

Tomasz Mielczarek  
Kielce

## POD PRESJĄ POLITYKI. NOWELIZACJE USTAWY O RADIOFONII I TELEWIZJI

Jednymi z najistotniejszych elementów współczesnych systemów medialnych są radio i telewizja. Media te, zwłaszcza telewizja, nieustannie ulegają przekształceniom technologicznym, zmieniają zawartość swoich programów i doskonałą sposoby oddziaływania na audytorium.

Media elektroniczne odgrywają dużą rolę w działalności gospodarczej. Pozywszy abonament, pełniąc funkcję jednego z największych nośników reklamy, czy zatrudniając w skali kraju kilka, a poprzez firmy producenckie nawet kilkanaście tysięcy osób, są ważnym elementem gospodarki narodowej. Już tylko te wybrane czynniki przesądzają, że media elektroniczne ogniskują uwagę opinii publicznej, a zarazem są przedmiotem różnorodnych zabiegów podmiotów życia politycznego i kreowanych przez nie uregulowań prawnych.

Znaczenie i rola polskich mediów elektronicznych nie odbiega w istotny sposób od ich pozycji w innych krajach europejskich. Cechą szczególną polskiego systemu medialnego jest natomiast brak nowoczesnej ustawy o radiofonii i telewizji. W Polsce brakuje aktu normatywnego, który regulowałby nie tylko najważniejsze aspekty funkcjonowania tych mediów, ale je też antycypował.

Obowiązująca obecnie ustawa z 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji weszła w życie 1 marca 1993. Poprzednia ustawa o Komitecie do spraw Radia i Telewizji z 1960 roku<sup>1</sup> przyznawała państwu monopol w dziedzinie tworzenia i przekazywania programów radiofonicznych i telewizyjnych. Na mocy ustawy z 1984 roku państwo było też monopolistą w zakresie budowy i eksploatacji rozgłośni niezbędnych do nadawania tych programów<sup>2</sup>. W latach osiemdziesiątych

<sup>1</sup> „Dziennik Ustaw” (dalej: DzU) 1960, nr 54, poz. 307.

<sup>2</sup> Jedyny wyjątek uczyniono na rzecz Kościoła katolickiego, który na podstawie umowy między Ministrem Łączności a Konferencją Episkopatu Polski mógł nadawać swe własne programy telewizyjne i radiowe. Po nowelizacji ustawy przeprowadzonej w 1990 r. Kościół stał się jednym z wielu

XX wieku działalność polskich mediów elektronicznych była powszechnie krytykowana. Będąc w całkowitej dyspozycji władz państwowych radio, szczególnie zaś telewizja, uosabiały antydemokratyczny wizerunek tych władz, a w powszechnej świadomości były symbolem stanu wojennego. Większość publicznych wypowiedzi na temat mediów elektronicznych z lat 1989–1991 akcentowała potrzebę ich radykalnej reorganizacji i przystosowania do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i politycznej. O skali dyskusji, a zarazem poziomie niezadowolenia, świadczył chociażby fakt, że do Sejmu złożono aż sześć projektów ustaw dotyczących mediów elektronicznych<sup>3</sup>. Trzy spośród nich trafiły pod obrady Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu. One też stały się podstawą dokumentu przyjętego w końcu 1992 roku.

Ustawę o radiofonii i telewizji poprzedziła nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W skład naczelnych organów państwa weszła Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która „stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”<sup>4</sup>. Rada „wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały” dotyczące funkcjonowania mediów elektronicznych w Polsce<sup>5</sup>.

Składająca się z siedemdziesięciu jeden artykułów ustawa o radiofonii i telewizji została podzielona na dziewięć rozdziałów<sup>6</sup>. W rozdziale pierwszym (przepisy ogólne) sprecyzowano zadania radiofonii i telewizji, do których należy: „1) dostarczanie informacji, 2) udostępnianie dóbr kultury i sztuki, 3) ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki, 3a) upowszechnianie edukacji obywatelskiej, 4) dostarczanie rozrywki, 5) popieranie krajowej twórczości audiowizualnej” (art. 1). W rozdziale tym wprowadzono też zasadę koncesjonowania nadawców radiowych i telewizyjnych, sprecyzowano pojęcie nadawcy ustanowionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zdefiniowano inne pojęcia odnoszące się do mediów elektronicznych oraz stwierdzono, że obowiązują je normy prawa prasowego.

Rozdział drugi poświęcono Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Do jej szczegółowych zadań zaliczono współtworzenie polityki państwa w zakresie działalności mediów elektronicznych, określanie warunków ich działalności oraz nadzorowanie nadawców, opiniowanie projektów ustaw oraz umów między-

podmiotów ubiegających się o przyznanie koncesji na nadawania swych audycji. Zob. DzU 1990, nr 86, poz. 504 oraz DzU 1960, nr 54, poz. 275.

<sup>3</sup> Więcej informacji na ten temat zob. Z. Bielecki, *Kontrowersje wokół projektów ustaw o radiofonii i telewizji (1990–1991)*, w: *Materiały pomocnicze do najnowszej historii dziennikarstwa*, Warszawa 1992, t. 23, s. 58–73.

<sup>4</sup> Konstytucja RP, art. 213.1.

<sup>5</sup> Tamże, art. 213.2.

<sup>6</sup> DzU 2004, nr 253, poz. 2531 wraz z późniejszymi zmianami zawartymi w: DzU 2004, nr 91, poz. 874, nr 204, poz. 2092; 2005, nr 17, poz. 141, nr 85, poz. 728, nr 267, poz. 2258; 2006, nr 51, poz. 377, nr 83, poz. 574, nr 133, poz. 935; 2007, nr 25, poz. 162, nr 61, poz. 411; 2009, nr 18, poz. 97, nr 115, poz. 965, nr 201, poz. 1540; 2010, nr 28, poz. 146.

narodowych dotyczących radiofonii i telewizji, określanie wysokości opłat abonamentowych oraz stymulowanie badań w zakresie elektronicznych mediów masowych.

W myśl pierwotnego zapisu ustawy Krajowa Rada składała się z dziewięciu członków, spośród których czterech powoływał Sejm, trzech prezydent, a dwóch Senat. Ich kadencja trwała sześć lat, przy czym co dwa lata następowała wymiana jednej trzeciej składu Rady. W pierwotnym tekście ustawy członkowie Rady zostali zobowiązani do zawieszenia działalności w partiach politycznych. Nie mogli też pracować u producentów i nadawców radiowo-telewizyjnych<sup>7</sup>. Ograniczenie to zostało rozszerzone w 214 artykule Konstytucji. W myśl tego artykułu „Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji”. Rada została zobowiązana do składania corocznego *Sprawozdania* ze swej działalności oraz *Informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji*. Dokumenty te musiał zaakceptować parlament i prezydent.

Rozdział trzeci ustawy dotyczył programów radiowych i telewizyjnych. Zobowiązano w nim nadawców, by 33% ich programu stanowiła produkcja krajowa, w tym co najmniej 10% materiały innych producentów niż nadawca. Podczas kolejnych nowelizacji wprowadzono zapis, w którym zobowiązano nadawców radiowych i telewizyjnych, by co najmniej 33% kwartalnego czasu ich nadawania stanowiły utwory słowno-muzyczne wykonane w języku polskim, a nadawców telewizyjnych do nadawania ponad 50% programów europejskich (art. 15). W artykułach 16 i 17 omówiono działalność reklamową, zastrzegając, że „Reklamy nie powinny zajmować więcej niż 15 procent, a reklamy łącznie z telesprzedazą [...] więcej niż 20 procent dziennego czasu nadawania programu i nie więcej niż 12 minut w ciągu godziny” (art. 16, ust. 2). Szczególnie wiele kontrowersji wzbudził 2 ustęp artykułu 18 ustawy: „Audycje powinny szanować uczucia religijne odbiorców, a zwłaszcza respektować chrześcijański system wartości”. Zapis ten odczytywano niekiedy jako próbę przywrócenia w mediach elektronicznych częściowej cenzury, tym razem prowadzonej przez Kościół.

Kolejny rozdział ustawy dotyczył publicznej radiofonii i telewizji. W artykule 21 sprecyzowano ich zadania, do których zaliczono m.in. tworzenie i rozpowszechnianie programów, rozwój zaplecza technicznego, popieranie twórczości artystycznej, naukowej i działalności oświatowej. Uwzględniono w tym artykule także powinności mediów publicznych, które sprowadzają się do obowiązku rzetelnego informowania i kreowania pluralistycznej opinii publicznej, ale również respektowania chrześcijańskiego systemu wartości, umacniania rodziny oraz zwalczania patologii społecznych. Ustawa gwarantuje dostęp do telewizji i publicznego radia partiom politycznym, organizacjom społecznym, naczelnym

<sup>7</sup> Art. 8, ust. 3, pkt 1 utracił moc na podstawie nowelizacji z 2004 r. Zob. DzU 2004, nr 253, poz. 2531.



organom władzy państwowej (artykuły 24 i 25). Kolejne artykuły ustawy (26–32) dotyczyły zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych Polskie Radio i Telewizja Polska.

Rozdział piąty poświęcono koncesjom na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych. Koncesję może otrzymać polski obywatel lub osoba prawna, która ma stałą siedzibę w Polsce. Pierwotnie udział podmiotów zagranicznych w kapitale zakładowym lub akcyjnym spółki nie mógł przekroczyć 33%, a po nowelizacji z 2004 roku – 49%. Zgodnie z tą nowelizacją powyższe ograniczenie nie dotyczy spółki zależnej od osoby zagranicznej, jeśli jej siedziba znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>8</sup>. Pierwotnie koncesje nadawano na czas nie krótszy niż 5 lat ale nie dłuższy niż dziesięć lat w przypadku telewizji i siedem lat w przypadku radiofonii. Po kolejnej nowelizacji obydwa rodzaje koncesji wydawane są na dziesięć lat (art. 36 ust. 3)<sup>9</sup>. W ustawie określono też zasady sporządzania wniosków koncesyjnych oraz tryb wydawania i cofania koncesji.

Ponadto w ustawie o radiofonii i telewizji uporządkowano sprawy rozprowadzania programów w sieciach kablowych, przyjmując zasadę, że działalność ta wymaga rejestracji (rozdział szósty). Sprecyzowano też zasady opłat abonamentowych (rozdział siódmy). Rozdział ósmy dotyczył odpowiedzialności prawnej za łamanie przepisów ustawy, natomiast dziewiąty zawierał zmiany wcześniej obowiązujących przepisów.

Ustawa o radiofonii i telewizji była potrzebnym i oczekiwanym aktem prawnym, zwłaszcza że po 1989 roku w Polsce nastąpił burzliwy rozwój mediów elektronicznych. Niestety, nadawcy działali na granicy prawa lub poza nim, w związku z czym określenie sposobów wykorzystania eteru leżało w interesie państwa polskiego oraz rodzimych inwestorów. Nowy akt prawny wyszedł naprzeciw tym oczekiwaniom, ale z biegiem czasu okazało się, że wiele sfer tej działalności nie zostało uregulowanych lub też o nich zapomniano<sup>10</sup>.

Wiele emocji wzbudzała obsada przewodniczącego Rady – na tej płaszczyźnie doszło do poważnych sporów kompetencyjnych pomiędzy prezydentem RP a Radą Ministrów, dlatego też ten fragment ustawy był wielokrotnie nowelizowany.

W połowie 1994 roku pojawiły się dwa projekty nowelizacji. Jeden z nich – autorstwa głównie posłów Unii Pracy – trafił pod obrady komisji sejmowych. Podstawowym punktem tego projektu był zapis, w myśl którego przewodniczącego Krajowej Rady wybierałoby jej członkowie. Jesienią 1994 roku poprawki do ustawy zgłosiła Kancelaria Prezydenta RP. Proponowano w nich, by członka Krajowej Rady można było odwołać tylko na podstawie orzeczenia Trybunału Stanu.

<sup>8</sup> DzU 2004, nr 91, poz. 874.

<sup>9</sup> DzU 2005, nr 267, poz. 2258.

<sup>10</sup> Do tej kategorii należała Telewizja „Polonia”. Ten specjalistyczny program telewizyjny nadawcy publicznego został pominięty w pierwotnym tekście ustawy. Błąd ten naprawiono w 1995 r., wprowadzając stosowną nowelizację. Zob. DzU 1995, nr 66, poz. 335.

Ostatecznie pod plenarne głosowanie trafił projekt przewidujący około dwudziestu poprawek, a 17 marca 1995 roku Sejm trzysta czterdziestoma sześcioma głosami „za”, dwudziestoma siedmioma „przeciw” i przy pięciu „wstrzymujących się” zaakceptował koncepcję Unii Pracy dotyczącą trybu wyboru i odwołania przewodniczącego Rady. W myśl przyjętej poprawki przewodniczącego Krajowej Rady wybierali jej członkowie z własnego grona. Mógł być on odwołany dwiema trzecimi głosów ustawowej liczby członków Rady. Ta natomiast zyskała prawo określania liczby reklam w publicznym radiu i telewizji z „uwzględnieniem charakteru programu, pasma, dnia tygodnia”. Oznaczało to rozszerzenie jej uprawnień, albowiem wcześniej mogła jedynie limitować liczbę reklam. Rada zyskała również prawo wydawania mikrokoncesji dla stacji zagranicznych, nadających w sieciach kablowych programy z zagranicy, ale przeznaczonych dla Polski; wcześniej przewodniczący Krajowej Rady jedynie rejestrował tych nadawców. Utrzymano zapis, że członek Krajowej Rady będzie mógł być jednocześnie parlamentarzystą, ale nie będzie mógł posiadać udziałów bądź akcji w spółce związanej z rynkiem mediów. Rady Programowe TVP i PR otrzymały większe kompetencje, gdyż ich uchwały musiały być przedmiotem obrad rad nadzorczych TVP i PR<sup>11</sup>.

Nowelizację zawetował prezydent. Po odrzuceniu przez Sejm prezydenckiego weta, Lech Wałęsa skierował w lipcu 1995 roku projekt ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając sprzeczność z konstytucją trzech nowych rozwiązań: usytuowania rad programowych w spółkach telewizji publicznej przy radach nadzorczych, a nie jak poprzednio przy zarządzie TVP S.A., rozszerzenie reguły *must carry*, czyli powiększenia liczby polskich programów telewizyjnych, które obowiązkowo powinny być rozpowszechniane w sieciach kablowych, upoważnienia ustawowego Krajowej Rady do określania w drodze rozporządzenia wymagań programowych dla programów telewizyjnych, rozprowadzanych w sieciach kablowych, a przeznaczonych przez nadawców zagranicznych dla odbiorców w kraju.

Trybunał nie zakwestionował noweli i weszła ona w życie 27 grudnia 1995 roku. Trudno się nie zgodzić z opinią Bogudara Kardasiewicza, który stwierdził, że: „Choć wspomniany wniosek [odrzucenia nowelizacji] – podbudowany został stosowną argumentacją prawną, głośna była kularowa opinia, w myśl której prezydenckie wystąpienie jest niczym innym jak grą pozorów, za którą z trudem skrywana jest prawdziwa przyczyna konstrukcji skargi: odebranie prezydentowi prawa powoływania przewodniczącego KRRiTV”<sup>12</sup>.

Do 1999 roku ustawa o radiofonii i telewizji była nowelizowana pięć razy. Mimo to nadal pozostawała ułomnym aktem prawnym, w niewielkim stopniu nadążającym za błyskawicznym rozwojem mediów elektronicznych. Dlatego Krajowa Rada już w 1996 roku rozpoczęła prace mające na celu dostosowanie ustawy zarówno do wymagań Konwencji o telewizji ponadgranicznej, jak i do prawa autorskiego oraz cyfryzacji przekazu. Efektem tych prac była kolejna, kompleksowa

<sup>11</sup> Tekst noweli zob. DzU 1995, nr 142, poz. 701.

<sup>12</sup> B. Kardasiewicz, *Porządki w eterze i kablu*, „Rzeczpospolita” 3.02.1996.



nowelizacja, którą polski parlament zajął się w 1998 roku. Nowelizacja nie zyskała uznania prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i dlatego projekt ten w następnym roku ponownie stał się przedmiotem obrad posłów. Odmowę podpisania ustawy prezydent uzasadnił naruszeniem konstytucyjnego porządku w państwie, polegającego na zapewnieniu otwartego, pluralistycznego charakteru mediów oraz ich niezależności od ośrodków władzy. Prezydent zarzucił też ustawie wprowadzanie wadliwych przepisów, znacznie odbiegających od ustawodawstwa europejskiego<sup>13</sup>.

Zakres nowelizacji z 2000 roku został w gruncie rzeczy ograniczony do próby dostosowania ustawy do standardów Unii Europejskiej – zmieniono m.in. przepisy dotyczące systemu tzw. kwot programowych, zagadnień reklamy i telesprzedaży, ochrony dzieci i młodzieży. Pominęto natomiast kwestie procentowego udziału kapitału zagranicznego w polskich mediach elektronicznych<sup>14</sup>.

Mimo kolejnej rekonstrukcji, ustawa o radiofonii i telewizji wciąż miała poważne braki i wymagała gruntownej nowelizacji<sup>15</sup>. W obliczu powszechnej opinii o konieczności stworzenia nowej regulacji w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji przygotowywano kolejny projekt ustawy. Dla potrzeb nowelizacji Krajowa Rada powołała zespół roboczy w składzie: Andrzej Zarębski, Stanisław Piątek, Stanisław Jędrzejewski, Karol Jakubowicz, Witold Graboś, Bolesław Sulik. Jako że dominowały w tej grupie osoby związane z mediami publicznymi, to one nadały kształt noweli.

W ostatecznej wersji projektu zastrzeżono, że wszelkie zmiany kapitałowe nadawcy będą pod kontrolą Krajowej Rady. Zaproponowano też bardzo wysokie kary finansowe dla nadawców łamiących prawo – wcześniej Krajowa Rada mogła nałożyć grzywnę w wysokości 300 tys. złotych, a w projekcie nowelizacji proponowano nawet 7 mln złotych. Rada chciała też uzyskać prawo wydawania 4-letnich licencji nadawcom publicznym oraz znacznie ograniczyć w ich programach czas emisji reklam.

Krajowa Rada zaproponowała ograniczenia koncentracji mediów elektronicznych (telewizyjnych i radiowych). Proponowano wprowadzenie zakazu posiadania dwóch stacji ogólnopolskich lub łączenia ogólnopolskich stacji radiowych ze stacjami lokalnymi.

Nie uregulowano również kwestii opłat autorskich związanych z emisją archiwalnych materiałów telewizyjnych, chociaż było to przedmiotem wielu publicznych sporów. Krajowa Rada zamierzała też w swoisty sposób zagwarantować monopolistyczną pozycję TVP S.A. w zakresie tych zasobów. Zamierzano bowiem

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob. *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa 1999, s. 13–15 i *Sprawozdanie Krajowej Rady...*, Warszawa 2000, s. 14–16.

<sup>14</sup> Zob. *Sprawozdanie Krajowej Rady...*, Warszawa 2001, s. 96–102.

<sup>15</sup> Szerzej o ówczesnej ustawie zob. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze, Kraków 2001.

wszelkie materiały telewizyjne wytworzone przed 1992 rokiem uznać za własność telewizji publicznej. Nadawcy prywatni mogli je emitować jedynie po wniesieniu stosownych opłat na konto TVP S.A.

Ustawa nie precyzowała, ile programów i jakie powinna nadawać telewizja publiczna – TVP mogła zatem ograniczyć liczbę programów ogólnopolskich lub stworzyć nowe kanały tematyczne. Członkowie zespołu krytycznie odnieśli się do pomysłu sprywatyzowania II programu TVP S.A.

W projekcie ustawy zezwalano na podniesienie po wejściu Polski do Unii Europejskiej obecności kapitału zagranicznego w polskich mediach elektronicznych do 49%<sup>16</sup>.

Z datą 15 stycznia 2002 roku projekt Krajowej Rady trafił do rządu kierowanego przez Leszka Millera (Sojusz Lewicy Demokratycznej), który skonkretyzował niektóre zapisy. Zakładały one m.in., że właściciel ogólnopolskiej gazety nie będzie mógł posiadać ogólnopolskiej telewizji. Rząd zaproponował ponadto, by czas emisji reklam w telewizji publicznej malał wraz ze wzrostem ściągłości abonamentu. W początkach kwietnia 2002 roku rząd skierował projekt noweli do Sejmu. Tymczasem rządowe propozycje zostały ostro skrytykowane przez prywatne media. Uznano je za szkodliwe, a zakaz koncentracji kapitału w mediach odczytano jako otwarty atak na Agorę, która w owym czasie inwestowała w lokalne stacje radiowe i, jak przypuszczano, zamierzała kupić telewizję Polsat. Konflikt pomiędzy prywatnymi właścicielami mediów a rządem nasilał się z tygodnia na tydzień. Nieprzejednane stanowisko rządu zaczęła uosabiać ówczesna wiceminister kultury Aleksandra Jakubowska. Gdy okazało się, że taka taktyka prowadzi do spadku społecznego zaufania do rządu, 11 lipca 2002 roku doszło do spotkania prywatnych nadawców z ministrem kultury Waldemarem Dąbrowskim. Aleksandra Jakubowska podczas tego spotkania zapowiedziała rządową autopoprawkę, która miała uwzględnić postulaty prywatnych nadawców. Wtedy to do akcji włączył się Lew Rywin<sup>17</sup>.

Afera Rywina na cztery lata zahamowała prace nad nową ustawą o radiofonii i telewizji. Dopiero 2 kwietnia 2004 roku wprowadzono nowelizację, którą można określić mianem europejskiej. Akt ten regulował ostatecznie takie kwestie, jak pojęcie nadawcy polskiego, europejskiego i zagranicznego, polskich oraz europejskich kwot programowych, reklamy, sponsoringu i telesprzedaży, udzielania kon-

<sup>16</sup> Przebieg prac legislacyjnych zaprezentowano w *Kalendarium wydarzeń związanych z pracami dotyczącymi przygotowania projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji wraz załącznikami od 1. do 16. Załącznik do Sprawozdania KRRiTV z rocznego okresu działalności* (rozdz. II), Warszawa, Wydawnictwa KRRiTV 2003. Zob. też: R. Kwiatkowski, *Jaka piękna katastrofa: wojna o ustawę medialną a afera Rywina*, Wyd. Robert Kwiatkowski, Warszawa 2005 oraz H. Federowicz, *Najgłośniejsza nowela ostatnich lat*, „Rzeczpospolita” 4.02.2003.

<sup>17</sup> Szerzej o tzw. „aferze Rywina” pisałem w: *Szczepański i Rywin. Prasa polska o telewizyjnych aferach PRL i III Rzeczypospolitej*, w: *Dziennikarstwo i edukacja na przełomie wieków*, Rzeszów 2006.



cesji i kontroli koncesjonariuszy<sup>18</sup>. Po raz kolejny ustawę znowelizowano 29 grudnia 2005 roku<sup>19</sup>. Nowela miała nadzwyczaj złożony tytuł, który jednak precyzyjnie oddawał jej cele – *O przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji*. W odniesieniu do radiofonii i telewizji nowy akt prawny *de facto* podporządkowywał Krajową Radę władzy wykonawczej, podejmował kwestie nadawcy społecznego, wydawania koncesji oraz rezerwowania częstotliwości dla podmiotów uzyskujących koncesje.

Ustawę zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich. W jego opinii akt aż w pięciu punktach był niezgodny z konstytucją. Trybunał podzielił te wątpliwości zaledwie w jednym przypadku i uznał w czerwcu 2006 roku, że sprzeczny z ustawą zasadniczą jest jedynie nowy tryb wyboru przewodniczącego, którego wyznaczał prezydent (Lech Kaczyński). Sejm po wyroku Trybunału w ekspresowym tempie przyjął kolejną nowelizację, przywracając zasadę, że przewodniczącego Rady wybierają jej członkowie<sup>20</sup>.

Zgodnie z preforsowanym prawem w 2006 roku skład Krajowej Rady ograniczony został do pięciu członków, spośród których jednego powoływał Senat, a po dwóch Sejm i prezydent. W Radzie znalazły się jedynie osoby rekomendowane przez koalicję rządzącą, tj. Prawo i Sprawiedliwość, Ligę Polskich Rodzin i „Samobronę”. Nową szefową Rady została nominowana przez prezydenta, a następnie ponownie wybrana przez członków tego organu Elżbieta Kruk. Rozwiązanie to ostatecznie zakończyło okres względnej samodzielności Krajowej Rady, ściśle wiążąc jej losy z aktualną w danym momencie konfiguracją sceny politycznej. Dalekie też było od uregulowań europejskich, gdzie w związku z konwergencją mediów, a zwłaszcza z przenikaniem się Internetu, sieci telewizji kablowych i telefonii komórkowych, dążono do powołania jednego organu regulującego te sfery<sup>21</sup>.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2007 roku kolejnym zmianom uległ skład polskiego Sejmu. Powołano rząd składający się z przedstawicieli Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, a do łaski marszałkowskiej trafił firmowany przez te partie projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. W uzasadnieniu projektu samokrytycznie stwierdzono, że nowelizacja nie ma charakteru kompleksowego. Jej celem miało być odpartyjnienie Krajowej Rady, nowy podział kompetencji pomiędzy Krajową Radą a Urzędem Komunikacji Elektronicznej oraz przeprowadzenie jawnych konkursów na członków rad nadzorczych i zarządów publicznego radia i telewizji.

W myśl projektu Krajowa Rada miała się składać z trzech członków powołanych przez Sejm, dwóch przez Senat i dwóch przez Prezydenta. Osoby te mogły

<sup>18</sup> DzU 2004, nr 91, poz. 874.

<sup>19</sup> DzU 2005, nr 267, poz. 2258.

<sup>20</sup> DzU 2006, nr 83, poz. 574 i nr 133, poz. 935.

<sup>21</sup> Np. w Wielkiej Brytanii już w 2002 r. połączono kilka różnych instytucji regulacyjnych w jeden podmiot – *Office of Communications* (Ofcom).



być wybierane jedynie spośród osób „wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu” oraz posiadających rekomendację co najmniej: dwóch uczelni akademickich i dwóch ogólnokrajowych organizacji samorządu dziennikarskiego<sup>22</sup>. Projekt nowelizacji zakładał zatem ograniczenie kręgu osób, które mogły wejść w skład Rady i miał na celu – jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu – „ograniczenie nominacji o charakterze wyłącznie politycznym”<sup>23</sup>. Równie ważny był art. 6 projektu, który przewidywał, że „Kadencja dotychczasowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wygasa z dniem powołania członków Krajowej Rady zgodnie z postanowieniami niniejszej ustawy”. Ujmując rzecz w jak największym uproszczeniu: gdyby nowelizacja weszła w życie, Krajowa Rada zdominowana zostałaby przez osoby rekomendowane przede wszystkim przez parlament.

Twórcy projektu mieli dużo większy problem z konstytucyjnym zakotwiczeniem Krajowej Rady. Nie mogli jej zlikwidować, dlatego też zaproponowali znaczne ograniczenie kompetencji tego konstytucyjnego organu. Zgodnie ze zgłoszonym projektem podmiotem, który mógł wydawać koncesje na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, miał być Urząd Komunikacji Elektronicznej, a nie jak to było poprzednio – Krajowa Rada. Krajowej Radzie zabrano też na rzecz Urzędu Komunikacji Elektronicznej uprawnienie kontrolowania corocznych sprawozdań finansowych nadawców oraz prawo prowadzenia rejestru nadawców upowszechniających swe programy w sieciach telewizji kablowej.

W projekcie noweli znalazł się ponadto zapis, że prezes UKE powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na kadencję liczącą 5 lat. Przyjęcie powyższych rozwiązań spowodowałoby znaczne ograniczenie kompetencji Krajowej Rady i przekazanie ich UKE bezpośrednio podporządkowanemu władzy wykonawczej.

W projekcie nowelizacji znalazło się również szereg przepisów dotyczących rad programowych, rad nadzorczych i zarządów spółek nadawców publicznych. Z jednej strony o jedną trzecią ograniczono ich liczebność, co wydawało się w pełni uzasadnione, z drugiej zaś proponowano zasadę, w myśl której prezesów zarządów i członków rad nadzorczych nie akceptowałaby Krajowa Rada, ale walne zgromadzenie akcjonariuszy czyli *de facto* przedstawiciel Ministerstwa Skarbu, tj. rządu.

Jedynie dla formalności wypada dodać, że projekt nowelizacji nie zyskał akceptacji prezydenta, a w parlamencie nie udało się zbudować większości, która mogłaby skutecznie przełamać jego weto.

Kolejną próbę nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji podjęto w 2009 roku. Tym razem przygotowano znacznie szerszy projekt zatytułowany *Ustawa o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych*<sup>24</sup>. W projekcie tym zajmowano

<sup>22</sup> Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i innych ustaw, Sejm VI Kadencji, druk, nr 151.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Sejm VI kadencji, druk nr 1847.

się nie tylko kwestiami obsadzenia stanowisk w Krajowej Radzie, zarządach i radach nadzorczych publicznych nadawców, ale nade wszystko sposobem finansowania programów spełniających zadania informacyjne, edukacyjne i kulturotwórcze<sup>25</sup>. W uzasadnieniu projektu przywołano deklarację Rady Europy, w której zalecano członkom Unii Europejskiej udzielenie gwarancji mediom publicznym, tak „aby wykluczyć wszelkie ryzyko politycznego lub ekonomicznego podporządkowania i uzależnienia”<sup>26</sup>.

W projekcie przewidziano wprowadzenie nowego instrumentu realizacji zadań publicznych, jakim miała być licencja programowa. Przez pojęcie to rozumiano „wykaz zadań powierzonych dostawcy usług medialnych [...] z jednoczesnym przyznaniem przez Krajową Radę środków z Funduszu na realizację tych zadań” (art. 10).

Środki finansowe miały pochodzić z budżetu państwa. Miała nimi dysponować Krajowa Rada, która poprzez wydzielony rachunek (Fundusz Zadań Publicznych) przydzielałaby je tym nadawcom, którzy wygraliby konkursy na realizację zadań publicznych (art. 17–19). W myśl projektu do konkursów na realizację zadań publicznych mogli przystępować zarówno nadawcy publiczni, jak i prywatni.

Zaproponowane rozwiązanie mogło zagwarantować stały dopływ środków finansowych niezbędnych do realizacji przez nadawców celów publicznych. W uzasadnieniu projektu zwracano uwagę, że wielkość środków pozyskiwanych z opłaty abonamentu radiowo-telewizyjnego malała z roku na rok i zaledwie ok. 40% ogółu gospodarstw domowych realizowało ten obowiązek. Nie określono jednak wielkości środków, jakie budżet miał przeznaczać na realizację misji publicznej. Z projektu można było jedynie wywnioskować, że wielkość ta miała być uzależniona od decyzji rządu przygotowującego co roku projekt ustawy budżetowej. Jeden z twórców projektu ustawy Tadeusz Kowalski sugerował, aby środki na zasilenie funduszu pochodziły z podatku VAT należnego od firm medialnych lub też z wpływów z akcyzy za prąd. Rocznie miała to być kwota ok. 1,5 mld zł<sup>27</sup>.

Wszelkie zadania związane z przeprowadzaniem konkursów i kontrolą realizacji programów powierzono Krajowej Radzie. W projekcie nowelizacji ustawy z 2009 roku zaproponowano jednak powołanie jej nowego składu według trybu i zasad znanych już z projektu starszego o dwa lata. Novum stanowić miało jedynie powołanie Rady Programowej przy Krajowej Radzie. Rada ta miała składać się z 15 osób, spośród których po jednym przedstawicielu wskazywać mieli ministrowie

<sup>25</sup> W pierwotnym projekcie przygotowanym przez Tadeusza Kowalskiego zajmowano się jedynie zadaniami publicznymi nadawców, nie podejmowano natomiast kwestii związanych z Krajową Radą czy też radami nadzorczymi nadawców publicznych. K. Lubelska, *Pieniądze na stół*. Rozmowa z prof. Tadeuszem Kowalskim, szefem zespołu ekspertów – autorów projektu nowej ustawy medialnej, „Polityka” 13.12.2008.

<sup>26</sup> Sejm VI kadencji, druk nr 1847. *Uzasadnienie* [projektu ustawy], s. 1.

<sup>27</sup> A. Kublik, *Telewizja na waciu*, „Gazeta Wyborcza” 1.08.2009.



wie: szkolnictwa, nauki i kultury. Pozostałe osoby, oprócz stosownego dorobku i doświadczenia w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych, miały też uzyskać rekomendację co najmniej dwóch organizacji pozarządowych.

W omawianym projekcie proponowano ponadto powołanie 16 samodzielnych spółek regionalnej telewizji publicznej. Rozwiązanie to miało być powtórzeniem struktury organizacyjnej radiofonii publicznej. Gwarancje na finansowanie publicznych nadawców regionalnych zapisano bardzo mgliście. Środki na ich działalność miały pochodzić, jak stwierdzono w projekcie, z licencji programowych na nadawanie programów misji publicznej oraz emisji programów własnych i programów wyspecjalizowanych. W praktyce mogło to oznaczać, że dalszy los ośrodków regionalnych miał być uzależniony od dotacji samorządów lokalnych, co byłoby równoznaczne z likwidacją ośrodków najsłabszych.

Projektodawcy proponowali też ograniczenie liczby członków rad nadzorczych i zarządów oraz likwidację rad programowych mediów publicznych, co miało „zmniejszyć koszty funkcjonowania i utrzymania spółek publicznej radiofonii i telewizji, a tym samym spowodować, że większe środki zostaną przeznaczone na zadania związane ściśle z wykonywaniem misji publicznej”<sup>28</sup>.

Pierwotna koncepcja nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji zakładała ciekawą koncepcję finansowania zadań publicznych nadawców elektronicznych. Niestety, w trakcie prac sejmowych dodano do niej doraźne i partykularne rozwiązania polityczne, których celem było wyrugowanie personalnych wpływów Prawa i Sprawiedliwości z mediów publicznych. Trudno zatem się dziwić, że projekt nowelizacji kolejny już raz zawetował prezydent.

Nowelizacyjny pat miał realne konsekwencje. Zarówno radiofonia publiczna, jak i telewizja nie miały odpowiednich środków na realizowanie swej misji, zabiegały więc w coraz większym stopniu o pozyskiwanie reklam i ogłoszeń, a ich programy informacyjne i publicystyczne zaczęły reprezentować tylko poglądy jednej opcji politycznej.

Sytuacja ta szczególnie zaniepokoiła twórców kultury. Już w marcu 2008 roku prezesi stowarzyszeń twórczych napisali list otwarty do premiera Rządu RP Donalda Tuska, w którym protestowali przeciwko próbom prywatyzacji publicznych mediów i pomysłowi zniesienia abonamentu<sup>29</sup>. W maju 2009 roku ogłoszono apel twórców domagających się „oddzielenia spraw obsady w mediach od kwestii ustawowych”<sup>30</sup>. Jednocześnie rozpoczęły się prace nad ustawą medialną przygotowaną przez to środowisko. Istotą tego projektu było wyłonienie 250-osobowego komitetu mediów publicznych (swoistego rodzaju rady programowej). Podstawowym zadaniem tego komitetu miało być powoływanie siedmioosobowej rady mediów publicznych, która miała zastąpić zdominowaną przez polityków Krajową

<sup>28</sup> Sejm VI kadencji, druk nr 1847. *Uzasadnienie* [projektu ustawy], s. 4.

<sup>29</sup> *List otwarty do Donalda Tuska, premiera rządu RP*, cyt. za: „Gazeta Wyborcza” 27.03.2008, s. 36.

<sup>30</sup> *Chcemy zmian w mediach publicznych*, „Gazeta Wyborcza” 8.05.2009.



Radę Radiofonii i Telewizji<sup>31</sup>. Choć przedstawiciele niemal wszystkich partii politycznych reprezentowanych w parlamencie uznali ten pomysł za interesujący, nie udzielili mu poparcia i nie przekształcili w inicjatywę ustawodawczą.

Sprawa nowelizacji ustawy kolejny raz stała się aktualna po tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Pierwszy raz w historii Krajowej Rady jej coroczne *Sprawozdanie* zostało odrzucone przez parlament i p.o. prezydenta Bronisława Komorowskiego. Jak wiemy, oznaczało to automatyczne zakończenie kadencji Rady oraz potrzebę powołania jej nowego składu. Jednocześnie do parlamentu skierowano projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji autorstwa polityków Platformy Obywatelskiej. Projekt ten ograniczał się jedynie do kwestii powołania nowych członków rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych oraz akceptowania przez Krajową Radę finansowych sprawozdań zarządów spółek z realizowania przez nie misji mediów<sup>32</sup>. Przewidywał, że rady nadzorcze TVP S.A. i PR S.A. liczyć będą 7 członków: 4 wyłonionych w konkursach przeprowadzonych przez Krajową Radę spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów i mediów oraz 3 wyznaczonych przez ministrów właściwych dla spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, Skarbu Państwa i finansów publicznych. Rady nadzorcze radiofonii lokalnej liczyć miały 5 członków: 3 wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez Krajową Radę oraz 2 wyznaczonych przez rząd.

Liczące nie więcej niż trzy osoby zarządy spółek miała powoływać Krajowa Rada na wniosek rad nadzorczych. W wyniku politycznych negocjacji i po uwzględnieniu postulatów SLD i PSL liczba osób wchodzących do rad nadzorczych ogólnopolskich mediów elektronicznych z rekomendacji rządu (ministrów kultury i skarbu) także została ograniczona do dwóch.

Porozumienie PO, PSL i SLD dotyczące ustawy znalazło również swe odzwierciedlenie w nowym składzie Krajowej Rady. Weszły do niej jedynie osoby rekomendowane przez wspomniane partie polityczne, a zatem od wpływu na media publiczne odsunięto PiS.

Kończąc ogólną charakterystykę przekształceń ustawy o radiofonii i telewizji, stwierdzić można, że jest ona niekoherentnym i przestarzałym aktem prawnym. Jednocześnie stała się jednym z podstawowych instrumentów dysponowania mediami publicznymi. Znaczna liczba przeprowadzonych nowelizacji miała na celu jedynie załatwianie doraźnych politycznych interesów. Uwaga decydentów koncentrowała się na sprawach personalnych. Merytoryczne zmiany unowocześniające ustawę nie interesowały polityków, a wynikały jedynie z implementacji prawa europejskiego, które odbywało się ze znacznym opóźnieniem<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> K. Borowska, *Trzecie podejście do mediów*, „Rzeczpospolita” 25.02.2010.

<sup>32</sup> Projekt ten zgłoszono 18 maja 2010 r. Sejm VI kadencji, druk nr 3139.

<sup>33</sup> Blisko cztery lata temu przyjęto Dyrektywę 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającą dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczą-

## UNDER THE PRESSURE OF POLITICS. AMENDMENTS TO THE RADIO BROADCASTING AND TELEVISION LEGISLATION

### Summary

The author was of the assumption that the activities of the electronic media (radio broadcasting and television) constitute one of the most significant aspects of Polish culture, economy and medial system. Cognizance was also taken of the fact that the importance and role of the Polish electronic media do not differ, to a great extent, from what obtains in the other European countries. The distinctive feature of the Polish medial system, however, is the absence of an up to date law on radio broadcasting and television. There is lack of a regulating law in Poland which would not only have outlined the key aspects necessary for the functioning of these media but would have anticipated them as well.

The author came to the conclusion that the current mandatory law on radio broadcasting and television is an incoherent and obsolete legal act. At the same time it became one of the basic instruments for the running of the public media. A great number of amendments were only designed to address short-term political issues. The attention of the decision makers was focused on personal matters. Politicians were not interested in substantive changes in law modernization and this was due only to the implementation of the European law which came into effect after a considerable delay.

---

cych wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (wersja ujednolicona z 10 marca 2010 r. w „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 15.04.20010). Dyrektywę tę, i tak w niepełnej postaci, przyjęto dopiero w marcu 2011 r. Zob.: Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 85, poz. 459.