowej, niezależnej od zawartości programu radiowego lub telewizyjnego); wprowadzania elementów interaktywności, posługiwania się pocztą elektroniczną, SMS i innymi formami komunikacji dla uzupełniania i wspierania działalności programowej.

Ustawa powinna ściśle określić tryb opracowania licencji programowej.

Wyjaśnienie proponowanego tutaj trybu wymaga odniesienia się do kwestii kompetencji i odpowiedzialności organów spółek radiofonii i telewizji publicznej za ich działalność programową. Współistnienie w strukturach tych nadawców rad nadzorczych i rad programowych doprowadziło do przyjęcia nieprawidłowego założenia, że rady nadzorcze nie powinny zajmować się programem. Tymczasem Art. 382. §1 kodeksu spółek handlowych daje radom nadzorczym jasną kompetencję: „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności” – wszystkich, a więc i programowych. Potwierdziła to KRRiT w 1995 r. w publikacji „Przyszłość telewizji publicznej w Polsce” <sup>51</sup>.

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

<sup>48</sup> Przepisy Unii Europejskiej związane z realizacją wymogów art. 87 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (zakaz pomocy państwowej dla podmiotów rynkowych) oraz art. 16 i 86 Traktatu (usługi w ogólnym interesie ekonomicznym, przez co rozumie się m.in. nadawców publicznych) wymagają jasnego i precyzyjnego określenia misji publicznej realizowanej przez takie usługi i następnie formalnego powierzenia tej misji określonym nadawcom w formie przepisów ustawowych, ewentualnie „kontraktów” (umowa, porozumienie), bądź warunków koncesji ewentualnie licencji („terms of reference”).

<sup>49</sup> Rozwiązanie to zostało potraktowane w apelu byłych prezesów TVP (patrz „Gazeta Wyborcza”, 8 maja 2003 r.) jako „zamazanie odpowiedzialności” władz mediów publicznych za program. W istocie jednak „licencja programowa” dookreśla i konkretyzuje odpowiedzialność władz mediów publicznych za realizację zadań programowych, których określenie należy do ustawodawcy i KRRiT. Jest to zgodne z pewną szerszą tendencją: maleje liczba krajów, które definiują zadania nadawców publicznych jedynie w ustawie, natomiast rośnie liczba tych, które uzupełniają to innymi, bardziej szczegółowymi dokumentami, jak również w wielu przypadkach formami szczegółowego nadzoru nad ich realizacją. W tej drugiej grupie znajdują się Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Francja, Hiszpania, Holandia, Izrael, Litwa, Łotwa, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja Wielka Brytania. (Por. Erik Nordahl Svendsen, *The Regulation of Public Service Broadcasting. An EPRA Inquiry*. Referat przedstawiony podczas XVI konferencji European Platform of Regulatory Authorities. Lublana, 24-25 października 2002 r.).

<sup>50</sup> Dla przykładu, rząd australijski wprowadził (co prawda dla głównych komercyjnych nadawców telewizji naziemnej) obowiązek wyprodukowania średnio 20 godzin tygodniowo programów w standardzie HDTV (telewizja wysokiej rozdzielczości), co ma pomóc w przyciągnięciu widzów do naziemnej telewizji cyfrowej.

<sup>51</sup> Znajdujemy tam następujący fragment: „4.7. Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad całością działalności Spółki (...) Zakres kontroli obejmuje wszystkie dziedziny działalności Spółki, a więc także działalność programową. Nie ma podstaw do tego, aby ograniczać działania kontrolne do spraw ekonomiczno-organizacyjnych. Wynika to również z art. 29 ust. 7 statutu spółki, który nakłada na Radę Programową obowiązek składania Radzie Nadzorczej kwartalnych ocen i wniosków w sprawach dotyczących działalności programowej spółki. Rada Nadzorcza ma obowiązek je rozpatrzyć, traktując je jako oceny i wnioski ciała o pełnych kompetencjach merytorycznych do ich formułowania, i uczynić je przedmiotem własnej działalności i decyzji w zakresie swoich kompetencji ustawowych i statutowych. Podkreśleniem woli ustawodawcy, jeżeli idzie o kompetencje Rady Nadzorczej w zakresie nadzoru działalności programowej, a nawet przyznania jej w tym zakresie pewnych kompetencji stanowiących, stała się nowelizacja u.r.t., która przewiduje, że uchwały Rady Programowej w sprawach programowych stają się przedmiotem obrad i postanowień Rady Nadzorczej”.

powiedzialności rady programowej za finansowe konsekwencje swoich ewentualnych decyzji programowych.

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

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

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

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

Krajowa Rada ogłasza treść wszystkich licencji programowych.

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

Ustawa powinna nałożyć na rady nadzorcze obowiązek dokonywania pełnej oceny działalności zarządu, zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej i sposobu zarządzania spółką, jak i wykonania zadań programowych określonych w licencji programowej. Wniosując do

walnego zgromadzenia o udzielenie zarządowi skwitowania, rada nadzorcza uwzględni wszystkie dziedziny działalności spółki, a w zakresie programowym kierować się będzie m.in. opinią sformułowaną przez KRRiT, przy udziale Rady Programowej. W przypadku stwierdzenia, że z przyczyn leżących po stronie nadawcy doszło do poważnego naruszenia warunków licencji i niewykonania zadań w niej określonych, rada nadzorcza powinna podjąć stanowcze kroki naprawcze, łącznie z odwołaniem całości lub części zarządu. Ewentualny brak takiego działania powinien stanowić dla walnego zgromadzenia przesłankę decyzji o nieudzieleniu radzie nadzorczej skwitowania, lub do podjęcia innych działań – np. jeśli chodzi o poziom wynagrodzenia członków rady nadzorczej.

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

Warunki licencji mogą ulec zmianie w trakcie jej obowiązywania na wniosek każdej ze stron, z zachowaniem opisanego wyżej trybu zawierania porozumienia w sprawie licencji.

### WNIOSEK 3

**Licencje programowe oraz skwitowania finansowo-programowe wraz z całym trybem opracowywania treści licencji oraz doroczną oceną wykonania warunków licencji programowej i konsekwencjami następującymi w przypadku ich niewykonania – jak również zmianami w sposobie finansowania nadawców publicznych (patrz poniżej) – zapewnią koncentrację władz spółek radiofonii i telewizji publicznej na działalności programowej i właściwym realizowaniu zadań z tej dziedziny oraz staną się instrumentem bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych.**

Obok programów wymienionych w ustawie i pełniących zadania objęte definicją mediów publicznych, nadawcy publiczni powinni mieć możliwość rozpowszechniania satelitarnych programów koncesjonowanych (ewentualnie tworzonych wspólnie z innymi podmiotami rynkowymi), finansowanymi ze środków innych niż publiczne. Programy te nie będą korzystały z preferencji właściwych nadawcy publicznemu, np. w zakresie „must carry”. Zgodnie ze stanowiskiem IV Konferencji Ministerialnej Rady Europy na temat polityki w dziedzinie mediów masowych<sup>52</sup>, nadawcy publiczni mogą w uzasadnionych okolicznościach nadawać programy specjali-

<sup>52</sup> Por. „Resolution No.1: The Future of Public Service Broadcasting”, 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Prague, 7-8 December 1994) „The media in In democratic society” w: European Ministerial Conferences on mass media policy: texts adopted. DH-HM (2000)4, Strasbourg, 4 September 2000.



styczne jako programy płatne, co powinno zostać uwzględnione w koncesji.

Wraz z uruchomieniem naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej, nadawcy publiczni powinni mieć obowiązek obowiązek dysponować możliwościami rozwinięcia i zróżnicowania swojej oferty programowej dostępną tą drogą.

### 5.1.2. Nadawcy komercyjni

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

### WNIOSEK 4

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

**Stabilizacji nadawców komercyjnych powinny sprzyjać takie mechanizmy, jak: wydłużenie czasu ważności koncesji, stosowanie ograniczonych zwolnień podatkowych w zakresie inwestycji związanych z rozwojem telewizji cyfrowej (cyfrowa produkcja i emisja, transmisja satelitarna). W części programowej koncesje dla nadawców komercyjnych powinny określać praktyki niedozwolone, pozostawiając wybory programowe działaniu rynku, z zachowaniem wymogów dyrektyw unijnych. Nie uchybia to zdolności nowego regulatora rynku do określenia w warunkach konkursu koncesyjnego charakteru programu, na który opiewać będzie koncesja (zwłaszcza w przypadku stacji lokalnych), jeżeli służyć to będzie wzbogaceniu i zróżnicowaniu oferty programowej na danym terenie.**

### 5.1.3. Nadawcy społeczni

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

### WNIOSEK 5

**Nadawcy społeczni mogą przyczynić się do poszerzenia gamy dostępnych treści w środowiskach**

**lokalnych i regionalnych, zwłaszcza przez tworzenie programów przemawiających w imieniu, i do, różnych mniejszości. Ustawa powinna stworzyć do tego warunki, także finansowe (patrz poniżej).**

### 5.1.4. Producenci niezależni

#### Tendencje ogólne

Art. 5 dyrektywy „O telewizji bez granic” zobowiązuje nadawców do przeznaczenia co najmniej 10% czasu antenowego (z czego właściwa część powinna być przeznaczona na produkcję nową), lub 10% budżetu programowego na audycje wytworzone przez producentów niezależnych.

Analiza przepisów w 28 krajach i regionach wskazuje, że:

- 11 ograniczyło się do minimalnej „kwoty” 10% czasu antenowego;
- 9 przeniosło do swojego porządku prawnego przepis dyrektywy dopuszczający wybór między „kwotą” ujętą jako odsetek czasu antenowego albo budżetu (programowego lub liczonego inaczej); w niektórych przypadkach (np. **Francja, Włochy**) obowiązują obie „kwoty”, jednocześnie
- 8 dokonało transpozycji przepisów dyrektywy w inny sposób, na ogół zakładający zróżnicowanie „kwot” dla nadawców komercyjnych i publicznych w taki sposób, by nadawców publicznych obowiązywały kwoty wyższe.

Średni udział produkcji niezależnej w czasie antenowym telewizji w krajach unijnych wynosił 37,51% w 1999 r. i 40,47% w 2000 r. Udział produkcji nowej (wytworzonej co najwyżej pięć lat przed emisją) w „kwocie” produkcji niezależnej wynosił odpowiednio 53,8% i 55,71%.

Jak już stwierdzono, przepisy dyrektywy pozostawiają krajom członkowskim pewien zakres swobody w wyborze metod realizacji celów, które jej przyświecają. Tutaj pragniemy na wybranych przykładach wskazać na sposób, w jaki kraje korzystają z tej swobody.

#### **Brak „kwoty” produkcji niezależnej lub inny jej poziom**

**W Niemczech** przepisy nie określają „kwoty” w kategoriach procentowych, a jedynie stwierdzają, że programy powinny przeznaczać „znaczącą część” (większość) czasu (*wesentlicher Anteil*) na produkcję własną, zamówioną i koprodukcje z krajów niemieckojęzycznych i europejskich.

**W Wielkiej Brytanii** kwotę produkcji niezależnej ustalono dla nadawców naziemnych na 25% czasu antenowego (i to szczególnie liczonego: przy obliczaniu wykonania tej „kwoty” pomija się powtórki, audycje zakupione oraz dzienniki), we **Włoszech** na 20% dla nadawcy publicznego, a w **Holandii** na 25% dla nadawcy publicznego.



### Definicja produkcji niezależnej

W **Holandii** za produkcję niezależną uważa się jedynie produkcję zamówioną przez nadawcę. W **Luksemburgu i Francji** przepisy wymagają niezależności producenta od konkretnego nadawcy emitującego daną audycję, a nie od wszelkich nadawców w ogóle.

### Produkcja rodzima

W **Danii** 60% audycji emitowanych między 17.00 i 24.00 musi być produkcji duńskiej.

### Udział produkcji nowej w kwocie produkcji niezależnej

W **Portugalii, Belgii (Walonii), na Węgrzech i na Litwie** cała produkcja niezależna emitowana w ramach „kwoty” powinna składać się z utworów nowych, wyprodukowanych najwyżej 5 lat przed emisją. W **Finlandii** nowe utwory mają stanowić co najmniej połowę „kwoty” produkcji niezależnej. W **Szwecji** wymagany jest możliwie najwyższy udział produkcji nowej. We **Włoszech** utwory nowe mają stanowić co najmniej połowę „kwoty” europejskiej, czyli **co najmniej 25% czasu antenowego** (z wyłączeniem gatunków nie branych pod uwagę przy obliczaniu kwoty europejskiej).

### Kwoty językowe

W **Portugalii** nadawcy o zasięgu ogólnokrajowym mają obowiązek przeznaczać co najmniej 50% czasu antenowego (z wyłączeniem czasu przeznaczonego na reklamę, telesprzedaż i telegazetę) na audycje pierwotnie wytworzone w języku portugalskim. Niezależnie od tego, nadawcy mają obowiązek przeznaczyć co najmniej 15% czasu antenowego na programy artystyczne pierwotnie wytworzone w języku portugalskim. W obu przypadkach, do 25% danej „kwoty” może pochodzić spoza Portugalii.

Na **Węgrzech** od 1 maja 2004 r. „kwota” produkcji niezależnej w 70% ma składać się z pozycji pierwotnie wytworzonych w języku węgierskim. Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji, które wejdzie wtedy w życie, wprowadzi też „kwotę europejską” w standardowym kształcie, jak również przepis, że „1/3 czasu antenowego ma zostać przeznaczona na filmy<sup>53</sup> pierwotnie wytworzone w języku węgierskim”.

W **Belgii (Flandrii)** w „kwocie” dzieł europejskich powinna się zawierać „znaczna część” utworów pierwotnie wytworzonych w języku flamandzkim. Rząd prowincji ma możliwość ustanawiania „kwot” takiej produkcji, choć jeszcze z niej nie skorzystał. W „kwocie” produkcji niezależnej powinna się zawierać znaczna (w dyrektywie mówi się „odpowiednia”, więc użycie tego słowa jest doprecyzowaniem sformułowania dyrektywy) część utworów nowych, emitowanych w ciągu 5 lat po produkcji, w tym w dużej części dzieła pierwotnie wytworzone w języku flamandzkim.

Rząd prowincji ma możliwość ustanawiania „kwot” takiej produkcji, choć jeszcze z niej nie skorzystał.

W **Hiszpanii**, audycje pierwotnie wytworzone w jednym z oficjalnych języków Hiszpanii powinny wypełnić ponad 50% czasu antenowego przeznaczonego na produkcję europejską. Rządy prowincji autonomicznych wprowadziły, korzystając z upoważnienia zawartego w ustawie o radiofonii i telewizji z 1994 r. (z późniejszymi zmianami), dodatkowe „kwoty”, służące promocji produkcji audiowizualnej w poszczególnych językach.

### Czas emisji pozycji związanych z „kwotą”

W **Portugalii** pozycje te nie mogą być emitowane poza czasem najlepszej oglądalności.

W **Holandii** powtórki liczą się do „kwoty” produkcji niezależnej, ale jedynie, gdy są emitowane między 16.00 i 24.00.

W **Wielkiej Brytanii** „Communications Act” zobowiązuje OFCOM do określenia obowiązującej nadawców „kwoty” oryginalnej produkcji, przy uwzględnieniu jej udziału w czasie największej oglądalności i poza nim.

### Wyrównywanie „deficytu” w następnym roku

W **Holandii** telewizja publiczna corocznie przedstawia regulatorowi sprawozdania z wykonania „kwoty” produkcji niezależnej. Jeżeli w danym roku nie wykonano „kwoty”, nadawca musi to nadrobić w roku następnym.

W **Wielkiej Brytanii** nadawca musi w następnych latach nadrobić ewentualne braki w wykonaniu „kwoty” produkcji niezależnej w poprzednim roku.

### Wymogi gatunkowe

We **Włoszech** ustawa z 1998 r. nakłada na nadawców telewizyjnych obowiązek przeznaczenia co najmniej 10% (w przypadku nadawcy publicznego – 20%) zysku z reklamy w poprzednim roku na produkcję i kupno od producentów europejskich (w tym producentów niezależnych) audycji dla dzieci (z czego 40% muszą stanowić filmy kinowe lub telewizyjne trwające w sumie co najmniej 200 minut). W przypadku nadawcy publicznego, dokument określający jego zadania (Contratto di Servizio) powinien dodatkowo określać „kwotę” produkcji lub zakupu od producentów europejskich (w tym niezależnych) filmów rysunkowych wykorzystanych w audycjach oświatowych dla dzieci.

Przepisy te wskazują na to, że kraje członkowskie UE dysponują sporym zakresem swobody, jeżeli idzie o interpretowanie art. 5 dyrektywy „O telewizji bez granic” i sposób osiągania założonych w nim celów. Istnienie tych przepisów wskazuje, że w ramach polityki audiowizualnej UE można realizować cele ważne dla danego kraju członkowskiego. Wymaga to chęci i umiejętności obrony swojej polityki w dyskusjach z Komisją Europejską.

<sup>53</sup> W oryginale mowa o „filmach”, ale w istocie chodzi chyba o audycje.

W ramach dyskusji nad celami polityki audiowizualnej Unii Europejskiej oraz nowelizacją dyrektywy „O telewizji bez granic” sformułowano<sup>54</sup> wiele pytań wymagających odpowiedzi.

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

Drugie dotyczy definicji niezależnego producenta oraz tego, czy Wspólnota powinna przyjąć jedną wspólną definicję, obowiązującą dla wszystkich krajów członkowskich<sup>55</sup>. Ma to znaczenie zwłaszcza wobec rosnącej koncentracji przemysłu audiowizualnego.

Kolejne wiąże się z postulatami podniesienia „kwoty” produkcji niezależnej, lub jej zmiany, np. poprzez dodanie obowiązku inwestowania przez nadawcę w produkcję pewnych gatunków programowych (tzw. *programmes de stock*, czyli gatunków – np. fabularnych, artystycznych, oświatowych, dokumentu – wielokrotnego wykorzystania).

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

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

Z kolei nadawcy bronią się przed zmianami w obecnych uregulowaniach, uważając, że byłyby one szkodliwe dla ich interesów<sup>56</sup>.

W grudniu 2003 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat<sup>57</sup>, w którym podsumowała wnioski płynące z dotychczasowych konsultacji na temat nowelizacji dyrektywy i przedstawiła swoje wstępne stanowisko, co do kwestii będących przedmiotem dyskusji.

Komisja stwierdza, że większość uczestników konsultacji była za pozostawieniem „kwoty” produkcji niezależnej w obecnej wysokości, zaś inne głosy rozłożyły się między zwolenników podniesienia i zniesienia „kwoty”.

Zdaniem Komisji, większość uczestników uznała, że brak definicji pojęcia „producent niezależny” na szczeblu europejskim (co nie wyklucza definicji przyjmowanych na szczeblu krajowym) nie stanowi przeszkody w obrocie utworami audiowizualnymi. Jednak wobec faktu, że niektórzy byli za przyjęciem wspólnej definicji, być może zostanie rozważone wydanie wytycznych dla krajów członkowskich zawierających listę kryteriów oceny niezależności producenta.

W kwestii postulatów dotyczących **art. 4, 5, 6 dyrektywy** (np. wyłączenie spod wymogów „kwoty” europejskiej i „kwoty produkcji niezależnej”, kanałów tematycznych, telesprzedaży, nowych nadawców, nadawców o niewielkim udziale w rynku, krajów o niskim potencjale produkcyjnym, bądź posługujących się językiem o małym zasięgu; lub wprowadzenie specjalnych przepisów dla nowych form, takich jak „pay-per-view” albo „video on demand”), Komisja stwierdza, że wszelkie wyjątki od ogólnych zasad dyrektywy powinny być szczegółowo określone i opisane w teście dyrektywie.

Należy z tego wnioskować, że nowelizacja dyrektywy nie pozwoli wyjść poza obecne uregulowania tej kwestii na szczeblu europejskim, gdyż nie wyłonił się konsens w kwestii ewentualnych nowych rozwiązań.

Nie oznacza to, że nie można poszukiwać nowych rozwiązań na szczeblu krajowym. Przykładem takich poszukiwań może być nowe ustawodawstwo brytyjskie, zmierzające do stymulowania produkcji niezależnej i do jasnego ułożenia relacji nadawca-producent, także w kwestii praw majątkowych do produkcji niezależnej.

Dotyczy tego art. 277 nowej ustawy „Communications Act”, przyjętej w 2003 r.<sup>58</sup>, który:

- Przewiduje, że nadawca musi w następnych latach nadrobić ewentualna braki w wykonaniu „kwoty” pro-

<sup>54</sup> Por. m.in. Communication from the Commission „On Certain Legal Aspects Relating to Cinematographic and Other Audiovisual Works”. COM (2001) 534 Final. European Commission Brussels, 26.09.2001; „Discussion Document. Theme 2: Promotion of Cultural Diversity and Competitiveness in the European Programme Industry”. Review of the „Television Without Frontiers” Directive. Brussels: European Commission, 2003. Patrz także „A Review of the UK Programme Supply Market”. London: The Independent Television Commission, 2003.

<sup>55</sup> Dyrektywa „O telewizji bez granic” stwierdza jedynie w preambule, że „w celu zdefiniowania pojęcia „niezależny producent” – „Państwa Członkowskie powinny uwzględnić kryteria takie jak własność spółki producenckiej, liczbę audycji wytworzonych dla jednego nadawcy oraz własność praw do użytku wtórnego”.

<sup>56</sup> Por. np. „Review of the Television without Frontiers Directive. Provisional Common EBU Platform” (Status May 2002). Geneva: European Broadcasting Union.

<sup>57</sup> „Communication on the Future of European Regulatory Audiovisual Policy”. COM(2003) 784 final. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.

<sup>58</sup> „Communications Act 2003”, <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>.

dukcji niezależnej w konkretnym roku, zgodnie z wytycznymi określonymi przez Ministra Kultury, Mediów i Sportu lub OFCOM;

- Zobowiązuje OFCOM do określenia obowiązującej nadawców „kwoty” oryginalnej produkcji, przy uwzględnieniu jej udziału w czasie największej oglądalności i poza nim;
- Zobowiązuje nadawców do przyjęcia, na podstawie wytycznych określonych przez OFCOM i stosowania „kodeksów dobrej praktyki”, określających zasady współpracy z producentami niezależnymi (w tym zasady wyceny różnych kategorii praw i płacenia osobno za poszczególne kategorie, z określeniem czasu, na jaki są sprzedawane – szerzej opisujemy te kodeksy poniżej);
- Zobowiązuje (w art. 264) OFCOM do podawania w rocznym raporcie o wykonywaniu zadań nadawców publicznych informacji o wolumenie produkcji niezależnej wytwarzanej poza Londynem.

18 grudnia 2003 r. OFCOM ogłosił wytyczne<sup>59</sup>, w których szczegółowo określił ramową zawartość tych kodeksów. Mają one zapewnić, że:

- Nadawca przeznaczy odpowiedni czas na negocjacje z producentem niezależnym, prowadzące do zawarcia wiążącej umowy, i jasno określi harmonogram i tryb postępowania;
- Kodeks powinien jasno wykazać, że w procesie zlecenia produkcji zewnętrznej wyraźnie odróżnia się różne kategorie praw i stawki za nie płacone.

OFCOM uznaje podstawową zasadę, że producent powinien zachować prawa do wytworzonej przez siebie audycji, chyba że sprzedał je nadawcy, lub innym kontrahentom

Umowa między nadawcą i producentem niezależnym powinna jasno określać kategorie praw pozyskiwanych przez nadawcę, przy ogólnym założeniu, że producenci powinni zachowywać prawa do swojej produkcji, chyba, że je sprzedali nadawcy lub innym kontrahentom. Prawa pierwotnego użytku można zdefiniować w sposób obejmujący prawa do nowych mediów, w tym do jednoczesnego streamingu w Internecie oraz w zastosowaniach interaktywnych.

- Kodeksy zapewnią przejrzystość w kwestii wyceny i odrębnych płatności poszczególnych kategorii praw.

Każda kategoria praw powinna być wyceniana osobno w sposób przejrzysty i nie pozostawiający wątpliwości. W tym celu nadawca powinien ogłosić ramowy taryfikator stawek, jakie jest gotów płacić za prawa pierwotnego użytku, ewentualnie w formie widełek, dla uzy-

skania większej elastyczności, ale przy dostatecznym wyspecyfikowaniu gatunków i rodzajów licencji, by potencjalny producent uzyskał maksimum potrzebnej informacji. Stawki mogą być indeksowane w celu uwzględnienia inflacji.

Pierwotna licencja opiewa na określoną liczbę emisji audycji. Jeżeli nadawca chce uzyskać licencję na większą liczbę emisji, powinny one być wynagradzane według stawek za powtórki.

Wartość praw powinna być ustalana w negocjacjach handlowych.

- Kodeksy muszą właściwie określić czas ważności licencji oraz kwestię praw wyłącznych.

Kodeks powinien określić czas ważności licencji na prawa do pierwotnego użytku (pierwsza emisja i określona liczba powtórek). Nadawca ma prawo zabiegać o uzyskanie takiej licencji na wystarczający okres czasu, by zapewnić właściwą eksploatację audycji, których produkcję zlecił. OFCOM zakłada, że obecnie typowy okres licencyjny nie przekroczy 5 lat, w czasie których nadawca dysponował będzie wyłącznymi prawami eksploatacji audycji (w postaci określonej liczby emisji) na swoich własnych programach. Producent powinien móc wykorzystywać wszelkie swoje inne prawa do utworu w kraju i za granicą (po pierwszej emisji). Nadawcy mogą jednak w sposób uzasadniony dążyć do uzyskania wyłącznego prawa do danego formatu na terenie Wielkiej Brytanii, pod warunkiem okresowego odnawiania tego prawa. Wszelkie inne prawa do eksploatacji formatu za granicą pozostają – tak jak to zwykle dzieje się już teraz – przy producencie.

Nadawcy nie powinni dążyć do uzyskania praw na czas nieokreślony.

- Kodeksy muszą określać procedury dokonywania okresowej oceny (i ewentualnej zmiany) objętych nimi przepisów oraz weryfikacji ich przestrzegania.

Nadawca nie może zmieniać kodeksu samodzielnie, a tylko za zgodą OFCOM

- Procedury te powinny obejmować monitorowanie stosowania kodeksu i okresowe raporty przedkładane OFCOM.
- Należy również określić tryb rozstrzygnięcia sporów (np. w drodze niezależnego arbitrażu), pod warunkiem akceptacji ze strony OFCOM, który w dodatku nie narazi małego producenta na nadmierne koszty.

Na podstawie ustawy Communications Act, a następnie omówionych wyżej wytycznych OFCOM, angielscy nadawcy naziemni ogłosili „kodeksy dobrej

<sup>59</sup> „Guidelines for broadcasters in drafting codes of practice for commissioning programmes from independent suppliers”. [http://www.ofcom.org.uk/codes\\_guidelines/ofcom\\_codes\\_guidance/cop\\_prog\\_ind/indies?a=87101](http://www.ofcom.org.uk/codes_guidelines/ofcom_codes_guidance/cop_prog_ind/indies?a=87101).

Tab. 17. Udział audycji wytworzonych przez producentów niezależnych w 2003 r. w kwartalnym czasie nadawania w programach ogólnokrajowych i satelitarnych polskich nadawców telewizyjnych

Okres emisji	Udział w czasie emisji programów w danym okresie (%)			
	I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał
<b>Telewizja publiczna</b>				
TVP1	20	22	28	23
TVP2	30	31	31	31
TV Polonia	29	30	32	21
<b>Programy koncesjonowane naziemne</b>				
Polsat	29,90	31,80	31,10	23,90
TVN	16,20	16,40	13,90	14,50
TV4	40,43	40,91	41,51	43,33
<b>Programy satelitarne</b>				
Ale kino!	34,62	40,50	46,91	44,50
Canal + Niebieski	5,87	6,19	7,59	6,04
Canal + Żółty	27,51	32,32	39,27	35,28
Canal + Polska	26,54	30,17	37,52	36,16
Mini Max	35,13	35,27	35,63	27,00
Polsat 2	58,00	50,00	53,00	56,00
Polsat Sp.	48,00	46,00	50,00	54,00
Tele 5	47,70	49,50	55,60	36,60
TVN7	6,50	5,30	5,80	6,60
ITV	-	11,93	12,30	11,37

\* dane Departamentu Programowego KRRiT

praktyki” (patrz np. kodeksy BBC<sup>60</sup> Channel 4<sup>61</sup> i ITV Network<sup>62</sup>).

Także w Irlandii, Holandii, Francji i we Włoszech przyjęto rozwiązania w różny sposób określające prawa majątkowe producenta i pozwalające mu obracać własną produkcją w celu uzyskiwania dodatkowych dochodów.

### Sytuacja w Polsce

Polska należy do krajów, które dokonały pasywnej transpozycji art. 5 dyrektywy „O telewizji bez granic”. Udział audycji wytworzonych przez producentów niezależnych w 2003 r. w kwartalnym czasie nadawania w programach ogólnokrajowych i satelitarnych polskich nadawców telewizyjnych przedstawiono w tabeli 17.

Nadawcy naziemni, z wyjątkiem TV4, wykazują znacząco niższy udział produkcji niezależnej w czasie antenowym, od średniej w krajach unijnych.

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

- koncentrację niezależnych producentów w stolicy;
- wykorzystywanie przez niektórych nadawców braku definicji producenta niezależnego do zakładania własnych spółek producenckich, którym następnie zleca na jest „produkcja niezależna”;
- przejmowanie przez nadawców wszystkich praw do produkcji zleconej producentom niezależnym;
- zdominowanie dużej części rynku przez oddziały międzynarodowych firm producenckich;
- wynikający stąd powolny rozwój większości polskich firm producenckich, brak ich konkurencyjności, brak

<sup>60</sup> „Code of Practice. BBC Dealings with Independent Producers for Television Programmes Commissioned by the BBC”. <http://www.BBC.co.uk/commissioning/structure/pitching.shtml>.

<sup>61</sup> „Code of Practice for Commissioning Programmes from Independent Producers”. <http://www.channel4.com/4producers/>.

<sup>62</sup> „ITV Network Limited. Code of Practice for commissioning programmes from independent producers”. [http://www.pact.co.uk/uploads/file\\_bank/1212.doc](http://www.pact.co.uk/uploads/file_bank/1212.doc).

<sup>60</sup> „Code of Practice. BBC Dealings with Independent Producers for Television Programmes Commissioned by the BBC”. <http://www.BBC.co.uk/commissioning/structure/pitching.shtml>.

<sup>61</sup> „Code of Practice for Commissioning Programmes from Independent Producers”. <http://www.channel4.com/4producers/>.

<sup>62</sup> „ITV Network Limited. Code of Practice for commissioning programmes from independent producers”. [http://www.pact.co.uk/uploads/file\\_bank/1212.doc](http://www.pact.co.uk/uploads/file_bank/1212.doc).



zdolności do przyciągania inwestorów zagranicznych;

- ograniczenie możliwości twórczych producentów przez fakt, że nadawcy często posługują się formatami międzynarodowymi, które wykluczają twórczy wkład producenta (i nadawcy) w formułę audycji, np. na poziomie scenariusza czy koncepcji audycji;
- brak przejrzystości w relacjach nadawcy – producenci niezależni oraz rzeczywistych trybów przetargowych i konkursowych, zapewniających konkurencję programową i cenową między producentami o zlecenia nadawców.

#### Proponowane założenia polityki medialnej Państwa

Zapisy art. 15, 15a i 15b ustawy o radiofonii i telewizji wskazują na wyraźne dążenie ustawodawcy, by przepisy wprowadzone do ustawy tytułem dostosowania jej do wymogów unijnych uzupełnić dodatkowymi formami wspierania produkcji rodzimej oraz nasycenia programów utworami polskimi lub związanymi z kulturą polską.

Przepisy odnośnie produkcji niezależnej mogą być kolejnym instrumentem osiągnięcia tych samych celów:

1. W możliwie największym stopniu stymulowania nowej produkcji i to utworów wartościowych, do wielokrotnego wykorzystania, niosących treści ponadczasowe, z odpowiednim udziałem pozycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim;
2. Emitowania pozycji związanych z „kwotą” produkcji niezależnej w czasie wysokiej oglądalności;
3. Zapewnienia rozwoju sektora produkcji niezależnej, w tym drogą zapewnienia właściwych warunków umów między nadawcami i producentami niezależnymi.

Idzie tu więc o pełną realizację zarówno społecznych i kulturalnych, jak i gospodarczych celów przyświecających tej formie regulacji radiofonii i telewizji.

Jak wskazują doświadczenia polskie i europejskie, wymaga to ingerencji ustawodawcy, gdyż w innym przypadku nadawcy mogą, dzięki znacznie silniejszej pozycji negocjacyjnej w relacjach z producentami niezależnymi, określać warunki współpracy w sposób zgodny z własnymi interesami – które nie muszą być zgodne z celami określonymi powyżej.

W tabeli 18 przedstawiono środki, za pomocą których można realizować te cele.

**Tab. 18. Przykłady przepisów służących stymulowaniu niezależnej produkcji telewizyjnej**

Cel	Możliwe metody realizacji celu
1. Stymulowanie nowej produkcji utworów wartościowych, ponadczasowych; odpowiedni udział pozycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podniesienie „kwoty” do 20-25% (ew. tylko dla TV publ.); zróżnicowanie jej w zależności od charakteru nadawcy lub programu;</li> <li>• Zaliczanie do „kwoty” jedynie utworów wytworzonych przez producenta na zlecenie danego nadawcy;</li> <li>• Wymóg wysokiego udziału produkcji nowej w „kwocie”;</li> <li>• Wymogi gatunkowe odnośnie utworów zaliczanych do „kwoty”;</li> <li>• „Kwota” językowa w obrębie „kwoty” niezależnej;</li> <li>• Przepisy odnośnie zaliczania powtórek do „kwoty”;</li> <li>• Wymóg wyrównywania ew. „deficytu” w następnym okresie obliczeniowym;</li> <li>• Przyjęcie definicji utworów pierwotnie wytworzonych w języku polskim i ew. zróżnicowanego zaliczania różnych kategorii takich utworów.</li> </ul>
2. Emitowanie pozycji związanych z „kwotą” produkcji niezależnej w czasie wysokiej oglądalności	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wymogi odnośnie emitowania całej „kwoty” lub jej określonej części w czasie wysokiej oglądalności;</li> <li>• Ew. zastosowanie przelicznika przy zaliczaniu pozycji związanych z „kwotą”.</li> </ul>
3. Zapewnienie rozwoju sektora produkcji niezależnej, w tym właściwych warunków umów między nadawcami i producentami niezależnymi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przyjęcie właściwej definicji producenta i producenta niezależnego;</li> <li>• Rozstrzygnięcie konfliktów o prawa majątkowe do produkcji niezależnej w sposób pozwalający producentom zachować pewne prawa i po pewnym czasie odzyskać wszystkie;</li> <li>• Zobowiązanie nadawców do przyjęcia „kodeksów dobrej praktyki” w relacjach z producentami niezależnymi, tworzących korzystne dla obu stron i przewidywalne warunki współpracy i ochrony interesów obu stron.</li> </ul>

Należy zastrzec, że wybór opisanych tu rozwiązań powinien być dokonywany z uwzględnieniem ciężaru (w tym finansowego), jaki nakładają one na nadawców, jak również zdolności nadawcy do dokumentowania realizacji danego wymogu, zaś KRRiT – do zapewnienia jego przestrzegania i monitorowania działalności programowej nadawcy.

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

## WNIOSEK 6

**Należy wspierać rozwój produkcji niezależnej jako elementu pluralizmu i konkurencji twórczej. Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji powinny – wzorem cytowanych przykładów – zawierać rozwiązania owocujące wykorzystaniem „kwoty” produkcji niezależnej w celu stymulowania nowej, wartościowej produkcji oraz jej emisji w dobrym czasie antenowym. Należy rozstrzygnąć kwestię praw majątkowych do produkcji niezależnej w sposób pozwalający producentom obracać nimi i w ten sposób zdobywać środki na rozwój i współfinansowanie produkcji. Należy dbać o terytorialne zróżnicowanie rozwoju sektora produkcji niezależnej** <sup>63</sup>.

### 5.1.5. Treści w Internecie

#### Tendencje ogólne

W 2000 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję <sup>64</sup> o uruchomieniu wieloletniego programu wspierania produkcji i wykorzystania europejskiej zawartości cyfrowej w sieciach globalnych oraz promowania różnorodności językowej w społeczeństwie informacyjnym. Składają się na to działania wspomagające wykorzystywanie europejskiej zawartości Internetu, szczególnie tworzonej przez sektor publiczny, promocję produkcji w językach krajów unijnych oraz wspieranie eksportu tej treści, wreszcie

wzmacnianie dynamiki rynkowej i działalności przedsiębiorstw w tym zakresie.

Także UNESCO w projekcie rekomendacji, która ma być wkładem tej organizacji w obrady Światowego Szczytu nt. społeczeństwa informacyjnego <sup>65</sup>, zwraca uwagę na konieczność zapewnienia różnorodności kulturalnej i językowej w cyberprzestrzeni oraz „tworzenia w formie cyfrowej treści oświatowych, kulturalnych i naukowych, tak by wszystkie kultury mogły wyrażać się oraz mieć dostęp do cyberprzestrzeni we wszystkich językach”.

Z kolei w 2002 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła uchwałę „O zawartości mediów interaktywnych w Europie” <sup>66</sup>, traktując rozwój produkcji i wykorzystania tej zawartości jako element realizacji znacznie szerszego programu rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz niejako naturalną kontynuację działań związanych z promocją produkcji treści audiowizualnych. Uchwała zwraca się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o rozważenie, czy istnieje potrzeba uruchomienia działań służących wspieraniu tej produkcji.

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

#### Sytuacja w Polsce

Również polskie plany strategiczne dotyczące problematyki społeczeństwa informacyjnego wskazują na znaczenie zapewnienia istnienia polskich treści w Internecie <sup>67</sup>. Znajdują one realizację np. w formie Polskiej Biblioteki Internetowej. Warto także wspomnieć o inicjatywie stworzenia „Narodowej skarbnicy obrazu i dźwięku”

<sup>63</sup> W Wielkiej Brytanii BBC zobowiązała się, że na zlecenia dla producentów spoza Londynu przeznaczy 30% budżetu na produkcję niezależną, Channel 3 (sieć stacji komercyjnych) – 50%, a Channel 4 – 30%.

<sup>64</sup> „Council Decision of 22 December 2000 adopting a multiannual Community programme to stimulate the development and use of European digital content on the global networks and to promote linguistic diversity in the information society” (2001/48/EC). Official Journal of the European Communities L 14/32, 18.1.2001.

<sup>65</sup> Draft Recommendation Concerning the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access To Cyberspace.

<sup>66</sup> „Council Resolution of 19 December 2002 on interactive media content in Europe” (2003/C 13/04). Official Journal of the European Communities C13/8, 18.1.2003.

<sup>67</sup> Patrz „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska”, op. cit.; „Wrota Polski. Wstępna koncepcja projektu”. Warszawa: KBN, 2002.

w zapisie cyfrowym, która mogłaby też być dostępna w Internecie.

#### Proponowane założenia polityki medialnej Państwa

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

#### WNIOSEK 7

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

#### 5.2. Nadawcy

##### Tendencje ogólne

W styczniu 2004 r. w krajach unijnych nadawano ponad 3000 programów telewizyjnych, w tym:

- 38 naziemnych ogólnokrajowych programów telewizji publicznej;
- 2 programy publiczno-prywatne o zasięgu ogólnokrajowym;
- 43 ogólnokrajowe programy komercyjne;
- 21 platform cyfrowych (nie licząc operatorów kablowych i systemów naziemnej telewizji cyfrowej);
- 75 kanałów telewizji publicznej rozpowszechnianych w kablu, na satelicie lub w naziemnej telewizji cyfrowej;
- 702 ogólnokrajowe programy komercyjne, dostępne w kablu, na satelicie lub w naziemnej telewizji cyfrowej;
- 218 programów publicznych lub prywatnych, adresowanych do widowni w innych krajach;
- ok. 1900 programów regionalnych lub lokalnych (wśród nich 62 dostępne są z satelity, przez co mają zasięg ogólnokrajowy lub europejski);

- 162 pasma regionalne lub lokalne, emitowane przez odłączenie się od programu ogólnokrajowego <sup>68</sup>.

Tabela 19 ilustruje specjalizację programów satelitar-nych dostępnych w krajach unijnych.

**Tab. 19. Tematyczne programy satelitarne w UE**

Specjalizacja	Liczba programów
Uniwersalne	261
Dla dzieci	78
Filmowe	143
Muzyczne	75
Informacje, biznes, parlament	88
Sport	92
Telesprzedaż	52
Rozrywka, komputery, gry	74
Kultura, dokument	94
Zdrowie, styl życia, pogoda, podróże	22
Inne	153
<b>RAZEM</b>	<b>1132</b>

##### Sytuacja w Polsce

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

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

#### WNIOSEK 8

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

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

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

<sup>68</sup> „Transfrontier Television in the European Union: Market Impact and Selected Legal Aspects”. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2004.

Proponowane założenia polityki medialnej Państwa**5.2.1. Nadawcy publiczni**

Jak stwierdzono wyżej, celem polityki medialnej Państwa w odniesieniu do nadawców publicznych powinno być m.in. przywrócenie ich sektorowi publicznemu i zapewnienie zdolności do właściwego wykonywania ich zadań m.in. przez odpolitycznienia procesu powoływania władz oraz prowadzenia polityki kadrowej opartej na kryterium kompetencji.

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

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

Rozwiązania wymagają także inne sprawy, jak m.in. pogarszające się wyniki finansowe 17 regionalnych spółek radiofonii publicznej<sup>69</sup>.

**WNIOSEK 9**

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

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

**5.2.1.1. Zakres i dziedziny działalności nadawców publicznych**

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

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

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

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

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

**WNIOSEK 10**

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

**5.2.1.2. Finansowanie nadawców publicznych**

Procentową strukturę udziału poszczególnych pozycji przychodów w skorygowanych przychodach TVP SA w latach 2000-2003 ogółem, przedstawiono w tabeli 20.

<sup>69</sup> Spadkowa tendencja, jeżeli idzie o przychody reklamowe, trwa w tych spółkach już od trzech lat. Por. „17 spadków”, Press, nr 4, 2003.



Tab. 20. Struktura przychodów TVP SA

	2000	2001	2002	2003
przychody z reklamy	58,9%	58,6%	55,9%	53,6
sponsoring	3,4%	3,3%	2,7%	4,5%
wpływy abonamentowe	29,9%	30,7%	31,3%	34,2%
wynik na działalności finansowej	0,9%	1,0%	1,3%	1,1%
pozostałe przychody	6,9%	6,4%	8,8%	6,8%

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

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

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

Niska ściągłość abonamentu szkodzi również radiofonii publicznej.

## WNIOSEK 11

**Sytuacja niskiej ściągłości abonamentu wymaga zasadniczej zmiany. Drogi naprawy tej sytuacji powinny: (1) zapewnić nadawcom publicznym pewne i rosnące finansowanie z abonamentu i w konsekwencji zmniejszyć znaczenie przychodów reklamowych w strukturze pozyskiwanych środków finansowych; (2) stworzyć nadawcom komercyjnym możliwość zwiększenia swego udziału w rynku reklamy.**

### 5.2.1.3. Stanowisko Unii Europejskiej w kwestii finansowania nadawców publicznych

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

Na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Sacchi* z 1974 r., nadawcy publiczni klasyfikowani są w Unii Europejskiej jako „usługi w ogólnym gospodarczym interesie”. Znakomita większość nadawców publicznych w krajach UE korzysta z różnych źródeł finansowania (zarówno ze środków publicznych – subwencje państwowe lub abonament – jak i z reklamy) i tym samym nie jest wyłączona spod przepisów rynku wewnętrznego chroniącego konkurencję (art. 86) oraz zakazujących udzielać pomocy Państwa lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowa-

nie określonych przedsiębiorstw zakłóca konkurencję (art. 87). Do nich zatem odnosi się przepis art. 86 (2) TWE, który stwierdza, że „dla przedsiębiorstw, którym powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym [...], obowiązują postanowienia niniejszego traktatu, w szczególności zasady konkurencji, o ile stosowanie tych postanowień nie utrudnia prawnie lub faktycznie wykonywania szczególnych zadań, jakie zostały im przekazane. Rozwój obrotu handlowego nie powinien być naruszony w wymiarze, który byłby sprzeczny z interesami Wspólnoty”.

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

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

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

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

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

Przyjęcie Protokołu Amsterdamskiego, skądinąd podatnego na przeciwstawne interpretacje, nie zakończyło jednak sporu o miejsce nadawców publicznych na rynku

oraz o zasady ich finansowania. Dlatego Komisja Europejska wydała „Komunikat w sprawie stosowania przepisów w sprawie pomocy państwowej dla radiofonii i telewizji publicznej nadawcom”<sup>70</sup>, który wyjaśnia, jak Komisja interpretuje Protokół i jak w praktyce należy stosować zasady w nim określone<sup>71</sup>.

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

Komunikat wyprowadza te przepisy m.in. z dyrektywy Komisji Europejskiej nowelizującej Dyrektywę 80/723/EWG w sprawie przejrzystości stosunków między Państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi<sup>72</sup>. Dyrektywa ta zobowiązuje Państwa Członkowskie do takiej organizacji przepływów finansowych między państwem a przedsiębiorstwami publicznymi dostarczającymi usługi w ogólnym interesie publicznym, oraz do zapewnienia takiej struktury organizacyjnej i finansowej przedsiębiorstw realizujących zarówno misję publiczną, jak i inną działalność, by osobna księgowość – obejmująca z jednej strony fundusze publiczne i sposób ich wydatkowania, z drugiej zaś strony fundusze z innych źródeł – pozwoliła na pełną przejrzystość sposobu wykorzystania funduszy publicznych, kosztów i przychodów związanych z różnymi typami działalności i sposobów przypisywania kosztów i przychodów do tych typów działalności.

Komunikat stwierdza w pkt. 53, że „Państwo członkowskie może uznać całość programu nadawcy publicz-

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

#### 5.2.1.4. Finansowanie polskich nadawców publicznych

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

Powinna ulec zmianie prawna konstrukcja opłaty abonamentowej, która nie powinna być związana z posiadaniem odbiornika, ale z możliwością odbioru programu radiowego lub telewizyjnego niezależnie od terminalu, który do tego służy (tradycyjny odbiornik, sprzęt przenośny, w samochodzie, komputer, Internet, kabel itp.)<sup>73</sup>.

Wysokość abonamentu powinien określać parlament na okres 3-letni, na wniosek KRRiT, formułowany w konsultacji z nadawcami publicznymi.

<sup>70</sup> Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04). „Official Journal of the European Communities”, C 320, 15.11.2001, p. 5-11.

<sup>71</sup> Komunikat dopuszcza szeroką definicję misji (patrz pkt. 13): „szeroka definicja, powierzająca konkretnemu nadawcy zadania nadawania zrównoważonego i różnicowanego programu zgodnie z określoną misją i przy utrzymaniu pewnego udziału w widowni, może być rozpatrywana jako prawomocna [z punktu widzenia przepisów – K.J.] ...jako zgodna z zadaniem realizowania demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb danego społeczeństwa oraz gwarantowania pluralizmu, w tym pluralizmu kulturowego i językowego” (pkt. 33). Określenie zadań i obowiązków publicznej radiofonii i telewizji musi wiązać się z zaspokajaniem demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa. Zadania służby publicznej mogą być zarówno ilościowe, jak i jakościowe, albo i jedno i drugie (pkt. 44). Określenie misji publicznej może obejmować usługi, które nie są programami w tradycyjnym sensie, jak np. informacyjne usługi internetowe (pkt. 34), o ile służą one realizacji demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa. Komunikat stwierdza, że określenie misji nadawcy publicznego powinno być jasne i precyzyjne (pkt. 37), by umożliwić Komisji stwierdzenie zgodności misji z przepisami unijnymi. Komisja koncentrować się będzie na identyfikowaniu oczywistych błędów (pkt. 36), a nie rozstrzygać, czy nadawca publiczny powinien nadawać taki czy inny typ audycji. Nadawcy publiczni mogą podejmować działania komercyjne, ale nie można ich zaliczyć do misji (pkt. 36) – a tym samym finansować ze środków publicznych.

<sup>72</sup> Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings. „Official Journal of the European Communities” 29.7.2000 L 193/75

<sup>73</sup> Taką konstrukcję prawną przyjęto w Szwajcarii, gdzie odnośne przepisy stwierdzają: „Opłaty za odbiór są opłatami abonamentowymi, należnymi niezależnie od programów szwajcarskich lub zagranicznych, które mogą być lub rzeczywiście są odbierane. Obowiązek uiszczenia opłat nie rodzi się wyłącznie podczas eksploatacji aparatu odbiorczego, lecz z chwilą jego zainstalowania (...) aparat uważa się za zainstalowany, gdy można go włączyć, wykonując kilka prostych czynności (np. podłączenie do zasilania elektrycznego lub podłączenie anteny). Gospodarstwa domowe lub przedsiębiorstwa, które posiadają wyłącznie przenośne odbiorniki (np. radia samochodowe) również są zobowiązane do opłaty. Obowiązek zgłoszenia pozwala zapoczątkować obowiązek uiszczenia opłaty. Jego początek i koniec są dokładnie określone. Zgłoszenie należy wnieść do organu przyjmującego opłaty, zanim nastąpi fakt określający obowiązek płacenia. Każda zmiana sytuacji również powinna być zgłoszona, w szczególności jeśli nie ma już używanych lub zainstalowanych aparatów. To zgłoszenie jest decydujące dla wygaśnięcia obowiązku płacenia, jako że obowiązek ten wygasa dopiero z końcem miesiąca następującego po powiadomieniu organu przyjmującego opłaty o nowej sytuacji”.

Abonament pobierany będzie przez urzędy skarbowe i przekazywany w całości na wydzielone konto regulatora rynku, który będzie przekazywał wszystkie uzyskane w ten sposób środki nadawcom publicznym w ustalonych transzach optymalizujących obciążenia podatkowe.

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

Państwo zagwarantuje też otrzymywanie przez nadawcę publicznego finansowania z opłat abonamentowych w pełnej wysokości wynikającej z ogólnej liczby abonentów<sup>74</sup>.

Nadawcy publiczni będą mogli emitować reklamę, jednak ograniczenia (czasowe lub inne) w tym zakresie<sup>75</sup> zapewnią, że środki otrzymane z tego tytułu będą jedynie uzupełnieniem przychodów z abonamentu. Ograniczenia te zostaną określone w ustawie, przy zachowaniu odpowiedniego *vacatio legis*, pozwalającego nadawcom publicznym dostosować strukturę kosztów do przewidywanego poziomu przychodów.

Podstawowym wyzwaniem mechanizmu finansowania nadawców publicznych jest tworzenie warunków dla racjonalizacji kosztów i przebudowy struktury źródeł ich przychodów, w takim kierunku, aby nie tworzyły one nacisku na komercjalizację programową. Cel ten może być osiągnięty jedynie poprzez kompleks działań, z jednej strony restrukturyzacyjnych w zakresie kosztów i zatrudnienia, z drugiej przez odblokowanie możliwości prowadzenia innej działalności komercyjnej, np. wydawniczej, usługowej, płatnej telewizji, koncertowej, nagraniowej, obrotu prawami, merchandisingu i innej. W tym celu nadawcy publiczni powinni mieć możliwość zawiązywania samodzielnych przedsięwzięć komercyjnych, z których korzyści powinny wspierać podstawową działalność programową.

Racjonalizacja kosztów wymaga podjęcia szeregu różnych działań. Przede wszystkim PR SA i TVP SA powinny zostać uwolnione od jakichkolwiek kosztów związanych z działalnością programową nie przeznaczoną dla odbiorcy krajowego. Działalność programów Radio Polonia i TVP Polonia powinna być w całości finansowana ze źródeł budżetowych.

Konieczne jest także osiągnięcie konsensu społecznego co do definicji zadań mediów publicznych i ich roli w całości systemu radiofonii telewizji w Polsce – w sposób jednocześnie pozwalający utrzymać znaczący udział w audytorium (jednak bez finansowego przymusu wynikającego, jak w przypadku TVP SA z zależności od fi-

ansowania z reklamy) i nie zagrażający ich marginalizowaniu. W innym przypadku rzeczywiste ograniczenie kosztów będzie niezwykle utrudnione.

System ekonomiczny i finansowy nadawców publicznych powinien zostać zreformowany tak, by tworzył bodźce dla racjonalizacji kosztów – rynek wewnętrzny, kontrakty menedżerskie dla kadry kierowniczej uzależniające wynagrodzenie od realizacji tego celu, zmiana systemu wynagrodzeń premiująca obniżkę kosztów bez szkody dla wykonywanych zadań itp.

Oczywistym zadaniem jest dalsza redukcja zatrudnienia w radiofonii i telewizji publicznej.

Potrzebne są także rozstrzygnięcia strukturalne. Jednym z nich jest propozycja utworzenia holdingu radia regionalnego (HRR), mająca obniżyć koszty funkcjonowania spółek publicznej radiofonii regionalnej (patrz poniżej). Rozstrzygnięcia wymaga też rola i zadania oddziałów terenowych TVP SA. Jeżeli nie będzie możliwe uzyskanie dodatkowego finansowania dla nich (patrz poniżej), należy kontynuować zaawansowany już proces odchodzenia od pierwotnych, całkowicie nierealistycznych niemożliwych do sfinansowania koncepcji zadań tych oddziałów jako samodzielnych programowo telewizji regionalnych. Spowodowały one wielkie inwestycje w oddziały oraz zatrudnienie liczego personelu, co stanowi dla TVP SA poważne obciążenie finansowe niewspółmierne do wkładu oddziałów w produkcję programową TVP SA. Może się okazać niezbędne określenie oddziałów terenowych wyłącznie jako struktur odpowiedzialnych za wypełnienie ich pasm własnych informacją i publicystyką, bez podejmowania innej produkcji, przy poważnym zmniejszeniu zatrudnienia i kosztów wynikających z utrzymywania znacznego majątku i bazy produkcyjnej.

W skrajnej sytuacji, której należy oczywiście unikac, niezbędne może się okazać ograniczenie zakresu działania PR SA lub TVP SA przez rezygnację z jakiegokolwiek formy działalności programowej, np. z któregoś z programów ogólnokrajowych.

W celu natomiast zmiany struktury przychodów i wzmocnienia zdolności mediów publicznych do wypełniania przypisanych im powinności można rozważyć wprowadzenie np. od roku 2006 funduszu pochodzącego z akcyzy od reklam nadawanych w radiu i telewizji.

W szczególności proponuje się ograniczenie możliwości reklam w programach regionalnych radia i TVP3 do poziomu 7%. Proponowane ograniczenie może mieć charakter celu średniookresowego, więc może być wprowadzane stopniowo np. w czasie 3 lat według zasady – im większe ograniczenie, tym wyższy podatek, np. z po-

<sup>74</sup> Jak stwierdzono wyżej, w Estonii nie wprowadzono opłat abonamentowych i zrezygnowano z emisji reklam w mediach publicznych, finansowanie tych mediów powierzając skarbowi państwa. Także na Węgrzech w czerwcu 2002 r. „zawieszono” (de facto zniesiono) opłaty abonamentowe, przez co dotacje budżetowe stały się głównym źródłem finansowania nadawców publicznych. Również w Bułgarii rozważa się wprowadzenie zasady, że budżet wyrównuje deficyt nadawców publicznych.

<sup>75</sup> Całkowite lub częściowe ograniczenia w emisji reklamy w programach nadawców publicznych obowiązują w następujących krajach europejskich: Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja, Belgia, Dania, Finlandia, Niemcy, Austria, Portugalia, Irlandia, Włochy, Holandia, Szwajcaria, Francja, Grecja, Islandia, Hiszpania. Por. „Synopsis of replies to the enquiry on the specific limits on advertising and sponsorship on publicly-funded channels (including new services)”. European Broadcasting Union, grudzień 2000 r.



ziomu początkowego 3% wartości netto do poziomu nie więcej niż 5%.

Ograniczenia reklamowe w mniejszym stopniu powinny dotyczyć nadawców ogólnokrajowych programów publicznego radia niż ogólnokrajowych TVP. W warunkach liberalizacji kapitałowej związanej z przystąpieniem do Unii Europejskiej i możliwym nasileniem się konkurencji na poziomie krajowym, nadmierne ograniczanie możliwości osiągania przychodów może prowadzić do marginalizacji nadawców publicznych.

Środki funduszu pochodzący ze specyficznego, liniowego podatku (akcyzowego) od reklam w radio i telewizji (prywatnej i publicznej) i mogłyby być przeznaczane na podstawie precyzyjnie opisanych procedur administracyjnych i alokacyjnych na finansowanie mediów publicznych, społecznych i lokalnych. Środki funduszu kompensacyjnego dzielone byłyby w proporcji 80% media publiczne (z przeznaczeniem dla TVP3 i regionalnych rozgłośni radia publicznego), 20% prywatne media lokalne i społeczne. Media lokalne i społeczne występowałyby o granty z konkretnym opisem zadań programowych, które zamierzają zrealizować. Media publiczne dodatkowe środki przeznaczałyby na wykonywanie części zadań wynikających z licencji programowych i środki te podlegałyby wymogom odrębnej księgowości. Proponowane rozwiązanie spełnia oczekiwania związane z równoważeniem rynków:

- sprzyjałoby wykorzystaniu istniejącego potencjału oddziałów terenowych TVP oraz publicznego radia regionalnego;
- sprzyjałoby rozwojowi mediów lokalnych i społecznych ograniczając zarazem nadmierną centralizację mediów elektronicznych w Polsce;
- sprzyjałoby rozwojowi konkurencji intermedialnej, w szczególności między prasą a mediami elektronicznymi na rynkach lokalnych;
- mimo marginalnej roli przychodów reklamowych w finansowaniu publicznych mediów regionalnych pozwoliłyby one jednak na utrzymanie zainteresowania związku z rynkiem i podejmowanie starań przez te media o dobrą pozycję wśród widzów i słuchaczy.

Proponowane rozwiązanie sprzyjające wykorzystaniu potencjału mediów regionalnych pozwala na przenoszenie części budżetów do anten ogólnokrajowych. Wraz ze zwiększeniem ściągłości abonamentu, restrukturyzacją finansową i zatrudnieniową oraz stworzeniem możliwości komercyjnych działań tworzy warunki dla harmonijnego rozwoju całości sektora mediów elektronicznych na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym, lokalnym oraz w podziale na media publiczne i komercyjne.

Projektując ewentualny podatek od reklam (o charakterze akcyzy), należy opracować prognozę przychodów reklamowych w wartościach netto. Znaczące różnice przychodów brutto (cennikowych) i netto (rzeczywistych) dochodzące do kilkudziesięciu procent, sprawiają, że prognozowanie w oparciu o niepewne dane grozi poważnym zakłóceniem w osiąganiu założonych celów związanych z rozwojem mediów publicznych, społecznych i lokalnych.

Wysokość podatku nie może być nadmierna, bowiem wówczas powstaną zachęty do unikania jego płacenia, np. poprzez przeniesienie działalności reklamowej do innego kraju Unii. Podatek powinien być wprowadzany stopniowo według z góry ustalonych zasad na wiele lat, a jego wysokość powinna być związana ze skalą ograniczeń reklamowych dla nadawcy publicznego. Im większe ograniczenia tym wyższa wysokość podatku.

Przy najprostszej liniowej konstrukcji podatku od reklam wpływy z tego podatku mogłyby zapewnić przychody przedstawione w tabeli 21 i 22.

**Tab. 21. Prognoza przychodów podatku od reklam w telewizji w latach 2006-2010**

Lata	2006	2007	2008	2009	2010
Stawka	3%	4%	5%	5%	5%
Kwota (w mln PLN)	85	119	156	164	172
Kwota (w mln €)	19.4	27.1	35.5	37.4	39.2

\* 1 PLN = 4.39 € (2003)

**Tab. 22. Prognoza przychodów podatku od reklam w radiu w latach 2006-2010**

Lata	2006	2007	2008	2009	2010
Stawka	3%	4%	5%	5%	5%
Kwota (w mln PLN)	13	18	24	25	26
Kwota (w mln €)	2.65	4.1	5.4	5.7	5.9

\* 1 PLN = 4.39 € (2003)

Przychody podatkowe powinny stanowić uzupełniające źródło finansowania wydatków wiążących się z osiąganiem celów publicznych w dziedzinie radiofonii i telewizji w stosunku do nadawców publicznych, społecznych i lokalnych.

Wprowadzony z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym podatek od reklam w radio służyłby zgromadzeniu środków wspierających z jednej strony strukturalną reformę regionalnego radia publicznego (przygotowanie do wejścia w holding, oddłużenie i inne cele) poprzez konsolidację funkcji administracyjnych, marketingowych, inwestycyjnych i zarządczych w holdingu radia regionalnego (HRR). Z drugiej strony pewna część środków (20%) mogłaby zostać użyta na granty dla radia społecznego i lokalnego. Tego rodzaju realokacja zasobów sprzyjałaby realizacji celów społecznych i aktywizacji ośrodków lokalnych.

Granty dla nadawców społecznych i lokalnych przyznawane byłyby przez regulatora rynku na zasadach analogicznych jak środki pozaabonamentowe według przejrzystych procedur (patrz uwagi dotyczące regulatora).

Ustawa zawierać będzie wymóg, by nadawcy publiczni prowadzili odrębną księgowość pozyskiwania i wydatkowania środków publicznych i komercyjnych, realizowali



„fair trading policy” (zakaz dofinansowywania ze środków publicznych działalności gospodarczej), co zapobiegnie zakłócaniu konkurencji na rynku reklamy i rynku obrotu prawami do programu.

Nadanie polskim nadawcom publicznym formy holdingów służyć będzie zapewnieniu przejrzystości ich gospodarki finansowej. Przepisy unijne bezpośrednio tego nie wymagają, ale, jak stwierdzono powyżej, rozwiązanie to ma w warunkach polskich służyć także innym celom. W kwestiach finansowych zaś służyć będzie strukturalnemu oddzieleniu – w ramach jednego holdingu – jednostek programowych, pełniących misję publiczną, od jednostek o zadaniach rynkowych lub wprost komercyjnych<sup>76</sup>. Pozwoli to zapewnić zgodną z wymogami unijnymi odrębną księgowość funduszy publicznych i komercyjnych oraz uniknąć subsydiowania działalności komercyjnej z funduszy publicznych.

Jak stwierdzono wyżej, coraz więcej krajów europejskich wprowadza dodatkowo rozwiązania obejmujące szczegółowe określenie przez organa państwa, we współpracy z nadawcami publicznymi, zadań tych ostatnich w zakresie programu i gospodarki finansowej na okres kilku lat i następnie szczegółowy nadzór organów państwa nad realizacją tak zawartego „kontraktu”<sup>77</sup>. „Kontrakt” gwarantuje nadawcy publicznemu sfinansowanie całości jego wydatków w granicach określonych zatwierdzonymi planami wieloletnimi.

Należy zatem wprowadzić zasadę, że polscy nadawcy publiczni przedstawiają Krajowej Radzie zatwierdzone przez rady nadzorcze 3-5-letnie plany programowe, finansowe i inwestycyjne. Krajowa Rada oceniać je będzie przede wszystkim z punktu widzenia ich zgodności z definicją roli i zadań nadawcy publicznego oraz możliwości ich sfinansowania przy przewidywanym poziomie przychodów danego nadawcy. Zatwierdzenie takiego planu przez KRRiT oznacza udzielenie gwarancji finansowania kosztów związanych z jego realizacją.

## WNIOSEK 12

1. **W ramach określonych polityką UE Państwo Polskie dysponuje swobodą określania źródeł i poziomu finansowania nadawców publicznych.**
2. **Należy podnieść ściągalność abonamentu poprzez uszczelnienie jego poboru (pobór przez izby skarbowe lub wyspecjalizowaną firmę wyłonioną na drodze przetargu). W przypadku zwolnienia z obowiązku płacenia abonamentu ustawodawca powinien zagwarantować nadawcom publicznym, że otrzymają pełne finansowanie należne z tego tytułu.**

3. **Należy wprowadzić do ustawy obowiązek nadawców publicznych prowadzenia odrębnej księgowości wydatkowania środków publicznych i innych oraz ustawowo zwalczać nieuczciwą konkurencję wynikającą z wykorzystania publicznych środków do dumpingu cenowego.**
4. **Należy stopniowo, z zachowaniem właściwego *vacatio legis*, zredukować limit czasu antenowego przeznaczanego na reklamę w programach nadawców publicznych.**
5. **Należy wprowadzić fundusz dla nadawców publicznych (regionalnych), społecznych, społecznych lokalnych finansowany z podatku (akcyzy) od reklamy radiowej i telewizyjnej.**
6. **W celu zapewnienia nadawcom publicznym perspektywy stabilizacji i możliwości wieloletniego planowania należy wprowadzić system zatwierdzania przez Krajową Radę 3-5-letnich planów programowych, finansowych i inwestycyjnych, z gwarancją finansowania zatwierdzonego planu.**

### 5.2.1.5. Forma prawna i struktura organizacyjna nadawców publicznych

Obecną formę prawną nadawców publicznych jako spółek akcyjnych uznaje się w debacie publicznej za jedną z przyczyn komercjalizacji Telewizji Polskiej SA. W istocie forma prawna spółki akcyjnej nie jest samą przyczyną tego procesu. Ze statusu spółki prawa handlowego nie wynika obowiązek osiągania zysku. Spółka może mieć zadanie osiągania celów niekomercyjnych. Dlatego nie proponuje się tutaj zmiany formy prawnej nadawców publicznych.

**Proponuje się w pierwszej kolejności stworzenie holdingu radia regionalnego (HRR) (Polskie Radio Regionalne) łączącego ze sobą dzisiejsze radiowe spółki regionalne.** Rozwiązanie to kreuje nowy silny podmiot o wspólnym pionie marketingowym, finansowym, skoordynowanej polityce inwestycyjnej i strategii innowacyjnej (np. odnośnie wprowadzania emisji cyfrowej w standardzie DAB). Jeden holding Radia Regionalnego, respektujący autonomię programową ośrodków lokalnych, zasilany środkami abonamentowymi, środkami proponowanego funduszu oraz w niewielkim stopniu dochodami z reklam na rynkach lokalnych, powinien być na rynku krajowym bardziej konkurencyjny niż 17 rozdrobnionych spółek lokalnych. Rozwiązanie takie przyniosłoby też korzyści w postaci oszczędności kilkuset etatów (rady nadzorcze, zarządy, służby finansowe, marketingowe istniejące obecnie w każdej ze spółek regionalnych). Silniejszy holding regionalny byłby też bar-

<sup>76</sup> Takie rozwiązanie przyjęto z dobrym skutkiem np. we francuskiej telewizji publicznej France Télévision.

<sup>77</sup> We Francji rolę taką pełnią „contrats d’objectifs et de moyens” – dokumenty wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w 2000 r. Można je określić jako połączenie planów strategicznych i biznesplanów poszczególnych nadawców publicznych. Jest to „porozumienie” między rządem i nadawcą publicznym (ustawa przewiduje, że ma być zawierane na 3-5 lat), określające zadania (korporacyjne, inwestycyjne, rozwojowe, technologiczne oraz programowe, określone w „cahier des charges”), jakie ma realizować nadawca publiczny oraz zawierające gwarancję ze strony państwa, że nadawca otrzyma środki w uzgodnionej wysokości na realizację tych zadań.

dziej niezależny od polityków lokalnych i mniej podatny na naciski polityczne.

Jeżeli struktura holdingu dla radia publicznego (HRR) sprawdziłaby się zarówno pod względem ekonomicznym (mniejsze koszty stałe przypadające na godzinę emisji, efekt synergii, wspólna strategia marketingowa, innowacyjna, finansowa – w tym wydzielenie produkcji finansowanej ze środków publicznych – abonamentowych), jak i programowym (pluralizm, zainteresowanie problematyką regionalną i lokalną, wspólne działania na rzecz realizacji licencji programowej), w horyzoncie paru lat jej doświadczenia mogłyby zostać przeniesione na telewizję regionalną, co oznaczałoby wyłączenie TVP3 z proponowanego przez nas holdingu telewizyjnego i utworzenie osobnego podmiotu – holdingu Telewizji Regionalnej (HTR). Rozważenie takiej decyzji nastąpić mogłoby dopiero w parę lat po zebraniu doświadczeń związanych z holdingiem radia publicznego i dokładnej analizie ekonomicznej takiego przedsięwzięcia przez renomowaną firmę konsultingową.

Wzmocnienie roli lokalnych mediów publicznych pod kątem silniejszej reprezentacji problematyki regionalnej i większego pluralizmu wymagałoby także zwrócenia na te kwestie większej uwagi w następujących fragmentach przygotowywanego ustawodawstwa:

- w części określającej misję mediów publicznych: wyeksponowanie konieczności odzwierciedlenia w tych mediach problematyki lokalnej i regionalnej, uważanej jako istotnej dla tożsamości, w tym dla naszej tożsamości europejskiej, i stanowiącą jeden z elementów różnorodności i pluralizmu w mediach;
- w części dotyczącej tworzenia licencji programowych: wbudowania mechanizmu gwarantującego pojawianie się zadań dotyczących informacji lokalnej i regionalnej w kontraktach programowych na realizację misji ze środków publicznych (abonamentowych);
- w części dotyczącej struktury nowego regulatora: w regulacji zawartości wymagana byłaby ustawowa dbałość o obecność treści lokalnych i regionalnych, poprzez np. wprowadzenie podkomisji zajmującej się tą problematyką w Radzie Programowej (doradczej) przy regulatorze.

Stworzenie holdingu czy holdingów musi być procesem rozłożonym w czasie. Wynika to zarówno z przesłanek ekonomicznych (kwestia wypracowania strategii rozwojowej i biznes planu dla holdingu przed jego powołaniem i dopasowanie rozwiązań prawno-organizacyjnych do tej koncepcji strategicznej), jak i formalnoprawnych. Gdyby holding miał również zrealizować korzyści podatkowe wynikające z lepszego i bardziej elastycznego planowania finansowego możliwego w strukturze holdingowej, trzeba by zapewnić jeszcze przed jego powstaniem wyklarowanie sytuacji finansowej podmiotów wcho-

dzących w skład holdingu – nie mogą one być zadłużone, mieć zaległości podatkowych, muszą spełniać wymogi dotyczące wysokości kapitału przypadającego średnio na każdego uczestnika grupy, kapitał akcyjny musi być w całości opłacony, wkłady niepieniężne wniesione, a przysły dochód grupy nie powinien być mniejszy niż 8% przychodów, występuje tu również konieczność konsolidacji sprawozdań finansowych.

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

W ramach holdingu występować będą następujące typy podmiotów zależnych:

1. Podmioty programowe;
2. Podmioty produkcyjne (studia, technika itp.);
3. Podmioty pomocnicze (przedsiębiorstwa powoływane w celu realizacji zadań gospodarczych, administracyjnych i innych);
4. Inne podmioty utworzone przez holding.

Holding nie ma prawa sprzedaży, likwidacji bądź prywatyzacji podmiotów programowych (nie licząc programów koncesjonowanych) bez zgody przedstawiciela Skarbu Państwa udzielonej w czasie walnego zgromadzenia oraz regulatora.

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

Holding ma następujące organa:

1. Walne zgromadzenie (Minister Skarbu Państwa);
2. Rada Nadzorcza – 5 członków, w tym 4 powołanych przez regulatora i 1 powołany przez Ministra Skarbu;
3. Zarząd, powoływany przez radę nadzorczą w drodze konkursu.

Spółki zależne składają sprawozdania z działalności do Zarządu Holdingu.

Regulator przyjmie, opublikuje oraz będzie realizowała zasady i procedurę powoływania rad nadzorczych w taki sposób, by sam tryb był przejrzysty i otwarty, zaś skład rad nadzorczych spełniał wymogi pluralizmu i reprezentatywności społecznej<sup>78</sup>.

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

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

<sup>78</sup> Rekomendacja nr R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie gwarantowania niezależności nadawców publicznych stwierdza, że ciała nadzorcze tych nadawców powinny być „powoływane w sposób otwarty i pluralistyczny”, a ich członkowie powinni „wspólnie reprezentować interesy społeczeństwa jako całości”.

**WNIOSEK 13**

Dla zapewnienia przejrzystości finansowej oraz zwiększenia ekonomicznej efektywności funkcjonowania proponuje się:

1. przekształcenie rozgłośni regionalnego radia publicznego w holding radia regionalnego (HRR);
2. rozważenie w pewnej perspektywie przekształcenia publicznego radia i telewizji w Polskie Radio Holding SA i Telewizja Polska Holding SA.

**5.2.1.4. Kompetencje zarządu i rady nadzorczej**

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

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

**WNIOSEK 14**

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

**5.2.2. Nadawcy komercyjni**

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

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

**5.2.3. Nadawcy społeczni**

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

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

**5.3. Ochrona konkurencji w mediach elektronicznych**Tendencje ogólne

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

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

Inaczej rzecz ujmując, wyróżnia się:

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

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

Art. 11 „Karty praw podstawowych” UE<sup>79</sup>, przyjętej w 2000 r., nakazuje chronić swobodę i pluralizm mediów. Przyjęta w 2002 r. uchwała Parlamentu Europejskiego<sup>80</sup> wzywa państwa członkowskie do ochrony plu-

<sup>79</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union. (2000/C 364/01). Official Journal of the European Communities C 364/1, 18.12.2000.

<sup>80</sup> European Parliament resolution on media concentration, P5\_TA-PROV(2002)0554.



ralizmu mediów, Komisję Europejską zaś do zakończenia prac studialnych nad ewentualnymi rozwiązaniami prawnymi, chroniącymi wolność i pluralizm mediów oraz do przedstawienia stosownej propozycji Konwentowi Europejskiemu.

Rada Europy w licznych dokumentach podkreśla znaczenie pluralizmu mediów. W 1999 r. Komitet Ministrów RE przyjął Rekomendację w sprawie działań na rzecz pluralizmu mediów<sup>81</sup>, która wylicza typy działań, jakie można podjąć dla realizacji tego celu, i wzywa państwa członkowskie, aby „rozważyły” podjęcie takich kroków i wprowadzenie takich przepisów.

W sumie więc obie organizacje europejskie nie przyjęły instrumentów prawa międzynarodowego, które wprost tworzyłyby obowiązek państw członkowskich do podjęcia konkretnych działań na rzecz realizacji tego celu, ani też nie określiły precyzyjnie, w prawie obowiązujący sposób, co rozumieją przez „pluralizm mediów”, czy też kryteriów oceny, czy dany rynek medialny jest pluralistyczny, czy też nie<sup>82</sup>.

Unia Europejska stawia sobie za cel ochronę konkurencji na rynku, także na rynku mediów, i dysponuje kompetencjami zakazywania fuzji lub przejęć, które zakłócają

konkurencję, także w dziedzinie mediów i nowych technologii<sup>83</sup>. Również nowy pakiet dyrektyw o komunikacji elektronicznej (patrz poniżej) zawiera przepisy nakazujące regulować działalność przedsiębiorstw dysponujących „znaczącą siłą rynkową”, które mają pewne odniesienie do radiofonii i telewizji<sup>84</sup>.

Natomiast dyskusje na temat działań na szczeblu europejskim na rzecz gwarantowania pluralizmu mediów<sup>85</sup> nie dały efektów. Mimo wieloletnich prób opracowania projektu dyrektywy<sup>86</sup>, która w pierwszej wersji miałyby wprowadzić ograniczenia koncentracji mediów na szczeblu europejskim, w drugiej zaś jedynie ujedynolnić przepisy w krajach członkowskich w tej materii, dyrektywa taka nie została przedstawiona pod dyskusję<sup>87</sup>.

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

W różnych państwach obowiązuje szeroki zakres przepisów ograniczających różne typy koncentracji mediów<sup>88</sup>. Jest też wiele państw, które nie wprowadziły ta-

<sup>81</sup> Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999, at the 656<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>82</sup> Natomiast analiza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przeprowadzona w raporcie „Media diversity in Europe” (Report prepared by the Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions) o różnorodności mediów w Europie wskazuje, że z art. 10 Konwencji można wywiesić obowiązek troski o pluralizm mediów i że Trybunał w wielu orzeczeniach to uczynił. Nie wynika jednak z tego konkretny obowiązek prawny dla Państw-Stron Konwencji do podjęcia określonych działań dla realizacji tego celu.

<sup>83</sup> Por. np. Miguel Mendes Pereira, „The ICT and Media Sectors within the EU Policy Framework” Vertical and horizontal integration in the media sector and EU competition law. European Commission, Competition DG. Information, communication and multimedia, Brussels, 7 April 2003; Alison Harcourt „Europeanisation as Convergence: the regulation of media markets in the European Union” (w:) K. Featherstone and C. Radaelli (red. red.) The Politics of Europeanisation. Oxford: Oxford University Press. 2002.

<sup>84</sup> „Commission Recommendation of 11/02/2003 on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services”. Commission of the European Communities Brussels, 11/02/2003 C(2003)497; „Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03) Official Journal of the European Communities C 165/6, 11.7.2002; „Market Definitions for Regulatory Obligations in Communications Markets, A Study for the European Commission. Executive Summary”. Brussels: Squire, Sanders & Dempsey L.L.P., May 2002.

<sup>85</sup> Por. „Pluralism and Media Concentration in the Internal Market” (COM (92) 480). Brussels: European Commission, 1992.

<sup>86</sup> Por. A.J. Harcourt, „EU media ownership regulation: conflict over the definition of alternatives”. Journal of Common Market Studies, September 1998.

<sup>87</sup> Można jednak wskazać na poważne różnice poglądów w tej sprawie także wewnątrz samej Unii Europejskiej. Parlament Europejski jest tradycyjnie zwolennikiem działań na rzecz pluralizmu mediów i ograniczania ich koncentracji; Dyrekcja Generalna ds. Oświaty i Kultury przez długi czas opowiadała się za harmonizacją przepisów unijnych w sprawie ograniczania koncentracji mediów, natomiast Dyrekcja Generalna odpowiedzialna za telekomunikację i społeczeństwo informacyjne zajmowała stanowisko liberalizacyjne (wspierane np. przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, niektóre inne dyrekcje generalne, Światową Organizację Handlu, OECD, Niemcy, Wielką Brytanię, korporacje medialne itp.) oraz za ingerencją w rynek mediów wyłącznie na podstawie przepisów prawa konkurencji. Por. Alison Harcourt, „Media ownership policy: the limits of technocratic regulation” (w:) C. Radaelli (red.) Technocracy in the European Union. London: Addison Wesley Longman, 1999.

<sup>88</sup> Por. „Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level”. Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2001; „Comparative Table of National Legislation of Relevance in the Area of Media Concentration”. Committee of Experts on Media Concentration and Pluralism, MM-CN (96) 4 Rev. Strasbourg: Council of Europe, 1996. Według stanu na 2001 r., na 17 krajów objętych analizą ograniczenia we własności stacji telewizyjnych obowiązywały w USA, Australii, Niemczech, Francji, Włoszech, Grecji, Austrii, Belgii i Danii. Ograniczenia własności stacji radiowych obowiązywały w USA, Australii, Francji, Włoszech, Holandii, Portugalii, Austrii, Luksemburgu, Belgii i Danii. Ograniczenia we własności prasy – w Francji i Włoszech. Ograniczenia koncentracji między medialnej – w USA, Australii, Niemczech, Francji, Włoszech, Grecji, Holandii, Irlandii, Austrii, Belgii. Ograniczenia zagranicznej własności mediów obowiązywały w USA, Australii, Francji, Włoszech, Grecji, Austrii. Por. „Consultation on Media Ownership Rules”. Londyn: Department for Culture, Media and Sport, Department of Trade and Industry, 2001.



kich przepisów, lub wprowadziły je w ograniczonym zakresie. Istnieją też ograniczenia w koncentracji własności mediów masowych i telekomunikacji <sup>89</sup>.

W ostatnich latach zmiany w przepisach dotyczących ograniczania koncentracji mediów oraz ochrony ich pluralizmu polegały głównie na liberalizacji przepisów, redukowaniu ograniczeń i dopuszczaniu w większym stopniu mechanizmów rynkowych <sup>90</sup>. Złożyły się na to m.in. następujące przyczyny:

- uznanie roli mediów i nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce i w promowaniu wzrostu oraz postępu technologicznego, co wymaga liberalizacji rynków nawet częściowo kosztem kulturotwórczej roli mediów i rezygnacji z niektórych celów polityki publicznej realizowanych poprzez media;
- globalizacja mediów i rozwój nowych technologii poważnie ograniczające efektywność przepisów stworzonych w okresie, gdy rynki medialne były rynkami narodowymi, na których działały tradycyjne media masowe, i powodujące zwłaszcza trudności w zakresie jurysdykcji;
- osiągnięty już stopień międzynarodowej koncentracji mediów (vide opisany wyżej przypadek Bertelsmanna), sprawiający, że ograniczanie koncentracji mediów na rynku krajowym osłabiałoby przedsiębiorstwa w konkurencji międzynarodowej, zaostrzającej się m.in. za sprawą dalszej liberalizacji przepisów w dziedzinie koncentracji mediów w Stanach Zjednoczonych <sup>91</sup>;
- poważne trudności z określeniem kryteriów ograniczania koncentracji mediów;
- przekonanie, że rozwój mediów (w tym Internetu i innych nowych technologii) w poważnym stopniu ogranicza lub wręcz uniemożliwia monopolizację źródeł informacji i zawartości komunikowania masowego.

Każdemu z tych argumentów przeciwstawiane są z kolei inne argumenty, podnoszące np. zagrożenia

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

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

#### Sytuacja w Polsce

W Polsce procesy rynkowe także uruchomiły wszystkie wymienione wyżej formy koncentracji w środkach masowego przekazu <sup>92</sup> – zarówno w wyniku działania przedsiębiorstw miejscowych, jak i zagranicznych <sup>93</sup>.

Z jednej strony polscy i zagraniczni komentatorzy ostrzegają przez „latynoamerykanizację” polskiego rynku medialnego <sup>94</sup>.

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

<sup>89</sup> Por. „Cross-ownership and Convergence. Policy Issues”. Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, Directorate for Science Technology and Industry, DSTI/ICCP/TISP(98)3FINAL. Paris, OECD, 1998.

<sup>90</sup> Tam jednak, gdzie proces ten idzie za daleko, widać tendencje przeciwnie. Projekt daleko posuniętej liberalizacji własności mediów w brytyjskim Communications Act został ograniczony przez poprawki wniesione w Izbie Lordów, wymagające by rząd brytyjski musiał uwzględnić wymóg zachowania pluralizmu rynku, gdy dopuszcza do sprzedaży np. stacji telewizyjnych nabywcom zagranicznym. Również w Stanach Zjednoczonych liberalizacyjne przepisy wprowadzone przez Federal Communications Commission, dopuszczające m.in., by jeden nadawca telewizyjny mógł opanować 45% rynku, zostały zmienione przez Izbę Reprezentantów, obniżające ten próg do 35%.

<sup>91</sup> Por. dokument amerykańskiej Federal Communications Commission z lipca 2003 r. („2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996”), w którym dokonano daleko idącej liberalizacji przepisów ograniczającej koncentrację mediów elektronicznych i prasy, co zaowocuje dalszą koncentracją własności.

<sup>92</sup> Por. „Procesy własnościowe i koncentracja w środkach masowego przekazu”. Warszawa: Zespół ds. Badania Procesów Własnościowych i Koncentracji Kapitału w Środkach Masowego Przekazu, 1999.

<sup>93</sup> Por. m.in. Ryszard Filas, „Kapitał zagraniczny w polskich mediach audiowizualnych”, Zeszyty Prasoznawcze, nr 3-4, 2000; Katarzyna Cira, „Zagraniczne koncerny prasowe na polskim rynku dzienników regionalnych”, Zeszyty Prasoznawcze, nr 1-2, 2000.

<sup>94</sup> Komentując sytuację w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w efekcie działania zagranicznych koncernów medialnych, autorzy opracowania Europejskiej Federacji Dziennikarzy na ten temat piszą: „rosnąca dominacja mediów przez zagraniczne grupy medialne wynika z procesu kolonizacji rynków od 1989 r.(...) Dawny monopol państwowy w mediach, zwłaszcza w prasie, został zastąpiony przez monopole komercyjne” (por. Eastern Empires. Foreign Ownership in Central And Eastern European Media: Ownership, Policy Issues and Strategies. Brussels, European Federation of Journalists, June 2003).

skich mediów, które w dodatku są sprzeczne ze światowymi tendencjami rynku <sup>95</sup>.

#### Proponowane założenia polityki medialnej Państwa

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

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

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

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

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

#### **5.4. Radiofonia i telewizja cyfrowa**

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

Znaczenie upowszechnienia techniki cyfrowej dla radiofonii i telewizji jest przedmiotem obszernej literatury <sup>96</sup>. Jej upowszechnienie służyć będzie następującym celom:

- Odbiorcom stworzy bogatszą ofertę programową i umożliwi im dostęp do usług teleinformatycznych, jak również telewizję przenośną i ruchomą;
- Nadawcom zaoferuje większe możliwości rozwijania działalności, zarówno programowej, jak rynkowej, w tym promowanie segmentacji rynku (dzięki programom tematycznym) i wyodrębnianie grup docelowych dla programu i reklamy), jak również uruchamianie e-handlu;
- Zwiększając liczbę nadawców i usuwając techniczne bariery (brak częstotliwości) wejścia na rynek, doprowadzi do większej konkurencji na rynku, owocującej pluralizacją oferty i zwiększeniem nakładów na program;
- Z punktu widzenia polityki Państwa, jest to – obok celów związanych z rozwojem radiofonii i telewizji oraz z możliwością innego wykorzystania niektórych częstotliwości obecnie wykorzystywanych dla transmisji radiofonicznych i telewizyjnych <sup>97</sup>, jak również z intensyfikacją działalności gospodarczej w zakresie mediów i nowych technologii – niezbędny warunek realizacji planów rozwoju technologicznego i gospodarczego kraju oraz realizacji programu „e-Polska”, jak również całej Strategii Lizbońskiej Unii Europejskiej.

Pozwoli też realizować następujące zadania polityki medialnej:

- Ochrona interesu publicznego poprzez pełniejszą realizację wszystkich zadań radiofonii i telewizji;
- Stymulowanie wzrostu rodzimej produkcji audiowizualnej;
- Wyrównywanie szans w dostępie do bogatej oferty programowej i usług dodanych osobom, które obecnie nie korzystają z telewizji kablowej i satelitarnej;
- Rozwój techniczny, gospodarczy i rynkowy radiofonii i telewizji w Polsce;
- Zapewnienie równych szans nadawcom publicznym i koncesjonowanym;
- Udział w realizacji zadań określonych w „Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska”;
- Rozwój przemysłu elektronicznego.

Jak z tego widać, przedsięwzięcie to wykracza daleko poza sferę samej radiofonii i telewizji. Komunikat Komisji Europejskiej „Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy” <sup>98</sup> wymienia komputer, telewizję kablową, telewizję cyfrową, telefonię UMTS oraz sieci W-LAN jako drogi dostępu do tzw. usług społeczeństwa informacyjnego (usług teleinformatycznych), czyli usług informacyjnych, transakcyjnych i rozrywkowych, uzyskiwanych drogą elektroniczną i za opłatą. Tak więc,

<sup>95</sup> Por. „Polska przeciwko światowym tendencjom rynku?” oraz „Opinia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych dotycząca projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji”. Warszawa: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2002.

<sup>96</sup> Por. „Wstępne założenia strategii rozwoju naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce”. Warszawa: KRRIT, 2003; „Wariantowa analiza możliwości wdrażania sieci DVB-T w Polsce”. Warszawa: URTiP, 2003.

<sup>97</sup> Przewiduje się, że w Wielkiej Brytanii w wyniku wprowadzenia DTT zwolnionych zostanie 14 kanałów.

<sup>98</sup> „Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2003) 65 final Brussels, 11.2.2003.

telewizja cyfrowa stanie się nieodłącznym elementem technicznej i programowej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy. Używając języka komunikatu, będzie *platformą zapewniającą obywatelom dogodny i interaktywny dostęp do e-rządu, e-zdrowia, e-edukacji, e-handlu itp. Przyczyni się też do szybkiego upowszechnienia i korzystania z tych usług, do zapobiegania społecznemu wykluczeniu, promowania innowacji, zapewniania swobody wyboru i rozwijania konkurencji.*

W innym dokumencie<sup>99</sup>, Komisja Europejska zwraca uwagę, że dostęp do niektórych usług społeczeństwa informacyjnego, zwłaszcza usług multimedialnych, wymaga sieci szerokopasmowej, a jedną z platform to umożliwiających – obok telefonii UMTS – jest właśnie telewizja cyfrowa (naziemna, satelitarna bądź kablowa). Ponieważ zaś komputery osobiste konieczne do korzystania z szerokopasmowego Internetu będą w przewidywalnej przyszłości mniej rozpowszechnione niż telewizory (w Wielkiej Brytanii penetracja telewizji cyfrowej osiągnęła ponad 50% gospodarstw domowych i przekracza liczbę użytkowników Internetu), telewizja cyfrowa może dorównać znaczeniem komputerom jako platforma dostępu do tych usług.

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

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

Stąd rozwijająca się sfera regulacji ustawowej i innej (w tym samoregulacji) związana właśnie z pokonywaniem tych barier i gwarantowaniem uczciwej konkurencji. Można tu wymienić przepisy związane m.in. z elektronicznymi przewodnikami programowymi<sup>100</sup>, z ochroną systemów warunkowego dostępu<sup>101</sup>, systemami „telewizji na życzenie”<sup>102</sup>. Przygotowywane są też regulacje związane z wdrażaniem nowych dyrektyw o komunikacji elektronicznej<sup>103</sup>.

Z promowaniem dostępu odbiorców do programów i usług wiąże się też sprawa interoperacyjności cyfrowych usług telewizyjnych oraz odborników telewizji cyfrowej<sup>104</sup>.

Interoperacyjność usług zapewniana jest w sieciach telekomunikacyjnych za pomocą standaryzacji i współpracy międzyoperatorskiej, a także dzięki odpowiedniej współpracy wytwórców urządzeń telekomunikacyjnych, a szczególnie wytwórców urządzeń końcowych. Celem postanowień (m.in. zawartych w nowych dyrektywach pakietu komunikacji elektronicznej) dotyczących interoperacyjności usług telewizyjnych jest to, aby dzięki całemu łańcuchowi uzgodnień pomiędzy dostawcami przekazów (treści), dystrybutorami tych przekazów oraz wytwórcami sprzętu konsumentskiego zapewnić użytkownikowi końcowemu możliwość pełnego wykorzystania wszystkich walorów użytkowych przekazów i usług związanych z telewizją cyfrową, niezależnie od rodzaju infrastruktury transmisyjnej. Należy to osiągać dzięki odpowiednio elastycznej regulacji, która zapewni neutralność technologiczną, uwzględni przyszły rozwój technologiczny oraz wesprze rozwój telewizji cyfrowej i konkurencję na rynku cyfrowych usług telewizyjnych.

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

<sup>99</sup> „Commission Staff Working Document on barriers to widespread access to new services and applications of the information society through open platforms in digital television and third generation mobile communications”, Brussels, Commission of the European Communities, 2003.

<sup>100</sup> Por. „ITC Code of Conduct on Electronic Programme Guides”. London: ITC, June 1997.

<sup>101</sup> Por. „Dyrektywa 98/84/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony prawnej usług opartych i polegających na dostępie warunkowym; European Convention On The Legal Protection Of Services Based On, Or Consisting Of, Conditional Access. Strasbourg, 24.I.2001; „On The Legal Protection Of Electronic Pay Services”. Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the implementation of Directive 98/84/EC of the European Parliament and of the Council of 20 November 1998 on the legal protection of services based on, and consisting of, conditional access. COM(2003) 198 final. Commission of the European Communities, Brussels, 24.04.2003.

<sup>102</sup> Por. „The Video on Demand Association Code of Practice”. London, b.d.w.

<sup>103</sup> Por. „The Advanced Television Services Regulations 2003. Draft regulations. A Consultation Document”. London: Department of Trade and Industry. February 2003.

<sup>104</sup> Por. Stanisław Piątek, „Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej”. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2003; „Study on Interoperability, Service Diversity and Business Models in Digital Broadcasting Markets. Oxford: Oxford Economic Research Associates, 2003.



raktywnej. ETSI przyjął standardy MHP wymienione w liście standardów ogłoszonej przez Komisję.

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

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

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

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

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

#### 5.4.1. Wprowadzanie radiofonii cyfrowej

##### Tendencje ogólne

Na Europejskiej Konferencji Administracji Poczty i Telekomunikacyjnych CEPT w Wiesbaden w 1995 r.

jako obowiązujący system naziemnej radiofonii cyfrowej (DAB-T) w Europie przyjęto system EUREKA 147, opisany europejską normą ETS 300 401.

Barierą w upowszechnieniu DAB okazały się wysokie koszty odbiorników, jednak proces upowszechnienia naziemnego radia w cyfrowego DAB jest już zaawansowany w takich krajach, jak Kanada, Niemcy, Francja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, kraje skandynawskie i Wielka Brytania<sup>105</sup>. Na świecie nadawanych jest ponad 585 programów DAB, które mogą docierać do ponad 300 mln odbiorców. Dostępnych jest ponad 30 modeli radiowych odbiorników cyfrowych w tym standardzie.

Rozwija się też satelitarne radio cyfrowe Satellite Digital Radio (SDR). W Stanach Zjednoczonych oferują je dwa przedsiębiorstwa, pokrywające niemal całą Ameryką Północną: XM (3 satelity geostacjonarne i około 1000 nadajników naziemnych) nadaje 60-70 programów muzycznych i 30-40 programów informacyjnych, sportowych oraz innych formatów. W kwietniu 2002 r. miało ono ok. 100 000 abonentów. Podobną ofertę udostępnia system Sirius (3 satelity geostacjonarne i 91 nadajników naziemnych).

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

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

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

##### Sytuacja w Polsce

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

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

Natomiast naziemna radiofonia cyfrowa w Polsce nie weszła nawet w stadium eksperymentu. W kwietniu 1997 roku Polskie Radio SA uruchomiło próbną emisję radiową w systemie DAB z jednego nadajnika zlokalizowanego w Warszawie. Ta próbna emisja trwała około dwóch lat, posłużyła do przeprowadzenia pomiarów: za-

<sup>105</sup> Josef Trappel, Caroline Uhrmann, „Terrestrial and Satellite Digital Radio – Complementarity and Competition”. Basel, Prognos AG., 2002.



sięgu, jakości sygnału i wpływu emisji cyfrowej na jakość odbioru analogowego, ale została przerwana wskutek poważnej awarii nadajnika. Próbną całodobowa emisja została wznowiona we wrześniu 2003 r.

#### Proponowane kierunki polityki Państwa

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

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

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

Nie istnieją w tym przypadku możliwości wydzielenia niezależnych multipleksów dla nadawców publicznych i koncesjonowanych. W dodatku liczba aktualnie emi-

towanych programów ogólnopolskich (siedem) przekracza liczbę miejsc w multipleksie (sześć).

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

Konieczne jest też podjęcie jak najszybciej następujących kroków:

1. Należy wykonać ponowną analizę możliwości wykorzystania rezerwowanych dla Polski bloków częstotliwościowych<sup>106</sup>. Jeśli analiza ta wykazałaby w poszczególnych przypadkach niemożność ich wykorzystania należy dokonać zamiany bloków na nowe i uzgodnić je międzynarodowo.
2. Konieczne jest ostateczne ustalenie przeznaczenia zarezerwowanych bloków częstotliwościowych pierwszej i drugiej ważności; liczby i zasięgu planowanych multipleksów. W ramach poszczególnych bloków częstotliwościowych należy opracować plany sieci i uzgodnić je międzynarodowo.
3. Należy dokonać analizy docelowego zapotrzebowania na multipleksy ogólnokrajowe i lokalne. W ramach tej analizy należy określić również które obszary będą obsługiwane przez multipleksy lokalne lub regionalne.
4. Należy określić bloki częstotliwościowe niezbędne do realizacji pkt. 3 i uzgodnić je międzynarodowo. W ramach poszczególnych bloków częstotliwościowych należy opracować plany sieci i również uzgodnić międzynarodowo.

**Tab. 23. Postęp DTT w Europie Zachodniej**

	Uchwalenie ustawy/przepisów	Wstępny start	Pełny start	Switch-off
<b>Działające platformy</b>				
W. Brytania	VII 1996	IX 1998	XI 1998	2006-2010
Szwecja	V 1997	IV 1999	IX 1999	2008
Hiszpania	X 1998	V 2000	V 2000	2011
Finlandia	V 1996	VIII 2001	X 2002	2007
Niemcy (Berlin)	Wiosna 2002	XI 2002	I kw. 2003	Stopn. do 2010
Holandia	1999	IV 2003	IV kw. 2003	Od 2004
<b>Przygotowania</b>				
Portugalia	2000	2004	2004	2010
Szwajcaria	2003	2004	2005	2015
Francja	VIII 2003	2004	2005	2008 +
Norwegia	III 2002	2005	2005	Od 2006
Austria	2001	2005	2005	2012
Włochy	XI 2001			2006
Dania	XII 2002			2011
Belgia	2002			2005 (Flandria)
Irlandia	III 2001			2010
Grecja <sup>107</sup>	b.d.			b.d.

Źródło: Alexander Shulzky (EBU) „DTT in Europe. Market Overview and Assessment”. DTT Roundtable, Neapol, październik 2003 r.

<sup>106</sup> Por. „Wstępne założenia strategii rozwoju naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce”. Warszawa: KRRiT, 2003.

<sup>107</sup> Przewiduje się, że Grecja może najpierw zacząć od rozwoju telewizji kablowej albo DTH (telewizji satelitarnej bezpośredniego odbioru).

## 5.4.2 Wprowadzanie telewizji cyfrowej

### Tendencje ogólne

Postęp, jeżeli idzie o wprowadzanie naziemnej telewizji cyfrowej w Europie Zachodniej, ilustruje tabela 21.

Jak wskazują doświadczenia zachodnie, wprowadzanie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej<sup>108</sup> powinno być przedsięwzięciem długofalowym i starannie przygotowanym. Doświadczenia zachodnie wskazują na: (1) porażkę strategii wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej opartej na kanałach płatnych, natomiast powodzenie oferty składającej się z kanałów bezpłatnych<sup>109</sup>; (2) konieczność stworzenia bodźców i zachęt dla nadawców, którzy mają sfinansować przejście na cyfrową transmisję sygnału z zachowaniem, w okresie przejściowym, transmisji analogowej („simulcasting”); (3) konieczność budowania szerokich porozumień między organami regulacyjnymi (w tym w zakresie gospodarki częstotliwościowej); nadawcami, dostawcami usług dodatkowych, sieciami transmisyjnymi oraz producentami i dystrybutorami sprzętu konsumenckiego (zwłaszcza dekodery), pozwalających na skoordynowane działanie wszystkich zainteresowanych, zgodnie ze ścisłym harmonogramem<sup>110</sup>.

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

- Wprowadzanie jednocześnie w całym kraju, przy równoległym nadawaniu analogowym i cyfrowym (simulcasting) przez określony czas. Jako kryterium zaprze-

stania nadawania analogowego przyjmuje się odpowiednie nasycenie rynku odbiornikami cyfrowymi oraz zapewnienie bogatej oferty programowej rozposzechnianej drogą cyfrową<sup>111</sup>.

- Metoda „wyspowa” polegająca na przechodzeniu z nadawania analogowego na cyfrowe na określonych obszarach, aż do objęcia całego kraju.

Plany realizowane i formułowane w różnych krajach wskazują na większą popularność tej drugiej metody, albo jeżeli idzie o stopniowe wprowadzanie techniki cyfrowej od samego początku (jak np. w Niemczech<sup>112</sup>, Szwajcarii, Holandii), albo też o stopniową ostateczną konwersję cyfrową (wyłączanie transmisji analogowej), którą np. w Wielkiej Brytanii zamierza się przeprowadzić w okresie 2006-2010 r. (przewiduje się tam również być może stopniowe wyłączanie transmisji analogowej w danych regionach przez poszczególnych nadawców, poczynając od BBC2, poprzez nadawców komercyjnych a kończąc na BBC1).

W poszczególnych krajach stosuje się różne formy zachęty dla nadawców, obejmujące m.in.: zapewnienie utrzymania przez nich dodatkowego (tzw. „bonusowego”) kanału; tworzenie specjalnego funduszu na dofinansowanie dodatkowych kosztów nadawców i innych operatorów<sup>113</sup>, podnoszenie opłat abonamentowych (jak w Wielkiej Brytanii) w celu pokrycia dodatkowych kosztów nadawców publicznych<sup>114</sup>; automatyczne odnawianie koncesji dla nadawców, którzy przechodzą na transmisję cyfrową; rozwiązania podatkowe i inne (np. uzależnienie opłaty za

<sup>108</sup> Por. „The Development of the Market for Digital Television In the European Union” (1999). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council of Ministers, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (1999) 540.

<sup>109</sup> Por. „A Report on Progress Towards Digital Switchover”. Final. London: ITC/BBC, April 2003. Niemniej, strategia wprowadzania telewizji cyfrowej w poszczególnych krajach zależy od wielu czynników. We Francji, rząd socjalistyczny chciał, by naziemna telewizja cyfrowa przeznaczona była dla tych 70% społeczeństwa, które nie korzystają z telewizji kablowej. Widzowie ci mieli otrzymać bezpłatną ofertę programową, znacznie wzbogaconą w stosunku do tego, co jest dostępne ludziom niezdolnym ze względów finansowych do korzystania z oferty kablowej, czy satelitarnej. Rząd prawicowy zmienił te plany i uznał, że skoro sukces naziemnej telewizji cyfrowej w dużym stopniu będzie zależał od inicjatywy prywatnej, należy umożliwić inwestorom uzyskanie zysków. Stąd połowa kanałów cyfrowych to kanały płatne. Rząd socjalistyczny przewidywał rozwój działalności telewizji publicznej i był gotów przeznaczyć 100 mln euro na jej nowe kanały cyfrowe. Rząd prawicowy wycofał się z tej obietnicy i kazał zawiesić uruchomioną już nową działalność programową.

<sup>110</sup> Por. „Launch Scenario 2000. A New World of Radio and Television. Introduction of digital broadcasting in Germany. Status report and recommendations by the „Digital Broadcasting” Initiative on the digitisation of radio and television taking account of the cable, satellite and terrestrial transmission paths”. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology. Documentation No. 481, b.d.w.

<sup>111</sup> Rząd brytyjski określił następujące kryteria, po spełnieniu których może nastąpić wyłączenie nadajników analogowych (1) kryterium dostępności: gdy główne programy ogólnodostępne dostępne będą w standardzie cyfrowym wszystkim widzom, którzy dzisiaj mogą odbierać telewizję analogową; (2) kryterium nasycenia: gdy odbiorniki cyfrowe znajdą się w 95% gospodarstw domowych; (3) kryterium finansowe: gdy na technologię cyfrową stać będzie ludzi o niskich dochodach.

<sup>112</sup> Metoda ta stosowana jest w Niemczech. 13 lutego 2002 r. ARD, ORB, SFB, ZDF (stacje publiczne) i PRO Sieben, SAT 1, RTL (stacje prywatne) oraz mabb (Medienanstalt Berlin-Brandenburg) podpisały porozumienie o trybie wprowadzania cyfrowej emisji naziemnej w Berlinie. Porozumienie to zostało zawarte na podstawie zaleceń Inicjatywy Telewizji i Radia Cyfrowego (Iniziativa Digitaler Rundfunk) z 24 sierpnia 1998 r. Wyłączenie emisji analogowej miało miejsce w sierpniu 2003 r. W Berlinie okres switch-over trwał 1 rok. Przedstawiciele T-Systems (część Deutsche Telekom, zajmująca się sieciami telekomunikacyjnymi), proponują skrócenie tego okresu w przyszłości do 6 miesięcy.

<sup>113</sup> Np. w Niemczech przejście na nadawanie w systemie cyfrowym przez stacje prywatne jest współfinansowane przez urzędy do spraw mediów (Landesmedienanstalten) krajów związkowych (otrzymują one na swoje cele 2% opłat abonamentowych). W Berlinie i Brandenburgii urząd przeznaczył 140 mln euro dla nadawców publicznych na sfinansowanie przejścia na emisję cyfrową i refunduje nadawcom prywatnym 1/3 kosztów wprowadzenia naziemnej emisji cyfrowej przez pięć lat.

<sup>114</sup> Metody wspierania przechodzenia nadawców publicznych na technikę cyfrową przedstawia opracowanie Rainera Schnepfleitnera „The use of funds collected for Public Service Broadcasting”. Vienna: RTR-GmbH, 2002.

korzystanie z częstotliwości od wykorzystywanego paśmie częstotliwości; ulgi podatkowe, w tym obniżka podatku VAT na sprzęt potrzebny do transmisji cyfrowej; pomoc finansowa dla nadawców produkujących audycje do wykorzystania w programach cyfrowych, itp.)<sup>115</sup>.

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

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

### Sytuacja w Polsce

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

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

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

- naziemne telewizyjne sieci cyfrowe będą planowane z wykorzystaniem kanałów 21-60 oraz częściowo 61-69, w miarę ich pozyskiwania dla radiodifuzji;
- naziemne telewizyjne sieci cyfrowe będą projektowane dla odbioru stacjonarnego dla telewizji normalnej rozdzielczości;
- należy opracować dwa plany zagospodarowania częstotliwości wykorzystywanych dla przekazów telewizyjnych:
  1. plan początkowy, związany z I etapem uruchamiania sieci cyfrowych, przy założeniu emisji równoległej w technice analogowej i cyfrowej,
  2. plan docelowy, związany z II etapem uruchamiania sieci cyfrowych, przy założeniu emisji wyłącznie w technologii cyfrowej (po zakończeniu okresu tzw. simulcastu).

W 2003 r. Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty opracował „Wariantową analizę możliwości wdrażania

sieci DVB-T w Polsce”, w którym przedstawił dwa warianty:

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

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

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

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

Inaczej mówiąc, zastosowanie wariantu I może grozić powtórzeniem się sytuacji hiszpańskiej<sup>116</sup>: braku zainteresowania DTT ze strony zarówno nadawców, jak i widzów, o reklamodawcach nie wspominając.

<sup>115</sup> Por. „Digital Switchover in Broadcasting”. A BIPE study for the European Commission, Directorate General Information Society. Executive Summary. April 12, 2002.

<sup>116</sup> W połowie 2003 r. rząd hiszpański ogłosił, że dotychczas wprowadzanie DTT poniosło tam klęskę. Złożył się na to brak set-top-boksów oraz niechęć nadawców do inwestowania w stworzenie nowych programów cyfrowych. Zamiast tego, transmitują jedynie swoje istniejące programy (i tak dostępne w wersji analogowej), co nie stwarza widzom żadnej zachęty, by przechodzić na technikę cyfrową. Skutkuje to brakiem zainteresowania reklamodawców programami cyfrowymi. W Hiszpanii rozważa się powtórzenie strategii angielskiej, czyli przejście na kanały bezpłatne. Wezwano nadawcę publicznego RTVE, by wziął na siebie ciężar promowania DTT i uruchamiania nowych programów,



Wariant II wydaje się bardzo atrakcyjny: większa liczba multipleksów, szeroka oferta programowa, wdrożenie usług dodatkowych, szybszy rozwój społeczeństwa informacyjnego. Jego zaletą jest rozłożenie kosztów budowy sieci na dłuższy okres oraz niższy koszt eksploatacji sieci, brak nadawania równoległego oraz większa ilość dostępnych multipleksów, ponieważ kanały wykorzystywane dotąd w systemie analogowym wykorzystuje się do nadawania w systemie cyfrowym. Obserwatorzy procesu konwersji cyfrowej są zgodni, że dopiero oferta obejmująca 20-30 programów cyfrowych może być wystarczająco interesująca dla odbiorców<sup>117</sup>.

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

Według dostępnych informacji<sup>118</sup>, grupa ekspertów powołana przez Ministra Infrastruktury zamierza proponować przyjęcie wariantu przyspieszonej konwersji, opartej na następujących założeniach:

- Uruchomienie DTT w postaci dwóch multipleksów metodą wyspową, w jednym województwie;
- Zainaugurowanie pilotażowej sieci do końca 2004 r.;
- Okres „simulcasting” trwający 6-12 miesięcy;
- Cyfrowa konwersja dwóch sieci ogólnokrajowych i wyłączenie transmisji analogowej;
- Powtórzenie tej procedury w kolejnych województwach.

#### Proponowane kierunki polityki Państwa

Nie wydaje się, by polski rynek radiowo-telewizyjny był przygotowany do tak szybkiego przechodzenia na technikę cyfrową, jak to zamierza proponować grupa ekspertów powołana przez Ministra Infrastruktury. Skuteczne uruchomienie pierwszego etapu konwersji już w 2004 r. wydaje się mało realne. Z drugiej strony wariant długiego okresu „simulcastu” przy ograniczonej ofercie cyfrowej też nie rokuje nadziei na udany proces konwersji, który byłby atrakcyjny zarówno dla nadawców, jak i odbiorców.

Tempo stopniowego rozwoju możliwości technicznych oraz rynku programów i usług, wypierania technologii analogowej z mediów zależeć będzie od strategii przyjętej przez państwo, która z kolei musi wynikać ze starannej analizy rynku oraz oceny kosztów i efektów konwersji cyfrowej. Wydaje się niezbędne szybkie opracowanie

strategii wdrażania techniki cyfrowej, jako elementu ogólnej strategii i planu rozwoju sektora audiowizualnego, przy założeniu kilkuletniego okresu przejściowego przed jej stopniowym wdrożeniem.

#### WNIOSEK 15

**Należy szukać wariantu strategii wprowadzania naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej, pozwalającego na staranne przygotowanie procesu przyspieszonej konwersji, który powinien zostać uruchomiony za kilka lat. Jak wskazują analizy podejmowane w innych krajach, środki na sfinansowanie DTT można uzyskać dopiero po wyłączeniu transmisji analogowej, zaś długi okres „simulcastingu” stanowi dodatkowe poważne obciążenie finansowe dla nadawców i wszystkich zainteresowanych.**

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

Na przykład elementem takiej polityki w krajach skandynawskich było ustanowienie funkcji operatora narodowego, odpowiadającego za rozwój naziemnej infrastruktury technicznej.

Także w Polsce trzeba rozpocząć od starannego opracowania takiej strategii.

Komunikat Komisji Europejskiej z września 2003 r. nt. konwersji cyfrowej<sup>119</sup> zawiera następującą listę problemów, które powinny być objęte tworzonymi w krajach członkowskich planami przeprowadzenia tego procesu (plany te mają być przedstawiane Komisji Europejskiej):

1. Strategiczny plan konwersji cyfrowej;
2. Społeczne, kulturalne, polityczne, gospodarcze i inne cele realizowane przez cyfrową radiofonię i telewizję;
3. Gospodarka częstotliwościowa przed, w trakcie i po konwersji cyfrowej: usługi, zasięg, podmioty korzystające z częstotliwości, warunki użytkowania, rezerwacja częstotliwości;

które mogłyby przyciągnąć widzów. RTVE ma otrzymać na to dodatkowe środki. Rząd ma także nadzieję, że widzów zachęca wprowadzane w DTT elementy interaktywności. Jeżeli nie da to efektów, rząd rozważy dopuszczenie jakiejś nowej (zapewne zagranicznej) grupy audiowizualnej do zainwestowania w naziemną telewizję cyfrową w kraju.

<sup>117</sup> W Wielkiej Brytanii uznaje się, że silnym przekazem marketingowym DTT w wersji Freeview było hasło: „30 programów, jednorazowa płatność za instalację, żadnych umów czy kontraktów”.

<sup>118</sup> Patrz Krystyna Roslan-Kuhn, Office of Telecommunications & Post Regulation, „Launching of the Digital Terrestrial Television DVB-T in Poland”. EICTA Workshop, Brussels, 24 February 2004.

<sup>119</sup> Communication from the Commission on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital ‘switchover’ to analogue ‘switch-off’). COM(2003) 541 final. Commission of the European Communities, Brussels, 17.9.2003.



4. Metoda przeprowadzania konwersji służąca realizacji założonych celów: typy sieci, świadczone usługi, rola instytucji publicznych, główni uczestnicy procesu, koncesjonowanie itp.;
5. Wstępny harmonogram realizowania konwersji, wraz z docelową datą rezygnacji z transmisji analogowej;
6. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w tworzeniu i realizacji strategii konwersji, mechanizmy konsultacji, wypracowywanie polityki;
7. Kryteria oceny realizacji założonych celów, wskaźniki stosowane w tym celu, mechanizmy ewentualnej modyfikacji lub zmiany strategii na podstawie tych ocen;
8. Analiza rynku, ocena efektywności nakładów, uzasadnienie wyboru mechanizmów interwencji publicznej;
9. Cele realizowanej polityki i stosowane bodźce oraz zachęty (polityczne, informacyjne, regulacyjne, finansowe i inne);
10. Metoda realizacji procesu w odniesieniu do transmisji, zawartości programowej, odbioru, użytkowania itp.;
11. Propozycje dotyczące ewentualnych form współpracy i koordynacji działań na poziomie wspólnotowym.

Dopiero po pełnym przygotowaniu wszystkich elementów takiego planu można przystąpić do planowania samego procesu konwersji. Rozpoczynanie procesu bez takiego przygotowania wydaje się działaniem nieodpowiedzialnym.

Wykonana dla Komisji Europejskiej analiza procesu konwersji <sup>120</sup> zawiera kilkanaście rekomendacji odnośnie przygotowania i przeprowadzenia procesu:

#### Ogólna strategia konwersji:

1. Przygotowanie planu działania na szczeblu krajowym;
2. Instrumenty finansowego wsparcia realizacji tego planu;
3. Monitorowanie rozwoju rynku radiofonii i telewizji cyfrowej;
4. Określenie strategii na okres po przeprowadzeniu konwersji i rezygnacji z transmisji analogowej;
5. Wprowadzanie telewizji cyfrowej oraz szerokopasmowego dostępu do Internetu powinno stanowić element skoordynowanej strategii wprowadzania kraju w epokę społeczeństwa informacyjnego.

#### Działania wobec podmiotów rynkowych:

6. Należy zapewnić większą swobodę działalności gospodarczej nadawcom telewizji cyfrowej i dostawcom dostępu szerokopasmowego;
7. Należy wprowadzić opłaty za używanie częstotliwości, by zapewnić efektywne ich wykorzystywanie;

8. Użytkownicy częstotliwości powinni wykazać swą przydatność i efektywność gospodarczą, co zapewni optymalną w długim terminie gospodarkę częstotliwościami;
9. Standardy sprzętu odbiorczego i dodatkowych urządzeń należy promować w sposób proporcjonalny do zamierzonego celu.

#### Działania na rzecz konsumentów:

10. Należy wdrożyć badania rynku konsumenckiego;
11. Należy zapewnić konsumentom szeroką informację na temat DTT;
12. Należy zachęcać odbiorców do przechodzenia na sprzęt cyfrowy, zmniejszając ponoszone przez nich koszty;
13. Działania zapobiegające wykluczeniu cyfrowemu (digital divide) powinny być podejmowane ex post i w sposób ściśle związany z realizacją tego celu;
14. Należy zapewnić zdolność konsumentów do korzystania z różnych platform dostępu do programu i usług w celu stymulowania konkurencji.

Przygotowanie strategii konwersji cyfrowej oraz przepisów do tego prowadzących wymagają z jednej strony analizy kosztów i korzyści tego przedsięwzięcia, z drugiej zaś precyzyjnego określenia ról odgrywanych przez różne podmioty zaangażowane w DTT i wzajemnych relacji między nimi.

Koszty obejmują m.in. koszty cyfryzacji odbioru i odbiorników, koszty cyfryzacji infrastruktury radiofonii i telewizji, zakłócenia sieci kablowych przez DTT i vice versa, ryzyko zakłócenia konkurencji itp. Wśród zmiennych branych pod uwagę w tych obliczeniach uwzględnia się: liczbę gospodarstw domowych i ludności; odsetek gospodarstw domowych odbierających sygnał analogowy na początku procesu konwersji; odsetek gospodarstw domowych korzystających z telewizji naziemnej, kablowej i satelitarnej; średnią liczbę telewizorów w gospodarstwach domowych <sup>121</sup>; tempo spontanicznego przechodzenia na technikę cyfrową; koszt zmiany sprzętu w przeliczeniu na jedno gospodarstwo; cena set-top-boksu na początku procesu i jej przewidywany stopniowy spadek; koszt nowej produkcji programowej; roczny koszt naziemnej transmisji analogowej w porównaniu z kosztami transmisji cyfrowej; pasma częstotliwości zwolnione w wyniku przejścia na transmisję cyfrową i ich szacunkowa wartość; stopa procentowa.

Z kolei korzyści obejmują m.in. pozytywne skutki dla rynku i gospodarki w postaci uruchomienia nowych procesów gospodarczych i zwiększenia liczby podmiotów rynkowych, a także konkurencji; postęp w budowie społeczeństwa informacyjnego; obniżenie kosztu transmisji; zwolnienie częstotliwości i możliwość przeznaczenia ich na inne typy działalności; zapobieżenie wykluczeniu cy-

<sup>120</sup> „Digital Switchover in Broadcasting”. A BIPE study for the European Commission, Directorate General Information Society. April 12, 2002.

<sup>121</sup> W Polsce 70% gospodarstw domowych ma 1 telewizor, 20% – dwa telewizory, a 3% – trzy i więcej telewizorów (OBOP); 55% ma magnetowidy (CBOS). Cały ten sprzęt będzie z czasem musiał zostać wymieniony na nowy.

frowemu (digital divide), zapewnienie powszechnego dostępu do technologii cyfrowej.

Podstawowe decyzje wobec podmiotów rynkowych zaangażowanych w proces konwersji cyfrowej odnoszą się do określenia zadań realizowanych przez nadawców, operatorów multipleksów, sieci, systemów warunkowego dostępu, elektronicznych przewodników po programach.

Doświadczenia różnych krajów wskazują, że jednym z warunków koniecznych powodzenia procesu uruchamiania naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej jest zaangażowanie głównych nadawców telewizyjnych (publicznych i prywatnych). Owocuje to podkreśleniem roli nadawców w systemie radiofonii i telewizji cyfrowej<sup>122</sup>; we Francji to nadawcy, którzy otrzymali koncesje cyfrowe, przedstawiają organowi regulacyjnemu CSA propozycję, co do podmiotu, który powinien być operatorem ich multipleksu. Z kolei w Wielkiej Brytanii operatora multipleksu traktuje się jako podmiot samodzielny o aktywnym wpływie na ofertę programową dostępną w danym multipleksie.

Różnice podejścia owocują różnymi modelami operatora multipleksu i w konsekwencji różnymi relacjami między nimi i nadawcami (tab. 24).

**Tab. 24. Różne modele operatorów multipleksu**

Model	Opis
Aktywny	Operator zapewnia techniczne funkcjonowanie multipleksu i kształtuje jego zawartość programową, wypełniając ją własnymi programami, bądź przekazanymi mu do rozpowszechniania przez innych nadawców, zgodnie z własną koncepcją zawartości multipleksu. Ma możliwość optymalnie wykorzystywać możliwości techniczne przez zastosowanie multipleksowania statystycznego.
Pośredni	Operator zapewnia techniczne funkcjonowanie multipleksu, w części wypełnia go programami wskazanymi przez regulatora audiowizualnego, w części zaś programami przekazanymi mu do rozpowszechniania przez innych nadawców, zgodnie z własną koncepcją zawartości multipleksu. Ma możliwość optymalnie wykorzystywać możliwości techniczne przez zastosowanie multipleksowania statystycznego.
Pasywny	Operator zapewnia techniczne funkcjonowanie multipleksu, w całości wypełnia jego pojemność programami wskazanymi przez regulatora audiowizualnego.

Aktywny Operator zapewnia techniczne funkcjonowanie multipleksu i kształtuje jego zawartość programową, wypełniając ją własnymi programami, bądź przekazanymi mu do rozpowszechniania przez innych nadawców, zgodnie z własną koncepcją zawartości multipleksu. Ma możliwość optymalnie wykorzystywać możliwości techniczne przez zastosowanie multipleksowania statystycznego.

Pośredni Operator zapewnia techniczne funkcjonowanie multipleksu, w części wypełnia go programami wskazanymi przez regulatora audiowizualnego, w części zaś programami przekazanymi mu do rozpowszechniania przez innych nadawców, zgodnie z własną koncepcją zawartości multipleksu. Ma możliwość optymalnie wykorzystywać możliwości techniczne przez zastosowanie multipleksowania statystycznego.

Pasywny Operator zapewnia techniczne funkcjonowanie multipleksu, w całości wypełnia jego pojemność programami wskazanymi przez regulatora audiowizualnego.

Niedostatecznie precyzyjne określenie w przepisach zadań różnych podmiotów i relacji, a także rozliczeń finansowych między nimi może spowodować trudności lub w ogóle niezdolność do uruchomienia naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej (takie trudności wystąpiły np. we Francji, co znacznie przedłużyło proces przygotowawczy, do czasu uzupełnienia przepisów).

To samo dotyczy innych podmiotów, w tym operatorów systemów warunkowego dostępu i elektronicznych przewodników po programach (EPG). Niewłaściwe zdefiniowanie ich roli może utrudnić regulację ich działalności, lub powodować podległość różnym regulatorom, kierującym się różnymi celami i zasadami działania. Dla przykładu, traktowanie operatora multipleksu wyłącznie jako przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, nadzorowanego przez regulatora telekomunikacyjnego, musi klócić się z faktem, że jego działalność ma kluczowe znaczenie dla kształtu oferty programowej. To samo dotyczy operatora EPG. Jeżeli np. nadawca, znajdujący się pod nadzorem regulatora audiowizualnego, dodatkowo uruchamia EPG i z tego tytułu staje się formalnie przedsiębiorcą telekomunikacyjnym podlegającym regulacji przez regulatora telekomunikacyjnego, to w zakresie prezentacyjnych aspektów EPG i tak będzie pod nadzorem regulatora audiowizualnego. Również działalność operatora systemu warunkowego dostępu (którym zresztą może być sam nadawca) ma wyraźne implikacje programowe i wpływ na ofertę programową dostępną odbiorcom. Zdefiniowanie go jako przedsiębiorcy telekomunikacyjnego podlegającego jedynie prawu telekomunikacyjnemu uniemożliwi odniesienie się do tych aspektów jego

<sup>122</sup> We Włoszech nadawcom powierzono główną rolę w tym względzie, dodatkowo skłaniając ich do inwestycji w konwersję cyfrową groźbą działań dekoncentracyjnych, jeżeli nie przyczynią się do większego pluralizmu rynku przez uruchomienie naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej. To nadawcy są więc tam operatorami multipleksu. Z kolei, aby uniemożliwić im zmonopolizowanie systemu, nadawców dysponujących więcej niż jedną koncesją telewizyjną zobowiązano do przeznaczania w okresie eksperymentalnym 40% pojemności multipleksów dla niezależnych nadawców/producentów programu, nie dysponujących własną infrastrukturą transmisyjną. Po zakończeniu okresu eksperymentalnego, nadawcy tacy będą mogli uzyskać dostęp do multipleksu na równych i niedyskryminacyjnych warunkach rynkowych.

działalności, albo wymagać będzie pozaprawnego w istocie udziału regulatora audiowizualnego w rozwiązywaniu powstających na tym tle dylematów prawnych i regulacyjnych.

Takie krzyżowanie się kompetencji w przypadku popełnienia błędu na etapie tworzenia przepisów i wdrażania systemu może mieć bardzo niekorzystne konsekwencje w praktycznym działaniu podmiotów rynkowych oraz stosowania prawa.

## WNIOSEK 16

**Ramy prawne tworzone dla radiofonii i telewizji cyfrowej powinny ułatwić ich wprowadzenie oraz funkcjonowanie zaangażowanych w to podmiotów rynkowych, stworzyć pewność prawną ich działalności, jak również zapobiegać dublowaniu i krzyżowaniu się kompetencji regulatorów i administracji. Należy zatem – uwzględniając realia rynkowe i technologiczne oraz postępujący proces konwergencji i działalność tych samych podmiotów na różnych rynkach i z wykorzystaniem różnych technologii – określić przedmiot i zakres regulacji prawa telekomunikacyjnego i ustawy o radiofonii i telewizji, jak również kompetencje regulatorów, w sposób realizujący te cele. Dlatego na rozważenie zasługują rozwiązania proponowane w aneksie „Propozycje rozwiązań do ustawy radiowo-telewizyjnej i prawa telekomunikacyjnego w związku z pakietem dyrektyw o komunikacji elektronicznej 2003 wraz z uzasadnieniem”, zamieszczonym w załączniku do niniejszego raportu.**

Strategia wprowadzania naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej powinna odpowiedzieć na wiele praktycznych pytań i dylematów. Dlatego musi być sformułowana w procesie stałej konsultacji ze wszystkimi uczestnikami procesu.

W zakresie gospodarki częstotliwościowej wymagane jest przygotowanie planu wykorzystania częstotliwości dla transmisji cyfrowej<sup>123</sup>, ewentualnie rezerwując określone częstotliwości dla nadawców publicznych (w większości krajów normą jest zarezerwowanie częstotliwości i przynajmniej jednego multipleksu dla nadawców publicznych). Częstotliwości można rezerwować dla nadaw-

ców (jak we Francji, gdzie wszyscy nadawcy mający korzystać z tego samego multipleksu otrzymują równoległy przydział tej samej częstotliwości), lub dla operatorów multipleksu – najlepiej stosując w tym celu procedurę konkursu (jest częściej stosowana w przypadku częstotliwości dla transmisji radiofonicznych i telewizyjnych), przy zastosowaniu – w uzasadnionych przypadkach – ograniczeń antymonopolistycznych<sup>124</sup>. Jak stwierdzono powyżej, należy precyzyjnie określić rolę nadawców, operatorów multipleksów i operatorów sieci, a w przypadku dopuszczenia programów płatnych, także operatorów warunkowego dostępu. Jeżeli wybrano model aktywnego operatora multipleksu, należy też zdecydować, czy ma on swobodę wyboru i komponowania oferty programowej, czy też będzie miał obowiązki w zakresie „must carry” oraz ewentualnie w zakresie oferowania programów określonego typu (np. programu informacyjnego, dla dzieci, dla innych niezależnych nadawców).

Trzeba także wyznaczyć organ lub strukturę odpowiedzialną za koordynację samej konwersji i rezygnacji z emisji analogowej, jak również określić przeznaczenie zwolnionych częstotliwości (czy będą dalej, w całości lub części, wykorzystywane na cele radiofonii i telewizji, co wymaga zaprojektowania polityki koncesyjnej, określającej kierunki rozwoju rynku, czy też zostaną przeznaczone na cele telekomunikacyjne).

W zakresie ewentualnej pomocy Państwa w przeprowadzeniu procesu konwersji możliwe jest (przy respektowaniu przepisów unijnych o pomocy publicznej dla podmiotów rynkowych) stosowanie różnych form pomocy. Dotyczy to m.in. ewentualnego bezpośredniego finansowania lub współfinansowania budowy sieci; bezpośredniej lub pośredniej pomocy finansowej dla nadawców publicznych (np. w formie podniesienia abonamentu; redukcji opłaty za wykorzystanie częstotliwości; zgody na sprzedaż części majątku w celu sfinansowania inwestycji lub produkcji programu itp.); bezpośredniej lub pośredniej pomocy dla nadawców prywatnych w sfinansowaniu kosztów konwersji; przeznaczenie środków na rozwój konkretnych programów cyfrowych w celu zapewnienia ich obecności w ofercie<sup>125</sup>; subsydiowanie zakupu set-top-boksów przez odbiorców<sup>126</sup> lub zgodę na zniżki podatkowe z tego tytułu.

W zakresie promowania odpowiednich standardów technicznych, Państwo może wymagać określonego spo-

<sup>123</sup> We Włoszech, gdzie brak wolnych częstotliwości, zdobycie częstotliwości na cele transmisji cyfrowej pozostawiono istniejącym nadawcom, którzy musieli uzyskać je na wolnym rynku, głównie od nadawców lokalnych. W Niemczech (Berlinie i Brandenburgii) co najmniej dwukrotnie zmieniano częstotliwości wykorzystywane przez nadawców, najpierw by zwolnić dwie częstotliwości w celu eksperymentalnego uruchomienia transmisji cyfrowej (w celu zademonstrowania, że system działa), a następnie by przydzielić nadawcom częstotliwości docelowe. W Finlandii postanowiono nie przyznawać koncesji na programy analogowe po 1 maja 2004 r.

<sup>124</sup> We Włoszech jeden nadawca nie może uzyskać zezwolenia na nadawanie więcej niż 20% ogólnokrajowych cyfrowych programów telewizyjnych.

<sup>125</sup> W Finlandii postuluje się rozwój produkcji programów dla dzieci przez producentów niezależnych.

<sup>126</sup> Dla przykładu we Włoszech przeznaczono 150 mln. euro na subsydiowanie zakupu set-top-boksów przez gospodarstwa domowe. Rodzina może uzyskać dofinansowanie w wysokości 150 euro, pod warunkiem zakupu set-top-boksu interaktywnego (nie subsydiuje się zakupu modelu podstawowego) i wykazania się opłaceniem abonamentu radiowo-telewizyjnego. W Berlinie i Brandenburgii ze środków na pomoc społeczną zakupiono 10 tysięcy set-boxów, które nieodpłatnie zostały przekazane mieszkańcom regionu.



sobu oznaczania dostępnego na rynku sprzętu odpowiadającego pożądanemu standardowi, by zasygnalizować to konsumentom; określać wymagania w zakresie stosowanego API, instalowania tunerów cyfrowych w odbornikach, itp. Wybór stosowanych metod zależy m.in. od dotychczasowego spontanicznego rozwoju radiofonii i telewizji cyfrowej i pojawienia się różnych standardów na rynku. Trudno o interwencjonistyczną politykę Państwa dążącą do promowania wybranego standardu tam, gdzie wymagałoby dużych nakładów po stronie zarówno nadawców, jak i odbiorców w celu przejścia na sprzęt zgodnego z tym standardem. W takich warunkach wybiera się raczej proces ewolucyjny.

Państwo powinno zadbać o aktualizację prawa autorskiego, w celu dostosowania go do wymogów mediów cyfrowych, jak również zadbać o ludzi niepełnosprawnych, seniorów i mniejszości (w tym językowe).

Za istotne działanie Państwa w tym zakresie uznaje się ustalenie konkretnej i możliwie nieodległej daty ostatecznej konwersji i wyłączenia transmisji analogowej, co zachęca wszystkich zainteresowanych do inwestycji w skali firmy (włoski nadawca publiczny RAI przeznaczył 20 mln euro na rozwój sieci i 3,7 mln. euro na nową produkcję programową dla programów cyfrowych), lub gospodarstwa domowego w celu zapewnienia sobie możliwości nadawania lub odbioru programu po tej dacie (w Berlinie-Brandenburgii przekonano się, że stymuluje to duże zapotrzebowanie na cyfrowe odbiorniki telewizyjne).

W odniesieniu do nadawców publicznych, podstawowa decyzja dotyczy ewentualnej gwarancji przydzielenia im jednego lub więcej multipleksów (co ma na ogół miejsce), jak również sposobu ich wykorzystania, np. poprzez wymaganie, by miały one określony zasięg (we Włoszech wymaga się, by multipleksy RAI docierały od początku do 50% terytorium kraju, a po roku do 70%; w Wielkiej Brytanii wymaga się od głównych nadawców publicznych i prywatnych pokrycia całego kraju); uruchomienia konkretnych typów programów lub rozwiązań programowo-strukturalnych (we Francji wymaga się od France Télévision stworzenia cyfrowych programów regionalnych w 8 regionach kraju, wraz z „simulcastingiem” programów informacyjnych obecnych 13 stacji regionalnych).

Dalsze decyzje mogą dotyczyć ewentualnej zgody na nadawanie przez nadawców publicznych programów płatnych; warunków wykorzystania multipleksu, zakresu swobodnej decyzji nadawcy jeżeli idzie o ofertę programową itp.

Podobne decyzje mogą dotyczyć nadawców prywatnych.

## WNIOSEK 17

**1. Powszechne wprowadzanie radiofonii i telewizji cyfrowej jest przedsięwzięciem o strategicznym znaczeniu dla perspektyw rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Niezależnie od**

**rozwiązań ustawowych, powinno stać się ono elementem planów rozwoju gospodarczego Polski oraz przedmiotem specjalnego programu rządowego.**

- 2. Rozwiązania ustawowe w tym zakresie powinny dokonywać pełnej transpozycji nowych dyrektyw Unii Europejskiej o komunikacji elektronicznej, czyli powinny obejmować również problematykę telekomunikacyjną, oraz uzupełnić polski porządek prawny o regulacje związane z różnymi elementami mediów cyfrowych, w tym EPG, API, dostępu warunkowego itp.**
- 3. Rozwiązania ustawowe odnośnie radiofonii i telewizji cyfrowej powinny uregulować wszystkie wymienione wyżej problemy związane z tym procesem, lub zobowiązywać odnośne organa administracji rządowej do wdrożenia planów i przedsięwzięć z tym związanych.**

## 6. NOWE DZIEDZINY I FORMY REGULACJI DZIAŁALNOŚCI MEDIALNEJ

### 6.1. „Pionowa” i „pozioma” regulacja infrastruktury i zawartości mediów elektronicznych

#### Tendencje ogólne

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

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

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

#### 6.1.1. „Pozioma” regulacja infrastruktury komunikacji elektronicznej

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

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/21/WE z 7 marca 2002 roku o wspólnych uregulowaniach ramowych dotyczących udostępniania sieci



i usług komunikacji elektronicznej (tzw. Dyrektywa ramowa),

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/20/WE z 7 marca 2002 roku o autoryzacji sieci i usług w komunikacji elektronicznej (tzw. Dyrektywa o autoryzacji),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/19/WE z 7 marca 2002 roku o dostępie do sieci komunikacji elektronicznej i związanych z nimi zasobów oraz wzajemnych połączeniach (tzw. Dyrektywa o dostępie i łączeniu sieci),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/22/WE z 7 marca 2002 roku o powszechności usług i prawach użytkowników związanych z sieciami i usługami komunikacji elektronicznej (tzw. Dyrektywa o usłudze powszechnej),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/58/WE z 12 lipca 2002 roku w sprawie przetwarzania danych osobowych oraz ochrony prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej,
- Dyrektywa Komisji Europejskiej w sprawie konkurencji z 16 września 2002r. (dostosowuje ona prawo o konkurencji w sektorze łączności elektronicznych oraz zakazuje utrzymywania uprawnień wyłącznych i specjalnych w zakresie komunikacji elektronicznej),
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie widma częstotliwości z 24 lipca 2002r. (ma ona na celu harmonizację przydziału częstotliwości radiotelewizyjnych dla usług, a w szczególności dla usług paneuropejskich).

Zalecenie Komisji w sprawie rynków relewantnych produktów i usług łączności elektronicznej, o którym mowa w art. 15.1 dyrektywy ramowej, opublikowane 11 lutego 2003 r., oraz Wytyczne w sprawie analizy rynku i oceny pozycji rynkowej, o których mowa w art. 15.2 dyrektywy ramowej, opublikowane 11 lipca 2002 r., umożliwiają praktyczne zdefiniowanie rynków relewantnych, co stanowi podstawę środków regulacyjnych wprowadzonych nowymi, europejskimi ramami regulacji.

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

Na szczeblu wspólnotowym wdrażanie nowego systemu regulacji europejskich będzie koordynowane przez Komisję przy pomocy czterech grup roboczych:

- 1) **Komitet ds. łączności** utworzony na mocy dyrektywy ramowej ma za zadanie wspieranie Komisji w zakresie wykonywania władzy wykonawczej w obszarze łączności elektronicznej. Komitet ds. łączności powstał wskutek połączenia Komitetu ONP (*udostępnianie sieci otwartej*) i Komitetu ds. licencji.
- 2) **Grupa regulatorów europejskich** została powołana do życia w lipcu 2002 r. W jej skład wchodzi przedstawiciele krajowych organów regulacji i Komisji, zaś jej rolą ma być:
  - zapewnienie kontaktów pomiędzy Komisją i krajowymi organami regulacji;
  - zachęcanie do współpracy krajowych organów regulacji;
  - ujednocnianie stosowania nowych wspólnotowych regulacji ramowych;
  - doradzanie Komisji w zagadnieniach dotyczących wdrażania systemu.
- 3) **Komitet ds. widma częstotliwości radiowych** utworzony 7 marca, 2002r. składa się z przedstawicieli państw członkowskich i ma na celu wspomaganie Komisji w zakresie określenia, wypracowania i wdrożenia wspólnotowej polityki w zakresie widma częstotliwości radiowych.
- 4) **Grupa ds. polityki widma częstotliwości radiowych** powstała 26 lipca 2002 r. W jej skład wchodzi po jednym członku z każdego z państw członkowskich oraz jeden przedstawiciel Komisji. Jej zadaniem jest doradzanie Komisji w sprawach polityki dotyczącej widma częstotliwości radiowych.

Jakkolwiek dyrektywy pomijają kwestię regulacji zawartości komunikowania i odnoszą się do infrastruktury technicznej i transmisyjnej, mają też istotne znaczenie dla radiofonii i telewizji<sup>127</sup>, m.in. w takich dziedzinach, jak:

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

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

*systemy nadawcze oraz, o ile ma to zastosowanie, urządzenia do komutacji lub wyboru drogi oraz inne zasoby, które pozwalają na przekazywanie sygnałów przewodem, drogą radiową, optyczną lub innym środkiem elektromagnetycznym, włączając w to nieruchome sieci*

<sup>127</sup> Por. Open Network Provision Committee, „The 2003 regulatory framework for electronic communications – Implications for broadcasting”. Working Document. Brussels: European Commission, Directorate-General Information Society, 2002; Stanisław Piątek, „Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej”. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2003.

satelitarne (sieci z przełączaniem obwodów, sieci z komutacją pakietów, łącznie z Internetem) oraz ruchome sieci naziemne, systemy kabli elektrycznych w stopniu, w jakim są one wykorzystywane w celu transmisji sygnałów, sieci wykorzystywanych do nadawania programów radiowych i telewizyjnych oraz sieci telewizji kablowej, niezależnie od rodzaju przekazywanych informacji.

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

usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, która całkowicie lub głównie polega na przekazywaniu sygnałów w ramach elektronicznych sieci łączności, włączając w to usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne w sieciach wykorzystywanych do nadawania, z wyłączeniem usług dostarczających treści przekazywane przy wykorzystaniu elektronicznych sieci i usług łączności lub polegających na sprawowaniu kontroli redakcyjnej nad takimi treściami; termin ten nie obejmuje usług w społeczeństwie informacyjnym określonych w art. 1 dyrektywy 98/34/WE, które nie polegają całkowicie lub głównie na przekazywaniu sygnałów w ramach elektronicznych sieci łączności (art. 2, (a) i (c)).

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

Stąd transpozycja dyrektyw wymaga uwzględnienia wielorakich konsekwencji przyjętych w nich rozwiązań. Wskazuje na to dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz połączeń międzysieciowych (dyrektywa o dostępie), która stwierdza w pkt. 10 preambuły:

*(10) Zasady prawa konkurencji mogą okazać się niewystarczające dla zapewnienia różnorodności kulturowej i pluralizmu mediów w dziedzinie telewizji cyfrowej.*

Sprawy tej dotyka również dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. o wspólnych uregulowaniach ramowych dotyczących udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej (Dyrektywa o uregulowaniach ramowych), która stwierdza w preambule:

*(5) Konieczne jest oddzielenie unormowań dotyczących sposobów przekazywania informacji od unormowań dotyczących ich treści. Powyższe ramy regulacyjne nie obejmują więc zagadnień związanych z treścią usług świadczonych za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej przy wykorzystaniu usług łączności elektronicznej, takich jak zagadnienia treści nadawanych programów, usługi finansowe lub niektóre usługi społeczeństwa informacyjnego, i dlatego nie stoją one w sprzeczności ze środkami podejmowanymi przez Wspólnotę lub na szczeblu krajowym w odniesieniu do takich usług, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego i w celu promowania*

*kulturowej i językowej różnorodności oraz ochrony pluralizmu w mediach. Treść programów telewizyjnych stanowi przedmiot unormowań zawartych w dyrektywie Rady 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej.*

*Oddzielenie unormowań dotyczących sposobów przekazywania informacji od unormowań dotyczących ich treści nie stoi jednak na przeszkodzie uwzględnianiu występujących pomiędzy nimi powiązań, w szczególności w celu zapewnienia pluralizmu mediów, różnorodności kulturowej i ochrony konsumenta.*

Stanowisko to ma swoje źródło w dyskusji nad „Zieloną Księgą o konwergencji”, opublikowaną przez Komisję Europejską w 1997 r., gdzie zadano pytanie, czy wobec konwergencji technologicznej radiofonii, telewizji i telekomunikacji nie powinien także powstać jeden system prawa obejmujący te dziedziny – system oparty na zasadach regulacji telekomunikacji. Odpowiedzią było stanowcze „nie” wszystkich krajów członkowskich – właśnie ze względu na różne logiki i cele polityki państwa i działania regulatorów w telekomunikacji i w radiofonii i telewizji.

Dyrektywy unijne nie narzucają krajom członkowskim sposobu ich transpozycji, pozostawiając swobodę pod tym względem pod warunkiem osiągnięcia założonego celu.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji sprawdziła w kilkudziesięciu krajach europejskich, jaki organ dokonuje rezerwacji na cele analogowej i cyfrowej transmisji radiofonicznej i telewizyjnej. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że w 10 przypadkach czyni to rząd lub regulator telekomunikacyjny, w 12 przypadkach regulator radiowo-telewizyjny, zaś w 3 przypadkach – regulator zintegrowany, zajmujący się zarówno telekomunikacją, jak i radiofonią i telewizją.

W wielu krajach (jak np. we Francji i Wielkiej Brytanii, Szwecji), multipleksy (częstotliwości i program) są w gestii regulatora radiowego i telewizyjnego.

W różnych krajach albo sprawy radiofonii i telewizji cyfrowej (przydział częstotliwości, sposób wypełnienia pojemności multipleksu itp.) określono w ustawach o radiofonii i telewizji (Wielka Brytania, Irlandia), albo w ogóle dokonano transpozycji dyrektyw o komunikacji elektronicznej w przepisach radiowo-telewizyjnych (np. Belgia-Walonia), bądź w ustawach dotyczących zarówno radiofonii i telewizji, jak i telekomunikacji (Wielka Brytania).

Istnieje więc możliwość dokonania merytorycznie uzasadnionego podziału przepisów, obowiązków i kompetencji wynikających z dyrektyw między różne ustawy i różnych regulatorów. Artykuł 3 Dyrektywy ramowej stwierdza wprost w ust. 3:

*1. Państwa Członkowskie ogłaszają w formie łatwo dostępnej zakres zadań, jakie mają być realizowane przez krajowe organa regulacyjne, a w szczególności, czy takie zadania zostały przydzielone więcej niż jednemu organowi. W razie potrzeby, Państwa Człon-*

*kowskie zapewnią wzajemną konsultację i współpracę pomiędzy powyższymi organami, ... Jeżeli więcej niż jeden organ jest uprawniony do rozpatrywania takich spraw, Państwa Członkowskie zapewnią, by odpowiednio zadania każdego organu zostały ogłoszone w formie łatwo dostępnej.*

Jak wskazuje raport Komisji Europejskiej o stanie implementacji pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej, tak się właśnie w wielu krajach stało <sup>128</sup>.

### 6.1.2. „Pozioma” regulacja zawartości mediów elektronicznych

Regulacja zawartości komunikacji elektronicznej nie pozwoliła dotychczas na stworzenie jednego zespołu przepisów dla wszystkich form tej komunikacji, stanowiących komunikację publiczną, a więc tradycyjnie poddaną przepisom zmierzającym do realizacji celów polityki publicznej w tym zakresie, niezależnie od środków przenoszenia tej zawartości. Potrzebę taką rodzi m.in. fakt, że program radiowy i telewizyjny może być przekazywany np. przez Internet <sup>129</sup> oraz przez telefonię trzeciej generacji <sup>130</sup>. Pojawiają się także nowe typy programowych i treściowych „usług społeczeństwa informacyjnego” (tj. usług teleinformacyjnych), wymagających regulacji

i nadzoru. W prawie niemieckim wyróżniono dwa typy tych usług: „usługi medialne” oraz „teleusługi” (tab. 25).

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

Także z Niemiec pochodzi kolejny przykład wprowadzenia poziomej regulacji zawartości. 1 kwietnia 2003 r. jednocześnie przyjęto tam ustawę federalną o ochronie małoletnich (Jugendschutzgesetz) oraz traktat między krajami związkowymi na rzecz ochrony małoletnich i godności ludzkiej w mediach (Jugendmedienschutz-

**Tab. 25. Regulacja programów radiowych i telewizyjnych, „usług medialnych” i „teleusług” w Niemczech**

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

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

<sup>128</sup> „European Electronic Communications Regulation and Markets 2003. Report on the Implementation of the EU Electronic Communications Regulatory Package” [SEC(2003) 1342] COM(2003) 715 final. Commission Of The European Communities, Brussels, 19.11.2003

<sup>129</sup> I Światowy Szczyt Regulatorów Audiowizualnych (Paryż, 30 listopada – 1 grudnia 1999 r.) podjął kwestię ewentualnych sposobów regulowania programów radiowych i telewizyjnych dostępnych w Internecie i wyróżnił kilka podstawowych przypadków: (1) „rozprowadzanie” w Internecie programów radiowych lub telewizyjnych jednocześnie dostępnych z eteru lub innych środków ich rozpowszechniania; (2) rozpowszechnianie w Internecie programów radiowych lub telewizyjnych tworzonych specjalnie dla tego środka przekazu (obecnie nie podlegają one żadnemu procesowi koncesjonowania lub nadzoru); (3) rozpowszechnianie w Internecie programów radiowych lub telewizyjnych zmodyfikowanych (np. przez dodanie elementów interaktywności) w stosunku do oryginalnej wersji dostępnej w normalnym trybie. Taki program staje się nowym programem, który powinien podlegać odrębnym przepisom.

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

<sup>130</sup> Świadczy o tym porozumienie między Vodafone, największym europejskim operatorem telefonii komórkowej, a firmą Walt Disney, zgodnie z którym użytkownicy telefonów 3 generacji będą mogli odbierać i wymieniać między sobą filmy rysunkowe, gry i muzykę dostarczone przez Disneya. Telefonnia 3 generacji będzie więc swoistym środkiem masowego przekazu, udostępniającym te same treści, co telewizja.



Staatsvertrag, JMStV). Wprowadziły one jednolity system odnoszący się w pierwszym przypadku prasy, kaset magnetowidowych, DVD, gier itp., zaś w drugim przypadku do wszystkich „elektronicznych mediów komunikacyjnych i informacyjnych”, tj. do radia, telewizji i Internetu. Konstytucyjną kompetencję krajów związkowych w zakresie radia i telewizji rozszerzono także na Internet, przy czym wspomniane wyżej pojęcia „usług medialnych” i „teleusług” połączono w jedno pojęcie „telemediów”.

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

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

Inną metodę stworzenia kompleksowej „poziomej” regulacji zawartości komunikacji elektronicznej zasugerowała Komisja Parlamentu Europejskiego ds. kultury, młodzieży, oświaty, mediów i sportu w raporcie nt. stosowania dyrektywy „O telewizji bez granic”<sup>131</sup>. W raporcie tym wzywa do uwzględnienia efektów konwergencji w pracach nad nowelizacją dyrektywy i do stworzenia „ramowego pakietu regulacji zawartości” (Content Framework Package), obejmującego znowelizowaną dyrektywę „O telewizji bez granic”, dyrektywę o handlu elektronicz-

nym oraz dyrektywę w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego i praw pokrewnych mających zastosowanie do nadawania satelitarne-go i retransmisji kablowej.

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

#### Proponowane kierunki polityki Państwa

Polska ma obowiązek dokonać transpozycji nowego „pakietu o komunikacji elektronicznej” do 1 maja 2004 r., natomiast notyfikować transpozycję – do 1 kwietnia 2004 r.<sup>132</sup>.

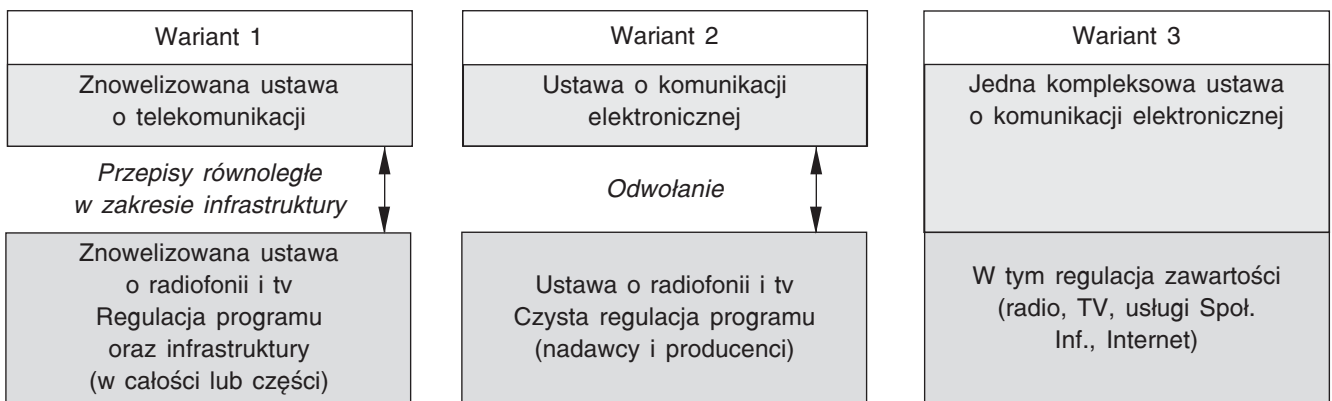
Jak wiadomo, zgodnie z prawem wspólnotowym dyrektywy obowiązują co do celu, natomiast wybór środków do realizacji tych celów należy do państw członkowskich. Polska ma więc pewien zakres swobody w doborze metod transpozycji.

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

Nasuujące się warianty działania w tej dziedzinie przedstawiono na rys. 5.

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

Rys. 5. Wybrane warianty transpozycji „pakietu o komunikacji elektronicznej”



<sup>131</sup> Draft Report on the application of Directive 89/552/EEC „Television Without Frontiers” (2003/2033(INI), Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport, European Parliament, 5 May 2003.

<sup>132</sup> Kraje członkowskie UE miały dokonać transpozycji dyrektyw do końca lipca 2003 r., jednak Francja, Niemcy i Belgia poinformowały, że nie dotrzymają tego terminu, zaś Holandia miała przyjąć odpowiednie ustawodawstwo dopiero pod koniec 2003 r.



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

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

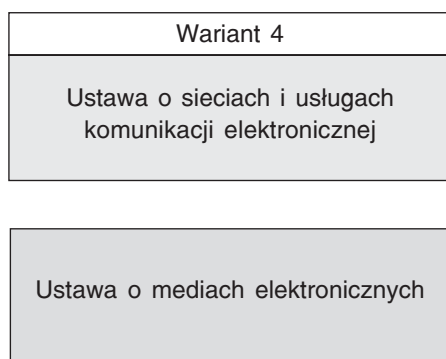
Sieci i usługi są ściśle związane z „zawartością”, a związek ten ma charakter dwukierunkowy. Nie ma już dzisiaj uzasadnienia dla utrzymywania tradycyjnego, całkowicie rozłącznego podziału na telekomunikację z jednej strony i radiofonię i telewizję z drugiej, co z kolei oznacza, że nie powinno się implementować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

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

Z kolei w postulowanych tutaj pracach nad nową ustawą o mediach elektronicznych należy pozostawić i rozwinąć regulacje odnoszące się do technicznych aspektów radiofonii i telewizji i rozpowszechniania oraz rozprowadzania programów (rys. 6), jak również dążyć do wprowadzenia poziomej regulacji zawartości<sup>133</sup>.

Pracom nad opracowaniem nowej ustawy powinny towarzyszyć dogłębne prace analityczne, które muszą

#### Rys 6. Proponowany wariant transpozycji „pakietu komunikacji elektronicznej”



stać się integralną częścią procesu implementacyjnego i powinny dotyczyć:

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

Ta ostatnia sprawa ma istotne znaczenie m.in. dlatego, że państwo polskie nie ma zdolności formułowania i realizowania polityki audiowizualnej. Wynika to zarówno z zawężonego, tradycyjnego widzenia radiofonii i telewizji (w tym braku zrozumienia gospodarczego znaczenia tych mediów), z podziałów resortowych (brak zrozumienia, że problematyki informatyzacji i społeczeństwa informacyjnego nie można ograniczać do telekomunikacji i Internetu), z silnego upolitycznienia tej problematyki (spychającego na plan dalszy wszelkie inne aspekty tych mediów), jak i wreszcie z niezdolności administracji do wywiązania się z obowiązków w tym zakresie nałożonych przez ustawę o działach administracji rządowej. W efekcie KRRiT nie ma w administracji rządowej naturalnych partnerów, z którymi mogłaby współpracować i którzy mogliby być adresatami jej inicjatyw. Efektem prac ustawodawczych powinna być m.in. zmiana tej sytuacji.

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

#### WNIOSEK 18

**W warunkach polskich należy rozważyć wariant transpozycji wspólnotowego „Pakietu telekomunikacyjnego 2003” obejmujący:**

<sup>133</sup> We Francji pewnym krokiem w tym kierunku jest przepis projektu ustawy o komunikacji elektronicznej rozciągający kompetencje audiowizualnego organu regulacyjnego CSA w zakresie regulacji programów radiowych i telewizyjnych na wszystkie środki ich transmisji lub dystrybucji, a więc także na programy przekazywane Internetem. CSA uzyska także nowe kompetencje regulacyjne w zakresie gospodarczych i finansowych aspektów działalności radiofonii i telewizji.

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

### 6.1.3 Ocena sposobu transpozycji dyrektyw o komunikacji elektronicznej w projekcie nowego prawa telekomunikacyjnego

W projekcie nowego prawa telekomunikacyjnego przyjęto de facto wariant 2 (z pewnymi elementami wariantu 1) z wymienionych wyżej możliwych dróg transpozycji dyrektyw o komunikacji elektronicznej. Są to warianty, które uznaliśmy za najmniej właściwe i merytorycznie najmniej trafne. Rozstrzygnięcia (w tym o charakterze ustrojowym) dokonane w projekcie prawa telekomunikacyjnego nie są zgodne z duchem i literą dyrektyw o komunikacji elektronicznej i nie odpowiadają istocie procesów konwergencji, na które dyrektywy te są odpowiedzią.

Rozstrzygnięcie to neguje wyznaczoną przez Konstytucję RP i ustawę o radiofonii i telewizji rolę KRRiT jako organu właściwego w sprawach radiofonii i telewizji i ogranicza jej rzeczywiste kompetencje do sprawy programu radiowego i telewizyjnego. Rozwiązania projektowane w prawie telekomunikacyjnym rozbijają dotychczasowy system koncesjonowania nadawców (też zagrożony konstytucyjnie).

Elementem tego rozstrzygnięcia ustrojowego jest uznanie w projekcie ustawy, że operator multipleksu, operator systemu warunkowego dostępu i operator elektronicznego przewodnika po programach to „przedsiębiorcy telekomunikacyjni”, którzy powinni (z wyjątkiem aspektów prezentacyjnych elektronicznych przewodników po programach, zastrzeżonych do kompetencji KRRiT) podlegać jedynie regulacji rynkowej i telekomunikacyjnej. Tymczasem działalność wszystkich tych podmiotów ma istotny wpływ na ofertę programową dostępną odbiorcom, zatem regulowanie i nadzór nad ich działalnością nie może pomijać aspektów programowych. Skoro jednak mają oni podlegać prawu telekomunikacyjnemu i URTiP-owi, nie można w innym aspekcie ich działalności podporządkować ich ustawie o radiofonii i telewizji i KRRiT.

Dokonane w projekcie prawa telekomunikacyjnego rozstrzygnięcie wyprzedza dyskusję na ten temat, która musi toczyć się na gruncie ustawy o radiofonii i telewizji, a nawet w gruncie rzeczy uniemożliwia ją. Tymczasem w innych krajach przyjęto odmienne rozwiązania: albo uznano operatora multipleksu za nadawcę, podporządkowanego ustawie o radiofonii i telewizji, albo wyposażono regulatora audiowizualnego w kompetencje decydowania o rezerwacji częstotliwości dla operatorów mul-

tiplikatorów, Rozstrzygnięcie dokonane w projekcie ma więc charakter jednostronnego przypisania do sfery telekomunikacji działalności podmiotów o istotnym wpływie na kształt oferty programowej.

Z tego punktu widzenia najistotniejszy przepis projektu prawa telekomunikacyjnego jest zawarty w art. 1, ust. 2 pkt.1:

*Celem ustawy jest stworzenie warunków dla:*

*1) wspierania równoprawnej i efektywnej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych,*

Działając na mocy tego przepisu, URTiP nie ma podstaw, by ingerować w sprawy programowe i kierować się innymi kryteriami w swojej polityce regulacyjnej niż kryteria rynkowe, ochrona konkurencji oraz normy techniczne. Projekt zobowiązuje go jednak do podejmowania licznych decyzji w sprawach bezpośrednio lub pośrednio związanych z programem i zawartością komunikacji elektronicznej. Inaczej mówiąc, prezes URTiP może wkroczyć na pole polityki audiowizualnej i polityki państwa w zakresie radiofonii i telewizji – zastrzeżonych dla Ministerstwa Kultury i dla KRRiT, działającej w tym zakresie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów.

Projekt prawa telekomunikacyjnego wyposaża Prezesa URTiP w następujące kompetencje:

- Ustalanie planów zagospodarowania częstotliwości oraz zmiany tych planów z własnej inicjatywy LUB na wniosek i w uzgodnieniu z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w przypadku częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych (art. 105);
- Dokonywanie, zmienianie lub cofanie indywidualnej rezerwacji częstotliwości lub zasobów orbitalnych (Art. 107), z wyjątkiem rezerwacji dla nadawców na cele analogowego rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych;
- Zmiany lub cofnięcia rezerwacji częstotliwości jeżeli częstotliwości objęte rezerwacją są wykorzystywane w stopniu niewielkim lub w sposób nieefektywny (Art. 117. 1), *co może wpłynąć na możliwości rozpowszechniania programu;*
- Samodzielnej regulacji systemów warunkowego dostępu i elektronicznych przewodników po programach (z wyjątkiem aspektów prezentacyjnych przewodników) (Art. 126. 1), m.in. w oparciu o rozporządzenie ministra właściwego ds. łączności, które określi wymagania, jakim powinien odpowiadać system warunkowego dostępu, kierując się treścią załącznika Nr I części I Dyrektywy Dostępowej (*który określa m.in. wymagania programowe*);
- Utrzymania, zmiany lub zniesienia (w porozumieniu z KRRiT) w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji na rynku udogodnień towarzyszących – po przeprowadzeniu analizy rynku zgodnie z art. 24 – obowiązku zapewnienia dostępu do tych udogodnień towarzyszących (Art. 127. 1). – *KRRiT włącza się do sprawy warunkowego dostępu jedynie w przypadku operatorów o znaczącej pozycji rynkowej;*

- Przeprowadzenia postępowań w sprawie wyznaczenia podmiotu lub podmiotów o znaczącej pozycji na rynku właściwym i nałożenia obowiązków regulacyjnych określonych w ustawie. Decyzje w sprawie wyznaczenia przedsiębiorcy o znaczącej pozycji na rynkach transmisji radiofonicznych lub telewizyjnych Prezes URTiP wydaje w porozumieniu z Prezesem UOKiK i KRRiT. (Art. 26. 1) – *w istocie działania te w odniesieniu do rynku transmisji radiofonicznych i telewizyjnych, a także systemów warunkowego dostępu i elektronicznych przewodników po programach powinny być realizowane przez KRRiT we współpracy z URTiP;*
- Powoływania kolegów do rozstrzygania sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, spośród osób desygnowanych m.in. przez KRRiT ( Art. 199 i 200) – *te spory w dużej części będą dotyczyły spraw programowych.*

Można jednak przyjąć, że rozwiązania to – jakkolwiek nietrafne i nieuzasadnione – przyspieszają raczej niż oddalają perspektywę realizacji przedstawionej poniżej koncepcji utworzenia jednego regulatora ds. radiofonii, telewizji i telekomunikacji. Kłopoty i konflikty, które będą towarzyszyły wcielaniu tych rozwiązań w życie, trudności z rozdzieleniem kompetencji URTiP i KRRiT, konieczność angażowania KRRiT w rozstrzyganie dylematów w zakresie programu i ogólnej polityki medialnej, które zgodnie z projektem prawa telekomunikacyjnego będą w wyłącznej gestii URTiP – szybko uświadomią konieczność innego rozwiązania strukturalnego, jakim jest połączenie tych organów regulacyjnych.

## 6.2. Regulacja, nadzór i samoregulacja zawartości mediów elektronicznych oraz Internetu

### Tendencje ogólne

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

- Prawo nie nadąża za rozwojem techniki i procesami rynkowymi;
- Globalizacja pozwala na unikanie jurysdykcji organów państwa, w którym odbiera się treści komunikowania, lub uprawiania praktyki znanej jako „jurisdiction shopping”, czyli przenoszenia działalności do kraju, w którym obowiązują łagodniejsze przepisy;
- Globalny zasięg Internetu jest także przyczyną konfliktów jurysdykcyjnych, pozwalających dostawcom treści na unikanie odpowiedzialności, lub utrudniających nadzór nad nimi <sup>134</sup>.

Nie zmienia to faktu, że nowe media elektroniczne mogą zawierać treści nielegalne lub szkodliwe. Dlatego poszukuje się rozwiązań zwiększających bezpośrednią odpowiedzialność operatorów, dostawców treści i innych podmiotów za zawartość, którą przekazują, oraz opierających się na ich współpracy w tym zakresie <sup>135</sup>.

Organizacje europejskie działają m.in. na rzecz oczyszczenia cyberprzestrzeni z treści szkodliwych i nielegalnych. W 1996 r. Komisja Europejska ogłosiła „Zieloną Księgę nt. ochrony małoletnich i godności ludzkiej w usługach audiowizualnych i informacyjnych”.

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

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

Inną próbę regulacji „usług medialnych” i „teleusług” oraz handlu elektronicznego stanowi unijna dyrektywa 2000/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów prawnych usług w społeczeństwie informacyjnym, a w szczególności handlu elektronicznego w obrębie wolnego rynku.

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

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

1. szczególna regulacja ustawowa dotycząca Internetu;
2. regulacja niezależna dokonywana przez ciała wyłaniające przez sam „przemysł internetowy”;

<sup>134</sup> Por. Teresa Fuentes-Camacho (red.) „The International Dimensions of Cyberspace Law”. Aldershot, Paris: Ashgate, UNESCO, 1998.

<sup>135</sup> Por. Suzanne Nikoltchev (red.) „Co-regulation of the Media in Europe”. IRIS Special. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2003; Wolfgang Schultz, Thorsten Held, „Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government”. Interim Report. Hamburg: Hans Bredow Institute for Media Research, 2001; „Proceedings of the Information Seminar on Self-Regulation by the Media” DH-MM (99) Strasbourg, Directorate of Human Rights, Council of Europe, 1999; Janusz Barta, Ryszard Markiewicz, „Internet a prawo”. Kraków: Universitas, 1998.



- 3 samoregulacja dostawców usług i zawartości wraz z istnieniem organu regulacyjnego rozpatrującego skargi na nich i zdolnego nakładać sankcje;
- 4 brak wszelkiej regulacji.

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

- „Auto-monitoring”: autokontrola zgodności przekazywanych treści z prawem, dokonywana przez nadawcę lub dostawcę treści,
- „Samoregulacja” – tworzenie kodeksów dobrej praktyki lub przepisów przez samych operatorów, lub ich organizacje, bez udziału organów państwowych <sup>136</sup>;
- „Regulowana samoregulacja” – samoregulacja w ramach przepisów tworzonych przez organa państwa, nadzór samoregulacji przez takie organa;
- „Współregulacja” – samoregulacja z czynnym udziałem organu regulacyjnego, który może wyznaczać operatorom lub ich organizacjom cele do realizacji, uczestniczyć w wymierzaniu sankcji za nieprzestrzeganie przepisów określonych w drodze samoregulacji, bądź w narzucaniu formalnych ram postępowania i przepisów tam, gdzie samoregulacja okazuje się nieskuteczna.

Dokonany przed kilku laty przegląd międzynarodowej praktyki odnośnie regulowania treści przekazywanych w Internecie <sup>137</sup> wyróżnił zasadniczo – jeżeli pominąć państwa autorytarne – dwa przypadki:

1. Państwa (takie jak Australia, Niemcy, Singapur), gdzie na drodze prawnej zakazano rozpowszechniania pewnych treści poprzez Internet i zobowiązano dostawców usług i treści do tego, by sami je eliminowali, a jednocześnie wyznaczono organ mający reagować na skargi publiczności na pojawianie się tego typu zawartości w Internecie.
2. Państwa (takie jak Kanada <sup>138</sup>, Indie, Japonia, Malezja, Wielka Brytania <sup>139</sup>, Stany Zjednoczone <sup>140</sup>), gdzie sprawę pozostawiono samoregulacji dostawców usług i treści internetowych <sup>141</sup>.

### 6.2.1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie regulacji i nadzoru nad zawartością Internetu

Jak wspomniano wyżej, w niektórych krajach wyznaczono organ <sup>142</sup> odpowiedzialny na ogół za nadzorowanie systemu „współregulacji” zawartości Internetu. Można tu dostrzec pewną ewolucję stanowisk.

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

Wyżej wspomniano już niemiecki organ Jugendschutz, odpowiedzialny za nadzorowanie nadawców komercyjnych i Internetu. W Hiszpanii w 2002 r. konsorcjum obejmujące regulatora telekomunikacyjnego oraz regulatorów audiowizualnych utworzyło Agencja de Calidad de Internet (agencję ds. jakości Internetu), której zadaniem jest promocja dobrych i etycznych praktyk w Internecie. Ogłosi ona kodeks postępowania, a strony internetowe, które mu się podporządkują, będą mogły zamieścić logo tego kodeksu.

Inne podejście przyjęła Australia, gdzie w 1999 r. uchwalono Broadcasting Services Amendment (Online Services) Act, zmierzający do rozciągnięcia na Inter-

<sup>136</sup> Por. także rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy „Recommendation Rec (2001) 8 on Self-Regulation Concerning Cyber Content (Self-Regulation and User Protection Against Illegal or Harmful Content on New Communications and Information Services)”.

<sup>137</sup> Ian G McGill, „Internet content regulation”, *Intermedia*, Issue 1999 Vol.27/No.5.

<sup>138</sup> W 1999 r. Kanadyjska Komisja ds. Radia, Telewizji i Telekomunikacji postanowiła, że nie rozciągnie swej regulacji nawet na te usługi internetowe, które można by objąć definicją radiofonii i telewizji.

<sup>139</sup> W Wielkiej Brytanii powstanie Internet Watch Foundation, organizacji samoregulacyjnej założonej przez operatorów internetowych, było jednak wynikiem inicjatywy ze strony policji oraz Ministerstwa Handlu i Przemysłu, które nakłoniły operatorów do uruchomienia systemu samoregulacji.

<sup>140</sup> W 1996 r. Kongres Stanów Zjednoczonych przyjął ustawę o telekomunikacji zawierającą rozdział pt. „Communications Decency Act Section”, który m.in. zakazywał „świadomego” przekazywania „nieprzyzwoitych lub nieprzystojnych” treści w Internecie dla odbiorców poniżej 18 lat. Sąd Najwyższy uznał ten rozdział za niekonstytucyjny, gdyż ogranicza swobodę wypowiedzi. Por. też J. Oxman, „The FCC and the Unregulation of the Internet”, <http://www.fcc.gov>.

<sup>141</sup> Por. też „The Internet and some international regulatory issues relating to content”. A pilot comparative study commissioned by UNESCO. Sydney: Australian Broadcasting Authority, 1997.

<sup>142</sup> W „Deklaracji o swobodzie komunikowania w Internecie” z 28 maja 2003 r. Komitet Ministrów Rady Europy wskazuje, że jeżeli państwa zdecydują się utworzyć specjalne organa regulacyjne lub nadzorcze w dziedzinie Internetu, lub powierzyć takie kompetencje istniejącemu regulatorowi, ciała takie powinny spełniać kryteria niezależności i autonomii działania określone w Rekomendacji (2000) 23 o niezależności i funkcjach organów regulacyjnych w dziedzinie radiofonii i telewizji.



Tab. 26. System regulacji i samoregulacji Internetu

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

Źródło: *Self-regulation of Internet Content*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 1999.

net zasad obowiązujących w radiofonii i telewizji, zwłaszcza w odniesieniu do zawartości nielegalnej lub szkodliwej dla nieletnich. Ustawa tworzy system „współregulacji” obejmującej Australian Broadcasting Authority oraz nadawców i dostawców zawartości, zmierzający przede wszystkim do stworzenia systemu rozpatrywania skarg na zawartość Internetu. ABA nie została zobowiązana do aktywnego monitorowania Internetu i poszukiwania zakazanych treści. „Ko-regulacja” polega na tym, że sami nadawcy i dostawcy zawartości powinni przyjąć kodeksy definiujące normy i przepisy w tej materii.

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

#### Sytuacja w Polsce

W Polsce problemu regulacji zawartości Internetu jeszcze nie podjęto.

#### Proponowane kierunki polityki państwa

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

mienia procesu samoregulacji lub współregulacji, z wykorzystaniem istniejących ciał regulacyjnych.

### 6.3. Nowe typy reklamy

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

Należą do nich m.in.:

1. Reklama interaktywna: umieszczanie na ekranie baneru lub „pop-up”, które można aktywować za pomocą pilota w celu uruchomienia interaktywnego przekazu reklamowego i ewentualnie usługi handlu elektronicznego;
2. „Split-screen advertising” (podział ekranu między program i reklamę), która z kolei dzieli się na następujące typy: „dual-image advertising” (reklama zajmuje większość ekranu, resztę program, i słychać ścieżkę dźwiękową reklamy a nie programu); „half-screen advertising” (podczas napisów dzieli się ekran na pół i na drugiej połowie idzie reklama i słychać jej dźwięk); „moving banner advertising”: na dole ekranu wydziela się miejsce dla reklam, czy informacji tekstowych;
3. Reklama nałożona lub pokazywana w tle obrazu (np. w elektronicznym przewodniku programowym – EPG);
4. Przypomnienia sponsora (np. pokazywanie loga lub nazwy podczas programu);
5. Reklama wirtualna: komputerowo generowane obrazy np. nakładane na istniejące billboardy na stadionach sportowych; animowanie billboardów, dodawanie no-

- wych billboardów, nakładanie reklamy na powierzchnię boiska lub poza nim, reklama trójwymiarowa;
6. Wirtualne „product placement” (demonstrowanie towaru);
  7. Sponsorowanie poszczególnych elementów programu (grafiki, nagrody, aplikacje interaktywne);
  8. Reklama i sponsorowanie wydarzeń pokazywanych w telewizji;
  9. Identyfikacja producentów sprzętu pomiaru czasu przetwarzania danych (np. podczas zawodów sportowych).

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

Jakkolwiek pojawiły się pierwsze próby stworzenia regulacji dotyczących niektórych nowych typów reklamy<sup>143</sup>, daleko jeszcze do powszechnego przyjęcia reguł, którym powinny podlegać. Sprawę tę podjęto także w Unii Europejskiej w ramach konsultacji nad nowelizacją Dyrektywy o telewizji bez granic<sup>144</sup>. Próbując unormować kwestie wiążące się z pojawieniem się nowych form reklamy i postępującą konwergencją mediów, Unia może skorzystać z jednego z trzech rozwiązań:

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

Wydaje się, iż największe zainteresowanie w dotychczasowej dyskusji budzi wprowadzenie do dyrektywy nowych form sponsoringu oraz nowych form reklamy: wirtualnej, split-screen oraz interaktywnej. Konstruując ramy prawne obejmujące nowe zjawiska medialne należy starać się dostosować postanowienia nowej regulacji zmieniającej postanowienia Dyrektywy o telewizji bez granic do innych, już obowiązujących regulacji, takich jak dyrektywa 2000/31/EC z 8 czerwca 2000 roku o niektórych aspektach prawnych związanych ze świadczeniem usług typowych dla społeczeństwa informatycznego, a w szczególności handlu elektronicznego, czy dyrektywa 97/7/EC z 20 maja 1997 roku o ochronie konsumentów w związku z kontraktami zawieranymi na odległość, a także regulacji dotyczących ochrony danych osobowych jak dyrektywa 95/46/EC z 24 października 1995 roku o ochronie konsumentów w związku z przetwarzaniem danych osobowych i o wolnym przepływie takich danych, a także niedawno przyjęta dyrektywa 2002/58/EC z 12 lipca 2002 roku w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej.

W dyskusjach zwraca się też uwagę na możliwość zastosowania form „współregulacji” (samoregulacji podmiotów rynkowych<sup>145</sup> w ramach wyznaczonych przez państwo i pod jego nadzorem).

Odrębny problem stanowi reklama w Internecie<sup>146</sup>. Coraz większego znaczenia nabiera też reklama interak-

<sup>143</sup> Praktyka „split-screen advertising” została w różnym stopniu uregulowana w Niemczech, Turcji i Hiszpanii. Stały Komitet Rady Europy ds. Telewizji Ponadgranicznej przyjął Opinię nr 9 (2002) w sprawie „split-screen advertising”, w której stwierdza, że praktyka ta objęta jest przepisami Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej, jednak nie może być akceptowana, jeżeli nie spełnia wymogów Konwencji względem jasnego i wyraźnego oddzielenia programu od reklamy oraz innych wymogów określonych w art. 7 (odpowiedzialność nadawcy); art. 11 (ogólne zasady reklamy); art. 12 (czas trwania reklamy w programie); art. 13 (forma i sposób przedstawiania reklamy); art. 14 (sposób wprowadzania reklamy do programu); art. 15 (reklamowanie określonych towarów). Brytyjska Independent Television Commission ogłosiła wytyczne dotyczące m.in. reklamy w programach telewizji interaktywnej („Guidance to Broadcasters on the Regulation of Interactive Television Services”. London: Independent Television Commission, 2001).

<sup>144</sup> Por. „Review of the „Television Without Frontiers” Directive. Theme 3: Protection of General Interests in Television Advertising, Sponsorship, Teleshopping and Self-Promotion”. Discussion Document. Brussels: European Commission, 2003.

<sup>145</sup> Por. np. „Advertising Self-Regulation in Europe. An analysis of advertising self-regulatory regimes and their codes of practice in 22 European countries”. European Advertising Standards Alliance, 2001.

<sup>146</sup> W przypadku reklam internetowych utwalonymi kategoriami reklam są *banner* (wydzielona niewielka część ekranu przy jego poziomej krawędzi z logo reklamowym), *skyscraper* – baner wertykalny, *pop-up* – treść reklamy pojawia się po kliknięciu, znika po ok. 5 sek., *button* – mniejszy od baneru, dowolnego kształtu, może pojawić się w dowolnej części ekranu, *animacje* – w formacie HTML prezentują reklamowy przekaz, *advertorial* – reklama zamieszczona wśród tekstu, przypomina informację, *topical advertising* – na poszczególnych tematycznych stronach występują reklamy, z tego samego co dana strona tematycznego zakresu, *split screen* – reklama wykorzystująca podzielony ekran, *reklama interaktywna*, *keyword searches* – wpisując do wyszukiwarki określone hasło, użytkownik obok żądanych informacji otrzymuje reklamy z danego zakresu tematycznego, np. motoryzacji, reklamy zamieszczane w *newsletters*, *e-mailing (permissive marketing)* – reklama w formie e-maila kierowana jest do osób, które wyraziły zgodę na przesyłanie materiałów promocyjnych, *e-couponing* – kupony rabatowe widoczne na ekranie zachęcają do kupna towaru lub usługi, *webpage sponsoring* – sponsorowanie danej strony internetowej, etc.

tywna w telefonach komórkowych dostępna poprzez protokół WAP oraz w palmtopach poprzez protokół PDA (w formie logo, obrazu, tekstu lub SMS).

## WNIOSEK 19

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

## 7 . MODELE REGULACJI RADIOFONII, TELEWIZJI I TELEKOMUNIKACJI

### Tendencje ogólne

Unia Europejska przywiązuje duże znaczenie do właściwego funkcjonowania audiowizualnych organów regulacyjnych w nowych krajach członkowskich, uznając to za element administracyjnej zdolności do realizacji *acquis communautaire* w tej dziedzinie <sup>147</sup>. Komisja zapowiada też rozpoczęcie konsultacji na temat możliwości zacieśnienia współpracy na szczeblu europejskim między organami regulującymi dziedzinę audiowizualną <sup>148</sup>.

W komunikacie Komisji Europejskiej nt. zasad i wytycznych nt. wspólnotowej polityki audiowizualnej w erze cyfrowej <sup>149</sup> stwierdza się m.in., że:

- Organa regulacyjne powinny być niezależne od rządu i podmiotów rynkowych;
- Proces konwergencji technologicznej wymaga zwiększonej współpracy między organami regulacyjnymi odpowiedzialnymi za infrastrukturę łączności, media audiowizualne i ochronę konkurencji;
- Organa regulacyjne mogą przyczynić się do rozwoju i wdrożenia systemów samoregulacji podmiotów rynkowych. W miarę wzrostu liczby nadawców oraz wykorzystywania nowych technologii, trudniejszych do objęcia regulacją i nadzorem, do rozpowszechniania programów i zawartości, przewiduje się upowszechnianie różnych form samoregulacji (ew. współregulacji lub „samoregulacji regulowanej”), obejmujące tworzenie zasad i kodeksów dobrej praktyki przez samych nadawców lub dostawców treści, potencjalnie w ramach prawnych stworzonych przez ustawodaw-

stwo i z określeniem roli organu regulacyjnego w nadzorowaniu ich przestrzegania.

Jak stwierdzono wyżej, konwergencja technologiczna i integracja rynkowa powoduje, że wyzwaniom stojącym przed polityką i regulacją medialną łatwiej sprostać strukturom regulacyjnym zdolnym formułować wszechstronną politykę i praktykę regulacyjną w odniesieniu do sektora mediów elektronicznych w całości. W coraz większej liczbie państw osiąga się to przez łączenie różnych regulatorów <sup>150</sup> i zwłaszcza przez tworzenie zintegrowanych regulatorów radiofonii, telewizji i telekomunikacji, dysponujących w wielu przypadkach kompetencjami w zakresie regulacji konkurencji w tych dziedzinach.

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

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

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

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

<sup>147</sup> „Main Administrative Structures Required for Implementing the Acquis. Overview”. Informal Working Document. European Commission, 10 April 2002;

<sup>148</sup> „Fourth Report from The Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 89/552/EEC ‘Television without Frontiers’”. COM(2002) 778 final, Brussels, 6.1.2003.

<sup>149</sup> „Principles and Guidelines for the Community’s Audiovisual Policy in the Digital Age”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(1999) 657 final. Brussels, 14.12.1999.

<sup>150</sup> W Norwegii odbywa się np. proces łączenia organu regulującego własność mediów, organu ds. środków masowego przekazu i komisji klasyfikacji filmów w jedną „Media Authority”.



W Szwajcarii projekt nowelizacji Ustawy o Szwajcarskim Radiu i Telewizji z 21 czerwca 2002 roku przewiduje utworzenie nowego zintegrowanego organu. Niezależna Komisja ds. Telekomunikacji i Mediów Elektronicznych miałaby połączyć dotychczasowe funkcje Federalnego Urzędu ds. Łączności (OFKOM/BAKOM), Niezależnej Komisji Skarg (AIEP/UBI) oraz Komisji Telekomunikacji i Łączności. Powołany zostanie także komitet konsultacyjny dla publicznego nadawcy SSR.

W Hiszpanii Komisja Rynku Telekomunikacyjnego (CMT) jest niezależnym organem powołanym w 1996 roku, którego głównym obowiązkiem jest „stać na straży istnienia efektywnej konkurencji w telekomunikacji oraz rynku usług audiowizualnych i interaktywnych”. CMT jako zintegrowany regulator konkurencyjności zajmuje się rynkiem telekomunikacji oraz usług audiowizualnych i interaktywnych. Głównym zadaniem organu jest zapewnienie efektywnej konkurencji na tych rynkach, jednakże generalnie nie zajmuje się on innymi kwestiami (np. zagwarantowaniem obiektywizmu informacji przekazywanych w mediach audiowizualnych). W ramach CMT powołano w maju 2003 r. Consejo Audiovisual, organ regulacyjny odpowiedzialny za telewizję oraz rozwój telewizji cyfrowej.

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

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

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

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

W Austrii, zgodnie z nową ustawą regulującą austriackie stosunki w sektorze łączności z 1 marca 2001 roku, powołano nowy organ regulacyjny pod nazwą KommAustria. Urząd ten, stanowiący część Kancelarii Federalnej, jest odpowiedzialny za przydział koncesji, przyznawanie niezbędnych urzędzeń technicznych oraz nadzór prawny nad nadawcami prywatnymi. KommAustria przejął funkcję dotychczasowych „Privatrundfunkbehörde”, „Kommission zur Wahrung des Regionalradiogesetzes” oraz „Kommission zur

Wahrung des Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetzes”. Działający dotychczas organ regulujący sprawy telekomunikacji, Telekom Control Kommission (TKC) istnieje będzie nadal. Niemniej jednak TKC oraz KommAustria działają przez wspólny organ – Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH. Kontrola prawna nad KommAustria sprawowana będzie przez niezależny federalny organ ds. łączności, Bundeskommunikationssenat, który nadzoruje także ORF – austriackiego nadawcę publicznego.

#### Sytuacja w Polsce

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

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

#### Proponowane kierunki polityki Państwa

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

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

Potencjalne koncepcje alternatywne dla tego rozwiązania to:

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

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



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

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

## WNIOSEK 20

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

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

Niezależnie od obowiązków konstytucyjnych (ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu pu-

blicznego w radiofonii i telewizji), obowiązki i zakres kompetencji nowego regulatora powinny ogniskować się wokół czterech podstawowych zadań tego organu:

- ochrony kultury,
- zapewniania skutecznej konkurencji,
- promowania różnorodności treści
- oraz pluralistycznego rynku.

Organ ten będzie pełnił funkcję krajowego organu regulacyjnego (National Regulatory Authority – NRA) w rozumieniu nowego pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej UE, które weszły w życie w 2003 r. Tym samym, będzie mógł uczestniczyć w pracach European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services, utworzonej na mocy decyzji Komisji Europejskiej z dnia 29 lipca 2002 r. (2002/627WE).

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

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

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

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

Nowy regulator powinien składać się z 9 osób powoływanych w następujący sposób:

Tab. 27. Zadania i funkcje nowego regulatora

	Kultura	Skuteczna konkurencja	Różnorodność	Pluralizm
Funkcje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ochrona języka polskiego</li> <li>• Promocja kultury</li> <li>• Ochrona programów i informacji lokalnych</li> <li>• Ochrona małoletnich</li> <li>• Standardy programowe, etyka</li> <li>• dziennikarska</li> <li>• Programy dla mniejszości</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zarządzanie widmem częstotliwości</li> <li>• Wycena widma</li> <li>• Dostęp do platform telewizji płatnej i EPG</li> <li>• Kontrola cen</li> <li>• Rozstrzygnięcie sporów</li> <li>• Ochrona konsumentów</li> <li>• Nadzorowanie reklamy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formaty i profile programowe</li> <li>• Koncesjonowanie ofert niszowych i nadawców społecznych</li> <li>• Programy uniwersalne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przepisy o własności mediów</li> <li>• Dostęp do odbiorców</li> <li>• Polityczny pluralizm treści</li> <li>• Ochrona interesów nadawców publicznych i komercyjnych</li> </ul>

- 4 osoby powoływane przez Sejm RP spośród kandydatów desygnowanych przez:
  - Prezesa Rady Ministrów (2 miejsce),
  - Stowarzyszenia i organizacje gospodarcze sektora telekomunikacji lub teleinformatyki (1 miejsce),
  - Instytucje religijne (1 miejsce).
- 2 osoby powoływane przez Senat RP spośród kandydatów desygnowanych przez sejmiki wojewódzkie (kryterium regionalne).
- 3 osoby powoływane przez Prezydenta RP spośród kandydatów desygnowanych przez:
  - Rzecznika Praw Obywatelskich (1 miejsce),
  - Ogólnokrajowe stowarzyszenia dziennikarskie (1 miejsce),
  - Ogólnokrajowe organizacje twórców lub producentów audiowizualnych (1 miejsce).

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

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

Obecne ograniczenia odnośnie osób, które mogą być powoływane do KRRiT, rozszerza się na przedsiębiorców w zakresie telekomunikacji i Internetu.

Zadania nowego regulatora obejmują obecne zadania KRRiT oraz URTiP. Organ ten ma również pewne obowiązki w zakresie regulacji ochrony konkurencji w nadzorowanych przez siebie dziedzinach (w porozumieniu z UOKiK).

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

Regulator stanowi organ kolegialny podejmujący decyzje na posiedzeniach plenarnych. Niezależnie od tego, ze składu regulatora powstają dwie komisje: jedna z nich będzie odpowiedzialna za regulację zawartości oraz przygotowywanie decyzji koncesyjnych w zakresie radiofonii i telewizji; druga – za regulację infrastruktury łączno-

ści elektronicznej. Przewodniczący urzędu przewodniczy obu komisjom.

Nowy urząd regulacyjny powstanie z połączenia Biura KRRiT oraz URTiP. Jego departamenty obsługują prace urzędu na posiedzeniach plenarnych oraz obu komisji.

Utrzymany zostanie obecny system corocznych sprawozdań składanych obu izbom parlamentu oraz prezydentowi, wraz z konsekwencjami wynikającymi z odrzucenia sprawozdania przez Sejm, Senat i prezydenta.

### Zasady działania i struktura organizacyjna przyszłego regulatora

W roku 2003 firma Ernst & Young, w ramach projektu Phare PL 2001/IB/OT01 przeprowadziła audyt organizacyjny KRRiT i jej Biura<sup>151</sup>. Sformułowane wnioski dostarczają wielu cennych wskazówek dla projektowania zasad działania nowego regulatora w odniesieniu do radiofonii i telewizji, a także do kształtowania relacji między organem regulacyjnym i jego biurem.

Przyszły regulator musi dążyć do stworzenia kultury i struktury organizacyjnej możliwie mało zbiurokratyzowanej, otwartej na przepływ informacji i zorientowanej na wypracowanie strategii i jej skoordynowaną realizację. Oznacza to konieczność wprowadzenia w nowej strukturze organizacyjnej jednostki wypracowującej dla regulatora koncepcje długookresowego działania (strategii) i śledzącej postęp w ich wdrażaniu. W jednostce takiej muszą zostać wypracowane zakresy odpowiedzialności i określone procedury budowy strategii czy planowania prac Biura nowego regulatora oraz monitoringu ich realizacji.

Przyszły regulator nie może poprzestawać jedynie na rocznych planach rzeczowo-finansowych związanych z przygotowaniem budżetu Biura regulatora.

Efektywna realizacja zadań wymagających koordynacji pomiędzy departamentami wymusza nowe rozwiązania w strukturze organizacyjnej Biura nowego regulatora, wskazuje na konieczność specjalizacji wśród członków nowego regulatora i odmienne usytuowanie Dyrektora Biura. Powinno to umożliwić lepsze planowanie i realizację zadań strategicznych Biura nowego regulatora, w tym w tak ważnych dziedzinach, jak zmiany technologiczne na rynku audiowizualnym, czy integracja z Unią Europejską.

Dotychczas jedynym dokumentem określającym strategiczne cele i zadania KRRiT oraz jego Biura jest ustawa o radiofonii i telewizji, który stwierdza w ogólny sposób, że KRRiT jako organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Wprowadzenie nowego modelu regulacji oznacza konieczność przełożenia tych ogólnych zapisów na cele strategiczne i operacyjne.

<sup>151</sup> Audyt organizacyjny obejmował analizę struktury organizacyjnej Biura KRRiT, kultury organizacyjnej tego biura oraz jego procedur organizacyjnych. Przeprowadzenie audytu wymagało też analizy procedur związanych z procesem koncesyjnym, rejestracji programów rozprawianych w sieciach kablowych, monitorowaniem nadawców, programów i korzystania ze środków abonamentowych.

W szczególności stworzony powinien zostać dokument zawierający cele Biura w perspektywie wieloletniej oraz metody ich realizacji. W nowej strukturze organizacyjnej muszą też zostać określone wskaźniki skuteczności realizacji zadań strategicznych. Przy braku zdefiniowanej strategii działania nie można analizować adekwatności zakresu zadań operacyjnych i utrudnione jest planowanie pracy. Proponowane zmiany w modelu i zasadach finansowania mediów publicznych także wymagają działań analitycznych. Wszystkie te zagadnienia zakładają wprowadzenie w Biurze nowego regulatora szeregu prac o charakterze strategicznym.

Wiąże się to także z koniecznością prowadzenia przez nowego regulatora kompleksowych analiz strategicznych związanych z polityką audiowizualną czy polityką konkurencji na rynku mediów polskich. Przyszły regulator będzie musiał się podjąć zadań związanych z analizami rynku medialnego, które posłużą do projektowania kierunków polityki audiowizualnej państwa. Wyniki tych analiz powinny także służyć do tworzenia i aktualizacji strategii działania Biura nowego regulatora.

## WNIOSEK 21

**Określenia celów strategicznych nowego regulatora i metod ich realizacji ma dla przyszłego modelu regulacji charakter zasadniczy, warunkujący dalsze działania.**

**Do kwestii wymagających opracowania szczegółowych strategii działania (często w porozumieniu z instytucjami zewnętrznymi) należą zagadnienia związane z integracją z Unią Europejską, w tym w szczególności w zakresie wdrażania *acquis communautaire* (dyrektywa o telewizji bez granic, pakiet dyrektyw o komunikacji elektronicznej) oraz uczestniczenia i reprezentacji w organach Unii Europejskiej, zagadnienia związane ze zmianami technologicznymi na rynku medialnym (cyfryzacja i nowe technologie) oraz zagadnienia związane z finansowaniem mediów publicznych.**

W zakresie zadań związanych z integracją europejską konieczne jest określenie i przyjęcie strategii działania Biura nowego regulatora w związku z reprezentacją Polski w organach Unii Europejskiej. Pilnym zadaniem dla obecnego regulatora jest przeanalizowanie *acquis communautaire* pod kątem identyfikacji zadań, dla realizacji których, zgodnie z obecnie obowiązującym prawem, właściwy jest nowy regulator.

Nie mniej ważne jest także określenie zadań nowego regulatora w odniesieniu do pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej, wymagające wzmocnionej współpracy z instytucjami zewnętrznymi. Odłożenie w czasie takich decyzji może rodzić ryzyko braku faktycznego wdrażania *acquis communautaire* przez Polskę.

Potrzebne jest też opracowanie dokumentu określającego wykaz zadań Biura nowego regulatora w związku

z wdrażaniem dyrektywy o telewizji bez granic, a następnie przyporządkowanie zadań wynikających z realizacji dyrektywy poszczególnym komórkom organizacyjnym, co stanowiłoby dobry punkt wyjścia do tworzenia strategii nowego regulatora.

W sytuacji kiedy misja, wizja i wartości Biura nowego regulatora nie są jednoznacznie i formalnie określone, sposób i zakres realizacji tych zadań wynika raczej z dotychczasowej praktyki niż ze ściśle określonej, ukierunkowanej strategii i procedur. Grozi to brakiem efektywnej koordynacji pomiędzy regulatorem a jego biurem.

W przyszłej strukturze organizacyjnej regulatora należałoby rozważyć kwestię przypisania jego powoływanym członkom specjalizacji w określonych dziedzinach w sposób zapewniający merytoryczny ich wkład i koordynację nad każdym ze strategicznych aspektów działalności regulatora. Rozwiązanie takie rzutuje także na procedury wylaniania kandydatów na członków, którzy muszą spełniać określone kryteria merytoryczne. Przyjęcie rozwiązania dotychczasowego o dobrowolnym zainteresowaniu członków organu regulującego niektórymi dziedzinami lub doraźnymi zagadnieniami może zaowocować problemami z koordynacją pracy wykonywanej przez Biuro regulatora.

Członkowie nowego regulatora mogliby pełnić rolę koordynatorów i „łączników” pomiędzy regulatorem a jego Biurem, byłiby też odpowiedzialni przed Przewodniczącym za koordynację prac w określonych dziedzinach.

Jednocześnie w przyszłej strukturze organizacyjnej dyrektor Biura w jednoznaczny sposób powinien być odpowiedzialny za planowanie, koordynację i monitorowanie realizacji merytorycznych prac Biura.

Nowy regulator powinien też ograniczać ilość zadań zleczanych dla swojego Biura *ad hoc* przez poszczególnych członków następcy Krajowej Rady, tak aby nie wzmocniać w nim nastawienia na realizację zadań doraźnych, osłabiających spójność działania regulatora.

Biuro przyszłego regulatora musi dysponować odpowiednim potencjałem finansowym i kadrowym pozwalającym na systematyczny monitoring koncesjonowanych jednostek, przy czym powinny zostać wprowadzone pisemne procedury opisujące zasady prowadzenia monitoringu reklam i audycji sponsorowanych.

Nowy regulator stanie w obliczu problemu opracowania procedur opisujących przebieg procesów związanych z abonamentem (prognozowanie, rejestrowanie i podział wpływów abonamentowych oraz współpraca z firmę zajmującą się pobieraniem abonamentu, rozpatrywanie wniosków w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty płatności abonamentowych oraz analiza wyników finansowych jednostek radiofonii i telewizji publicznej), a także zwiększenia zakresu kontroli wykorzystania środków specjalnych oraz pozaabonamentowych przekazanych nadawcom publicznym, który zapewniłby prawidłowe wykorzystania przekazanych środków.

W szczegółowych kwestiach dotyczących abonamentu w procedurach Biura musi znaleźć się też dbałość o podejmowanie przez nowego regulatora uchwały

w sprawie podziału wpływów abonamentowych w czasie przewidzianym w ustawie, jak też i możliwość przekazywania przez regulatora pozyskanych środków abonamentowych w transzach miesięcznych<sup>152</sup>.

Przyszły regulator musi też określić na potrzeby Biura zasady polityki i wytyczne dla procesu koncesyjnego, które pozwoliłyby pracownikom Biura jednolicie oceniać wnioski koncesyjne lub rekoncesyjne. Dotyczy to też polityki i wytycznych monitoringu treści programów.

Konieczne dla nowego regulatora jest też takie udoskonalenia samych procedur koncesyjnych i rekoncesyjnych, które pozwoli na analizę struktury własnościowej wnioskodawcy nie jedynie na pierwszym poziomie własności (czyli tzn. udziałowców – akcjonariuszy bezpośrednich), lecz także z uwzględnieniem weryfikacji własności pośredniej i w sposób który zminimalizuje subiektywny element w podejmowaniu decyzji koncesyjnych.

Trzeba też w przyszłości zmienić procedury informowania o zmianach stanu faktycznego i prawnego, powstałego po uzyskaniu koncesji. Z pism od koncesjonariuszy muszą przekształcić się one w standardowy formularz.

Nowy regulator będzie się też musiał uporać ze spreycyzowaniem warunków cofnięcia koncesji oraz pogłębionej formy opinii ekonomiczno-finansowej uzasadniającej decyzję koncesyjną, która musi dostarczać wystarczających przesłanek do uznania wyższości wybranego wnioskodawcy nad konkurencją.

## WNIOSEK 22

**Nowy regulator powinien opracować politykę, zasady i wytyczne dotyczące procesu koncesyjnego, wypracować wytyczne dotyczące sposobu interpretacji ustawowych kryteriów do monitorowania treści programów, dokonać kompleksowej kodyfikacji istotnych procedur funkcjonowania biura tego regulatora, procedur dotyczących abonamentu i środków pozaabonamentowych, opracować roczne plany rekoncesyjne i koncesyjne, podjąć próbę określenia najlepszych praktyk działania dla tego biura, zdefiniować w procedurach minimalny zakres komunikacji, która musi odbywać się drogą formalną (na piśmie).**

Do zadań nowego regulatora należeć też będzie wypracowanie zinstytucjonalizowanych form współpracy z Ministerstwem Kultury, Ministerstwem Infrastruktury, Urzędem Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Kancelarią Premiera w zakresie projektowania kierunków polityki audiowizualnej państwa, tak aby współpraca ta nie miała jedynie charakteru formalnego, pozwalającego tym jednostkom na realizację swoich własnych interesów kierując się potrzebą chwili i układem sił politycznych. Dotyczy to także wypracowania ustawowych procedur konsultacji i wzajemnych uzgodnień związanych ze strategią wprowadzania w Polsce społeczeństwa informacyjnego i jego konsekwencji dla mediów przyszłości, jak również konsultacji w sprawie planowanych częstotliwości możliwych do zwolnienia w danym roku, które mogłyby być uwzględniane w planach koncesyjnych.

<sup>152</sup> Istniejący obecnie system wymaga przekazania środków w ciągu 7 dni od ich pozyskania, co powoduje, że w styczniu i w lutym spółki wykazują duży zysk (część odbiorców reguluje wtedy abonament z góry na cały rok) i muszą z tego tytułu odprowadzać podatek dochodowy. W kolejnych miesiącach dochody nie wystarczają na pokrycie wszystkich kosztów, a odzyskanie nadpłaconych środków z tytułu podatku dochodowego zajmuje sporo czasu.



## POSŁOWIE

Podstawowym celem projektu było zaproponowanie kompleksowych rozwiązań dla sektora mediów elektronicznych dostosowujących działalność organów regulacyjnych i podmiotów rynkowych do całości uregulowań prawnych występujących w Unii Europejskiej. Z tak określonego celu wynika, że studium z natury rzeczy nie mogło w wyczerpujący sposób poddać analizie wszystkich problemów strategicznych związanych z funkcjonowaniem rynku mediów elektronicznych w Polsce. Uwaga została skoncentrowana na takich zagadnieniach jak debata nad regulacją „starych” i „nowych” mediów elektronicznych w Unii Europejskiej i jej implikacjach dla Polski. Szczególny nacisk został położony na logice myślenia o nowoczesnej polityce medialnej, jaką Polska, jako członek Unii Europejskiej, będzie musiała przyjąć i zastosować w konstrukcji swojego prawodawstwa medialnego. Uznając problematykę mediów publicznych za niewrażliwą dla cało-

ści rynku, także dla rozwoju mediów prywatnych (*vide* rynek reklamy telewizyjnej) wiele z rozważań przedstawionych w studium dotyczy takich kwestii jak finansowanie mediów publicznych, licencje programowe, struktura władz, odpartyjnienie regulatora rynku i zmiana zasad jego funkcjonowania. W nieco mniejszym stopniu podjęta została problematyka funkcjonowania nadawców prywatnych czy polityki konkurencji. W istocie jednak proponowane rozwiązania zmierzają w kierunku dalszej liberalizacji rynku, przyjaznego mediom prywatnym regulatora i zasadzie równoważenia rynków, przy zachowaniu niezbędnych odrębności wewnątrzsektorowych (między nadawcami publicznymi i prywatnymi, regionalnymi i społecznymi oraz lokalnymi). Rozwiązania zawarte w studium zmierzają również do umocnienia nadawców regionalnych, lokalnych i społecznych, upatrując w nich ważny czynnik systemowego pluralizmu mediów. Ten element jawi się jako istotny także w kontekście funkcjonowania polskich mediów po wejściu do Unii Europejskiej.

## ANEKSY

**KOMUNIKACJA ELEKTRONICZNA  
IMPLEMENTACJA „NOWYCH DYREKTYW” (PAKIET O KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ) – PROPOZYCJA  
STANOWISKA DLA REGULATORA RYNKU RADIOWO-TELEWIZYJNEGO**

Piotr JASIŃSKI, Oxecon Ltd. (Wielka Brytania) – (red.)

Zespół roboczy:

Karol JAKUBOWICZ, KRRiT  
Marian KISŁO, KRRiT  
Małgorzata PĘK, KRRiT  
Anna STREŻYŃSKA, Instytut Badań  
nad Gospodarką Rynkową

W marcu 2002 roku ogłoszony został pakiet dyrektyw dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej, który państwa członkowskie Unii mają implementować do 25 lipca 2003. Stanowić on więc będzie istotny element prawa wspólnotowego, obowiązującego w momencie akcesji, a tym samym dyrektywy te powinny zostać implementowane w Polsce przed tym historycznym momentem, czyli przed 1 maja 2004. Biorąc pod uwagę skomplikowany charakter kwestii, których dotyczą te dyrektywy oraz ogrom prac legislacyjnych, które muszą zostać wykonane przed akcesją, prace nad implementacją dyrektyw o komunikacji elektronicznej powinny zostać podjęte jak najprędzej. Powinny one zostać potraktowane priorytetowo zarówno przez organa posiadające inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie, jak i przez wszystkie zainteresowane instytucje rządowe i administracji państwowej, które powinny połączyć swoje wysiłki na rzecz jak najlepszej realizacji tego trudnego przedsięwzięcia i skorzystać ze wszelkich dostępnych środków wsparcia ich prac. Choć może to się wydawać aż nazbyt oczywiste, pierwszym krokiem w tym kierunku powinno być przygotowanie dobrych tłumaczeń samych dyrektyw i innych dokumentów wspólnotowych dotyczących komunikacji elektronicznej i zagadnień pokrewnych.

Pod pojęciem „sieci komunikacji elektronicznej” prawo unijne rozumie:

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

a pod pojęciem „usług komunikacji elektronicznej”:

*usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, która całkowicie lub głównie polega na przekazywaniu*

*sygnałów w ramach sieci komunikacji elektronicznej, włączając w to usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne w sieciach wykorzystywanych do nadawania, z wyłączeniem usług dostarczających treści przekazywane przy wykorzystaniu sieci i usług komunikacji elektronicznej polegających na sprawowaniu kontroli redakcyjnej nad takimi treściami; termin ten nie obejmuje usług w społeczeństwie informacyjnym określonych w art. 1 dyrektywy 98/34/WE, które nie polegają całkowicie lub głównie na przekazywaniu sygnałów w ramach elektronicznych sieci łączności” (art. 2, (a) i (c)).*

Preambuła nr 5 wyjaśnia, że:

*Konieczne jest oddzielenie przepisów dotyczących nadawania od przepisów dotyczących treści. W związku z powyższym, niniejsze ramy regulacyjne nie odnoszą się do treści takich jak nadawane treści, usługi finansowe i pewne usługi w społeczeństwie informatycznym przekazywane za pomocą sieci i usług komunikacji elektronicznej i nie uchybiają w związku z tym środkom dotyczącym takich usług podejmowanym na poziomie Wspólnoty lub na poziomie kraju zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym w celu propagowania różnorodności kulturowej i językowej i w celu obrony pluralizmu medialnego.*

Wynika stąd, że regulator ma prawo i obowiązek zainteresować się tymi wszystkimi kwestiami – regulowanymi przez dyrektywy i w związku z tym podlegającymi obowiązkowi implementacji – które dotyczą mniej lub bardziej bezpośrednio – a nie tylko i wyłącznie! – tradycyjnie rozumianej radiofonii i telewizji i ich regulacji. Dlatego też powinien on przygotować i zająć stanowisko dotyczące:

- 1) sposobu implementacji dyrektyw o komunikacji elektronicznej;
- 2) sposobu prac nad przygotowaniem aktów prawnych implementujących te dyrektywy; oraz
- 3) indywidualnych kwestii zawartych w poszczególnych dyrektywach – zarówno tych przepisów, których implementacja jest obowiązkowa, jak i tych, gdzie poszczególne państwa członkowskie muszą same zdecydować, czy skorzystać z danych im w dyrektywach możliwości.

Niniejsze propozycje dotyczące stanowiska regulatora przedstawione zostaną w takim właśnie porządku.

## 1. Jaka implementacja?

Dyrektywy w ogóle mogą być w danym kraju implementowane w rozmaity sposób i przy użyciu rozmaitych instrumentów, których ranga jest najczęściej zdeterminowana jego systemem administracyjno-prawnym. Ponieważ kwestie dotyczące komunikacji elektronicznej, tak jak ją definiują nowe dyrektywy, były dotychczas w Polsce regulowane głównie przez dwie ustawy: Ustawę o radiofonii i telewizji oraz Ustawę „Prawo telekomunikacyjne”, istnieje – przynajmniej teoretycznie – kilka możliwości sposobu ich implementacji. Możliwe byłoby na przykład podjęcie próby przygotowania i uchwalenia jednej, całościowej ustawy o komunikacji elektronicznej, która obejmowałaby kwestie związane z sieciami i usługami komunikacji elektronicznej oraz – umownie mówiąc – „zawartością”, a być może nawet usługi społeczeństwa informacyjnego. Byłoby to jednak niesłychanie skomplikowane, czasochłonne i nie wolne od kontrowersji przedsięwzięcie. Chociaż sieci i usługi są ściśle związane z „zawartością”, a związek ten ma charakter dwukierunkowy, to jednak wydaje się, że taka ustawa niepotrzebnie łączyłaby ze sobą kwestie, które są bardzo szczegółowo regulowane przez prawo europejskie (czyli sieci i usługi komunikacji elektronicznej), a tym samym podlegające obowiązkowi harmonizacji prawa przed akcesją z kwestiami, w których państwa członkowskie posiadają o wiele większą swobodę (co nie oznacza oczywiście, że nie ma w nich nic do implementowania czy harmonizowania). Jednocześnie nie ma chyba uzasadnienia, aby w sytuacji ewolucji pojęciowej, jaka dokonała się na poziomie europejskim, utrzymywać tradycyjny podział na telekomunikację z jednej strony i radiofonię i telewizję z drugiej, co z kolei oznacza, że nie powinno się implementować nowych dyrektyw poprzez jeszcze jedną rundę nowelizacji obu obowiązujących obecnie w tym zakresie ustaw. Wynika stąd, że nowe dyrektywy powinny być implementowane **zupełnie nową ustawą o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej** i odpowiednimi rozporządzeniami wykonawczymi do takiej ustawy, a regulator powinna być aktywnym uczestnikiem prac nad tymi aktami prawnymi. Zakres przedmiotowy dyrektyw powinien określać zakres implementującej je ustawy, aczkolwiek rozważenia wymagać będzie to, jakie jeszcze kwestie dotyczące sieci i usług komunikacji elektronicznej powinny zostać uwzględnione, tak aby ustawa miała w tym zakresie jak najbardziej całościowy charakter. W miarę jak tego rodzaju dodatkowe kwestie będą proponowane, regulator powinien mieć możliwość wypowiedzenia się zarówno w sprawie umieszczenia tych kwestii w ustawie, jak i w sprawie rozwiązań tych kwestii, jakie miałyby znaleźć się w ustawie.

Takie postawienie sprawy pozostawia otwartą kwestię sposoby harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim jeśli chodzi o „zawartość”, a zwłaszcza kwestię

implementacji Dyrektywy telewizja bez granic. Chociaż wykracza to poza zakres niniejszych propozycji, warto podkreślić, że o ile harmonizacja mogłaby się tu dokonać za pomocą takiej nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, która tylko i wyłącznie implementowałaby tę dyrektywę, to jednocześnie podjęte powinny zostać prace nad zupełnie nową Ustawą o radiofonii i telewizji, a dokładniej mówiąc o aspekcie „zawartościowym” sieci i usług komunikacji elektronicznej. Kwestia nadawców publicznych, ich obowiązków i sposobu finansowania ich misji mogłaby znaleźć się w tej drugiej ustawia.

## 2. Jak implementować?

Ponieważ jednym z podstawowych celów nowej ustawy o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej powinna być implementacja nowych dyrektyw o komunikacji elektronicznej, a zakres przedmiotowy tej ustawy powinien być zasadniczo taki sam, jak dyrektyw, to właśnie przepisy dyrektyw powinny stać się punktem wyjścia najpierw dla założeń do tej ustawy, a potem dla jej przepisów.

Dyrektywy są instrumentem prawnym, charakterystycznym dla Wspólnot Europejskich. Zgodnie z prawem wspólnotowym obowiązują one co do celu, natomiast wybór środków do realizacji tych celów należy do państw członkowskich. Wynika z tego, że z jednej strony zawsze istnieje mniejsze lub większe pole manewru w procesie implementacji, z drugiej zaś w ramach procesu implementacyjnego musi zostać podjęty wysiłek dobrania właściwych środków. Dyrektyw nie da się w zasadzie implementować przepisując ich przepisy do prawa krajowego.

W przypadku dyrektyw o komunikacji elektronicznej owo pole manewru jest ogólnie rzecz biorąc dość ograniczone, tym niemniej jednak w procesie implementacji odzwierciedlona powinna zostać specyfika dokumentów, zawarte w których przepisy mają zostać transponowane do prawa polskiego. Oznacza to konieczność najpierw zidentyfikowania celów poszczególnych dyrektyw oraz stopnia ich obligatoryjności. Jeśli te cele – właściwie zrozumiane i zinterpretowane – mają być następnie osiągnięte, to musi być wzięty pod uwagę zarówno punkt wyjścia do owego stanu docelowego, jak i ścieżka dojścia doń. Innymi słowy, konieczne jest wzięcie pod uwagę *status quo*, które musi być stwierdzone i krytycznie przeanalizowane, przynajmniej z punktu widzenia celów dyrektyw. Zidentyfikowawszy więc cele do osiągnięcia, trzeba przeprowadzić dogłębne prace analityczne, które to prace muszą stać się integralną częścią procesu implementacyjnego.

Owo *status quo* jest oczywiście rzeczywistością wielowymiarową i tego rodzaju systematyczne podejście do implementacji dyrektyw powinno obejmować:

- **stan rynków** – ich strukturę, stopień rozwoju i widoczne na nich trendy, włączając w to pojawianie się nowych możliwości technicznych; wzięty pod uwagę powinien być również stan i dynamika rynków w państwach członkowskich UE;

- **prawo** – ogólne zasady prawodawstwa w RP oraz istniejące prawo zarówno dotyczące kwestii specyficznych dla sieci i usług komunikacji elektronicznej (choć pojęcie to jest nowe, to kwestie te nie pojawiły się przecież w momencie wydania dyrektyw i w jakiś sposób były już rozwiązywane), jak i uregulowania ogólniejsze (na przykład kwestie dotyczące prawa drogi); oba te rodzaje uregulowań będą musiały zostać krytycznie ocenione, a w przypadku uregulowań ogólniejszych odpowiedzieć sobie trzeba będzie na pytanie, czy i w jakim stopniu usługi i sieci komunikacji elektronicznej powinny się rządzić własnymi prawami;
- **instytucje** – zarówno ich strukturę, umiejscowienie w państwie, ogólne i specyficzne zasady działania, jak i to jak one rzeczywiście działają i są w tym działaniu postrzegane.

Elementem *status quo* są również dotychczas realizowane cele polityki państwa, niezależnie od tego, czy i w jakim stopniu zostały one kiedykolwiek wyraźnie sformułowane. Jeśli zachowują one swoją aktualność, to trzeba się będzie zastanowić nad sposobami ich osiągnięcia, biorąc oczywiście pod uwagę to, czy nie są one sprzeczne z celami nowych dyrektyw oraz innymi przepisami prawa wspólnotowego. Przygotowywanie najpierw zaleceń do ustawy, a potem projektu samej ustawy może jednak być również dobrą okazją do rewizji i uaktualnienia polityki państwa.

W konsekwencji, analizując pod kątem implementacji tekst danej dyrektywy można i trzeba zadawać sobie następujące pytania:

- co musi być implementowane, czyli jakie są cele obowiązkowe? Cele te z kolei muszą być przetłumaczone na język konkretnych środków (działań, praw, obowiązków) zapewniających ich osiągnięcie;
- co może być implementowane, czyli jakie są cele opcjonalne? W zależności od tego, jakie zajmie się wobec nich stanowisko, również te cele muszą być potem przetłumaczone na język konkretnych środków (działań, praw, obowiązków) zapewniających ich osiągnięcie.

W obu przypadkach, ze względu na niezwykle czasami szczegółowe zapisy dyrektyw, nie można wykluczyć, że optymalnym sposobem transpozycji poszczególnych przepisów będzie ich przepisanie do polskiej ustawy. Pamiętać jednak trzeba, aby zachowane zostały zarówno sens, jak i moc sprawcza tych przepisów, bo to właśnie o nie w ostatecznym rozrachunku chodzi. Czasami tego rodzaju „cytaty” będą więc musiały zostać dookreślane, biorąc pod uwagę zwłaszcza ogóle zasady tworzenia prawa w Polsce. Niezależnie zaś od ilości „cytatów”, jest bez wątpienia w interesie tak RP jako całości, jak i producentów (usługodawców) i konsumentów sieci i usług komunikacji elektronicznej to, aby w procesie implementacji jak najbliżej trzymać się tekstu dyrektyw. Ewentualne odstępstwa powinny być dobrze uzasadnione, a nie odwrotnie, gdy najpierw proponuje się rozmaite rozwiązania, a potem zastanawia się nad ich zgodnością z prawem europejskim.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że przecież nie wszystko w dyrektywach jest nowe, a wysiłki harmonizacji prawa polskiego z pakietem liberalizacyjnym, którego wynikiem była pełna liberalizacja telekomunikacji z dniem 1 stycznia 1998 roku, trwają w Polsce już od wielu lat, pewne właściwe rozwiązania na pewno będzie można znaleźć w już obowiązującym prawie i zachować je w nowej ustawie. Cały czas trzeba też mieć na uwadze, że tak, jak dyrektywy stanowią pewną spójną całość, tak i powinna ją stanowić nowa ustawa, co często wymagać może odwołania się do pierwszych (podstawowych) zasad regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej, tak jak ukształtowały się one w praktyce zwłaszcza niektórych państw członkowskich i w ich właśnie świetle interpretować przepisy dyrektyw oraz formułować poszczególne zapisy postulowanej ustawy i rozporządzeń wykonawczych do niej.

**Przed przystąpieniem do redagowania poszczególnych zapisów nowej ustawy powinny zostać przygotowane i poddane pod dyskusję założenia do niej, w których szczegółowo określone zostałyby, co dokładnie ma się znaleźć w nowej ustawie i jak będą rozwiązane poszczególne kwestie. Założenia te powinny zawierać wyniki wspomnianych wyżej, niezbędnych prac analitycznych oraz opcje rozwiązań problemów wymagających decyzji politycznych.** Dopiero potem będzie można przystąpić do przygotowywania projektu samej ustawy i rozporządzeń wykonawczych do niej, w trakcie czego przestrzegana powinna być zgodność projektu i ostatecznej wersji założeń do niego. W jednej i drugiej kwestii, przy przygotowywaniu odpowiednich dokumentów potrzeba będzie dużo odwagi i wolności od uprzedzeń myślenia, tak aby nie poddać się terrorowi i/lub inercji *status quo*, a z drugiej strony wiele realizmu, by nie porywać się na rzeczy z tych czy innych względów niemożliwe.

### 3. Poszczególne kwestie

W tej części przedstawione zostaną uwagi na temat kwestii zawartych w poszczególnych dyrektywach – i zgodnie z tym właśnie kluczem: dyrektywa po dyrektywie i artykuł po artykule – które dotyczą mniej lub bardziej bezpośrednio tradycyjnie rozumianych radiofonii i telewizji. Innymi słowy, w swoim stanowisku regulator powinna zajmować się wszystkimi tymi, regulowanymi przez dyrektywy kwestiami, które nie dotyczą wyłącznie telekomunikacji, jak na przykład zagadnienie gospodarki zasobami numeracyjnymi. Zanim jednak przedstawione zostaną najważniejsze kwestie do zajęcia stanowiska i próby propozycji stanowisk, jakie w tych kwestiach można lub powinno się zająć, trzeba jeszcze zwrócić uwagę na to, że oczywiście nie wszystko to, co jest zawarte w dyrektywach musi, a nawet może znaleźć się w nowej ustawie.

Poza kwestiami, które ogólnie można by określić jako dobieranie środków (czyli wykorzystywanie, na podstawie dogłębnej analizy *status quo*, danego przez dyrektywy



pola manewru) do celów (określonych przez dyrektywy, obligatoryjnie lub opcjonalnie) i które są przedmiotem implementacji *sensu stricto*, wiele z nakładanych przez dyrektywy obowiązków dotyczy na przykład tego, co Komisja Europejska ma uczynić w jakimś okresie czasu. Istnieje w nich też wiele przepisów, które choć zostały tam zawarte w odniesieniu do sieci i usług komunikacji elektronicznej i ich regulacji, to dotyczą kwestii ogólniejszych.

Mogą pojawić się tu dwie możliwości, a mianowicie że, po pierwsze, te ogólniejsze zasady – czy to rządzące zasadami uzyskiwania prawa drogi i korzystanie zeń czy też dotyczące procedur odwoławczych od decyzji administracyjnych – mogą się okazać niezgodne z tym, co dyrektywy przewidują dla sieci i usług komunikacji elektronicznej. Powstanie wtedy problem, czy te ogólniejsze zasady modyfikować tylko na użytek komunikacji elektronicznej, czy też podjąć szerszej zakrojone działania legislacyjne, które wykraczają poza zakres planowanej ustawy. Przykładem tego rodzaju sytuacji są przepisy art. 4 Dyrektywy ramowej, które nakazują, aby decyzja organu regulacyjnego, w przypadku odwołania od niej, pozostała w mocy do momentu wydania orzeczenia przez organ odwoławczy, podczas gdy w Polsce o rygorze natychmiastowej wykonalności zaskarżanej decyzji decyduje sąd. Po drugie, może się też okazać, że chociaż same te ogólniejsze zasady nie są sprzeczne, to na użytek sieci i usług komunikacji elektronicznej wymagają one dookreślenia. W tym przypadku przypisy ustawy wymagać będą równoczesnego uwzględnienia i przypisów dyrektyw, i innych przepisów prawa krajowego.

Szczególnym przypadkiem tego rodzaju sytuacji będą sprawy wynikające ze stania się przez Polskę członkiem Unii Europejskiej. Dyrektywy zbudowane są na zasadzie ścisłej współpracy organów regulacyjnych danego kraju (odpowiedzialnych za realizację wyliczonych w dyrektywach zadań) tak z organami Unii, jak i z organami regulacyjnymi innych państwa członkowskich zarówno pojedynczo, jak i w ramach ciała łączącego wszystkie te organa. To z kolei wymagać będzie nałożenia na krajowe organa regulacyjne odpowiednich obowiązków, a jednocześnie nadanie im odpowiednich uprawnień, na przykład do udzielania informacji. Nie są to kwestie dotyczące tylko i wyłącznie sieci i usług komunikacji elektronicznej, lecz mają one charakter ogólniejszy. Nie zostały one jednak jeszcze systematycznie uregulowane, co może doprowadzić do sytuacji, że w momencie pisania ustawy nie będzie wiadomo, czy i w jakim stopniu owe ogólniejsze uregulowania będą wystarczające z punktu widzenia zapisów implementowanych dyrektyw.

Operacjonalizacji wymaga także język, jakim napisane są dyrektywy. Na przykład w wielu miejscach mowa jest tam o tym, do czego państwa członkowskie mają zachęcać. Na pewno dużo zależy od tego, do czego się będzie zachęcać, ale jakieś ogólne zasady zachęcania być może warto będzie sformułować.

Pozostaje wreszcie kwestia oceny – i ewentualnie zwiększenia – skuteczności już istniejących instytucji i procedur. Na przykład, dyrektywy mówią o konieczno-

ści wprowadzenia „skutecznych mechanizmów odwoławczych” od decyzji organów regulacyjnych. W Polsce od każdej decyzji administracyjnej – czyli także od każdej decyzji wydawanej przez organa regulacyjne – przysługuje odwołania. Czy istniejące w tym zakresie mechanizmy są jednak naprawdę skuteczne? Proces implementacji nowych dyrektyw nie będzie kompletny bez rozważenia tego rodzaju zagadnień i podjęcia odpowiednich kroków w celu zaradzenia zidentyfikowanym w ich zakresie problemom.

Poniżej przedstawione są uwagi odnoszące się do poszczególnych artykułów każdej z czterech dyrektyw pakietu o komunikacji elektronicznej:

- dyrektywy ramowej,
- dyrektywy o autoryzacji,
- dyrektywy o usłudze powszechnej,
- dyrektywy o dostępie i *interconnection*.

### 3.1. Dyrektywa ramowa

1. Art. 3 mówi: „Państwa Członkowskie zapewnią, aby **każde z zadań powierzonych krajowym organom regulacyjnym na mocy niniejszej dyrektywy i dyrektyw specjalnych było realizowane przez właściwy organ.**” W Polsce istnieją już organa regulacyjne realizujące przynajmniej niektóre z zadań, o których mówią dyrektywy, a jednocześnie zadania wykraczające poza zakres dyrektyw. Krytyczna i otwarta ocena istniejących struktur regulacyjnych i interakcji między nimi powinna stać się punktem wyjścia to rozważenia, jak implementować przepisy dyrektyw mówiące o krajowych organach regulacyjnych. Na tej podstawie oraz biorąc pod uwagę inne cele polityki państwa w zakresie sieci i usług komunikacji elektronicznej oraz ich „zawartości” podjęte będą musiały zostać decyzje dotyczące przede wszystkim tego, czy ma to być jeden organ, czy więcej? Jeśli więcej niż jeden, to jak podzielić te zadania, o których mówią dyrektywy? Zdecydowana musi zostać również struktura tego (tych) organu (ów) oraz jego (ich) umiejscowienie w stosunku do innych organów państwa, rządu i administracji, a zwłaszcza KRRiT.

**Aczkolwiek zagadnienia – umownie mówiąc – związane z „zawartością” i jej regulacją pozostają poza zakresem tematycznym dyrektyw i ich implementacji, to wiele przemawia za tym, aby ze względu na ścisły związek sieci i usług łączności elektronicznej z „zawartością” rozpowszechnianą za ich pośrednictwem powstał w Polsce jeden, zintegrowany urząd regulacyjny obejmujący swoją jurysdykcją całość zagadnień związanych z komunikacją elektroniczną, czyli sieci, usługi i „zawartość”.** Urząd taki można by umownie nazwać **Krajową Radą Radiofonii Telewizji i Telekomunikacji (KRRiT)** lub np. **Urzędem Regulacji Komunikacji Elektronicznej (UREK)**. Z drugiej strony, konstytucyjny charakter Rady nakłada spore ograniczenia, jeśli chodzi o proponowanie zupełnie nowych struktur. Wydaje się jednak, że istniejące struktury mogą być tak zmodyfikowane, aby pojawiła się nadzieja na sprostanie nowym wyzwaniam.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby uczynienie Rady organem regulacyjnym komunikacji elektronicznej, a następnie przydanie jej do pomocy urzędu opartego na połączonych strukturach biura Rady i Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (struktury pocztowe trzeba będzie w tej sytuacji usamodzielić). W ten sposób zniknąłby, przynajmniej do pewnego stopnia, problem współpracy między poszczególnymi organami regulacyjnymi, która ma zostać zapewniona zgodnie z art. 3 (4) Dyrektywy.

Skuteczne funkcjonowanie takiej struktury wymagać będzie zmian w samej Radzie. Kierunek, w jakim tego rodzaju zmiany powinny pójść wyznaczony jest przez ten sam art. 3 Dyrektywa ramowej, gdzie mowa jest o tym, że organ regulacyjny ma być niezależny i wykonywać swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. Pojęcia te trzeba będzie skonkretyzować w oparciu o dotychczasowe doświadczenia tak samej Rady, jak i najpierw URT, a obecnie URTiP.

2. Art. 8, zwłaszcza (2) – (4), wylicza **cele polityki państwa dotyczącej komunikacji elektronicznej i jej regulacji oraz zasady tej regulacji**. Cele te powinny być w całości włączone do ustawy. Jednocześnie jednak należy się bardzo poważnie zastanowić nad tym, jak uczynić treść tych trzech ustępów podstawą prawną do działań podejmowanych przez organ regulacyjny. Specyfika polskiego systemu prawnego może nastęrczać tutaj poważne trudności, ale za wszelką cenę należy uniknąć sytuacji, w której do ustawy wpisywane są przepisy bez praktycznego znaczenia, a jednocześnie brak jest zasad ukierunkowujących politykę regulacyjną.

3. Ten sam art. 8, w (1) mówi: „*Krajowe organa regulacyjne mogą przyczyniać się w ramach ich kompetencji do zapewnienia wprowadzenia w życie (realizacji) polityk mających na celu propagowanie różnorodności kulturowej i językowej jak również pluralizmu medialnego*”. Ponieważ niniejsza propozycja stanowiska opowiada się za powstaniem jednego urzędu regulacyjnego, obejmującego swoją jurysdykcją całość zagadnień dotyczących komunikacji elektronicznej, to siłą rzeczą urząd taki, realizując swoje funkcje dotyczące „zawartości”, będzie się przyczyniał do propagowania „różnorodności kulturowej i językowej jak również pluralizmu medialnego”. Problemu, czy korzystać z danej przez ten zapis możliwości jednak w ten sposób się nie zlikwiduje, bowiem rozstrzygnięcia wymagać będzie to, czy propagowanie to powinno się również odbywać w procesie regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej. Pomimo ścisłego związku sieci i usług z „zawartością”, z natury owego propagowania wynika, że powinno ono się raczej dokonywać tylko i wyłącznie w procesie regulowania „zawartości”. Uniknie się dzięki temu używania w tej sferze regulacji mniej ostrych pojęć, a tym samym i ryzyka bycia posądzonym o arbitralność.

4. Art. 9 (3) mówi: „*Państwa Członkowskie mogą wprowadzić uregulowania, na mocy których przedsiębiorstwa*

*będą mogły dokonać przeniesienia praw do wykorzystania częstotliwości radiowych na rzecz innych przedsiębiorstw.*” Wypowiadanie się w sprawie wszystkich częstotliwości, w stosunku do których prawa korzystania mogłoby być teoretycznie przeniesione, wykraczałoby poza ramy wyznaczone niniejszej propozycji stanowiska, ale chociaż tego rodzaju przenoszenie w zasadzie sprzyja efektywnemu – z ekonomicznego punktu widzenia – wykorzystaniu tych rzadkich zasobów, to **w przypadku częstotliwości obecnie używanych do transmisji programów radiowych i telewizyjnych skorzystanie z możliwości stwarzanych przez dyrektywę nie wydaje stosowne**. W związku z tym, **nowa ustawa powinna rozróżniać między poszczególnymi prawami do wykorzystania częstotliwości radiowych w zależności od tego, czy są one wykorzystywane do tradycyjnie rozumianej radiofonii i telewizji czy też nie**. Możliwe jednak byłoby również rozwiązanie tych kwestii w taki sposób, że wprawdzie sama możliwość przenoszenia prawa do korzystania została by stworzona (pod odpowiednimi warunkami i przy zachowaniu odpowiednich procedur), ale jedną z zasad polityki regulacyjnej w tym zakresie byłoby z góry zapowiedziane blokowanie tego rodzaju prób w stosunku do częstotliwości *broadcastingowych*.

5. Art. 18 mówi o **współdziałaniu cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych**. Aby zachęcać do swobodnego przepływu informacji, pluralizmu medialnego oraz różnorodności kulturalnej, państwa członkowskie mają zachęcać:

- a) dostawców cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych, które mają być rozpowszechniane wśród obywateli Wspólnoty na cyfrowych interaktywnych platformach telewizyjnych, niezależnie od trybu transmisji, do wykorzystywania otwartego interfejsu programowania aplikacji (API);
- b) dostawców zaawansowanego technologicznie cyfrowego sprzętu telewizyjnego używanego do odbioru cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych na cyfrowych interaktywnych platformach telewizyjnych do zgodności z otwartym interfejsem programowania aplikacji, zgodnie z minimalnymi wymogami dotyczącymi norm lub specyfikacji (art. 18 (1)).

Państwa członkowskie mają również zachęcać właścicieli interfejsów programowania aplikacji do udostępniania, na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach i w zamian za odpowiednie wynagrodzenie, wszelkich informacji niezbędnych dla umożliwienia dostawcom cyfrowych interaktywnych usług telewizyjnych świadczenia wszystkich usług wspomaganych przez interfejs programowania aplikacji w sposób w pełni funkcjonalny (art. 18 (2)).

Wprawdzie artykuł ten mówi tylko o zachęcaniu, ale kwestie w nim poruszone mają tak bardzo kluczowe znaczenie, że ustawa powinna chyba po prostu narzucać tego rodzaju rozwiązania. Przyczyni się to do przyspieszonego rozwoju tego rodzaju usług, a zarazem zapobiegnie niepotrzebnemu duplikowaniu wysiłków w dziedzinie infrastrukturalny i oprogramowania.

6. Art. 20 (2) mówi: „Państwa Członkowskie mogą wprowadzić przepis umożliwiający krajowym organom regulacyjnym **wydanie odmowy rozstrzygnięcia sporu** w drodze wiążącej decyzji w przypadku gdy istnieje inny mechanizm, łącznie z mediacją, który w lepszy sposób może się przyczynić do rozstrzygnięcia sporu na czas zgodnie z przepisami art. 8”. Tego rodzaju inne mechanizmy powinny zostać wprowadzone, a wśród nich mediacja, bowiem odpowiednio stosowane mogą się one rzeczywiście przyczynić do lepszego i efektywniejszego rozstrzygnięcia sporów. Z drugiej strony, wydanie odmowy rozstrzygnięcia sporu nie może być standardowym rozwiązaniem, umożliwiającym (czasowe) uciekanie od odpowiedzialności organu uprawnionego do rozstrzygnięcia sporów. Jedynym skutkiem stosowania tego rodzaju mechanizmów byłoby opóźnienie rozstrzygnięcia, ze szkodą dla strony, która okaże się pokrzywdzona. Aczkolwiek od wydania odmowy rozstrzygnięcia sporu jako decyzji administracyjnej na pewno będzie można się odwołać, ale nie jest to wystarczająco szybka procedura i stąd też, jeśli wprowadzony zostanie zapis umożliwiający art. 20 (2), to trzeba będzie opatrzyć go zastrzeżeniem, aby wydanie odmowy rozstrzygnięcia sporu w drodze wiążącej decyzji odbywało się tylko i wyłącznie za zgodą zainteresowanych stron, a w mediacji brali udział upoważnieni przedstawiciele urzędu regulacyjnego, którzy w przypadku przejawów braku dobrej woli ze strony zainteresowanych stron mieliby prawo przerwać alternatywne sposoby rozwiązywania problemów przed upływem wyznaczonego dla nich czasu.

7. W ramach **kwestii ogólniejszych**, które dotyczą komunikacji elektronicznej, ale nie tylko i stąd też istnieją wątpliwości, czy kwestie te powinny być regulowane właśnie w ustawie o sieciach i usługach komunikacji elektronicznej, na szczególną uwagę zasługują następujące zagadnienia, o których mówią następujące artykuły Dyrektywy ramowej:

- art. 3 (4) – **współpraca między organami regulacyjnymi**: nawet jeśli powstanie – a powinien powstać – jeden organ regulacji komunikacji elektronicznej, do rozwiązania pozostanie kwestia współpracy z organem antymonopolowym, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów; powinno się chyba jakoś tę współpracę dookreślić, przynajmniej proceduralnie, tak aby wyeliminować z góry zarówno walkę o zajęcie się jakąś sprawą, jak i uciekanie od zajęcia się nią;
  - art. 4 (1) wymaga od państw członkowskich, aby stworzyły „**skuteczne mechanizmy, na mocy których każdy użytkownik lub przedsiębiorstwo (...) będzie miał prawo do odwołania się do organu apelacyjnego**” – w Polsce oczywiście istnieje na mocy kpa prawo odwołania się od każdej decyzji administracyjnej, co mogłoby oznaczać, że wymóg dyrektywa jest spełniony. Istnienie odpowiednich procedur nie oznacza jednak ich skuteczności, zwłaszcza w praktyce – procedury te muszą być sprawne, a jednocześnie muszą
- istnieć środki przeciwdziałania przeciąganiu ich w nieskończoność;
- art. 5 (1) nakłada na państwa członkowskie obowiązek „zapewnienia, że przedsiębiorstwa (...) **dostarczą wszelkich informacji**.” Niesłuchanie trudna do dookreślenia, a jednocześnie posiadająca kluczowe znaczenie jest w tym kontekście kwestia „**tajemnicy handlowej**” (art. 5 (3)) i chociaż trudno będzie z góry określić, jakie informacje podpadają pod to pojęcie, to konieczne jest wprowadzenie procedur, które umożliwiałyby rozstrzygnięcie sporów między organami regulacyjnymi i przedsiębiorstwami i równoważyły komercyjne interesy tych ostatnich z wymogami przejrzystości procesu regulacyjnego. Rozstrzygnięcia wymaga również kwestia, jeśli regulator ma podać powody uzasadniające żądanie podania informacji, to czy ktoś może je uznać za niewystarczające i odwołać się od takiego żądania?
  - art. 5 (4) – **publiczny dostęp do informacji** – wchodzi obecnie w życie ustawa regulująca te kwestie i na pewno minie sporo czasu, zanim będzie można oceniać jej funkcjonowanie w sferze regulacji w ogóle i w sferze regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej. Tym niemniej jednak, o ile jest to możliwe, postulowana ustawa powinna przynajmniej podkreślić wagę tego instrumentu przejrzystości regulacji oraz usprawniania funkcjonowania poszczególnych rynków;
  - art. 6 – wszystkie decyzje, które mają znaczny wpływ na rynki relewantne, winny być **konsultowane z zainteresowanymi stronami**. Jedną z cech dobrej regulacji, a jednocześnie jedną z determinant jej skuteczności i efektywności jest przejrzystość jej funkcjonowania – zarówno regulator jak i regulowani muszą znać swoje argumenty i odpowiedzi na nie drugiej strony, tak aby konsultacje nie były pustym rytuałem. Otwarta debata jest również *conditio sine qua non* wypracowywania optymalnych rozwiązań i równoważenia często sprzecznych interesów. Należy opublikować tryb konsultacji i utworzyć jeden punkt informacyjny. Wyniki muszą być podawane do publicznej wiadomości, z zastrzeżeniem informacji poufnych (tajemnic handlowych). Dotyczy to jednak na pewno nie tylko sieci i usług komunikacji elektronicznej;
  - art. 11 – stwierdzenie, że problem jest szerszy niż tylko kwestie związane z komunikacją elektroniczną dotyczy również **prawa drogi**. Z jednej strony, kwestia ta z pewnością wymaga uregulowania ogólniejszego niż tylko dla komunikacji elektronicznej, z drugiej strony nawet jeśli by przyjąć przepisy dyrektywy ramowej jako punkt wyjścia do owych szerszych uregulowań, to nie ulega wątpliwości, że muszą one zostać o wiele bardziej rozbudowane i uszczegółowione;



- art. 12 – **wspólna lokalizacja i wspólne korzystanie z urządzeń** – przynajmniej w tych kwestiach, które mają zastosowanie do tradycyjnie rozumianej radiofonii i telewizji na pewno warto tego rodzaju działania popierać, pamiętając jednak, że zbyt bliska współpraca przedsiębiorstw, które ze sobą konkurują lub mają konkurować może w pewnych sytuacjach doprowadzić do zawierania przez nie mniej lub bardziej sformalizowanych, antykonkurencyjnych porozumień.

### 3.2. Dyrektywa o autoryzacji

1. Art. 3 (2) mówi, że „*Od danego operatora można żądać dokonania notyfikacji, ale nie uzyskania jednoznacznej decyzji lub innego aktu administracyjnego od krajowego organu regulacyjnego, przed rozpoczęciem wykonywania uprawnień wynikających z zezwolenia.*” Jak wynika z innych artykułów tej dyrektywy, na przykład art. 9 i 10 (1), istnienie notyfikacji na pewno ułatwia funkcjonowanie całego tego systemu i trudno jest sobie wyobrazić ekwiwalentne rozwiązania. Wprowadzenie tego obowiązku nie może jednak otwierać furty do interwencji biurokratycznej, pozwalającej na arbitralne decydowanie *ex post*, czy miała miejsce ważna notyfikacja lub nadmiernie obciążająca przedsiębiorców dokumentowaniem danych zawartych w notyfikacji (same dane, jakich można wymagać są określone w dyrektywie). W ustawie lub w rozporządzeniu wykonawczym do niej dookreśleniu powinna więc ulec kwestia formy, formularza itd. Wykorzystanie do notyfikacji Internetu jest na pewno warte zalecenia.

2. **System zezwoleń i zgłoszeń**, o których mowa w Ustawie o radiofonii i telewizji powinien zostać dostosowany do tego nowego systemu, a wprowadzanie w życie przepisów tej dyrektywy mogłoby być okazją do systematycznego zrewidowania całego tego systemu. W szczególności, zgodnie z art. 5, rewizji poddane powinny zostać zasady funkcjonowania – z indywidualnymi prawami lub bez – operatorów broadcastingowych systemów transmisyjnych i dystrybucyjnych, tak aby zostały one dostosowane do struktury: ogólne zezwolenie – prawo do korzystania. Ogólne zezwolenia i związane z nimi wymogi będą natomiast musiały uwzględniać specyfikę radiofonii i telewizji. W takim stopniu, w jakim zezwolenia dla nadawców zawierają w sobie przedziały częstotliwości, będą one musiały być w tej części zgodne z ogólniejszymi, ustanawianymi w procesie implementacji zasadami udzielania praw do korzystania.

3. Ten sam art. 5, w (2) mówi o przyznawaniu **praw użytkownika na czas oznaczony** i stwierdza, że „*długość tego okresu winna odpowiadać charakterowi danej usługi*”. Odpowiedzi wymagać więc będzie następujące pytanie: jeśli usługą tą jest transmisja programów radiowych i telewizyjnych, to jaka długość okresu, na który przyznaje się prawo użytkownika, odpowiada charakterowi takiej usługi? Pod uwagę wzięte powinny zostać

dotychczasowa praktyka i jej uzasadnienie oraz dotychczasowe doświadczenia, tak krajowe, jak i z państw członkowskich, oraz przepis z (5) tego samego artykułu, który mówi o „*określanii ilości praw użytkownika, jakie mogą zostać przyznane*”, bowiem tego właśnie wymaga zapewnianie efektywnego wykorzystania częstotliwości, na których obecnie nadawane są programy radiowe i telewizyjne, zgodnie z art. 7 (zob. poniżej).

4. Art. 7 mówi o **procedurze ograniczania liczby praw użytkownika, które mają zostać przyznane dla częstotliwości radiowych** – wydaje się, że możliwe są dwa podejścia, a dyrektywa – przynajmniej w tym artykule – nie przesądza, które z nich należałoby wybrać: albo uznać *status quo* i potem zacząć stosować nowe procedury dla nowych praw użytkownika, albo rewizja wszystkiego w jakimś rozsądnym okresie czasu, przy zachowaniu praw nabytych. Ta druga opcja wydaje się bardziej atrakcyjna, ale jej realizacja, szczególnie przy konieczności zachowania praw nabytych może okazać się dość skomplikowana. Kompromisowym rozwiązaniem byłoby pełne przechodzenie przez przewidziane procedury w momencie, gdy dane prawa użytkownika wygasają.

5. W tym samym artykule dopuszczone są **dwie możliwości przydzielania ograniczonych praw**: *competitive or comparative selection procedures*. Jeśli *competitive* miałyby oznaczać jednowymiarowe aukcje, w których zwycięża ten, kto da więcej, to w kwestii częstotliwości, na których obecnie nadawane są programy radiowe i telewizyjne należałoby się z góry opowiedzieć za *comparative selection procedures* czyli procedurami, w ramach których dokonywana jest jakościowa ocena ofert. Ponieważ ich praktyczne zastosowanie nigdy nie jest wolne od kontrowersji, kryteria mogłyby zostać każdorazowo poddane pod publiczną dyskusję wszystkich zainteresowanych stron, co jednocześnie pozwoliłoby państwu na otwarte sformułowanie swojej polityki w danym przypadku.

6. Art. 10 mówi o kwestiach związanych z różnymi **naruszeniami zarówno warunków ogólnych autoryzacji, jak i praw użytkownika** oraz sposobami reagowania na nie, włączając w to nakładanie kar. Nie chodzi tu o żaden nadmierny rygorizm, ale regulator powinien opowiadać się za skorzystaniem z możliwości nakładania kar, przy jednoczesnym zapewnieniu skuteczności mechanizmów odwoławczych i zapobieganiu ich nadużywaniu. Szczególnie ważny jest art. (6), zgodnie z którym „*w przypadku poważnego i ciągłego uchybienia wymogom określonym w ogólnym zezwoleniu, prawach użytkownika lub szczególnych obowiązków (...) krajowe organy regulacyjne będą mogły zakazać przedsiębiorstwu dalszego świadczenia dostępu do sieci lub usług albo będą mogły zawiesić lub cofnąć prawo użytkownika*”. Implementując ten ustęp należy pamiętać, że forma wyrażenia tej możliwości uległa tutaj zmianie: to organa regulacyjne będą mogły, czyli prawo musi im tę możliwość stworzyć.



7. Art. 12 mówi o „**opłatach administracyjnych**” – w ostatecznym rozrachunku chodzi tu o sposób finansowania organów regulacyjnych, w której to sprawie konieczny jest kompromis między zapewnieniem wystarczającej ilości środków organowi regulacyjnemu, a nie obciążaniem zbyt wielu przedsiębiorców i prostotą całego systemu. W każdym razie to, co proponuje dyrektywa w punkcie (a), jest dość skomplikowane – pozornie eliminuje to miękkie ograniczenia budżetowe, ale nie bardzo pozwala na prowadzenie kosztownych dochodzeń, szkoleń pracowników itp. Artykuł ten nie przesądza konieczności nakładania „opłat administracyjnych”, lecz jedynie próbuje przeciwdziałać próbom uczynienia z nich istotnego źródła wpływów budżetowych. W konsekwencji, rozważając ową szerszą kwestię finansowania krajowych organów regulacyjnych można by podejść do tej kwestii bez przesadzania z góry takich czy innych rozwiązań, a zwłaszcza rozważyć kwestię finansowania ich działalności z budżetu.

### 3.3. Dyrektywa o usłudze powszechnej

Wąsko rozumianego broadcastinga dotyczą:

- art. 24 o współpracy urzędów telewizji cyfrowej (który należy rozważać wspólnie z Aneksami VI)
- art. 31 o obowiązku *must carry*.

Z kwestii ogólniejszych o charakterze formalnym na uwagę natomiast zasługują:

- art. 33 o konsultacjach
- art. 34 o pozasądowym rozstrzygnięciu sporów.

1. Art. 24 nosi tytuł (w tłumaczeniu): **Interoperacyjność konsumenckiego sprzętu telewizji cyfrowej**. Artykuł ten nakazuje państwom członkowskim, aby zapewniły one interoperacyjność konsumenckiego sprzętu telewizji cyfrowej, o której mowa w Aneksie VI do tej dyrektywy. Jak już została na to zwrócona uwaga, główny problem to sposób zapewniania. Zapewnia się na pewno jakimiś środkami prawnymi o odpowiednim stopniu obligatoryjności (i stąd też możliwości egzekwowania) i właśnie tych środków powinno dotyczyć stanowisko. Sam artykuł jest niesłychanie lakoniczny. Aneks natomiast składa się z dwóch części dotyczących wspólnego algorytmu kodującego i odbiór *free-to-air* oraz interoperacyjności analogowych i cyfrowych odbiorników telewizyjnych.

2. Art. 31 mówi o **obowiązku *must carry***: „Państwa Członkowskie mogą nałożyć rozsądne obowiązki *must carry* dotyczące transmisji określonych radio and television broadcast channels and services na przedsiębiorstwa w ich jurysdykcji udostępniające sieci komunikacji elektronicznej wykorzystywane do dystrybucji przekazu radiowego i telewizyjnego (radio and television broadcast) dla publiczności tam, gdzie znacząca liczba użytkowników końcowych korzysta z tych sieci jako swojego głównego środka odbioru przekazu radiowego i telewizyjnego. Takie zobowiązania będą nakładane tylko tam,

gdzie będą one konieczne do osiągnięcia dokładnie zdefiniowanego celu interesu publicznego i będą one proporcjonalne i przejrzyste. Obowiązki te będą poddawane okresowemu przeglądowi” (art. 31 (2)).

Jak zwykle w przypadku przepisów, które dają państwom członkowskim pewne możliwości, a nie nakładają na nie określonych obowiązków, pojawia się kwestia, czy z tych możliwości należy skorzystać, a jeśli tak, to w jaki sposób? Dodatkowa komplikacja ma swoje źródło w ust. 2 tego artykułu, gdzie czytamy: „Ani paragraf 1 niniejszego artykułu ani art. 3(2) Dyrektywy 2002/19/EC (Dyrektywa o dostępie) nie naruszają zdolności Państw Członkowskich do określania odpowiednich wynagrodzeń, jeśli są one w ogóle wprowadzane, w związku ze środkami podejmowanymi zgodnie z niniejszym Artykułem, zapewniając równocześnie, iż w podobnych warunkach nie zachodzi dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorstw udostępniających sieci komunikacji elektronicznej. Tam gdzie wprowadzone jest wynagrodzenie, Państwa Członkowskie zapewnią, że ma to miejsce zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości”. Niestety, ze sposobu, w jaki wprowadzona jest możliwość odpłatności (sama w sobie uwarunkowana wprowadzeniem najpierw obowiązku *must carry*) nie wynika, kto komu ma płacić i jak te ewentualne opłaty powinny być ustalane? Wydaje się, że ci, którzy korzystają z wprowadzenia obowiązku *must carry* powinni płacić tym, na których ten obowiązek jest narzucony.

Wszystko to prowadzi do dość skomplikowanego drzewa decyzyjnego:

- czy wprowadzać obowiązek *must carry*
- czy jego realizację wiązać z opłatami
- jakie i jak ustalane powinny one być oraz
- komu uiszczane.

Na jego podstawie można zaproponować następujący zestaw uregulowań: ponieważ obowiązkowi *must carry* czyli obowiązkowi bycia oferowanym podlegać będą jedynie nadawcy publiczni, finansowani ze środków publicznych, formą płacenia przez tego rodzaju nadawców za reemisję podlegających temu obowiązkowi programów byłoby pokrycie przez tych nadawców zobowiązań związanych z prawami autorskimi i pokrewnymi.

3. Art. 33 mówi o **konsultacjach z zainteresowanymi stronami**. Państwa członkowskie mają zapewnić, „iż do takiego stopnia, do jakiego jest to stosowne, krajowe organy regulacyjne wezmą pod uwagę stanowiska użytkowników oraz konsumentów (włączając w to, w szczególności, użytkowników niepełnosprawnych), producentów, przedsiębiorstwa udostępniające sieci i/lub usługi komunikacji elektronicznej, w kwestiach odnoszących się do wszelkich praw użytkownika i konsumenta dotyczących publicznie dostępnych usług komunikacji elektronicznej, w szczególności gdy te kwestie mają znaczący wpływ na rynek” (art. 33 (1)). I dalej, w (2): „Tam, gdzie jest to stosowne, zainteresowane strony mogą wypracować, pod kierunkiem krajowych organów regulacyjnych, mechanizmy angażujące konsumentów, grupy użytkowników i usługodawców, mające na celu poprawę ogólnej

jakości świadczenie usług poprzez, między innymi, przygotowanie i monitorowanie kodeksów postępowania i standardów działalności.” Na pewno jest tu więcej detalicznej telekomunikacji niż broadcastingu, ale mechanizmy konsultacyjne są na pewno częścią systemu efektywnej regulacji. Można jednak dać telewizjom i radiosłuchaczom szansę wypowiedzenia się w ten sposób również na temat tego jaka powinna być i ile telewizji publicznej i publicznego radia? Czy ma być abonament? Jak mają być wykorzystywane wpływy z niego?

4. Art. 34 mówi o **pozasądowym rozwiązywaniu sporów**. Zgodnie z nim, państwa członkowskie mają zapewnić, że „przejrzyste, proste i niekosztowne procedury pozasądowe są dostępne dla zajmowania się rozstrzygnięciem sporów z udziałem konsumentów, w sprawach objętych zakresem niniejszej Dyrektywy. Państwa Członkowskie wprowadzą odpowiednie środki, by zapewnić, że takie procedury umożliwią rozstrzygnięcie sporów w sposób sprawiedliwy i sprawny, oraz mogą [Państwa Członkowskie], tam, gdzie jest to uzasadnione, ustanowić system zwrotów i/lub rekompensat. Państwa Członkowskie mogą rozciągnąć te zobowiązania tak, by objęły one spory z udziałem innych użytkowników” (art. 34 (1)). Znowu, tak jak w przypadku powyższego artykułu oraz jak w przypadku sporów, o rozstrzygnięciu których mówią przepisy Dyrektywy ramowej, sposoby rozwiązywania sporów między *service providerami* (w tym operatorami telewizji satelitarnej i kablowej) a ich klientami (abonentami) są częścią systemu efektywnej regulacji i o usprawnienie i efektywność tego rodzaju mechanizmów w ostateczności tutaj chodzi. Dyrektywa jedynie wyznacza warunki brzegowe i pokazuje możliwe kierunki poszukiwań konkretnych rozwiązań.

### 3.4. Dyrektywa o dostępie i *interconnection*

Jak to wynika z definicji zawartych w art. 2 dyrektywy, pojęcie *interconnection* – (wzajemnego) połączenia sieci – dotyczy chyba jednak wyłącznie telekomunikacji, podczas gdy pojęcie dostępu dotyczy obu branż komunikacji elektronicznej. W konsekwencji stanowisko regulatora powinno się skoncentrować na dostępie, który w art. 2 dyrektywy jest – w poprawionym tłumaczeniu! – zdefiniowany jest następująco:

„dostęp” oznacza udostępnianie udogodnień (*facilities*) i/lub usług innemu przedsiębiorcy, na określonych warunkach, na zasadzie wyłączności lub nie, w celu świadczenia usług komunikacji elektronicznej. Obejmuje on między innymi: dostęp do elementów sieci i związanych z nimi udogodnień, co może wiązać się z podłączeniem urządzeń (*equipment*), za pomocą przewodów lub bezprzewodowo (*fixed or non-fixed means*) (w szczególności obejmuje to dostęp to pętli lokalnej oraz udogodnień i usług niezbędnych świadczenie usług przy użyciu pętli lokalnej), dostęp do fizycznej infrastruktury, w tym budynków, kanalizacji (telekomunikacyjnej) i masztów; dostęp do odpowiednich systemów *software’owych*,

w tym do systemów wsparcia operacyjnego, dostęp do translacji numerów albo systemów zapewniających ekwiwalentną funkcjonalność, dostęp do sieci stacjonarnych i ruchomych, a w szczególności w celu *roamingu*, **dostęp do systemów warunkowego dostępu dla usług telewizji cyfrowej**, dostęp do usług sieci wirtualnych;

Dalej w tym samym artykule znajdujemy jeszcze jedną „broadcastingową” definicję:

„**usługa telewizji szerokoekranowej**” oznacza usługę telewizyjną, na którą składają się całkowicie lub częściowo programy wyprodukowane oraz przygotowane do nadania w formacie „szeroki ekran” o pełnej wysokości (*full height*). W odniesieniu do usług telewizji szerokiego ekranu, współczynnik kształtu 16:9 jest formatem odniesienia.

W dyrektywie mowa jest zarówno o specyficznym *broadcastingowym* dostępie, jak i o ogólnych zasadach dostępu, które mają również zastosowanie do *broadcastingowych* sieci i usług komunikacji elektronicznej.

1. W „Prawach i obowiązkach operatorów” czytamy, że „publiczne sieci łączności elektronicznej ustanowione dla rozpowszechniania usług telewizji cyfrowej powinny być w stanie dystrybuować programy i usługi w **formacie dużego ekranu**. Operatorzy sieci, którzy są odbierają i reemitują programy i usługi w formacie dużego ekranu, zachowają ten format” (art. 4 (2)). Wyboru specjalnego nie ma, ale trudności z wprowadzeniem i wyegzekwowaniem mogą być spore. Nie do końca jest też chyba jasne, która ustawa ma się tym zajmować, zwłaszcza jeśli odeszłoby się od idei ustawy o komunikacji elektronicznej o takim samym zakresie przedmiotowym, jak dyrektywy.

2. *Broadcastingu* dotyczą na pewno również przepisy art. 5, nakazujące organom regulacyjnym, aby „promowały, a w razie potrzeby, zapewniały, zgodnie z postanowieniami niniejszej Dyrektywy, adekwatny dostęp oraz wzajemne połączenia, jak również interoperacyjność usług, oraz [aby] realizowały [one] swoje zadania w taki sposób, by promować efektywność, trwałą konkurencję oraz zapewnić maksymalne korzyści dla użytkowników końcowych”. Problem jak zawsze będzie polegał na zoperacjonalizowaniu tych ogólnych wymagań.

3. Dalej w tym samym artykule czytamy, że niezależnie od posiadania lub nie znaczącej pozycji rynkowej przez danych przedsiębiorców (trzeba to zbadać!) organa regulacyjne mają mieć możliwość nałożenia „na operatorów, w granicach tego, co jest niezbędne dla zapewnienia użytkownikom końcowym dostępu do usług cyfrowego przekazu radiowego i telewizyjnego, określonych przez państwa członkowskie – obowiązków zapewnienia dostępu do innych udogodnień, o których mowa w Załączniku I, część II, na sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach” (art. 5). Udogodnieniami tymi są **API i EPG**. Struktura tego przepisu nie jest jed-

nak zbyt prosta i stąd mogą wynikać trudności implementacyjne: istnieje obowiązek dania możliwości, ale państwo członkowskie może żadnych usług nie określić. Czyli pojawia się praktyczna kwestia: czy jakieś usługi powinny być określone w Polsce? W ustawie czy w jakimś innym trybie?

4. Art 5 (2) stwarza pewne możliwości: „*Nakładając na operatora obowiązek dostępu zgodnie z art. 12, krajowe organy regulacyjne mogą określić techniczne i operacyjne wymogi, jakie zapewniający ten dostęp i/lub korzystający z niego będą musieli spełnić, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sieci*”. (3) tego samego artykułu przypomina, że „*obowiązki i wymogi nałożone na podstawie ustępów 1 oraz 2 [mają być] obiektywne, jawne, proporcjonalne i niedyskryminujące oraz będą realizowane zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 6 oraz 7 Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywy o uregulowaniach ramowych)*”. Jak zawsze w przypadku dawanych przez dyrektywy możliwości implementacyjnych, udzielona musi najpierw być odpowiedź na pytanie, czy organa regulacyjne w Polsce powinny być w stanie określać techniczne i operacyjne wymogi, czy też na przykład powinno to być pozostawione swobodnym negocjaczom zainteresowanych stron.

5. Cały art. 6 poświęcony jest **systemom dostępu warunkowego i innym udogodnieniom**. Wymogi zawarte w Załączniku I, Część I muszą być spełnione w odniesieniu do dostępu warunkowego do cyfrowych usług telewizyjnych i radiowych nadawanych do widzów i słuchaczy w obrębie Wspólnoty, niezależnie od sposobu nadawania.

6. W ust. 3 art. 6 dane jest państwu członkowskim pewne pole manewru. Mogą one upoważnić krajowe organa regulacyjne, możliwie jak najszybciej po wejściu w życie niniejszej Dyrektywy, a następnie regularnie w określonych odstępach czasu, do dokonania **przeгляdu wymogów** stosowanych zgodnie z postanowieniami niniejszego artykułu, poprzez przeprowadzenie analizy rynku zgodnie z art. 16 ust. 1 Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywy o uregulowaniach ramowych), celem określenia, czy należy utrzymać w mocy,

zmienić albo uchylić stosowane wymogi. Jeżeli, w wyniku dokonanej analizy rynku, krajowy organ regulacyjny ustali, że jeden lub więcej operatorów nie posiada znacznej pozycji rynkowej, będzie on mógł zmienić albo uchylić wymogi dotyczące tychże operatorów, zgodnie z procedurami określonymi w art. 6 oraz 7 Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywy o uregulowaniach ramowych). Z możliwości tej należy jak najbardziej skorzystać, a odpowiednie analizy zacząć przeprowadzać nawet już teraz, tak aby uzyskane w ten sposób informacje mogły być wykorzystane w procesie przygotowywania postulowanej ustawy.

7. Wymogi zastosowane zgodnie z art. 6 są bez uszczerbku dla posiadanych przez państwa członkowskie uprawnień w zakresie nakładania obowiązków w związku z **aspektami prezentacyjnymi elektronicznych przewodników po programach** oraz podobnych udogodnień dotyczących listingu i nawigacji (ust. 4). Artykuł nie podaje, na jakiej podstawie te obowiązki miałyby być nakładane. W każdym razie prawo do interwencji w tym zakresie pozostaje (albo nawet może być wprowadzone) – trzeba tylko odpowiedzieć sobie na pytanie: czy, po co i jak interweniować?

8. Art. 8 mówi o **nakładaniu, zmianie i uchylaniu obowiązków**, co zakłada przeprowadzenie najpierw odpowiednich analiz rynku. Warunkiem nakładania obowiązków jest stwierdzenie posiadania znaczącej pozycji rynkowej: „*Obowiązki nałożone zgodnie z niniejszym artykułem powinny wynikać z natury zidentyfikowanego problemu, być proporcjonalne oraz uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 Dyrektywy nr 2002/21/WE*”. O wszystkim trzeba informować i każdy przejaw własnej inicjatywy uzgadniać z Komisją i powinno to chyba być wpisane do ustawy.

9. Art. 11 – niestety **rozdzielona księgowość i domaganie się informacji** należą do kategorii kwestii, które pozostawiono państwu członkowskim do zadecydowania. Powinno to się jak najbardziej wprowadzić w stosunku do wszystkich przykładów *interconnection* i dostępu, podobnie jak i obowiązki dotyczące **dostępu do konkretnych udogodnień sieciowych** i korzystania z nich (art. 12) oraz **kontroli cen** (art. 13).



**PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ DO USTAWY RADIOWO-TELEWIZYJNEJ I PRAWA TELEKOMUNIKACYJNEGO W ZWIĄZKU Z PAKIETEM DYREKTYW O KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ 2003 WRAZ Z UZASADNIENIEM**

Anna Streżyńska

**CZĘŚĆ I.**

Poniżej zostaną przedstawione propozycje rozwiązań poszczególnych problemów bez kontekstu dyrektyw oraz kontekstu przygotowanych przez MI Założeń do nowego PT.

W drugiej części pracy te same propozycje zostaną umiejscowione w kontekście dyrektyw i Założeń.

Poniżej przedstawione propozycje, z punktu widzenia zasad legislacji, jeżeli będą ustanawiać kompetencje dla KRRiT, mogą znaleźć się zarówno w nowym prawie telekomunikacyjnym albo w ustawie o radiofonii i telewizji.

**I. Uprawnienia do działalności w radiofonii i telewizji**

*a) uprawnienia do eksploatacji sieci telekomunikacyjnych*

Sieci i usługi wykorzystywane do nadawania treści w przekazie radiowym i telewizyjnym, jak np. sieci transmisji satelitarnych, sieci naziemne czy sieci telewizji kablowej zostaną poddane ogólnemu reżimowi uprawnień do działalności (czyli zgłoszeniu działalności telekomunikacyjnej). Rozwiązanie to jest zgodne z dyrektywą, która nakazuje oddzielenie autoryzacji sieci i usług od treści. Natomiast procedury autoryzacji nadawania treści w przekazie radiowym i telewizyjnym nie mieszczą się w zakresie regulacji telekomunikacji, lecz stanowią przedmiot ustawy o radiofonii i telewizji.

Operator uprawniony w zakresie sieci lub usług komunikacji elektronicznej, który jednocześnie nadaje treści w przekazie radiowym i telewizyjnym, może zostać zobowiązany do spełnienia dodatkowych warunków odnoszących się do nadawanych treści, a wynikających z prawa o radiofonii i telewizji, tylko o tyle, o ile warunki te dotyczyć będą nadawania treści, a nie dostarczania usług czy sieci komunikacji elektronicznej (czyli lista warunków dotyczących działalności telekomunikacyjnej wymieniona w dyrektywie ramowej nie zostanie przekroczona).

Propozycja rozwiązania:

**Pomimo pewnych relacji między ogółem uprawnień telekomunikacyjnych a uprawnieniami w zakresie zawartości programowej, w przypadku zezwolenia ogólnego, uzyskiwanego w procedurze zgłoszenia działalności telekomunikacyjnej, proponuje się pozostawić tę instytucję poza obszarem zainteresowania KRRiT, jako że odmienna decyzja sprzeczna byłaby z dyrektywą. Wymagania dyrektywy nie pozwalają na jakiegokolwiek ograniczenie zgłaszania działalności – nie wymaga się w tym przypadku nawet żadnego dokumentu formalnego od organu, a sama dyrektywa określa w sposób**

**kompletny zakres możliwych warunków podjęcia takiej działalności. Zgodnie z dyrektywą natomiast, wpływ regulacji dotyczących zawartości programowej na uprawnienia do działalności może znaleźć odzwierciedlenie w procedurze rezerwacji i przydziału częstotliwości.**

*b) uprawnienia do wykorzystywania częstotliwości*

Przyznanie prawa do użytkowania częstotliwości tzn. przydział częstotliwości powinien odbywać się zgodnie z „otwartymi, niedyskryminacyjnymi i jawnymi procedurami” ale jednocześnie „bez naruszenia konkretnych kryteriów i procedur przyjętych przez państwa członkowskie przy przyznawaniu prawa do użytkowania częstotliwości radiowych dostawcom treści nadawanych drogą radiową i telewizyjną z myślą o celach ogólnospołecznych zgodnie z prawem wspólnotowym (...) (Art. 5(2) „Dyrektywy w sprawie autoryzacji”.

Przydziały są zwykle przyznawane operatorom telekomunikacyjnym, ale mogą być także przyznawane nadawcom, którzy sami nie eksploatują sieci, ani nie świadczą usług. W szczególności organ może przyznać nadawcom odpowiedzialnym za nadawanie przekazu o charakterze publicznym prawo użytkowania częstotliwości radiowych niezbędnych do realizacji takiego przekazu. Dyrektywa autoryzacyjna przewiduje możliwość nałożenia warunków na prawo do korzystania z częstotliwości radiowych (Art. 6), warunki te muszą być obiektywnie uzasadnione w odniesieniu do danej usługi, niedyskryminacyjne oraz jawne. Wyczerpująca lista tych warunków przedstawiona została w Części B Aneksu do tej dyrektywy. Warunki te obejmują w szczególności „wskazanie usługi lub rodzaju sieci czy technologii, dla których przyznane zostały prawa korzystania z częstotliwości, w tym – tam gdzie ma to zastosowanie – wyłączone korzystanie z częstotliwości do transmisji konkretnych treści lub konkretnych usług audiowizualnych” oraz „wszelkie zobowiązania, jakie operator, któremu przydzielono prawo użytkowania, przyjął na siebie podczas procedury selekcji prowadzonej zgodnie z zasadami konkurencji”.

Sekcja 1.01 Propozycja rozwiązania

Proponowane rozwiązanie w zakresie rezerwacji częstotliwości zakładałoby:

1. możliwość dokonywania rezerwacji na rzecz nadawcy, a nie tylko operatora, na przykład na rzecz mediów publicznych, oraz w zależności od charakteru przyszłego operatora multipleksu – dla nadawców, których program będzie rozpowszechniany w multipleksie,



2. dokonywanie rezerwacji na wnioski Przewodniczącego KRRiT zarówno dla mediów analogowych, jak i cyfrowych,
3. rezerwacji częstotliwości dokonuje się wraz z przyznaniem koncesji programowej,
4. rezerwacja określi, czy częstotliwość może być przeniesiona na inną osobę z zachowaniem warunków ustawowych, w tym warunków wynikających z URTV lub warunków wynikających z przetargu (konkursu),
5. jeżeli częstotliwości są ograniczone, zarządzanie oraz prowadzenie przetargu (konkursu) na rezerwację wraz z koncesją programową należeć będzie do kompetencji KRRiT,
6. KRRiT określi kryteria przetargowe (konkursowe): warunki dotyczące zawartości programowej, sposób uwzględnienia pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczącymi kultury, języka i pluralizmu mediów,
7. decyzja w sprawie koncesji programowej wraz z rezerwacją będzie mogła zawierać inne ustalenia będące wynikiem postępowania konkursowego lub przetargowego, związane z URTV (warunki dotyczące zawartości programowej, sposób uwzględnienia pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczącymi kultury, języka i pluralizmu mediów),
8. zobowiązania podjęte przez operatora w ramach przetargu (konkursu), mogą nie mieć charakteru finansowego, lecz na przykład mogą mieć charakter zobowiązań w interesie publicznym (np. must carry) z zachowaniem równoprawności oraz adekwatności zobowiązań do uprawnień,
9. odmowy rezerwacji indywidualnej na rzecz określonego nadawcy będzie udzielał KRRiT; będzie ona następowała, jeżeli udzielenie rezerwacji mogłoby zagrozić obronności, bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo naruszyć zobowiązania prawno-międzynarodowe, lub obowiązki wynikające z URTV w zakresie zawartości programowej,
10. cofnięcie rezerwacji będzie następowało, jeżeli podmiot korzystający z częstotliwości naruszy zobowiązania wynikające z uzyskanej rezerwacji (lub warunki dotyczące zawartości programowej ustalone odrębną decyzją administracyjną),
11. spory dotyczące warunków techniczno-ekonomicznych transmisji radiofonicznych lub telewizyjnych pomiędzy operatorem dysponującym częstotliwościami a nadawcą uprawnionym do dystrybucji programu rozstrzygane będą w postępowaniu spornym, w porozumieniu URTiP z KRRiT. W przypadku powołania

komisji arbitrażowych, o których mowa w Założeniach, KRRiT wskaże swoich przedstawicieli do komisji arbitrażowych,

12. powyższe ustalenia będzie się stosować odpowiednio do zasobów satelitarnych.

#### **Obowiązki must carry i zasady ich wynagradzania:**

##### Proponowane rozwiązania:

1. Katalog programów oraz rodzaje operatorów objętych obowiązkiem transmisji obowiązkowej zostanie ustalony rozporządzeniem KRRiT.
2. Operatorowi zobowiązanemu do realizacji obowiązku must carry Przewodniczący KRRiT wydaje z urzędu decyzję, ustalającą zakres tego obowiązku (programy oraz usługi dodatkowe, np. dla niepełnosprawnych) oraz prawa do wynagrodzenia. Decyzja musi udowodnić następujące przesłanki:
  - będą realizowane za pomocą must carry określone cele publiczne;
  - znaczna liczba użytkowników tych sieci wykorzystuje sieci danego rodzaju jako główny środek odbioru programów radiowych i telewizyjnych (w takim przypadku wszystkie sieci tego rodzaju muszą zostać obciążone takim obowiązkiem, żeby nie było dyskryminacji).
3. Realizacja tych zobowiązań podlega „okresowym przeglądom” w zakresie podmiotowym i przedmiotowym, a także pod kątem rzeczywistej realizacji praw nadawców.
4. W pierwszym okresie obowiązków zapewnienia użytkownikom dostępu do publicznych programów radiowych i telewizyjnych należy nałożyć na operatorów sieci kablowej oraz satelitarnej.
5. Przewodniczący KRRiT może zmienić zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku w miarę zmian na rynku i stwierdzenia, że inne sieci są powszechnie wykorzystywane przez użytkowników lub że inne programy lub usługi realizują cele publiczne i powinny być udostępnione.
6. Zgodnie z dyrektywą, operatorowi zobowiązanemu do must carry może przysługiwać wynagrodzenie. Uzasadnione jest przyjęcie jednego z dwu rozwiązań: żeby za realizację obowiązku nie przysługiwało wynagrodzenie, lub żeby obowiązek ten był rekompensowany przez Państwo w formach nie finansowych, tj. np. w postaci zwolnienia z opłat.
7. Rekompensata, jeżeli będzie udzielana, powinno być przyznawane i pobierane na niedyskryminacyjnych zasadach, na podstawie jawnej i uzasadnionej procedury.

8. Rekompensata powinna przysługiwać, jeżeli zakres obowiązków must carry będzie to uzasadniał (w niektórych krajach UE 50% lub więcej pojemności sieci jest poświęconej kanałom must carry, co powoduje pewne określone skutki finansowe).
9. Całkowity koszt must carry będzie szacowany na podstawie kosztów sieci związanych ze świadczeniem kanałów must carry (ustalonych za pomocą rozdzielonej księgowości) oraz korzyści wynikających z realizacji obowiązku must carry (analogicznie jak w usłudze powszechnej).
10. Zwrócić należy też uwagę na rosnący zakres obowiązków w momencie przechodzenia z analogowej na cyfrową telewizję – obowiązku must carry mogą wzrosnąć wtedy w dwójnasób i postawić operatorów przed sytuacją utraty pojemności. Zatem obowiązki must carry powinny być ustalane proporcjonalnie, bez szkody dla operatorów. Zgodnie z zasadą proporcjonalności cele i środki muszą być tak dobrane, aby nie powodować nadmiernego obciążenia operatorów.
11. Rozporządzenie ustali zakres obowiązku, sposób jego realizacji, w razie potrzeby operatorów zobowiązanych innych niż wymienieni wyżej, oraz zakres usług dodatkowych.

**Obowiązki te zostaną ustalone w ustawie o radiofonii i telewizji.**

## II. Systemy warunkowego dostępu

Propozycja rozwiązania:

1. Zasadniczo systemy warunkowego dostępu nie wymagają uzyskiwania uprawnień (zgodnie z dyrektywą) lecz ewentualnie KRRiT może prowadzić rejestr systemów i dysponentów systemów warunkowego dostępu.
2. Operator systemu warunkowego dostępu niezależnie od pozycji rynkowej, a także niezależnie od tego, czy zajmuje się tylko wytwarzaniem bądź eksploatacją systemu warunkowego dostępu, czy również wykorzystuje go przy sprzedaży własnych usług programowych powinien zostać zobowiązany do:
  - zapewnienia każdemu dostawcy treści radiowych lub telewizyjnych możliwości korzystania z systemu warunkowego dostępu na uczciwych (*fair*), uzasadnionych i niedyskryminacyjnych zasadach jeżeli dostawca musi wykorzystać system warunkowego dostępu w celu dotarcia do potencjalnej grupy widzów lub słuchaczy z płatnymi przekazami,
  - prowadzenia wydzielonej rachunkowości finansowej dotyczącej tej działalności usługowej.
3. Uprawnionymi są dostawcy płatnych programów radiowych i telewizyjnych.
4. Obowiązki będą nakładane decyzją indywidualną.
5. System warunkowego dostępu powinien zapewniać możliwość wykonywania efektywnej transkontroli przez operatora sieci dostępowej, czyli żeby bez ponoszenia nieuzasadnionych kosztów mógł on wykonywać kontrolę dostępu do usług świadczonych przez niego z wykorzystaniem systemu warunkowego dostępu.
6. Szczegółowe warunki korzystania z systemów warunkowego dostępu są ustalane w drodze negocjacji. Zasady dostępu określają w umowie operator platformy telewizyjnej i operator lokalnej sieci dostępowej.
7. Podmioty uprawnione z tytułu praw własności przemysłowej do systemów i produktów warunkowego dostępu mają obowiązek udzielania licencji wytwórcom urządzeń konsumenckich (dekoderów, odborników cyfrowych) służących do odbioru programów w systemie cyfrowym.
8. Udzielając licencji producentom urządzeń konsumenckich obowiązani są oni stosować uczciwe, uzasadnione i niedyskryminacyjne warunki.
9. Odmowa świadczenia usługi za pomocą takiego systemu lub nieuzasadnione warunki oferty uprawniają zainteresowanego dostawcę usług programowych do wniesienia o rozstrzygnięcie sporu przez KRRiT.
10. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres podmiotowy przedstawionych wyżej obowiązków, za czym opowiadają się z reguły operatorzy systemów warunkowego dostępu, ponieważ zwykle podobne obowiązki dotyczą podmiotów o znaczącej pozycji rynkowej. W tym celu niezbędna jest analiza rynku. Ustawa może upoważnić Przewodniczącego do prowadzenia takiej analizy i zawężania katalogu zobowiązanych podmiotów w drodze rozporządzenia, lub nakładania tego obowiązku w drodze decyzji indywidualnej. Stosuje się wówczas ogólne zasady ustanawiania obowiązków dostępowych określone w art. 8-13 Dyrektywy dostępowej.
11. Zniesienie lub ograniczenie obowiązków operatorów systemów warunkowego dostępu nie może ograniczyć dostępności dla użytkowników końcowych tych programów, które zostały objęte obowiązkiem must carry. Nie powinno także mieć negatywnego wpływu na konkurencję.
12. Ograniczanie lub znoszenie wymogów dotyczących operatorów systemów warunkowego dostępu podle-

ga procedurom konsultacji krajowych (art. 6 Dyrektywy ramowej oraz wspólnotowych (art. 7 Dyrektywy ramowej).

13. Spory będą rozstrzygane przez KRRiT. To jest zagadnienie ściśle z prawa mediów, a nie z prawa telekomunikacyjnego, i jako takie powinno podlegać tylko KRRiT.

### III. Przepisy o elektronicznych przewodnikach po programach i interfejsach aplikacji programowych (wyjątek od proporcjonalności obowiązków w zakresie dostępu)

#### Propozycja rozwiązania:

1. Zasadniczo urządzenia powiązane nie wymagają uzyskiwania uprawnień (zgodnie z dyrektywą) lecz opcjonalnie: KRRiT może prowadzić rejestr systemów i dysponentów takich urządzeń.
2. wszyscy operatorzy urządzeń towarzyszących mają obowiązek świadczenia dostępu do tych urządzeń na warunkach uczciwych, uzasadnionych i niedyskryminacyjnych:
  - tylko w odniesieniu do API oraz EPG
  - tylko w celu zapewnienia użytkownikom końcowym dostępności usług radiowych i telewizyjnych określonych przez państwo członkowskie.
 oraz prowadzenia wydzielonej rachunkowości finansowej dotyczącej tej działalności usługowej.
3. Przewodniczący KRRiT ustali usługi radiowo-telewizyjne, które powinny być bezwzględnie dostępne użytkownikom końcowym za pomocą tych urządzeń, i których warunkiem dostępności jest korzystanie z określonych urządzeń towarzyszących API lub EPG.

Obowiązki będą nakładane decyzją indywidualną.

4. Przewodniczący KRRiT ustali w drodze rozporządzenia harmonogram wdrożenia otwartego interfejsu aplikacji programowych (API), zgodnego ze specyfikacjami określonymi przez europejskie organizacje standardyzacyjne, uwzględniając zalecenia europejskich organizacji normalizacyjnych oraz możliwości operatorów systemów a także potrzeby konsumentów.
5. Udostępnianie następuje na mocy umowy – uczciwe, uzasadnione i niedyskryminacyjne warunki. Odmowa świadczenia usługi za pomocą takiego systemu lub nieuzasadnione warunki oferty uprawniają zainteresowanego dostawcę usług programowych do wniesienia o rozstrzygnięcie sporu przez KRRiT.
6. Spory będą rozstrzygane przez KRRiT.
7. Pozostałe zasady analogiczne do CAS.

### IV. Dostęp do sieci dystrybucyjnych i infrastruktury oraz do usług pomocniczych dla nadawców programów i dostawców treści, z wyłączeniem urządzeń towarzyszących (CAS, EPG, API)

#### Propozycja rozwiązania:

Zadania w zakresie ustalania dostępu w postępowaniu spornym, kontrola wykonania obowiązków dotyczących rachunkowości i kalkulacji, regulacja cen i zatwierdzanie cen dostępu, egzekucja obowiązku stosowania oferty ramowej w sprawach dostępu, zatwierdzenie i zmiana oferty, jeżeli będą konieczne w stosunku do podmiotów co do których ustalono pozycję rynkową na rynkach właściwych dla mediów, wykonywane będą przez Prezesa URTiP w porozumieniu z KRRiT a od momentu powołania komisji arbitrażowych – przez te komisje, w których KRRiT będzie miał swoich przedstawicieli.

Spory z tytułu dostępu do urządzeń towarzyszących powinien być rozstrzygany wyłącznie przez KRRiT.

### V. Rynki *ex ante* właściwe dla mediów

Generalnie regulacji podlegać będą rynki telekomunikacyjne ustalone w trybie określonym ustawą, na których nie występuje skuteczna konkurencja. Regulacji podlegać będą rynki usług w zakresie dostępu do sieci i połączeń sieci (rynki hurtowe) oraz rynki usług dla użytkowników końcowych (rynki detaliczne). Obowiązki regulacyjne będą nakładane na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy na rynkach podlegających regulacji zajmują znaczącą pozycję. Obowiązki regulacyjne będą mogły być nakładane na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie posiadających znaczącej pozycji rynkowej tylko w przypadkach określonych ustawą. Sektora mediów dotyczy 1 rynek spośród osiemnastu wymienionych przez UE: rynek transmisji radiofonicznych i telewizyjnych. Państwo członkowskie za zgodą KE może wyodrębnić inne rynki.

Zgodnie z projektem ustawy, analizę rynków transmisji radiofonicznych i telewizyjnych, nałożenie, utrzymanie, zmianę lub zniesienie obowiązków regulacyjnych na tym rynku, Prezes URTiP przeprowadza w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT. Na postanowienie Przewodniczącego KRRiT w tej sprawie nie przysługuje zażalenie. Zgodnie z projektem, ustalenie rynku, jego analiza, ustalenie pozycji rynkowej oraz nałożenie obowiązków dokonywane jest jedną decyzją. Niektóre z tych czynności są wykonywane w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT.

#### Propozycja rozwiązania:

1. Rynki, a także tryb ich badania i ustalania pozycji, powinny być ustalane przy czynnym udziale KRRiT. Rozporządzenie o rynkach i zasadach ich analizy oraz ustalania udziału powinno być wydane w porozumieniu przez KRRiT i MI.



2. Analiza rynków, aktualizacja analizy, ustalenie pozycji podmiotów oraz kompozycja w drodze decyzji indywidualnej ich zobowiązań lub ich ograniczanie czy znoszenie, powinny być dokonywane przez KRRiT, lub co najmniej w porozumieniu z KRRiT.

## **VI. Interoperacyjność analogowych i cyfrowych usług telewizyjnych i odbiorników telewizji cyfrowej – standardy**

### Propozycja rozwiązania:

Standaryzacja jest zasadniczo prowadzona za pomocą dobrowolnych norm. Lista takich norm powinna zostać sporządzona przez KRRiT i w razie potrzeby normy takie powinny zostać ustalone w drodze norm nieobligatoryjnych, w zgodzie z wymaganiami europejskich organizacji normalizacyjnych i dyrektyw (art. 18 dyrektywy ramowej oraz art. 24 i załącznik do dyrektywy o dostępie) oraz z poszanowaniem interesów konsumentów. Komisja Europejska może zaproponować obowiązkową realizację odpowiednich norm europejskich zgodnie z postanowieniami Art. 17 Dyrektywy ramowej.

## **VII. Telewizja szerokoframowa**

### Propozycja rozwiązania:

- 1 Operatorzy sieci, którzy są odbierają i redystrybuują programy i usługi w formacie dużego ekranu, zachowają ten format.
- 2 Ustawa może ustalić dłuższy termin dla wejścia w życie tego przepisu.

## **VIII. Organ i jego kompetencje**

### Propozycja rozwiązania:

**Ponieważ propozycja jednego zintegrowanego organu nie spotyka się z zainteresowaniem ustawodawcy, alternatywnie można zaproponować funkcjonowanie i współpracę dwu organów – Prezesa URTiP i Przewodniczącego KRRiT, z zachowaniem uprawnień KRRiT w zakresie zadań specyficznych dla mediów oraz prawa do działalności w porozumieniu w szeregu wypadków, w których będzie stosowane prawo łączności elektronicznej do podmiotów działających w oparciu o URTV. Poszczególne zasady ich funkcjonowania w kluczowych kwestiach ustalono powyżej.**

### Postępowanie konsultacyjne

Projekt ustawy wprowadza tzw. postępowanie konsultacyjne. Zgodnie z przepisami Prezes URTiP przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawach:

1. analizy rynku i ustalenia znaczącej pozycji przedsiębiorców,
2. nałożenia obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorców o pozycji znaczącej,
3. rozstrzygnięć mających istotny wpływ na rynki telekomunikacyjne,
4. określonych w ustawie.

przeprowadza postępowanie konsultacyjne, przyznając stronom zainteresowanym możliwość wyrażenia w określonym terminie stanowiska do projektu rozstrzygnięcia.

Regulacja ta jest konsekwencją przejścia przez Prezesa URTiP kompetencji w zakresie ww. obowiązków. Jedną z „zainteresowanych stron” uznano Przewodniczącego KRRiT, w przypadku rynków transmisji radiofonicznych i telewizyjnych. W ciągu 30 dni Przewodniczący KRRiT ma prawo zgłosić swoje stanowisko do przedsiębranego środka. Ustawa nie precyzuje, co dzieje się z takim stanowiskiem i jakie są jego relacje z tymi przypadkami, gdy Prezes URTiP działa w porozumieniu z KRRiT lub zasięga jego opinii.

Ponadto, w celu zapewnienia konkurencji lub ochrony interesów użytkowników, Prezes URTiP może bez przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego wydać decyzję w sprawach regulacji rynku na okres nie przekraczający 6 miesięcy. Po tym czasie musi wycofać środek lub ustalić go z zachowaniem reguł postępowania konsultacyjnego.

Zmiany w tym zakresie powinny wynikać ze zmian w innych przepisach, jeżeli Przewodniczący KRRiT przejmie obowiązki w zakresie ustalania pozycji i nałożenia obowiązków regulacyjnych, przepis ten zostanie ograniczony w stosunku do KRRiT do rozstrzygnięć mających istotny wpływ na rynki telekomunikacyjne i określonych w ustawie.

## **CZĘŚĆ II.**

*Poniższa część opracowania zawiera propozycje rozwiązań pokazane w kontekście zapisów dyrektyw oraz Założeń do nowego PT.*

### **I. Uprawnienia do działalności w radiofonii i telewizji**

#### Dyrektywa:

1. Niniejsza Dyrektywa nie stoi na przeszkodzie temu, aby częstotliwości radiowe były przyznawane bezpośrednio podmiotom udostępniającym sieci i usługi łączności elektronicznej lub podmiotom użytkującym te sieci lub usługi. Takimi podmiotami mogą być nadawcy radiowi lub telewizyjni. Niezależnie od szczegółowych kryteriów i procedur przyjętych przez państwa członkowskie dla przyznawania praw użytkownika częstotliwości radiowych nadawcom radiowym i telewizyjnym, celem realizowania ogólnego interesu zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego, proce-

dura przyznawania częstotliwości radiowych powinna w każdym wypadku być obiektywna, jawna, niedyskryminująca i proporcjonalna. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, jakiegokolwiek ograniczenie praw przyznanych na mocy art. 49 Traktatu winno być obiektywnie uzasadnione, proporcjonalne i nie powinno wychodzić poza to, co jest niezbędne dla realizacji ogólnego interesu określonego przez państwa członkowskie zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego. Odpowiedzialność za zgodność z wymogami, jakie muszą być spełnione w związku z przyznaniem prawa użytkowania częstotliwości radiowej, oraz z odpowiednimi wymogami określonymi w ogólnym zezwoleniu powinna w każdym wypadku spoczywać na operatorze, któremu prawo użytkowania częstotliwości radiowych zostało przyznane.

2. W ramach procedury przyznawania prawa użytkowania częstotliwości radiowych, państwa członkowskie mogą sprawdzić, czy podmiot ubiegający się o nie, będzie w stanie sprostać wymogom, jakie związane są z przyznaniem takiego prawa. W tym celu można żądać od wnioskodawcy przedstawienia odpowiedniej informacji celem wykazania jego zdolności do spełnienia powyższych wymagań. Jeżeli taka informacja nie zostanie przedłożona, wniosek o przyznanie prawa użytkowania częstotliwości radiowych może zostać odrzucony.
3. Ogólne zezwolenie powinno zawierać jedynie te wymogi, które są właściwe dla sektora łączności elektronicznej. Nie powinno ono być poddane wymogom, które są już stosowane na mocy innych istniejących przepisów prawa krajowego, które nie są właściwe dla sektora łączności elektronicznej. Tym niemniej krajowe organa regulacyjne mogą informować operatorów sieci i usługodawców o innych przepisach prawnych dotyczących ich działalności, na przykład poprzez informacje na stronach internetowych.
4. Jeden i ten sam operator, na przykład operator telewizji kablowej, może oferować zarówno usługi łączności elektronicznej, takie jak przekazywanie sygnałów telewizyjnych, jak i usługi nie objęte zakresem niniejszej Dyrektywy, takie jak rozpowszechnianie ofert dotyczących usług w zakresie nadawania audycji dźwiękowych i telewizyjnych, i tym samym dodatkowo obowiązki mogą być nakładane na takiego operatora w związku z jego działalnością w charakterze nadawcy albo dystrybutora, zgodnie z postanowieniami innymi niż te, zawarte w niniejszej Dyrektywie, w niczym nie uchybiając wymogom z listy zawartej w Załączniku do niniejszej Dyrektywy.
5. Ustanawiając kryteria stosowane w procedurze selekcji prowadzonej zgodnie z zasadami konkurencji, krajowe organy regulacyjne winny zapewnić realizację celów określonych w art. 8 Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywa o uregulowaniach ramowych). Jednakże nie będzie sprzeczne z postanowieniami niniejszej

Dyrektywy stosowanie obiektywnych, niedyskryminujących i proporcjonalnych kryteriów selekcji celem wspierania rozwoju konkurencji, którego skutkiem będzie wykluczenie niektórych operatorów z procedury selekcji prowadzonej zgodnie z zasadami konkurencji o przyznanie poszczególnych częstotliwości radiowych.

#### (i) Załącznik do dyrektywy

##### A. Wymogi, które mogą być związane z prawami użytkowania częstotliwości radiowych

1. Wskazanie usługi lub rodzaju sieci lub technologii, dla których prawo użytkowania danej częstotliwości zostało przyznane, w tym, w razie potrzeby, wyłączne prawo użytkowania częstotliwości dla nadawania specyficznych treści lub specyficznych programów audiowizualnych.
2. Skuteczne wykorzystanie częstotliwości zgodnie z postanowieniami Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywa o uregulowaniach ramowych), w tym, w razie potrzeby, wymogi dotyczące pokrycia.
3. Techniczne i operacyjne wymogi niezbędne dla uniknięcia szkodliwych interferencji oraz ograniczenia wystawienia ogółu ludności na działanie pola elektromagnetycznego, jeżeli wymogi takie odbiegają od tych określonych w ogólnym zezwoleniu.
4. Maksymalny czas trwania zgodnie z artykułem 5 niniejszej Dyrektywy i zmianami zawartymi w krajowym planie rozdziału częstotliwości.
5. Przekazanie praw na wniosek uprawnionego, a warunki takiego przekazania zgodne z postanowieniami Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywa o uregulowaniach ramowych).
6. Opłaty za użytkowanie zgodnie z artykułem 13 niniejszej Dyrektywy.
7. Wszelkie zobowiązania, jakie operator, któremu przydzielono prawo użytkowania, przyjął na siebie podczas procedury selekcji prowadzonej zgodnie z zasadami konkurencji.
8. Obowiązki wynikające z odpowiednich umów międzynarodowych dotyczących użytkowania częstotliwości.

##### Wnioski z prawa wspólnotowego:

**Podmiot dostarczający sieci lub usługi komunikacji elektronicznej, który jednocześnie nadaje treści w przekazie radiowym i telewizyjnym może stanąć przed koniecznością spełnienia dodatkowych warunków odnoszących się do nadawanych treści, a wynikających z krajowego lub europejskiego prawa**

o radiofonii i telewizji (np. „Dyrektywa o telewizji bez granic” 89/552/EC), o ile tylko warunki takie dotyczyć będą nadawania treści, a nie dostarczania usług czy sieci komunikacji elektronicznej.

Przyznanie poszczególnych „praw użytkowania” częstotliwości radiowych tzn. przydzielenie częstotliwości<sup>153</sup> winno odbywać się zgodnie z „otwartymi, niedyskryminacyjnymi i jawnymi procedurami”, ale „bez naruszenia konkretnych kryteriów i procedur przyjętych przez państwa członkowskie przy przyznawaniu prawa do użytkowania częstotliwości radiowych dostawcom treści nadawanych drogą radiową i telewizyjną z myślą o celach ogólnospołecznych zgodnie z prawem wspólnotowym (...) (Art. 5(2) „Dyrektywy w sprawie autoryzacji”).

Zidentyfikowane specyfikiki:

- a) sposób uwzględnienia wpływu elementu zawartości (treści) na sposób stosowania porządku łączności elektronicznej, np. na sprawy autoryzacji i w przydziałach częstotliwości (warunki nałożone na tworzenie sieci i świadczenie usług komunikacji elektronicznej i/lub prawo użytkowania częstotliwości radiowych mogą do pewnego stopnia odnosić się do zawartości programowej),
- b) sposób uwzględnienia pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczącymi kultury, języka i pluralizmu mediów, m.in. w przydziałach częstotliwości,
- c) przyznawanie częstotliwości wprost nadawcom, a nie operatorom.

Kogo dotyczy regulacja

Regulacja dotyczy podmiotów rozpowszechniających (w tym operatorów multipleksu) lub rozprowadzających programy. Na gruncie obowiązującego oraz projektowanego prawa działalność ta wymaga posiadania uprawnień wynikających z ustawy o radiofonii i telewizji (koncesja lub wpis do rejestru) oraz uprawnień do używania urządzeń nadawczych i sieci telekomunikacyjnych lub częstotliwości.

Obecnie warunkiem wpisu do rejestru operatora rozprowadzającego programy jest posiadanie uprawnień telekomunikacyjnych.

a) uprawnienia do eksploatacji sieci telekomunikacyjnych

#### Założenia do nowego PT.

**1.1.1. Zezwolenie ogólne.** Działalność polegająca na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych oraz świadczeniu usług telekomunikacyjnych zostanie objęta zezwoleniem ogólnym i będzie wykonywana przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych pod warunkiem zgłoszenia jej Pre-

zesowi URTiP i przestrzegania wymagań określonych ustawą.

Propozycja rozwiązania:

Pomimo pewnych relacji między ogółem uprawnień telekomunikacyjnych a uprawnieniami w zakresie zawartości programowej, w przypadku zezwolenia ogólnego, uzyskiwanego w procedurze zgłoszenia działalności telekomunikacyjnej, proponuje się pozostawić tę instytucję poza obszarem zainteresowania KRRiT, jako że odmienna decyzja sprzeczna byłaby z dyrektywą. Wymagania dyrektywy nie pozwalają na jakiegokolwiek ograniczenie zgłaszania działalności – nie wymaga się w tym przypadku nawet żadnego dokumentu formalnego od organu, a sama dyrektywa określa w sposób kompletny zakres możliwych warunków podjęcia takiej działalności. Zgodnie z dyrektywą natomiast, wpływ regulacji dotyczących zawartości programowej na uprawnienia do działalności może znaleźć odzwierciedlenie w procedurze rezerwacji i przydziału częstotliwości.

b) uprawnienia do wykorzystywania częstotliwości

#### Założenia do nowego PT

**1.1.2. Indywidualne rezerwacje częstotliwości.** Przedsiębiorcy telekomunikacyjni oraz inne osoby i jednostki organizacyjne prowadzące działalność z wykorzystaniem częstotliwości będą mogły się ubiegać o indywidualną rezerwację, która uprawniać będzie do dysponowania częstotliwościami na cele związane z uzyskiwaniem pozwoleń radiowych. Indywidualna rezerwacja będzie udzielana przez Prezesa URTiP w terminie 6 tygodni od złożenia wniosku, chyba że zastosowany zostanie przetarg lub postępowanie konkursowe, albo konieczne będzie dokonywanie uzgodnień międzynarodowych. Rezerwacja powinna być dokonana w sposób zgodny z KTPC, zharmonizowanymi przeznaczeniami częstotliwości w ramach UE, obowiązującym planem zagospodarowania i nie będzie mogła prowadzić do kolizji z istniejącymi już indywidualnymi uprawnieniami lub nieefektywnego wykorzystania częstotliwości. Odmowa rezerwacji będzie następowała, jeżeli wnioskodawca nie byłby w stanie wywiązać się z generalnych lub indywidualnych obowiązków związanych z wykorzystaniem częstotliwości, a także jeżeli udzielenie rezerwacji mogłoby zagrozić obronności, bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo naruszyć zobowiązania prawno-międzynarodowe. Osoba uprawniona na podstawie rezerwacji indywidualnej będzie mogła żądać udzielenia pozwoleń radiowych wykorzystujących zasób częstotliwości objętych rezerwacją w okresie jej obowiązywania. Rezerwacje będą wydawane na czas określony z możliwością przedłużenia bez przeprowadzania przetargu. Rezerwacja będzie mogła wskazywać rodzaj

<sup>153</sup> Przyznanie prawa użytkowania jest równoznaczne z przydzieleniem częstotliwości, tzn. z autoryzacją użytkownika częstotliwości radiowej na wskazanych warunkach.



sieci, usługi lub technologii telekomunikacyjnej. Rezerwacja będzie mogła ponadto określać inne warunki niezbędne do wydania pozwolenia radiowego. Rezerwacja określi, czy częstotliwość może być przeniesiona na inną osobę z zachowaniem warunków ustawowych. Rezerwacja będzie mogła zawierać inne ustalenia będące wynikiem postępowania konkursowego lub przetargowego albo zobowiązań międzynarodowych oraz obowiązki ochronne dotyczące promieniowania elektromagnetycznego i szkodliwych zakłóceń. Dopuszcza się rezerwację na rzecz kilku użytkowników częstotliwości.

**1.1.3. Rezerwacje na cele transmisji radiofonicznych i telewizyjnych.** Rezerwacje na cele radiofonii i telewizji będą dokonywane po porozumieniu z KRRiT w sprawach dotyczących wykorzystania pojemności systemów transmisyjnych, obowiązków transmisyjnych i innych kwestii wpływających na dystrybucję programów. Indywidualne rezerwacje dla nadawców, na cele analogowej transmisji radiofonicznej lub telewizyjnej, będą dokonywane przez Przewodniczącego KRRiT po porozumieniu z Prezesem URTiP w zakresie spraw technicznych. Rezerwacja określi rozpowszechniany program lub programy albo przeznaczenie częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów. Spory dotyczące warunków techniczno-ekonomicznych transmisji radiofonicznych lub telewizyjnych pomiędzy operatorem dysponującym częstotliwościami a nadawcą uprawnionym do dystrybucji programu rozstrzygane będą w postępowaniu spornym, po zasięgnięciu opinii KRRiT.

**1.1.4. Przetarg i postępowanie konkursowe.** W razie braku dostatecznych zasobów częstotliwości lub większej liczby wniosków o tę samą częstotliwość, Prezes URTiP po przeprowadzeniu konsultacji zarządzi przetarg lub postępowanie konkursowe, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od wpłynięcia pierwszego wniosku. Zarządzenie wraz z uzasadnieniem podlegać będzie ogłoszeniu w Biuletynie URTiP. Zarządzając postępowanie konkursowe Prezes URTiP określi kryteria wyboru wnioskodawcy, który otrzyma indywidualną rezerwację. Postępowanie konkursowe w sprawach częstotliwości przeznaczonych na cele transmisji radiofonicznych i telewizyjnych będzie zarządzane w porozumieniu z KRRiT. W przypadku zarządzenia przetargu, indywidualną rezerwację otrzymywać będzie ten uczestnik spełniający formalne warunki uczestnictwa w przetargu, który zadeklaruje najwyższą opłatę za dokonanie rezerwacji. Prezes URTiP zarządzając postępowanie może wykluczyć z niego te kategorie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których udział mógłby spowodować utrudnienia w rozwoju konkurencji. Postępowanie powinno być zakończone w terminie 8 miesięcy. Minister właściwy ds. łączności określi tryb postępowania konkursowego i przetargowego zapewniający niedyskryminacyjne, oparte na obiektywnych przesłankach i przejrzyste warunki podejmowania rozstrzygnięć.

**1.1.5. Przenoszenie uprawnień do częstotliwości.** Przenoszenie uprawnień do częstotliwości na inną oso-

bę będzie dopuszczalne w przypadkach określonych ustawą, z zachowaniem ustalonych warunków wykorzystania częstotliwości. W przypadku przekształcenia spółki, podziału spółki lub połączenia spółek oraz innych przypadków ogólnego następstwa prawnego uprawnienia wynikające z indywidualnej rezerwacji przechodzą będą na następcę prawnego niezależnie od daty wydania pierwotnej decyzji uprawniającej, na podstawie decyzji Prezesa URTiP potwierdzającej na wniosek zainteresowanego nabycie uprawnień wynikających z rezerwacji częstotliwości. W pozostałych przypadkach, przeniesienie uprawnień do częstotliwości, o ile będzie dopuszczalne w rezerwacji, wymagać będzie uprzedniej zgody Prezesa URTiP, która może być wydana na podstawie oceny skutków technicznych i rynkowych zmiany dysponenta częstotliwości. Wydając decyzję potwierdzającą lub udzielając zgody, Prezes URTiP może w niezbędnym zakresie określić dodatkowe warunki wykorzystania częstotliwości przez nowego dysponenta.

**1.1.6. Zmiana rezerwacji indywidualnej.** Zmiana rezerwacji bez zgody uprawnionego będzie dopuszczalna, jeżeli wystąpią szkodliwe zakłócenia lub gdy będzie to konieczne w celu znacznego podniesienia efektywności wykorzystania częstotliwości.

**1.1.7. Cofnięcie rezerwacji indywidualnej.** Cofnięcie rezerwacji indywidualnej następować będzie, jeżeli nie rozpoczęto wykorzystania częstotliwości przez okres roku lub zaprzestano wykorzystania, jeżeli wystąpiły okoliczności, które uniemożliwiają przydział albo powtarzające się lub uporczywe naruszenia warunków wykorzystania częstotliwości lub obowiązku wnoszenia opłat. Cofnięcie lub zmiana rezerwacji w zakresie transmisji radiofonicznych lub telewizyjnych następować będzie na wniosek lub w porozumieniu z KRRiT.

**1.1.8. Administrowanie zasobami satelitarnymi.** Prezes URTiP wykonywać będzie zadania związane z zapewnieniem użytkownikom krajowym pozycji satelitarnych dla sztucznych satelitów i częstotliwości niezbędnych do ich eksploatacji, w tym zgłaszania, koordynacji i notyfikacji systemów satelitarnych oraz dokonywać będzie przydziału pozycji satelitarnych i częstotliwości, odpowiednio stosując przepisy o rezerwacji częstotliwości i uwzględniając wymagania interesu publicznego (bezpieczeństwo, obronność).

#### Sekcja 1.02 Propozycja rozwiązania

Proponowane rozwiązanie w zakresie rezerwacji częstotliwości zakładałoby:

1. możliwość dokonywania rezerwacji na rzecz nadawcy, a nie tylko operatora, na przykład na rzecz mediów publicznych, oraz w zależności od charakteru przyszłego operatora multipleksu – dla nadawców, których program będzie rozpowszechniany w multipleksie,

2. dokonywanie rezerwacji na wniosek Przewodniczącego KRRiT zarówno dla mediów analogowych jak i cyfrowych,
3. rezerwacji częstotliwości dokonuje się wraz z przyznaniem koncesji programowej,
4. rezerwacja określi, czy częstotliwość może być przeniesiona na inną osobę z zachowaniem warunków ustawowych, w tym warunków wynikających z URTV lub warunków wynikających z przetargu (konkursu).
5. jeżeli częstotliwości są ograniczone, zarządzanie oraz prowadzenie przetargu (konkursu) na rezerwację wraz z koncesją programową należeć będzie do kompetencji KRRiT,
6. KRRiT określi kryteria przetargowe (konkursowe): warunki dotyczące zawartości programowej, sposób uwzględnienia pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczącymi kultury, języka i pluralizmu mediów,
7. decyzja w sprawie koncesji programowej wraz z rezerwacją będzie mogła zawierać inne ustalenia będące wynikiem postępowania konkursowego lub przetargowego, związane z URTV (warunki dotyczące zawartości programowej, sposób uwzględnienia pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczącymi kultury, języka i pluralizmu mediów),
8. zobowiązania podjęte przez operatora w ramach przetargu (konkursu), mogą nie mieć charakteru finansowego, lecz na przykład mogą mieć charakter zobowiązań w interesie publicznym (np. *must carry*) z zachowaniem równoprawności oraz adekwatności zobowiązań do uprawnień,
9. odmowy rezerwacji indywidualnej na rzecz określonego nadawcy będzie udzielał KRRiT; będzie ona następowała, jeżeli udzielenie rezerwacji mogłoby zagrozić obronności, bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo naruszyć zobowiązania prawno-międzynarodowe, lub obowiązki wynikające z URTV w zakresie zawartości programowej,
10. cofnięcie rezerwacji będzie następowało, jeżeli podmiot korzystający z częstotliwości naruszy zobowiązania wynikające z uzyskanej rezerwacji (lub warunki dotyczące zawartości programowej ustalone odrębną decyzją administracyjną),
11. spory dotyczące warunków techniczno-ekonomicznych transmisji radiofonicznych lub telewizyjnych pomiędzy operatorem dysponującym częstotliwościami a nadawcą uprawnionym do dystrybucji programu rozstrzygane będą w postępowaniu spornym, w porozumieniu URTiP z KRRiT. W przypadku powołania komisji arbitrażowych, o których mowa w Założe-

niach, KRRiT wskaże swoich przedstawicieli do komisji arbitrażowych,

12. powyższe ustalenia będzie się stosować odpowiednio do zasobów satelitarnych.

## II. Obowiązki *must carry* i zasady ich wynagradzania

### Sekcja 1.03 Dyrektywa autoryzacyjna

#### B. Wymogi, które mogą być związane z ogólnym zezwoleniem

(...) Obowiązki *must carry*, stosownie do postanowień Dyrektywy nr 2002/22/WE (Dyrektywa o usługach powszechnych).

#### Dyrektywa o usługach powszechnych

1. Obecnie, Państwa Członkowskie nakładają na sieci pewne obowiązki co transmisji obowiązkowej, odnośnie nadawania przekazów radiowych i telewizyjnych. Przez wzgląd na uzasadnione wymogi interesu publicznego, państwa członkowskie powinny być w stanie nałożyć proporcjonalne obowiązki na przedsiębiorstwa, pozostające w zakresie ich jurysdykcji, jednak, nałożenie niniejszych obowiązków powinno nastąpić jedynie, gdy będzie to konieczne do osiągnięcia celów interesu publicznego, wyraźnie określonych przez państwa członkowskie, zgodnie z prawem wspólnotowym oraz powinno być proporcjonalne, przejrzyste i poddawane okresowemu przeglądowi. Nałożone przez Państwa członkowskie obowiązki transmisji obowiązkowej powinny być zasadne, to znaczy proporcjonalne i przejrzyste, oparte na wyraźnie zdefiniowanych celach interesu publicznego, oraz mogą łączyć się z odpowiednim wynagrodzeniem. Powyższe obowiązki transmisji obowiązkowej mogą polegać na udostępnianiu usług adresowanych do użytkowników niepełnosprawnych.

#### Artykuł 31

#### Zobowiązania do transmisji obowiązkowej

1. Państwa Członkowskie mogą ustanowić zasadne zobowiązania do transmisji szczególnych programów oraz usług radiowych i telewizyjnych, pod adresem przedsiębiorstw w ich jurysdykcji udostępniających sieci komunikacji elektronicznej wykorzystywane do transmisji przekazów radiowych lub telewizyjnych, w sytuacji, gdzie duża liczba użytkowników tych sieci wykorzystuje je jako główny środek odbioru przekazów radiowych i telewizyjnych. Takie zobowiązania będą ustanawiane jedynie w sytuacji konieczności osiągnięcia dokładnie zdefiniowanego celu odpowiadającego interesowi publicznemu i będą

proporcjonalne i przejrzyste. Zobowiązania te będą podlegać okresowej rewizji.

2. Ani paragraf 1 niniejszego artykułu ani Art. 3(2) Dyrektywy 2002/19/EC (Dyrektywa o Dostępie) nie naruszają zdolności Państw Członkowskich do określania odpowiednich wynagrodzeń, jeśli takie są należne, w związku ze środkami podejmowanymi zgodnie z niniejszym Artykułem; zapewniając równocześnie, iż w podobnych warunkach, nie zachodzi dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorstw udostępniających sieci komunikacji elektronicznej. Gdy wynagrodzenie jest oferowane, Państwa Członkowskie zapewniają, że ma to miejsce zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.

#### Wnioski z prawa wspólnotowego:

Zasady „must-carry” gwarantują, że określone kanały nadawcze radiowe i telewizyjne są udostępniane wszystkim użytkownikom na zasadzie powszechności dostępu. Celem postanowień Art. 31 „Dyrektywy w sprawie usługi uniwersalnej” jest zagwarantowanie „zasadności” tego obowiązku. Obowiązek ten zostanie narzucony „jedynie w takich przypadkach, jeżeli jest to konieczne, aby spełnić jasno określone cele publiczne, a także obowiązki te będą określone w sposób adekwatny i jawny.” Realizacja tych zobowiązań podlega „okresowym przeglądom”. Państwa członkowskie mają prawo „do ustalenia odpowiedniego wynagrodzenia, jeżeli takie zostanie ustalone, za podjęcie środków podjętych zgodnie z postanowieniami niniejszego artykułu, gwarantując, że w przypadku zaistnienia podobnych okoliczności nie będzie dyskryminacji w traktowaniu przedsięwzięć w zakresie zapewniania elektronicznych sieci łączności. W przypadkach, gdy Dyrektywa stanowi o wynagrodzeniu, państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zasady wynagradzania w sposób adekwatny i jawny”.

Obowiązek typu „must-carry” może być jedynie nałożony na „sieci łączności elektronicznej wykorzystywane do nadawania programów radiowych i telewizyjnych do społeczeństwa, w sytuacji, gdy znaczna liczba użytkowników tych sieci wykorzystuje je jako główny środek odbioru programów radiowych i telewizyjnych”. Lista takich sieci obejmuje sieci kablowe, satelitarne oraz naziemne sieci nadawcze, a także „może obejmować inne sieci, jeżeli znaczna liczba użytkowników końcowych wykorzystuje je jako główny środek odbioru programów radiowych i telewizyjnych.”

Obowiązki typu „must-carry” mogą obejmować przesyłanie usług opracowanych tak, aby umożliwić dostęp do nich przez niepełnosprawnych użytkowników.

#### Zidentyfikowane problemy:

- a. zakres zobowiązania,
- b. sposób wynagradzania (interes publiczny)

#### Założenia do PT

**2.1. Regulacje w ustawie o radiofonii i telewizji.** Sprawy dysponowania pojemnością multipleksów na cele programowe, programów objętych obowiązkiem transmisji („must carry”) i ewentualnego wynagrodzenia związanego z wykonywaniem tego obowiązku, wymagania prezentacyjne dla elektronicznych przewodników programowych reguluje ustawa o radiofonii i telewizji oraz będą one objęte wyłącznymi kompetencjami regulacyjnymi i kontrolnymi KRRiT.

#### Proponowane rozwiązania:

- 1) Katalog programów oraz rodzaje operatorów objętych obowiązkiem transmisji obowiązkowej zostanie ustalony rozporządzeniem KRRiT.
- 2) Przewodniczący KRRiT ustala w postępowaniu administracyjnym operatora zobowiązanego do realizacji must carry. Operatorowi zobowiązanemu do realizacji obowiązku must carry Przewodniczący KRRiT wydaje z urzędu decyzję, ustalającą zakres tego obowiązku (programy oraz usługi dodatkowe, np. dla niepełnosprawnych) oraz prawa do wynagrodzenia. Decyzja musi uwzględnić następujące przesłanki:
  - będą realizowane za pomocą must carry określone cele publiczne;
  - znaczna liczba użytkowników tych sieci wykorzystuje sieci danego rodzaju jako główny środek odbioru programów radiowych i telewizyjnych (w takim przypadku wszystkie sieci tego rodzaju muszą zostać obciążone takim obowiązkiem, żeby nie było dyskryminacji).
- 3) Realizacja tych zobowiązań podlega „okresowym przeglądom” w zakresie podmiotowym i przedmiotowym, a także pod kątem rzeczywistej realizacji praw nadawców.
- 4) W pierwszym okresie obowiązek zapewnienia użytkownikom dostępu do publicznych programów radiowych i telewizyjnych należy nałożyć na operatorów sieci kablowej oraz satelitarnej.
- 5) Przewodniczący KRRiT może zmienić zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku w miarę zmian na rynku i stwierdzenia, że inne sieci są powszechnie wykorzystywane przez użytkowników lub że inne programy lub usługi realizują cele publiczne i powinny być udostępnione.
- 6) Zgodnie z dyrektywą, operatorowi zobowiązanemu do must carry może przysługiwać wynagrodzenie. Uzasadnione jest przyjęcie jednego z dwu rozwiązań: żeby za realizację obowiązku nie przysługiwało wynagrodzenie, lub żeby obowiązek ten był rekompensowany przez Państwo w formach nie finansowych, tj. np. w postaci zwolnienia z opłat.



- 7) Rekompensata, jeżeli będzie udzielana, powinno być przyznawane i pobierane na niedyskryminacyjnych zasadach, na podstawie jawnej i uzasadnionej procedury.
- 8) Rekompensata powinna przysługiwać, jeżeli zakres obowiązków must carry będzie to uzasadniał (w niektórych krajach UE 50% lub więcej pojemności sieci jest poświęconej kanałom must carry, co powoduje pewne określone skutki finansowe).
- 9) Całkowity koszt must carry będzie szacowany na podstawie kosztów sieci związanych ze świadczeniem kanałów must carry (ustalonych za pomocą rozdzielonej księgowości) oraz korzyści wynikających z realizacji obowiązku must carry (analogicznie jak w usłudze powszechnej).
- 10) Zwrócić należy też uwagę na rosnący zakres obowiązków w momencie przechodzenia z analogowej na cyfrową telewizję – obowiązku must carry mogą wzrosnąć wtedy w dwójnasób i postawić operatorów przed sytuacją utraty pojemności. Zatem obowiązki must carry powinny być ustalane proporcjonalnie, bez szkody dla operatorów. Zgodnie z zasadą proporcjonalności cele i środki muszą być tak dobrane, aby nie powodować nadmiernego obciążenia operatorów.
- 11) Rozporządzenie ustali zakres obowiązku, sposób jego realizacji, w razie potrzeby operatorów zobowiązanych innych niż wymienieni wyżej, oraz zakres usług dodatkowych.

### III. Systemy warunkowego dostępu

#### Sekcja 1.04 Dyrektywa

Dyrektywa nr 95/47/WE nakreśliła ramy prawne dla dopiero co rodzącego się przemysłu telewizji cyfrowej; ramy te, w tym w szczególności obowiązek zapewniania warunkowego dostępu na sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach, winny zostać utrzymane w mocy dla zapewnienia dostępności szerokiej gamy programów i usług.

Państwa członkowskie mogą także upoważnić krajowe organy regulacyjne do dokonywania przeglądu wymogów dotyczących warunkowego dostępu do usług nadawania cyfrowego; ma to umożliwić, popartą analizą rynku, ocenę tego, czy wycofać albo zmienić wymogi nałożone na operatorów, którzy nie mają znacznego udziału w danym rynku relevantnym. Takie cofnięcie wymogów albo ich zmiana nie powinny negatywnie oddziaływać na dostęp użytkowników końcowych do takich usług ani na perspektywę wdrożenia efektywnej konkurencji.

Sekcja 1.05 Jedynie wyjątkowo, w związku z koniecznością wypełnienia zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych lub prawa wspólnotowego, stosowne może być nałożenie wymogów dotyczących dostępu do sieci lub wzajemnych połączeń, na wszystkie podmioty

uczestniczące w rynku, tak jak to jest obecnie w przypadku systemów warunkowego dostępu w usługach telewizji cyfrowej.

#### Artykuł 6

##### Systemy dostępu warunkowego oraz inne zasoby

1. Państwa członkowskie zapewnią, by wymogi, o których mowa w Załączniku I, część I, były spełnione w odniesieniu do dostępu warunkowego telewidzów i radiosłuchaczy w obrębie Wspólnoty do cyfrowych usług telewizyjnych i radiowych, niezależnie od środków przekazu.
2. W związku z ewoluowaniem rynków oraz technologii, postanowienia Załącznika I mogą zostać zmienione, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 14 ust. 3.

3. Niezależnie od postanowień ustępu 1, państwa członkowskie mogą upoważnić krajowe organy regulacyjne, możliwe najszybciej po wejściu w życie niniejszej Dyrektywy, a następnie regularnie w określonych odstępach czasu, do dokonania przeglądu wymogów stosowanych zgodnie z postanowieniami niniejszego artykułu, poprzez przeprowadzenie analizy rynku zgodnie z art. 16 ust. 1 Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywy o uregulowaniach ramowych), celem określenia, czy należy utrzymać w mocy, zmienić albo uchylić stosowane wymogi.

Jeżeli, w wyniku dokonanej analizy rynku, krajowy organ regulacyjny ustali, że jeden lub więcej operatorów nie posiada znacznego udziału w rynku, będzie on mógł zmienić albo uchylić wymogi dotyczące tychże operatorów, zgodnie z procedurami określonymi w art. 6 oraz 7 Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywy o uregulowaniach ramowych), jednakże wyłącznie w takim zakresie, w jakim zmiana albo uchylenie danego wymogu nie godziłyby w:

- a. dostęp użytkowników końcowych do programów, kanałów oraz usług radiowych i telewizyjnych określonych zgodnie z art. 31 Dyrektywy nr 2002/21/WE (Dyrektywy o uregulowaniach ramowych),
- b. perspektywy efektywnej konkurencji na rynkach dla:
  - i) detalicznych cyfrowych usług radiowych i telewizyjnych, oraz
  - ii) systemów dostępu warunkowego i innych związanych z nimi zasobów.

Strony, których dotyczy zmiana lub uchylenie danych wymogów, zostaną o tym powiadomione w odpowiednim terminie.

4. Wymogi określone w niniejszym artykule są stosowane niezależnie od pozostawionych państwom członkowskim uprawnień w zakresie nakładania obowiązków w związku z aspektami prezentacyjnymi przewodników po programach elektronicznych oraz podobnych udogodnień w listingu i nawigacji.

## ZAŁĄCZNIK I do dyrektywy

## WARUNKI DOSTĘPU TELEWIZÓW I RADIOSŁUCHACZY ZE WSPÓLNOTY DO CYFROWYCH USŁUG TELEWIZYJNYCH I RADIOWYCH

Część pierwsza: Warunki związane z systemami dostępu warunkowego stosowanymi na mocy art. 6 ust. 1 Państwa członkowskie zapewnią, by, zgodnie z art. 6, następujące warunki znalazły zastosowanie w odniesieniu do dostępu telewizorów i słuchaczy radiowych ze Wspólnoty do cyfrowych usług telewizyjnych i radiowych, niezależnie od środków przekazu:

- a) systemy dostępu warunkowego użytkowane na rynku wspólnotowym powinny mieć techniczną pojemność niezbędną dla niezbyt kosztownej transkontroli, która umożliwiałaby wykonywanie całkowitej kontroli usług opierających się na takich systemach warunkowego dostępu, przez użytkowników sieci telewizji kablowej, na szczeblu lokalnym albo regionalnym.
- b) wszyscy operatorzy systemów warunkowego dostępu, niezależnie od środków przekazu, którzy zapewniają usługi dostępu do cyfrowych usług telewizyjnych i radiowych, i od których są uzależnieni nadawcy w zakresie docierania do wszelkich grup potencjalnych telewizorów i radiosłuchaczy, winni:
  - zaproponować wszelkim nadawcom na warunkach równych, rozsądnych i niedyskryminujących zgodnych z zasadami wspólnotowego prawa konkurencji, usługi techniczne umożliwiające, by świadczone przez nich cyfrowe usługi telewizyjne i radiowe, były odbierane przez telewizorów albo radiosłuchaczy upoważnionych do tego za pośrednictwem dekodowników zarządzanych przez operatorów usług, oraz dostosować się do zasad wspólnotowego prawa konkurencji,
  - prowadzić księgowość oddzielnie w odniesieniu do działalności świadczenia usług dostępu warunkowego;
- c) przyznając licencje producentów wyposażenia konsumentów, podmioty korzystające z praw własności przemysłowej dotyczącej produktów i usług systemów warunkowego dostępu winny czynić to na warunkach równych, rozsądnych i niedyskryminujących. Przyznawanie licencji, dokonywane przy uwzględnieniu czynników technicznych i handlowych, nie może zostać poddane przez podmioty korzystające z praw własności przemysłowej warunkom, które zakazują, powodują niszczenie lub zniechęcają do wprowadzenia do tego samego produktu:
  - albo interfejsa wspólnego pozwalającego na połączenie wielu innych systemów dostępu,
  - albo środków specyficznych dla innego systemu dostępu, pod warunkiem, że licencjobiorca spełnia odpowiednie i uzasadnione wymogi, zapewniając,

w takim zakresie, w jakim go to dotyczy, bezpieczeństwo transakcji operatorów systemów warunkowego dostępu.

Sekcja 1.06 Wnioski z prawa wspólnotowego

System warunkowego dostępu został zdefiniowany w art. 2 lit. f) Dyrektywy ramowej jako jakikolwiek środek techniczny lub rozwiązanie (*arrangement*), za pomocą którego dostęp do chronionych usług radiowych lub telewizyjnych w czytelnej formie jest uzależniony od abonamentu lub innego rodzaju wcześniejszej autoryzacji. Innymi słowy, system warunkowego dostępu pozwala na pobieranie opłaty za dostęp do odkodowanego przekazu audiowizualnego.

Zarówno dyrektywa 95/47/WE w sprawie standardów transmisji sygnału telewizyjnego, jak i obecny porządek regulacyjny, dopuszczają stosowanie indywidualnie zaprojektowanych systemów warunkowego dostępu, a jednocześnie wspierają możliwość dołączania różnych systemów warunkowego dostępu do odbiorników oraz stosowanie otwartego zharmonizowanego standardu warunkowego dostępu. Konkurujące platformy telewizyjne używają obecnie z reguły różnych systemów warunkowego dostępu, co stanowi istotne utrudnienie dla konsumentów oraz barierę rozwoju rynku. Proces przechodzenia do wspólnego standardu może jednak trwać stosunkowo długo.

W odniesieniu do problemów związanych z warunkowym dostępem, podstawowe środki dotyczące systemów warunkowego dostępu zawarte w dyrektywie 95/47/EC zostały przeniesione do „Dyrektywy w sprawie dostępu” (Art. 6 i Aneks I, część I)<sup>154</sup>. Najważniejsze postanowienia w zakresie powyższego systemu to:

- w zakresie dostępu warunkowego (CAS) od operatora wymaga się świadczenia usług innym dostawcom na warunkach „uczciwej konkurencji, bez dyskryminacji i na warunkach zasadnych” oraz udzielania praw własności intelektualnej producentom na tych samych zasadach, ponadto należy zapewnić efektywną kosztowo kontrolę realizowaną wśród dostawców usług dostępu warunkowego oraz innych operatorów sieci lokalnych, aby np. operatorzy usług kablowych mieli możliwość bezpośrednio zarządzać usługami typu CAS świadczonymi na rzecz ich własnych klientów.

W porównaniu z ogólnym reżimem regulującym dostęp, system dostępu warunkowego dotyczy wszystkich dostawców usług, nie tylko tych, którzy zajmują znaczącą pozycję rynkową.

Niezależnie od powyższych postanowień, państwa członkowskie mają prawo do zapewnienia własnym organom regulacyjnym możliwości zdjęcia tego obowiązku po prze-

<sup>154</sup> Uwaga: wymogi dotyczące projekcji panoramicznej określone w Art. 2(c) dyrektywy w sprawie standardów zostały przeniesione do Art. 4 dyrektywy w sprawie dostępu. „Dyrektywa w sprawie usługi uniwersalnej” przejęła obowiązek określenia wykładni dla tejże dyrektywy 95/47/EC (patrz: Art. 20).

prowadzeniu analizy rynkowej zgodnie z postanowieniami Art. 16 „Dyrektywy ramowej”. Dyrektywa ta może określić, czy utrzymać, nowelizować czy też usunąć warunki mające zastosowanie do tych operatorów, którzy nie mają znaczącej pozycji rynkowej pod warunkiem zastosowania mechanizmów konsultacji i zapewnienia jawności postępowania (Art. 6 i 7 „Dyrektywy ramowej”).

Przed zwolnieniem z realizacji obowiązku organ regulacyjny musi zapewnić, że nie pojawią się żadne negatywne efekty takiej zmiany lub zwolnienia w odniesieniu do dostępu po stronie końcowego użytkownika do kanałów nadawczych radiowo-telewizyjnych oraz usług określonych zgodnie z postanowieniami Art. 31 „Dyrektywy w sprawie usługi uniwersalnej”. Krajowy organ regulacyjny musi również stwierdzić, że perspektywy zapewnienia konkurencji w zakresie świadczenia detalicznych usług odnośnie nadawania cyfrowych programów radiowo-telewizyjnych oraz dostępu warunkowego i systemów powiązanych nie podlegają bezprawnym ograniczeniom. Strony, których dotyczyć będą takie nowelizacje lub wyłączenia warunków, otrzymają powiadomienie z odpowiednim okresem wyprzedzenia.

W efekcie Komisja ma prawo – biorąc pod uwagę rozwój rynku i technologii i działając zgodnie z zasadami komitologii (procedury regulacyjne) – dokonać przeglądu warunków określonych w Aneksie I (Warunki dostępu do usług w zakresie nadawania cyfrowych programów radiowo-telewizyjnych dla odbiorców na terenie Wspólnoty) celem uzyskania zharmonizowanej bazy na terenie całej Wspólnoty (Art. 6(2) „Dyrektywy w sprawie dostępu”).

#### Założenia do PT

**3.1. Systemy warunkowego dostępu.** System warunkowego dostępu podlegać będzie zgłoszeniu Prezesowi URTiP, który o dokonanym zgłoszeniu poinformuje KRRiT. Systemy warunkowego dostępu powinny umożliwiać operatorom sieci dostępowych wykonywanie kontroli dostępu (transkontroli) do świadczonych usług. Dysponenti praw do systemów warunkowego dostępu będą mogli udostępniać je wytwórcom sprzętu odbiorczego na warunkach uzasadnionych i niedyskryminacyjnych, bez ograniczeń dotyczących instalowania uniwersalnego interfejsu lub innych systemów dostępu, które nie zagrażają bezpieczeństwu transakcji.

Producent lub dostawca systemu warunkowego dostępu, oferowanego odrębnie od usług transmisyjnych, powinien zapewnić ten system wszystkim nadawcom na uzasadnionych, równoprawnych i niedyskryminacyjnych warunkach. Odpłatność oparta będzie na kosztach uzasadnionych i wyodrębnionej rachunkowości prowadzonej dla tej usługi.

**3.2. Rozstrzygnięcie sporów.** Spory dotyczące udostępniania praw do systemów warunkowego dostępu producentom oraz udostępniania warunkowego dostępu nadawcom, spory dotyczące dostępu do elektronicznego przewodnika

programowego oraz interfejsu programu aplikacyjnego i informacji o tym interfejsie będą rozstrzygane w postępowaniu spornym, po zasięgnięciu opinii KRRiT.

#### Komentarz:

Systemy warunkowego dostępu oraz usługi świadczone za pomocą tych systemów nie podlegają przepisom Dyrektywy autoryzacyjnej, więc nie jest jasne, dlaczego autorzy Założeń postanowili zobowiązać operatorów tych systemów do zgłoszenia.

Racjonalnym rozwiązaniem byłoby raczej rejestrowanie takiego systemu w KRRiT.

#### Propozycja rozwiązania:

1. opcjonalnie: KRRiT może prowadzić rejestr systemów i dysponentów systemów warunkowego dostępu,
2. Operator systemu warunkowego dostępu niezależnie od pozycji rynkowej, a także niezależnie od tego, czy zajmuje się tylko wytwarzaniem bądź eksploatacją systemu warunkowego dostępu, czy również wykorzystuje go przy sprzedaży własnych usług programowych jest zobowiązany do:
  - a. zapewnienia każdemu dostawcy treści radiowych lub telewizyjnych możliwości korzystania z systemu warunkowego dostępu na uczciwych (*fair*), uzasadnionych i niedyskryminacyjnych zasadach jeżeli dostawca musi wykorzystać system warunkowego dostępu w celu dotarcia do potencjalnej grupy widzów lub słuchaczy z płatnymi przekazami,
  - b. prowadzenia wydzielonej rachunkowości finansowej dotyczącej tej działalności usługowej.
3. Uprawnionymi są dostawcy płatnych programów radiowych i telewizyjnych.
4. Obowiązki będą nakładane decyzją indywidualną.
5. System warunkowego dostępu powinien zapewniać możliwość wykonywania efektywnej transkontroli przez operatora sieci dostępowej, czyli żeby bez ponoszenia nieuzasadnionych kosztów mógł on wykonywać kontrolę dostępu do usług świadczonych przez niego z wykorzystaniem systemu warunkowego dostępu.
6. Zakresy zadań związanych z udzielaniem uprawnień abonentom, przekazywaniem informacji o udzielonych uprawnieniach i obsługą urządzeń technicznych warunkowego dostępu określają w umowie operator platformy telewizyjnej i operator lokalnej sieci dostępowej.
7. Podmioty uprawnione z tytułu praw własności przemyślowej do systemów i produktów warunkowego dostępu mają obowiązek udzielania licencji wytwórcom urządzeń konsumenckich (dekoderów, odbior-



ników cyfrowych) służących do odbioru programów w systemie cyfrowym.

8. Udzielając licencji producentom urządzeń konsumenckich obowiązani są oni stosować uczciwe, uzasadnione i niedyskryminacyjne warunki.
9. Szczegółowe warunki korzystania z systemów warunkowego dostępu są ustalane w drodze negocjacji. Odmowa świadczenia usługi za pomocą takiego systemu lub nieuzasadnione warunki oferty uprawniają zainteresowanego dostawcę usług programowych do wniesienia o rozstrzygnięcie sporu przez KRRiT
10. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres podmiotowy przedstawionych wyżej obowiązków, za czym opowiadają się z reguły operatorzy systemów warunkowego dostępu, ponieważ zwykle podobne obowiązki dotyczą podmiotów o znaczącej pozycji rynkowej. W tym celu niezbędna jest analiza rynku. Ustawa może upoważnić Przewodniczącego do prowadzenia takiej analizy i zawężania katalogu zobowiązanych podmiotów w drodze rozporządzenia, lub nakładania tego obowiązku w drodze decyzji indywidualnej. Stosuje się wówczas ogólne zasady ustanawiania obowiązków dostępowych określone w art. 8-13 Dyrektywy dostępowej.
11. Zniesienie lub ograniczenie obowiązków operatorów systemów warunkowego dostępu nie może ograniczyć dostępności dla użytkowników końcowych tych programów, które zostały objęte obowiązkiem *must carry*. Nie powinno także mieć negatywnego wpływu na konkurencję.
12. Ograniczanie lub znoszenie wymogów dotyczących operatorów systemów warunkowego dostępu podlega procedurom konsultacji krajowych (art. 6 Dyrektywy ramowej) oraz wspólnotowych (art. 7 Dyrektywy ramowej).
13. Spory będą rozstrzygane przez KRRiT. To jest zagadnienie ściśle z prawa mediów, a nie z prawa telekomunikacyjnego,

#### **IV. Przepisy o elektronicznych przewodnikach po programach i interfejsach aplikacji programowych (wyjątek od proporcjonalności obowiązków w zakresie dostępu)**

##### Dyrektywa

Załącznik:

Część II: inne urządzenia, w stosunku do których mogą być zastosowane warunki określone w art. 5(1)(b)  
 (a) Dostęp do interfejsów programu aplikacyjnego (API);  
 (b) Dostęp do przewodników po programach elektronicznych (EPG).

#### **Wnioski z prawa wspólnotowego**

Tam gdzie dostęp do innych systemów jest konieczny, w wielu przypadkach wystarczy zastosowanie reguł dostępu jedynie do podmiotów mających znaczącą pozycję na rynku systemów powiązanych, pod warunkiem zastosowania procedur analizy rynkowej. Dyrektywa w sprawie dostępu stanowi o prawie krajowych organów regulacyjnych do nakładania równych, niedyskryminujących i zasadnych obowiązków na operatorów celem zapewnienia dostępu do innych systemów powiązanych, w takim stopniu jaki jest konieczny by zapewnić dostęp końcowym użytkownikom do cyfrowych programów radiowo-telewizyjnych określonych przez poszczególne państwa członkowskie.

W art. 12 ust. 1 dyrektywy dostępowej wyraźnie przewidziano możliwość nakładania na dysponentów urządzeń towarzyszących obowiązków polegających na udostępnianiu tych urządzeń innym przedsiębiorcom. Warunkiem wstępnym jest jednak ustalenie odpowiedniego rynku, na którym oferowane są te urządzenia, a następnie stwierdzenie znaczącej pozycji określonego operatora tych urządzeń.

Art. 5 ust. 1 lit. b) Dyrektywy dostępowej przewiduje jednak możliwość rozciągnięcia obowiązku zapewniania dostępu do określonych urządzeń towarzyszących na wszystkich operatorów tych urządzeń na warunkach uczciwych, uzasadnionych i niedyskryminacyjnych. Zastosowanie takiego rozwiązania jest jednak uzależnione od kilku warunków. Po pierwsze, rozwiązanie takie dopuszcza się tylko w odniesieniu do API oraz EPG. Po drugie, zastosowanie takiego rozwiązania jest dopuszczalne tylko w celu zapewnienia użytkownikom końcowym dostępności usług radiowych i telewizyjnych określonych przez państwo członkowskie.

Państwa członkowskie muszą zatem w pierwszym etapie określić usługi radiowo-telewizyjne, które powinny być bezwzględnie dostępne użytkownikom końcowym. Jeżeli warunkiem takiej dostępności jest korzystanie z określonych urządzeń towarzyszących API lub EPG, wówczas można nałożyć obowiązek ich udostępniania na wszystkich dysponentów takich urządzeń.

Nowy pakiet regulacyjny zmierza do upowszechnienia tzw. otwartego API. Operatorzy cyfrowych interaktywnych platform telewizyjnych powinni zmierzać do wdrożenia otwartego interfejsu aplikacji programowych (API), zgodnego ze specyfikacjami określonymi przez europejskie organizacje standaryzacyjne. Przejście od aktualnie stosowanych API do nowego, otwartego standardu powinno być wspierane i organizowane za pomocą porozumień (MoU) pomiędzy głównymi zainteresowanymi podmiotami.

Państwa członkowskie mają swobodę w zakresie ustalania obowiązków dotyczących sposobu funkcjonowania przewodników i podobnych urządzeń. W szczególności dotyczy

do usytuowania w przewodnikach poszczególnych kategorii programów objętych obowiązkiem *must carry*. Swoboda państw członkowskich w tych sprawach może mieć istotne znaczenie dla realizacji narodowych interesów w zakresie kultury, języka i mediów masowych przez poszczególne państwa członkowskie. Wymaga to decyzji KRRiT.

#### Założenia do PT

**4.1. Elektroniczne przewodniki programowe.** Elektroniczny przewodnik programowy podlegać będzie zgłoszeniu Prezesowi URTiP, który o dokonany zgłoszeniu poinformuje KRRiT. Prezes URTiP może nałożyć na dysponenta przewodnika, który posiada znaczącą pozycję rynkową obowiązek zapewnienia dostępu do przewodnika przedsiębiorcom transmitującym cyfrowe programy radiowe lub telewizyjne na warunkach uzasadnionych i niedyskryminacyjnych. Nałożenie takiego obowiązku na dysponenta, który nie posiada pozycji znaczącej, będzie możliwe w celu zapewnienia informacji o programach i usługach objętych obowiązkiem transmisji.

**4.2. Interfejsy programów aplikacyjnych.** Organa dministracji telekomunikacyjnej i KRRiT wspierać będą stosowanie przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz producentów odbiorników telewizji cyfrowej otwartego standardu interfejsu programów aplikacyjnych. Prezes URTiP będzie mógł nałożyć na dysponenta interfejsu posiadającego znaczącą pozycję rynkową obowiązek zapewnienia dostępu do tego interfejsu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym na warunkach uzasadnionych i niedyskryminacyjnych. Nałożenie takiego obowiązku na dysponenta, który nie posiada pozycji znaczącej będzie możliwe w celu zapewnienia warunków transmisji programów i usług objętych obowiązkiem transmisji. Prezes URTiP będzie wspierał udostępnianie przez dysponentów praw do interfejsów programów aplikacyjnych – twórcom odbiorników oraz dostawcom aplikacji – informacji niezbędnych do uruchomienia usług opartych na tym interfejsie, na warunkach uzasadnionych i niedyskryminacyjnych. W przypadku dysponenta zajmującego pozycję znaczącą Prezes URTiP może nakazać takie działania.

**4.3. Rozstrzygnięcie sporów.** Spory dotyczące udostępniania praw do systemów warunkowego dostępu producentom oraz udostępniania warunkowego dostępu nadawcom, spory dotyczące dostępu do elektronicznego przewodnika programowego oraz interfejsu programu aplikacyjnego i informacji o tym interfejsie będą rozstrzygane w postępowaniu spornym, po zasięgnięciu opinii KRRiT.

#### Propozycja rozwiązania:

- 1) opcjonalnie: KRRiT może prowadzić rejestr systemów i dysponentów systemów warunkowego dostępu,
- 2) Wszyscy operatorzy urządzeń towarzyszących mają obowiązek świadczenia dostępu do tych urządzeń na

warunkach uczciwych, uzasadnionych i niedyskryminacyjnych:

- tylko w odniesieniu do API oraz EPG
- tylko w celu zapewnienia użytkownikom końcowym dostępności usług radiowych i telewizyjnych określonych przez państwo członkowskie.

oraz prowadzenia wydzielonej rachunkowości finansowej dotyczącej tej działalności usługowej

3) Przewodniczący KRRiT ustali usługi radiowo-telewizyjne, które powinny być bezwzględnie dostępne użytkownikom końcowym za pomocą tych urządzeń, i których warunkiem dostępności jest korzystanie z określonych urządzeń towarzyszących API lub EPG.

Obowiązki będą nakładane decyzją indywidualną.

4) Przewodniczący KRRiT ustali w drodze rozporządzenia harmonogram wdrożenia otwartego interfejsu aplikacji programowych (API), zgodnego ze specyfikacjami określonymi przez europejskie organizacje standaryzacyjne, uwzględniając zalecenia europejskich organizacji normalizacyjnych oraz możliwości operatorów systemów a także potrzeby konsumentów.

5) Udostępnianie następuje na mocy umowy – uczciwe, uzasadnione i niedyskryminacyjne warunki. Odmowa świadczenia usługi za pomocą takiego systemu lub nieuzasadnione warunki oferty uprawniają zainteresowanego dostawcę usług programowych do wniesienia o rozstrzygnięcie sporu przez KRRiT.

6) Spory będą rozstrzygane przez KRRiT.

## **V. Rynki *ex ante* właściwe dla mediów**

### Dyrektywy

W Zaleceniu w sprawie rynków Komisja rekomenduje objęcie regulacją jednego rynku hurtowego, z możliwością jego segmentacji. Jest to rynek sieci dystrybucyjnych i usług transmisyjnych w zakresie radiofonii i telewizji służących dostarczaniu zawartości użytkownikom końcowym. Rynek ten może podlegać segmentacji. Wyodrębnienie dodatkowych rynków krajowych w zakresie transmisji przekazów radiowych i telewizyjnych przez krajowe władze regulacyjne wymaga zgody Komisji UE.

### Wnioski z prawa wspólnotowego

Generalnie regulacji podlegać będą rynki telekomunikacyjne ustalone w trybie określonym ustawą, na których nie występuje skuteczna konkurencja. Regulacji podlegać będą rynki usług w zakresie dostępu do sieci i połączeń sieci (rynki hurtowe) oraz rynki usług dla użytkowników końcowych (rynki detaliczne). Obowiązki regulacyjne będą nakładane na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy na rynkach podlegających regulacji zajmują znaczącą pozycję. Obowiązki regulacyjne będą mogły być

nakładane na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie posiadających znaczącej pozycji rynkowej tylko w przypadkach określonych ustawą. Sektora mediów dotyczy 1 rynek spośród osiemnastu wymienionych przez UE: rynek transmisji radiofonicznych i telewizyjnych. Państwo członkowskie za zgodą KE może wyodrębnić inne rynki. Organa regulujące infrastrukturę radiowo-telewizyjnej podlegają przepisom dyrektywy ramowej dotyczącej celów i zasad regulacyjnych, konsultowania rozstrzygnięć, ustalania i analizy rynków, stosowania instrumentów regulacyjnych, udzielania uprawnień do zapewniania sieci i dostarczania usług transmisyjnych, rozstrzygania sporów z udziałem przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz współpracy z Komisją UE.

Władze regulacyjne odpowiedzialne za radiofonię i telewizję będą zobowiązane do ustalania rynków podlegających regulacji *ex ante*, nakładania obowiązków na przedsiębiorców posiadających znaczącą pozycję rynkową na tych rynkach, a w niektórych przypadkach na wszystkich przedsiębiorców zajmujących się dystrybucją przekazów radiowych i telewizyjnych.

#### Założenia do PT

**5.1. Ustalanie regulowanych rynków.** Minister właściwy ds. łączności ustali w drodze rozporządzenia przedmiotowy i terytorialny zakres rynków telekomunikacyjnych podlegających regulacji, uwzględniając w największym możliwym stopniu zalecenia Komisji w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej oraz wytyczne Komisji w sprawie analizy rynku i ustalania znaczącej pozycji rynkowej w ich aktualnym brzmieniu, a także poziom rozwoju rynków telekomunikacyjnych w Polsce. Rynki transmisji radiofonicznych i telewizyjnych będą ustalone po zasięgnięciu opinii KRRiT. Rozporządzenie to będzie podlegało weryfikacji nie rzadziej niż co 2 lata.

**5.2. Analiza rynków.** Prezes URTiP przeprowadzi analizę rynków telekomunikacyjnych podlegających regulacji w celu ustalenia, czy występuje na nich skuteczna konkurencja. Przyjmuje się, że na rynku nie występuje skuteczna konkurencja, jeżeli prowadzi na nim działalność co najmniej jeden przedsiębiorca zajmujący znaczącą pozycję rynkową. Prezes URTiP uwzględni w największym możliwym stopniu wytyczne Komisji w sprawie analizy rynku i ustalania znaczącej pozycji rynkowej, w ich aktualnym brzmieniu. Prezes URTiP nie stwierdziwszy zajmowania pozycji znaczącej na analizowanym rynku, po przeprowadzeniu postępowania konsultacyjnego i konsolidacyjnego, umorzy postępowanie dotyczące tego rynku.

#### Propozycja rozwiązania:

3) Rynki w rozporządzeniu, a także tryb ich badania i ustalania pozycji, powinny być ustalane przy czynnym

udziale KRRiT. Rozporządzenie powinno być wydane w porozumieniu przez KRRiT i MI.

4) Analiza rynków, aktualizacja analizy, ustalenie pozycji podmiotów oraz kompozycja ich zobowiązań lub ich ograniczanie czy znoszenie, powinny być dokonywane przez KRRiT, lub co najmniej w porozumieniu z KRRiT, a nie po zasięgnięciu opinii.

#### **VI. Dostęp do sieci dystrybucyjnych i infrastruktury oraz do usług pomocniczych dla nadawców programów i dostawców treści, z wyłączeniem urządzeń towarzyszących (CAS, EPG, API)<sup>155</sup>**

##### Propozycja rozwiązania

Zadania w zakresie ustalania dostępu w postępowaniu spornym, kontrola wykonania obowiązków dotyczących rachunkowości i kalkulacji, regulacja cen i zatwierdzanie cen dostępu, egzekucja obowiązku stosowania oferty ramowej w sprawach dostępu, zatwierdzenie i zmiana oferty, jeżeli będą konieczne w stosunku do podmiotów co do których ustalono pozycję rynkową na rynkach właściwych dla mediów, wykonywane będą przez Prezesa URTiP w porozumieniu z KRRiT a od momentu powołania komisji arbitrażowych – przez te komisje, w których KRRiT będzie miał swoich przedstawicieli.

#### **VII. Interoperacyjność analogowych i cyfrowych usług telewizyjnych i odbiorników telewizji cyfrowej – standardy**

Standaryzacja jest zasadniczo prowadzona za pomocą dobrowolnych norm. Lista takich norm powinna zostać ustalona przez KRRiT i w razie potrzeby normy takie powinny zostać ustalone, w zgodzie z wymaganiami europejskich organizacji normalizacyjnych i dyrektyw (art. 18 dyrektywy ramowej oraz art. 24 i załącznik do dyrektywy o dostępie) oraz z poszanowaniem interesów konsumentów. Komisja Europejska może zaproponować obowiązkową realizację odpowiednich norm europejskich zgodnie z postanowieniami Art. 17 Dyrektywy ramowej.

#### **VIII. Telewizja szerokoformatowa**

##### Dyrektywa

Publiczne sieci łączności elektronicznej ustanowione dla dystrybucji usług telewizji cyfrowej powinny być w stanie dystrybuować programy i usługi w formacie dużego ekranu. Operatorzy sieci, którzy są odbierają i redystrybuują programy i usługi w formacie dużego ekranu, zachowują ten format.

<sup>155</sup> System rozstrzygania sporów może zostać ujednoczony dla wszystkich przypadków, jeżeli KRRiT tak woli.



Wnioski z prawa wspólnotowego

Niedopuszczalne jest zatem przekształcanie programów dostarczonych przez nadawców w formacie 16:9, na tradycyjny format 4:3. Pozbawiłoby to posiadaczy odborników szerokoformatowych możliwości korzystania z walorów posiadanego sprzętu odbiorczego. Dyrektywy nie narzucają proporcji 16:9 w zakresie produkcji materiałów programowych.

Propozycja rozwiązania:

- 1) Operatorzy sieci, którzy są odbierają i redystrybuują programy i usługi w formacie dużego ekranu, zachowają ten format.
- 2) Ustawa może ustalić dłuższy termin dla wejścia w życie tego przepisu.

**IX. Organ i jego kompetencje**

W wielu państwach członkowskich obok regulatora telekomunikacyjnego występują odrębne organy odpowiedzialne za regulowanie działalności radiowej i telewizyjnej. Z reguły zajmują się one nie tylko sprawami programowymi, lecz także w różnym zakresie sprawami technicznymi związanymi z rozpowszechnianiem pro-

gramów. Mogą w szczególności dysponować zasobami częstotliwościowymi niezbędnymi na te cele.

W dyrektywach pojęcie „krajowego organu regulacyjnego” jest traktowane sposób funkcjonalny. Zadania mogą zatem wykonywać różne organa, w tym także organa regulujące sprawy dystrybucji przekazów audiowizualnych. W przypadku, gdy występuje więcej niż jeden organ regulacyjny, dyrektywy nakazują precyzyjne rozgraniczenie ich właściwości, wzajemne konsultacje i przekazywanie informacji niezbędnych do prowadzenia działalności regulacyjnej. Wszystkie organa regulacyjne muszą być notyfikowane Komisji UE. Nie ma wymogu rozdzielania spraw związanych z infrastrukturą oraz z treściami na dwa różne organy. Nie ma też żadnych przeciwnych wymagań.

Propozycja rozwiązania

**Utworzenie jednego zintegrowanego organu regulacyjnego wymaga czasu. Alternatywnie można zaproponować funkcjonowanie i współpracę dwu organów – Prezesa URTiP i Przewodniczącego KRRiT. Poszczególne zasady ich funkcjonowania w kluczowych kwestiach ustalono powyżej. Jednakże trudność ułożenia pomiędzy nimi właściwych relacji i perspektywy konwergencji technologicznej przemawiają za jednym organem.**

**Lista konferencji, seminariów oraz spotkań eksperckich  
zrealizowanych w ramach projektu PHARE PL 2001/IB/OT01**

**5-17 stycznia 2003 – Implementacja pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej (cz.1)** spotkanie eksperckie z udziałem: p. Piotra Jasińskiego (Oxecon Ltd.- Wielka Brytania) oraz p. François-Xavier Georget (DDM-Francja).

**24-26 lutego 2003 – Implementacja pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej (cz.2)** spotkanie eksperckie z udziałem p. Piotra Jasińskiego (Oxcon Ltd. – Wielka Brytania) oraz p. Petera Loomsa (Danish Broadcasting Corporation – DR Dania).

**3-5 marca 2003 – „Europejskie regulacje dotyczące organizacji i finansowania nadawców publicznych”** seminarium z udziałem p. Audrey Azoulay (DDM – Francja), p. Philippe Nicolas (France Télévisions – Francja) oraz p. Wernera Rumphorsta (European Broadcasting Union).

**6-7 marca 2003 – „Ochrona małoletnich w telewizji”** seminarium z udziałem p. Sophie Jehel (CSA- Francja).

**12-14 marca 2003 – „Brytyjska strategia wprowadzenia naziemnej telewizji cyfrowej”** spotkanie eksperckie z udziałem p. Eve Salomon (Radio Authority – Wielka Brytania).

**19 maja 2003 – Implementacja pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej (cz.3)** seminarium eksperckie z udziałem p. François-Xavier Georget (DDM-Francja).

**20 maja 2003 – „Zasady wprowadzania systemu cyfrowego nadawania naziemnego we Francji”** seminarium z udziałem p. François-Xavier Georget (DDM-Francja) oraz p. Philippe Bailly (NPA Consulting – Francja).

**21 maja 2003 – „Wprowadzenie do francuskiej strategii naziemnej telewizji cyfrowej”** spotkanie eksperckie z udziałem p. François-Xavier Georget (DDM – Francja) oraz p. Philippe Bailly (NPA Consulting – Francja).

**21-22 maja 2003 – „Przegląd projektu tzw. „Zielonej Księgi” ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wprowadzenia naziemnej telewizji cyfrowej oraz struktury regulatora”** spotkanie eksperckie z udziałem p. Eve Salomon (Radio Authority – Wielka Brytania).

**23 maja 2003 – „Implementacja brytyjskiej polityki audiowizualnej w kontekście powstania nowej instancji regulacyjnej – OFCOM”** seminarium z udziałem p. Eve Salomon (Radio Authority – Wielka Brytania).

**2-3 czerwca 2003 – „System zbierania abonamentu – przypadek francuski”** spotkanie eksperckie z udziałem p. Audrey Azoulay (DDM – Francja) oraz p. Philippe Nicolas (France Télévisions – Francja).

**4 czerwca 2003 – „Struktura oraz organizacja nadawców publicznych – przykład holdingu France Télévisions”**. seminarium z udziałem p. Audrey Azoulay (DDM-Francja) oraz p. Philippe Nicolas (France Télévisions- Francja).

**16 czerwca 2003 – „Telewizja cyfrowa w świetle pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej”** spotkanie eksperckie z udziałem p. Piotra Jasińskiego (Oxecon Ltd. – Wielka Brytania).

**3-4 lipca 2003 – „Pakiet dyrektyw o komunikacji elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach)** spotkania eksperckie z udziałem p. Piotra Jasińskiego (Oxecon Ltd. – Wielka Brytania).

**21-23 lipca 2003 – „Dyrektywa o usługach powszechnych”** spotkania eksperckie z udziałem p. Piotra Jasińskiego (Oxecon Ltd. – Wielka Brytania).

**17-18 września 2003 – „Dyrektywa o dostępie”** spotkania eksperckie z udziałem p. Piotra Jasińskiego (Oxecon Ltd. – Wielka Brytania).

**26 września 2003 – „Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej – założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych” – przedstawienie wyniku prac (tzw. „Zielonej Księgi”) zespołu niezależnych ekspertów** konferencja z udziałem p. K. Jakubowicza, p. Bohdana Junga, p. Tadeusza Kowalskiego.

**3 listopada 2003 – „Radio publiczne – kontynuacja czy zmiany? Holding jako forma organizacyjna radia publicznego?”** seminarium w ramach konsultacji publicznych nad założeniami „Zielonej Księgi” z udziałem p. Stanisława Jędrzejewskiego (ekspert Polskiego Radia) oraz Artura Nowaka-Far (Szkoła Główna Handlowa).

**18 listopada 2003 – spotkanie eksperckie z udziałem p. Eve Salomon ((Radio Authority-Wielka Brytania) na temat Zielonej Księgi.**

**19 listopada 2003 – „Modele regulatorów mediów elektronicznych – doświadczenia europejskie”** konferencja w ramach konsultacji publicznych nad założeniami Zielonej Księgi z udziałem p. Richard Collins (the Open University-Wielka Brytania), p. Michael Ogris (KommAustria – Austria), p. Isabelle Mariani (CSA – Francja), p. Tom Thoresen (Mass Media Authority – Norwegia), p. Teresa Ribeiro (Media Institute – Portugalia), p. Eve Salomon (Radio Authority – Wielka Brytania) i p. Paola Manacorda (AGCOM – Włochy)

**20 listopada 2003 – spotkanie eksperckie z udziałem p. Richard Collins (the Open University – Wielka Bryta-**

nia), p. Michael Ogris (KommAustria-Austria), p. Isabelle Mariani (CSA-Francja), p. Tom Thoresen (Mass Media Authority – Norwegia), p. Teresa Ribeiro (Media Institute – Portugalia) i p. Paola Manacorda (AGCOM-Włochy) na temat Zielonej Księgi

**21 listopada 2003 – „Rola administracji publicznej w sektorze mediów elektronicznych na przykładzie struktury CSA”** seminarium z udziałem p. Isabelle Mariani (CSA – Francja)

**15 grudnia 2003 – „Finansowanie mediów a zasada równoważenia rynków”** seminarium w ramach konsultacji nad założeniami Zielonej Księgi z udziałem p. Janiny Lingner-Żeromskiej (Kancelaria Prawnicza Domański, Zakrzewski, Palinka), p. Jakuba Bierzyńskiego (OMD Media), p. Karola Jakubowicza, (ekspert KRRiT), p. Tadeusza Kowalskiego (Uniwersytet Warszawski), p. Bohdan Junga (Szkola Główna Handlowa) oraz p. Artura Nowaka-Far (Szkola Główna Handlowa)

**14 stycznia 2004 – „Pluralizm informacji i kontrola programów politycznych”** seminarium z udziałem p. Christophe Haquet (CSA – Francja), p. Maryse Brugičre (CSA-Francja) oraz p. Emmanuelle Mauger (DDM-Francja).

**15 stycznia 2004 – „Promocja dystrybucji i produkcji programów telewizyjnych”** seminarium z udziałem p. Maryse Brugičre (CSA – Francja) oraz p. Emmanuel le Mauger (DDM – Francja).

**15 stycznia 2004 – „Normy europejskie w zakresie reklamy, telesprzedaży i sponsoringu”** seminarium z udziałem p. Laurence Baladi (DDM – Francja) oraz p. Christophe Haquet (CSA – Francja).

**16 stycznia 2004 – „Samoregulacja w zakresie reklamy jako uzupełnienie przepisów prawnych i działań regulatora”** seminarium z udziałem p. Laurence Baladi (DDM – Francja), p. Christophe Haquet (CSA-Francja) oraz p. Joseph Besnainou (Biuro Weryfikacji Reklamy-Francja).

**28 stycznia 2004 – „Kryteria zawarte w art.2 Dyrektywy o Telewizji bez Granic i praktyczne problemy z ich implementacją w państwach członkowskich UE”** seminarium z udziałem p. Severine Fautrelle (DDM-Francja) oraz p. Hubert Dubernay (CSA-Francja)

**29 stycznia 2004 – „Modele koncesji przyznawanych przez CSA”** seminarium z udziałem p. Thierry Vachey (CSA – Francja).

**29 stycznia 2004 – „Transmisja ważnych wydarzeń”** seminarium z udziałem p. Severine Fautrelle (DDM – Francja).

**30 stycznia 2004 – „Procedury skarg wniosków oraz nakładanych kar”** seminarium z udziałem p. François David (CSA – Francja).

**2 lutego 2004 – „Polityka konkurencji w dziedzinie mediów – doświadczenia brytyjskie i europejskie”**.seminarium w ramach konsultacji nad założeniami Zielonej Księgi z udziałem p. Cathryn Rosse (Competition Commission – Wielka Brytania), p. Jolanty Steppa (UOKiK), p. Piotra Jasińskiego (OxeconLtd.-Wielka Brytania) oraz p. Tadeusza Kowalskiego (Uniwersytet Warszawski).

**18 lutego 2004 – „Koncentracja mediów- czy niezbędne są odrębne uregulowania prawne w tym zakresie?”** seminarium z udziałem p. Laurence Franceschini (DDM – Francja) oraz p. Thomasa Gibbonsa (University of Manchester – Wielka Brytania).

**25 lutego 2004 – „Modele wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej w Europie”** seminarium z udziałem p. Florence le Borgne (IDATE-Francja) p. Emmanuel Dollfus (DDM – Francja) p. Claire Seiller (DDM – Francja); p. Thierry Vachey (CSA – Francja) p. Arnaud Decker (CSA – Francja) p. Lisa Di Felicianantonio (AGCOM – Włochy), p. Roberto De Martino (AGCOM – Włochy), p. Sami Lazar (CSA – Francja), p. François-Xavier Georget (DDM – Francja).

**26-27 lutego 2004 – „Modele wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej w Europie”** spotkania eksperckie z udziałem p. Florence le Borgne (IDATE- Francja) p. Emmanuel Dollfus (DDM- Francja) p. Claire Seiller (DDM – Francja); p. Thierry Vachey (CSA- Francja) p. Arnaud Decker (CSA – Francja) p. Lisa Di Felicianantonio (AGCOM – Włochy), p. Roberto De Martino (AGCOM – Włochy), p. Sami Lazar (CSA-Francja), p. François-Xavier Georget (DDM – Francja).

**15 marca 2004 – „Wspólnotowa polityka audiowizualna – wpływ na przepisy prawne i działalność regulatora”** seminarium z udziałem p. Laure Touraine-Pascal (Sekretariat Generalny Rządu Republiki Francuskiej ds. Współpracy Międzynarodowej) i p. Frédéric Deroin (DDM – Francja).

**16 marca 2004 – „Wspólnotowa polityka audiowizualna – wpływ na przepisy prawne i działalność regulatora”** spotkanie eksperckie z udziałem p. Laure Touraine-Pascal (Sekretariat Generalny Rządu Republiki Francuskiej ds. Współpracy Międzynarodowej) i p. Frédéric Deroin (DDM – Francja).



**Lista ekspertów, osób i instytucji, które w ramach projektu przeprowadziły wykłady, seminaria lub konsultacje albo przedstawiły pisemną opinię w sprawie wstępnej wersji założeń do nowej ustawy o mediach elektronicznych (tzw. „Zielonej Księgi”)**

1. Audrey Azoulay (DDM – Francja)
2. Philippe Bailly (NPA Consulting- Francja)
3. Laurence Baladi (DDM- Francja)
4. Joseph Besnainou (Biuro Weryfikacji Reklamy-Francja)
5. Mirosław Bielicki (Polkomtel S.A.)
6. Jakub Bierzyński (OMD Media- Polska)
7. ks. Adam Boniecki („Tygodnik Powszechny”)
8. Florence le Borgne (IDATE-Francja)
9. Maryse Brugiere (CSA – Francja)
10. Richard Collins (The Open University- Wielka Brytania)
11. Francois David (CSA – Francja)
12. Arnaud Decker (CSA – Francja)
13. Frederic Deroin (DDM – Francja)
14. Andrzej Długosz (przewodniczący Rady Nadzorczej PR S.A.)
15. Emmanuel Dollfus (DDM – Francja)
16. Hubert Dubernay (CSA – Francja)
17. Severine Fautrelle (DDM – Francja)
18. Lisa Di Felicianonio (AGCOM – Włochy)
19. Laurence Franceschini (DDM – Francja)
20. Francois-Xavier Georget (DDM – Francja)
21. Thomas Gibbons (University of Manchester- Wielka Brytania):
22. Christophe Haquet (CSA – Francja)
23. Sami Lazar (CSA- Francja)
24. Janina Lingner-Żeromska (Kancelaria Prawnicza Domański, Palinka, Zakrzewski,)
25. Peter Looms (Danish Broadcasting Corporation – DR Dania)
26. Isabelle Mariani (CSA – Francja)
27. Roberto De Martino (AGCOM- Włochy)
28. Emmanuelle Mauger (DDM – Francja)
29. Paola Manacorda (AGCOM-Włochy)
30. Frederic Million (Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Francja)
31. Philippe Nicolas (France Télévision- Francja)
32. Artur Nowak-Far (Szkoła Główna Handlowa)
33. Stanisław Jędrzejewski (PR S.A.)
34. Sophie Jahel (CSA- Francja)
35. Piotr Jasiński (Oxecon Ltd.- Wielka Brytania)
36. Beata Ociepka (Uniwersytet Wrocławski)
37. Michael Ogris (KommAustria – Austria)
38. Teresa Ribeiro (Media Institute – Portugalia)
39. Cathryn Rosse (Competition Commission – Wielka Brytania)
40. Werner Rumphorst (European Broadcasting Union)
41. Eve Salomon (Radio Authority – Wielka Brytania)
42. Claire Seiller (DDM – Francja)
43. Anna Streżyńska (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową)
44. Tom Thoresen (Mass Media Authority – Norwegia)
45. Laure Touraine-Pascal (Sekretariat Generalny Rządu Republiki Francuskiej ds. Współpracy Międzynarodowej)
46. Andrzej Zarębski (Andrzej Zarębski i Wspólnicy Sp. z o.o.)
47. Thierry Vachey (CSA – Francja)