

**STRATEGIA REGULACYJNA
NA LATA 2011-2013**

WARSZAWA, 1 MARCA 2011 r.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Jan Dworak, Przewodniczący KRRiT
Witold Graboś, Zastępca Przewodniczącego KRRiT
Krzysztof Luft, Członek KRRiT
Stefan Józef Pastuszka, Członek KRRiT
Sławomir Rogowski, Członek KRRiT

Zespół Doradców Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Karol Jakubowicz
Edwin Bendyk
Mirosław Chojecki
Robert Kozak
Tadeusz Kowalski
Piotr Radziszewski
Małgorzata Szelachowska
Anna Szydłowska-Żurawska
Krzysztof Wojciechowski

Biuro Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Małgorzata Szelachowska, Dyrektor Biura
Grażyna Bączkowska, Dyrektor Departamentu Programowego
Tadeusz Bichta, Dyrektor Departamentu Administracyjno-Gospodarczego
Stanisław Celmer, Dyrektor Departamentu Reklamy
Ewa Gadomska, Dyrektor Departamentu Komunikacji Kablowej
Maciej Janusz, szef Zespołu ds. Informatyki
Rafał Kontowski, p.o. Dyrektora Departamentu Prawnego
Jacek Kuffel, Dyrektor Departamentu Ekonomicznego
Witold Mazur, Dyrektor Departamentu Techniki
Ewa Mirosz, Dyrektor Departamentu Finansowego
Agnieszka Ogrodowczyk, Dyrektor Departamentu Koncesyjnego
Halina Rostek, Dyrektor Departamentu Polityki Europejskiej i Współpracy z Zagranicą
Anna Szydłowska-Żurawska, Dyrektor Departamentu Prezydialnego
Katarzyna Twardowska, Rzecznik Prasowy Przewodniczącego KRRiT

Opracowanie redakcyjne: Ewa Murawska-Najmiec

Spis treści

WSTĘP	6
I. WYZWANIA I PRZESŁANKI DLA DZIAŁALNOŚCI KRRiT. ELEMENTY ANALIZY	7
I.1. Zmiana społeczna, technologiczna i rynkowa w mediach elektronicznych. Nowa ekologia mediów	7
I.1.1. Wybrane kierunki zmian	7
I.1.2. Reakcja dostawców usług medialnych na zachodzące zmiany	10
I.2. Oligopolizacja, koncentracja kapitałowa polskiego rynku medialnego	11
I.3. Tabloidyacja mediów	13
I.4. Niedostateczny rozwój trzeciego sektora mediów elektronicznych	14
I.5. Unijna polityka audiowizualna i medialna. Stosowanie zasad ochrony konkurencji i pomocy publicznej wobec mediów	15
I.6. Ponadgraniczne programy satelitarne oraz usługi audiowizualne na żądanie rozpowszechniane z terytorium innych państw	17
I.7. Media elektroniczne a polityka	19
II. MISJA	24
II.1. Swoboda wypowiedzi i prawo do informacji	24
II.2. Samodzielność nadawców	25
II.2.1. Nadawcy publiczni	25
II.2.2. Nadawcy koncesjonowani	26
II.3. Pluralizm mediów	26
II.4. Demokracja	27
II.5. Kultura	27
II.6. Cele gospodarcze	28
II.7. Ochrona odbiorców (konsumentów, dzieci i młodzieży, osób niepełnosprawnych i starszych itp.)	29
II.8. Kształtowanie ładu w mediach elektronicznych	29
III. PRIORYTETOWE DZIEDZINY DZIAŁALNOŚCI W LATACH 2011-2013	31
III.1. Działanie na rzecz swobody wypowiedzi w mediach elektronicznych	31
III.2. Udział w procesie konwersji cyfrowej telewizji i radia	32
III.2.1. Konwersja cyfrowa telewizji naziemnej	33
III.2.2. Must carry/must offer	35
III.3. Działalność na rzecz rozwoju mediów publicznych	38
III.3.1. Sytuacja finansowa mediów publicznych i jej skutki programowe	39
III.3.2. Działania naprawcze	41
III.3.2.1. Władze	42
III.3.2.2. Program	42
III.3.2.2.1. Plany finansowo-programowe	42
III.3.2.2.2. Koncesjonowane programy nadawców publicznych	45
III.3.2.3. Finansowanie	45

III.3.3. Dostosowanie mediów publicznych do zaspokajania współczesnych potrzeb społecznych oraz do nowej ekologii mediów	47
III.3.3.1. Program.....	47
III.3.3.2. Technologia i struktura organizacyjna.....	48
III.3.3.3. Relacje z odbiorcami	49
III.4. Implementacja dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych i znowelizowanej ustawy o radiofonii i telewizji	49
III.5. Projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji	52
III.5.1. Ustrojowa pozycja KRRiT i charakter jej relacji z władzą wykonawczą	52
III.5.2. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów.....	53
IV. POZOSTAŁE CELE I METODY DZIAŁALNOŚCI	56
IV.1. Udział KRRiT w realizowaniu polityki państwa, współpraca z administracją rządową. Relacje z innymi organami regulacyjnymi.....	56
IV.1.1. Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE).....	56
IV.1.2. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK); Pluralizm mediów elektronicznych.....	57
IV.2. Określanie warunków prowadzenia działalności dostawcom usług medialnych.....	59
IV.2.1. Rola, zadania i metody działania KRRiT jako organu regulacyjnego	59
IV.2.2. Nadawcy koncesjonowani-komercyjni	60
IV.2.2.1. Elementy polityki koncesyjnej	60
IV.2.2.2. Regionalne i lokalne usługi medialne.....	61
IV.2.3. Telewizja kablowa i satelitarna	62
IV.2.4. Telewizja mobilna.....	63
IV.2.5. Programy telewizyjne rozpowszechniane wyłącznie w systemach teleinformatycznych (Internet Protocol Television IPTV).....	63
IV.3. Uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu	63
IV.4. Sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych.....	64
IV.4.1. Kontrola działalności programowej nadawców publicznych	65
IV.4.2. Kontrola programów koncesjonowanych pod kątem realizacji zadań ustawowych i programowych warunków koncesji.....	67
IV.4.3. Kontrola działań mediów elektronicznych w dziedzinie ochrony odbiorców i użytkowników (konsumentów, dzieci i młodzieży, osób niepełnosprawnych i starszych itp.).....	67
IV.4.3.1. Ochrona małoletnich.....	67
IV.4.3.2. Ochrona odbiorców niepełnosprawnych	67
IV.4.4. Kontrola linearnych audiowizualnych usług medialnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych.....	68
IV.4.5. Kontrola linearnych usług medialnych w zakresie dotyczącym przekazów handlowych w programach i usługach medialnych	68
IV.5. Organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych	69
IV.6. Inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie mediów elektronicznych.....	70
IV.7. Organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą	71
IV.8. Współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych.....	72

IV.9. Zachęcanie dostawców usług medialnych do samoregulacji lub współregulacji w zakresie świadczenia usług medialnych objętych ustawą o radiofonii i telewizji.....	73
IV.10. Upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w tym zakresie.....	75
IV.11. Współpraca z organizacjami pozarządowymi (branżowymi, twórczymi, z zakresu obrony praw człowieka itp.).....	76
IV.12. KRRiT a społeczeństwo i opinia publiczna	77

ANEKS. HARMONOGRAM WYKONANIA GŁÓWNYCH ZAMIERZEŃ	78
--	-----------

ZAŁĄCZNIKI	83
-------------------------	-----------

Załącznik 1. Podstawy prawne działalności KRRiT	83
<i>Ustawy</i>	83
<i>Rozporządzenia KRRiT</i>	84
Załącznik 2. Rozporządzenia KRRiT związane z procesem implementacji unijnej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych	87
Załącznik 3. Raporty z badań odbioru radia i telewizji.....	89
Załącznik 4. Analizy przygotowane przez Biuro KRRiT	91

WSTĘP

Kiedy piszę te słowa, w Sejmie trwają prace nad ustawą implementującą dyrektywę europejską o audiowizualnych usługach medialnych oraz nad ustawą o naziemnym nadawaniu telewizji cyfrowej. Polska i wraz z nią Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ regulacyjny, wkracza w kolejny etap tworzenia świata mediów cyfrowych. Nazwa Rady zawierająca słowa „radiofonia” i „telewizja” coraz bardziej wydawać się będzie anachroniczna, nie odpowiadająca rzeczywistości i zakresowi jej pracy. Nie tylko przez to, że radia można dziś słuchać w telewizorach, a telewizję oglądać w radiowych odbiornikach, laptopach i telefonach. Nie technologia i technika są tu bowiem najważniejsze, lecz zmiany, które one wywołują w życiu społecznym, gospodarczym, polityce i kulturze.

To banał, że dzięki Internetowi i satelitarnemu przesyłowi żyjemy w prawdziwie globalnej wiosce. Jeszcze dwadzieścia lat temu sensacją był fakt, że rząd polski o wojnie w Zatoce Perskiej dowiedział się nie dzięki pracy wywiadu czy dyplomacji, a dzięki relacji CNN. Dzisiaj Al Dżazira, Facebook i Twitter są mediami, które aktywnie zmieniają świat.

Polska nie przeżywa dzisiaj tak dramatycznych zmian politycznych, ale i u nas, podobnie jak na całym świecie szybkość informacji i globalizacja rzeczywistości symbolicznej zmieniają ludzkie życie, sposób pracy, spędzania wolnego czasu, modele biznesowe różnych dziedzin gospodarki. Obowiązkiem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest odnoszenie się do tych zmian i reagowanie na nie.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji publikuje strategię regulacyjną na lata 2011-2013 traktując ten dokument jako podstawę porządkującą pracę jej i jej Biura. Zakładamy także, iż będzie ona służyła współpracy z otoczeniem - społecznym, politycznym, gospodarczym i medialnym. Mamy nadzieję, że stanie się punktem odniesienia i w dyskusjach dotyczących mediów, i przy podejmowaniu politycznych czy gospodarczych decyzji dotyczących ich przyszłości. Jeżeli w ciągu tego trzylecia pojawią się poważne powody do zrewidowania lub uzupełnienia elementów strategii, może ona zostać zaktualizowana.

Strategia powstała według pomysłu i głównie dzięki pracy Karola Jakubowicza. Jest w niej zawarty także zbiorowy wysiłek i praca Zespołu Doradców Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz pracowników Biura. Trzykrotnie była przedmiotem obrad Rady i została przez nią przyjęta jednogłośnie w ostatecznym głosowaniu 1 marca 2011 r. Przedkładamy ją wszystkim zainteresowanym.

Warszawa, 8 marca 2011 r.

Zanim zakończyły się prace redakcyjne nad tekstem Strategii, ustawa implementująca dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych została w Senacie w znacznej części zakwestionowana. Nie zostało nic innego, jak opóźnić prace nad Strategią do ustalenia przez Sejm ostatecznego kształtu ustawy, tak, aby oddać tekst w pełni aktualny. 25 marca Sejm przegłosował ustawę bez uregulowań dotyczących audiowizualnych usług na żądanie; w tej części Strategia została zmieniona i w całości jest zgodna z obowiązującym dziś stanem prawnym. KRRiT na posiedzeniu 29 marca wyraziła zgodę na te niespodziewane konieczne zmiany.

Jan Dworak, Przewodniczący KRRiT

Warszawa, 29 marca 2011 r.

I. WYZWANIA I PRZESŁANKI DLA DZIAŁALNOŚCI KRRiT.

ELEMENTY ANALIZY

W niniejszym rozdziale podjęto próbę ogólnej analizy wybranych zjawisk wpływających na realizację misji KRRiT.

I.1. Zmiana społeczna, technologiczna i rynkowa w mediach elektronicznych¹. Nowa ekologia mediów

I.1.1. Wybrane kierunki zmian

Za sprawą postępującej cyfryzacji i konwergencji te same treści medialne mogą być rozpowszechniane na różnych platformach i z czasem wszystkie mogą potencjalnie być przenoszone przez sieci szerokopasmowe jako główną platformę komunikowania masowego.

Zmiany technologiczne przyczyniają się do reorganizacji rynku, czyli do wyłonienia się czterech głównych typów podmiotów:

- Dostawcy programów czy audycji (zawartości usług medialnych) – programów radiowych czy telewizyjnych, dostawcy zawartości mediów elektronicznych, w tym aktywni w działalności internetowej wydawcy prasowi. Pojawia się wielu nowych komunikatorów, w tym zwłaszcza przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy włączają dystrybucję treści (zwłaszcza telewizyjnych) do swojej oferty. Z tradycyjnymi podmiotami medialnymi konkurują treści generowane przez użytkowników i dziennikarstwo obywatelskie.

¹ Postęp technologiczny rodzi trudności o charakterze terminologicznym. Pojęcie „radiofonia i telewizja” w tradycyjnym rozumieniu łączonym z programem staje się zbyt wąskie. Konieczne jest więc dynamiczne rozumienie pojęcia „radiofonia i telewizja” i obejmowanie nim oprócz programów także poddanych regulacji nowszych usług medialnych spełniających podobne funkcje. W tym kierunku idzie nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji (U.R.T.) implementująca dyrektywę 2010/13/EU o audiowizualnych usługach medialnych (D.A.U.M.). Nowelizacja U.R.T. posługuje się terminem „usługa medialna” (z różnymi uzupełnieniami: usługa audiowizualna, audialna), definiowanym jako „usługa w postaci programu albo audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, za którą odpowiedzialność redakcyjną ponosi jej dostawca i której podstawowym zadaniem jest dostarczenie przez sieci telekomunikacyjne ogółowi odbiorców audycji, w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych; usługą medialną jest także przekaz handlowy”. Podobnie, jak dyrektywa D.A.U.M. także nowelizacja wyłącza liczne formy komunikacji elektronicznej z zakresu tego pojęcia. Generalnie nowelizacja rozszerza zakres pojęcia radiofonia i telewizja także na audiowizualne usługi medialne na żądanie. W tym dynamicznym ujęciu pojęcie radiofonii i telewizji zaczyna zbliżać się do pojęcia „media elektroniczne”, choć szereg zjawisk zaliczanych potocznie do tego ostatniego pojęcia pozostaje poza zakresem regulacji radiowo-telewizyjnej (np. programy audialne w sieciach teleinformatycznych, audialne usługi medialne na żądanie, a przede wszystkim prasa internetowa). Stąd w dokumencie niniejszym obok konstytucyjnego i ustawowego pojęcia „radiofonia i telewizja” używa się zamiennie pojęcia „media elektroniczne” (czy krócej „media” - w tym w odniesieniu do mediów publicznych), z zastrzeżeniem, że dotyczy to wyłącznie zakresu objętego regulacją radiowo-telewizyjną, a więc i kompetencjami KRRiT.

- Agregatorzy i dystrybutorzy zawartości – np. operatorzy multipleksów, sieci szerokopasmowych, platform satelitarnych, stron internetowych itp.; agregatorzy zestawiają oferty treściowe (złożone albo z połączenia produkcji własnej z zawartością uzyskaną z zewnątrz albo też, jak w przypadku np. przedsiębiorców telekomunikacyjnych, wyłącznie z programów lub audycji uzyskanych od innych podmiotów);
- Operatorzy usług komunikacji elektronicznej np. operatorzy sieci dostarczający sygnał odbiorcy, pośredniczący między dystrybutorami a odbiorcami;
- Operatorzy „udogodnień towarzyszących” takich jak multipleksy, systemy warunkowego dostępu, Elektroniczny Przewodnik po Programach (EPG) itp.

Wskutek konwergencji media elektroniczne przestają być rynkiem nadawcy, a stają się rynkiem odbiorcy, który sam decyduje, które treści (i kiedy) odbierać, a często sam je tworzy i rozpowszechnia. Odbiorcy mają szeroki wybór i nie są zależni od oferty poszczególnych dostawców treści komunikowania.

Narastająca konkurencja między różnymi ofertami programowymi z jednej strony skutkuje ujednoliceniem zawartości kanałów masowych, dążących do zdobycia maksymalnego udziału w rynku ulegającym fragmentaryzacji wskutek różnych wyborów dokonywanych przez odbiorców. Z drugiej strony prowadzi ona do mnożenia programów tematycznych adresowanych do poszczególnych, często niszowych grup docelowych. Zjawiska te wraz z globalizacją napędzają koncentrację rynku medialnego w skali krajowej i międzynarodowej, m.in. ze względu na dążenie przedsiębiorców medialnych do funkcjonowania na wielu platformach rozpowszechniania treści w celu podtrzymania pozycji rynkowej oraz stałego inwestowania w nowe technologie.

Zachodzą procesy „internetyzacji mediów” i „mediatyzacji Internetu”. Dzięki „internetyzacji” tradycyjne media zyskują cechy multimedialności i interaktywności oraz możliwość personalizacji przekazu bądź adresowania go do ściśle określonych grup, jak również nowe potencjalne źródła przychodu: opłaty transakcyjne, abonament za usługi internetowe, e-handel, nowe formy reklamy, opłaty za generowanie ruchu w sieci itp. „Mediatyzacja Internetu” to z kolei coraz szersza obecność treści i organizacji medialnych w Internecie, w tym wzbogacanie tradycyjnych witryn i portali internetowych o treści i formy dziennikarskie.

Integracja mediów i Internetu następuje nie tylko w warstwie technicznej, ale też w procesie produkcji zawartości i wzorów relacji z odbiorcami i użytkownikami. Trzeba przy tym wyraźnie stwierdzić, że Internet w znacznym stopniu czerpie swoją zawartość medialną właśnie ze źródeł medialnych i nie stworzył dotychczas porównywalnej bazy dziennikarskiej, twórczej oraz produkcyjnej.

Obecnie zachodzi zjawisko znane jako „drugi etap cyfrowej konwersji telewizji”, czyli technologiczna integracja telewizji i szerokopasmowego Internetu oraz innych sieci szerokopasmowych (efekt tego procesu znany jest jako *Connected TV*, *Web TV*, *Internet-enabled TV* czy *Hybrid Broadcast Broadband TV*). Inne przejawy tego zjawiska to zaawansowane telefony komórkowe (smartfony) i tablety. Wszystkie pozwalają przy użyciu tego samego terminala korzystać z tradycyjnej telewizji i jednocześnie z pełnej telewizyjnej oferty internetowej, w tym oferty nielinearnej, jak również z całej zawartości Internetu. Upowszechnienie się tego sposobu rozpowszechniania i odbioru programu telewizyjnego może mieć dalekosiężne skutki dla całej organizacji rynku telewizyjnego. Jednym z nich jest „odcinanie kabla” (*cord cutting*), czyli rezygnacja z telewizji kablowej i innych form płatnego dostępu do programu na korzyść oferty dostępnej w Internecie.

Powstaje nowa „ekologia medialna”: system złożony dotąd z najwyżej trzech segmentów (media publiczne, media komercyjne, media społeczne i non-profit) ewoluuje w nową ekologię mediów: wielopodmiotowy krajobraz medialny.

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw umożliwia objęcie polityką publiczną i regulacją programów telewizyjnych dostępnych na nowych platformach.

Z raportu „Global Entertainment & Media Outlook 2009-2013”, opracowanego przez PricewaterhouseCoopers, wynika, że skumulowana roczna stopa wzrostu całego rynku rozrywki i mediów, uwzględniając wydatki konsumentów i reklamodawców osiągnie w całym prognozowanym okresie 2,7 procenta, a wartość rynku w 2013 r. wyniesie 1,6 biliona USD. Po 2010 r., analitycy z PwC spodziewają się, że tempo wzrostu będzie zdecydowanie przyspieszać, aż osiągnie prognozowany dla 2013 r. poziom 7,1 procenta.

Z raportu wynika, że w ciągu najbliższych pięciu lat, w miarę jak coraz większa część oferty rynku mediów i rozrywki będzie trafiać do konsumentów za pośrednictwem platform cyfrowych i mobilnych, reklamodawcy będą przesuwali swoje budżety do tych kanałów w celu lepszego dopasowania do bardziej rozdrobnionego rynku reklamowego.

Reklamy w Internecie zwiększą swój udział w ogólnym rynku reklamowym z 12% w 2008 r. do 19% w 2013 r. Szybsza cyfryzacja, w połączeniu z nasilającymi się rozbieżnościami w efektywności generowania przychodów przez różne segmenty i regiony tworzy obraz rynku charakteryzującego się bogactwem modeli biznesowych i podejściem ściśle dopasowanym do potrzeb konsumentów. Jednak metody, które działają w przypadku określonego typu konsumentów, konkretnych treści lub rynków krajowych mogą nie sprawdzać się w innych przypadkach. Wyzwaniem w nadchodzącym okresie będzie zdefiniowanie modeli reklamowych, które będą w stanie oprzeć się presji redukcji stawek reklamowych w środowisku cyfrowym, a także modeli subskrypcyjnych, które sprostają oczekiwaniom konsumentów pod względem jakości oferowanych treści.

Zgodnie z *International Communications Market Report 2010*, opublikowanym przez angielski organ regulacyjny OFCOM segmenty, które straciły najwięcej reklamy to czasopisma, gazety i radio. W Stanach Zjednoczonych ogłoszono w marcu 2010 r., że Internet uzyska w tym roku większe przychody reklamowe niż media drukowane. Z kolei Interactive Advertising Bureau Europe ogłosiło w listopadzie 2010 r., że Europa jest na dobrej drodze do pokonania w przyszłym roku Stanów Zjednoczonych pod względem wielkości nakładów na internetową reklamę. W pierwszej połowie 2010 r. wydatki na reklamę online rosły w wielu krajach europejskich w dwucyfrowym tempie (o 18% w Hiszpanii, 18% w Polsce, 15% we Włoszech, 11% na Węgrzech, 10% w Wielkiej Brytanii, Francji i Bułgarii).

W Polsce zachodzą takie same zjawiska jak na opisanych wyżej rynkach. Wskaźnik wzrostu dla segmentu reklamy internetowej prognozowany jest na poziomie 12,6% CAGR (średnia roczna stopa wzrostu), dzięki czemu wartość rynku osiągnie 736 mln USD w 2013 r. w porównaniu do 407 mln USD w 2008 r. Natomiast zdaniem firmy konsultacyjnej Deloitte w najbliższych latach Internet nie zagrozi telewizji na polskim rynku reklamowym. Rozwój sieci pod tym względem odbywa się głównie kosztem prasy, a nie telewizji.

Coraz większy udział w rynku dostępu do Internetu stanowią alternatywni operatorzy - lokalni ISP (Internet Service Providers), telewizje kablowe oraz operatorzy telefonii ruchomej.

Prognozowany przez ekspertów spadek roli anten uniwersalnych na rzecz intensyfikacji i rozbudowywania portfolio kanałów tematycznych spowoduje, że wartość reklamy w kanałach tematycznych w Polsce będzie w dalszym ciągu rosła (poza niewielkim spadkiem w 2009 r.) na

poziomie 9,8 procenta CAGR, osiągając wartość 498 mln USD w 2013 r. Ponadto stacje tematyczne planują zdywersyfikowane źródła przychodów, które będą pochodzić ze sprzedaży czasu reklamowego i subskrypcji, co może zapewniać stabilny wzrost. Jednocześnie w dalszym ciągu będzie się w Polsce rozwijała telewizja wysokiej rozdzielczości, co znajdzie odzwierciedlenie w rosnącej liczbie programów i kanałów HD.

I.1.2. Reakcja dostawców usług medialnych na zachodzące zmiany

Pewne elementy tej reakcji prześledzimy na przykładzie telewizji ². Wobec spadku udziału w rynku oraz kryzysu w reklamie, nadawcy telewizyjni mają mniejsze przychody, co utrudnia dalsze zakupy licencji do drogich gatunków (sport, filmy i seriale) oraz utrzymanie dotychczasowej skali zatrudnienia i działalności. Zmusza ich to do podjęcia różnych działań takich jak:

1. Redefinicja brandu i formuły danego programu: liczne programy wyspecjalizowane zdobywają widownię, przez co spada udział w rynku dotychczasowych programów uniwersalnych. Grozi im, że z „programów dla wszystkich” staną się „programami dla nikogo”. Stąd dążenia programów uniwersalnych do odróżnienia się od innych, większej specjalizacji, wreszcie rezygnacja z gatunków nie przynoszących pewnych i możliwie największych przychodów reklamowych. Nie zmienia to faktu, że nadawcy publiczni powinni w dalszym ciągu mieć obowiązek nadawania swoich głównych programów w formule uniwersalnej;
2. Ograniczanie kosztów bieżących, osiągane przez ograniczenie zatrudnienia, rezygnację z zakupu drogich licencji programowych; inwestycje w nowe technologie, które pozwalają obniżyć koszty produkcji, zarządzania i dystrybucji programu, zwiększyć wydajność pracowników; stosowanie gatunków polegających na udziale amatorów bądź udziale odbiorców w dochodowych dla nadawcy formach kontaktu z nim;
3. „Produkcja na wszystkie azymuty” (ang. *360-degree commissioning*) to system multimedialnej produkcji od początku zaprojektowanej z myślą o wykorzystaniu danej zawartości na różnych platformach – w radiu, telewizji, Internecie, telewizji mobilnej itp. Materiał wyjściowy albo jest od razu wytwarzany w różnych wersjach albo też adaptowany, przekształcany w różne wersje odpowiednie dla poszczególnych platform, uzupełniany o nowe (np. interaktywne) elementy itp. Pozwala to na uzyskanie poważnych oszczędności w procesie produkcji, na wielokrotne wykorzystywanie produktu (system COPE – *Create Once, Play Everywhere*: „produkuj raz, wykorzystuj wszędzie wiele razy”); wreszcie na uzyskiwanie zawartości dostosowanej do wymogów różnych platform i różnych tworzonych przez nie sytuacji komunikacyjnych (od „odbioru kanapowego” w przypadku tradycyjnej telewizji po „odbior biurkowy” w przypadku mediów interaktywnych). Wymaga to dysponowania instytucją nadawczą obejmującą w swojej strukturze wszystkie tradycyjne i nowe media elektroniczne;
4. Poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania; wymaga to intensyfikacji sprzedaży praw do programu, uruchamiania usług interaktywnych, tworzenia płatnych ofert programowych dla telewizji mobilnej bądź Internetu. Można wyróżnić pięć strategii temu służących:

² Por. Także Saul J. Berman, Niall Duffy, Louisa A. Shipnuck, “The end of television as we know it. A future industry perspective”. Somers, N.Y.: IBM Institute for Business Value, 2006.

- a. Uruchamianie systemów warunkowego dostępu i oferowanie sprzętu umożliwiającego dostęp do danych ofert programowych by móc pobierać opłaty od widzów;
 - b. Zamknięte środowiska: usługi dostępne przez systemy warunkowego dostępu, które opierają się na zawartości tworzonej przez użytkowników (*user-generated content*);
 - c. „Hipersyndykacja”: udostępnianie programu za pomocą takich systemów jak Hulu czy iplex.pl;
 - d. Agregowanie platform: łączenie otwartych platform rozprowadzania z zawartością generowaną przez użytkowników (YouTube, MySpace, Second Life itp.);
 - e. Wykorzystywanie odbiorców jako „siły roboczej” nadawcy przez wykorzystywanie gatunków „audiotele”, „reality TV” i innych opartych na formule uczestnictwa odbiorców w licznych głosowaniach, konkursach itp. wymagających korzystania z łączы telekomunikacyjnych, co przynosi dochód nadawcy;
5. Koncentracja własności. Koncentracja własności wyraża się fuzjami bądź przejęciami mającymi przynieść efekty w postaci zwiększenia skali działania, oferowania możliwości przeprowadzania kampanii reklamowych w wielu różnych mediach i segmentach rynku, osiągania efektu synergii i efektu skali.
 6. Wykorzystywanie „*user-generated content*” (UGC) – materiału programowego dostarczonego przez odbiorców (choć obsługa tego źródła materiału może być pracochłonna). Wymienia się kilka form UGC:
 - a. Materiały informacyjne (zdjęcia, nagrania, informacje o wydarzeniach);
 - b. Wypowiedzi odbiorców (udział w dyskusjach studyjnych bądź telefony do studia);
 - c. Współpraca programowa (pozycje stworzone razem przez dziennikarzy i użytkowników – filmy, opowieści osobiste itp.)
 - d. Dziennikarstwo interaktywne (odbiorcy dostarczają informacji, robią research, uzupełniają materiały zebrane przez dziennikarza);
 - e. Inne, nie związane z informacjami (nagrania filmowe, zdjęcia, rekomendacje).

I.2. Oligopolizacja, koncentracja kapitałowa polskiego rynku medialnego

W tradycyjnej telewizji można wręcz mówić o oligopolu trzech nadawców programów naziemnych (TVP, POLSAT, TVN). W 2009 r. łącznie mieli ponad 80% udziałów w rynku reklamy telewizyjnej. Oligopol ten przenosi się obecnie do naziemnej telewizji cyfrowej i do Internetu (TVN zawarł długoterminową umowę z Telekomunikacją Polską S.A.; POLSAT tworzy własną infrastrukturę internetową z wykorzystaniem technologii LTE). Koncentracja zachodzi także w obrębie poszczególnych grup przedsiębiorstw, o czym świadczy np. przejęcie 100% akcji Telewizji Polsat przez Cyfrowy Polsat. Sytuację zmieniają w pewnym stopniu płatne kanały tematyczne, które stopniowo odbierają widzów nadawcom programów uniwersalnych.

Plany uruchomienia naziemnej telewizji cyfrowej przewidują umożliwienie dotychczasowym koncesjonowanym nadawcom analogowym (TVN, Polsat, TV4 i TV Puls) umieszczenia

dodatkowego programu „bonusowego” w MUX-2 ³, co może znacznie zwiększyć ich siłę rynkową.

Na 229 rozgłośni lokalnych działających na falach UKF, 110 znajduje się w rękach 4 grup radiowych (Grupa RMF, Grupa Time, Grupa Eurozet, Grupa Agory), a 54 należy do niezależnych przedsiębiorców lokalnych, 10 do wyższych uczelni, 4 do stowarzyszeń i fundacji, 6 stacji działa w ramach samorządów. Ponadto na falach średnich działa 51 lokalnych rozgłośni. Grupy radiowe przyłączyły do swoich sieci wiele lokalnych stacji radiowych, tworząc sieci programów lokalnych – ujednoliconych, sformatowanych produktów, przeznaczonych dla ściśle określonych grup odbiorców, o niewielkim udziale programu autentycznie lokalnego. W ostatnich latach daje się jednak zauważyć powolna stabilizacja niewielkich niezależnych rozgłośni wskutek wzrostu zainteresowania lokalnych reklamodawców oraz słuchaczy bliskimi ich środowisku mediami.

Konsolidacji podlega również rynek telewizji kablowej. Z usług 10 największych firm operatorskich korzysta ponad 3 mln abonentów, co stanowi ok. 70% ogółu korzystających z telewizji kablowej.

W Polsce zachodzą wszystkie procesy koncentracji mediów: integracja pozioma; międzymedialna; międzysektorowa (łączenie podmiotów medialnych z innymi przedsiębiorstwami spoza mediów); pionowa „w dół i w górę rzeki”, wreszcie międzynarodowa.

W tej sytuacji uszczerbek ponoszą wszystkie formy pluralizmu mediów i różnorodności ich zawartości:

- Pluralizm właścicielski;
- Pluralizm geograficzny (daleko idące ograniczenie zawartości lokalnej w stacjach radiowych przejmowanych przez sieci; bardzo ograniczony rozwój naziemnej telewizji koncesjonowanej na poziomie regionalnym i lokalnym; kryzys finansowy mediów publicznych powodujący ograniczenie środków na programy regionalne oraz zdolność programów regionalnych spółek radia publicznego do przeznaczania na tematykę regionalną tylko 31% rocznego czasu nadawania programu. Plany konwersji cyfrowej w telewizji naziemnej mogą oznaczać czasowe poważne ograniczenie zasięgu programów regionalnych TVP lub opóźnienie wprowadzenia ich do systemu.
- Pluralizm wewnętrzny programów uniwersalnych: coraz bardziej dominują w nich (także w TVP) gatunki fabularne i rozrywkowe, a inne gatunki są marginalizowane bądź usuwane.

³ Należy zwrócić uwagę, że w takiej sytuacji ma zastosowanie art. 4 Dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej. Zawiera on zakaz przyznawania praw wyłącznych lub specjalnych do wykorzystywania częstotliwości w odniesieniu do świadczenia usług łączności elektronicznej i stwierdza, że „przydzielanie częstotliwości w odniesieniu do usług łączności elektronicznej opiera się na obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych oraz proporcjonalnych kryteriach”.

I.3. Tabloidyzacja mediów

Tabloidyzacja to proces przekształcania funkcji niemal całej zawartości mediów, zwłaszcza adresowanych do masowego odbiorcy na funkcję rozrywkową. Wynika on ze zmian społeczno-kulturowych oraz efektów narastającej konkurencji rynkowej, z komercjalizacji mediów (w tym publicznych) oraz dążenia do maksymalizowania zysków. Tabloidyzacja jest szczególnie widoczna w informacji radiowej i telewizyjnej i obejmuje: (1) rosnącą personalizację informacji (koncentracja na osobowościach polityków kosztem kwestii programowych); (2) rosnącą trywializację informacji: w serwisach dominują krajowe wiadomości „miękkie” kosztem wiadomości „twardych” (polityka, gospodarka, życie publiczne) oraz wiadomości zagranicznych; (3) rosnący udział „dziennikarstwa dnia powszechnego”, zgodnie z którym w ocenie polityki przyjmuje się perspektywę spojrzenia „zwykłych ludzi”; (4) związany z tym rosnący populizm informacji politycznych, przez co informacje przeciwstawiają „lud” „politykom” czy „systemowi”, od których dzieli go przepaść braku zaufania; (5) „emocjonalizacja” zawartości: ukazywanie świata jako rządzonego emocjami wspólnymi wszystkim ludziom, niezależnie od ich statusu społecznego; (6) stałe przyspieszenie tempa i efektów wizualnych, przejawiające się w coraz krótszych „setkach” oraz w dynamicznej pracy kamery i szybkim montażu; (7) coraz bardziej potoczny, codzienny i konwersacyjny styl języka oraz prezentacji informacji, a także nieformalny sposób przeprowadzania wywiadów oraz debat⁴.

Szczególnie istotnym aspektem tabloidyzacji jest fakt, że prowadzi ona do zawężenia i zmiany kryteriów oceny, jaka wiedza o politykach i urzędnikach państwowych potrzebna jest obywatelom do oceny ich działalności. Pod wpływem procesu tabloidyzacji media rezygnują w dużej mierze z merytorycznej i dogłębnej analizy ich działalności publicznej, a koncentrują się na nich jako osobach oraz na ich rodzinach, życiu prywatnym, domniemanych czy rzeczywistych sensacjach, skandalach, czy ekscesach z ich udziałem itp.

W sumie tabloidyzacja ogranicza w programach uniwersalnych czas dostępny dla pełnionej przez program funkcji informacyjnej oraz bardzo zawęża i spłyca obraz życia publicznego, rezygnując z poważnej analizy i dyskusji, a tym samym pozbawiając odbiorcę możliwości zrozumienia z otrzymywanych w ten sposób informacji zachodzących zjawisk oraz narzędzi ich interpretacji. Tym samym osłabia rolę mediów w systemie demokratycznym⁵.

⁴ Jak pisze Dorota Piontek („Wiadomości jak dobranocka”, Gazeta Wyborcza, 23-24-X-2010 r.) „Wiadomości” TVP przegoniły „Fakty” TVN w liczbie informacji pełnych emocji, „pokazywanych w konwencji bajek”. „Historie osobiste” zajęły w „Wiadomościach” więcej czasu w 2010 r. niż informacje polityczne. Udział informacji „społeczno-lżawych” wzrósł w ciągu roku z 55% do 78%. Emocje stały się ważniejsze od informacji, a wydarzenia pokazywane są w konwencji nie pozostawiającej wątpliwości kto jest dobry (obywatel, dziennikarz), a kto zły (urzędnik). W obydwu dziennikach spadła liczba „twardych” informacji - o legislacji, ekonomii, stosunkach międzynarodowych. W „Faktach” ten spadek jest w badanym okresie nieznaczny, a w „Wiadomościach” aż o połowę.

⁵ Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce razem ze Stowarzyszeniem Dziennikarzy Polskich – Oddział Warszawski oraz organizacjami Human Rights House Foundation i Article 19 w liście otwartym z listopada 2010 r. wyraziły „zaniepokojenie zmniejszającą się ilością zagranicznych serwisów informacyjnych w polskich mediach – sytuacją, która ma miejsce zarówno w publicznej, jak i w komercyjnej telewizji, radiu oraz w prasie. Naszym zdaniem taki stan rzeczy ma istotny wpływ na prawo do informacji obywateli ... polski odbiorca pozbawiony jest możliwości uzyskania informacji o bieżących wydarzeniach na świecie oraz zrozumienia sytuacji na arenie międzynarodowej”.

Tabloidyzacja jest szczególnym wyzwaniem dla polityki medialnej, jako że powoduje (1) głęboką erozję funkcji programu o kluczowym znaczeniu dla społeczeństwa i demokracji⁶; (2) coraz mniejszą zdolność programów do realizowania wszystkich zadań określonych w art. 1 U.R.T.; (3) przenoszenie gatunków informacyjnych i publicystycznych z programów uniwersalnych do programów tematycznych (gdzie też podlegają w niektórych przypadkach tabloidyzacji); (4) pozbawianie istotnej części audytorium i widowni dostępu do poważnych treści programowych. Przeciwwagą dla procesu tabloidyzacji mogą i powinny być silne media publiczne, niekomercyjne i zorientowane na wysoką jakość informacji i programu (co wymaga dostatecznego finansowania ze środków publicznych oraz stworzenia warunków, by mogły właściwie wypełniać swoje funkcje). Istotny może też być rozwój niekomercyjnych mediów społecznych i obywatelskich „trzeciego sektora”. Alternatywnym źródłem informacji (ale również bardzo stronnicy i gwałtownej debaty publicznej) może być Internet. Należy rozwijać instrumenty polityki publicznej wspierające informacyjne funkcje dostawców treści internetowych.

I.4. Niedostateczny rozwój trzeciego sektora mediów elektronicznych

Trzeci sektor mediów elektronicznych można ogólnie nazwać sektorem mediów obywatelskich, złożonym z nadawców naziemnych, programów telewizji kablowej, wreszcie internetowych usług medialnych. Może on przyczynić się do poszerzenia gamy dostępnych treści w środowiskach lokalnych i regionalnych, zwłaszcza przez tworzenie programów przemawiających w imieniu i do różnych mniejszości. Różne postaci internetowych mediów obywatelskich stanowią ważną nową formę tego sektora o poważnym potencjale rozwojowym i powszechnym zasięgu.

Oprócz nadawców społeczno-religijnych w Polsce działa 19 rozgłośni radiowych oraz 12 programów telewizji kablowej stworzonych i finansowanych m.in. przez fundacje i stowarzyszenia, samorządy lokalne czy szkoły wyższe. Celem ich działania jest realizacja zadań innych niż komercyjne. Odrębną grupą wśród nadawców lokalnych są stacje akademickie. Program skierowany do środowisk akademickich obecny jest w 10 miastach. Większość z nich tworzą i rozpowszechniają zespoły redakcyjne powołane przez szkoły wyższe pod bezpośrednim nadzorem rektora.

Parlament Europejski⁷ i Rada Europy⁸ uznają media obywatelskie za ważne narzędzie wzmacniania roli obywateli i zachęcania ich do aktywnego zaangażowania w społeczeństwie obywatelskim. W dobie koncentracji własności mediów prywatnych media społeczne wzbogacają debatę społeczną i są skutecznym narzędziem umacniania różnorodności kulturowej i językowej, integracji społecznej i tożsamości lokalnej. Media tego typu (znane m.in. jako

⁶ Raport „Wizja świata. Emocje wyzwolone. Badanie zawartości głównych wydań Panoramy, Wiadomości, Faktów, Wydarzeń w listopadzie 2010 r.” (Warszawa: Instytut Monitorowania Mediów, styczeń 2011 r.) stwierdza: „Ludzkie tragedie i human [interest] stories stanowią duży udział w odsetku informacji, ich celem ma być zbliżenie wydania ku »zwykłemu szaremu człowiekowi«. ... Soft news przeważają w układzie wydań programów informacyjnych. Czy to kolejny krok w kierunku transformacji informacji w rozrywkę czy zwykła zasada opłacalności / oglądalności? Tak może wyglądać groźba dalszego spływania zawartości merytorycznej programów informacyjnych: aby utrzymać widza, a co za tym idzie słupki oglądalności i opłacalności całego przedsięwzięcia, newsy muszą być coraz bardziej atrakcyjne, krótsze, prostsze i szybciej podawane”.

⁷ Parlament Europejski, „Rezolucja w sprawie mediów społecznych w Europie”, Bruksela, 2008 r.

⁸ Committee of Ministers, „Declaration on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue”, Strasbourg, 2008 r.

community radio) występują w wielu krajach, korzystając z różnych ulg w opłatach ponoszonych przez nadawców oraz form wsparcia, w tym finansowego.

Rada Europy uznaje media obywatelskie za “odrębny segment mediów” – obok mediów publicznych i prywatnych mediów komercyjnych – i wzywa do „analizy ram prawnych w celu uznania mediów obywatelskich i umożliwienia ich rozwoju oraz właściwego wypełniania ich zadań” (patrz pkt IV.3).

Komitet Praw Człowieka ONZ wzywa w projekcie ogólnego komentarza nr 34 nt. Artykułu XIX Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych do „sprawiedliwego” rozdziału częstotliwości między nadawców publicznych, komercyjnych i obywatelskich.

I.5. Unijna polityka audiowizualna i medialna

Stosowanie zasad ochrony konkurencji i pomocy publicznej wobec mediów

Unia Europejska nie ma podstawy traktatowej, by kształtować dziedzinę mediów. Polityka audiowizualna (koncentrująca się głównie na telewizji i kinematografii) służy przede wszystkim osiągnięciu ogólnych celów UE, zwłaszcza rozwijaniu rynku wewnętrznego, zapewnieniu swobodnego przepływu towarów (w tym np. gazet i czasopism) oraz usług (w tym programów radiowych i telewizyjnych). Przepisy dotyczące mediów mają swoje podstawy traktatowe w przepisach dotyczących podstawowych swobód (przepływu towarów, osób, kapitału i świadczenia usług).

Głównym instrumentem realizacji unijnej polityki audiowizualnej jest dyrektywa 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych (w latach 1989-2007 dyrektywa „O telewizji bez granic”).

Zmieniona i rozszerzona w 2007 r. dyrektywa ta harmonizuje prawo państw członkowskich, realizując następujące główne cele:

- Ułatwianie swobodnego przepływu programów telewizyjnych i audiowizualnych usług medialnych (AUM) na żądanie w obrębie Unii Europejskiej. Stworzenie neutralnej technologicznie i stopniowalnej regulacji, obejmującej trzy poziomy: 1) wyłącznie dla usług linearnych (programów), 2) wspólny dla usług linearnych i nielinearnych (na żądanie), 3) wyłącznie dla usług nielinearnych;
- Zapewnienie ochrony podstawowego interesu publicznego poprzez ochronę małoletnich i godności ludzkiej (w tym zakaz propagowania nienawiści), regulację dostępu do ważnych wydarzeń i krótkich sprawozdań w programach telewizyjnych, ochronę konsumentów przez minimalne standardy w zakresie audiowizualnych przekazów handlowych (reklamy, telesprzedaży, sponsorowania, lokowania produktów), zagwarantowanie prawa do odpowiedzi;
- Promocja produkcji europejskich i producentów niezależnych;
- Zachęcanie do korzystania ze współregulacji i samoregulacji zawartości mediów elektronicznych;
- Promocja edukacji medialnej.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania mediów elektronicznych w UE ma także europejskie prawo konkurencji, w tym stosowanie zasad pomocy publicznej wobec mediów publicznych.

Materia ta jest przedmiotem komunikatu Komisji z 2009 r.⁹, który zastąpił komunikat z 2001 r.¹⁰ Komunikat uznając szczególną specyfikę radiofonii i telewizji publicznej, traktuje ją jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (użyteczności publicznej). Komunikat formułuje następujące najważniejsze wymagania wobec państw członkowskich:

- Oficjalne zdefiniowanie i powierzenie misji mediów publicznych przez dane państwo, przy czym dopuszcza się szeroką definicję obejmującą zróżnicowane programy i usługi, jednocześnie wymagając jej możliwej precyzji; jest to wyłączna kompetencja danego państwa, rola KE ogranicza się do wykrywania rażących błędów;
- Nadzór nad realizacją misji i prawidłowym finansowaniem mediów publicznych (nie powodującym nadmiernej kompensaty) na poziomie krajowym przez niezależną instytucję;
- Prowadzenie przez dane państwo uprzedniej kontroli (*ex ante*) istotnych nowych usług nadawców publicznych w zakresie ich wartości publicznej i wpływu na rynek;
- Zapewnienie przejrzystości finansowej mediów publicznych poprzez oddzielenie działalności misyjnej i pozostałej oraz wyodrębnienie rachunkowe (oddzielna rachunkowość) albo strukturalne każdej z tych działalności; zakaz korzystania ze środków publicznych do finansowania działalności komercyjnej; ale środki uzyskane dzięki działalności komercyjnej (np. reklamie) mogą zostać przeznaczone do finansowania misji; usługi odpłatne mogą wchodzić w zakres misji, pod warunkiem, że odpłatność nie sprzeniewierza się szczególnemu charakterowi usługi publicznej jeśli chodzi o służeńie społecznym, demokratycznym i kulturalnym potrzebom obywateli;
- Pomoc publiczna nie może przekroczyć kosztów netto realizacji misji publicznej uwzględniając dochody osiągane z tego tytułu, przy czym dopuszcza się zachowanie przez nadawcę 10% rocznych kosztów misji publicznej przewidzianych w jego budżecie;

Istotne jest przy tym rozróżnienie tzw. pomocy „istniejącej” (*existing aid*) i „nowej” (*new aid*). Wprowadzenie „nowej” pomocy pociąga za sobą konieczność zgłoszenia, a następnie notyfikowania tej pomocy Komisji Europejskiej: państwa członkowskie zobowiązane są informować Komisję o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy („zgłoszenie *ex ante*”). Nie mogą wprowadzić w życie zgłoszonych środków pomocy do czasu zatwierdzenia ich przez Komisję („zasada zawieszenia”). Wszelka pomoc udzielona bez zgody Komisji jest automatycznie uznawana za pomoc niezgodną z prawem. Jeżeli Komisja Europejska uzna bezprawnie przyznaną pomoc publiczną za niezgodną z rynkiem wspólnotowym, wówczas państwo członkowskie ma obowiązek odzyskać pomoc od beneficjenta wraz z odsetkami naliczanymi według właściwej stopy ustalonej przez Komisję Europejską.

Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 2 kwietnia 2004 r.¹¹ oraz ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹² dokonały transpozycji wymogów określonych w komunikacie Komisji z 2001 r. W ślad za tym wdrożono oddzielną księgowość i mechanizmy nadzoru. Publiczne programy wyspecjalizowane poddano koncesjonowaniu, co stanowi przejaw kontroli *ex ante* istotnych nowych usług. Wprowadzenie porozumień

⁹ Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/C 257/1), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 257, 27-X-2009 r.

¹⁰ Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej (2001/C 320/03), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 320, 15-XI-2001 r.

¹¹ Dz.U. Nr 91, poz. 874, z późn. zm.

¹² Dz.U. Nr 85, poz. 728, z późn. zm.

co do planów programowo-finansowych tworzy dodatkową przestrzeń do oceny *ex ante* planowanych istotnych nowych usług wymagających finansowania ze środków publicznych. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w zakresie swoich kompetencji będzie dokonywała takiej oceny jak też uwzględniała w swoich działaniach inne wymogi komunikatu Komisji z 2009 r.

I.6. Ponadgraniczne programy satelitarne oraz usługi audiowizualne na żądanie rozpowszechniane z terytorium innych państw

Jak podaje MAVISE, baza danych Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego, polscy widzowie mają w sumie dostęp do 530 programów telewizyjnych wszelkiego typu, w tym satelitarnych adresowanych do innych krajów, ale pochodzących z satelitów obejmujących swoim zasięgiem terytorium Polski. Na polskim rynku można odebrać ponad 160 kanałów satelitarnych w języku polskim, z czego 72 koncesjonowała KRRiT (dane z 2009 r.), zaś 82 to polskojęzyczne wersje satelitarnych programów telewizyjnych (w większości adresowanych do różnych krajów, w różnych wersjach językowych), koncesjonowanych w innych krajach.

W Unii Europejskiej obowiązuje zasada państwa pochodzenia jako podstawy ustanawiania jurysdykcji nad nadawcami ponadgranicznymi przy ochronie prawa do swobody ustanawiania działalności w dowolnym państwie członkowskim. Audiowizualne usługi medialne nadawane w ramach Wspólnoty oraz przeznaczone do odbioru na terytorium Wspólnoty, a w szczególności usługi przeznaczone do odbioru w innym państwie członkowskim winny być zgodne z prawem państwa członkowskiego, z którego pochodzą. Ono z kolei musi być zgodne z przepisami dyrektywy. Dzięki temu państwo członkowskie, które jest odbiorcą danej usługi, jest zwolnione z konieczności dokonywania wtórnej kontroli. Na mocy art. 3 dyrektywy D.A.U.M. ma natomiast obowiązek zapewnić swobodę odbioru tej usługi i nie ograniczać jej retransmisji.

Polska korzysta z dopuszczonej przez motyw 83 preambuły i art. 4 ust. 1 dyrektywy D.A.U.M. możliwości zobowiązania podlegających jej jurysdykcji dostawców usług medialnych „do przestrzegania bardziej szczegółowych lub surowszych przepisów w dziedzinach, które podlegają koordynacji na mocy (...) dyrektywy”. Dotyczy to w szczególności systemu ochrony małoletnich i porządku publicznego, częściowo przekazów handlowych, a także przepisów o audycjach pierwotnie wytworzonych w języku polskim. Adresowane do Polski programy satelitarne koncesjonowane w innych krajach, podlegając jurysdykcji państwa pochodzenia, nie mają na gruncie ogólnych zasad dyrektywy obowiązku stosować się do tych szczególnych polskich wymogów. Mogą natomiast ustanowić działalność w innym kraju członkowskim. Mechanizm ten zachęca do dokonywania tzw. delokalizacji.

Programy ponadgraniczne można podzielić na „zdelokalizowane” i „inne”. Przez „delokalizację” należy rozumieć zgodnie z przepisem art. 4. ust. 3 pkt b dyrektywy D.A.U.M. sytuację, w której dostawca medialnej usługi audiowizualnej celowo „ustanowił swoją siedzibę w państwie członkowskim sprawującym jurysdykcję w celu ominięcia surowszych przepisów (...), które miałyby do niego zastosowanie”, gdyby miał siedzibę w Polsce pod warunkiem, że przekaz telewizyjny oferowany przez tego dostawcę w całości lub w przeważającej części jest kierowany na terytorium Polski¹³. Termin ten może więc nie dotyczyć nadawców programów „innych”, np. takich, które są dostępne w wielu krajach w różnych wersjach językowych.

¹³ Kryteriami pozwalającymi to określić mogą być: źródło dochodów z reklam telewizyjnych lub abonamentu, główny język danej usługi lub obecność audycji lub przekazów handlowych skierowanych bezpośrednio do widzów w państwie członkowskim, w którym są one odbierane.

Jeżeli programy ponadgraniczne przestrzegają zgodnych z dyrektywą D.A.U.M. przepisów kraju pochodzenia Polska nie ma podstaw prawnych, by występować przeciwko nim tylko dlatego, że nie są one zgodne z „bardziej szczegółowymi lub surowszymi przepisami” polskimi. Zachęcenie ich (i być może innych nadawców) do przeniesienia się do Polski wymagałoby stworzenia korzystnego ładu regulacyjnego, na co mogą składać się mniejsze obciążenia regulacyjne w sferze prawa mediów (w ramach dopuszczonych przez dyrektywę D.A.U.M.), ale także prawa podatkowego, zasad prowadzenia działalności gospodarczej czy prawa autorskiego niż w innych krajach unijnych.

W trakcie negocjacji dotyczących dyrektywy D.A.U.M., postulat zmiany zasady, że program znajduje się w jurysdykcji państwa, w którym ustanowiony jest nadawca (zasada państwa pochodzenia) zgłaszało 13 państw członkowskich. Twierdziły, że program „zdelokalizowany” powinien znajdować się w jurysdykcji kraju, do którego jest adresowany, gdyż w innym przypadku kraj taki nie jest w stanie prowadzić własnej polityki audiowizualnej¹⁴. Działalność usług ponadgranicznych zamieszczających przekazy handlowe wykorzystujące potencjał rynku reklamowego państwa-adresata może powodować poważne uszczuplenie zdolności finansowania mediów w tym kraju.

Rezygnacja z zasady państwa pochodzenia okazała się jednak niemożliwa, gdyż jest to jedna z kluczowych zasad działania wspólnego rynku. Osiągnięty kompromis zapisany został w motywach 94-95 preambuły, w art. 3 ust. 2-6, art. 4 ust. 2-5 oraz art. 30 dyrektywy D.A.U.M.

Dyrektywa D.A.U.M. daje państwu, na którego terytorium można odbierać ponadgraniczny program bądź audiowizualną usługę medialną na żądanie trzy możliwości ewentualnego działania:

1. Na podstawie art. 3 ust. 2-3 dyrektywy państwo takie może podjąć działania przeciwko programom ponadgranicznym pochodzącym z państw członkowskich UE (zarówno „zdelokalizowanym”, jak i „innym”, niezależnie od języka, w którym są nadawane) jeżeli są niezgodne z art. 6 dyrektywy (zakaz zawierania treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość) bądź z art. 27 ust. 1 i 2 (zakaz rozpowszechniania treści „mogących poważnie zaszkodzić rozwojowi fizycznemu, umysłowemu lub moralnemu małoletnich, w szczególności programów zawierających pornografię lub nieuzasadnioną przemoc”);
2. Na podstawie art. 4 ust. 2-5 dyrektywy można na warunkach określonych w tych przepisach podjąć działania w sprawie programu „zdelokalizowanego”. Jeżeli efekty tych działań „nie są satysfakcjonujące”, państwo odbierające program „zdelokalizowany” może „przyjąć odpowiednie środki przeciwko takiemu nadawcy” (po wyczerpaniu procedur określonych przez dyrektywę);
3. Na podstawie art. 3 ust. 4 dyrektywy państwo może na warunkach określonych w dyrektywie „podjąć środki” (np. zawiesić retransmisję) w odniesieniu do audiowizualnych usług medialnych na żądanie. Dyrektywa dopuszcza ewentualne działanie tego typu ze względu na konieczność ochrony: (1) porządku publicznego (a zwłaszcza zapobiegania przestępstwom, ich wykrywania, ścigania i karania, w tym ochrony małoletnich oraz zwalczania wszelkich przypadków nawoływania do nienawiści z powodu rasy, płci, religii czy narodowości oraz przypadków naruszenia godności ludzkiej w stosunku do konkretnych osób); (2) zdrowia

¹⁴ Potrzeba zachowania przez państwa członkowskie “zdolności do prowadzenia efektywnej polityki regulacyjnej na poziomie krajowym” została podniesiona podczas spotkania ministrów odpowiedzialnych za politykę audiowizualną w 2004 r. w Irlandii. Patrz “The Future of European Audiovisual Regulatory Policy” Presidency. Discussion paper, 8045/1/04 REV 1 (en), Council of the European Union, Brussels, 1 April 2004.

publicznego; (3) bezpieczeństwa publicznego (w tym ochrony bezpieczeństwa państwa i obrony kraju); (4) konsumentów, w tym inwestorów.

I.7. Media elektroniczne a polityka

Często podnoszona kwestia „upolitycznienia mediów” (w tym zwłaszcza mediów publicznych) zobowiązuje Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do analizy tego zjawiska i określenia swojego poglądu na postulat „odpolitycznienia” mediów. Jednocześnie drażliwość i konfliktogenność tego terminu skłania do szukania maksymalnej precyzji sformułowań oraz szerokiego tła porównawczego pozwalającego uchwycić prawidłowości występujące w wielu krajach i lepiej zrozumieć zarówno obecną sytuację w Polsce, jak i rysujące się perspektywy na przyszłość.

Zgodnie z art. 21 U.R.T., program radiofonii i telewizji publicznej powinien cechować się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością. Programy publicznej radiofonii i telewizji powinny m.in. rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą; sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej; umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej.

Przez „upolitycznienie” mediów publicznych należy rozumieć sytuację, wskutek której nadawcy ci nie mogą wywiązywać się z tych obowiązków, gdyż podporządkowanie bądź to władzom państwowym bądź siłom politycznym sprawia, że całość lub część programu (w tym w szczególności pozycje informacyjne i publicystyczne, ale też potencjalnie wszelkie inne) służą reprezentowaniu poglądów, interesów oraz wizji rzeczywistości dysponenta bądź różnych dysponentów politycznych lub w inny sposób służą ich interesom.

W przypadku mediów publicznych należy – w najprostszym ujęciu – wyróżnić:

- „upolitycznienie” zarządcze, czyli struktur zarządzania mediami, do czego może dojść wskutek upartyjnięcia składu ciał nadzorczych i zarządzających (czyli zdominowania ich składu przez polityków bądź zwłaszcza przez osoby reprezentujące tylko wybrane ugrupowania polityczne) w konsekwencji personelu danego medium, ewentualnie podporządkowania tego medium czynnikom politycznym. W zależności od okoliczności, może się z tym wiązać rozbiór partyjny lub polityczny organizacji medialnej, podporządkowujący poszczególne jej części (programy itp.) różnym czynnikom politycznym¹⁵;
- „upolitycznienie” (ideologizację) programowe – jednolite „upolitycznienie” kompleksowe (gdy całość zawartości wyraża to samo stanowisko polityczne) bądź „pluralistyczne”, zróżnicowane „upolitycznienie” strukturalne (różne orientacje polityczne określają zawartość różnych programów) czy też „okienkowe” (przydział poszczególnych pozycji lub pasm czasowych przedstawicielom różnych opcji politycznych);
- „oddolne upolitycznienie wewnętrzne” przez samych pracowników, poczuwających się do obywatelskiego obowiązku udziału – poprzez swoje audycje - w debacie politycznej po

¹⁵ W dużych komercyjnych wydawnictwach prasowych wydawanie gazet i czasopism reprezentujących odmienne i wzajemnie wykluczające się orientacje polityczne może być efektem świadomej polityki biznesowej, polegającej na celowym różnicowaniu oferty rynkowej i zagospodarowywaniu różnych segmentów rynku. Nie jest to jednak wzór do naśladowania przez media publiczne.

stronie popieranych przez nich sił politycznych, bez względu na obowiązujący nadawcę publicznego wymóg bezstronności politycznej.

Relacja między „upolitycznieniem” zarządczym i programowym może mieć charakter przyczynowo-skutkowy, jednak można też, przynajmniej teoretycznie, założyć sytuację, w której – w szczególnie sprzyjających okolicznościach – „upolitycznienie” zarządcze chroni przed (nadmiernym) „upolitycznieniem” programowym.

Przez „odpolitycznienie” nie rozumie się oczywiście oczyszczenia programu z tematyki politycznej. Chodzi o uwolnienie instytucji z występujących w niej form „upolitycznienia” oraz przywrócenie niezależności i samodzielnego kształtowania programu, a w konsekwencji zdolności do właściwego wykonywania wymienionych wyżej obowiązków określonych w artykule 21 U.R.T.

O tym jaka sytuacja panuje na rynku mediów decyduje ogólna sytuacja społeczno-polityczna w danym kraju, kształtująca występujący w nim system medialny.

Istnieje wiele typologii systemów medialnych ujmujących relacje między ustrojem politycznym i modelem demokracji a zasadami rządzącymi mediami¹⁶. Najbardziej znana i nośna okazała się klasyfikacja systemów medialnych w krajach zachodnich opracowana przez Hallina i Manciniego¹⁷. Wiążą oni działanie mediów z cechami systemu politycznego, systemem rządów i stopniem rozwoju demokracji w danym kraju. Za determinanty kształtu danego systemu medialnego z tych punktów widzenia uznają m.in. takie uwarunkowania jak: wczesna czy późna demokratyzacja (oraz modernizacja) i związany z tym stan rozwoju kultury politycznej oraz większościowy bądź konsensualny typ rządów. Wybór jednej z tych dwóch formuł zależy od tego jak bardzo dane społeczeństwo jest podzielone oraz od stopnia rzeczywistego bądź potencjalnego konfliktu między różnymi grupami społecznymi. Im głębsze i silniejsze podziały, tym większe prawdopodobieństwo, że występować będzie proporcjonalna ordynacja wyborcza i konsensualny typ rządów złożony z koalicji różnych partii.

Na tej podstawie autorzy wyróżniają trzy systemy medialne:

- spolaryzowanego pluralizmu (czyli śródziemnomorski obejmujący Francję, Grecję, Włochy, Portugalię i Hiszpanię);
- demokratycznego korporacjonizmu (czyli północno- i zachodnioeuropejski obejmujący Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Niemcy, Holandię, Norwegię, Szwecję i Szwajcarię);
- oraz liberalny (czyli północno-atlantyczny obejmujący Wielką Brytanię, Stany Zjednoczone, Kanadę i Irlandię).

¹⁶ Dla przykładu, Roger Blum identyfikuje sześć systemów mediów, a mianowicie: (1) Liberalny model regionu Atlantyku i Pacyfiku (USA, Australia i Nowa Zelandia), gdzie system medialny zorientowany jest na rynek i autonomię oraz ma cechy dziennikarstwa śledczego; (2) Model klientelistyczny Europy Południowej (Portugalia, Hiszpania, Grecja, Malta, Cypr, potencjalnie także Europa wschodnia), gdzie telewizja ma charakter komercyjno-populistyczny, prasa zaś służy elicie i w tym zakresie pełni swoistą służbę publiczną (jako, że – dodajmy – dostarcza elicie informacji, analizy i oceny sytuacji); (3) Model służby publicznej Europy Północnej (Niemcy, Skandynawia, Benelux, Francja oraz „zmodernizowane” kraje Europy wschodniej, takie jak Estonia), gdzie zarówno media elektroniczne, jak i drukowane realizują służbę publiczną; (4) Wschodnioeuropejski model wstrząsowy (Rosja, Ukraina, Białoruś, Iran, Turcja), gdzie w ramach formalnej demokracji państwo sprawuje silną kontrolę nad mediami i często ogranicza lub gwałci ich swobodę; (5) Arabsko-azjatycki model patriotyczny (Egipt, Syria, Tunezja, Maroko, Indonezja itp.), gdzie media mają obowiązek wspierania procesu rozwoju i mogą podlegać cenzurze; (6) Azjatycko-karaibski model nakazowy (Chiny, Korea Północna, Wietnam, Birma, Kuba), gdzie państwo ma pełną kontrolę nad mediami, choć mogą one być finansowane z przychodów rynkowych.

¹⁷ Daniel C. Hallin, Paolo Mancini Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004 r.

Model śródziemnomorski, czyli system „spolaryzowanego pluralizmu” cechują: silny paralelizm polityczny (odzwierciedlenie bieżącego układu władzy i podziałów politycznych w społeczeństwie w systemie medialnym, powstawanie mediów związanych z różnymi ugrupowaniami i reprezentujących ich poglądy i interesy); silna rola państwa; mocne i antagonistyczne podziały polityczne w mediach. Kraje Europy Południowej cechują się „paternalizmem państwowym” bądź wręcz „klientelizmem politycznym”. Z tym modelem łączy się tradycja dziennikarstwa politycznie zaangażowanego; wymiennosc ról dziennikarzy i polityków; polityczna instrumentalizacja mediów prywatnych przez właścicieli; upolitycznienie mediów publicznych i podporządkowanie ich elicie władzy; niedostateczna profesjonalizacja dziennikarzy jako niezależnej grupy zawodowej, kierującej się własnymi wartościami i celami profesjonalnymi. Jest to model znany także jako „polityka nad radiem i telewizją”¹⁸.

Model demokratycznego korporacjonizmu wykształcił się w krajach, gdzie proces budowy i konsolidacji demokracji trwał dłużej i stąd m.in. występuje w nich umiarkowany pluralizm, cechujący się relatywnie niewielkim dystansem ideologicznym między partiami, dośrodkową konkurencją oraz rządami koalicyjnymi. Jednocześnie w wielu z tych krajów występuje silny korporacjonizm społeczny, wynikający z głębokich niekiedy podziałów ideologicznych, światopoglądowych, kulturowych czy historycznych, skłaniających tak wyróżnione grupy społeczne do organizowania się w imię obrony własnych interesów oraz uzyskiwania reprezentacji w strukturach władzy. Stąd przewaga rządów konsensualnych, angażujących reprezentacje różnych grup społecznych i tworzących mechanizmy rozładowywania napięć oraz zapobiegania konfliktom. Podobne struktury władzy występują np. w systemach zarządzania mediami publicznymi. Media te realizują parlamentarny bądź obywatelsko-korporacjonistyczny model zarządzania oznaczający, że albo partie polityczne albo różne grupy społeczne bądź też i jedni i drudzy, uczestniczą w zarządzaniu nimi przez swoich przedstawicieli. Są to rozwiązania znane jako „polityka wewnątrz radiofonii i telewizji”, czyli rozmaitego rodzaju parytety partyjne bądź inne (jak np. w Niemczech – przydział miejsc dla partii politycznych, władz krajów związkowych i „znaczących grup społecznych”) w organach nadzorczych radia i telewizji publicznej.

Model ten łączy dwa elementy: (1) dążenie do wypracowania w łonie pluralistycznych ciał nadzorczych i zarządzających kompromisowych rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez wszystkich, a zatem w mniejszym lub większym stopniu odzwierciedlających interes publiczny (w takiej sytuacji „upolitycznienie” władz mediów publicznych może potencjalnie prowadzić przy wysokim stopniu kultury politycznej do „odpolitycznienia” programu); (2) dążenie poszczególnych uczestników systemu do realizacji własnych interesów politycznych w granicach nie zagrażających zakłóceniem podstawowej równowagi, której utrzymaniu cały ten model służy – jeżeli zaostrenie konfliktów społecznych nie skłania ich do bardziej zdecydowanego działania.

Model liberalny (północnoatlantycki czy „angloamerykański”) występuje w najstarszych demokracjach. W normalnych okolicznościach charakteryzuje się on niewielką ingerencją rządu w media (w tym publiczne), a zatem bardzo ograniczonym paralelizmem politycznym (jednak ostatnio w Stanach Zjednoczonych uwidaczniają się wyraźne różnice polityczne pomiędzy różnymi stacjami radiowymi i telewizyjnymi). Oprócz silnego udziału (a w niektórych przypadkach dominacji) sektora komercyjnego, system liberalny jest trudny do sklasyfikowania,

¹⁸ Znanym przykładem tego modelu jest sytuacja włoska, gdzie po II wojnie światowej nadawca publiczny RAI przeszedł trzy etapy relacji ze światem polityki: 1945-1975: etap podporządkowania jednej partii dominującej na scenie publicznej; 1975-1994: etap „rozbioru partyjnego” przez trzy główne partie (podział programów między nie); 1994 - etap podporządkowania jednej partii dominującej, a w ostatnim okresie ponowny rozbiór telewizji RAI między Berlusconiego, ugrupowanie Gianfranco Piniego, byłego sojusznika Berlusconiego oraz opozycyjną Partię Demokratyczną.

gdyż z jednej strony obejmuje Stany Zjednoczone (o niewielkim udziale sektora publicznego), z drugiej zaś kraje takie jak Wielka Brytania, gdzie media publiczne są silne i nawet komercyjne telewizje naziemne uznawane są za „komercyjnych nadawców publicznych”.

Ta sytuacja wskazuje na znaczenie osiągniętego wysokiego stopnia konsolidacji demokracji i rozwoju obywatelskiej kultury politycznej. Pozwalają one godzić sprzeczności i wbrew nim tworzyć na ogół sprzyjające warunki dla niezależności mediów. Dlatego Hallin i Mancini zauważają, że dokładnie takie same rozwiązania prawne czy instytucjonalne stosowane przy powoływaniu władz mediów publicznych przez rząd w Islandii (która spełnia te wymogi) i Hiszpanii (młodej, nie do końca skonsolidowanej demokracji) dają zupełnie inne skutki, jeżeli idzie o niezależność i bezstronność mediów publicznych. I odwrotnie: im silniejsza polaryzacja polityczna oraz im wyższe napięcie w relacjach między różnymi siłami politycznymi i społecznymi, tym silniejsze też dążenie do politycznej i administracyjnej kontroli nad mediami (w tym publicznymi).

Krajom postkomunistycznym uznanym za demokratyczne najbliższym jest do śródziemnomorskiego modelu spolaryzowanego pluralizmu. W żadnym kraju postkomunistycznym nie doszło jeszcze do pełnej konsolidacji demokracji, zaś występujące w nich hybrydalne systemy polityczne (w tym demokracje formalistyczne, elitystyczne, partiokracje i systemy „tyranizującej większości”) cechują się dominacją partii politycznych nad całym życiem publicznym oraz słabością społeczeństwa obywatelskiego. Przyczynia się to do zaistnienia niektórych cech systemów spolaryzowanego pluralizmu: wysokiego paralelizmu politycznego mediów, silnej roli państwa w mediach, niskiego profesjonalizmu dziennikarzy itp. Młodym, niestabilnym demokracjom, cechującym się głębokimi i bardzo konfliktogennymi podziałami oraz niskim poziomem kultury politycznej trudno tego uniknąć – szczególnie w czasach ostrych napięć społecznych czy politycznych. Napięcia te wpływają również na postawy i zachowania szeregowych dziennikarzy i autorów programów, którzy poczuwają się do obowiązku uczestnictwa – poprzez swoje audycje – w debacie publicznej i walce politycznej, negując zasadę bezstronności i równego dystansu, która powinna cechować działalność programową mediów publicznych.

W działalności polskich mediów publicznych dostrzec można wszystkie wymienione wyżej formy „upolitycznienia”. Dotychczasowe próby poszukiwania dróg „odpolitycznienia” przybierały m.in. postać poniższych rozwiązań (realizowanych bądź projektowanych):

- poszukiwanie metody powoływania do rad nadzorczych i zarządów „pozapartyjnych” fachowców;
- pozbawianie polityków formalnej możliwości wysuwania kandydatów na rzecz rekomendacji przez uczelnie wyższe w połączeniu z trybami konkursowymi (nowelizacja U.R.T. z 2010 r.);
- poszukiwanie metody wyłaniania ciał nadzorczych i zarządczych mediów publicznych bezpośrednio przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zawodowe, profesjonalne oraz samorządowe („projekt twórców”);
- przekazanie własności mediów publicznych uczelniom (koncepcja z czasów rządów AWS).

Każda z tych metod opierała się na nadziei – którą należy uznać za podstawę pierwotnie założonego modelu mediów publicznych w Polsce - że można (1) wyróżnić grupy społeczne wolne od wpływów i walki politycznej oraz zdolne do wyłonienia „apolitycznych fachowców” do władz mediów publicznych, a także (2) umieścić media publiczne poza polem walki politycznej w przestrzeni społecznej dającej ochronę przez naciskami politycznymi oraz „oddolnym upolitycznieniem wewnętrznym”, a zatem tworzącej warunki (przy odpowiednim finansowaniu) do realizowania misji. Dotychczas nadzieja ta okazywała się zawsze płonna. Była

raczej szlachetnym złudzeniem opartym na pewnym założeniu ideowym niż efektem rzetelnej i realistycznej analizy sytuacji społecznej.

W świetle wiedzy o mechanizmach rozwoju systemów medialnych można przewidywać, że przed mediami publicznymi i polityką medialną w Polsce rysują się (oprócz trwania w stanie obecnym) dwa rozwiązania kierunkowe:

1. możliwie szybkie przechodzenie od modelu spolaryzowanego pluralizmu ku modelowi demokratycznego korporacjonizmu. W warunkach polskich powinien on oznaczać m.in.: w pełni pluralistyczne składy ciał regulacyjnych i nadzorczych (w tych ostatnich wszelka ewentualna reprezentacja państwa powinna stanowić wyraźną mniejszość) powoływanych przez wybieralne organy władzy państwowej spośród osób z nominacji (nie tylko rekomendacji) społecznej (z udziałem szerokiego przekroju społeczeństwa obywatelskiego, a nie tylko uczelni) i powoływanych w trybach konkursowych; wolne od parytetu politycznego, funkcjonalne zarządy wyłaniane w trybie przejrzystego konkursu; dodatkowe zabezpieczenia zapobiegające kompleksowemu, strukturalnemu czy „okienkowemu” upolitycznieniu programu, jak również „oddolnemu upolitycznieniu wewnętrznemu”;
2. szybkie przechodzenie ku czystemu modelowi liberalnemu: częściowa prywatyzacja mediów publicznych i marginalizacja pozostałości przy dominacji mediów komercyjnych (co jednak w sytuacji ostrej polaryzacji politycznej nie zagwarantuje pełnej bezstronności programu).

Jeżeli nie będzie możliwe rozwiązanie bardziej zbliżające się do wspomnianego wyżej pierwotnie założonego w Polsce modelu mediów publicznych, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji opowiada się za poszukiwaniem rozwiązań w zakresie przedstawionym w pkt 1.

II. MISJA

Misję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wyznaczają społeczne potrzeby i oczekiwania wobec systemu mediów elektronicznych, nadawców i dostawców usług medialnych. KRRiT ma zagwarantować realizację roli mediów elektronicznych w życiu kraju i społeczeństwa przewidzianą w Konstytucji RP, ustawach i standardach międzynarodowych. Jej rola polega też na zapewnieniu społeczeństwu za pomocą działań w ramach upoważnień ustawowych treści oraz usług medialnych zgodnych z jego prawami i potrzebami, a także przepisami i standardami krajowymi oraz międzynarodowymi. Także w ramach upoważnień ustawowych KRRiT ma obowiązek zapewnić właściwe warunki działania dostawcom usług medialnych.

KRRiT interpretuje swoją rolę w relacjach z parlamentem i rządem jako rolę rzecznika odbiorców i użytkowników usług medialnych oraz rzecznika rynku medialnego i podmiotów na nim działających.

II.1. Swoboda wypowiedzi i prawo do informacji

Swoboda wypowiedzi¹⁹ jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek.²⁰

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji rozumie swoje zadania w tej dziedzinie zgodnie z art. 54. Konstytucji RP jako obowiązek ochrony prawa swobody wypowiedzi i prawa do informacji każdego człowieka w mediach elektronicznych: wolności od cenzury, nacisków, ingerencji.

Jednocześnie KRRiT uznaje, że korzystanie z tych wolności pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność, i może być poddane wymogom bądź ograniczeniom z powodów wymienionych w art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka

¹⁹ Konstytucja RP stwierdza w art. 213, że „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji...”. Ze względu jednak na różnorodność form i środków wyrazu wykorzystywanych do komunikowania się i autoekspresji w mediach elektronicznych oraz w Internecie pojęcie „wolności słowa” i środków jej realizowania należy rozumieć szeroko, co wyraża się terminem „swoboda wypowiedzi”. Wskazuje na to artykuł 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „każdy człowiek ma prawo do ... otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Może to oznaczać wypowiedź niewerbalną. Terminem „swoboda wypowiedzi” posługuje się też Trybunał Konstytucyjny. W wyroku o sygn. K 4/06 (wyrok z 23 marca 2006 r., OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32), Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że „swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek”.

²⁰ Wyrok TK z 23.03.2006, K 4/06. Jak stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie „Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii” (skarga nr 5793/72), „swoboda wypowiedzi to jeden z niezbędnych fundamentów społeczeństwa demokratycznego, jeden z podstawowych warunków rozwoju społeczeństwa i każdego człowieka. Z zastrzeżeniem Art. 10. ust. 2 [Europejskiej Konwencji Praw Człowieka] swoboda ta nie może jedynie obejmować informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz również takie, które obrażają lub wprowadzają niepokój w Państwie lub w jakiejś grupie ludności. Takie są wymogi pluralizmu i tolerancji, bez których nie istnieje coś takiego, jak »społeczeństwo demokratyczne«” (przekład własny).

i Podstawowych Wolności oraz interpretowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał sprecyzował też warunki prawne dopuszczające takie ograniczenia ²¹.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie zwracała uwagę na ewentualne przypadki nadużywania prawa w celu wywierania presji na media elektroniczne i uzyskiwania tzw. „efektu zmrózenia”, w szczególności przez dochodzenie rujnujących odszkodowań lub innych środków ochrony dóbr osobistych, nieproporcjonalne stosowanie środków zabezpieczających czy nadużywanie penalizacji zniesławienia (art. 212 Kodeksu karnego).

Obok dążenia do ochrony niezależnych i wykonujących swą misję mediów publicznych oraz radiofonii i telewizji niepublicznej, KRRiT – realizując w ramach swych kompetencji, a zwłaszcza polityki koncesyjnej wymóg otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji – sprzyjać będzie powstawaniu nowych nadawców i dostawców usług medialnych, szczególnie dzięki możliwościom tworzonemu przez proces cyfryzacji. KRRiT będzie też dążyć do ochrony nadawców lokalnych oraz rozwoju „trzeciego sektora” nadawców społecznych, a także będzie zachęcała nadawców i dostawców usług medialnych do korzystania z treści tworzonych przez odbiorców (*user-generated content*). Sprzyjać też będzie rozwojowi mediów i form komunikacji za pośrednictwem Internetu i innych sieci szerokopasmowych dążąc do promowania dostępu do Internetu zarówno odbiorców/użytkowników, jak i nadawców oraz innych dostawców treści medialnych. Celem jest tu otwartość i różnorodność komunikowania w Internecie, jak również bezpieczeństwo korzystania z niego.

W tym celu Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji popierać będzie wszelkie działania na rzecz rozwoju sieci szerokopasmowych w Polsce i zapewnienia powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu, jednak bez uszczerbku dla zasobów potrzebnych dla rozwoju radiofonii i telewizji w erze cyfrowej.

II.2. Samodzielność nadawców

Samodzielność nadawców (gwarantowana w Konstytucji RP, Prawie prasowym i U.R.T. (art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1) jest kluczowym elementem wolności mediów elektronicznych.

II.2.1. Nadawcy publiczni

Jednym z głównych celów ustawy o radiofonii i telewizji (U.R.T.) z 1992 r. było stworzenie radiofonii i telewizji publicznej niezależnej od rządu i władzy państwowej ²².

KRRiT będzie działać na rzecz:

²¹ Trybunał wielokrotnie stwierdził, że (1) powód ewentualnego ograniczenia swobody wypowiedzi powinien być przewidziany przez prawo (które należy wąsko interpretować tak, by chronić inne dobro kosztem możliwie najmniejszego ograniczenia swobody wypowiedzi); (2) wiedza o istnieniu tego prawa musi być powszechnie dostępna; (3) prawo to musi być zrozumiałe i gwarantować pewność prawną (4) ingerencja musi mieć uprawniony cel (tj. jeden z celów określonych w art. 10 ust. 2 Konwencji) i musi być zdolna realizować ten cel bez ograniczania innych praw swobody wypowiedzi; (5) ingerencja musi być konieczna w społeczeństwie demokratycznym, tj. musi być rzeczywiście niezbędna do ochrony uprawnionej wartości, musi odpowiadać na pilną potrzebę społeczną i być współmierna do celu, który chce się osiągnąć.

²² Por. np. uchwała TK z 13.12.1995, W 6/95.

- Umacniania niezależności redakcyjnej i autonomii instytucjonalnej mediów publicznych, w tym wystarczającego finansowania publicznego;
- Stanowczego i czynnego reagowania na polityczne zawłaszczanie tych mediów bądź ich upolitycznianie od wewnątrz;
- Tworzenia wraz z kierownictwami mediów publicznych metod precyzyjnego określania i okresowego konkretyzowania misji publicznej sprzyjających odpowiedzialności i rozliczaniu tych kierownictw za właściwe realizowanie zadań mediów publicznych.

II.2.2. Nadawcy koncesjonowani

Samodzielność nadawców wyraża się w swobodzie kształtowania programu w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, przy realizacji obowiązków związanych z realizacją interesu publicznego.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie aktywnie chroniła niezależność nadawców niepublicznych przed wszelkimi pozaprawnymi ingerencjami w ich działalność. Będzie też promowała swobodę komunikowania w Internecie oraz chroniła samodzielność dostawców usług medialnych w Internecie. Media internetowe powinny mieć prawa i obowiązki związane z działalnością dziennikarską i redakcyjną.

II.3. Pluralizm mediów

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji dążyć będzie w granicach swoich kompetencji prawnych do zapewnienia pluralizmu mediów elektronicznych²³ rozumianego jako różnorodność podaży, dystrybucji i korzystania z zawartości mediów oraz odzwierciedlenie w nich szerokiego wachlarza informacji, opinii i interesów, a także wartości społecznych, demokratycznych oraz kulturalnych. W tym celu dążyć będzie do realizacji dwóch powiązanych grup celów, jakimi są:

- promowanie strukturalnego pluralizmu mediów poprzez (1) dążenie do pluralizmu właścicielskiego (istnienie różnorodnych, autonomicznych i wzajem od siebie niezależnych mediów finansowanych z różnych źródeł); pluralizmu geograficznego (media lokalne i regionalne; zachowanie lokalnego charakteru lokalnych stacji radiowych i telewizyjnych); wspieranie rozwoju mediów mniejszości oraz społecznych; (2) regulacja dostępu i interoperacyjności sieci i usług komunikacji elektronicznej; (3) pomoc publiczna i inne formy wsparcia; (4) zapewnianie przejrzystości struktur własnościowych.
- oraz promowanie różnorodności zawartości (zewnątrzny i wewnętrzny pluralizm treści), w tym (1) promocja uczestnictwa demokratycznego i wewnętrznego pluralizmu treści, łącznie z poglądami i stanowiskami politycznymi, a także ekspresji kulturalnej; (2) proces koncesjonowania i odpowiednio zaprojektowane zasady *must carry/must offer*; (3) finansowe wsparcie produkcji i dystrybucji zawartości służące różnorodności źródeł informacji, w tym dla mediów w językach mniejszości.

²³ W sprawie „Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii” Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w odniesieniu do polityki koncesyjnej w radiofonii i telewizji, że „zadaniem Państwa jest występować w roli ostatecznego gwaranta pluralizmu, zwłaszcza w dziedzinie mediów audiowizualnych, których programy są często rozpowszechniane bardzo szeroko” (1993, Seria A nr. 276, § 32).

KRRiT będzie chroniła i promowała pluralizm mediów w ramach istniejących środków prawnych oraz, jeżeli okażą się one niewystarczające, poprzez dążenie do uzupełnienia polskiego ładu prawnego o dodatkowe wymienione wyżej instrumenty.

KRRiT podejmie prace analityczno-studialne w zakresie pluralizmu mediów i celowości dodatkowych środków jego promowania, licząc na współpracę ze strony MKiDN, UOKiK i zainteresowanych podmiotów.

II.4. Demokracja

Różne media elektroniczne pełnią różne funkcje w sferze publicznej: (1) dostarczanie informacji oraz kontrola władzy politycznej i gospodarczej; (2) ukazywanie sfery politycznej i społeczeństwa; (3) pełnienie roli forum debaty publicznej; (4) tworzenie obywatelom możliwości uczestnictwa w życiu publicznym i tworzeniu sieci społecznych, a także w komunikacji społecznej i w funkcjonowaniu mediów; (5) z jednej strony reprezentowanie odmiennych punktów widzenia różnych grup społecznych, a z drugiej poszukiwanie pól porozumienia i kompromisu, a więc rozładowywanie konfliktów. Zwłaszcza media publiczne mają obowiązek (i są w tym celu niezbędnie potrzebne) służyć pluralistycznej, zrównoważonej i racjonalnej debacie z udziałem wszystkich zainteresowanych oraz przyczyniania się do spójności społecznej przez prezentowanie poglądów, potrzeb i interesów poszczególnych grup, w tym mniejszości.

Internet, nowe media oraz nowe formy dziennikarstwa obywatelskiego sprzyjają rozwojowi dziennikarstwa zaangażowanego oraz bezpośredniemu wyrażaniu poglądów rozmaitych grup i jednostek. Powstają też komercyjne portale i serwisy informacyjne oraz publicystyczne zorientowane na wszechstronną i pluralistyczną informację. Rodzą się w ten sposób formy e-demokracji, pozwalające jednostkom, grupom i organizacjom uczestniczyć w debacie publicznej, organizować się, walczyć o własne interesy i kontrolować władzę.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie chronić swobodę debaty politycznej w mediach elektronicznych i podejmować działania, gdy zostanie ona naruszona. Zgodnie ze standardami Rady Europy dążyć będzie do pełnego wykorzystania przez obywateli potencjału i wartości publicznej Internetu i innych nowych technologii w celach demokratycznych.

II.5. Kultura

KRRiT dąży do realizacji art. 6 ust. 1 Konstytucji RP („*Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju*”) traktując kulturę jako dziedzictwo narodowe - wytwory i czynności danego narodu należące do kultury symbolicznej i mające dla niego wyjątkowe znaczenie. Dziedzictwo to tworzy poczucie tożsamości kulturowej i narodowej oraz buduje więzi.

Celem tej działalności jest to, by media elektroniczne przyczyniały się do budowania narodowej tożsamości kulturowej. Media elektroniczne powinny też promować poszanowanie dla kultur oraz tradycji mniejszości narodowych i etnicznych, a także przyczyniać się do integracji europejskiej oraz do upowszechniania kultury i historii narodów europejskich. Media, zwłaszcza

publiczne, odgrywać też powinny istotną rolę w promowaniu kultury polskiej za granicą i przyczynianiu się do zapewnienia jej należnego miejsca wśród kultur europejskich.

Celem będzie zatem realizacja wymogów U.R.T., które oznaczają obowiązek (1) stymulowania rozwoju środowisk twórczych i innych zawodów wytwarzających dobra kultury, (2) udostępniania dóbr kultury i sztuki. Szczególne obowiązki w tym zakresie mają media publiczne, zobowiązane do tworzenia i rozpowszechniania programów realizujących m.in. kulturalne potrzeby odbiorców; popierania twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej, a także uwzględniania potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych. Zgodnie z zaleceniem Rady Europy media publiczne powinny też aktywnie uczestniczyć w kreowaniu i produkcji zawartości audiowizualnej oraz propagować narodowe i europejskie dziedzictwo kulturowe.

II.6. Cele gospodarcze ²⁴

KRRiT definiuje media elektroniczne, produkcję programu i zawartości oraz nowych usług komunikacyjnych m.in. jako tzw. przemysł kultury o istotnym znaczeniu gospodarczym, a także jako środki przenoszenia reklamy i stymulowania oraz sterowania popytem. Coraz więcej procesów i czynności gospodarczych odbywa się za pośrednictwem mediów elektronicznych. Media elektroniczne generują wzrost gospodarczy, w tym pośredniczą w tworzeniu nowych dziedzin gospodarki o dużym potencjale rozwojowym, gdzie może powstawać wiele miejsc pracy dla wykwalifikowanego personelu. Rozwój produkcji, eksploatacji oraz handlu filmami i audycjami telewizyjnymi traktowany jest jako droga do podnoszenia poziomu produktu krajowego.

Dobra kondycja finansowa rynku audiowizualnego jest warunkiem zdolności do realizacji zadań ustawowych (produkcja europejska, krajowa, niezależna etc.), ochrony praw autorskich oraz podjętych przez nadawców zobowiązań programowych, a także zdolności inwestycyjnych w nowe technologie, w tym konwersję cyfrową i nowe usługi audialne i audiowizualne. Gwarantuje rozwój oferty programowej, zarówno w tradycyjnej postaci programów linearnych, jak i w sektorze tzw. nowych mediów. Dobra sytuacja finansowa nadawców może zapobiegać przejęciom właścicielskim, a w konsekwencji nadmiernej koncentracji kapitału w mediach.

KRRiT będzie miała na względzie interesy gospodarcze przedsiębiorców medialnych i w ramach swoich możliwości będzie sprzyjała osiągnięciu przez nich sukcesu gospodarczego.

Realizacja celów społeczno-kulturowych może wymagać regulacyjnej ingerencji w działalność mediów elektronicznych kosztem (zwłaszcza w przypadku mediów komercyjnych) maksymalnej efektywności gospodarczej. KRRiT musi w możliwym osiągalnym zakresie godzić to z respektowaniem swobody działalności gospodarczej i wspieraniem rozwoju mediów elektronicznych jako sektora gospodarki.

²⁴ Misja KRRiT wynika m.in. ze stwierdzenia zawartego w motywie 5 preambuły unijnej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (D.A.U.M.), że „audiowizualne usługi medialne są usługami o charakterze zarówno kulturalnym, jak i gospodarczym”, mającymi „rosnące znaczenie dla społeczeństw, demokracji – polegające w szczególności na zapewnianiu wolności informacji, różnorodności opinii i pluralizmu mediów – oraz dla edukacji i kultury”.

II.7. Ochrona odbiorców

(konsumentów, dzieci i młodzieży, osób niepełnosprawnych i starszych itp.)

Zadanie to oznacza ochronę odbiorców w ich różnych rolach społecznych, a w szczególności jako konsumentów (do których adresowane są przekazy handlowe), obywateli demokratycznego państwa, a przede wszystkim osób o określonej wrażliwości (obyczajowej, społecznej, religijnej) oraz różnych grup (dzieci i młodzież, osoby niepełnosprawne, osoby starsze). W każdej z wymienionych sfer media mogą nieść odbiorcom korzyści, ale mogą też być źródłem szkodliwych oddziaływań.

Ochronie przed tymi oddziaływaniami służy realizowana przez KRRiT kontrola działalności reklamowej i sponsorskiej. Istotna jest też ochrona zgodności programu z normami obyczajowymi i społecznymi (m.in. kontrola przestrzegania wartości określonych w art. 18 ust. 1-3 ustawy), w tym ochrona dzieci i młodzieży przed treściami niepożądanymi i szkodliwymi (także kontrola właściwego, tj. zgodnie z kategorią wiekową małoletnich oznakowania audycji).

Zgodnie z wymogami dyrektywy D.A.U.M. (motywy 46 i 59 preambuły) oraz U.R.T., KRRiT nasili wysiłki, by nadawcy programów telewizyjnych zapewnili dostępność programów dla osób niepełnosprawnych, a także by jeszcze bardziej skuteczną ochroną został objęty fizyczny, umysłowy i moralny rozwój małoletnich oraz godność ludzka.

II.8. Kształtowanie ładu w mediach elektronicznych

Misja i główne cele działalności KRRiT składają się łącznie na swoistą definicję interesu publicznego, przyświecającego wszystkim działaniom Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i stanowiącego wytyczną do kształtowania ładu mediów elektronicznych. Rola KRRiT w tej dziedzinie przybiera postać (1) współpracy z Prezesem Rady Ministrów w projektowaniu kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji; (2) udziału w określaniu i realizowaniu polityki audiowizualnej; (3) działalności prawotwórczej KRRiT oraz (4) polityki koncesyjnej i regulacyjnej.

Zgodnie z Konstytucją RP „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213). Ustawa o radiofonii i telewizji (U.R.T.) szerzej definiuje tę misję. KRRiT stoi „na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji” (art. 6 ust. 1).

Zadaniem radiofonii i telewizji w Polsce jest dostarczanie informacji; udostępnianie dóbr kultury i sztuki; ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki; upowszechnianie edukacji obywatelskiej; dostarczanie rozrywki; popieranie krajowej twórczości audiowizualnej. Szczególne obowiązki nadawców publicznych definiują szczegółowo art. 21 i następne U.R.T. Na KRRiT ciąży obowiązek zapewnienia zgodności działalności tych podmiotów z ustawą i koncesją, a także chronienia interesów odbiorców.

Postęp technologiczny i zmiany rynkowe gruntownie przekształcają krajobraz medialny. Wraz z postępującą za nimi aktualizacją przepisów prawnych oznacza to konieczność objęcia

zakresem materialnym zadań KRRiT nie tylko tradycyjnej radiofonii i telewizji, ale wszelkich mediów elektronicznych niezależnie od środków przenoszenia ich zawartości.

Postęp technologiczny, w tym szczególnie konwersja cyfrowa, tworzą liczne nowe możliwości dla znacznie większej niż dotychczas liczby dostawców treści i ułatwiają ich dostęp do odbiorców. Z czasem mogą usunąć potrzebę jego reglamentowania, nie stanie się to jednak do 2013 r. Jednocześnie zjawiska rynkowe (patrz pkt I „Wyzwania i przesłanki dla działalności KRRiT. Elementy analizy”) sprawiają, że polityka publiczna zmierzająca do realizacji interesu publicznego w mediach elektronicznych oraz regulacja strukturalna i behawioralna są nadal potrzebne, być może nawet bardziej niż dotychczas (stały wzrost liczby dostawców treści medialnych prowadzi do coraz ostrzejszej konkurencji między nimi, kosztem jakości oraz przestrzegania standardów etycznych i innych). Tym samym niezbędne jest dalsze istnienie organu regulacyjnego, który zapewni realizację tej polityki.

W nowej ekologii medialnej (patrz pkt I), polityka publiczna stanie wobec obowiązku ukształtowania na nowo ładu medialnego i m.in. odtworzenia w nim kluczowych części składowych ładu z czasów mediów analogowych, w tym mediów publicznych ²⁵ i społecznych (na ten ostatni temat patrz pkt IV.3).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji bardziej aktywnie włączy się do kształtowania polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (patrz pkt III.5).

²⁵ Dokument Parlamentu Europejskiego stwierdza: „W nowym środowisku cyfrowym bezpłatna publiczna oferta nadawców publicznych jest solą w oku wielu komercyjnych podmiotów medialnych. Wynikiem jest rosnąca niechęć wydawców do usług online oferowanych przez publicznych dostawców usług medialnych. W efekcie zrównoważony model współistnienia w Internecie należy do czołowych priorytetów krajowej i europejskiej polityki medialnej w najbliższej przyszłości”. Uzasadnienie do projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego (PE) w sprawie publicznych usług nadawczych w epoce cyfrowej: przyszłość dwoistego systemu (2010/2028(INI)) – sprawozdanie Komisji Kultury i Edukacji PE z 11-X-2010, sprawozdawca Ivo Belet. Rezolucja została przyjęta przez PE 25-XI-2010 r.

III. PRIORYTETOWE DZIEDZINY DZIAŁALNOŚCI W LATACH 2011-2013

III.1. Działanie na rzecz swobody wypowiedzi w mediach elektronicznych

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w granicach swoich kompetencji będzie aktywnie reagowała na wszelkie naruszenia swobód zagwarantowanych w art. 14 i 54 Konstytucji RP, w tym na wszelkie formy cenzury prewencyjnej. Będzie też przeciwstawiała się wszelkim formom ingerencji państwa (wykraczającym poza granice określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a także partii politycznych czy innych podmiotów w swobodę wypowiedzi dostawców usług medialnych, dziennikarzy czy innych osób w mediach elektronicznych i w Internecie oraz w prasie drukowanej w zakresie obejmującym jej relacje z mediami elektronicznymi. To samo dotyczy ewentualnych trudności redakcji czy dziennikarzy w dostępie do informacji, w tym informacji publicznej (zagwarantowanym przez art. 54 i 61 Konstytucji RP), z powodu wykorzystania ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych dla nadmiernej i nieuzasadnionej ochrony informacji, która powinna być dostępna dziennikarzom, a za ich pośrednictwem opinii publicznej.

W I połowie 2011 r. KRRiT wyda rozporządzenie przewidziane w art. 23a ust. 1 U.R.T. o trybie postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, w tym o sposobie przygotowania i emisji audycji oraz czasie przeznaczonym na ich rozpowszechnianie.

Do współpracy w tej dziedzinie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zaprosi Rzecznika Praw Obywatelskich, Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP, Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenie Wolnego Słowa oraz inne podmioty.

KRRiT uznaje natomiast, że kwestia sformułowania i przestrzegania dziennikarskich standardów etycznych i profesjonalnych powinna znajdować się w gestii środowiska dziennikarskiego i jego organizacji. Liczy zatem na ich aktywną postawę w poprawianiu sytuacji, ograniczaniu agresji i podnoszeniu jakości debaty publicznej oraz deklaruje gotowość współpracy z nimi w tym zakresie.

W I połowie 2012 r. KRRiT zintensyfikuje wysiłki na rzecz promowania działań samoregulacyjnych zmierzających do formułowania i przestrzegania standardów etycznych i profesjonalnych ograniczających tabloidyzację dziennikarstwa polskiego, powstawania kodeksów dobrej praktyki oraz innych zasad sprzyjających rzetelności, bezstronności i wysokiej jakości informacji. KRRiT sprzyjać będzie powołaniu nowego składu Rady Etyki Mediów, uznając ją za ważny element samoregulacji i samorządności środowiska dziennikarskiego. Uruchomi też monitoring programów z punktu widzenia przestrzegania standardów etycznych, jakościowych i profesjonalnych.

Efekty monitoringu będą mogły być wykorzystane we współpracy z nadawcami i dostawcami usług medialnych zmierzającej do podniesienia jakości programu i wyeliminowania przynajmniej niektórych efektów tabloidyacji. KRRiT będzie też zachęcała dostawców usług medialnych do samoregulacji w tym zakresie.

W uzasadnionych przypadkach KRRiT zwróci uwagę władzom mediów publicznych oraz innym dostawcom usług medialnych na konieczność podniesienia jakości dziennikarstwa w ich programach. W ramach swoich kompetencji będzie też starała się, by media publiczne dawały przykład rzetelnego, obiektywnego i etycznego dziennikarstwa, reprezentującego wysoki poziom profesjonalny.

W I połowie 2011 r. KRRiT stworzy w swoim Biurze stanowisko pracy ds. ochrony swobody wypowiedzi.

W I połowie 2011 r. KRRiT przedstawi program i metody pracy w zakresie działania na rzecz swobody wypowiedzi. Zaproponuje też ramy współpracy z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi w tym zakresie.

III.2. Udział w procesie konwersji cyfrowej telewizji i radia

KRRiT aktywnie uczestniczy w pracach nad projektem ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej prowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uznaje, że proces konwersji cyfrowej powinien być wykorzystany do zapewnienia możliwości powszechnego odbioru programów obecnie rozpowszechnianych przez nadawcę publicznego i nadawców koncesjonowanych, a także do poszerzenia oferty programów telewizyjnych, zwłaszcza w trzech pierwszych multipleksach.

Powinny to być nowe, bezpłatne programy telewizyjne, tworzone zwłaszcza przez podmioty dotychczas nieobecne na rynku telewizji naziemnej. Programy te mają być dostępne bezpłatnie przez cały okres obowiązywania koncesji. Należy dbać o niskie koszty konwersji w gospodarstwach domowych, dostępność dekodów i dostęp oferty programowej.

W I połowie 2011 r. KRRiT zorganizuje, we współpracy z Międzynarodowymi Targami Poznańskimi konferencję pt. „Telewizja cyfrowa dla wszystkich”, podejmującą następujące tematy: „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu”, „Co to jest telewizja cyfrowa?”, „Po telewizji cyfrowej pora na cyfrowe radio”. Celem konferencji będzie m.in. rozeznanie sytuacji, jeżeli idzie o ewentualną potrzebę pomocy finansowej dla najbiedniejszych rodzin w procesie konwersji cyfrowej.

Zgodnie ze swoimi konstytucyjnymi obowiązkami i uwzględniając przede wszystkim społeczno-kulturowe aspekty tego procesu, KRRiT bierze maksymalny możliwy udział w projektowaniu i wdrażaniu zasad oraz strategii konwersji cyfrowej telewizji i radia, harmonogramu działań z tym związanych, zagospodarowania multipleksów i dywidendy cyfrowej. Napotyka przy tym szereg trudności wynikających z niespójnych przepisów w U.R.T. i Prawie telekomunikacyjnym.

Proces zagospodarowywania multipleksów musi być zaprojektowany w sposób uwzględniający interes publiczny i interes odbiorcy, tj. zapewnić wszechstronność i pluralizm oferty

programowej. Różnorodność programową może zapewnić przede wszystkim proces koncesjonowania programów z przeznaczeniem do wprowadzenia do konkretnego multipleksu.

Oznacza to, przynajmniej w pierwszych trzech multipleksach, pasywny model operatorów multipleksów, przy czym decyzje koncesyjne powinny uwzględniać także ich interesy.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie dążyła do tego, by jak najszybciej był możliwy odbiór programów regionalnych TVP na całym terenie kraju oraz by zapewnić przyszłość w Polsce telewizji i radiu regionalnemu i lokalnemu (w krajach UE połowa programów naziemnej telewizji cyfrowej to programy regionalne i lokalne). Istotną wartością społeczną nieś będzie także zapewnienie powszechnego dostępu do programu TVP Kultura, którego szeroki profil kulturalny przemawia za traktowaniem zbliżonym do publicznych programów uniwersalnych. Należy też w perspektywie zadbać o obecność nadawców społecznych oraz pożytku publicznego w nowym cyfrowym krajobrazie medialnym.

III.2.1. Konwersja cyfrowa telewizji naziemnej

Aktualne w czasie powstawania niniejszego dokumentu rządowe założenia procesu cyfryzacji, opracowane z udziałem KRRiT, wyznaczają pole dla następującego scenariusza:

Multipleks 1 (MUX-1) powinien zostać przeznaczony na programy Telewizji Polskiej S.A. tj. TVP 1, TVP 2 i właściwy dla danego terenu program regionalny. Pozostała wolna część przepływności MUX-1 powinna zostać zagospodarowana poprzez przeprowadzenie postępowania koncesyjnego na 4 programy, zainicjowanego ogłoszeniem Przewodniczącego KRRiT, na mocy którego zostałyby następnie wydane koncesje na rozpowszechnianie programów i decyzje rezerwacyjne Prezesa UKE. Telewizja Polska musiałaby przeprowadzić zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych procedurę wyłonienia operatora technicznego tego multipleksu, a nadawcy nowych programów w nim umieszczonych mieliby obowiązek podpisania umowy z tym samym operatorem.

Ewentualne przeniesienie programów TVP S.A. do MUX-3 będzie przedmiotem osobnej decyzji. W takim przypadku, przeprowadzone zostałyby postępowanie koncesyjne w celu wyłonienia dodatkowych programów, które zajmą zwolnione po TVP 1, TVP 2 i TVP Info miejsca na multipleksie.

Multipleks 2 (MUX-2) uruchomiono 30 września 2010 r. Umieszczono w nim programy czterech nadawców komercyjnych (Polsat, TVN, TV 4 i TV Puls). Każdy z tych nadawców będzie mógł nadawać program dodatkowy²⁶. KRRiT przyznała koncesje na te dodatkowe kanały: Telewizja TVN umieści w multipleksie swój satelitarny kanał TVN7, telewizja Polsat – kanał Polsat Sport News. TV Puls stworzy uniwersalny kanał dla młodszej widowni Puls 2, a TV4 młodzieżową stację TV6. 29 września 2010 r. wymienieni nadawcy podpisali umowy z TP Emitel na świadczenie usług telekomunikacyjnych na multipleksie drugim. Harmonogram uruchomień podzielony będzie na sześć etapów. Dwa pierwsze już się zakończyły, a ostatni zakończy się 31 lipca 2013 r.

Multipleks 3 (MUX-3) uruchomiono 27 października 2010 r. w województwach: mazowieckim, pomorskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim (zasięgiem zostanie objęte 58 proc. mieszkańców tego obszaru). Swoje programy umieściła w nim Telewizja Polska S.A. Są to:

²⁶ Rozwiązanie to może być uznane przez Komisję Europejską (jak w przypadku Francji) za potencjalnie sprzeczne z art. 4 Dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej.

TVP1, TVP2 (wraz z TVP Warszawa), TVP Info (w odpowiednich dla województw wersjach regionalnych), TVP Kultura i TVP Historia. Będzie to multipleks przeznaczony wyłącznie dla TVP S.A., po przeniesieniu do niego programów z MUX – 1. Przyrosty zasięgu zależą będą od tempa wyłączania kanałów analogowych. Jeżeli nie nastąpi wcześniejsze wyłączenie emisji analogowej niektórych programów, uzyskanie pełnego pokrycia nastąpi nie wcześniej niż w dziewięć miesięcy po całkowitym wyłączeniu telewizji analogowej, czyli w kwietniu 2014 r.

Nie można całkowicie wykluczyć ewentualnych zmian w tych planach.

Biorąc pod uwagę fakt, że na konferencji RRC-06 Polska Administracja uzgodniła dla DVB-T 6 pokryć kraju w zakresie częstotliwości 470- 790 MHz, jedno pokrycie w zakresie częstotliwości 790-862 MHz i jedno pokrycie w zakresie częstotliwości 174-230 MHz oraz dla T-DAB 3 pokrycia w zakresie częstotliwości 174-230 MHz, konieczne jest ustalenie odpowiednich planów zagospodarowania częstotliwości. Dotyczy to trzech kolejnych multipleksów DVB-T w zakresie 470-790 MHz, trzech multipleksów T-DAB w zakresie 174-230 MHz. Konieczne jest podjęcie ostatecznej decyzji co do sposobu wykorzystania zakresu 790-862 MHz (radiodyfuzja czy służba ruchoma, a po podjęciu decyzji ewentualna korekta tabeli przeznaczeń częstotliwości) oraz sposobu zagospodarowania jednego pokrycia DVB-T w zakresie 174-230 MHz. Pokrycie to może być zastąpione 4 pokryciami T-DAB lub innym standardem radiofonii cyfrowej o szerokości bloku częstotliwościowego 1,5 MHz.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uczestniczy w przygotowywanej przez Ministerstwo Infrastruktury, resort kultury i Urząd Komunikacji Elektronicznej kampanii informacyjnej ułatwiającej proces konwersji analogowo-cyfrowej. Powstaje strona internetowa dotycząca cyfryzacji. Nadawcy zobowiązali się też, że udostępnią swój czas antenowy na emisję spotów informacyjnych. Ze względu na krótki okres pozostający do tzw. switch off, istnieje jednak obawa, co do skuteczności przeprowadzenia tej kampanii w odniesieniu do niektórych obszarów wyłączeń sygnału analogowego przewidzianych w harmonogramie cyfryzacji.

Przygotowania do dalszego etapu konwersji cyfrowej telewizji wymagać będą:

- analizy rynku i oferty programowej po konwersji w celu ustalenia sposobu zagospodarowania kolejnych multipleksów i dywidendy cyfrowej (KRRiT przedstawi propozycje odnośnie możliwości zagospodarowania dywidendy cyfrowej, która powstanie po 31 lipca 2013 r.);
- przeprowadzenia konsultacji społecznych i przygotowania koncepcji konwersji analogowo-cyfrowej lokalnych nadawców telewizyjnych;
- oceny zdolności rynku telewizyjnego do utrzymania większej liczby bezpłatnych programów telewizyjnych;
- przygotowania kryteriów konkursów na operatorów aktywnych (nadawcy koncesjonowani w Polsce, tak jak w przypadku DVB-H), programy wyspecjalizowane ze względu na tematykę lub odbiorcę.

Można przewidywać, że uruchomienie MUX-4 i MUX-5 będzie wiązało się z wprowadzaniem do nich programów płatnych. Będzie to oznaczało rozpoczęcie regulacji systemów dostępu warunkowego.

Zgodnie z art. 133 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, przedsiębiorcy telekomunikacyjni dostarczający systemy dostępu warunkowego powinni oferować nadawcom na równych i niedyskryminujących warunkach usługi techniczne umożliwiające odbiór cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych za pomocą dekoderek zainstalowanych w sieciach lub

u abonentów. Minister właściwy do spraw łączności może określić w drodze rozporządzenia (1) wymagania techniczne i eksploatacyjne dla systemów dostępu warunkowego, mając na uwadze zapewnienie sprawowania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych pełnej kontroli nad cyfrowymi transmisjami radiofonicznymi i telewizyjnymi dokonywanymi z wykorzystaniem systemów dostępu warunkowego oraz kierując się dążeniem do stworzenia warunków dla efektywnego świadczenia usług z wykorzystaniem takich systemów; (2) szczegółowy zakres usług technicznych oferowanych nadawcom na warunkach, o których mowa w ust. 1. przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostarczających systemy dostępu warunkowego w celu umożliwienia odbioru cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych za pomocą dekodery zainstalowanych w sieciach lub u abonentów.

KRRiT będzie kontynuowała udział w pracach nad koncepcjami wprowadzenia radiofonii cyfrowej w Polsce we współpracy z UKE przy uwzględnieniu różnych technologii (DAB+, DMB, DRM). Będzie to wymagało:

- określenia zasad uczestniczenia nadawców ogólnokrajowych i ponadregionalnych z uwzględnieniem zrównoważonych interesów przedsiębiorców krajowych i ich zdolności do tworzenia programów w rozszerzonej ofercie cyfrowej;
- zagwarantowania odpowiedniej liczby multipleksów regionalnych na potrzeby nadawców lokalnych i regionalnych; analizy potrzeb z uwzględnieniem możliwości technicznych;
- określenia daty wyłączenia transmisji analogowej.

KRRiT przygotuje propozycje zagospodarowania wolnych zasobów częstotliwości z przeznaczeniem dla rozwoju rynku radiowego. KRRiT dokona analizy celowości cyfryzacji zakresów częstotliwości poniżej 50 MHz (DRM) oraz zagospodarowania dwóch pokryć T-DAB w zakresie częstotliwości 1,5 GHz.

III.2.2. Must carry/must offer

Decydującą przesłanką uzasadniającą stosowanie przez państwo zasady *must carry/must offer*²⁷, powinien być interes publiczny (patrz dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. o usłudze powszechnej, znówelizowana dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r.). Osiągnięciu tego celu może służyć przyjęcie rozwiązań obejmujących:

- Obowiązek rozprowadzania podstawowych programów telewizji publicznej;
- Zapewnienie odbiorcom oferty telewizyjnej w sieciach telekomunikacyjnych niezakłóconego dostępu w miarę dostępnych możliwości do oferty programowej pierwotnie ukształtowanej w naziemnej telewizji analogowej i odtworzonej w naziemnej telewizji cyfrowej, o ile programy te spełniają ustawowe kryteria programowe i jakościowe, umożliwiające umieszczenie ich na liście programów objętych zasadą obowiązkowego rozprowadzania i udostępniania za pomocą sieci telekomunikacyjnych.

Powinność obowiązkowego rozprowadzania (*must carry*) powinna zostać nałożona na wszystkie podmioty świadczące usługi rozprowadzania programów, jeżeli znaczna część użytkowników

²⁷ Jest to zasada obowiązkowego rozprowadzania (*must carry*) programu naziemnego przez sieci telekomunikacyjne (systemy kablowe i satelitarne, ewentualnie także Internet) oraz obowiązku jego udostępniania na ten cel przez nadawcę (*must offer*). Koncepcja ta nie może prowadzić do uszczerbku dla wymogów prawa autorskiego czy też do przeczucia wynikających z niego obowiązków związanych z reemisją na nadawcę.

końcowych takich sieci (przewodowych lub bezprzewodowych) korzysta z nich jako głównego środka odbioru programów. Za „znaczną liczbę użytkowników końcowych” proponuje się przyjąć 100 000 odbiorców.

Dlatego KRRiT uważa, że projektowana ustawa o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej powinna obejmować nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji zastępującą art. 43 U.R.T. odnoszący się do kolejności wprowadzania programów do sieci kablowej.

KRRiT uznaje konieczność zapewnienia odbiorcom programów wszystkich platform telewizyjnych dostępu do podstawowych programów telewizji publicznej. Podmioty rozprowadzające programy za pomocą sieci telekomunikacyjnej, z wyłączeniem podmiotu rozprowadzającego program w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną w multipleksie, powinny być zobowiązane do rozprowadzania ogólnokrajowych programów telewizji publicznej: I i II oraz, o ile jest to uzasadnione zasięgiem rozprowadzania, jednego regionalnego programu właściwego dla tego obszaru. Podmiot rozprowadzający programy za pomocą sieci telekomunikacyjnej, dla którego nie można określić właściwego obszaru powinien zostać zobowiązany do rozprowadzania wybranego przez siebie programu regionalnego telewizji publicznej. TVP S.A. miałaby obowiązek udostępniać sygnał swoich programów objętych zasadą *must offer* na wniosek podmiotu rozprowadzającego program bez wynagrodzenia, w tym w szczególności z tytułu udzielenia licencji za korzystanie z nadania.

Co do pozostałych programów KRRiT jest zdania, że ustalenie listy programów objętych zasadą *must carry/must offer* wprost w treści ustawy uniemożliwia skuteczne i adekwatne do potrzeb stosowanie tego instrumentu. W tej sytuacji, właściwym rozwiązaniem byłoby przekazanie kompetencji organowi regulacyjnemu do ustalania na wyznaczony okres listy programów objętych zasadą *must carry/must offer*.

W celu realizacji tej koncepcji KRRiT powinna otrzymać w art. 6 U.R.T. kompetencję tworzenia w drodze rozporządzenia listy programów objętych zasadą obowiązkowego rozprowadzania i udostępniania za pomocą sieci telekomunikacyjnych z uwzględnieniem potrzeb społecznych w zakresie zapewnienia pluralistycznej i różnorodnej oferty programów telewizyjnych, zainteresowania nadawców udostępnianiem programów na tej zasadzie oraz wpływu na warunki konkurencji na rynku nadawców telewizyjnych i podmiotów rozprowadzających programy.

Główne zasady funkcjonowania tego systemu powinny być określone w nowej wersji art. 43 U.R.T., wprowadzonej przez ustawę o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, przewidującej m.in., że:

1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydawać będzie rozporządzenie w sprawie ustalenia obowiązującej przez 3 lata listy do 20 programów objętych zasadą obowiązkowego rozprowadzania i udostępniania za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
2. Przed ustaleniem listy programów, które mają zostać objęte zasadą obowiązkowego rozprowadzania i udostępniania za pomocą sieci telekomunikacyjnych, KRRiT przeprowadzać będzie konsultacje społeczne. Tworząc taką listę, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji kierować się będzie m.in.:
 - a. ważnym interesem publicznym związanym z pluralizmem mediów i różnorodnością kulturową;
 - b. potrzebą zapewnienia dostępu do informacji, dóbr kultury i sztuki, ułatwiania korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki i upowszechniania edukacji obywatelskiej;

- c. koniecznością zachowania wymogu proporcjonalności obowiązków ograniczających swobodę działalności operatorów w stosunku do realizowanych celów polityki publicznej;
 - d. dążeniem do zapewnienia niezakłóconego (nieprzerwanego) odbioru oferty programowej dostępnej dotychczas w telewizji analogowej.
3. W przypadku, gdy program przestał spełniać kryteria określone w art. 4 ust. 4b, jest usuwany w drodze zmiany rozporządzenia z listy programów objętych zasadą obowiązkowego rozprowadzania i udostępniania za pomocą sieci telekomunikacyjnych, a jego miejsce na liście może być uzupełnione innym programem spełniającym ustawowe kryteria.

Po 2 latach od przyjęcia listy programów, które mają zostać objęte zasadą obowiązkowego rozprowadzania i udostępniania, KRRiT powinna przystąpić do przeglądu sposobu działania tej zasady tak, aby wyniki tego przeglądu uwzględnić przy tworzeniu nowej listy lub zmianie istniejącej.

Harmonogram głównych działań KRRiT w zakresie konwersji cyfrowej w latach 2011-2013 przedstawia się następująco:

Styczeń-czerwiec 2011 r.

1. Rozstrzygnięcie konkursu na zagospodarowanie multipleksu 1 naziemnej telewizji cyfrowej, wydanie decyzji koncesyjnych dla 4 nowych nadawców.
2. Opracowanie założeń do „Strategii wdrożenia naziemnej radiofonii cyfrowej”.

Lipiec-grudzień 2011 r.

1. Przeprowadzenie konsultacji społecznych „Założeń do Strategii wdrożenia naziemnej radiofonii cyfrowej”, analiza wyników konsultacji i opracowanie ostatecznej wersji Założeń.
2. Przeprowadzenie konsultacji społecznych i przygotowanie koncepcji konwersji analogowo-cyfrowej lokalnych nadawców telewizyjnych.

Styczeń-czerwiec 2012 r.

1. Opracowanie na podstawie założeń dokumentu pt. „Strategia wdrażania naziemnej radiofonii cyfrowej w Polsce” we wszystkich zakresach częstotliwości przewidzianych dla tej usługi (pasmo III, pasmo L, zakresy poniżej 30 MHz) przybliżonego terminu wyłączenia radiofonii analogowej i propozycja zagospodarowania pasma zwolnionego.

Styczeń-czerwiec 2013 r.

1. Stworzenie analizy możliwości rozwoju technologii związanych z przekazem radiowym i telewizyjnym poprzez Internet i sieci telefonii komórkowej.
2. Prace przygotowawcze do zagospodarowania dywidendy cyfrowej dla potrzeb telewizji cyfrowej po wyłączeniu telewizji analogowej w lipcu 2013 r. przygotowanie konkursu na zagospodarowanie multipleksu 4 i 5 (konsultacja społeczna warunków konkursu, badanie zainteresowania nadawców, zakres wprowadzenia telewizji płatnej itp.).

Lipiec-grudzień 2013 r.

1. Ogłoszenie i rozstrzygnięcie konkursu na zagospodarowanie multipleksów 4 i 5 dla naziemnej telewizji cyfrowej.
2. Ewentualna rewizja „Strategii wdrożenia naziemnej radiofonii cyfrowej” na tle projektu zagospodarowania dywidendy cyfrowej dla potrzeb radiodifuzji cyfrowej.

III.3. Działalność na rzecz rozwoju mediów publicznych

Media publiczne realizujące określoną prawem misję publiczną stanowią podstawową instytucjonalną gwarancję wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Są one uważane za trwały element tzw. europejskiego modelu audiowizualnego opartego na systemie dualnym (publiczno-prywatnym)²⁸, odgrywają istotną rolę w zapewnieniu pluralizmu mediów²⁹. Ich rola w społeczeństwie informacyjnym i gospodarce opartej na wiedzy nie tylko nie zanika, ale – przeciwnie – staje się szczególnie doniosła³⁰. Wymaga jednak sprostania wyzwaniom nowej ery.

Misji publicznej rozumianej jako tworzenie i rozpowszechnianie programów i innych usług „misyjnych” tj. spełniających określone standardy jakościowe i wykonujących różne zadania publiczne, realizowane przez specjalnie do tego powołaną instytucję medialną (bądź wiele instytucji), próbuje się przeciwstawić model zadaniowy oparty na finansowaniu ze środków publicznych zgromadzonych w specjalnym funduszu produkcji i rozpowszechnianiu konkretnych audycji mających realizować zadania publiczne, umieszczanych następnie także w ramach niepublicznych programów, czy katalogów usług medialnych na żądanie. Model taki (można go nazwać modelem „rozproszonej misji”) nie został dotąd przyjęty w Europie ani – w czystej postaci – nigdzie na świecie. Próby wprowadzenia rozwiązań opartych na takim modelu podjęto natomiast w Polsce, co spotkało się z szeroką krytyką jako propozycja skrajna i ostatecznie nie zostało wprowadzone.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uznaje, że model zadaniowy nie może zastąpić modelu instytucjonalnego m.in. z dwóch głównych powodów:

- Narastająca konkurencja między komercyjnymi dostawcami usług medialnych (zainteresowanymi nie tylko ewentualnym zwrotem kosztów produkcji z funduszu państwowego, ale maksymalizowaniem przychodów reklamowych) powoduje coraz wyraźniejsze profilowanie ich głównych programów na rozrywkę i usuwanie innych typów treści, przez co ewentualne audycje wytworzone przy udziale środków publicznych rozpowszechnialiby przede wszystkim w tematycznych programach niszowych;
- Rozproszenie audycji mających realizować zadania publiczne po różnych programach i usługach wymagałoby od odbiorców nieustannego, aktywnego poszukiwania takich treści w całości oferty programowej, gdy tymczasem wzrost liczby ofert programowych może wywoływać efekt odwrotny: skupienie się na jednym bądź kilku źródłach programu³¹.

²⁸ Motyw 13 dyrektywy 2010/13/EU o audiowizualnych usługach medialnych; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25.11.2010 r. w sprawie publicznych usług nadawczych w epoce cyfrowej: przyszłość dwoistego systemu (2010/2028(INI)). Przypomnijmy jednak, że – jak piszemy w Rozdziale I - Rada Europy uznaje media obywatelskie za „odrębny segment mediów” – obok mediów publicznych i prywatnych mediów komercyjnych. W pełni rozwinięty system powinien zatem obejmować trzy segmenty, wykraczając poza tradycyjną formułę systemu dualnego.

²⁹ Protokół nr 29 do Traktatu Lizbońskiego nt. systemu publicznej radiofonii i telewizji w państwach członkowskich (wprowadzony Traktatem Amsterdamskim z 02.10.1997 r.) – tzw. Protokół Amsterdamski; art.6 ust.2 lit.h) konwencji UNESCO z 20.10. 2005 r. w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturalnego, Dz.U. z 2007 r., Nr 215, poz. 1585; zalecenie Rec(2007)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z 31.01.2007 r. w sprawie pluralizmu mediów i różnorodności treści medialnych.

³⁰ Zalecenie Rec(2007)3 Rady Europy z 31.01.2007 r. w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym.

³¹ W 2010 r. aż 53,2% (w porównaniu z 47,9% w 2009 r.) słuchaczy w Polsce deklaruje, że słucha tylko jednego radia dziennie (Radio Track, MillwardBrown SMG/KRC, wszyscy 15+, fala I-X- 2010 r.).

System ten *de facto* pozbawiłby większość odbiorców szansy prostego kontaktu z łatwym do zidentyfikowania programem misyjnym.

Niewykluczone natomiast jest traktowanie rozwiązania zadaniowego jako dodatkowej formy wsparcia produkcji i rozpowszechniania treści o wartości publicznej, pod warunkiem, że nie uszczupliłoby to środków publicznych przeznaczonych dla mediów publicznych na realizację ich misji.

Kolejnym nieporozumieniem utrudniającym określanie zadań mediów publicznych jest ujawniająca się niekiedy tendencja do definiowania misji publicznej w kategoriach pojedynczych audycji. W istocie od mediów publicznych należy wymagać, by cały program był zgodny z wymogami obowiązującymi te media.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uznaje silne media publiczne w ujęciu instytucjonalnym za kluczowy element ładu mediów elektronicznych, niezbędny dla realizacji interesu publicznego i pełnego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa oraz do zrealizowania wszystkich głównych celów polityki publicznej w tej dziedzinie. Należy bronić mediów publicznych mających zadanie integrowania społeczeństwa oraz dążyć do utrzymania uniwersalnego charakteru ich głównych programów. Media publiczne mają z założenia oferować w głównych programach pełną gamę gatunków i treści stanowiących też odzwierciedlenie pełnej różnorodności społeczeństwa i pełnego wachlarza poglądów politycznych.

III.3.1. Sytuacja finansowa mediów publicznych i jej skutki programowe

Drastyczny spadek wpływów przekazywanych nadawcom publicznym odnotowano po 2008 r. (po zapowiedziach planu najpierw ograniczenia, a potem zniesienia opłat abonamentowych). Spadek ten przedstawiają poniższe dane:

- 2008 r. – o 161,2 mln zł, tj. o 18,2% w porównaniu z 2007 r.
- 2009 r. – o 103,1 mln zł, tj. o 14,2% w porównaniu z 2008 r.
- 2010 r. – o 96,0 mln zł, tj. o 15,4% w porównaniu z 2009 r.

Realna wartość wpływów abonamentowych z 2010 r. obniżyła się o 51% w porównaniu z 2003 r.

Sytuacja ta jest niezgodna z założeniami systemu mediów publicznych w Polsce i lokuje Polskę w zakresie udziału środków publicznych w finansowaniu tych mediów na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Znaczenie finansowania mediów publicznych z opłat abonamentowych podkreślił także Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 9 września 2004 r. (K2/03), z dnia 4 listopada 2009 r. (Kp 1/08) i z dnia 16 marca 2010 r. (K 24/08). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro abonament radiowo-telewizyjny został wymieniony na pierwszym miejscu przychodów mediów publicznych (art. 31 ust. 1 pkt 1 U.R.T.), to ustawodawca uznaje go za najważniejsze źródło ich finansowania. Po stronie państwa występuje obowiązek wprowadzenia takich gwarancji instytucjonalnych, które zapewniłyby, że wszyscy na równych zasadach przyczyniają się do pokrywania wspólnych potrzeb.

Zgodnie ze standardami Rady Europy wymagane jest adekwatne, bezpieczne i przejrzyste finansowanie gwarantujące środki potrzebne do realizacji misji mediów publicznych³². Także Parlament Europejski zwrócił ostatnio uwagę, że „media publiczne muszą otrzymywać wystarczające finansowanie publiczne, mieć swój udział w istotnych nowych technologiach i platformach oraz mieć zapewnione stabilne i przewidywalne otoczenie regulacyjne, aby mogły pełnić swoją misję w zakresie oferowania wysokiego poziomu treści kulturowych i informacyjnych, a także przyczyniać się wyraźnie do rozwoju umiejętności korzystania z mediów z korzyścią dla obywateli”, a „przestrzeganie europejskich norm w zakresie swobody wypowiedzi, pluralizmu mediów, a także niezależności, misji i finansowania mediów publicznych powinno być priorytetem we wszystkich państwach członkowskich”. W związku z tym PE przypomniał o znaczeniu zaleceń Rady Europy, m.in. dotyczących misji i finansowania mediów publicznych; przypomniał państwom członkowskim o ich obowiązku przestrzegania tych europejskich norm i wezwał je „do zapewnienia mediom publicznym odpowiedniego, proporcjonalnego i stałego finansowania, tak aby umożliwić im wypełnianie ich misji, zagwarantować ich niezależność polityczną i ekonomiczną i przyczyniać się do rozwoju otwartego dla wszystkich i opartego na wiedzy społeczeństwa informacyjnego, dysponującego reprezentatywnymi i dostępnymi dla wszystkich mediami wysokiej jakości”³³.

Wskutek związanej z ubytkiem abonamentu wzrastającej zależności od wpływów reklamowych, Telewizja Polska (TVP 1, TVP 2) ma – według danych opublikowanych przez angielski organ regulacyjny OFCOM³⁴ - najbardziej, po Irlandii, skomercjalizowaną ramówkę z telewizji publicznych uwzględnionych w analizie głównych programów naziemnych telewizji publicznych wybranych krajów europejskich. Wyraża się to m.in. najwyższym udziałem gatunków fabularnych (53%) i najniższym udziałem dzienników (6%) oraz, po Irlandii, wszelkich gatunków dokumentalnych (10%).

Z uwagi na zmniejszanie się poziomu wpływów abonamentowych KRRiT zmieniła klucz podziału tych wpływów na korzyść spółek radiofonii publicznej. Pozwoliło to utrzymać sytuację, w której udział poszczególnych rodzajów audycji w czterech programach ogólnokrajowych PR S.A. łącznie ulegał w ostatnich latach coraz mniejszym zmianom. W szczególności niewielkie zmiany zaszły w ciągu 2009 r. Ilość czasu poświęcana na poszczególne rodzaje audycji stawała się jednocześnie bardziej zrównoważona. Przez kolejne lata, na niemal stałym poziomie utrzymywał się udział audycji informacyjnych, literackich i form udratyzowanych, rozrywkowych, sportowych oraz religijnych. Od czterech lat na tym samym poziomie utrzymuje się też udział audycji dla dzieci.

Media publiczne tworzone są na mocy ustawy do realizacji celów, określonych w art. 21-25 U.R.T. Jeżeli nie są w stanie ich w pełni realizować, na skutek niewypełniania obowiązków państwa w zakresie zapewnienia odpowiedniego finansowania publicznego tym mediom, słabnie wiarygodność państwa. System medialny traci wtedy równowagę wynikającą z faktu istnienia sektora publicznego bezpośrednio związanego – jak określa to Protokół Amsterdamski do Traktatu UE – „z demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi potrzebami (...) społeczeństwa oraz potrzebą zachowania pluralizmu środków przekazu”, a ogólnodostępne programy radiowe i telewizyjne nie zaspokajają wielu potrzeb odbiorców.

³² Pkt V załącznika do zalecenia nr R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy (RE) z 11-IX-1996 w sprawie gwarancji niezależności publicznej radiofonii i telewizji; zalecenie Rec (2007)3 Komitetu Ministrów RE z 31-I-2007 r. w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym; zalecenie 1878 (2009) Zgromadzenia Parlamentarnego RE z 25-VI-2009 r. finansowanie publicznej radiofonii i telewizji.

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25-XI-2010 r. w sprawie publicznych usług nadawczych w epoce cyfrowej: przyszłość dwoistego systemu (2010/2028(INI)) – lit.S i U, oraz pkt 17 i 18.

³⁴ „The International Communications Market 2010”. London: Office of Communications. Dane zaczerpnięto m.in. z informacji pochodzących od European Broadcasting Union.

III.3.2. Działania naprawcze

Ze względu na obecną sytuację w mediach publicznych działalność KRRiT musi iść w dwóch głównych kierunkach:

- wdrożenia działań naprawczych, pozwalających cofnąć media publiczne z obecnej ścieżki coraz wyraźniejszego upolitycznienia oraz niszczącej komercjalizacji,
- oraz stworzenia i w możliwym zakresie wdrożenia koncepcji zmian systemowych, pozwalających media publiczne zmodernizować i przystosować do zaspokajania współczesnych potrzeb społecznych oraz do nowej ekologii mediów.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji podejmie w ramach swych kompetencji działania na rzecz osiągnięcia tych celów. W potrzebnym zakresie i bez uszczerbku dla swej niezależności oraz niezależności mediów publicznych od rządu, KRRiT dążyć będzie do współpracy z właściwymi ministrami w realizacji obu tych kierunków działań.

Zgodnie z nowelizacją U.R.T. z 2010 r., na KRRiT ciążyą liczne nowe zadania w odniesieniu do mediów publicznych (patrz art. 21 ust. 3 i 4, art. 27 art. 28, art. 31a i 31b U.R.T.). Zdolność KRRiT do pełnej realizacji tych zadań zależy od określenia przez politykę państwa strategicznej wizji miejsca mediów publicznych na rynku medialnym oraz od stworzenia przez władze państwowe warunków (w tym odpowiedniego publicznego finansowania) pozwalających mediom publicznym właściwie wywiązywać się ze swoich obowiązków.

W I połowie 2011 r. KRRiT podejmie m.in. następujące działania w odniesieniu do mediów publicznych:

1. Rozstrzygnięcie konkursów i powołanie członków rad nadzorczych spółek radiofonii i telewizji publicznej.
2. Powołanie pozostałych rad programowych spółek radiofonii i telewizji publicznej.
3. Wdrożenie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych, w zakresie zawierania z jednostkami publicznej radiofonii i telewizji porozumień w sprawie planów finansowo-programowych przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań misyjnych wymagających finansowania ze środków publicznych części kosztów funkcjonowania i rozwoju tych jednostek w 2012 r.
4. Wydanie rozporządzenia określającego terminy przedkładania i zakres planów finansowo-programowych.
5. Wydanie rozporządzenia w sprawie poziomu opłat za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych od 1 stycznia 2012.
6. Określenie sposobu podziału środków z rachunku bankowego KRRiT na 2012 r. między jednostki radiofonii i telewizji publicznej.

Działania naprawcze podjęte zostaną przede wszystkim w trzech dziedzinach: (1) skład władz mediów publicznych; (2) zmiany programowe pozwalające pełniej realizować misję publiczną oraz (3) finansowanie mediów publicznych ze środków publicznych. Media publiczne stoją też przed koniecznością głębokich zmian organizacyjnych zmierzających do reformy systemu

zarządzania programem, wprowadzenia zobiektywizowanych ocen audycji, racjonalizacji kosztów, restrukturyzacji i racjonalizacji zatrudnienia, między innymi poprzez wprowadzenie jednolitych, przejrzystych zasad oceny pracowników. Te sfery działania są jednak przede wszystkim w gestii zarządów i rad nadzorczych.

III.3.2.1. Władze

Na mocy art. 28 U.R.T., Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powołuje po 5 z 7 członków rad nadzorczych spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz po 4 z 5 członków rad nadzorczych spółek radiofonii regionalnej. W obu przypadkach dokonuje w trybie konkursowym wyboru spośród kandydatów zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich, w procedurze określonej w Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 9 września 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na członków rad nadzorczych spółki „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, spółki „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej.

Dążąc do maksymalnej przejrzystości procesu wyboru rad nadzorczych KRRiT zwróciła się do organizacji pozarządowych o przesyłanie sugestii i oczekiwań wobec kandydatów do rad nadzorczych i zarządów spółek radiofonii i telewizji publicznej. Przewidziano także udział akredytowanych dziennikarzy w trzecim etapie procedury konkursowej.

Tak powołane rady nadzorcze i zarządy powinny dysponować możliwością stabilnego działania przez okres swojej kadencji. Niezależność nie może jednak oznaczać braku odpowiedzialności za sposób wykonywania obowiązków. Ustawodawca stworzył w nowelizacji U.R.T. z 2010 r. możliwość odwołania członków rad nadzorczych i utrzymał przepisy o możliwości odwołania członków zarządu. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie zabiegała o uwzględnianie w ocenie władz mediów publicznych oceny wykonania przez nadawcę porozumienia z KRRiT co do planu finansowo-programowego. KRRiT, uwzględniając autonomię programową i niezależność instytucjonalną nadawców publicznych oraz regulację ustawową, będzie jednak korzystała z kompetencji odwołania członków zarządu (na wniosek właściwego organu) bądź rady nadzorczej jedynie w przypadkach skrajnych, gdy dalsze sprawowanie danej funkcji przez daną osobę będzie szkodliwe dla nadawcy publicznego.

III.3.2.2. Program

III.3.2.2.1. Plany finansowo-programowe

Zgodnie z art. 21 ust. 3 i 4 U.R.T. TVP, Polskie Radio i spółki publicznej radiofonii regionalnej przygotowywać będą corocznie w porozumieniu z KRRiT *„plany finansowo-programowe przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań, o których mowa w ust. 1 i 1a, wymagających finansowania ze środków publicznych, z uwzględnieniem części kosztów funkcjonowania i rozwoju tych jednostek”*. Pełne wdrożenie tego systemu nastąpi od 2012 r.

W II połowie 2011 r. KRRiT wyda rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego z wykorzystania środków publicznych oraz kosztów realizacji zadań misyjnych (odpowiednio dostosowanego do systemu planowania) do wprowadzenia od 1 stycznia 2012 r.

KRRiT będzie dążyła do tego, by porozumienia stały się istotnym mechanizmem bardziej szczegółowego niż w U.R.T. określania zadań mediów publicznych w danym roku, przy poszanowaniu swobody nadawców publicznych w kształtowaniu programów. Posłuży to następnie do rozliczania wykonania tych zadań, a także oceny pracy zarządów i rad nadzorczych. Będą to plany zbiorcze, ujmujące wszystkie objęte nimi przedsięwzięcia danego nadawcy.

Plany obejmować mają zgodnie z ustawą „*przedsięwzięcia w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 21 ust.1 i 1a U.R.T. wymagających finansowania ze środków publicznych*”. Zadania wymienione w tych przepisach określone są szeroko, zgodnie z instytucjonalnym modelem mediów publicznych i całościową definicją ich misji. Obejmują one w szczególności oferowanie powszechnych i zróżnicowanych programów i innych usług spełniających określone wymogi jakościowe (art. 21 ust.1 U.R.T.), jak też tworzenie i rozpowszechnianie programów ogólnokrajowych, regionalnych, dla odbiorców za granicą i wyspecjalizowanych (art. 21 ust.1a pkt 1 i 2 U.R.T.), a także bardziej szczegółowe powinności (art. 21 ust.1 pkt 3-9 U.R.T.). Przedsięwzięcia w zakresie wszystkich tych zadań wymagające publicznego finansowania powinny być objęte planem. Nawet jeżeli w aktualnej sytuacji niedostatku środków z opłat abonamentowych możliwe jest sfinansowanie z nich jedynie pewnej części całej działalności programowej mediów publicznych, nie można celowo przeznaczyć tych środków na poszczególne „przedsięwzięcia” w izolacji od kontekstu programowego, w ramach którego są realizowane.³⁵ W rezultacie KRRiT oczekiwać będzie objęcia planem z jednej strony samych przedsięwzięć³⁶ wymagających publicznego finansowania, które powinny zostać szczegółowo przedstawione, z drugiej strony ogólniejszego zarysu kontekstu programowego, w ramach którego przedsięwzięcia te będą realizowane, aby możliwa była ocena, czy i w jaki sposób dane przedsięwzięcie mieści się w zakresie zadań z art. 21 ust.1 i ust.1a U.R.T. Zgodnie z wymogami komunikatu Komisji Europejskiej z 2009 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej, celowe jest także objęcie planami nowych istotnych usług nadawcy publicznego, których uruchomienie jest planowane w danym roku, a które w toku uzgadniania porozumienia co do planów KRRiT podda ocenie w zakresie ich wartości publicznej i wpływu na rynek.

KRRiT rozpocznie wdrażanie przepisów art. 21 ust. 3 i 4 U.R.T. od określenia w drodze rozporządzenia zakresu tych planów oraz terminu ich przedkładania (I półrocze 2011 r.).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji opublikuje również podstawy metodologiczne (oczekiwania względem planów programowo-finansowych w zakresie realizacji misji; nazwy i klasyfikacja gatunków programowych; określenie poszczególnych gatunków w ramach

³⁵ Przykładowo przeznaczenie kwoty X na wyprodukowanie określonych ilości audycji z cyklu Teatru Telewizji, ma sens i stanowi rzeczywiste „przedsięwzięcie w zakresie realizacji zadań z art.21 ust.1 i 1a U.R.T.” tylko wówczas, gdy zapewnione zostanie nadanie tych audycji w odpowiednich programach i w określonym paśmie czasowym.

³⁶ Przedsięwzięciem może być np.: cały program, pasmo programu, audycje określonego gatunku (np. film dokumentalny), cykl audycji, audycja, usługa towarzysząca pewnym programom, pasmom, cyklom czy audycjom (np. audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących, tłumaczenie na język migowy), przedsięwzięcie produkcyjne lub archiwizacyjne, inwestycje w środki techniczne, nowa usługa (np. serwis internetowy) itd.

realizacji misji, w tym gatunków adresowanych do odbiorców mniejszościowych i o wysokiej wartości publicznej; metoda oceny wyceny kosztów lub kosztorysów poszczególnych pozycji programowych; metoda weryfikowania efektywności dysponowania przyznanymi środkami), które będzie stosowała we współpracy z nadawcami publicznymi.

Projekty planów tworzyć będą sami nadawcy publiczni. Ostateczny kształt planów musi być efektem porozumienia między nadawcą i KRRiT (przy czym za „porozumienie” uważać się będzie sam uzgodniony plan). W procesie ich uzgadniania Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie dbała o to, by ujęte w nich zostały przedsięwzięcia, które można określić w sposób przedmiotowy, czyli np., że wspierane będą programy ośrodków telewizyjnych mówiących o lokalności, że będą wspierane określone gatunki, np. film dokumentalny czy audycje edukacyjne i audycje/programy dla dzieci. Z drugiej strony plany powinny opisywać gatunki, a nawet pasma od strony ważnych obszarów tematycznych. Uzgodniony i wspólnie przyjęty plan stanowić będzie swoiste porozumienie między nadawcą i KRRiT. W miarę gromadzonych doświadczeń porozumienia będą coraz bardziej doskonalone, a w miarę zwiększania dostępnych środków publicznych będą mogły obejmować szczegółowym opisem coraz większą część działalności programowej nadawcy.

Porozumienia stworzą podstawę do finansowania lub dofinansowania objętych nimi audycji, cykli czy gatunków przez KRRiT z przychodów abonamentowych. Pozwolą także na ścisłą ewidencję wydatkowania środków z abonamentu.

Przewiduje się, że kontrola wykonania przez nadawców przyjętych planów dokonywać się będzie w następujących formach:

- Wnikliwa analiza, m.in. w trybie przewidzianym w art. 8 ust. 2 ustawy o opłatach abonamentowych, sprawozdań finansowych przewidzianych w art. 31 U.R.T., m.in. jako podstawa do formułowania ocen, o których mowa poniżej;
- ilościowa kontrola wykonania planów programowych na podstawie kwartalnych sprawozdań nadawców, o których mowa w art. 31b pkt 3 U.R.T., poszerzone w stosunku do ich obecnej postaci o informacje dotyczące emisji zaplanowanych audycji, finansowanych zgodnie z planem ze środków publicznych (wymagać to będzie nowelizacji rozporządzenia KRRiT określającego zawartość tych sprawozdań).
- Jakościowa analiza nadanych audycji na podstawie corocznego monitoringu audycji objętych planem i finansowanych ze środków publicznych.

KRRiT będzie dążyła do tego, by porozumienia stały się istotnym mechanizmem bardziej szczegółowego niż w U.R.T. określania zadań mediów publicznych przy poszanowaniu swobody nadawców publicznych w kształtowaniu programów.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie dążyła (w razie konieczności przez inicjowanie zgodnych z obowiązującym stanem prawnym zmian w statutach i regulaminach spółek radiofonii i telewizji publicznej) do zwiększenia roli rad programowych i postawienia kwestii związanych z programem w centrum uwagi rad nadzorczych.

KRRiT będzie co roku publikowała szczegółowe oceny sposobu wywiązywania się poszczególnych nadawców publicznych z zawartych porozumień, wykorzystując w tym celu także opinie rad programowych poszczególnych spółek. Będzie też zabiegała (początkowo w kontaktach z radami nadzorczymi oraz walnym zgromadzeniem i ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a z czasem także w procesie tworzenia nowych ram prawnych działania mediów publicznych) o to, by oceny te były jedną z podstaw

decyzji o skwitowaniu bądź odmowie skwitowania zarządów i rad nadzorczych oraz ewentualnych działań przewidzianych w art. 27 ust. 1 pkt 3 i art. 28 ust. 1d U.R.T.

III.3.2.2.2. Koncesjonowane programy nadawców publicznych

Zadaniem KRRiT jest również rozpatrywanie wniosków nadawców publicznych o koncesje na rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych i ewentualne udzielanie takich koncesji (art. 21 ust. 1a, pkt 2). Polityka państwa powinna sprzyjać temu kierunkowi rozwoju nadawców publicznych – jednak pod warunkiem zachowania ich zdolności do właściwego wykonywania swoich zadań. Nadawcy publiczni będą mieli obowiązek udowodnienia, że dysponują środkami na nowy program i że nie wpłynie on negatywnie na pozostałe formy działalności programowej.

Należy przyjąć, że procedura koncesyjna konsumuje dokonywany *ex ante* test wartości publicznej (tzw. test amsterdamski) oraz test wpływu na rynek danego programu, wymagane komunikatem Komisji Europejskiej z 2009 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej. KRRiT będzie uwzględniała te wymogi w rozstrzygnięciach dotyczących nowych programów i innych istotnych nowych usług nadawców publicznych.

Celowe jest umożliwienie nadawcom publicznym tworzenia także programów koncesjonowanych nie zaliczanych do ich misji publicznej, ale stanowiących działalność pozostałą (komercyjną) przy zachowaniu wymogów jej prowadzenia.

III.3.2.3. Finansowanie

KRRiT uznaje, że opłaty abonamentowe są obowiązkiem wynikającym z obowiązującego prawa. Podlegają one egzekucji w trybie administracyjnym, jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny. Tym samym usunięte zostały przeszkody do egzekwowania abonamentu w praktyce. Za swój obowiązek KRRiT uznaje pełną współpracę z właściwymi instytucjami, udzielanie im pomocy i stymulowanie ich do działań w zakresie poboru i egzekucji opłat abonamentowych.

W II połowie 2011 r. KRRiT przedstawi program działań na rzecz podniesienia ściągalności abonamentu w Polsce w ramach obowiązujących przepisów.

Obowiązek poboru abonamentu spoczywa na Poczcie Polskiej, egzekucja zaś należy do administracji skarbowej, na czele której stoi Ministerstwo Finansów. Celowe jest też kontynuowanie przez media publiczne akcji promowania uiszczania opłat abonamentowych. Niezbędne jest egzekwowanie wypełniania obowiązku abonamentowego tak skutecznie, jak to tylko jest możliwe. Zwiększenie wpływów z abonamentu umożliwi podjęcie starań o ograniczenie udziału wpływów reklamowych w budżetach mediów publicznych, tak, aby abonament był dla nich głównym źródłem przychodu.

Trybunał Konstytucyjny, niezależnie od możliwości poboru i egzekwowania opłat abonamentowych w obecnym stanie prawnym, wskazał też na potrzebę rozważenia zmian ustawowych. Zmiany takie wprowadzane są w innych krajach. Zauważa się w szczególności, że

model oparty na powiązaniu obowiązku abonamentowego z posiadaniem/używaniem odbiornika, pochodzący z czasów, gdy nie były to dobra powszechnie posiadane wymaga dostosowania do obecnej rzeczywistości, w której prawie każde gospodarstwo domowe posiada odbiornik (a zwykle kilka), a odbiór programów następuje także przy pomocy urządzeń zintegrowanych łączących różne funkcje (telefon komórkowy, komputer)³⁷. Wskazuje się, że z uwagi na społeczną, demokratyczną i kulturową rolę mediów publicznych, beneficjentem właściwej realizacji ich misji, finansowanej z abonamentu, jest społeczeństwo jako całość, a nie tylko osoby posiadające odbiorniki albo osoby korzystające z nich w celu odbioru programów publicznych.

Celowe staje się więc rozważenie wzorem innych krajów europejskich rezygnacji z powiązania opłaty abonamentowej z używaniem tradycyjnego odbiornika RTV i tym samym uciążliwego obowiązku jego rejestracji. Systemem prostszym, skuteczniejszym i tańszym byłaby powszechna opłata obciążająca wszystkie gospodarstwa domowe. Rozwiązanie takie pozwalałoby jednocześnie zachować znaczną część elementów obecnego systemu abonamentowego, nie burzyłoby więc przyzwyczajeń osób uiszczających tę opłatę.

Zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, proporcje udziału abonamentu i wpływów reklamowych w budżetach nadawców publicznych, a zwłaszcza TVP, powinny ulec zasadniczej zmianie: przychody abonamentowe powinny stanowić wyraźną większość środków w dyspozycji TVP tak, jak to jest w przypadku spółek radia publicznego.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że na nadawców publicznych nakładane są w różnych ustawach kolejne nowe obowiązki programowe, które obciążają koszty tych nadawców borykających się z poważnymi trudnościami finansowymi. Argument, że obowiązki te mieszczą się w misji nadawcy publicznego traci siłę przekonywania, gdy nadawcom tym nie zapewnia się dostatecznego finansowania ze środków publicznych umożliwiającego realizację misji oraz coraz to nowych obowiązków, będących niekiedy usługą na rzecz państwa raczej niż odbiorców.

Harmonogram innych prac KRRiT w dziedzinie mediów publicznych przewiduje następujące działania:

Lipiec-grudzień 2012 r.

Nowelizacja załącznika nr 2 do rozporządzenia KRRiT z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez spółki publicznej radiofonii i telewizji dokumentacji w oparciu o zasady rachunkowości oraz sposób sporządzania sprawozdań składanych przez zarządy tych spółek Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, by uzupełnić sprawozdania sporządzane obecnie przez nadawców na podstawie art. 31b pkt 2 o wykazy audycji sfinansowanych bądź współfinansowanych ze środków publicznych.

Styczeń-czerwiec 2013 r.

Opublikowanie szczegółowej oceny sposobu wywiązywania się poszczególnych nadawców publicznych z porozumień finansowo-programowych (w tym na podstawie opinii rad programowych poszczególnych spółek).

³⁷ W Polsce już około 9 mln osób okazjonalnie wykorzystuje telefon komórkowy do słuchania radia, zaś 64% polskich internautów codziennie lub prawie codziennie słucha radia za pośrednictwem Internetu, a tylko 4% internautów deklaruje, że w ogóle nie słucha w ten sposób radia.

III.3.3. Dostosowanie mediów publicznych do zaspokajania współczesnych potrzeb społecznych oraz do nowej ekologii mediów

Zmiany społeczne, kulturowe i technologiczne, które zaszły od lat 20. XX w., kiedy powstawał model mediów publicznych (w swoim podstawowym zarysie trwający do dzisiaj), nakazują na nowo przemyśleć ten model i stworzyć nowy, odpowiedni w dzisiejszych i możliwych do przewidzenia przyszłych warunkach.

W I połowie 2011 r. KRRiT podejmie prace analityczno-studialne związane z przygotowaniem programu zmian w mediach publicznych służących zaspokajaniu współczesnych potrzeb społecznych oraz dostosowaniu do nowej ekologii mediów, a tym samym opracowania założeń nowych uregulowań prawnych dotyczących mediów publicznych.

III.3.3.1. Program

W dodatku do zmian wynikających z działań naprawczych, zmiany programowe powinny realizować dwa główne cele: dostosować program do dominujących wzorów kulturowych i estetycznych (m.in. po to, by przyciągnąć do programu młode pokolenie) oraz uwzględnić nowe zadania, odpowiadające na potrzeby społeczne dzisiejszej epoki. W każdym kluczowym zakresie zadań mediów publicznych procesy cywilizacyjne, społeczne i inne (w tym integracja międzynarodowa) wymagają redefiniowania bądź uzupełnienia zadań mediów publicznych:

- ze względu na uczestnictwo Polski w organizacjach międzynarodowych działania na rzecz demokracji i obywatelskości wymagają znacznie szerszego zakresu informacji np. o działalności Unii Europejskiej oraz umożliwienia obywatelom sprawowania nadzoru nad organizacjami międzynarodowymi oraz działalnością w nich przedstawicieli Polski. Media publiczne powinny uczestniczyć w tworzeniu europejskiej sfery publicznej oraz demokratycznej debaty w skali europejskiej;
- w dobie integracji międzynarodowej i globalizacji, media publiczne mają obowiązek zarówno wspierania polskiej kultury i tożsamości narodowej oraz kultur mniejszości narodowych i etnicznych, jak i wspierania kulturowej integracji Polaków z resztą Europy. Wobec narastania procesów imigracji, większą uwagę należy zwracać na zaspokajanie potrzeb grup imigranckich;
- szczególną uwagę należy zwrócić na region Europy środkowo-wschodniej, w tym zarówno na informowanie odbiorców polskich o zachodzących tam wydarzeniach i procesach, jak i na informowanie mieszkańców krajów regionu o Polsce i Unii Europejskiej;
- funkcje edukacyjne powinny zostać dostosowane do wymogów cywilizacyjnych i technologicznych XXI w., w tym uczestniczyć w kształceniu ustawicznym, edukacji medialnej i informacyjnej, wyrabiać kompetencje potrzebne do uczestnictwa w Społeczeństwie Informacyjnym;
- W zakresie wspierania integracji i spójności społecznej media publiczne powinny przyczyniać się do przeciwdziałania fragmentaryzacji społeczeństwa w efekcie procesów globalizacji oraz nowych technologii komunikacyjnych, w tym m.in. do zmniejszenia

wykluczenia cyfrowego przez obecność i dostarczanie bezpłatnej zawartości na wszystkich platformach, zachęcając do korzystania z nich i uczestnicząc w promowaniu nowych technologii.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uwzględni te wymogi przy rozpatrywaniu projektów planów finansowo-programowych przedkładanych przez nadawców publicznych.

III.3.3.2. Technologia i struktura organizacyjna

Wynikająca z cyfryzacji konwergencja technologiczna sprawia, że tradycyjny model mediów publicznych zorientowanych na radiodfuzyjne rozpowszechnianie programów wymaga szybkiej modernizacji. Internet i inne nowe platformy dostępne za pośrednictwem sieci szerokopasmowych powinny stać się rosnącym, równoprawnym, a w przyszłości być może dominującym polem działalności tych mediów.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie dążyła do pełnego odzwierciedlenia tego stanu rzeczy w regulacji i praktyce. KRRiT zadba też o to, by plany programowo-finansowe mediów publicznych przewidywały istotny zakres działalności programowej w Internecie polegającej nie tylko na wykorzystaniu istniejących archiwów czy na uzupełnianiu oferty programowej zawartością serwisów internetowych, ale też na rosnącym udziale treści nowych, tworzonych specjalnie do wykorzystania w Internecie bądź w wersji internetowej obok wersji przeznaczonych na antenę radiową bądź telewizyjną. Niezbędne jest szerokie udostępnianie (z zachowaniem wymogów prawa autorskiego) zbiorów programowych w Internecie³⁸.

Konwergencja umożliwia także tworzenie systemów produkcji multimedialnej zawartości programowej, przeznaczonej jednocześnie dla anteny radiowej, telewizyjnej i dla Internetu oraz innych platform („produkcja na wszystkie azymuty”), co przyspiesza proces produkcyjny i daje duże oszczędności. Ze względu na podziały strukturalne polskie media publiczne nie mają takiej możliwości. Przyjęte w ustawie o radiofonii i telewizji rozwiązania instytucjonalne dodatkowo powodują mnożenie ciał nadzorczych i zarządczych, rad programowych, wielokrotne dublowanie służb finansowych, technicznych i administracyjnych – powodując dalsze wysokie koszty. Jako jedna z opcji, drogą do zmiany tej sytuacji może być stworzenie jednego nadawcy publicznego z radiem i telewizją połączonymi w jedną spółkę, z silnymi programami regionalnymi. Obniżenie kosztów ogólnych mogłoby zwiększyć środki możliwe do przeznaczenia dla programów regionalnych.

KRRiT podda analizie drogi do ewentualnej realizacji tego celu. Wymagałoby to zmian ustawowych. Krokami pośrednimi mogłoby być tworzenie wspólnych multimedialnych newsroomów radiowo-telewizyjnych, łączenie oddziałów terenowych TVP S.A. ze spółkami regionalnej radiofonii publicznej, wreszcie wprowadzenie rozwiązań o charakterze holdingowym, obejmujących w ramach takich struktur zarówno radio, jak i telewizję publiczną.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie zabiegała o to, by system prawny dotyczący mediów publicznych lepiej odzwierciedlał nowe zasady ich funkcjonowania oraz sposoby ich

³⁸ W tym kontekście należy odnotować uruchomienie przez Polskie Radio S.A. z okazji 85 rocznicy instytucji 85 internetowych kanałów radiowych w ramach platformy „moje.polskieradio.pl”.

definiowania. Tradycyjnie media publiczne utożsamiano z programami uniwersalnymi, zaspokajającymi wszystkie potrzeby i oferującymi wszystkie treści i gatunki oraz cechującym się pluralizmem wewnętrznym. Obecnie rosnąca część oferty programowej odbiega od tych cech: programy tematyczne oraz usługi internetowe (tzw. spersonalizowana usługa publiczna) wykraczają poza tradycyjnie uniwersalną formułę programową, adresującą zawartość do wszystkich odbiorców. W obliczu zmian kulturowych i estetycznych, a także konieczności tworzenia programu atrakcyjnego dla młodego pokolenia, redefinicji musi ulec także samo pojęcie treści misyjnych, jak również relacji między nadawcami publicznymi a ich odbiorcami.

III.3.3.3. Relacje z odbiorcami

Dawna jednostronna, paternalistyczna relacja między nadawcą publicznym a jego odbiorcami musi ulec zmianie na rzecz relacji opartej na otwartości działania nadawcy publicznego oraz na partnerstwie z odbiorcą i jego uczestnictwie, czyli swoistej demokratyzacji. Odbiorcy, zwłaszcza młodzi, przenoszą na media publiczne oczekiwania zrodzone na podstawie nieformalnych i dwustronnych relacji między dostawcą i odbiorcą treści internetowych. Brak ze strony nadawcy publicznego gotowości do dialogu, współpracy i uczestnictwa odbiorców może ich skutecznie zniechęcić.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie współpracowała z mediami publicznymi, by promować m.in. następujące elementy koniecznej zmiany:

- Otwartość i przejrzystość kluczowych procesów decyzyjnych, zwłaszcza w zakresie programowym i finansowym, gotowość do dialogu z odbiorcami w tym zakresie oraz zmiany polityki w przypadku braku społecznej akceptacji dla niej;
- Tworzenie form konsultacji i bezpośredniego udziału organizacji pozarządowych i innych form społeczeństwa obywatelskiego w tworzeniu i ocenie wykonania polityki programowej nadawcy publicznego;
- Wykorzystanie blogów prowadzonych przez kadrę kierowniczą oraz serwisów społecznościowych jako środka budowania więzi z odbiorcami/użytkownikami.

III.4. Implementacja dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych i znowelizowanej ustawy o radiofonii i telewizji

Zgodnie z ustawą z dnia 25 marca 2011 r. zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, w polskim łańdźu regulacyjnym mediów elektronicznych oraz w celach regulacji zajądą następujące zmiany:

1. Rozszerzenie zakresu regulacji na wszystkie linearne usługi medialne z wyłączeniem programów radiowych rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych;
2. Zastosowanie liberalnego (rejestracyjnego, a nie koncesyjnego) modelu uzyskania uprawnień do świadczenia usług dotąd nieuregulowanych (programów telewizyjnych w systemach teleinformatycznych) oraz częściowej liberalizacji bezprzewodowego rozprowadzania programów;
3. Ustanowienie reguł ogólnych dla wszystkich objętych regulacją usług medialnych, zawierających zwłaszcza zasady identyfikacji dostawcy usług medialnych, zakaz

nawoływania do nienawiści, ogólne zasady dotyczące przekazów handlowych (reklamy, sponsorowania, telesprzedaży, lokowania produktów);

4. Stopniowe zapewnianie dostępności programów telewizyjnych dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu;
5. Zapewnianie niezależności i pluralizmu organów regulacyjnych oraz ich zdolności do współpracy z organami z innych państw członkowskich UE przy stosowaniu dyrektywy.

Transpozycja dyrektywy rozszerzy dotychczasowy zakres kompetencji KRRiT w zakresie regulacji treści na programy telewizyjne dostępne na innych platformach niż radiodifuzja (w tym *webcasting*). Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw nakłada na KRRiT zadania kontrolne w zakresie poprawnego stosowania standardów jakościowych i ilościowych.

Przepisy dyrektywy, jak pokazują doświadczenia krajów, które ją wdrożyły, pozostawiają wiele wątpliwości w niemal wszystkich aspektach nowej regulacji. Obok wspierania rządu i Sejmu w opracowaniu nowelizacji U.R.T., Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie dążyła do dookreślenia tej materii w swoich rozporządzeniach oraz praktyce regulacyjnej, by stworzyć podmiotom rynkowym jasny i przewidywalny ład regulacyjny w zakresie odpowiednim dla każdego z poziomów regulacji. Nacisk zostanie położony na procedury konsultacyjne i na analizy danych problemów. Analizy KRRiT powinny poprzedzać wysuwanie propozycji regulacyjnych np. projektów rozporządzeń. Za celowe uznaje się regularne organizowanie konsultacji publicznych przed wydaniem rozporządzeń KRRiT – nie tylko na etapie projektu, ale przed jego opracowaniem – a także organizowanie publicznych wysłuchań w sprawach problematycznych przed podjęciem istotnych rozstrzygnięć z zakresu polityki regulacyjnej. Ponieważ podmioty rynkowe powinny wiedzieć, jak przepisy prawne są interpretowane przez Radę, będzie ona przyjmowała i publikowała komunikaty interpretacyjne w sprawach złożonych lub budzących wątpliwości prawne.

W 2011 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wyda lub znowelizuje rozporządzenia w celu wdrożenia znowelizowanej U.R.T. transponującej dyrektywę D.A.U.M. do polskiego porządku prawnego (listę przygotowywanych rozporządzeń przedstawia Załącznik 2).

W II połowie 2011 r. KRRiT m.in.:

1. Przeprowadzi konsultacje społeczne i opracuje model oraz rozwiązania formalno-prawne dotyczące koncesji analogowych lokalnych nadawców telewizyjnych.
2. Przygotuje analizę sytuacji związanej z programami polskojęzycznymi rozpowszechnianymi z terytorium innych państw, a skierowanymi na rynek polski (nadawcy zdelokalizowani).
3. Stworzy koncepcję i plan pracy KRRiT w zakresie promowania samo- i współregulacji odnośnie do świadczenia usług medialnych objętych U.R.T.

W I połowie 2012 r. KRRiT przygotuje analizę skutków nowelizacji art. 43. ustawy o radiofonii i telewizji (nowelizacja ma nastąpić w ramach ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej).

W II połowie 2012 r. KRRiT przygotuje analizę skutków rozwiązań wprowadzonych rozporządzeniami do ustawy implementującej dyrektywę – przygotowanie ewentualnych projektów nowelizacji rozporządzeń.

Projektowane przepisy omówimy poniżej w odniesieniu do dziedzin, których dotyczą.

KRRiT obejmie też monitoringiem wszystkie usługi medialne objęte zakresem znowelizowanej U.R.T., co będzie wymagało stworzenia metodologii i narzędzi monitorowania.

Realizacja celów i zadań określonych w dyrektywie D.A.U.M. oraz w znowelizowanej ustawie o radiofonii i telewizji wpłynie więc zasadniczo na funkcje regulacyjne KRRiT. Dotyczyć to będzie także promowania, w miarę możliwości prawnych, samo- i współregulacji oraz edukacji medialnej (patrz pkt IV.10 i 11).

Pewne istotne problemy rodziła w pracach nad nowelizacją U.R.T. kwestia przeniesienia do polskiego porządku prawnego rozwiązań dyrektywy D.A.U.M. odnośnie do ponadgranicznych programów telewizyjnych (szczególnie „zdelokalizowanych”) oraz audiowizualnych usług medialnych rozpowszechnianych z terytorium innych krajów.

Jak stwierdzono w pkt I.6. dyrektywa stwarza państwu członkowskiemu UE trzy możliwości działania w przypadku ponadgranicznych programów telewizyjnych i audiowizualnych usług medialnych na żądanie:

1. Na podstawie art. 3 ust. 2-3 dyrektywy państwo takie może podjąć działania przeciwko programom ponadgranicznym podchodzącym z państw członkowskich UE (zarówno „zdelokalizowanym”, jak i „innym”, niezależnie od języka, w którym są nadawane) jeżeli są niezgodne z art. 6 dyrektywy (zakaz zawierania treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość) bądź z art. 27 ust. 1 i 2 (zakaz rozpowszechniania treści „mogących poważnie zaszkodzić rozwojowi fizycznemu, umysłowemu lub moralnemu małoletnich, w szczególności programów zawierających pornografię lub nieuzasadnioną przemoc”);
2. Na podstawie art. 4 ust. 2-5 dyrektywy można na warunkach określonych w tych przepisach podjąć działania w sprawie programu „zdelokalizowanego”. Jeżeli efekty tych działań „nie są satysfakcjonujące”, państwo odbierające program „zdelokalizowany” może „przyjąć odpowiednie środki przeciwko takiemu nadawcy” (po wyczerpaniu procedur określonych przez dyrektywę);
3. Na podstawie art. 3 ust. 4 dyrektywy państwo może na warunkach określonych w dyrektywie „podjąć środki” w odniesieniu do audiowizualnych usług medialnych na żądanie ze względu na porządek publiczny (a zwłaszcza zapobieganie przestępstwom, ich wykrywanie, ściganie i karanie, w tym ochronę małoletnich oraz zwalczanie wszelkich przypadków nawoływania do nienawiści z powodu rasy, płci, religii czy narodowości, a także zwalczanie przypadków naruszenia godności ludzkiej w stosunku do konkretnych osób), ochronę zdrowia publicznego; bezpieczeństwo publiczne (w tym ochronę bezpieczeństwa państwa i ze względów obrony kraju); ochronę konsumentów, w tym inwestorów.

Art. 4 ust. 2 pkt b dyrektywy D.A.U.M. stwierdza: „*W przypadku gdy państwo członkowskie: a) na mocy ust. 1 skorzystało z prawa do przyjęcia w ogólnym interesie publicznym bardziej szczegółowych lub surowszych przepisów; oraz b) ocenia, że nadawca podlegający jurysdykcji innego państwa członkowskiego dokonuje przekazu telewizyjnego, który w całości lub w przeważającej części jest kierowany na jego terytorium; może ono kontaktować się z państwem członkowskim sprawującym jurysdykcję w celu osiągnięcia obopólnie zadowalającego rozwiązania wszelkich pojawiających się problemów. Państwo członkowskie sprawujące jurysdykcję, po otrzymaniu uzasadnionego wniosku od pierwszego państwa członkowskiego, występuje do nadawcy o przestrzeganie rzeczonych przepisów przyjętych w interesie publicznym*”.

Z inicjatywy Krajowej Rady projekt ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw został uzupełniony tak, by w art. 45, 46a i 46b dokonywał pełnej transpozycji tych przepisów, tworząc dopuszczone przez dyrektywę D.A.U.M. narzędzia reagowania na niewłaściwą działalność ponadgranicznych usług medialnych oraz programów zdelokalizowanych. Te proponowane przepisy zostały przyjęte w procesie legislacyjnym.

Dyrektywa D.A.U.M. przewiduje możliwość szerszego zakresu współpracy między państwami członkowskimi oraz ich organami regulacyjnymi, choćby w celu uzyskania informacji o nadawcy programu zdelokalizowanego. Na mocy tego przepisu KRRiT otrzymuje od niektórych zagranicznych organów regulacyjnych informacje o przyznaniu koncesji na program skierowany na terytorium Polski. Znowelizowana ustawa o radiofonii i telewizji w art. 6. ust. 2 pkt 9 nakłada na KRRiT zadanie „organizowania i inicjowania współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji, w tym współpracy z organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, właściwymi w sprawach usług medialnych”. Zacieśnieniu współpracy m.in. w tej dziedzinie służyło utworzenie Forum Organów Regulacyjnych Europy Centralnej (CERF) - patrz pkt IV.7 poniżej.

III.5. Projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji

III.5.1. Ustrojowa pozycja KRRiT i charakter jej relacji z władzą wykonawczą

Rolę i zadania KRRiT określają przede wszystkim Konstytucja RP (art. 213-215) oraz ustawa o radiofonii i telewizji. Pełną listę ustaw i rozporządzeń tworzących podstawy prawne działalności KRRiT zawiera Załącznik 1.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „*KRRiT jest organem konstytucyjnym, postawionym poza schematem trójpodziału władz. Jego wewnętrzna struktura zapewnia, w realizacji konstytucyjnie określonych zadań, równowagę między władzą ustawodawczą i wykonawczą (Art. 10 Konstytucji). Choć jej zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością administracyjno-wykonawczą, to jest usytuowana jak gdyby pomiędzy egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu.*”³⁹ Wypełnianie zadań w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych niezależnie od rządu jest wręcz „racją istnienia” KRRiT jako szczególnego organu. Łączy się z tym niezależny status i brak formalnego podporządkowania innym organom państwowym, w szczególności autonomiczność w stosunku do Rady Ministrów i jej Prezesa.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji spełnia m.in. funkcje administracyjne. Przewiduje je ustawa o radiofonii i telewizji, wyposażając KRRiT w prawo podejmowania rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny: „... *KRRiT jest konstytucyjnym organem państwa wyposażonym w szereg istotnych kompetencji, których realizacja (rozstrzygnięcia w formie uchwał i wydawanie decyzji administracyjnych) stanowi element wykonywania przez państwo*

³⁹ Wyrok TK z 23.03.2006, K 4/06; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2005, s. 342.

jego funkcji.”⁴⁰ Jak zauważono w literaturze w oparciu o analizę polskiego stanu prawnego w dziedzinie mediów, „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest ... organem władzy wykonawczej, do tego naczelnym [...] nie jest jednak organem administracji państwowej ... organ ten nie tylko chroni prawo, lecz również zarządza pewną sferą stosunków publicznych [...] w ramach konstytucji i ustaw [...] KRRiT samodzielnie administruje, samodzielnie ustala i realizuje, czyli prowadzi politykę państwa”⁴¹. Na mocy przepisu konstytucyjnego, KRRiT może wydawać rozporządzenia przewidziane w ustawach i zgodne z zawartymi w nich dyspozycjami. Nowelizacja U.R.T. z 2010 r. powiększyła zakres jej odpowiedzialności za realizację misji mediów publicznych, wyposażając ją w nowe kompetencje w zakresie powoływania władz tych mediów oraz finansowania ich z opłat abonamentowych ⁴².

Pewną autonomię posiada Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji także wobec organów powołujących jej członków – Sejmu, Senatu, Prezydenta z uwagi na to, że U.R.T. nie łączy kadencji członków KRRiT z kadencjami żadnego z tych organów. KRRiT nie jest więc związana z konkretnym składem parlamentu czy osobą Prezydenta *in concreto*.⁴³

III.5.2. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów

Do zadań KRRiT należy projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (art. 6 ust 2 U.R.T.).

W II połowie 2011 r. KRRiT przedstawi wniosek o ustalenie procedury regularnej współpracy z Prezesem Rady Ministrów, w tym periodycznych spotkań z premierem i przedstawicielami rządu, zasad przepływu informacji itp.

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, polityka audiowizualna znajduje się we właściwości Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Opracowanie i przyjęcie całościowego dokumentu określającego politykę audiowizualną państwa i priorytety w tej dziedzinie będzie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zbiorem wytycznych o charakterze strategicznym. KRRiT uczestniczy w pracach strategicznych rządu w zakresie określania polityki audiowizualnej i strategii rozwoju kapitału społecznego, strategii cyfryzacji, mediów publicznych i ich finansowania itp.

W II połowie 2011 r. KRRiT przedstawi rządowi założenia przejściowej nowelizacji U.R.T. zmierzającej do usunięcia z niej przepisów nieaktualnych lub nieadekwatnych do sytuacji rynkowej, technologicznej bądź regulacyjnej.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji opiniuje, na zaproszenie rządu i Sejmu, projekty aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji (art. 6 ust. 7 U.R.T.).

⁴⁰ Wyrok TK z 23.03.2006, K 4/06.

⁴¹ J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red. red.) „Prawo mediów”, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008, s. 29-30.

⁴² Por. wyrok TK z 09.09.2004, K 2/03.

⁴³ Uchwała TK z 10.05.1994, W 7/94; wyrok TK z 23.03.2006, K 4/06.

KRRiT wnosi również wkład do prac rządu związanych z współtworzeniem i implementacją europejskiej polityki audiowizualnej⁴⁴ oraz działalnością w organizacjach międzynarodowych. KRRiT opracowuje – na podstawie wszechstronnej analizy unijnych aktów prawnych odnoszących się do sfery audiowizualnej – własne stanowiska oraz współpracuje z innymi resortami i urzędami przy przygotowywaniu stanowisk Polski w takich dziedzinach jak:

- regulacja treści audiowizualnych;
- regulacja świadczenia usług łączności elektronicznej – KRRiT realizuje ją poprzez współpracę z resortem merytorycznie właściwym oraz regulatorem rynku komunikacji elektronicznej;
- wspólnotowe podejście do praw autorskich i praw pokrewnych – działanie to obejmuje współpracę z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego w kwestiach związanych z pracami Grupy roboczej ds. własności intelektualnej, działającej w strukturach Rady UE.

KRRiT opracowuje także własne dokumenty strategiczne⁴⁵ wyrażające założenia, cele i kierunki polityki KRRiT w zakresie mediów elektronicznych. Podobnym wkładem do myśli strategicznej Państwa jest niniejsza strategia regulacyjna KRRiT.

Własne prace strategiczne i analityczne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wskazują, że nowa ekologia mediów elektronicznych i zachodzące w niej dalsze procesy szybkiej i wszechstronnej zmiany wymagają stworzenia nowej regulacji prawnej, w pełni odpowiadającej nowym warunkom działania mediów elektronicznych i umożliwiającej realizowanie celów polityki publicznej w tej dziedzinie. Nowelizacja U.R.T. w procesie transpozycji dyrektywy D.A.U.M. stanowić będzie istotny, ale niewystarczający krok na tej drodze. Nie dotyczy ona choćby problematyki mediów publicznych, które w Polsce stały się przedmiotem licznych inicjatyw legislacyjnych, w tym ważnych działań społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza projektu „Ustawy o mediach publicznych”, przygotowanego przez Komitet Obywatelski Mediów Publicznych.

W II połowie 2012 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie kontynuowała prace nad przygotowaniem założeń ustawy o mediach publicznych biorąc pod uwagę całościowy kontekst regulacji mediów elektronicznych. W zależności od efektów tych prac i ewentualnego stwierdzenia potrzeby stworzenia całościowej ustawy o mediach elektronicznych, KRRiT podejmie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów prace nad przygotowaniem założeń takiej ustawy.

⁴⁴ Dla przykładu w I połowie 2011 r. Krajowa Rada przedstawiła Sejmowi i rządowi propozycje legislacyjne związane z ówczesnym projektem nowelizacji U.R.T. służącym transpozycji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (patrz pkt IV.14: „Propozycje legislacyjne KRRiT w związku z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji”).

⁴⁵ Są to takie dokumenty, jak „Działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej w Polsce; KRRiT, Warszawa, kwiecień 2006 r.”; „Obrona lokalności i demokracji lokalnej - Strategia działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz ochrony lokalnego charakteru i pluralizmu oferty programowej w lokalnych mediach elektronicznych” grudzień 2005 r.; „Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005 – 2020”; sierpień 2005 r. (na wniosek Ministra Kultury przyjęta do wiadomości przez Radę Ministrów w październiku 2005 r.); Biała Księga: "Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej - założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych", 2004 r.; Zielona Księga: "Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej - założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych"; 2003 r.

KRRiT będzie kontynuowała praktykę przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów informacji o koniecznych zmianach prawnych w zakresie ustaw regulujących działalność nadawców radiowych i telewizyjnych. Na bieżąco zapoznaje Prezesa Rady Ministrów z opiniami i stanowiskami KRRiT, które mają wpływ na stan rynku mediów elektronicznych w Polsce, a także – w postaci dorocznej informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w Polsce, jak również w innych formach – zarówno o swoich istotnych pracach, jak i o zjawiskach o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania rynku mediów elektronicznych w Polsce.

Niezależnie od zadań ustawowych, organ regulacyjny powinien stanowić centrum kompetencji w zakresie swojej działalności. W tym celu KRRiT gromadzi i udostępnia w publikacjach oraz na stronie internetowej wiedzę o mediach elektronicznych oraz polityce, prawie i regulacji w tej dziedzinie w kraju i zagranicą. Wiedza ta jest wykorzystywana w kontaktach z naczelnymi organami władzy państwowej, z administracją rządową oraz udostępniana, w granicach określonych prawem, wszystkim zainteresowanym. Działalność ta będzie rozwijana.

IV. POZOSTAŁE CELE I METODY DZIAŁALNOŚCI

IV.1. Udział KRRiT w realizowaniu polityki państwa, współpraca z administracją rządową. Relacje z innymi organami regulacyjnymi

IV.1.1. Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE)

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest współodpowiedzialna za zapewnienie możliwości technicznych rozwoju radiofonii i telewizji. W ramach tej współodpowiedzialności KRRiT dba aby odpowiednie zakresy częstotliwości były zabezpieczone dla potrzeb radiodifuzji. Przeznaczenie poszczególnych zakresów częstotliwości dla poszczególnych służb wynika z polskiej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości zawartej w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 134, poz. 1127 z późniejszymi zmianami).

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ma uprawnienia bezpośrednio związane z wykonywaniem ustawowych zobowiązań przez KRRiT w zakresie prowadzenia postępowań koncesyjnych. Przepisy U.R.T. i Prawa telekomunikacyjnego określają pola współpracy między KRRiT a UKE. Projekt ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej przewiduje czynny udział KRRiT w tym procesie. KRRiT aktywnie uczestniczy we wszystkich pracach związanych z cyfrową konwersją telewizji naziemnej, opracowaniem koncepcji zagospodarowania multipleksów oraz uruchomieniem telewizji mobilnej, a także w pracach koncepcyjnych związanych z cyfryzacją radia i współpracuje w tym zakresie z UKE.

Historia tej współpracy wskazuje na poważne trudności wynikające z przyjmowanych przez oba organy różnych punktów widzenia i ich funkcjonowanie w różnych ładach regulacyjnych, służących realizacji odmiennych celów. W sferze konwersji cyfrowej niektóre najistotniejsze przeszkody może usunąć ustawa o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, ale nie rozwiązuje ona jednak wszystkich problemów dotyczących nadawania cyfrowego w telewizji. Obecnie przepisy Prawa telekomunikacyjnego przewidują, że uzgodnienie warunków konkursu na operatora multipleksu, a także uzgadnianie zmiany i cofanie decyzji rezerwacyjnych wydanych w efekcie przeprowadzenia tego konkursu jest dokonywane w trybie art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego. Należy dodać, że w projekcie założeń do zmiany ustawy Prawo telekomunikacyjne przedstawionym do uzgodnień proponuje się powrót do uzgodnień z Przewodniczącym KRRiT.

Można wskazać na dwie drogi wyjścia z tej sytuacji: (1) stworzenie form ściślejszej współpracy w celu zminimalizowania konfliktów w tej dziedzinie (2) bądź rozstrzygnięcia instytucjonalne, likwidujące źródła tych trudności.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zintensyfikuje starania o wdrożenie mechanizmów praktycznych służących zwiększeniu efektywności współpracy z UKE, przy poszanowaniu zakresu kompetencji każdego z organów. Jeżeli nie wyeliminuje to istniejących trudności, konieczne będzie rozważenie zmian prawnych zmierzających do bardziej precyzyjnego rozdzielenia kompetencji bądź – w dalszej perspektywie – nowych rozwiązań instytucjonalnych.

W II połowie 2012 r. KRRiT podejmie prace analityczno-studialne oraz konsultacje na temat przyszłości systemu regulacyjnego w zakresie usług medialnych oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej w świetle procesu konwergencji.

IV.1.2. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Pluralizm mediów elektronicznych

Współpracę KRRiT z UOKiK utrudniają luki prawne i brak koordynacji między ustawami regulującymi działalność tych ciał regulacyjnych. Nie ma także pewności, czy UOKiK uznaje, że sfera jego działalności obejmuje media elektroniczne ⁴⁶.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 2 U.R.T. koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować m.in. „osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie”. Z dotychczasowych doświadczeń Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynika, że obecny kształt przepisów (w tym brak definicji przejęcia kontroli nad działalnością nadawcy oraz pozycji dominującej adekwatnej dla rynku mediów oraz brak przepisów umożliwiających zebranie przez Przewodniczącego KRRiT niezbędnych informacji od przedsiębiorców do przeprowadzenia analizy koncentracji i zachowania warunków konkurencji) uniemożliwia skuteczne przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom zagrażającym pluralizmowi opinii i źródeł informowania. Dotyczy to w szczególności rynku radiowego, na którym zjawisko koncentracji kapitałowej (sieciowanie) w istotny sposób wpływa na zubożenie i unifikację programów lokalnych.

Jeszcze poważniejszą przeszkodę stanowi różna logika i cele przyświecające prawu konkurencji oraz regulacji medialnej. Celem prawa konkurencji jest dbanie o właściwe funkcjonowanie wolnego rynku, a co się z tym wiąże, wolnej konkurencji pomiędzy podmiotami rynkowymi. Nadrzędnym celem przepisów ograniczających koncentrację własności w mediach jest natomiast zachowanie pluralizmu mediów poprzez wykazanie czy dany podmiot ma dominującą moc opiniotwórczą. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym, jeżeli ma możliwość działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów (nie jest niedozwolone posiadanie pozycji dominującej, ale jej nadużywanie). Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Z kolei przepis art. 36 ust. 2 pkt 2 U.R.T. wyraźnie odnosi „pozycję dominującą na danym terenie” do całej dziedziny „środków masowego przekazu”, co obejmuje nie tylko dysponowanie na niej stacją radiową, telewizyjną, ale też np. gazetą ⁴⁷. Jeżeli więc udział takiego podmiotu w każdym z tych osobnych rynków nie powoduje osiągnięcia pozycji dominującej, ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie ma zastosowania - choć w sumie podmiot ten może pośrednio lub bezpośrednio kontrolować większość informacji i opinii publikowanych w mediach na danym terenie i jego dotyczących.

⁴⁶ „W Polsce organami odpowiedzialnymi za rozwój i tworzenie konkurencji w sektorze [mediów elektronicznych] są: Prezes UKE i KRRiT”. UOKiK, „Polityka konkurencji na lata 2008 – 2010”, Warszawa, 2008, s. 33.

⁴⁷ Zgodnie z tą linią rozumowania unijna „Zielona Księga nt. usług użyteczności publicznej” (COM(2003) 270) stwierdza, że „działania na rzecz pluralizmu mediów zazwyczaj zmierzają do ograniczenia udziałów w przedsiębiorstwach medialnych lub do zapobieżenia kumulacyjnej kontroli lub jednoczesnemu udziałowi w kilku przedsiębiorstwach medialnych”.

Jeżeli przepis art. 36 ust. 2 U.R.T. ma znaleźć praktyczne zastosowanie, wymagane są zmiany w prawie. „Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 139/2004 na temat kontroli koncentracji między przedsiębiorstwami” stwierdza w art. 21 ust. 4, że państwa członkowskie mogą podejmować działania inne niż przewidziane w rozporządzeniu m.in. na rzecz pluralizmu mediów. Zgodnie więc z tezą przedstawioną w „Zielonej Księdze nt. usług użyteczności publicznej” i podtrzymaną w „Białej Księdze” (COM(2004) 374 final), zapewnienie pluralizmu mediów to sfera polityki państw członkowskich, a prawo wspólnotowe „dopuszcza przepisy krajowe mające chronić pluralizm mediów”⁴⁸. W realizacji U.R.T. należy więc posłankowo sięgać do analogii z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie definicji pozycji dominującej, ale zgodnie z U.R.T. odnosić ją do całej dziedziny środków masowego przekazu na danym terenie, a nie do rynku właściwego w rozumieniu prawa antymonopolowego.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji widzi potrzebę nowelizacji odnośnych ustaw w celu zastosowania i nadania praktycznego wymiaru przepisowi art. 36 ust. 2 U.R.T. Należy też rozważyć wzorem niektórych krajów unijnych wprowadzenie przepisów nakazujących przy ocenie dopuszczalności fuzji i przejęć na rynku medialnym stosowanie „testu interesu publicznego”, pozwalającego ocenić wpływ zmiany własnościowej na pluralizm mediów na danym rynku, nawet jeżeli nie doszło do przekroczenia dopuszczalnych progów pozycji rynkowej. Pozwoliłoby to zapobiegać fuzjom i przejęciom o szkodliwym wpływie na działalność mediów. Stosuje się też dokonywanie przez regulatora audiowizualnego na wniosek urzędu ds. ochrony konkurencji oceny lokalnego rynku mediów w celu sprawdzenia czy konkretna fuzja medialna zagraża swobodzie konkurencji na nim, czy nie.

Wydaje się, że należałoby ponadto rozważyć fuzje i przejęcia oraz charakter relacji ekonomicznych w sektorze reklamy ściśle powiązanych z sektorem mediów. Działalność domów mediowych, hurtowy zakup czasu antenowego oraz praktyki dyktatu cenowego nie należą w tej dziedzinie do rzadkości. W istocie ograniczają one pluralizm i nie sprzyjają finansowaniu nowych przedsięwzięć. Przedmiotem szczególnego nadzoru powinni stać się także operatorzy telewizji kablowej i platform cyfrowych, bowiem ich działania często blokują rozwój rynku. Orzecznictwo antymonopolowe wskazuje, że właśnie w tej dziedzinie najczęściej stosowane są tzw. klauzule niedozwolone.

Troska o pluralizm mediów wymaga także m.in.:

- Świadomego zaplanowania i wykorzystania procesu konwersji cyfrowej w celu zwiększenia pluralizmu właścicielskiego oraz aktywnej polityki regulacyjnej w celu zapewnienia pełnego pluralizmu strukturalnego i programowego oferty⁴⁹;

⁴⁸ Wypowiadając się w tej kwestii w 2001 r., Mario Monti, wówczas członek Komisji Europejskiej, wskazał, że „uzasadnione zaniepokojenie może budzić również koncentracja mediów w sytuacji, gdy siła rynkowa poszczególnych podmiotów nie osiągnęła skali, która wymagałaby zastosowania przepisów o ochronie konkurencji. W takich przypadkach przepisy antymonopolowe mogą okazać się niewystarczające, aby zapewnić pluralizm mediów. Wtedy państwa członkowskie dysponują swobodą wprowadzenia dodatkowych przepisów. W celu ochrony pluralizmu mediów, mogą one nawet zapobiegać fuzjom, które zostałyby zatwierdzone przy zastosowaniu jedynie przepisów o ochronie konkurencji” (za „Media diversity in Europe”. Media Division, Directorate General of Human Rights, Strasbourg, December 2002).

⁴⁹ O ile wśród analogowych programów telewizyjnych w krajach unijnych programy publiczne stanowią około 10%, na platformach naziemnej telewizji cyfrowej stanowią – wskutek takiej właśnie polityki regulacyjnej – ponad 26%.

- Wzmocnienia regionalnego i lokalnego charakteru programu stacji regionalnych i lokalnych, (w tym analizy źródeł finansowania stacji lokalnych, łącznie z kwestią dostępu do rynku reklamy);
- Zapewnienia misyjnego charakteru i właściwego finansowania mediów publicznych oraz ich zdolności do właściwego wykonywania swoich zadań, w tym przez zawieranie porozumień co do planów finansowo-programowych gwarantujących pluralizm oferty programowej.

Zgodnie z wymogami UE państwa członkowskie mają obowiązek poddać „ważne nowe usługi audiowizualne” nadawców publicznych tzw. „testowi amsterdamskiemu” (na zgodność usługi z wymogami Protokołu Amsterdamskiego, tj. czy spełniają demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczeństwa) oraz ocenie ogólnego ich oddziaływania na rynek⁵⁰. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie samodzielnie przeprowadzała „test amsterdamski” (także w ramach procedury koncesyjnej, gdy rozpatrywać będzie wnioski o udzielenie koncesji nowym programom specjalistycznym nadawców publicznych) i deklaruje aktywny udział w opracowywaniu procedur przeprowadzania oceny wpływu nowej usługi na rynek.

W I połowie 2012 r. KRRiT podejmie prace analityczno-studialne w zakresie pluralizmu mediów i celowości dodatkowych środków jego promowania (we współpracy z MKiDN, UOKiK i zainteresowanymi podmiotami).

IV.2. Określanie warunków prowadzenia działalności dostawcom usług medialnych

IV.2.1. Rola, zadania i metody działania KRRiT jako organu regulacyjnego

Regulacja danego sektora polega na realizacji przewidzianych prawem czynności administracyjnych i kontrolnych w sposób profesjonalny, bezstronny i wolny od motywacji politycznych, w tym na nadzorowaniu realizacji prawa i podejmowaniu działań, gdy jest ono łamane. Na mocy przepisu konstytucyjnego, KRRiT może wydawać rozporządzenia przewidziane w ustawach i zgodne z zawartymi w nich dyspozycjami.

Radiofonia i telewizja są rynkiem regulowanym, co obejmuje:

- reglamentację dostępu do możliwości rozpowszechniania programu (proces koncesyjny, przyznawanie kanałów w multipleksach);
- regulację strukturalną (przede wszystkim decyzje podejmowane w ramach polityki koncesyjnej decydujące o tym, jakie typy nadawców mają być obecne na rynku);
- regulację behawioralną (warunki koncesji oraz rozporządzenia nakazujące lub zakazujące pewnych praktyk dostawcom zawartości).

⁵⁰ Komisja Europejska, „Komunikat w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej”, Bruksela, Unia Europejska, 2009 r.

Zasada neutralności technologicznej oraz stopniowalnej regulacji usług medialnych z jednej strony wymaga zapewnienia, że wszystkie usługi medialne będą – we właściwym dla nich stopniu – objęte regulacją mającą zapewnić ich zgodność z prawem, z drugiej zaś pozwala na liberalizację sposobu reglamentowania ich dostępu do możliwości rozpowszechniania lub rozprowadzania zawartości.

Stopniowalność regulacji zależy od ich zasięgu (dotarcie do odbiorcy), dostępu (do powszechnego odbioru, płatny, płatny dodatkowo, kodowany), stopnia spodziewanego wpływu na kształtowanie opinii publicznej oraz korzystania z dobra rzadkiego dla rozpowszechniania programu lub innej usługi.

Nowelizacja U.R.T. wdrażająca dyrektywę D.A.U.M. opiera się na następującym stopniowaniu regulacji:

1. programy radiowe i telewizyjne, z wyjątkiem rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych – koncesjonowanie,
2. programy telewizyjne rozpowszechniane wyłącznie w sieciach teleinformatycznych – rejestrowanie.

IV.2.2. Nadawcy koncesjonowani-komercyjni

IV.2.2.1. Elementy polityki koncesyjnej

W toku postępowania o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją. Kierując się tą przesłanką Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji dokonuje wyboru przyszłego koncesjonariusza biorąc pod uwagę innowacyjność i oryginalność jego oferty programowej oraz zaprezentowany sposób realizacji programu. Wzbogacenie istniejącej oferty programowej na danym obszarze jest jednym z głównych kryteriów wyboru w postępowaniu o udzielenie koncesji. Zróżnicowanie to może wyrażać się poprzez skierowanie programu do określonej grupy odbiorców, ewentualnie wybór wiodącej tematyki lub formatu muzycznego nieobecnych w nadawanych już na danym obszarze programach.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r. stwierdził, że U.R.T. nakłada na koncesjonariusza pewne obowiązki dotyczące wymiaru czasowego niektórych nadawanych programów (np. art. 15 ust. 1-3, art. 15a ust. 1, art. 16 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji). Są to obowiązki powstałe *ex lege*, które nie mogą być rozszerzone w decyzji koncesyjnej. Zdaniem NSA, dopuszczalne jest zamieszczenie w decyzji koncesyjnej odesłania do informacji programowych, dołączonych do wniosku o udzielenie koncesji albowiem w ten sposób informacje programowe zaproponowane przez wnioskodawcę będą mogły stać się składnikiem decyzji koncesyjnej. Jednocześnie nie zostanie naruszona samodzielność nadawcy w zakresie kształtowania programu proklamowana w art. 13 ustawy o radiofonii i telewizji ponieważ informacje programowe są ustalane przez samego nadawcę, a zatem koncesjonariusz ma obowiązek ich przestrzegania, jako zadeklarowanych przez siebie zamierzeń przy ubieganiu się o udzielenie koncesji, a nie jako warunków określonych jednostronnie i władczo przez organ. Rażące odstępianie od zadeklarowanych warunków programowych po udzieleniu koncesji stanowi przesłankę cofnięcia koncesji w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji.

Obowiązki i zadania KRRiT względem nadawców koncesjonowanych i procedury ich realizacji określają art. 33-46 U.R.T. Wskutek nowelizacji U.R.T. dokonującej transpozycji dyrektywy D.A.U.M. Krajowa Rada otrzyma nowe obowiązki związane z prowadzeniem rejestru programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym oraz rejestru rozprowadzania programów przez operatora. Sposób i tryb prowadzenia tych rejestrów oraz wzory zgłoszeń o wpis do rejestru, jak również opłaty za dokonanie wpisu do rejestru zostaną uregulowane w rozporządzeniach KRRiT.

Ze względu na perspektywy rozwoju rynku KRRiT będzie dążyła do uzyskania zmian w prawie pozwalających na:

- Ustalenie definicji programu ogólnokrajowego;
- Ustalenie nowej definicji programu wyspecjalizowanego (faktyczna specjalizacja nadawców niszowych) oraz przyznanie tej kategorii nadawców ulg w opłatach koncesyjnych i opłatach stałych za częstotliwości;
- Uwzględnienia w projektowanych ogłoszeniach o możliwości uzyskania koncesji jako kryterium rozstrzygnięcia faktu, że wnioskodawca będzie/jest nadawcą programu wyspecjalizowanego.

IV.2.2.2. Regionalne i lokalne usługi medialne

Jak wynika z powyższych informacji na temat koncentracji mediów elektronicznych w Polsce, pluralizm geograficzny jest niedostatecznie rozwinięty w radiofonii i telewizji, wskutek czego mieszkańcy wielu terenów pozbawieni są pełnowartościowych lub w ogóle jakichkolwiek lokalnych programów radiowych i telewizyjnych⁵¹.

„Plan wdrażania telewizji cyfrowej w Polsce”, przyjęty przez Radę Ministrów 4 czerwca 2010 r., stwierdza, że transmisja cyfrowa umożliwia m.in. *„zwiększenie udziału nadawców lokalnych i możliwości rozwoju regionalnej oferty programowej”*. W „Planie” stwierdza się też, że *„realizując cele programowe należy także zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia możliwości rozpowszechniania programów poświęconych tematyce regionalnej i lokalnej. Różnorodność geograficzna, odzwierciedlająca życie społeczności lokalnych oraz zawierająca treści i elementy kultury regionalnej jest jednym z ważniejszych warunków zachowania pluralizmu mediów ... W ramach oferty cyfrowej mogą się również znaleźć programy tworzone przez tzw. media „trzeciego sektora” tj. media środowiskowe”*. Dokument stwierdza wprost, że *„w planowaniu pokryć cyfrowych dążyć się będzie do dokonania takiego podziału obszarów rezerwacji częstotliwości, który odpowiadałby potrzebom społeczności lokalnych oraz zapewnił nadawcom możliwości finansowania produkcji i emisji programów z przychodów pochodzących z lokalnych i regionalnych rynków reklamowych”*.

⁵¹ Stan ten trudno uznać za właściwy czy zgodny z projektem rządowej „Strategii rozwoju kapitału społecznego” (SRKS), która ma realizować następujące cele strategiczne: „Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego”, „Zwiększenie partycypacji obywateli w życiu publicznym i społecznym”, „Poszerzenie przestrzeni dla wysokiej jakości aktywnej komunikacji społecznej i medialnej”. W ramach tego ostatniego celu wymienia się m.in. następujące cele operacyjne: wspieranie udziału mediów w kształtowaniu więzi społecznych i demokracji oraz poszerzenie domeny publicznej; zapewnienie powszechnego dostępu do usług medialnych i zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu. Wśród celów wymienia się wzmocnianie spójności społecznej – wzrost integracji społecznej oraz wzmocnianie więzi społecznych i solidarności społecznej i wzmocnianie wspólnot lokalnych poprzez wspieranie rozwoju ich podmiotowości, wzajemnej pomocy wspólnot lokalnych oraz wymiany usług lokalnych.

W II połowie 2012 r. KRRiT przedstawi zaktualizowaną strategię obrony lokalności i regionalności oraz demokracji lokalnej w mediach elektronicznych (w tym zwłaszcza radia) w warunkach konwersji cyfrowej.

KRRiT ma świadomość uwarunkowań gospodarczych, które wpływają na perspektywy rozwoju radiofonii i telewizji lokalnej oraz regionalnej. Dlatego będzie zabiegać o to, by wzorem wielu krajów⁵² stworzyć system wsparcia dla tych nadawców. Wymaga to m.in.:

- Przyjęcia definicji nadawcy lokalnego i regionalnego, w tym określenia warunków do uznania, że podmiot występujący o koncesję jest przedsiębiorcą lokalnym czy regionalnym, wprowadzenia ulg w opłatach za koncesję i opłatach stałych za częstotliwości;
- Definicji sieci stacji lokalnych wraz z zasadami uczestniczenia sieci w lokalnych rynkach reklamowych (w tym ich maksymalnego udziału w tych rynkach);
- Definicji programu tworzonego w redakcji lokalnej i udziału w programach sieciowych bloków pochodzących z centrali, a także ustalenia sposobu używania nazwy własnej i nazwy sieciowej);
- Ustalenia warunków dostępu nadawców ogólnokrajowych i ponadregionalnych do lokalnych rynków reklamowych;
- Uwzględniania w działaniach związanych z doбором częstotliwości potrzeb związanych z powstawaniem nowych rozgłośni lokalnych;
- Uwzględniania w projektowanych ogłoszeniach o możliwości uzyskania koncesji jako kryterium rozstrzygnięcia faktu, że wnioskodawca jest przedsiębiorcą lokalnym bądź regionalnym.

IV.2.3. Telewizja kablowa i satelitarna

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw przyjęta w celu transpozycji dyrektywy D.A.U.M. przewiduje ujednolicenie regulacji wobec platform satelitarnych (dotychczas koncesjonowanych na podstawie uchylonego wskutek nowelizacji art. 47 U.R.T.) i operatorów sieci kablowych (obowiązek wpisu rozprowadzanych programów do rejestru), a także poddanie tej regulacji również operatorów innych platform telekomunikacyjnych i teleinformatycznych (o ile w ich ofercie będą rozprowadzane telewizyjne programy linearne).

W I połowie 2011 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wyda rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i trybu prowadzenia rejestru programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym i programów rozprowadzanych oraz rozporządzenie w sprawie opłat za dokonanie wpisu do tego rejestru.

⁵² Ewa Murawska-Najmiec, „Informacja o celach i metodach polityki państwa w zakresie radiofonii i telewizji lokalnej na podstawie wybranych przykładów z krajów europejskich”. Warszawa: KRRiT, 2005 r.

IV.2.4. Telewizja mobilna

KRRiT podtrzymuje pogląd, że programy (linearne audiowizualne usługi medialne) stworzone specjalnie dla potrzeb DVB-H i pierwotne rozpowszechnianie w sygnale multipleksu DVB-H, wymagają uzyskania koncesji. Także programy rozprowadzane w multipleksie DVB-H muszą uzyskać koncesję na rozpowszechnianie na innych platformach ⁵³.

IV.2.5. Programy telewizyjne rozpowszechniane wyłącznie w systemach teleinformatycznych (Internet Protocol Television IPTV)

Nowelizacja U.R.T. przewiduje, że programy telewizyjne rozpowszechniane wyłącznie w systemach teleinformatycznych będą wymagały uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dyrektywa D.A.U.M. nie dotyczy programów radiowych). Wymóg ten będzie obowiązywał ze względu na konieczność kontroli: czy programy rozprowadzane są koncesjonowane w Polsce lub przez innych regulatorów, czy nie występują przesłanki do odmowy lub wykreślenia z rejestru rozprowadzanych programów itp. Zgodnie z zasadą neutralności technologicznej platformy IPTV powinny mieć obowiązek prowadzenia rejestru programów.

Tryb dokonywania wpisu oraz prowadzenia rejestru określi KRRiT w swoim rozporządzeniu w I połowie 2011 r.

IV.3. Uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu

Na mocy art. 6 ust. 2 pkt 3a, do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy uznanie danego nadawcy za nadawcę społecznego. KRRiT może też odbierać ten przymiot.

Art. 39 U.R.T. teoretycznie przyznaje prawo do ubiegania się o status nadawcy społecznego szerokiej grupie podmiotów, jednak obecna definicja nadawców społecznych w U.R.T. (art. 4 ust. 1a) w praktyce bardzo zawęża to pojęcie – w sposób, który może być sprzeczny z art. 6-8 i 10 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na stanowisku, że celowe jest objęcie pojęciem nadawcy społecznego podmiotów tzw. trzeciego sektora, działających non-profit i stworzonych

⁵³ Motyw 20 preambuły dyrektywy D.A.U.M. podkreśla brak obowiązku wprowadzania w związku z implementacją dyrektywy „nowych systemów koncesjonowania lub zatwierdzania administracyjnego jakiegokolwiek rodzaju audiowizualnych usług medialnych”. Zdaniem KRRiT, koncesjonowanie programów telewizji mobilnej nie jest „nowym systemem koncesjonowania”, a jedynie rozszerzeniem – zgodnie z zasadą neutralności technologicznej – istniejącego systemu na usługę podlegającą regulacji. W 2008 r. koncesji programowej dla telewizji mobilnej wymagało 15 krajów europejskich (“The Status of National Licensing Frameworks for Mobile TV - A country-by-country Assessment”. Berlin: Broadcast Mobile Convergence Forum, 2008).

w celu realizowania w programie wszelkich niekomercyjnych celów społecznych, kulturalnych, edukacyjnych, religijnych, charytatywnych itp., bez względu na typ własności: stowarzyszenia i fundacje, instytucje kultury itp.

W I połowie 2012 r. KRRiT rozpocznie prace nad stworzeniem programu rozwoju trzeciego sektora mediów elektronicznych (mediów obywatelskich) w Polsce wraz z projektami rozwiązań prawnych i finansowych.

KRRiT będzie przedstawiała propozycje form wsparcia dla tych nadawców, np. uwzględnienie w projektowanych ogłoszeniach o możliwości uzyskania koncesji jako kryterium rozstrzygnięcia faktu, że wnioskodawca będzie/jest nadawcą społecznym. Należy rozważyć (uwzględniając konsekwencje odnośnie wysokości opłaty za wykorzystanie częstotliwości) ewentualne dopuszczenie w bardzo ograniczonym zakresie reklamy w ich programach, z zastrzeżeniem, że wszelkie przychody z tego źródła mogą być przeznaczone wyłącznie na działalność programową czy rozwój nadawcy.

Przetrwanie i rozwój tych nadawców uzależnione są od uwzględnienia ich w planach konwersji cyfrowej i w podziale kanałów w multipleksach, szczególnie w planach wykorzystania „dywidendy cyfrowej”. Powinna ona zostać w części przeznaczona na stworzenie możliwości działania nadawcom społecznym.

IV.4. Sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców (w szczególności w odniesieniu do następujących kryteriów: programowych, reklamy i sponsoringu, stanu realizacji zobowiązań z tytułu korzystania z praw autorskich i praw pokrewnych).

Oprócz obszarów i form kontroli opisanych niżej, należy wymienić następujące pola kontroli programów radiowych bądź telewizyjnych:

- Respektowanie przez nadawców, publicznych i koncesjonowanych wartości określonych w art. 18 ust. 1 - 3 ustawy (kontrola incydentalna poprzez monitoring);
- Realizacja tzw. kwot ekranowych w programach telewizyjnych, publicznych i koncesjonowanych (kontrola poprzez sprawozdawczość);
- Realizacja w publicznych i koncesjonowanych programach radiowych obowiązkowego udziału utworów słowno-muzycznych (piosenek) wykonywanych w języku polskim, w tym udziału tych piosenek w godz. 5.00-24.00 oraz udziału debiutów (kontrola poprzez sprawozdawczość). W celu przeprowadzania skutecznego monitoringu realizacji tego wymogu konieczne może się okazać porozumienie między KRRiT, wykonawcami i producentami nagrań piosenek w celu opracowania systemu znakowania piosenek kodem zawierającym wszystkie istotne dla kontroli informacje. Podczas kontroli programu radiowego specjalne oprogramowanie odczytywałoby zakodowane informacje, kwalifikowałoby piosenki i zliczałoby czas ich trwania. System ten mógłby być również wykorzystywany do ochrony praw wykonawców i twórców piosenek.

W II połowie 2011 r. KRRiT opublikuje analizę efektów dotychczasowej polityki koncesyjnej na rynku radiowym (aspekty rynkowe, media niekomercyjne tzw. III sektora). Dokonana zostanie ocena ustawowych instrumentów regulacyjnych oraz ich skuteczności i adekwatności w tworzeniu ładu medialnego.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zamierza częściej niż dotychczas odnosić się do jakości przekazu, sposobu relacji wydarzeń i prezentacji procesów społecznych (przykładu może dostarczyć „Raport z monitoringu na temat prezentowania w programach telewizyjnych przebiegu wydarzeń związanych z zamiarem przeniesienia krzyża sprzed Pałacu Prezydenckiego do kościoła Św. Anny”, opublikowany 19-XI-2010 r.).

W II połowie 2011 r. KRRiT przeprowadzi monitoring kampanii wyborczej w radiofonii i telewizji przed wyborami parlamentarnymi.

Należy zauważyć, że w razie wiernej implementacji dyrektywy D.A.U.M., zważywszy na przyjęty w dyrektywie wąski zakres pojęcia przekazów handlowych, reklama polityczna pozostanie poddana jedynie regulacji dotyczącej ogłoszeń w Prawie prasowym. Ewentualny problem może rozwiązać znowelizowana w lutym 2011 r. ustawa – Kodeks wyborczy, która w Art. 119 § 1 zabrania rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Przepis ten nie rozstrzyga natomiast kwestii ogłoszeń nadawanych poza okresem kampanii wyborczej oraz ewentualnie rozpowszechnianych bezpłatnie.

Jeżeli zajdzie taka potrzeba, KRRiT podejmie kwestię szeroko rozumianej reklamy politycznej w radiofonii i telewizji we współpracy z właściwymi instytucjami oraz ekspertami i uwzględniając standardy międzynarodowe dążyć będzie do wypracowania rozwiązań służących interesowi publicznemu i swobodzie wypowiedzi.

IV.4.1. Kontrola działalności programowej nadawców publicznych

Kontrola obejmuje działalność programową nadawców publicznych, radiowych i telewizyjnych w zakresie realizacji podstawowych zadań radiofonii i telewizji (art. 1 ust. 1 ustawy) oraz szczególnych zadań nadawcy publicznego (art. 21 ust. 1; art. 21 ust. 1a pkt 8, 8a; art. 21 ust. 2 pkt 7, 7a, 8; art. 25 ust. 2-5; art. 22, 23, 23a, 24 ustawy i rozporządzenia KRRiT).

Kontrolą objęte są wszystkie programy publicznego radia i telewizji. Analizie poddawane są roczne sprawozdania nadawców dotyczące struktury gatunkowej programów oraz liczby godzin audycji realizujących zadania nadawcy publicznego. Analizie poddaje się też kwartalne sprawozdania nadawców dotyczące realizacji art. 23 ustawy (dostęp do anteny partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców). W najbliższej przyszłości analogiczne sprawozdania dotyczyć też będą organizacji pożytku publicznego (art. 23a).

W II połowie 2011 r. KRRiT przygotuje opracowanie dotyczące realizacji przez media publiczne obowiązków wynikających z ustaw innych niż U.R.T. (ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – realizacja art. 7 - materiał przygotowywany corocznie dla Państwowej Agencji Przeciwdziałania Problemom Alkoholowym; ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – realizacja zadań wynikających z krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie - materiał przygotowywany corocznie dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej).

Nowe obszary kontroli dotyczyć będą wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy obowiązku opracowywania przez nadawców publicznych w porozumieniu z KRRiT corocznych planów finansowo-programowych przedsięwzięć realizujących misję publiczną (art. 21 ust. 1 i 1a ustawy), wymagających finansowania ze środków publicznych. KRRiT określa w rozporządzeniu zakres tych planów (art. 21 ust. 4), a kontrola powinna sprawdzać ich realizację.

Jak stwierdzono powyżej, KRRiT będzie kierowała się opracowanymi przez siebie kryteriami oceny wykonania planów finansowo-programowych.

Poczynając od I połowy 2013 r., KRRiT będzie w I połowie roku publikowała szczegółową ocenę sposobu wywiązywania się poszczególnych nadawców publicznych z porozumień finansowo-programowych (w tym na podstawie opinii rad programowych poszczególnych spółek).

Dla celów tej oceny i kontroli będzie wykonywana:

- a) analiza kwartalnych sprawozdań nadawców dotyczących wykorzystania środków publicznych (art. 31b pkt 2 U.R.T.) pod kątem realizacji (lub braku realizacji) założonych planów finansowo-programowych sporządzonych zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy;
- b) oraz monitoring audycji wskazanych przez nadawców w rocznych planach i kwartalnych sprawozdaniach jako audycje realizujące zadania art. 21 ust. 1 i 1a finansowane ze środków publicznych.

KRRiT dokona też nowelizacji załącznika nr 2 do rozporządzenia KRRiT z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez spółki publicznej radiofonii i telewizji dokumentacji w oparciu o zasady rachunkowości oraz sposób sporządzania sprawozdań składanych przez zarządy tych spółek Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, by uzupełnić sprawozdania sporządzane obecnie przez nadawców na podstawie art. 31b pkt 2 o wykazy przedsięwzięć w ramach realizacji misji sfinansowanych w całości lub w części ze środków publicznych.

Wyniki przeprowadzonego monitoringu w zestawieniu z planami i sprawozdaniami, będą służyć do rozliczenia nadawców ze środków finansowych przyznanych w danym roku na realizację planu oraz stanowić podstawę do oceny jego planów na rok następny (ich wiarygodności i realności).

IV.4.2. Kontrola programów koncesjonowanych pod kątem realizacji zadań ustawowych i programowych warunków koncesji

Na podstawie rocznych sprawozdań przedstawianych przez nadawców koncesjonowanych przeprowadza się analizę struktury gatunkowej programów i zróżnicowanie form audycji w ramach poszczególnych rodzajów oraz wynikający z tych cech sposób realizacji zadań radiofonii i telewizji, określonych w art. 1 ust. 1 ustawy. W odniesieniu do telewizyjnych programów wyspecjalizowanych analizuje się także udział i rodzaj audycji realizujących specjalizację.

W związku z wydłużeniem czasu trwania koncesji radiowych z siedmiu do 10 lat, zakłada się, że w okresie 10-letniego trwania koncesji konieczne jest przeprowadzenie trzykrotnego monitoringu programu każdego nadawcy w odstępach ok. 1,5 roku - 2 lat. Taki system pozwoli KRRiT wyrobić sobie udokumentowany pogląd czy nadawca realizował koncesję przez cały okres jej obowiązywania i czy spełnia warunki do ponownego jej udzielenia.

W 2011 r. KRRiT przeprowadzi kontrolę programów radiowych o zasięgu lokalnym, których koncesje wygasają w tym roku.

IV.4.3. Kontrola działań mediów elektronicznych w dziedzinie ochrony odbiorców i użytkowników (konsumentów, dzieci i młodzieży, osób niepełnosprawnych i starszych itp.)

IV.4.3.1. Ochrona małoletnich

KRRiT prowadzi systematyczną kontrolę obligatoryjnych zasad ochrony małoletnich w programach telewizyjnych znajdujących się w polskiej jurysdykcji. Narzędziem kontroli jest monitoring programów. Jest on prowadzony w dwóch aspektach:

- a) kontroli kwalifikacji wiekowej nadawanych audycji zgodnej z rozporządzeniem KRRiT z dnia 23 czerwca 2005 r. oraz właściwego oznaczania audycji na antenie;
- b) kontroli programów pod kątem przestrzegania art. 18 ust. 4 i 5.

IV.4.3.2. Ochrona odbiorców niepełnosprawnych

Zgodnie z art. 7 dyrektywy D.A.U.M., państwa członkowskie UE powinny zachęcać dostawców usług medialnych do zapewniania, by świadczone przez nich usługi stały się stopniowo dostępne dla osób z upośledzeniami wzroku lub słuchu.

Nowelizacja U.R.T., w ślad za dyrektywą D.A.U.M., wprowadza do ustawy Art.18a ust. 1 stanowiący, że nadawcy programów telewizyjnych będą zobowiązani do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu poprzez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak by co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu z wyłączeniem reklam i telesprzedaży posiadało takie udogodnienia.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji będzie mogła określić w drodze rozporządzenia, niższy niż określony w art. 18a ust. 1 udział w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu uwzględniając różnorodną ofertę programową w różnym czasie antenowym, możliwości techniczne, potrzeby odbiorców, sposób rozpowszechniania i specjalizację programu, bez nakładania nieuzasadnionych obowiązków na nadawców.

Kontrola działalności dostawców usług medialnych obejmie nadzór nad realizacją tych wymogów.

W I połowie 2012 r. KRRiT:

1. Stworzy program działania na rzecz zapewnienia dostępności programów dla osób niepełnosprawnych.
2. Rozwinie program działań na rzecz jeszcze skuteczniejszej ochrony fizycznego, umysłowego i moralnego rozwoju małoletnich oraz godności ludzkiej.

IV.4.4. Kontrola linearnych audiowizualnych usług medialnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych

Znowelizowana U.R.T. obejmie swym zakresem programy telewizyjne rozpowszechniane w systemach teleinformatycznych. Podlegać one będą tym samym zasadom kontroli, co takie usługi dostępne na innych platformach.

IV.4.5. Kontrola linearnych usług medialnych w zakresie dotyczącym przekazów handlowych w programach i usługach medialnych

Prowadzona jest stała kontrola działalności reklamowej i sponsorskiej (audiowizualnych przekazów handlowych). Uporczywe naruszanie przepisów jest podstawą do podjęcia przez Przewodniczącego KRRiT decyzji o ukaraniu nadawcy karą pieniężną, a nawet do wszczęcia postępowania o cofnięcie koncesji.

Rozpatrywane są również skargi na przekazy handlowe naruszające przepisy (np. dyskryminujące ze względu na płeć, przekonania religijne, zagrażające rozwojowi psychicznemu czy moralnemu dzieci). W uzasadnionych przypadkach daje to podstawę do wezwania dostawcy usługi do zaniechania emisji takiej reklamy i (lub) nałożenia kary finansowej.

Art.17a. ust. 1 znowelizowanej U.R.T. dopuszcza praktykę lokowania produktu wyłącznie: (1) w filmach kinematograficznych, filmach lub serialach wytworzonych na użytek audiowizualnych usług medialnych, a także w audycjach sportowych oraz audycjach rozrywkowych, z wyłączeniem audycji dla dzieci lub (2) w postaci nieodpłatnego udostępniania towaru lub usługi do wykorzystania w audycji, w szczególności w charakterze rekwizytu lub nagrody z wyłączeniem audycji dla dzieci.

Audycje, w których stosuje się lokowanie produktu będą musiały być oznaczone za pomocą znaku graficznego. Neutralną, wolną od elementów reklamowych informację o producencie lub sprzedawcy lokowanego produktu oraz o samym produkcie umieszcza się na końcu audycji.

Nowelizacja U.R.T. przyznaje Przewodniczącemu KRRiT prawo do żądania od nadawcy przedstawienia dokumentacji w zakresie lokowania produktu i zobowiązuje KRRiT do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków lokowania produktów. Określi ono także sposób oznaczania przez nadawcę audycji zawierających lokowane produkty oraz prowadzenia, przechowywania (w tym w postaci elektronicznej) oraz przekazywania przez nadawcę ewidencji audycji, w których zastosowano lokowanie produktu.

Konieczna też będzie nowelizacja rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie sposobu sponsorowania audycji lub innych przekazów w programach radiowych i telewizyjnych; rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży oraz rozporządzenia z dnia 20 września 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez nadawcę ewidencji czasu nadawania audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich i audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz czasu jej przechowywania (w związku z wprowadzoną przez nowelizację U.R.T. zmianą definicji reklamy wyłączeniu z kwartalnego czasu nadawania programu podlegać również będzie również autopromocja tj. fragmenty audycji i programów oraz inne przekazy zachęcające do oglądania).

IV.5. Organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - zgodnie z zadaniami ustawowymi (art. 6 ust. 2 pkt 5 U.R.T.) analizuje dane dotyczące odbioru programów radia i telewizji korzystając z wyników badań telemetrycznych, prowadzonych przez AGB Nielsen Media Research oraz jedyne, dostępne na rynku badania radiometrycznego firmy SMG/KRC. Badania te pokazują wielkość widowni i audytorium programów poszczególnych stacji i pojedynczych audycji w ich ramach (telewizja) lub poszczególnych pasm programowych w ciągu dnia (radio). Pozwalają także na prowadzenie analiz przekrojowych w dłuższych przedziałach czasowych, umożliwiając śledzenie tendencji i zmian na rynku nadawców. Można na ich podstawie formułować prognozy krótko- i długoterminowe dotyczące kierunku rozwoju nadawców.

KRRiT systematycznie prowadzi analizy dotyczące badania wielkości widowni i audytorium nadawców radiowych i telewizyjnych zarówno publicznych, jak i koncesjonowanych. Podobnie było również w 2009 r. Wyniki tych analiz (ich listę zawiera Załącznik 3) obrazowały sytuację programów pod względem widowni telewizyjnej i audytorium radiowego oraz określały pozycje poszczególnych nadawców na rynku mediów.

IV.6. Inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie mediów elektronicznych

Inicjowanie postępu naukowo-technicznego przybierać będzie formę:

- Wydawania rekomendacji technologicznych dla nowych technologii związanych z produkcją i przekazem treści w kontekście modelu biznesowego i potencjalnego zainteresowania odbiorcy końcowego. Opracowane rekomendacje byłyby np. pomocne przy szybszym uruchomieniu cyfryzacji radia. Powołany w tym celu „Zespół rekomendacyjny” składałby się z przedstawicieli służb technicznych dostawców usług audiowizualnych, operatorów sieci telekomunikacyjnych i teleinformatycznych oraz pracowników DT, jak również zapraszanych gości.
- Przyznawanie nagród za szczególne dokonania w tych zakresach (np. za prace naukowe poświęcone mediom elektronicznym).
- Udział w podnoszeniu poziomu deontologicznego dziennikarstwa poprzez sprzyjanie tworzeniu środowiskowych standardów postępowania. KRRiT uznaje, że standardy te powinny tworzyć, a ich przestrzeganie nadzorować, organizacje i stowarzyszenia zawodowe i branżowe. Deklaruje współpracę z nimi w tej dziedzinie. Służyć to będzie podnoszeniu kwalifikacji zawodowych pracowników mediów elektronicznych.
- Prowadzenie prac analitycznych i studialnych w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście krajowym i międzynarodowym.

W I połowie 2013 r. KRRiT opracuje analizę możliwości rozwoju technologii związanych z przekazem radiowym i telewizyjnym poprzez Internet i sieci telefonii komórkowej.

Oprócz wymaganych przez U.R.T. dorocznych „Informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji” przedkładanych Marszałkom Sejmu i Senatu, Prezydentowi RP oraz premierowi, KRRiT publikuje również raporty⁵⁴ i analizy.

Analizy to opracowania sporządzane przez pracowników Biura KRRiT na zamówienie członków KRRiT lub też z własnej inicjatywy. Listę analiz opublikowanych na stronie internetowej KRRiT zawiera Załącznik 4. Działalność analityczna owocująca przygotowywaniem takich opracowań będzie kontynuowana i rozwijana.

Swoistym wkładem KRRiT w kształcenie kadr w dziedzinie mediów elektronicznych jest przyznawanie nagród w konkursach, przeglądach i festiwalach dot. radiofonii i telewizji⁵⁵. KRRiT zamierza kontynuować i rozszerzyć tę formę działania (np. przyznawać nagrody także za

⁵⁴ Wśród raportów można wymienić: „Radio i telewizja w Polsce: Raport o stanie rynku w chwili przystępowania do Unii Europejskiej” (2004 r.); „Radio i telewizja w Polsce: Raport o stanie rynku” (2006 r.); „Raport otwarcia: rynek radiowo-telewizyjny w Polsce” (2006 r.).

⁵⁵ Przykładowo w 2007 roku przyznano nagrody dla laureatów: Międzynarodowego Katolickiego Festiwalu Filmów i Multimedialnych „Niepokalanów 2007”; VII edycji Festiwalu Teatru Polskiego Radia i Teatru Telewizji Polskiej „Dwa Teatry – Sopot 2007”; VIII Festiwalu Dobrego Humoru w Gdyni; Festiwalu Polskich Filmów Fabularnych w Gdyni; Przeglądu Twórczości Radiowej w dziedzinie reportażu i dokumentu artystycznego w Kazimierzu. Należy też wymienić Honorowe wyróżnienie dla filmu „Exit Afghanistan” w reżyserii Mariusza Pilisa i Olafa Oudheusdena, na XVI Ogólnopolskim Przeglądzie Niezależnych Form Dokumentalnych NURT 2010.

specjalistyczne książki i publikacje z zakresu badań nad mediami elektronicznymi), jeżeli pozwolą na to środki przyznane w jej budżecie.

IV.7. Organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą

Międzynarodowa działalność KRRiT wynika z upoważnienia zawartego w art. 6 ust. 2 pkt 9 U.R.T. Proces integracji międzynarodowej, w tym zwłaszcza działalność Unii Europejskiej sprawia, że zarówno ogólne standardy europejskie w dziedzinie wolności słowa i mediów, jak i kierunki polityki publicznej oraz ramy prawne działalności mediów elektronicznych w coraz większym stopniu kształtowane są na szczeblu ponadnarodowym. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zmienił się sposób formułowania polskiej polityki publicznej w dziedzinie mediów oraz stanowienia prawa regulującego funkcjonowanie sektora audiowizualnego.

Przy planowaniu kierunków swojej działalności międzynarodowej Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji kieruje się priorytetami polskiej polityki międzynarodowej, kierunkami europejskiej polityki audiowizualnej oraz potrzebami wynikającymi z bieżącej działalności KRRiT.

Jak wskazano wyżej, jednym z najistotniejszych kierunków działań KRRiT w zakresie współtworzenia i implementacji europejskiej polityki audiowizualnej jest wypracowywanie stanowisk KRRiT oraz współpraca z innymi resortami i urzędami przy przygotowywaniu stanowisk Polski w tym zakresie.

Do głównych zadań w tej dziedzinie należy uzyskanie wpływu na kształt unijnej polityki i przepisów na etapie ich tworzenia w instytucjach Unii Europejskiej.

KRRiT uznaje zatem za swój obowiązek uczestniczenie w tym procesie – albo, gdy dysponuje stosownymi upoważnieniami, jako przedstawiciel RP, albo też jako uczestnik merytoryczny, wspierający pracę rządu RP.

Działalność międzynarodowa KRRiT odbywa się na kilku poziomach:

- Unii Europejskiej i Rady Europy;
- Europejskiej Platformy Organów Regulacyjnych (EPRA);
- Forum Organów Regulacyjnych Europy Centralnej (CERF);
- Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego;
- współpracy bilateralnej oraz kontaktów roboczych z poszczególnymi organami regulacyjnymi i innymi instytucjami właściwymi w sprawach usług medialnych.

W Unii Europejskiej KRRiT aktywnie uczestniczy w pracach grup roboczych i stałych komitetów (Komitet Kontaktowy ds. dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych; Grupa Robocza ds. Organów Regulacyjnych; Grupa Robocza ds. audiowizualnych) działających przy Radzie UE i wspiera działalność polskiego rządu w uzyskiwaniu korzystnych rozwiązań prawnych z zakresu polityki audiowizualnej. Działalność ta będzie kontynuowana.

W Radzie Europy KRRiT reprezentuje Polskę w Komitecie Zarządzającym ds. Mediów i Nowych Usług Komunikacyjnych (CDMC), w Stałym Komitecie ds. Telewizji Ponadgranicznej (T-TT) oraz w Grupie Roboczej ds. nowych mediów.

KRRiT uczestniczy również w pracach Stałego Komitetu ds. Praw Autorskich i Praw Pokrewnych (SCRR) działającego w strukturach WIPO, w szczególności w związku z pracami

nad projektem nowego traktatu WIPO o ochronie organizacji nadawczych, który podwyższyłby standardy ochrony nadawców na forum międzynarodowym.

Europejska Platforma Organów Regulacyjnych (EPRA) oraz Forum Organów Regulacyjnych Europy Centralnej (CERF, grupujące organy regulacyjne Czech, Polski, Rumunii, Serbii, Słowacji i Węgier) to formy integracji i wymiany informacji, porad oraz doświadczeń między organami regulacyjnymi. W ostatnich latach szczególnie dużo uwagi poświęcają implementacji dyrektywy D.A.U.M. W „Memorandum Porozumienia w sprawie współpracy i wymiany informacji” sygnatariusze deklarują gotowość omówienia sposobów wzajemnej współpracy nieformalnej w celu zwiększenia wzajemnego zrozumienia swoich obowiązujących przepisów prawa i zasad dotyczących treści usług telewizyjnych oraz ilości i czasu nadawania reklam, wymiany informacji oraz udzielania sobie nawzajem pomocy przy rozpatrywaniu skarg złożonych przez stronę, a dotyczących audycji dostarczanych przez nadawców działających na terytorium innego sygnatariusza Memorandum. Każdy sygnatariusz może wyznaczyć właściwego eksperta spośród swych pracowników w celu ułatwienia wymiany informacji i usprawnienia procesu konsultacji w duchu Art. 23b i motywu 66 preambuły dyrektywy D.A.U.M.

KRRiT jest i zamierza być coraz bardziej aktywnym członkiem obu ciał. Spotkania państw będących stronami CERF odbywają się raz w roku, a EPRA - dwa razy w roku w jednym z krajów członkowskich.

W II połowie 2011 r. odbędzie się w Warszawie spotkanie Forum Organów Regulacyjnych Europy Centralnej.

W I połowie 2013 r. odbędzie się w Warszawie posiedzenie Europejskiej Platformy Organów Regulacyjnych.

Europejskie Obserwatorium Audiowizualne (EOA) to europejska instytucja publiczna, której celem jest gromadzenie i analiza informacji na temat rynku audiowizualnego. Polska jest współzałożycielem tej organizacji, a KRRiT reprezentuje ją w EAO od 1996 r.

KRRiT będzie kontynuowała publikację „Przeglądu Międzynarodowego”, comiesięcznego biuletynu informacyjnego ukazującego się w formie elektronicznej. Poświęcony jest on działalności instytucji Unii Europejskiej oraz Rady Europy w dziedzinie mediów, stanowiskom lub inicjatywom podejmowanym przez europejskie organizacje branżowe, istotnym wydarzeniom gospodarczym, badaniom naukowym czy wreszcie najważniejszym reformom i inicjatywom podejmowanym przez poszczególne państwa w tym obszarze.

IV.8. Współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych

Działalność w tym zakresie obejmuje:

1. Współpracę z MKiDN, innymi instytucjami krajowymi (w tym instytucjami reprezentującymi uprawnionych i użytkowników chronionych przedmiotów praw) w sprawach ochrony praw autorskich i pokrewnych, w tym w odniesieniu do nowelizacji

ustawy o prawie autorskim i pracach pokrewnych oraz nowelizacji innych ustaw z tą tematyką związanych;

2. Zaangażowanie w wypracowywanie stanowiska Polski w sprawach dotyczących ochrony praw autorskich i praw pokrewnych w związku z pracami podejmowanymi na forum Unii Europejskiej, Światowej Organizacji Własności Intelektualnej i Rady Europy. Udział w otwartych konsultacjach publicznych organizowanych przez Komisję Europejską lub Radę Europy dotyczących problemów praw autorskich i praw pokrewnych. Z uwagi na znaczenie ochrony praw autorskich i praw pokrewnych dla rozwoju rynku nadawczego KRRiT od lat bierze udział w różnych działaniach temu poświęconych. Przedstawiciel KRRiT uczestniczy w pracach WIPO i Rady Europy nad wypracowaniem nowych traktatów międzynarodowych zapewniających nadawcom wyższy poziom ochrony. W odróżnieniu od praw autorskich, prawnomiędzynarodowa ochrona nadeń jest dalece niewystarczająca;
3. Prowadzenie analiz dotyczących nowych wyzwań dla ochrony praw autorskich i praw pokrewnych istotnych dla właściwego funkcjonowania rynku audiowizualnych usług medialnych;
4. Troskę o przestrzeganie prawa autorskiego przez koncesjonariuszy oraz podmioty ubiegające się o koncesję bądź rejestrację.

W tej ostatniej kwestii, dostawcy usług medialnych mają obowiązek zawrzeć przed podjęciem działalności stosowne umowy licencyjne z organizacjami zarządzania prawami autorskimi. Dotyczy to też podmiotów ubiegających się o koncesję na bezprzewodowe rozprowadzanie programów, które nie wymaga rezerwacji częstotliwości. Zobowiązane są one przedstawić dokumenty wskazujące, iż rozprowadzanie programu nie będzie naruszać praw nadawcy programu.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji prowadzi monitoring w trakcie wykonywania koncesji, podczas którego nadawcy zobowiązani są do przedstawiania stanu realizacji zobowiązań prawno- autorskich, a także wyjaśnień w związku ze skargami kierowanymi do KRRiT przez twórców i organizacje zbiorowego zarządzania ich prawami.

Zgodnie z zakresem posiadanych kompetencji Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie ingeruje w spory cywilno-prawne pomiędzy nadawcami a organizacjami zbiorowego zarządzania, w szczególności w spory o wysokość należnych tantiem. KRRiT wymaga natomiast, aby nadawcy regulowali swoje zobowiązania wobec twórców i innych uprawnionych.

IV.9. Zachęcanie dostawców usług medialnych do samoregulacji lub współregulacji w zakresie świadczenia usług medialnych objętych ustawą o radiofonii i telewizji

Dyrektywa D.A.U.M. w art. 4 ust. 7 wymaga, by państwa członkowskie wspierały systemy samoregulacji i współregulacji, „w zakresie dozwolonym przez ich systemy prawne”. Systemy te mają być powszechnie akceptowane przez „główne zainteresowane strony” oraz muszą zapewniać ich skuteczne wykonywanie.

Dyrektywa definiuje samoregulację jako rodzaj dobrowolnej inicjatywy pozwalającej podmiotom gospodarczym, partnerom społecznym, organizacjom pozarządowym lub stowarzyszeniom przyjmować wspólne wytyczne, które będą obowiązywać ich wszystkich.

Mogą to być kodeksy dobrych praktyk lub kodeksy postępowania przez podmioty rynkowe, niekiedy tworzone i wcielane w życie pod nadzorem regulatora bądź we współpracy z nim.

Współregulacja natomiast postrzegana jest w dyrektywie jako ogniwo prawne pomiędzy samoregulacją a prawodawcą krajowym zgodnie z tradycjami prawnymi poszczególnych państw członkowskich.

W znowelizowanej postaci U.R.T. przewiduje w art. 6 ust. 12, że do zadań KRRiT będzie należało „*propagowanie samoregulacji lub współregulacji w zakresie świadczenia usług medialnych objętych ustawą, w tym przedstawianie, na wniosek dostawcy usługi medialnej, opinii o kodeksie, o którym mowa w art. 3a*”. KRRiT stwierdza, że ten przepis może okazać się niewystarczający⁵⁶, by systemy współregulacji mogły rzeczywiście powstać. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji może zachęcać do samoregulacji, jednak w przypadku współregulacji konieczne jest jasne określenie ram prawnych działania KRRiT w tym procesie, w tym określenie zakresu, jakiego może dotyczyć współregulacja, etapów procesu zatwierdzania zasad kodeksowych, formy tego zatwierdzenia i możliwości działań kontrolnych *ex post* w przypadku gdyby system ten okazał się nieefektywny.

Systemy współregulacji są ustanawiane celem realizacji celów polityki publicznej w sferze społecznej. W takim systemie:

- pozapaństwowy komponent takiej regulacji obejmuje tworzenie szczególnej organizacji, zasad, sposobów działania;
- pozapaństwowy system regulacyjny jest połączony więzią prawną z tradycyjną regulacją państwową, jednakże wykorzystanie pozapaństwowej regulacji (*non-state regulation*) niekoniecznie musi być oparte na ustawie, może to być np. umowa;
- państwo pozostawia swobodę uznaniową takiemu pozapaństwowemu systemowi regulacyjnemu (*non-state regulatory system*);
- państwo jednakże korzysta ze środków regulacyjnych, aby wpływać na wynik takiego procesu regulacyjnego po to, aby zagwarantować wypełnienie celów regulacyjnych, (instytucje publiczne sprawują kontrolę nad właściwym funkcjonowaniem systemu współregulacji).

Celem zastosowania współregulacji, organ państwowy zaangażowany w tworzenie kodeksu lub porozumienia współregulacji (w tym przypadku KRRiT) musi dysponować wyraźnymi uprawnieniami do delegowania części obowiązków kontrolnych na organizację branżową lub społeczną i do przekazania uprawnienia do określenia szczegółowych form i zakresu tej kontroli danej organizacji. W braku takiej delegacji trudno wyobrazić sobie zastosowanie współregulacji – tak jak jest ona rozumiana w prawie unijnym - na gruncie ustawy o radiofonii i telewizji.

Inicjatywa i czynna postawa KRRiT jest warunkiem powstania i właściwego funkcjonowania systemów współregulacji, w tym potencjalnie obejmujących rolę organizacji branżowych jako współregulatorów. KRRiT zamierza odegrać aktywną rolę w zachęcaniu podmiotów rynkowych do współregulacji, tworzeniu stosownych rozwiązań instytucjonalnych oraz promowaniu ich.

⁵⁶ W „Uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw” stwierdza się: „Z uwagi na stosunkowo niewielką tradycję samoregulacji i współregulacji w Polsce w tym zakresie, dopuszczając te instrumenty, należy wprowadzić regulację otwartą, która nie będzie narzucała zainteresowanym podmiotom sposobu dochodzenia do ustalenia aktów samoregulacyjnych lub współregulacyjnych. Wydaje się więc, że nie jest konieczne definiowanie samoregulacji i współregulacji. Choć ta ostatnia zakłada udział państwa, nie wydaje się na tym etapie niezbędne formalizowanie sposobu uczestniczenia KRRiT w tworzeniu aktów współregulacyjnych lub ich zatwierdzania przez KRRiT”.

W tym celu potrzebuje rozwiązań prawnych, które to umożliwią bądź upoważnienia do wydania rozporządzenia tworzącego ramy prawne i instytucjonalne współregulacji.

W II połowie 2011 r. KRRiT przedstawi koncepcję i plan pracy w zakresie promowania samo- i współregulacji w zakresie świadczenia usług medialnych objętych U.R.T. W ramach prac nad założeniami nowych regulacji z zakresu mediów elektronicznych KRRiT przedstawi też propozycję przepisów dotyczących zasad tworzenia i funkcjonowania systemów współregulacji.

IV.10. Upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w tym zakresie

Dyrektywa D.A.U.M. stwierdza w motywie 47 preambuły, że „*należy upowszechniać umiejętność korzystania z mediów we wszystkich grupach społecznych i uważnie obserwować rozwój tych umiejętności*”⁵⁷.

Edukacja medialna jest więc w najprostszym ujęciu działaniem wśród odbiorców treści medialnych (z udziałem samych mediów bądź też nie) przygotowującym ich do świadomego i krytycznego korzystania z mediów elektronicznych⁵⁸. W cytowanym motywie 47 do działań takich zalicza się m.in. kształcenie nauczycieli i szkoleniowców, specjalne szkolenia internetowe dla dzieci począwszy od najmłodszych grup wiekowych, zajęcia otwarte dla rodziców oraz organizowanie krajowych kampanii społecznych z udziałem wszystkich mediów na temat tego, jak odpowiedzialnie korzystać z mediów i Internetu.

Znowelizowana U.R.T. przewiduje w art. 6 ust. 2 pkt 13, że do zadań KRRiT należy „*upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie edukacji medialnej*”.

⁵⁷ Umiejętność ta, zgodnie z dyrektywą, to: „zdolność, wiedza i osąd pozwalające konsumentom skutecznie i bezpiecznie korzystać z mediów. Osoby cechujące się umiejętnością korzystania z mediów potrafią dokonywać świadomych wyborów, zdają sobie sprawę z charakteru treści i usług, a także są w stanie korzystać z całego zakresu możliwości stwarzanych przez nowe technologie komunikacyjne. Umieją lepiej chronić siebie i swoją rodzinę przed materiałami szkodliwymi lub obraźliwymi”.

⁵⁸ Zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej pt. „Europejskie podejście do umiejętności korzystania z mediów w środowisku cyfrowym” (KOM(2007) 833 wersja ostateczna) różne poziomy umiejętności korzystania z mediów obejmują:

- łatwość korzystania ze wszystkich istniejących mediów od gazet po społeczności wirtualne;
- aktywne korzystanie z mediów poprzez między innymi interaktywną telewizję, używanie wyszukiwarek internetowych albo udział w społecznościach wirtualnych i lepsze wykorzystywanie potencjału mediów w dziedzinie rozrywki, dostępu do kultury, międzykulturowego dialogu, uczenia się i codziennych zastosowań (np. poprzez korzystanie z biblioteki, podcast);
- posiadanie krytycznego podejścia do mediów odnośnie ich jakości i treści (np. zdolność oceny informacji, stosunek do reklam w różnych mediach, inteligentne używanie wyszukiwarek);
- kreatywne używanie mediów, skoro ewolucja technologii medialnej i wzrastająca obecność Internetu jako kanału dystrybucji pozwala stale rosnącej liczbie Europejczyków na tworzenie i rozpowszechnianie obrazów, informacji i treści;
- rozumienie ekonomii mediów oraz różnicy między pluralizmem a własnością mediów;
- świadomość w zakresie zagadnień związanych z prawami autorskimi, które są niezbędne dla „kultury legalności”, w szczególności dla młodszej generacji występującej zarówno jako konsumenci i producenci treści.

Podstawowe zadania z dziedziny edukacji medialnej spadają na system oświaty. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji postrzega swą rolę jako uczestnika tego procesu, działającego zarówno we własnym zakresie (w tym w pozyskiwaniu współpracy mediów w upowszechnianiu kompetencji medialnej), jak i we współpracy z innymi instytucjami. Będzie też gromadziła wiedzę i występowała jako centrum kompetencji w tej dziedzinie.

W I połowie 2013 r. KRRiT przedstawi koncepcję i plan pracy w zakresie edukacji medialnej.

IV.11. Współpraca z organizacjami pozarządowymi (branżowymi, twórczymi, z zakresu obrony praw człowieka itp.)

Zadanie stania na straży interesu publicznego, właściwe jego rozumienie oraz identyfikowanie zadań do wykonania w tym zakresie nakładają na KRRiT obowiązek pozostawania w stałym kontakcie z reprezentacjami politycznymi i społecznymi przy zachowaniu własnej niezależności. Wymóg przejrzystości działania oraz konieczność uzyskiwania publicznego zrozumienia i poparcia dla działalności KRRiT również nakazują stałe i regularne kontakty oraz konsultacje z różnymi reprezentacjami społeczeństwa oraz z organizacjami zawodowymi i branżowymi.

Krajowa Rada odbywać będzie regularne spotkania z głównymi organizacjami branżowymi. Organizować będzie różne formy konsultacji na temat projektów działań i dokumentów KRRiT. Do przykładów tego typu działalności można zaliczyć wspomniane wyżej konsultacje związane z wdrażaniem dyrektywy D.A.U.M. Inny przykład to przeprowadzone w 2008 r. konsultacje owocujące opublikowaniem „Raportu z konsultacji publicznych dotyczących implementacji Dyrektywy 2007/65/EC”. Odbyły się również konsultacje poprzedzające nowelizację „Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych”.

Krajowa Rada będzie zachęcała organizacje pozarządowe do realizowania własnej aktywności informacyjnej i komunikacyjnej oraz wykorzystywania przez nie mediów elektronicznych, w tym Internetu, jako elementu ich działalności. Będzie też współtworzyła z nimi systemy współ- i samoregulacji i współpracowała z ciałami realizującymi taką działalność.

Inne kierunki takiej działalności to:

- Nawiązanie stałej współpracy z organizacjami zrzeszającymi nadawców, operatorów, producentów i twórców – pozyskiwanie informacji na temat problemów związanych z rozwojem rynku, strategii inwestycyjnych itp. oraz poddawanie konsultacjom społecznym stanowisk KRRiT w sprawach dotyczących sposobu zagospodarowania wolnych zasobów częstotliwości.
- Nawiązanie współpracy z pracowniami badań opinii oraz firmami zajmującymi się monitoringiem rynku mediów i rynku reklamy.
- Nawiązanie współpracy z organizacjami konsumentów i odbiorców.

IV.12. KRRiT a społeczeństwo i opinia publiczna

KRRiT prowadzić będzie aktywną politykę informacyjną w celu promowania wartości przyświecających jej działalności oraz wyjaśniania i uzasadniania celów i powodów działania.

Obok periodycznych kontaktów z poszczególnymi grupami reprezentacji politycznych i społecznych, KRRiT będzie konsultowała się z konkretnymi organizacjami, gdy zaistnieje taka potrzeba (np. z okazji wyborów z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się monitorowaniem przebiegu kampanii w mediach elektronicznych i propagowaniem wiedzy o samych wyborach, z organizacjami dziennikarskimi w kwestii standardów dziennikarskich w mediach publicznych bądź z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych, gdy będzie podejmowała problem realizacji ich praw w programach radiowych i telewizyjnych).

Jednym z kanałów komunikacji ze społeczeństwem będą strony internetowe KRRiT, które zostaną rozwinięte i zmodernizowane.

ANEKS. HARMONOGRAM WYKONANIA GŁÓWNYCH ZAMIERZEŃ

Poniższy ramowy harmonogram koncentruje się na działaniach o charakterze strategicznym, nowym bądź wnoszącym do pracy KRRiT wartość dodaną. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i jej Biuro realizują też rozległą, codzienną działalność w zakresie przewidzianym w ustawie o radiofonii i telewizji oraz w innych ustawach. Opis tej działalności znajduje się w corocznych „Sprawozdaniach KRRiT” przedkładanych Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP.

Styczeń-czerwiec 2011 r.

Działanie na rzecz swobody wypowiedzi w mediach elektronicznych

1. Opracowanie metod pracy KRRiT w zakresie działania na rzecz swobody wypowiedzi, stworzenie ram współpracy z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi w tym zakresie. Wspieranie powołania nowego składu Rady Etyki Mediów, ważnego elementu samoregulacji i samorządności środowiska dziennikarskiego.
2. Stworzenie w Biurze stanowiska pracy ds. ochrony swobody wypowiedzi.

Konwersja cyfrowa

1. Wniesienie wkładu do prac nad projektem ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, prowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury.
2. Rozstrzygnięcie konkursu na zagospodarowanie multipleksu 1 naziemnej telewizji cyfrowej, wydanie decyzji koncesyjnych dla 4 nowych nadawców.
3. Zorganizowanie we współpracy z Międzynarodowymi Targami Poznańskimi konferencji pt. „Telewizja cyfrowa dla wszystkich”, podejmującej następujące tematy: „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu”, „Co to jest telewizja cyfrowa?”, „Po telewizji cyfrowej pora na cyfrowe radio”.

Media publiczne

1. Rozstrzygnięcie konkursów i powołanie członków rad nadzorczych spółek radiofonii i telewizji publicznej.
2. Powołanie pozostałych rad programowych spółek radiofonii i telewizji publicznej.
3. Wdrożenie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych w zakresie zawierania z jednostkami publicznej radiofonii i telewizji porozumień w sprawie planów finansowo-programowych przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań misyjnych wymagających finansowania ze środków publicznych części kosztów funkcjonowania i rozwoju tych jednostek w 2012 r. Wydanie rozporządzenia określającego terminy przedkładania i zakres planów finansowo-programowych zgodnie z art. 21 ust. 3 i 4 U.R.T.
4. Wydanie rozporządzenia w sprawie poziomu opłat za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych od 1 stycznia 2012 r.

5. Określenie sposobu podziału środków z rachunku bankowego KRRiT na 2012 r. między jednostki radiofonii i telewizji publicznej.
6. Podjęcie prac analityczno-studialnych związanych z przygotowaniem programu zmian w mediach publicznych służących zaspokajaniu współczesnych potrzeb społecznych oraz dostosowaniu do nowej ekologii mediów, a tym samym opracowania założeń nowych uregulowań prawnych dotyczących mediów publicznych.

Implementacja dyrektywy D.A.U.M.

1. Wydanie rozporządzeń KRRiT przewidzianych w ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (patrz Załącznik 2) transponującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych).

Inne

1. Wydanie rozporządzenia przewidzianego w art. 23a ust. 1. o trybie postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, w tym o sposobie przygotowania i emisji audycji oraz czasie przeznaczonym na ich rozpowszechnianie.
2. Opracowanie analizy koncentracji kapitałowej, pluralizmu źródeł informowania, różnicowania oferty programowej na rynku radiowym i telewizyjnym.
3. Kontrola programów radiowych o zasięgu lokalnym, których koncesje wygasają w 2011 r.

Lipiec-grudzień 2011 r.

Konwersja cyfrowa

1. Przeprowadzenie konsultacji społecznych i inne działania związane z przygotowaniem strategii wdrożenia naziemnej radiofonii cyfrowej, w tym konsultacje społeczne i przygotowanie koncepcji konwersji lokalnych nadawców telewizyjnych.

Media publiczne

1. Wydanie rozporządzenia KRRiT zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego z wykorzystania środków publicznych oraz kosztów realizacji zadań misyjnych (odpowiednio dostosowanego do systemu planowania) do wprowadzenia od 1 stycznia 2012 r.
2. Przedstawienie programu działań na rzecz podniesienia ściągalności abonamentu w Polsce.
3. Opracowanie dotyczące realizacji przez media publiczne obowiązków wynikających z innych ustaw (ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi –

realizacja art. 7 - materiał przygotowywany corocznie dla Państwowej Agencji Przeciwdziałania Problemom Alkoholowym; ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – realizacja zadań wynikających z krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie – materiał przygotowywany corocznie dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej).

Implementacja dyrektywy D.A.U.M.

1. Przeprowadzenie konsultacji społecznych i opracowanie modelu i rozwiązań formalno-prawnych dotyczących koncesji analogowych lokalnych nadawców telewizyjnych.
2. Analiza sytuacji związanej z programami polskojęzycznymi rozpowszechnianymi z terytorium innych państw, a skierowanymi na rynek polski.
3. Stworzenie koncepcji i planu pracy KRRiT w zakresie promowania samo- i współregulacji w zakresie świadczenia usług medialnych objętych U.R.T. Przedstawienie w ramach prac nad założeniami nowych regulacji z zakresu mediów elektronicznych propozycji przepisów dotyczących zasad tworzenia i funkcjonowania systemów współregulacji.

Inne

1. Monitorowanie kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w radiofonii i telewizji.
2. Przedstawienie wniosku o ustalenie procedury regularnej współpracy z Prezesem Rady Ministrów, w tym periodyczne spotkania z premierem i przedstawicielami rządu, zasady przepływu informacji itp.
3. Przedstawienie rządowi założeń przejściowej nowelizacji U.R.T. zmierzającej do usunięcia z niej przepisów nieaktualnych lub nieadekwatnych do sytuacji rynkowej, technologicznej bądź regulacyjnej.
4. Opublikowanie analizy efektów dotychczasowej polityki koncesyjnej na rynku radiowym (aspekty rynkowe, media niekomercyjne tzw. III sektora). Dokonana zostanie ocena ustawowych instrumentów regulacyjnych i ich skuteczności i adekwatności w tworzeniu ładu medialnego.
5. Kontrola programów radiowych o zasięgu lokalnym, których koncesje wygasają w 2011 r.
6. Zorganizowanie spotkania w Warszawie Forum Organów Regulacyjnych Europy Centralnej (CERF).

Styczeń-czerwiec 2012 r.

Implementacja dyrektywy D.A.U.M.

1. Stworzenie programu działania na rzecz zapewnienia dostępności programów dla osób niepełnosprawnych.
2. Rozwinięcie programu działań na rzecz podniesienia skuteczności ochrony fizycznego, umysłowego i moralnego rozwoju małoletnich oraz godności ludzkiej.

Inne

1. Podjęcie prac analityczno-studialnych w zakresie pluralizmu mediów i celowości dodatkowych środków jego promowania (we współpracy z MKiDN, UOKiK i zainteresowanymi podmiotami).
2. Analiza skutków nowelizacji art. 43. ustawy o radiofonii i telewizji (nowelizacja ma nastąpić w ramach ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej).
3. Rozpoczęcie prac nad stworzeniem programu rozwoju trzeciego sektora mediów elektronicznych (mediów obywatelskich) w Polsce wraz z projektami rozwiązań prawnych i finansowych.
4. Promowanie działań samoregulacyjnych zmierzających do formułowania i przestrzegania standardów etycznych i profesjonalnych ograniczających tabloidyzację dziennikarstwa polskiego, powstawania kodeksów dobrej praktyki oraz innych zasad sprzyjających rzetelności, bezstronności i wysokiej jakości informacji.
5. Uruchomienie monitoringu programów z punktu widzenia przestrzegania standardów etycznych, jakościowych i profesjonalnych, a także ewentualnego udziału mediów elektronicznych w podsycaniu atmosfery konfliktu i agresji politycznej.

Lipiec-grudzień 2012 r.

Media publiczne

1. Nowelizacja załącznika nr 2 do rozporządzenia KRRiT z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez spółki publicznej radiofonii i telewizji dokumentacji w oparciu o zasady rachunkowości oraz sposób sporządzania sprawozdań składanych przez zarządy tych spółek Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, by uzupełnić sprawozdania sporządzane obecnie przez nadawców na podstawie art. 31b pkt 2 U.R.T. o wykazy audycji sfinansowanych bądź współfinansowanych ze środków publicznych.
2. Kontynuacja prac nad przygotowaniem założeń ustawy o mediach publicznych, biorąc pod uwagę całościowy kontekst regulacji mediów elektronicznych. W zależności od efektów tych prac i ewentualnego stwierdzenia potrzeby stworzenia całościowej ustawy o mediach elektronicznych, KRRiT podejmie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów prace nad przygotowaniem założeń takiej ustawy.

Inne

1. Analiza skutków rozwiązań wprowadzonych rozporządzeniami do ustawy implementującej dyrektywę D.A.U.M. - przygotowanie ewentualnych projektów nowelizacji rozporządzeń.
2. Podjęcie prac analityczno-studialnych oraz konsultacji na temat przyszłości systemu regulacyjnego w zakresie usług medialnych oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej w świetle procesu konwergencji.
3. Przedstawienie zaktualizowanej strategii obrony lokalności i regionalności oraz demokracji lokalnej w mediach elektronicznych w warunkach konwersji cyfrowej.

Styczeń-czerwiec 2013 r.

Konwersja cyfrowa

1. Stworzenie analizy możliwości rozwoju technologii związanych z przekazem radiowym i telewizyjnym poprzez Internet i sieci telefonii komórkowej.

Media publiczne

1. Opublikowanie szczegółowej oceny sposobu wywiązywania się poszczególnych nadawców publicznych z porozumień finansowo-programowych (w tym na podstawie opinii rad programowych poszczególnych spółek).

Inne

1. Przedstawienie programu pracy KRRiT na rzecz rozwoju edukacji medialnej.
2. Zorganizowanie konferencji Europejskiej Platformy Organów Regulacyjnych.

Lipiec-grudzień 2013 r.

Konwersja cyfrowa

1. Przedstawienie propozycji odnośnie możliwości zagospodarowania dywidendy cyfrowej po 31 lipca 2013 r. z przeznaczeniem dla rozwoju rynku radiowego. Analiza celowości dokonania cyfryzacji zakresów częstotliwości poniżej 50 MHz (DRM) oraz zagospodarowania dwóch pokryć T-DAB w zakresie częstotliwości 1,5 GHz.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Podstawy prawne działalności KRRiT

Ustawy

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004, Nr 253, poz. 2531, z późn. zm.)
3. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, z późn. zm.)
4. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.)
6. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.)
7. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.)
8. Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r., Nr 90, poz. 631, z późn. zm.)
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz. U. z 2005 r., Nr 132, poz. 1111)
10. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.)
11. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204, z późn. zm.)
13. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.)
14. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404, z późn. zm.)
15. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.)
16. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 i Nr 161, poz. 1078 – tekst ujednolicony)
17. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. nr 21 poz. 112, z późn. zm.)

18. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r., Nr 72, poz. 467) obowiązująca do dnia wejścia w życie Kodeksu wyborczego (1.08.2011 r.)
19. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.) obowiązująca do dnia wejścia w życie Kodeksu wyborczego (1.08.2011 r.)
20. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1190) obowiązująca do dnia wejścia w życie Kodeksu wyborczego (1.08.2011 r.)
21. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1191) obowiązująca do dnia wejścia w życie Kodeksu wyborczego (1.08.2011 r.)
22. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, z późn. zm.) obowiązująca do dnia wejścia w życie Kodeksu wyborczego (1.08.2011 r.)
23. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.)
24. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28 poz. 146)
25. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857)

Rozporządzenia KRRiT

1. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 9 września 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na członków rad nadzorczych spółki „Telewizja Polska - Spółka Akcyjna”, spółki „Polskie Radio - Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej (Dz. U. Nr 172, poz. 1168)
2. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżki za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 558)
3. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie rodzajów dokumentów oraz wzoru oświadczenia potwierdzające uprawnienia do zwolnień od opłat abonamentowych (Dz. U. Nr 29, poz. 152)
4. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżki za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2010 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 628)
5. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 23 grudnia 2010 zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia przez spółki publicznej radiofonii i telewizji dokumentacji na podstawie zasad rachunkowości oraz sposobu sporządzania sprawozdań składanych przez zarządy tych spółek KRRiT (Dz. U. Nr 259, poz. 1776)

6. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartość wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 5, poz. 41, z późn. zm.)
7. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 20 września 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez nadawcę ewidencji czasu nadawania audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich i audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz czas jej przechowywania (Dz. U. Nr 201, poz. 1676, z późn. zm.)
8. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie kwalifikowania audycji lub innych przekazów mogących mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich oraz audycji lub innych przekazów przeznaczonych dla danej kategorii wiekowej małoletnich, stosowanie wzorów symboli graficznych i formuł zapowiedzi (Dz. U. Nr 130, poz. 1089)
9. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie opłat za dokonanie wpisu do rejestru programów rozprowadzanych w sieciach kablowych (Dz. U. Nr 262, poz. 2618)
10. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie niższego udziału w programie telewizyjnym audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim i audycji europejskich (Dz. U. Nr 247, poz. 2483)
11. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 17 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu prowadzenia rejestru programów w sieciach kablowych oraz wzór rejestru i wzór zgłoszenia o wpis do rejestru (Dz. U. Nr 194, poz. 2002)
12. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia działalności reklamowej i telesprzedaży w programach radiowych i telewizyjnych (Dz. Nr 148, poz. 1565)
13. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania audycji wyborczych, zakres rejestracji, sposób przygotowania i emisji tych audycji w wyborach do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 82, poz. 766, z późn. zm.)
14. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie list wydarzeń uznanych przez inne państwa europejskie za ważne wydarzenia oraz zasady wykonywania wyłącznych praw do telewizyjnych transmisji takich wydarzeń (Dz. U. Nr 82, poz. 765)
15. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania audycji referendalnych, sposób przygotowania i rozpowszechniania tych audycji oraz sposób upowszechniania informacji o terminach rozpowszechniania audycji referendalnych (Dz. U. Nr 166, poz. 1621, z późn. zm.)
16. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Dz. U. Nr 222 poz. 1774)
17. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach podziału czasu nieodpłatnego rozpowszechniania audycji

wyborczych, sposób przygotowania i emisji tych audycji oraz sposób upowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. Nr 164, poz. 1351, z późn. zm.)

18. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach podziału czasu nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, sposób przygotowania i emisji tych audycji oraz sposób upowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych przed wyborami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 164, poz. 1350, z późn. zm.)
19. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 13 sierpnia 2001 r. w sprawie przygotowania i rozpowszechniania audycji wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu (Dz. U. Nr 89, poz. 991, późn. zm.)
20. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 lipca 2001 r. trybu postępowania w zakresie nieodpłatnego przedstawiania w programach ogólnokrajowych telewizyjnych i radiowych informacji, wyjaśnień i komunikatów Państwowej Komisji Wyborczej związanych z zarządzonymi wyborami do Sejmu i do Senatu i obowiązującymi przepisami prawa wyborczego (Dz. U. Nr 74, poz. 800, z późn. zm.)
21. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 31 sierpnia 2000 r. w sprawie trybu postępowania dotyczącego podziału czasu nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, zakres rejestracji, sposób przygotowania i emisja tych audycji oraz sposób upowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 854, z późn. zm.)
22. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie sposobów utrwalania i przechowywania przez nadawców audycji, reklam i innych przekazów (Dz. U. Nr 65, poz. 786)
23. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie sposobu sponsorowania audycji lub innych przekazów (Dz. U. Nr 65, poz. 785)
24. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie nieodpłatnego przedstawiania w programach ogólnokrajowych telewizyjnych i radiowych przez Państwową Komisję Wyborczą informacji, wyjaśnień i komunikatów związanych z zarządzonymi wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i obowiązującymi przepisami prawa wyborczego (Dz. U. Nr 59, poz. 692, z późn. zm.)
25. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153, z późn. zm.)
26. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz. U. Nr 109, poz. 526)

Załącznik 2. Rozporządzenia KRRiT związane z procesem implementacji unijnej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych

W związku z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji w ramach procesu transpozycji dyrektywy D.A.U.M. do polskiego prawa, w zakresie przewidzianym w ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, Krajowa Rada zobowiązana jest do wydania:

1. Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie szczegółowych warunków lokowania produktów,
2. Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie niższego udziału audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie dla programów telewizyjnych, dla których ze względu na wyspecjalizowany charakter programu brak jest wystarczającej liczby tych audycji.

Ponadto, zmiany wynikające z nowelizacji ustawy wymagają uwzględnienia w obowiązujących rozporządzeniach Krajowej Rady:

1. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 20 września 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez nadawcę ewidencji czasu nadawania audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich i audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz czasu jej przechowywania,
2. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie niższego udziału w programie telewizyjnym audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim i audycji europejskich,
3. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia działalności reklamowej i telesprzedaży w programach radiowych i telewizyjnych,
4. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie sposobu sponsorowania audycji lub innych przekazów,
5. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie list wydarzeń uznanych przez inne państwa europejskie za ważne wydarzenia oraz zasad wykonywania wyłącznych praw do telewizyjnych transmisji takich wydarzeń,
6. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez spółki publicznej radiofonii i telewizji dokumentacji w oparciu o zasady rachunkowości oraz sposobu sporządzania sprawozdań składanych przez zarządy tych spółek Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji,
7. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych,
8. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych,

9. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie opłat za dokonanie wpisu do rejestru programów rozprowadzanych w sieciach kablowych,
10. Rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 17 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu prowadzenia rejestru programów w sieciach kablowych oraz wzoru rejestru i wzoru zgłoszenia o wpis do rejestru.

Jednocześnie, znowelizowana ustawa przewiduje możliwość fakultatywnego wydania przez Krajową Radę rozporządzeń w sprawie:

1. Sposobu zapewnienia przez nadawców dostępu do informacji umożliwiających identyfikację programu i jego nadawcy,
2. Rodzajów artykułów spożywczych lub napojów zawierających składniki, których obecność w nadmiernych ilościach w codziennej diecie jest niewskazana oraz sposobu umieszczania w programach przekazów handlowych dotyczących tych artykułów, tak aby przekazy te nie towarzyszyły audycjom dla dzieci,
3. Niższego niż określony w art. 18a ust. 1 ustawy udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu.

Załącznik 3. Raporty z badań odbioru radia i telewizji

1. Udział w rynku, wielkość i struktura widowni (wiek, wykształcenie, płeć) programów telewizji publicznej (TVP1, TVP2, TVP Info, TVP Polonia) i koncesjonowanej (TVN, Polsat, TV4, Puls) w III kwartale 2010 r.
1. Udział w rynku i wielkość audytorium programów radiowych w układzie wojewódzkim lipiec – wrzesień 2010 r.
2. Udział w rynku, wielkość i struktura widowni (wiek, wykształcenie) programów telewizji publicznej (TVP1, TVP2, TVP Info, TVP Polonia) i koncesjonowanej (TVN, Polsat, TV4, Puls) w II kwartale 2010 r.
3. Udział w rynku, wielkość i struktura audytorium programów radiowych w II kwartale 2010 r.
4. Udział w rynku i wielkość audytorium programów radiowych w układzie wojewódzkim kwiecień – czerwiec 2010 r.
5. Udział w rynku i wielkość widowni programów telewizji publicznej (TVP1, TVP2, TVP INFO, TVP Polonia) i koncesjonowanej (TVN, Polsat, TV4, Puls) w I kwartale 2010 r.
6. Udział w rynku, wielkość i struktura audytorium programów radiowych w I kwartale 2010 r.
7. Analiza wielkości widowni programów telewizyjnych wśród odbiorców platform cyfrowych w styczniu i lutym 2010 r.
8. Udział w rynku i wielkość audytorium programów radiowych w układzie wojewódzkim – styczeń – marzec 2010 r.
9. Wielkość widowni telewizyjnej uroczystości żałobnych i pogrzebowych w dniach 17 i 18 kwietnia 2010 r. (uroczystości żałobne na Placu Piłsudskiego w Warszawie oraz pogrzebowe w Krakowie)
10. Udział w rynku i wielkość widowni programów telewizji publicznej (TVP1, TVP2, TVP Info, TVP Polonia) i koncesjonowanej (TVN, Polsat, TV4, Puls) w IV kwartale 2009 r.
11. Udział w rynku, wielkość i struktura audytorium programów radiowych w IV kwartale 2009 r.
12. Widownia głównych wydań audycji informacyjnych oraz audycji publicystycznych w programach TVP1 1, POLSAT, TVN w IV kwartale 2009 r.
13. Udział w rynku i wielkość audytorium programów radiowych w układzie wojewódzkim - październik-grudzień 2009 r.
14. Prime-Time w programach radiowych (styczeń – wrzesień 2009) - na podstawie badania Radio Track, SMG/KRC Millward Brown)
15. Oglądalność polskich i zagranicznych seriali w TVP 1, TVP 2, Polsat, TVN we wrześniu, październiku, listopadzie 2009 ze szczególnym uwzględnieniem nowości jesiennej ramówki
16. Analiza danych radiometrycznych pod kątem modelu słuchania radia z uwzględnieniem wskaźników demograficznych 2009 r.
17. Udział w rynku i wielkość audytorium programów radiowych w układzie wojewódzkim kwiecień-czerwiec 2009 r.
18. Udział w rynku, wielkość i struktura audytorium programów radiowych w II kwartale 2009 r.

19. Udział w rynku, wielkość i struktura audytorium programów radiowych w I kwartale 2009 r.
20. Udział w rynku i wielkość widowni programów telewizji publicznej (TVP1, TVP2, TVP Info, TVP Polonia) i koncesjonowanej (TVN, Polsat, TV4, Puls) w I kwartale 2009 r.
21. Udział w rynku i wielkość audytorium programów radiowych w układzie wojewódzkim, styczeń-marzec 2008 r.
22. Wielkość i struktura demograficzna widowni audycji rozrywkowych Gwiazdny cyrk , Jak oni śpiewają, Taniec z gwiazdami, Gwiazdy tańczą na lodzie, marzec-kwiecień 2008 r.
23. Wielkość widowni i udział w rynku programów telewizyjnych wśród widzów posiadających możliwość odbioru wyłącznie poprzez anteny naziemne oraz drogą satelitarno-kablową w II kwartale 2008 r.

Załącznik 4. Analizy przygotowane przez Biuro KRRiT

1. Polityka informacyjna i pomoc państwa w zakresie konwersji cyfrowej – przykład Francji, Analiza Biura KRRiT nr 1/2011, luty 2011 r.
2. Usługi telekomunikacyjne o podwyższonej opłacie w przekazach telewizyjnych i radiowych - rola organów regulacyjnych w wybranych państwach europejskich, Analiza nr 7/2010, listopad 2010 r.
3. Rola organów regulacyjnych w systemach współregulacyjnych, Analiza nr 6/2010, wrzesień 2010 r.
4. Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2010. Informacja o wydatkach i wykorzystaniu czasu na emisję płatnych audycji wyborczych w radiu i telewizji, Analiza nr 5/2010, wrzesień 2010 r.
5. Implementacja przepisów dotyczących lokowania produktu w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, Analiza nr 4/2010, lipiec 2010 r.
6. Finansowanie mediów audiowizualnych ze środków publicznych - analiza porównawcza na przykładzie wybranych państw europejskich (aktualizacja), Analiza nr 3/2010, marzec 2010 r.
7. Organizacje międzynarodowe i wybrane państwa europejskie wobec edukacji medialnej, Analiza nr 2/2010, marzec 2010 r.
8. Koncepcja zagospodarowania dywidendy cyfrowej - stan prac na koniec 2009 r. oraz plany na przyszłość, Analiza nr 1/2010, luty 2010 r.
9. Opinia w sprawie ustawy z dnia 24 czerwca 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych w zakresie zgodności z Konstytucją RP, Analiza nr 5/2009, lipiec 2009 r.
10. Finansowanie mediów elektronicznych ze środków publicznych - analiza porównawcza na przykładzie wybranych państw europejskich, Analiza nr 4/2009, maj 2009 r.
11. Wideo na żądanie w kontekście implementacji tzw. dyrektywy "O audiowizualnych usługach medialnych, kwiecień 2009 r., Analiza nr 3/2009
12. Ocena oferty programowej adresowanej przez nadawców do dzieci i młodzieży (na podstawie monitoringu programów telewizyjnych naziemnych, nadanych w okresie 29 września – 5 października 2008 r.), Analiza nr 2/2009, luty 2009 r.
13. Rynek wideo na żądanie (VoD) w Polsce, Analiza nr 1/2009, luty 2009 r.
14. Pomoc publiczna w związku z wprowadzaniem telewizji cyfrowej w wybranych krajach Unii Europejskiej, Analiza nr 3/2008, listopad 2008 r.
15. Problem tzw. „głośniejszej reklamy” w wybranych krajach europejskich i pozaeuropejskich, Analiza nr 2/2008, listopad 2008 r.
16. Proces koncesyjny na przykładzie wybranych państw europejskich, Analiza nr 1/2008, luty 2008 r.
17. Nowe podejście regulacyjne do usług audiowizualnych w prawie wspólnotowym - w świetle zmian wprowadzonych dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych, Analiza nr 6/2007, październik 2007 r.

18. Systemy poboru opłat abonamentowych w wybranych państwach europejskich (aktualizacja), Analiza nr 5/2007, grudzień 2007 r.
19. Aktywność europejskich mediów publicznych w obszarze nowych usług medialnych - stan dyskusji, Analiza nr 4/2007, grudzień 2007 r.
20. Telewizja mobilna: stan obecny i wyzwania na przyszłość, Analiza nr 3/2007, październik 2007 r.
21. Zintegrowane ciała regulacyjne ds. komunikacji elektronicznej, Analiza nr 2/2007, marzec 2007 r.
22. Problem stosowania pomocy publicznej w kontekście działalności nadawców publicznych, Analiza nr 1/2007, styczeń 2007 r.
23. Mechanizmy samo- i współ-regulacyjne w obszarze mediów, Analiza nr 14/2006, Warszawa, 2006 r.
24. Obecne kompetencje i zadania KRRiT w zakresie wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej, Analiza nr 13/2006, Warszawa, 2006 r.
25. Notatka na temat wprowadzania we Francji metropolitalnej bezpłatnej oferty naziemnej telewizji cyfrowej (stan wiedzy na koniec listopada 2006 r.), Analiza nr 12/2006, Warszawa, 2006 r.
26. Informacja o działalności reklamowej i sponsorskiej nadawców radiowych, opracowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w 2006 r., Analiza nr 11/2006, Warszawa, 2006 r.
27. Informacja o roli organów regulacyjnych w tworzeniu, przestrzeganiu i ochronie zasad etyki dziennikarskiej oraz standardów profesjonalnych i programowych w dziedzinie radiofonii i telewizji, Analiza nr 10/2006, Warszawa, 2006 r.
28. Polskie przepisy „must-carry” w świetle dyrektyw wspólnotowych dotyczących komunikacji elektronicznej i praktyki europejskiej, Analiza nr 9/2006r., Warszawa, 2006 r.
29. Informacja na temat istniejących w Polsce zasad etycznych wpływających na zawartość mediów, Analiza nr 8/2006, Warszawa, 2006 r.
30. Informacja na temat istniejącego w Polsce systemu ochrony etyki dziennikarskiej, Analiza nr 7/2006, Warszawa, 2006 r.
31. Media trzeciego sektora w państwach europejskich, Analiza nr 6/2006, grudzień 2006 r.
32. Instrumenty promujące niezależność mediów publicznych na przykładzie wybranych państw europejskich, Analiza nr 5/2006, październik 2006 r.
33. Rozwój naziemnej telewizji cyfrowej w wybranych krajach europejskich - Wielkiej Brytanii, Włoszech, Republice Federalnej Niemiec, Szwecji oraz Francji, Analiza nr 4/2006, wrzesień 2006 r.
34. System podziału środków abonamentowych na przykładzie wybranych państw europejskich, Analiza nr 3/2006, sierpień 2006 r.
35. Specyfika i struktura rynków mediów elektronicznych wybranych państw europejskich, Analiza nr 2/2006, sierpień 2006 r.
36. Modyfikacja podejścia regulacyjnego do usług audiowizualnych w prawie wspólnotowym - w świetle proponowanych zmian w dyrektywie „O telewizji bez granic”, Analiza nr 1/2006, styczeń 2006 r.

37. Radio Internetowe, Analiza nr 14/2005, Warszawa, 2005 r.
38. Państwowe oraz inne formy wsparcia finansowego przeprowadzenia konwersji cyfrowej w telewizji, Analiza nr 13/2005, Warszawa, 2005 r.
39. Formy koncentracji pionowej w strukturze łańcucha wartości nadawania cyfrowego, związane z tym zagrożenia i sugestie rozwiązań regulacyjnych, Analiza nr 12/2005, Warszawa, 2005 r.
40. Ramy regulacyjne dotyczące bram cyfrowych oraz koncentracji pionowej w telewizji cyfrowej zawarte w pakiecie dyrektyw o komunikacji elektronicznej, Analiza nr 11/2005, Warszawa, 2005 r.
41. Wstępna informacja nt. rodzajów kosztów, które będą musiały ponieść gospodarstwa domowe przy wprowadzaniu telewizji cyfrowej oraz rodzajów korzyści wynikających z efektywnego przeprowadzenia procesu konwersji w Polsce, Analiza nr 10/2005, Warszawa, 2005 r.
42. Raport z monitoringu reklam emitowanych przez telewizję publiczną w pierwszym kwartale 2005 r. ze szczególnym uwzględnieniem tych, które zawierały stereotypy dyskryminujące kobiety; Analiza nr 9/2005, Warszawa, 2005 r.
43. Informacja o wynikach kontroli działalności reklamowej i sponsorskiej 206 nadawców radiowych przeprowadzonej w pierwszej połowie 2005 r., Analiza nr 8/2005, Warszawa, 2005 r.
44. Informacja na temat działań społeczności międzynarodowej na rzecz objęcia Internetu systemem prawa przy jednoczesnej ochronie swobody wypowiedzi i informacji, Analiza nr 7/2005, Warszawa, 2005 r.
45. Informacja o celach i metodach polityki państwa w zakresie radiofonii i telewizji lokalnej na podstawie wybranych przykładów z krajów europejskich, Analiza nr 6/2005, Warszawa, 2005 r.
46. Polityka na rzecz ochrony pluralizmu w mediach na przykładzie wybranych państw europejskich, Analiza nr 5/2005, grudzień 2005 r.
47. Przegląd modeli ciał regulacyjnych na przykładzie wybranych państw, Analiza nr 4/2005, grudzień 2005 r.
48. Informacja na temat wybranych wspólnotowych uregulowań prawnych dotyczących reklamy, Analiza nr 3/2005, sierpień 2005 r.
49. Rynek mediów w Wielkiej Brytanii, Analiza nr 2/2005, lipiec 2005 r.
50. Kanały tematyczne w ofercie nadawców publicznych, Analiza nr 1/2005, luty 2005 r.
51. Informacja o sposobie określania zadań programowych nadawców publicznych oraz o sposobach ich finansowania i rozliczania/kontroli na podstawie wybranych przykładów nadawców telewizyjnych, Analiza nr 8/2004, Warszawa, 2004 r.
52. Systemy poboru opłat abonamentowych w wybranych państwach europejskich, Analiza nr 7/2004, wrzesień 2004 r.
53. Uregulowania wspólnotowe dotyczące fuzji przedsiębiorstw, Analiza nr 6/2004, lipiec 2004 r.
54. Kontrola fuzji przedsiębiorstw w świetle Rozporządzenia Rady 139/2004/WE na podstawie wybranych przepisów, Analiza nr 5/2004, lipiec 2004 r.

55. Koncentracja własności mediów z perspektywy Rady Europy i Unii Europejskiej, Analiza nr 4/2004, marzec 2004 r.
56. Obowiązek składania sprawozdań przez niezależne ciała regulujące na przykładzie wybranych państw europejskich, Analiza nr 3/2004, styczeń 2004 r.
57. Zestawienia przepisów prawnych wybranych państw europejskich służących implementacji art.4 i 5 dyrektywy o telewizji bez granic, Analiza nr 2/2004, styczeń 2004 r.
58. Współudział nadawców telewizyjnych w finansowaniu produkcji kinematograficznej, Analiza nr 1/2004, styczeń 2004 r.
59. Nowe formy reklamy, Analiza nr 3/2003, październik 2003 r.
60. Uregulowania prawne dotyczące reklamy leków w ustawodawstwie wybranych państw europejskich, Analiza nr 2/2003, lipiec 2003 r.
61. Telewizja publiczna w wybranych państwach Europy Środkowej, Analiza nr 1/2003, kwiecień 2003 r.
62. Informacja o realizacji Porozumienia Polskich Nadawców Telewizyjnych "Przyjazne media"; Analiza nr 1/2002, Warszawa, 2002 r.