



HR HELSIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA



*Stowarzyszenie  
Gazet  
Lokalnych*

sieć obywatelska  
**WATCHDOG**<sup>^</sup>

PRAGUE  
**CIVIL  
SOCIETY**  
CENTRE

fundacja  
media forum

towarzystwo  
dziennikarskie



Warszawa, 18 września 2024 r.

**Uwagi organizacji społecznych  
do założeń do ustawy wdrażającej EMFA**

*“Sukces budowy demokracji i nowego ładu medialnego w Polsce będzie można ogłosić dopiero wtedy, gdy społeczeństwo odzyska media publiczne” - Karol Jakubowicz*

*Spis aktów prawnych i skrótów:*

**Ustawa medialna:** Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)

**Ustawa uokik:** Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 nr 50 poz. 331)

**Kodeks Wyborczy:** Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, z 2024 r. poz. 721)

**AAI:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r., w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), Dz. U. L. 2024/1689

**EMFA:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów)

**DSA:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) Dz.U. L 277 /1

**Dyrektywa Audiowizualna:** Dyrektywa 2010/13/UE dotycząca audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)

**Dyrektywa ECN+:** Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego

**PAA:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej (2024/900)

**Zalecenia o równości płci:** Zalecenie CM/Rec(2013)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie równości płci i mediów

**KRRiT:** Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

**UOKiK:** Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

## Wstęp

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) skierowało do konsultacji społecznych, dnia 21 czerwca 2024 r., projekt założeń do ustawy mającej na celu wdrożenie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów, dalej jako: EMFA). Niniejsze opracowanie jest wynikiem współpracy szeregu ekspertów i organizacji pozarządowych, które wspólnie chciałyby się odnieść do propozycji formułowanych MKiDN. W skład koalicji wchodzi Fundacja Blue Dragon Institute, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Stocznia, Fundacja im. Batorego, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie Dziennikarzy i Twórców Radia Publicznego, Fundacja PANOPTYKON, Stowarzyszenie Gazet Lokalnych, Fundacja Media Forum, Prague Civil Society Centre oraz Towarzystwo Dziennikarskie<sup>1</sup>.

Ze względu na kompleksowość proponowanej regulacji, która jak się wydaje, ma za zadanie reorganizację polskiego „ładu medialnego” niniejszy dokument został podzielony na kilka rozdziałów odnoszących się do poszczególnych zagadnień. Dokument został podzielony na następujące sekcje tematyczne, odpowiadające zagadnieniom występującym w EMFA:

1. Proces tworzenia prawa, 2. Kompleksowa reforma systemu medialnego w Polsce, 3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, 4. Media publiczne, 5. Kontrola koncentracji rynku pod kątem pluralizmu (art. 22-23 EMFA), 6. Reklama podmiotów Państwowych, 7. Przejrzystość struktury właścicielskiej mediów, 8. Pomiar odbiorców, 9. Zakaz wydawania prasy przez JST, 10. Ochrona źródeł dziennikarskich, 11. Podsumowanie.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że ze względu na obszerność i różnorodność ustaw jakie podlegać będą zmianie w celu pełnej implementacji EMFA postulujemy stworzenie przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podzespołów zajmujących się poszczególnymi dziedzinami regulowanymi przez EMFA.

### I. Proces tworzenia prawa

Na wstępie pragniemy docenić uruchomienie procesu konsultacji publicznych. Niestety, rozpoczyna się on znacznie później, niż oczekiwało wiele środowisk, które od lat domagają się zasadniczych zmian w obszarze mediów i przygotowywały własne propozycje w tej sprawie. Wiele działań rządu prowadzonych w ostatnich miesiącach, a zmieniających w radykalny sposób funkcjonowanie mediów, nie było komunikowanych opinii publicznej w sposób klarowny. To poważne zaniechanie bowiem nadrzędnym celem zmian jest wyeliminowanie lub przynajmniej radykalne ograniczenie wpływów partyjnych w mediach. Trzeba zapobiec (w sposób trwały i strukturalny) powtarzającym się procesom „wahadłowego” przejmowania mediów publicznych. Owszem, bardzo czytelna pozostaje aktualna intencja odzyskania mediów spod wpływu poprzedniego rządu, ale nie jest jasne, na czym ma polegać nowy ład medialny.

---

<sup>1</sup> Autorami dokumentu są: dr Małgorzata Kozak, Paweł Czajkowski (Blue Dragon Institute), dr Dominika Bychawska-Siniarska (Prague Civil Society Centre), Konrad Siemaszko, Cezary Węgliński (Helsińska Fundacja Praw Człowieka), Dorota Nygren, Wojciech Dorosz, Bartosz Panek, Magdalena Łoś, Grażyna Bochenek i Wanda Wasilewska (Stowarzyszenie Dziennikarzy i Twórców Radia Publicznego), Katarzyna Batko-Tołuć (Stowarzyszenie Watchdog Polska), Wojciech Klicki (Fundacja PANOPTYKON).

Nie było i nadal nie jest jasne, jak ma przebiegać proces ustalania jego kształtu oraz jaka jest rola różnych środowisk i interesariuszy w tym procesie. Obecnie, wraz ze zmianą kierownictwa w Ministerstwie Kultury, rozpoczął się nowy etap. **Wiążemy z nim duże nadzieje.** Rozumiemy, że czas, w którym musi dojść do zakończenia procesu, wyznaczony jest przez termin wyborów prezydenckich. Zakładamy, że podstawą tego procesu będzie przygotowywane właśnie projekt rządowy.

Z pewnością należy uznać za dobry znak to, że przeznaczono tak szczodry czas (około 3 miesiące) na kończący się właśnie pierwszy etap zbierania pisemnych opinii na temat propozycji rządowej. Mamy nadzieję, że na kolejnych etapach również będzie czas na pogłębioną dyskusję. Deklarujemy chęć zaangażowania się w taką pogłębioną dyskusję.

Co do kolejnych faz tego procesu to w naszej zdecydowanej opinii, powinien on spełniać uzgodnione (około 10 lat temu) i przyjęte przez rząd zasady konsultacji publicznych (choć były one w ostatnich latach ignorowane). Mowa o tzw. 7 zasadach konsultacji publicznych:

1. Dobra wiara,
2. Powszechność,
3. Przejrzystość,
4. Responsywność,
5. Koordynacja,
6. Przewidywalność,
7. Poszanowanie interesu ogólnego<sup>2</sup>.

Ważne jest, aby spełnione zostały wszystkie zasady z powyższej listy. Jedną z nich jest przewidywalność. Oznacza to, że należy oczekiwać od rządu określenia proponowanego harmonogramu prac i form konsultacji, które zamierza zastosować na etapie prac nad rządowym projektem – zanim trafi on do Parlamentu. Dotyczy to także jakości oceny skutków regulacji (OSR) do którego przygotowania zobowiązany jest rząd.

To jak przebiegać będzie proces w Parlamencie jest ważną, ale odrębną kwestią. Warto przypomnieć, że na początku tego roku rozważano możliwość przeprowadzenia w Sejmie tzw. Panelu Obywatelskiego na temat kształtu mediów publicznych. Wiele zależy od jakości procesu konsultacji na poziomie rządowym. Ważne jest, aby debata na temat mediów dopuszczała szeroką gamę głosów. Ważne jest też, aby cały proces był prowadzony w pełni jawnie, z udziałem opinii publicznej.

Ważne jest, aby obecny proces prac nad rządowym projektem ustawy był przejrzysty. Oznacza to m.in., że wszystkie stanowiska, w tym nasze, są publicznie dostępne. Istotna jest także responsywność, czyli publiczne odniesienie się do zgłoszonych uwag. Chodzi o merytoryczne odniesienie się do poszczególnych opinii, a więc więcej niż samo stworzenie kolejnej wersji propozycji, w której samodzielnie trzeba rozpoznawać, czy zgłaszane sugestie zostały uwzględnione, czy też nie. Taka informacja zwrotna powinna zostać przygotowana przez Ministerstwo w rozsądnym czasie, np. 30 dni od momentu zebrania pisemnych opinii z obecnej fazy.

Postulujemy aby dalsze prace nad projektem toczyły się w **zespole eksperckim. Prace nad poszczególnymi działami powinny toczyć się z udziałem przedstawicieli mediów, organizacji pozarządowych oraz akademików wyspecjalizowanych w poszczególnych**

---

<sup>2</sup> Zasady zostały opisane na stronie: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jak-prowadzimy-konsultacje>.

**dziedzinach, jakich EMFA dotyka** (prawo konkurencji, prawo mediów publicznych, prawo prasowe czy samorządowe). Projekt (kolejne jego wersje) powinien być skierowany do oceny przez szereg instytucji i grup (środowisk dziennikarskich, wydawców, akademików, organizacji obywatelskich, związków wyznaniowych, różnego rodzaju rad, w tym Rady Pożytku Publicznego i wielu innych). Być może warto zasięgnąć opinii instytucji ponadnarodowych, które zajmują się monitorowaniem jakości i warunków działania mediów.

Ważne jest również przeprowadzenie Wysłuchania Publicznego, które pozwala zabrać głos wszystkim zainteresowanym, także tym, którzy nie otrzymali bezpośredniego zaproszenia. Wysłuchanie to dobrze sparametryzowany proces – zgłosić się może każdy, kolejność wystąpień jest losowana, a wszyscy mają ten sam czas na wypowiedź. Jest to na ogół dość interesujące, a nawet widowiskowe wydarzenie. Część wysłuchania mogłaby być transmitowana przez telewizję publiczną. Proces wysłuchania powinien być przeprowadzony zgodnie z zasadami opisanymi na stronie <https://www.wysluchanieobywatelskie.pl/>.

Ze względu na obszerność i powagę sprawy warto sięgnąć po więcej narzędzi – wywiady środowiskowe/grupowe oraz indywidualne z poszczególnymi grupami interesariuszy (np. wydawcy lokalnej prasy, środowisko dziennikarskie, pracownicy mediów, prywatni nadawcy, organizacje strażnicze itd.).

Pożyteczne byłoby zorganizowanie kilku publicznych debat (w tym co najmniej jednej w mediach publicznych). Ważnym wydarzeniem w tej sprawie będzie z pewnością Kongres Kultury, który ma się odbyć w Warszawie na początku listopada.

Pragniemy również zaznaczyć, że warto także przeprowadzić klasyczne badania opinii publicznej, które byłyby poświęcone tej specyficznej tematyce. Dałyby one szansę na wypowiedź grupie, być może najważniejszej w tym procesie a zatem szeroko rozumianym odbiorcom mediów publicznych.

## **II. Kompleksowa reforma systemu medialnego w Polsce**

Na wstępie chcielibyśmy podkreślić, że myślenie o reformach mediów publicznych powinno stanowić tylko element “ulożenia” czy też zaprojektowania “ładu medialnego w Polsce”. Tylko pełna wizja ładu medialnego w Polsce, może umożliwić kompleksową i skuteczną reformę mediów publicznych jako jej elementu. W tym zakresie niezbędne wydaje się wyjście poza ramy wdrażania europejskiego aktu o wolności mediów i odniesienie do:

- konkurencyjności mediów operujących na rynku polskim w odniesieniu do zmian technologicznych;
- potencjalnych wyzwań i możliwości jakie dają zmiany technologiczne;
- finansowania i wsparcia mediów regionalnych, lokalnych, ale też mediów tzw. “nowego rozumienia”<sup>3</sup>;
- różnych form “konsumpcji” mediów przez widzów, z podziałem na generację i z uwzględnieniem preferencji generacyjnych;
- metod walki z dezinformacją i współpracy podmiotów prywatnych i publicznych;
- pozycji mediów publicznych w kompleksowym systemie medialnym i informacyjnym w Polsce.

---

<sup>3</sup> Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to Member States. On a New Notion of Media 2011.

Konsultacje dotyczące ustawy o mediach publicznych są prowadzone w ramach prac nad wdrożeniem EMFA. Tymczasem nie jest to jedyny akt, przyjęty przez Komisję Europejską w odpowiedzi na wyzwania gospodarki cyfrowej. 17 lutego 2024 r. wszedł w życie DSA. Jego celem jest ochrona podstawowych praw obywateli UE w internecie, w tym wolności wypowiedzi, ochrony praw osobistych oraz wolności informacji, zapobiegając nielegalnym działaniom online i dezinformacji. Do 2025 roku, oprócz DSA, muszą być wdrożone również inne akty prawne, takie jak rozporządzenie PAA. Akt ten stanowi próbę regulacji reklamy politycznej w Unii Europejskiej, niezależnie od siedziby dostawcy. Wreszcie, 12 lipca 2024 r. opublikowane zostało rozporządzenie AI<sup>4</sup>, który zawiera m.in. obowiązki informacyjne dotyczące treści generowanych z użyciem AI. Rozporządzenia te nakładają obowiązki na państwa członkowskie w zakresie ustanowienia systemów ich egzekwowania na poziomie krajowym i będą wywierać lub już wywierają głęboki wpływ na funkcjonowanie mediów w Polsce.

Wszystkie te akty związane są z rosnącym znaczeniem nowych technologii i podmiotów nimi zarządzającymi. Podmioty te poprzez swoją działalność i siłę wychodzącą poza siłę rynkową rewolucjonizują sposób korzystania z wiadomości przez obywateli i tworzą ekosystemy usług, które mają wiodący wpływ na kształt debaty publicznej. Dlatego też wskazujemy, że dyskusja nad kształtem i systemem realizacji misji publicznej jak i samych mediów publicznych powinna brać również pod uwagę zmiany środowiska medialnego, przepisy wynikające ze wskazanych rozporządzeń jak i system nadzoru nad nimi.

### **III. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji**

#### **III.1. Struktura KRRiT**

##### 1) Tryb powoływania

W treści przedstawionych założeń wskazano, że regulacje zawarte w ustawie medialnej z formalnego punktu widzenia zapewniają niezależność KRRiT. W dokumencie proponuje się jednak wprowadzenie jej dalszych gwarancji poprzez zapewnienie pluralistycznego składu KRRiT. Chociaż zamierzony cel uznać należy za słuszny, to proponowane środki nie sposób uznać za wystarczające. Dotychczasowa praktyka działania tego organu, w szczególności w ostatnich latach, unaoczniała jak bardzo potrzebne są silne gwarancje nakierowane również na ochronę faktycznej niezależności Rady.

Tymczasem założenia ograniczają jednak właściwie tylko do trzech propozycji zmian dotyczących zmiany składu KRRiT, wymogów dla kandydatów na członków KRRiT oraz długości ich kadencji. Planuje się zatem przywrócenie 9-osobowego składu KRRiT (powoływanego w proporcji przewidzianej w ustawie przed 2005 r., tj. 4 członków powoływanych przez Sejm, 2 przez Senat i 3 przez Prezydenta RP), który ma być powoływany w sposób rotacyjny (wymiana 1/3 składu osobowego KRRiT co 2 lata przy zachowaniu 6-letniej kadencji każdego członka KRRiT). Ponadto, proponuje się wprowadzenie bardziej szczegółowych przepisów dotyczących kompetencji kandydatów na członków KRRiT

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r., w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), Dz. U. L. 2024/1689.

wzorowanych na wymaganiach istniejących w ustawie w odniesieniu do członków organów mediów publicznych. Planuje się zatem dodanie wymogów dotyczących wiedzy i doświadczenia, odpowiedniego wyższego wykształcenia kierunkowego lub wieloletniego doświadczenia w pracy w sektorze kultury lub mediów, dorobku naukowego lub działalności społecznej, doświadczenia na stanowiskach zarządczych, braku przynależności do partii politycznej oraz brak związków z działalnością podmiotu będącego dostawcą usług medialnych lub wydawcą prasy.

Odnosząc się do wskazanych propozycji zmian, w naszej ocenie nie pozwolą one na zapewnienie wystarczających gwarancji niezależności i pluralistycznego składu KRRiT. Rotacyjność powoływania składu Rady może być jednym z elementów sprzyjających niezależności, ale zdecydowanie nie jest to gwarancja o charakterze bezwzględny. Jego skuteczność zależy bowiem w istocie od aktualnego kontekstu politycznego i założenia, że większość polityczna w kolejnych kadencjach izb parlamentu oraz przynależność polityczna kolejnych osób piastujących stanowisko Prezydenta również podlegać będą regularnej zmianie. Mechanizm wymiany części składu co dwa lata przy 4-letniej kadencji Sejmu i Senatu stwarza ponadto realne ryzyko, że dana większość parlamentarna będzie w stanie wyłonić własną większość w Radzie w zależności od czasowej synchronizacji powoływania nowych członków Rady z terminami wyborów parlamentarnych. Sam mechanizm rotacyjności w przedstawnym zarysie ocenić należy więc jako niewystarczający.

Odnosząc się natomiast do kwestii wymogów stawianych kandydatom, warto wskazać przede wszystkim na potrzebę **uściślenia wymogu apolityczności**. Proponowany przepis nie wyklucza przynależności do partii politycznej przed zgłoszeniem swojej kandydatury, co pozwala w praktyce na omińnięcie wymogu apolityczności. Warto wskazać, że w przeszłości art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy medialnej przewidujący zawieszenie członkostwa w partiach politycznych na czas kadencji okazał się niezgodny z konstytucją i przepis ten został uchylony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00). Proponowany przepis także nie daje wystarczających gwarancji niezależności członka KRRiT od wpływów politycznych, bowiem ogranicza się jedynie do weryfikacji przynależności do partii politycznej dopiero od momentu kandydowania. Jednym z konkretnych rozwiązań jest dodanie w dokumencie po "braku przynależności do partii politycznej" **kandydata do KRRiT, "przez ostatnie 5 lat"**. Zaproponowany przez MKiDN przepis nie wyklucza bowiem przynależności do partii politycznej choćby tydzień przed zgłoszeniem swojej kandydatury.

Dla odpowiedniego wdrożenia standardu niezależności organu regulacyjnego sektora mediów wymaganego przez EMFA konieczne wydaje się rozważenie dodatkowych mechanizmów i gwarancji dotyczących powoływania członków KRRiT. Warto wskazać po pierwsze, że przedstawione założenia nie odnoszą się do potrzeby zmian proceduralnych dla zapewnienia większej reprezentatywności i jawności powoływania członków rady. Obecnie członkowie KRRiT powoływani przez Sejm wybierani są bezwzględną większością głosów spośród kandydatów wskazanych przez Marszałka Sejmu lub grupę co najmniej 35 posłów na podstawie wniosku zawierającego uzasadnienie i dane o kandydacie (wniosek ten jest opiniowany jedynie przez właściwą komisję sejmowa)<sup>5</sup>. W zbliżony sposób wygląda aktualnie procedura wyboru członka powoływanego przez Senat, z tym że kandydatów na członka KRRiT zgłasza grupa co najmniej 7 senatorów, a opinia komisji senackiej co do kandydata poprzedzona jest obligatoryjnie przesłuchaniem kandydatów, a dodatkowo Marszałek Senatu umożliwia kandydatowi przedstawienie swojej kandydatury i udzielenie odpowiedzi na pytania

---

<sup>5</sup> Art. 7 ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r. w związku z art. 30-31 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

senatorów<sup>6</sup>. W odniesieniu do członków powoływanych przez Prezydenta brak jest szczegółowych regulacji co do procedury ich wyboru, z art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji wynika jedynie, że akt powołania stanowi prerogatywę Prezydenta, tzn. postanowienie w tej sprawie nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Powyższe oznacza, biorąc pod uwagę przedstawione założenia, że członkowie KRRiT wciąż byliby powoływani: **bez zagwarantowania udziału społeczeństwa obywatelskiego** w tej procedurze; **z minimalnymi wymogami co do jawności procedury** (a w przypadku członków powoływanych przez Prezydenta bez żadnych w tym zakresie) oraz **bez kompleksowych gwarancji pluralistycznego charakteru Rady**. Warto wskazać w tym miejscu, że aktualna procedura powoływania członków KRRiT od lat była przedmiotem szerokiej krytyki. Przykładowo Komisja Europejska w corocznym Sprawozdaniu na temat praworządności zauważyła w 2020 roku (przywołując ocenę z Monitora Pluralizmu Mediów), że „*procedura powoływania członków KRRiT nie ograniczyła w sposób skuteczny ryzyka wpływu politycznego na media*”<sup>7</sup>. Procedura ta była krytykowana również w ramach monitoringu wyboru kandydatów na stanowiska publiczne prowadzonego od lat przez organizacje obywatelskie<sup>8</sup>. Zauważono także, że „*procedura powoływania członków KRRiT jest w pełni upolityczniona*”, a „*decydujący głos w obsadzie tej instytucji należy do rządzącej większości*”<sup>9</sup>. Zaproponowana procedura wciąż miałaby charakter w istocie upolityczniony i nie ograniczałaby istotnie możliwość zdominowania Rady przez jedną formację polityczną. Doprecyzowanie kwalifikacji wymaganych od kandydatów jest krokiem w dobrą stronę, ale nie zmienia istoty tej procedury, w ramach której decydujący głos przypada rządzącej większości.

Warto w tym miejscu wskazać, że szersze gwarancje reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym środowiska dziennikarskiego, powinno dotyczyć również samej Rady i trybu powoływania jej członków. Wynika to po pierwsze z faktu, że KRRiT posiada kluczową ustrojową pozycję w zakresie regulacji na rynku mediów. Jak zauważa się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, finalnie to KRRiT „*ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji*”<sup>10</sup>, a „*racją istnienia*” tego organu jest „*dążenie do zabezpieczenia niezależności publicznego radia i telewizji*”<sup>11</sup>. Co istotne, TK zauważa, że w celu zbudowania niezależnej publicznej radiofonii i telewizji „*stworzono wielostopniową strukturę zarządzania sprawami radia i telewizji. Struktura ta objęła Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ państwa*”<sup>12</sup>. Kluczowy, ustrojowy stopień tej struktury (KRRiT) nie powinien zatem pozostać uregulowany w sposób, który stwarza tak wysokie ryzyko wpływów politycznych na ten organ. Po drugie, zgodnie z przedstawionymi założeniami, KRRiT odgrywałaby bardzo istotną rolę w całej procedurze wyłaniania władz spółek medialnych. Istotny udział KRRiT w wyborze kierownictwa spółek medialnych niewątpliwie realizuje standard konstytucyjny w tym zakresie<sup>13</sup>. Pociąga to jednak za sobą

<sup>6</sup> Art. 7 ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r. w zw. z art. 93-95 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu.

<sup>7</sup> Komisja Europejska, [Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce](#), SWD(2020) 320 final, Bruksela, 30.9.2020 r.

<sup>8</sup> Por. m.in. Łukasz Bojarski, Grzegorz Wiaderek, [Pod lupą obywateli: standardy, regulacje i praktyka wyborów na wysokie stanowiska publiczne – wnioski i rekomendacje z monitoringu obywatelskiego](#), Fundacja Batorego, 2017, s. 49-53.

<sup>9</sup> Szymon Ananicz, [Upolitycznienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: nowy front w konflikcie Polski z Unią Europejską o praworządność? Komentarz](#), Fundacja Batorego, 2021.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16.

<sup>11</sup> Uchwała TK z 13.12.1995 r., W 6/95.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16.



konieczność wprowadzenia odpowiednich gwarancji niezależności także – a w istocie przede wszystkim – tego organu. W przeciwnym razie wszelkie propozycje odnoszące się do sposobu wyłaniania władz spółek medialnych mogą być zaprzepaszczone przez pozostawienie takiej regulacji KRRiT, która pozwala na silne upolitycznienie tego ciała. Po trzecie, należy pamiętać, że KRRiT posiada również inne kompetencje istotne dla całego sektora mediów audiowizualnych, takie w szczególności jak podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów czy nakładanie kar na nadawców w przypadku naruszeń obowiązków wynikających z ustawy o radiofonii i telewizji. Szczególnie w ostatnich latach praktyka działania KRRiT pokazała, w jak istotnym stopniu te kompetencje mogą być wykorzystywane do prób politycznego wpływania na funkcjonowanie prywatnych nadawców.

## 2) Rekomendacje dalszych zmian

Chociaż EMFA oraz inne akty prawa UE i prawa międzynarodowego nie wskazują uniwersalnie zalecanego modelu powoływania organu regulacyjnego do spraw mediów, to ze standardów międzynarodowych, badań oraz doświadczeń innych państw można jednak wskazać przykładowe rozwiązania prawne, które co do zasady sprzyjają niezależności i zapewnieniu pluralistycznego charakteru organu regulacyjnego, mediów publicznych. Pierwszym z nich, jak wskazują badania, jest włączenie większej liczby zróżnicowanych podmiotów zaangażowanych w proces wyboru<sup>14</sup>. Jak wskazaliśmy powyżej, obecne rozwiązanie nie opiera się na takim modelu oraz ogranicza się do głównych instytucji władzy publicznej, które często zdominowane są przez to samo ugrupowanie polityczne, co niweczy potencjalny pluralizm podmiotów zaangażowanych w procedurę powoływania członków Rady<sup>15</sup>. Szczególnie istotne jest **włączenie w ten proces podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w tym przedstawicieli zainteresowanych środowisk**, co w powiązaniu z gwarancjami dostępności i jawności procedury może dążyć do rękojmi społecznej kontroli i publicznej, pluralistycznej debaty nad kandydatami.

Potrzeba wprowadzenia zmian do obecnej regulacji powoływania członków KRRiT wynikają nie tylko z prawa UE, w tym EMFA, ale również ze standardów międzynarodowych. W nocie wyjaśniającej do Zaleceń Komitetu Rady Ministrów Rady Europy na temat niezależności i funkcji organów regulacyjnych sektora radiofonii i telewizji zauważa się, że wymóg „*demokratycznego i przejrzystego*” sposób powoływania takich organów może być zapewniony w różny sposób – w każdym jednak przypadku musi się to odbywać z „*poszanowaniem zasady pluralizmu*” i organy „*nie mogą być zdominowane przez jakąkolwiek określoną grupę lub partię polityczną*”<sup>16</sup>. Podobnie Komisja Wenecka Rady Europy wskazuje na zalety „*systemu odzwierciedlającego różnorodność polityczną w odniesieniu do składu*” organu regulacyjnego, tak by „*zapewnić, że wszystkie główne partie polityczne i grupy społeczne mają tam sprawiedliwą reprezentację*”<sup>17</sup>. W tym zakresie zaleca również włączenie środowiska

---

<sup>14</sup> Wolfgang Schulz i in., [INDIREG: Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive \(SMART 2009/0001\)](#), 2011, s. 381; Marius Dragomir, Astrid Söderström, *The State of State Media*, Center for Media, Data and Society, CEU Democracy Institute, Budapeszt, 2021, s. 8.

<sup>15</sup> Rzyko takiego rozwiązania odnotowano m.in. w [Governance Principles for Public Service Media, Europejska Rada Nadawców \(European Broadcasting Union\)](#), 2021, s. 12.

<sup>16</sup> Zalecenie Rec(2000)23 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie niezależności i funkcji organów regulacyjnych dla sektora usług nadawczych, nota wyjaśniająca.

<sup>17</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji Przez Prawo (Komisja Wenecka), [Opinia w sprawie Ustawodawstwa Dotyczącego Mediów \(Ustawa CLXXXV O Usługach Medialnych I Środkach Masowego Przekazu, Ustawa CIV w Wolności Prasy oraz Ustawodawstwo Dotyczące Opodatkowania Przychodów z Reklam w Środkach Masowego Przekazu\) Węgier](#), Wenecja, 19-20 czerwca 2015 r., par. 70.

dziennikarskiego i organizacji społecznych, wskazując, że „uczyniłoby to ten organ bardziej neutralnym politycznie i zwiększyłoby zaufanie publiczne do jego niezależności.”<sup>18</sup>

**Wśród podstawowych kierunków zmian modelu powoływania członków KRRiT wskazać należy trzy główne zalecenia:**

1. zapewnienie pluralistycznego charakter KRRiT;
2. zapewnienie odpowiedniego udział społeczeństwa obywatelskiego (w tym środowiska dziennikarskiego) w procesie powoływania członków KRRiT;
3. zwiększenie przejrzystości procedury.

#### **Ad 1. Zapewnienie pluralistycznego charakter KRRiT**

Istnieją różne rozwiązania prawne sprzyjające pluralizmowi w składzie organu regulacyjnego. Jednym z nich jest wymóg uzyskania kwalifikowanej większości (np. 2/3) przez kandydatów wybieranych przez Sejm i Senat, choć w warunkach silnej polaryzacji politycznej grozi to blokowaniem wyborów<sup>19</sup>.

Inną możliwością jest wprowadzenie wymogu takiego składu organu, który odzwierciedla reprezentację sił politycznych w parlamencie, odpowiednio do ich liczebności. Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje już w polskim porządku prawnym m.in. w przypadku sejmowych komisji śledczych<sup>20</sup> czy sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej<sup>21</sup>.

W odniesieniu do zróżnicowanego składu organu regulacyjnego wskazane jest również wprowadzenie **wymogu równowagi płci w obsadzie KRRiT**. Wprowadzenie wymogu równowagi płci w składzie KRRiT ułatwiłoby również realizację zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy o równości płci i mediach, zgodnie którymi „Państwa członkowskie powinny w szczególności zapewnić, za pomocą odpowiednich środków, aby organy regulacyjne ds. mediów przestrzegały zasad równości płci w podejmowaniu decyzji i w praktyce”.<sup>22</sup> Takie rozwiązania w odniesieniu do organów regulacyjnych znane są w innych państwach. Przykładowo, w Ukrainie obowiązek brania pod uwagę składu organu regulacyjnego pod względem płci wprowadzony jest na kilku etapach procedury powoływania członków tego organu. Warto przywołać tu przykładowo brzmienie art. 77 ukraińskiej ustawy o mediach, zgodnie z którym „Prezydent Ukrainy mianuje na wolne stanowisko członka Krajowej Rady osobę spośród kandydatów rekomendowanych przez komisję konkursową, biorąc pod uwagę skład Krajowej Rady pod względem płci w momencie mianowania i dając pierwszeństwo przedstawicielom płci, której liczba przedstawicieli jest mniejsza”.<sup>23</sup>

#### **Ad 2. Zapewnienie odpowiedniego udział społeczeństwa obywatelskiego (w tym środowiska dziennikarskiego) w procesie powoływania członków KRRiT**

Udział społeczeństwa obywatelskiego w powoływaniu członków KRRiT można zagwarantować różnymi rozwiązaniami prawnymi. Konstytucja RP wskazuje, że członków KRRiT powołują Sejm, Senat i Prezydent, ale nie określa procedury zgłaszania kandydatów.

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Governance Principles for Public Service Media, Europejska Rada Nadawców (European Broadcasting Union), 2021, s. 12.

<sup>20</sup> Art. 2 ust. 2 ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej.

<sup>21</sup> Art. 148a ust. 2-3 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>22</sup> Załącznik, pkt A ust. 2.

<sup>23</sup> Ustawa Ukrainy o mediach z dnia 13.12.2022 r. nr 2849-IX.

Obecnie te same podmioty zgłaszają i powołują członków Rady. Aby ograniczyć upolitycznienie, można oddzielić te kompetencje, **przekazując uprawnienia do zgłaszania kandydatów organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, w tym środowisku dziennikarskiemu, przy zachowaniu prawa do powoływania przez Sejm, Senat i Prezydenta.** Alternatywnie, kandydaci mogliby być zobowiązani do uzyskania rekomendacji organizacji społecznych.

Rozwiązaniem nieco zbliżonym była procedura zgłaszania części kandydatów na członków Rad Nadzorczych mediów publicznych przez organy kolegialne uczelni akademickich działających w danym regionie (art. 28 ust. 1a. ustawy o radiofonii i telewizji w brzmieniu obowiązującym w latach 2010-2015). Kompetencja powoływania (w drodze konkursu) członków Rad Nadzorczych przysługiwała wówczas KRRiT, ale część kandydatów na członków wskazywały podmioty spoza świata polityki – **uczelnie akademickie.**

Dobrym wzorem może być także, ponownie, rozwiązanie przyjęte niedawno w Ukrainie. Dyrekcja Generalna ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy oceniła w 2023 r. to rozwiązanie jako „*pomocny model dla innych europejskich państw*”<sup>24</sup>. Ukraińska KRRiT powoływana jest w połowie przez parlament Ukrainy (Radę Najwyższą), a w połowie przez prezydenta – jednakże w obu przypadkach kandydatów na członków zgłaszają organizacje społeczne i branżowe: „*zrzeszenia przedsiębiorców – podmioty działające w obszarze mediów, stowarzyszenia publiczne, związki twórcze, które od co najmniej trzech lat aktywnie działają w obszarze mediów (organizują co najmniej dwa razy w roku wydarzenia publiczne dotyczące problemów istniejących w obszarze mediów, inicjują dyskusje publiczne na temat aktualnych problemów zawodowych, biorą czynny udział w rozwiązywaniu problemów branży)*”<sup>25</sup>. Warto odnotować, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa równoległe bardzo silną rolę w obsadzie innego ciała istotnego dla ładu publicznej radiofonii i telewizji, czyli rady nadzorczej spółki mediów publicznych (organu, który wybiera zarząd mediów publicznych). **Większość członków rady nadzorczej muszą bowiem stanowić przedstawiciele organizacji społecznych działających w obszarach wskazanych w ustawie, takich jak m.in. organizacje dziennikarskie, organizacje twórcze, organizacje działające w sferze praw człowieka, organizacje z obszaru nauki i edukacji.** Kandydaci wskazani przez tego rodzaju organizacje wybierani są w procedurze organizowanej przez KRRiT. Mniejszość składu rady nadzorczej stanowią natomiast przedstawiciele frakcji i grup parlamentarnych Rady Najwyższej (każda frakcja i grupa wskazuje po jednym przedstawicielu)<sup>26</sup>. Innymi słowy, w Ukrainie silny udział społeczeństwa obywatelskiego jest zagwarantowany zarówno na etapie wyborów członków organu regulacyjnego (KRRiT), jak i także na etapie wyboru władz spółki mediów publicznych (rady nadzorczej).

### **Ad 3. Zwiększenie przejrzystości procedury.**

Koniecznym elementem wymagającym poprawy są **gwarancję przejrzystości procedury powoływania członków Rady.** Kwestia ta ma charakter podstawowy. Bez tych gwarancji jakiegokolwiek inne, konkretne mechanizmy i wymogi, które mają zapewnić omawianej procedurze pluralistyczny charakter, mogą okazać się nieskuteczne. W tym zakresie wskazane byłoby wprowadzenie jednolitego obowiązku przeprowadzenia **wysłuchania publicznego**

---

<sup>24</sup> Opinia Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy, przygotowana na podstawie ekspertyzy ekspertek Rady Europy: Eve Salomon i Tanje Kerševan na tematy ustawy Ukrainy o mediach, DGI (2023)03, Strasbourg, 24 lutego 2023 r., s. 7.

<sup>25</sup> Art. 76 ust 5 oraz art. 77 ust. 3 Ustawy Ukrainy o mediach z 13.12.2022 r. nr 2849-IX.

<sup>26</sup> Art. 8 ustawy o mediach publicznych Ukrainy z 17 kwietnia 2014 r. nr. 1227-VII.

**kandydatów** (w którym udział będą mogli wziąć również przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego) oraz jednolitego obowiązku **publikacji informacji o kandydatach** – w odniesieniu do osób powoływanych przez wszystkie trzy organy (Sejm, Senat i Prezydenta). Wymóg przejrzystego powoływania członków organów regulacyjnych wynika bezpośrednio z Zaleceń Komitetu Rady Ministrów Rady Europy na temat niezależności i funkcji organów regulacyjnych sektora radiofonii i telewizji<sup>27</sup>. Znaczenie transparentności w tym zakresie podkreśla również Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wolności słowa, wprost zalecając przeprowadzanie wysłuchań publicznych kandydatów i udostępnienie publicznie informacji o ich kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym<sup>28</sup>.

### 3) Uwagi dotyczące procedury odwoływania członków KRRiT

W treści przedstawionych założeń wskazano skrótowo na potrzebę zapewnienia możliwości „w przypadkach skrajnych” odwołania pojedynczych członków KRRiT, w celu zapewnienia działania organu w zgodzie z przepisami prawa w oparciu o przesłanki, „których zamknięty katalog określa ustawa”. Należy przypomnieć, że katalog ten określony jest obecnie w art. 6 ust. 7 ustawy medialnej i przewiduje, że odwołanie członka KRRiT jest możliwe w przypadku „1) zrzeczenia się swej funkcji; 2) choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji; 3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej; 3a) złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu; 4) naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu”.

Możliwość odwołania indywidualnego członka KRRiT powinna być ograniczona do bardzo wyjątkowych i wąsko określonych sytuacji z uwag na ryzyko wykorzystania takiej kompetencji do wywierania wpływu na działanie Rady i jej niezależność. **Wydaje się, że obecny katalog powinien zostać utrzymany i nie jest zasadne jego rozszerzenie.**

### 3.2. Niezależność faktyczna członków KRRiT

Artykuł 7 EMFA wprowadza wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych. Takie organy powinny spełniać wymogi zawarte w Artykule 30 Dyrektywy Audiowizualnej, w brzmieniu nadanym dyrektywą 2018/1808. Zgodnie z tym przepisem: “1. Państwa członkowskie zapewniają, by były one prawnie odrębne od rządu i funkcjonalnie niezależne od swoich rządów i od wszelkich innych podmiotów publicznych lub prywatnych. Pozostaje to bez uszczerbku dla możliwości powoływania przez państwa członkowskie organów regulacyjnych sprawujących nadzór nad różnymi sektorami. 2. Państwa członkowskie zapewniają, by krajowe władze lub organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty oraz zgodnie z celami niniejszej dyrektywy, w szczególności pluralizmem mediów, różnorodnością kulturową i językową, ochroną konsumentów, dostępnością, niedyskryminacją, realizacją zasad rynku wewnętrznego i wspieraniem uczciwej konkurencji. (...) 4. Państwa członkowskie zapewniają, by krajowe władze lub organy regulacyjne miały odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe oraz uprawnienia egzekucyjne do skutecznego wykonywania swoich zadań i wspierania prac ERGA. Państwa członkowskie zapewniają, by krajowe władze lub organy regulacyjne miały własne budżety roczne podawane do wiadomości publicznej”.

---

<sup>27</sup> Zalecenie Rec(2000)23 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie niezależności i funkcji organów regulacyjnych dla sektora usług nadawczych, pkt b.

<sup>28</sup> Specjalny sprawozdawca Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. promowania i ochrony promowania i ochrony wolności opinii i wyrażania, Wstępne obserwacje i zalecenia specjalnego z wizyty we Włoszech, 11-18 listopada 2013 r.

Przepisy te wprowadzają wymóg zapewnienia niezależności faktycznej organu regulacyjnego obejmującej również odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe wystarczające do wykonywania swoich zadań. Niezależność faktyczna oznacza również zapewnienie istnienia **kultury niezależności w ramach organizacji**, np. poprzez wybór kandydatów, którzy będą taką kulturę promować<sup>29</sup>.

Wreszcie, drugą stroną niezależności jest rozliczalność. Wprowadzeniu przepisów gwarantujących niezależność powinny towarzyszyć mechanizmy rozliczalności zarówno prawnej jak i pozaprawnej. **Wszystkich tych rozwiązań brakuje w projekcie.**

### III.2. Uprawnienia cenzorskie

Organizacje składające opinię do założeń ustawy medialnej pragną podkreślić, że w zaproponowanym tekście brak jest próby uregulowania kwestii związanej z szerokimi kompetencjami KRRiT w zakresie kontroli audycji i ewentualnego nakładania kar na nadawcę.

Podstawą materialną kontroli treści audycji wykonywanej przez KRRiT jest art. 18 ustawy medialnej. Zgodnie z nim audycje lub inne przekazy:

- nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści dyskryminujących ze względu na rasę, płeć lub narodowość (art. 18 ust. 1);
- powinny szanować przekonania religijne odbiorców, a zwłaszcza chrześcijański system wartości (art. 18 ust. 2);
- nie mogą sprzyjać zachowaniom zagrażającym zdrowiu lub bezpieczeństwu oraz zachowaniom;
- zagrażającym środowisku naturalnemu (art. 18 ust. 3).

Ponadto na podstawie ustawy zabronione jest rozpowszechnianie audycji lub innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc (art. 18 ust. 4).

Powyższe kompetencje KRRiT nie mają charakteru deklaratorywnego. Ich nieprzestrzeganie przez nadawców radiowych i telewizyjnych może wiązać się z nałożeniem sankcji. Nadmierne korzystanie przez KRRiT z kompetencji, a w szczególności nieuzasadnione czy zbędne postępowania lub kary mogą wywołać u nadawców efekt mrozący, a więc przeświadczenie, że pewnymi tematami nie należy się zajmować, że trzeba łagodzić styl wypowiedzi itd. W przeciwnym bowiem wypadku nadawcy mogą grozić konsekwencje finansowe, a nawet utrata koncesji. Tego typu praktyki ze strony nadawców można nazwać „mrożeniem wypowiedzi”.

W sytuacji racjonalnego korzystania z kompetencji przez KRRiT, a więc przeprowadzania postępowania wyjaśniającego z udziałem wydawców oraz ewentualnie karania tylko w sytuacji rzeczywistego złamania ustawy, prawdopodobnie przepis art. 18 ustawy nie budziłby większych kontrowersji. Ze względu jednak na silne upolitycznienie KRRiT przepis ten wykorzystywany jest w sytuacjach na to niezaskądających. Upolitycznienie KRRiT powoduje bowiem, że powyższe instrumenty stają się niezwykle niebezpieczne, gdyż stanowią narzędzie

---

<sup>29</sup> Więcej o niezależności faktycznej: [https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-02/BoR%20%2822%29%20189%20\\_Report%20on%20NRAs%20Independence.pdf](https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-02/BoR%20%2822%29%20189%20_Report%20on%20NRAs%20Independence.pdf)

karania czy nękania niezależnych nadawców, szczególnie tych krytykujących władzę. Mogą stanowić także instrument narzucania określonej wizji światopoglądowej czy moralności<sup>30</sup>.

Pojęcia, jakimi posługuje się art. 18 ustawy, są niedookreślone. W związku z tym ich interpretacja zawsze zależy od stanowiska KRRiT i przedstawionego przez jej członków światopoglądu. W tym kontekście możliwie szerokie politycznie i ideologicznie członkostwo w KRRiT sprzyja racjonalnemu wyważeniu różnych poglądów oraz zdań na dany temat, a w konsekwencji na podejmowanie decyzji racjonalnych. Jeżeli jednak KRRiT zaczyna być zdominowana przez jeden obóz polityczny, to jej interwencje i nakładane kary mogą być niezwykle niebezpieczne, a wręcz prowadzić do ukrócenia debaty na określone tematy<sup>31</sup>. Tym groźniejsza jest praktyka, kiedy Przewodniczący KRRiT podejmuje decyzje o nakładaniu kar na nadawców jednoosobowo, bez konsultacji z resztą członków KRRiT. O ile omawiane przepisy przewidują, że kary nakładane są decyzją Przewodniczącego KRRiT, o tyle wolą ustawodawcy było uzyskanie konsensusu i wywołanie debaty nad konkretnymi potencjalnymi naruszeniami ustawy medialnej wśród wszystkich członków KRRiT, z poszanowaniem konstytucyjnej zasady kolegialności.

Do tego dochodzi także tryb postępowania przed KRRiT. Praktyka wskazuje, że KRRiT często informuje nadawców o zastrzeżeniach nawet pojedynczych słuchaczy, którzy się do niej zgłoszą ze swoimi uwagami. Taka praktyka, polegająca na braku filtrowania skarg słuchaczy, powoduje, że szczególnie aktywniejsi nadawcy, poruszający kontrowersyjne tezy, mogą czuć się szykanowani przez KRRiT. Konieczność odpowiedzi na każde pismo i przesłania odpowiedniego nagrania może znacząco utrudniać codzienną działalność nadawców.

Ustawodawca pozostawił KRRiT możliwość wypracowania praktyki w zakresie oceny działalności nadawców i ich ewentualnego karania. Przypadki nakładania kar za wypowiedzi, które mieszczą się w granicach konstytucyjnej i konwencyjnej swobody wypowiedzi, powodują, że KRRiT narusza instytucjonalne zaufanie do nadawców, wykorzystując dostępne instrumenty prawne oraz niejasności proceduralne do celów politycznych czy promowania własnego światopoglądu moralnego.

Art. 213 Konstytucji stanowi, iż „KRRiT stoi na straży wolności słowa, interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Stojąc na straży interesu publicznego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji musi dbać o to, aby wolność słowa nie była ograniczana i mogła być swobodnie realizowana. Z tych względów zasadne wydaje się, przy okazji reformy mediów publicznych, potrzebne jest zrewidowanie wskazanych przepisów.

Z powyższych względów **niezbędne zdaje się zagwarantowanie w ustawie medialnej:**

1. Dokładnego i precyzyjnego katalogu okoliczności uzasadniających podejmowanie działań przez KRRiT wobec nadawców (art. 18 ustawy).
2. Doprecyzowanie procedury mającej na celu zbadanie materiału medialnego pod kątem zgodności z art. 18 ustawy. W tym nałożenie na KRRiT obowiązku kierowania się przy wszczynaniu i prowadzeniu spraw wobec nadawców naruszających art. 18 ustawy, konstytucyjnymi i międzynarodowymi zasadami ochrony swobody wypowiedzi, w tym uwzględniania rozstrzygnięć organów międzynarodowych. W przypadku utworzenia Rady Etyki Mediów Publicznych postępowanie wszczynane przez KRRiT powinno

---

<sup>30</sup> Ze wstępu Adama Bodnara do publikacji KRRiT postrachem nadawców – wadliwe regulacje czy nadgorliwa instytucja?, w: Materiały z konferencji, red. A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, Warszawa 2010.

<sup>31</sup> Ibidem.

uwzględniać obowiązek konsultacji czy też opinii ze strony Rady Etyki Mediów Publicznych.

3. Obowiązku wydawania decyzji odnoszących się do materiałów dziennikarskich w sposób kolegialny. W tej chwili, art. 53 par. 2 karę pieniężną może nakładać Przewodniczący KRRiT. W tym zakresie niezbędne jest bądź doprecyzowanie, że karę nakłada Przewodniczący KRRiT przy zgodzie przynajmniej połowy członków Rady, co wymuszało by uzyskanie przez niego konsensusu. Bądź wskazanie, że to KRRiT jako organ kolegialny, a nie sam Przewodniczący nakłada kary.

## IV. Media publiczne

### 1. Misja publiczna

Nowy krajobraz technologiczny, a za nim nowy krajobraz medialny powodują, że media publiczne powinny przejść gruntowną reformę. Pierwszym jej elementem powinna być **redefinicja misji publicznej w kontekście cyfrowym**, uwzględniająca rolę, czy lukę, jaką mogą w rzeczywistości platformizacji wypełniać media publiczne. Ewoluuący krajobraz medialny znacząco wpłynął na zachowania odbiorców, nadwyrężył źródła finansowania i nasilił konkurencję ze strony gigantów technologicznych. Dodatkowo fake newsy i propaganda stały się medialną plagą naszych czasów a **wysokiej jakości dziennikarstwo** ma kluczowe znaczenie dla obywateli. Dlatego ich przetrwanie jest ważniejsze, niż kiedykolwiek. Trzeba pokazać wartość dodaną mediów publicznych w zderzeniu z nie zawsze ambitnym, przytłaczającym nas kontentem bazującym na algorytmach generowanym przez platformy cyfrowe. Trzeba pokazać ich rolę w edukacji medialnej oraz w walce z dezinformacją. Wreszcie konieczne jest stworzenie wiarygodnego źródła informacji, który mógłby być stać się punktem weryfikacji informacji.

### 2. Sposób powoływania organów zarządczych

Organizacje pozarządowe pragną podkreślić, że nawet jeśli słuszne są propozycje wzmacniające niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zasadnicza idea projektowanych zmian oznacza powrót do koncepcji sprzed 2015 r. Koncepcja ta jednak nie obroniła się od czasu transformacji ustrojowej w 1989 r. Postulujemy więc modyfikację roli KRRiT w powoływaniu zarządów mediów publicznych. Przyjęty w Konstytucji przepis sytuujący radę w polskim porządku prawnym (art. 213.1.Konstytucji RP) jest na tyle ogólny, że daje taką możliwość. W przeszłości powstały zresztą dwa projekty (inicjatywa środowisk twórców oraz przedstawiony na forum Senatu projekt grupy ekspertów medialnych), które osłabiają kontrolę KRRiT - ciała pochodzącego z wyboru politycznego wyboru - nad mediami publicznymi.

Doceniając proponowane w dokumencie wzmocnienie kompetencji rady programowej i propozycję uczynienia z niej “elementu społecznego nadzoru nad realizacją misji publicznej”, proponujemy jeszcze głębsze jej wzmocnienie, a także uczynienie z niej “buforu” między władzą, a mediami. Zdaniem jednego z najwybitniejszych ekspertów medialnych Karola Jakubowicza „sukces budowy demokracji i nowego ładu medialnego w Polsce będzie można ogłosić dopiero wtedy, gdy społeczeństwo odzyska media publiczne”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Jakubowicz K. (2007), Media publiczne. Początek końca czy nowy początek, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 261.

Postulujemy więc:

1) w sprawie sposobu oceny kandydatów na członków zarządu przez KRRiT, rozwiązanie, według którego **KRRiT jedynie zatwierdza tego kandydata z pierwszego etapu, który otrzymał najwyższą liczbę punktów, mając prawo do odmowy jego zatwierdzenia jedynie w określonych w ustawie przypadkach**. Tym samym kandydaci byliby wybierani przez radę nadzorczą i radę programową, a zatwierdzani przez KRRiT. Jeśli KRRiT odmówi, procedura rozpoczyna się od nowa. Zasada, zgodnie z którą KRRiT wybiera kandydata spośród 3 najlepiej ocenianych w pierwszym etapie postępowania konkursowego, budzi wątpliwości w świetle przedstawionych powyżej uwag postulujących ograniczenie roli KRRiT. Koncepcja nakreślona w dokumencie rodzi skojarzenia z wprowadzonymi przez PiS zasadami wyboru Prezesa SN, w efekcie których prezydent Andrzej Duda mógł wybrać m.in. między sędzią Małgorzatą Manowską a mającym największe poparcie w „pierwszym etapie” sędzią Włodzimierzem Wróblem.

2) w sprawie sposobu oceny kandydatów na członków zarządu przez radę nadzorczą i radę programową wnosimy o rozważenie zasady **wspólnej oceny kandydata przez radę nadzorczą i radę programową**. Koncepcja odrębnej oceny kandydatów na członków zarządu przez radę nadzorczą i radę programową może być oceniona całościowo dopiero po przedstawieniu projektu konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Istotne będzie niewątpliwie, ile punktów będzie mógł przyznać dany organ. Co do zasady, trudne wydaje się jednak oddzielenie „kompetencji zarządczych” (rada nadzorczą) i „kompetencji w zakresie działania mediów oraz planowanej działalności misyjnej” (rada programowa) oraz dokonanie ich odrębnej oceny.

3) **w sprawie kompetencji rady programowej należy dodać “wybór i odwołanie redaktora naczelnego”**. W odniesieniu do przesłanek odwołania redaktora naczelnego przez radę programową wpisać “udowodnione po przesłuchaniu stron działanie wobec dziennikarki/rza zmierzające do wywarcia politycznego (lub: nieuprawnionego) nacisku w sprawie materiału dziennikarskiego lub utratę zaufania przez zespół redakcyjny”. Ponadto należy rozważyć możliwość zgłaszania kandydata na redaktora naczelnego przez zespół redakcyjny, oraz możliwość zaopiniowania kandydatów na redaktora naczelnego przez zespół redakcyjny.

Funkcja redaktora naczelnego jest kluczowa z punktu widzenia niezależności dziennikarskiej. Powierzenie powyższej kompetencji radzie - stanowiącej według dokumentu “element społecznego nadzoru nad realizacją misji publicznej” oznaczałoby stworzenie “buforu” między władzą, a mediami i realizowałoby uspołecznienie mediów w praktyce. Pod warunkiem, że rada programowa uzyskałaby wyłączną kompetencję do wskazywania osoby na to stanowisko. Europejska Unia Nadawców w rekomendacjach stwierdza m.in: “Konieczne jest posiadanie odrębnych organów nadzorczych i zarządzających mediami publicznymi, a organy te muszą być zdystansowane od władzy politycznej”<sup>33</sup>. Propozycja jest też zgodna z kierunkiem wskazanym w Koncepcji, gdzie na str. 12, wśród rozwiązań pozwalających na zachowanie niezależności redakcyjnej wskazano jako przykład “odseparowanie struktur zarządczych od struktur redakcyjnych poprzez oddzielenie funkcji redaktora naczelnego od zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji”. Samo wpisanie przesłanki do odwołania redaktora naczelnego będzie jasnym sygnałem, że nacisk polityczny na dziennikarzy nie jest uprawniony. W rekomendacji Komisji Europejskiej<sup>34</sup>, poprzedzającej wprowadzenie Aktu o wolności mediów

<sup>33</sup> PSM Governance: Protecting the institutional and editorial independence of PSM”, EBU 2016.

<sup>34</sup> EU) 2022/1634.



mowa jest o przyznaniu zespołowi redakcyjnemu prawa do wyboru redaktora naczelnego, jako jednego ze sposobów realizowania w praktyce niezależności redakcyjnej<sup>35</sup>.

4) w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów do zarządu wnosimy o doprecyzowanie, w jaki sposób kandydaci będą zgłaszani do **procedury konkursowej zmierzającej do wyboru zarządu; zdefiniowania organizacji, które mogą zgłaszać kandydatów, ilości dopuszczonych kandydatów, ewentualnej preselekcji** itd.

W przypadku tych członków rad nadzorczych, którzy są powoływani przez KRRiT, wyboru dokonuje się w drodze konkursu „spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji dziennikarskich”. W przypadku rad programowych przewidziano, iż kandydatów zgłaszają „organizacje pozarządowe, w tym w szczególności organizacje dziennikarskie, środowiska twórcze, organizacje prowadzące działalność w zakresie kultury lub mediów”. Nawet przyjmując, iż w przypadku kandydatów do zarządów zasada zgłaszania ma być analogiczna, trudno ją ocenić (tak jak w przypadku rad nadzorczych i rad programowych) bez znajomości konkretnych rozwiązań legislacyjnych.

5) w sprawie **kryteriów zgłaszania kandydatów do zarządów i rad nadzorczych** postulujemy rozszerzenie katalogu o następujące kompetencje: co najmniej 5-letnie doświadczenie pracy w mediach, instytucjach kultury, placówkach edukacyjnych, organizacjach pozarządowych lub uczelniach wyższych. Dodanie wymogu, iż do zarządów i rad nadzorczych nie mogą być wybierane osoby, wobec postępowania których zapadły wyroki w sprawach o mobbing i/lub dyskryminację pracowniczą (nie tylko w wydziałach karnych, ale także w sądach pracy).

Wątpliwości budzi określenie jako niezbędnej kompetencji „doświadczenia w uczestnictwie w pracach rad nadzorczych lub zarządów spółek prawa handlowego, ze szczególnym uwzględnieniem spółek związanych ze środkami masowego przekazu”. Jeśli faktycznie byłby to wymóg formalny, zamykałby drogę do startu w konkursie osobom, które pełniły funkcje zarządcze na innych stanowiskach lub w instytucjach o innej formie prawnej, mające jednak doświadczenie w kreowaniu misyjności instytucji publicznych (np. filharmonie, muzea, uczelnie). Ocena kompetencji zarządczych nie powinna ograniczać się do określonej formy prawnej zarządzanej instytucji, gdyż nie ma to zasadniczego znaczenia przy wyborze najlepszych kandydatów, a stoi w sprzeczności z zasadami otwartości i proporcjonalności procedury wyboru kierownictwa mediów publicznych określonymi w art. 5 ust. 2 rozporządzenie UE 2024/1083. Mobbing i dyskryminacja niejednokrotnie były narzędziem w rękach zarządzających mediami publicznymi w celu wymuszania na dziennikarzach działań niezgodnych z etyką dziennikarską.

6) w sprawie **sposobu odwołania zarządu** wnosimy o sprecyzowanie, jaką większością głosów KRRiT będzie mogła odwołać członków zarządu mediów publicznych przy takim składzie, jaki został zaproponowany w Koncepcji (4 członków powoływanych przez Sejm, 2 przez Senat i 3 przez Prezydenta RP) - większość zwykła 5 głosów czy kwalifikowana (6 lub więcej). W zależności od systemu te lub inne organy władzy będą mogły bezpośrednio wpływać na obsadę kluczowych stanowisk w spółkach mediów publicznych.

7) W sprawie liczebności zarządu **postulujemy wprowadzenie co najmniej 3-osobowego zarządu**. Wątpliwości budzi rozwiązanie, zgodnie z którym zarząd PR SA i TVP SA ma być

---

<sup>35</sup> pkt 11 “In some news outlets, journalists have a say on the selection of their editor-in-chief or even on media ownership changes”.

jednoosobowy. Jest to rozwiązanie rzadko spotykane w dużych, zatrudniających ponad 1000 osób spółkach z udziałem skarbu państwa. Z pozoru to rozwiązanie służące przejrzystości podejmowanie decyzji. Jest jednak oczywiste, że przynajmniej w większych spółkach jedna osoba nie jest w stanie osobiście zarządzać sprawami związanymi z podstawową działalnością, finansami lub np. kwestiami technicznymi, będzie zatem przynajmniej częściowo cedować kompetencje. W przypadku zarządu wieloosobowego członek zarządu odpowiedzialny za konkretny obszar nie ma możliwości umniejszenia swojej odpowiedzialności zakresem obowiązków, a jego specjalizacja w danej dziedzinie powinna w sposób korzystny wpłynąć na zarządzanie przedsiębiorstwem. Wprowadzenie co najmniej 3-osobowego zarządu wydaje się tym bardziej zasadne, że wyzwania stojące przed mediami publicznymi, np. w zakresie konieczności dostosowania ich do rozwiązań cyfrowych, zapewnienia cyberbezpieczeństwa, przeciwdziałania dezinformacji, czy w kontekście wdrożenia europejskich dyrektyw, są najwyższej wagi.

8) W sprawie **funkcjonowania rady programowej** postulujemy doprecyzowanie kompetencji przewodniczącego. W ustawie powinny być precyzyjnie określone kompetencje przewodniczącego w taki sposób, by nie doszło do zbyt daleko idącego uzależnienia działania rady od jego decyzji.

9) Istnieje potrzeba **doprecyzowania zobowiązań mediów publicznych wynikających z art. 22. pkt 2** ustawy o radiofonii i telewizji (“/.../Jednostki publicznej radiofonii i telewizji umożliwiają naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację oraz wyjaśnianie polityki państwa/...”).

Z naszych doświadczeń wynika, że ten przepis był polem do nadużyć i był używany po 2015r. w celu usprawiedliwienia prorządowej narracji i do przekonywania dziennikarzy, by ją sami stosowali. Dziennikarze i ich przełożeni nie powinni mieć wątpliwości, że przepis ten odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której władze państwa, w wyjątkowych przypadkach, chcą użyć anteny mediów publicznych do wygłoszenia oświadczeń, zgodnie z Rozporządzeniem KRRiT 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. Doprecyzowanie takie byłoby zgodne z rekomendacją No. R (96) 10 Komitetu ministrów Rady Europy: “...Oficjalne komunikaty nadawane przez nadawców publicznych, niezależnie od tego, czy mają miejsce w wyjątkowych okolicznościach, powinny w każdym przypadku być oznaczone jako takie w momencie transmisji. W świadomości odbiorców nie powinna istnieć niepewność co do pochodzenia i celu tych komunikatów...”.

### 3. Niezależność redakcyjna w mediach publicznych

Zgodnie z art. 2 i 3 EMFA, niezależność redakcyjna stanowi prawo nie tylko dostawców ale również odbiorców usług medialnych. W celu pełnego jej zagwarantowania niezbędne jest wprowadzenie szeregu gwarancji prawnych. W trakcie dyskusji nad zmianami prawnymi dotyczącymi niezależności redakcyjnej należy mieć na uwadze zalecenia Komisji Europejskiej, które zmierzają do upodmiotowienia zespołów redakcyjnych (zwłaszcza w mediach publicznych)<sup>36</sup>. Takie upodmiotowienie jest konieczne jeśli na przykład media publiczne mają

---

<sup>36</sup> Document 32022H1634 zalecenie Komisji (UE) 2022/1634 a dnia 16 września 2022 w sprawie wewnętrznych gwarancji niezależności redakcyjnej i przejrzystości w sektorze mediów. Przykłady mechanizmów, które powinny być uwzględnione w pracach legislacyjnych znajdują się w Sekcji II art. 11 – 14 pod tytułem „Gwarancje służące propagowaniu udziału dziennikarzy w podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorstwa medialne”. Jedno z zaleceń

być na tyle silne aby skutecznie odpierać ataki z zewnątrz (ludzi czy instytucji), których celem jest podporządkowanie sobie poszczególne media.

Jednym z kluczowych elementów zagwarantowania niezależności redakcyjnej jest **zagwarantowanie wysokiego poziomu oraz maksymalnej niezależności osób pełniących funkcje kierownicze w mediach publicznych poprzez system konkursowy**. Dodatkowo proponujemy: wprowadzenie zakazu pełnienia funkcji kierowniczych przez osoby skazane prawomocnie za mobbing lub dyskryminację lub których zachowanie zostało uznane za mobbing w procesie cywilnym oraz konieczność uzyskania pozytywnej rekomendacji ze strony Rady Etyki Mediów Publicznych (nazwa przykładowa, o czym dalej), stowarzyszeń lub innych organizacji branżowych. Jak również doprecyzowanie pozycji i obowiązków wydawcy.

Niezależność redakcyjna (i dziennikarska) w mediach publicznych **musi zostać *expressis verbis* wpisana do nowego ładu medialnego** wraz z precyzyjnym - choć z uwagi na dynamikę zmian - otwartym zestawem definicji. Jednak, aby nie stało się to jedynie pustym zapisem, niezbędne jest stabilne, gwarantowane w wieloletniej perspektywie finansowanie, a na poziomie niezależności dziennikarzy - gwarancje ich zatrudnienia oraz poziomu dochodów. Warto także zwrócić uwagę na problemy definicyjne - czyli m.in. pozycję wydawcy, która nie do końca jest w polskich mediach publicznych tożsama z tym, co jest w regulacjach europejskich. To wymaga doprecyzowania i /lub ujednolicenia w aktach prawnych i wewnętrznych regulaminach. Każda publikacja ma wydawcę i to on ponosi odpowiedzialność za końcowy kształt publikacji.

W tym zakresie w nowelizacji ustawy medialnej niezbędne jest wprowadzenie nakazu tworzenia i przestrzeganie Kodeksów Etyki Dziennikarskiej Mediów Publicznych.

Rzeczywistość społeczna i polityczna jasno wskazuje, że poza regulacjami prawnymi, dotyczącymi sposobu funkcjonowania, finansowania i powoływania władz mediów publicznych niezwykle istotna, a być może podstawowa jest **kwestia etyki dziennikarskiej**. Nowa ustawa medialna powinna nakazywać tworzenie i przestrzeganie Kodeksów Etyki Dziennikarskiej Mediów Publicznych. O ile specyfika poszczególnych mediów publicznych wymaga indywidualnego uszczegółowienia przyszłych kodeksów, o tyle konieczne wydaje się arbitralne, ale w konsultacji z dziennikarzami mediów publicznych wpisanie w akcie wyższego rzędu szkieletu kodeksu - zasad uniwersalnych i bezdyskusyjnych, opisanych możliwie precyzyjnie, bez możliwości interpretowania. Wydaje się też, że nie może to być ten sam kodeks, co np. dla mediów komercyjnych - z uwagi takie różnice jak np. nieuchronne konflikty interesów z działalnością biznesową czy konieczność jasnego określenia celu istnienia mediów publicznych - jako możliwie najbardziej obiektywnego, zaufanego i niezależnego źródła informacji dla obywateli.

Niezbędne wydaje się również zagwarantowanie w ustawie medialnej prawa dziennikarza do tego, by mógł prosić o wydanie przez redaktora naczelnego konkretnych poleceń na piśmie, a ten miał obowiązek takie **polecenie wydać w formie pisemnej**. Alternatywnie mógłby to być przepis o możliwości zgłoszenia przez dziennikarza lub wydawcę do rejestru naruszeń zasad etycznych uzasadnionych wątpliwości - zarówno przed, jak i po publikacji danego materiału. Podobne wątpliwości mogłyby zgłaszać także przełożeni. Zgłoszenia byłoby analizowane przez obie strony i albo wycofane, albo stawałyby się one przedmiotem oceny przez wewnętrzną Komisję Etyki lub Radę Etyki Mediów Publicznych.

---

wskazuje m.in., że „dostawców usług medialnych zachęca się do zapewnienia, aby przy wyznaczaniu redaktora naczelnego konsultowano się z pracownikami lub ich organami przedstawicielskimi” (art. 13).

W nowej ustawie niezbędne wydaje się wprowadzenie utworzenia Rady Etyki Mediów Publicznych. Na straży przestrzegania etyki dziennikarskiej powinna stać rada niezależna od zarządów poszczególnych mediów publicznych, wyposażona w odpowiednie narzędzia nacisku, składająca się z doświadczonych dziennikarzy, ale także ekspertów ze świata nauki czy prawników. Kompetencją REMP mogłaby także być ocena kandydatów na kierownicze stanowiska w mediach publicznych, coroczna ocena osób pełniących funkcje kierownicze, a także możliwość wnioskowania o ich odwołanie do organów właścicielskich lub nadzorczych mediów publicznych w przypadku notorycznego lub rażącego naruszania standardów etycznych. Organem, który organizacyjnie i finansowo wspierałby działalność REMP, mogłyby być PAN, PAU, RPO czy Marszałek Senatu. Członkowie Rady byłiby powoływani na kilkuletnie kadencje, powinni cechować się wysokimi kwalifikacjami i standardami oraz posiadać rekomendację organizacji dziennikarskich. REMP powinna dysponować określonym budżetem, a członkowie Rady i eksperci powinni otrzymywać stosowne wynagrodzenie.

#### **4. Nadanie dziennikarzom mediów publicznych statusu zawodu zaufania publicznego**

Niezwykle istotna jest kwestia wzmocnienia pozycji dziennikarzy mediów publicznych poprzez nadanie im statusu zawodu zaufania publicznego. W świecie pełnym fake newsów rola dziennikarzy mediów publicznych powinna polegać nie tylko na informowaniu obywateli, ale także na ochronie ich przed dezinformacją, pełnieniu roli arbitrów i ekspertów. Z jednej strony wiązałoby się to ze zobowiązaniem ich do przestrzegania najwyższych standardów oraz poddawania się cyklicznej ocenie, z drugiej - dawałoby gwarancję zatrudnienia i adekwatnego wynagrodzenia oraz ochrony prawnej. Niezbędne byłoby także powołanie samorządu zawodowego na zasadach zbliżonych do samorządu lekarskiego czy prawniczego. Docelowo samorząd dziennikarski mógłby przejąć rolę organu prowadzącego Radę Etyki Mediów Publicznych.

Należy się zastanowić nad wprowadzeniem odpowiedzialności konkretnych osób za działania wymierzone wobec dziennikarzy. Nasze doświadczenia zawodowe z ostatnich lat skłaniają do wysunięcia propozycji, by przełożeni (prezes, redaktor naczelny, dyrektor, kierownicy redakcji) ponosili jakąś formę indywidualnej odpowiedzialności za utratę pracy przez dziennikarza (gdy zostanie zwolniony), jeśli w wyniku wyroku sądowego dziennikarzowi przyznana zostanie racja. Wzmocniłoby to pozycję dziennikarzy.

W latach 2015-2023 r. wielu dziennikarzy, którzy nie chcieli zgodzić się na uprawianie propagandy, było poddawanych represjom takim jak: dyskryminacja, groźby wyrzucenia z pracy czy zwalnianie. Wielu z nich poskarżyło się do sądu i wygrało. Ale osoby winne tych czynów nie ponoszą za to żadnych konsekwencji. Wprowadzenie takiej odpowiedzialności (np. w formie kary pieniężnej), mogłoby przeciwdziałać takim sytuacjom w przyszłości. Byłoby też symbolicznym potwierdzeniem zmiany w relacjach na linii pracownik-przełożony-pracodawca.

#### **5. Fundusz Misji Publicznej**

Zmiany wokół mediów publicznych powinny zakładać rozproszenie misji publicznej, czyli możliwość dedykowania realizacji programów misyjnym spółkom innym niż Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. czy też oddziały regionalne mediów publicznych. Rozproszenie misji w sposób naturalny otworzyłoby możliwość utworzenia funduszu misji publicznej. Celem

takiego funduszu będzie współfinansowanie tworzenia i upowszechniania wysokiej jakości treści realizujących zadania określone w misji publicznej przez niepubliczne media audiowizualne i cyfrowe. **Fundusz taki umożliwiłby na realizację misji publicznej przez różne, nie tylko publiczne podmioty medialne**<sup>37</sup>. Tym samym fundusz wspierałby również produkcje mediów (również mediów w nowym rozumieniu) obywatelskich, społecznych, lokalnych, regionalnych oraz tych, które chcą realizować zadania publiczne.

Uważamy, że fundusz misji publicznej powinien być na tyle znaczący na tle funduszy mediów publicznych, aby proponowane treści rzeczywiście wzmacniały pluralizm i dostęp obywateli do informacji.

Wybór programów i treści podlegających wsparciu z funduszu misji publicznej powinien podlegać otwartym, transparentnym konkursom. Gospodarzem takich konkursów mogłaby być KRRiT we współpracy z ciałami doradczymi takimi jak np Rada Etyki Mediów Publicznych, jak również przy udziale przedstawicieli szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. Możliwe jest również wprowadzenie odrębnego, niezależnego ciała, które oprócz funduszu misji publicznej odpowiedzialne byłoby za dystrybucję funduszy przewidzianych na wsparcie mediów lokalnych i regionalnych. Istotnym jest aby podmiot dysponujący funduszami był niezależny od władzy.

Zakres mediów, jak i rodzajów programów, jak również wymogi konkursowe powinny zostać precyzyjnie określone w ustawie bądź rozporządzeniu wykonawczym. W takim akcie prawnym powinno zostać zastrzeżone na jaki okres powierzane jest wykonywanie danego działania, tak aby stworzyć możliwość zaplanowania konkretnych działań, ale jednocześnie nie uzależniać wykonawców na dłuższy okres.

## 6. Przejrzystość dostępności informacji

Telewizja publiczna pod każdymi rządami zachowuje się jak podmiot komercyjny, nie odnosząc się do tego, że jest w dużej mierze finansowana ze środków publicznych i ma publiczne zobowiązania. Stosuje wszystkie znane instytucjom publicznym sposoby na niedostępianie informacji. m.in. twierdzenie, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej i ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Zdarza się, że z tym podejściem zgadzają się sądy, gdyż orzecznictwo jest niejedolite.

Dlatego warto zwrócić uwagę na ujawnione w ostatnich latach problemy z:

- dostępem do materiałów archiwalnych Telewizji Polskiej.<sup>38</sup>
- dostępem do informacji o kosztach imprez organizowanych przez TVP, programów i gażami artystek i artystów<sup>39</sup>.
- wynagrodzeniami organów zarządczych i najbardziej eksponowanych dziennikarek i dziennikarzy<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Szczegóły dotyczące funduszu zostały zaproponowane w Obywatelskim Pakcie na rzecz mediów publicznych: <https://www.mediapubliczne.org.pl/>

<sup>38</sup> <https://siecobywatelska.pl/czy-telewizja-publiczna-produkuje-informacje-publiczna/>

<sup>39</sup> <https://siecobywatelska.pl/niejawna-telewizja-polska/>; <https://siecobywatelska.pl/koncertowa-jawnosc-w-tvp/>

<sup>40</sup> <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/tvp-ile-zarabiaja-nowi-dziennikarze-zarobki-wynagrodzenia> ; <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/zarobki-telewizja-polska>

Wraz ze zwiększeniem publicznego finansowania dla mediów powinno iść ustalenie reguł dotyczących dostępu do archiwalnych materiałów i przejrzystość wydatkowania środków. Być może należałoby uwzględnić nakaz zawierania klauzul z przedsiębiorcami, artystami i osobami zatrudnionymi o jawności ich wynagrodzeń.

## V. Kontrola koncentracji rynku pod kątem pluralizmu (art. 22-23 EMFA)

Jak wskazano w założeniach MKIDN do ustawy, obecnie obok kontroli koncentracji na podstawie ustawy uokik „[k]ontrola regulacyjna jest dokonywana przez KRRiT. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, koncesji nie udziela się w przypadku, gdy rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji niejawnych lub prowadziłyby do osiągnięcia przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Ww. ustawa reguluje również sytuacje, w których koncesja musi zostać cofnięta (art. 38 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji) oraz może zostać cofnięta (art. 38 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji). Do przesłanek gdy koncesja może zostać cofnięta, zalicza się sytuacje kiedy: rozpowszechnianie programu powoduje osiągnięcie przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym rynku właściwym w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad działalnością nadawcy przez inną osobę.”

W dokumencie założeń zaproponowano, aby zachować dotychczasowe zasady dotyczące kontroli koncentracji dokonywanej przez Prezesa UOKiK, z dodatkową modyfikacją, zgodnie z którą KRRiT zobligowana by była do wydawania opinii w przypadku, gdy koncentracja dotyczyłaby co najmniej jednego podmiotu działającego na rynku mediów<sup>41</sup>. Opinia KRRiT w zakresie wpływu koncentracji na pluralizm i niezależność redakcyjną obowiązkowo byłaby brana pod uwagę przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy dokonywaniu kapitałowej oceny koncentracji.

Chcielibyśmy zaproponować modyfikację tej propozycji. Nasza propozycja została opracowana biorąc pod uwagę bardzo szeroki zakres obowiązku zgłoszenia. Zgodnie ze wskazaniem z założeń MKIDN, EMFA wymaga, aby zakresem podmiotowym obowiązkowej kontroli koncentracji zostały objęte wszystkie kategorie podmiotów działających na rynku medialnym. EMFA nie zawiera żadnego ograniczenia *de minimis*, co może stworzyć obciążenie po stronie małych podmiotów.

Aby uniknąć nadmiernego obciążenia podmiotów, zobowiązanych do zgłoszenia i jednocześnie spełnić cele wskazane przez EMFA, proponujemy co następuje. **Podstawową przesłanką wszelkiej dyskusji jest odpolitycznienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zapewnienie jej niezależności m.in. zgodnie z dyrektywą audiowizualną i zapewnienie**

---

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 15 EMFA, koncentracja na rynku mediów oznacza koncentrację w rozumieniu art. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, z udziałem co najmniej jednego dostawcy usług medialnych lub jednego dostawcy platformy internetowej zapewniającej dostęp do treści medialnych. Tym samym, ocena wpływu koncentracji na rynku mediów na pluralizm i niezależność redakcyjną dotyczyć będzie nie tylko koncentracji odbywającej się stricte pomiędzy podmiotami działającymi na rynku medialnym, ale także koncentracji, w przypadku której co najmniej jeden z podmiotów działa na takim rynku.

**niezależności Prezes UOKiK zgodnie z dyrektywą ECN+ (również w odniesieniu do zasobów i wynagrodzenia pracowników).**

Zgodnie z projektem, organem oceniającym koncentracje z punktu widzenia pluralizmu mediów powinna być Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Ocena ta powinna mieć charakter pomocniczy w postępowaniu koncentracyjnym przed Prezesem UOKiK na podstawie ustawy o ochronie konkurencji ponieważ EMFA nie wprowadza dodatkowych kompetencji dla organów krajowych innych niż: obowiązek zgłoszenia (nakładany na strony), uzyskanie od stron informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny koncentracji. Dodatkowo, proponujemy, aby przyjąć, że koncentracją na rynku mediów, która może mieć znaczący wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną (artykuł 22 ust. 1 EMFA) jest koncentracja przekraczająca progi obrotowe, co skutkuje obowiązkiem zgłoszenia koncentracji na gruncie UOKiK. Wydaje się koniecznym również stworzenie procedury w przypadku, kiedy koncentracja nie spełnia progów obrotowych, ale wywiera znaczny wpływ na pluralizm mediów np. lokalnie.

W przypadku zgłoszenia koncentracji do Prezesa UOKiK, proponujemy następujące rozwiązanie: Prezes UOKiK zasięga opinii KRRiT. Opinia ta pozostaje w aktach sprawy. Wydając decyzję dotyczącą koncentracji, Prezes UOKiK bierze pod uwagę opinię KRRiT oraz wpływ koncentracji na korzystanie przez obywateli (konsumentów) z konstytucyjnych praw i wolności, takich jak wolność słowa i prawo do bycia poinformowanymi. Pragniemy podkreślić, że w przypadku niektórych rynków, takich jak rynek mediów oraz rynek kultury, pluralizm i różnorodność oferty dostępnych treści jest wartością podlegającą ochronie samą w sobie. Prezes UOKiK, jeżeli będzie zamierzał odstąpić od opinii KRRiT wyrażonej w ramach konsultacji, będzie miał obowiązek to uzasadnić w treści decyzji. Pozwoli to zapewnienie mechanizmowi konsultacji większej skuteczności oraz – z punktu widzenia procedury – możliwość kontroli sądowej. Po stronie KRRiT, warto byłoby wprowadzić obowiązek wyrażenia wprost rekomendacji udzielenia zgody lub zablokowania transakcji przejęcia z punktu widzenia pluralizmu mediów. Dodatkowo, warto wskazać, że KRRiT powinna mieć interes prawny w zaskarżeniu decyzji z uwagi na naruszenie pluralizmu mediów.

Dodatkowo, aby uniknąć dyskusji czy Prezes UOKiK ma kompetencje do ochrony wartości chronionych konstytucyjnie, takich jak: pluralizm mediów, prawo obywateli do bycia poinformowanymi etc., proponujemy dodanie do art. 1 ust.1 uokik sformułowania, że działania Prezesa UOKiK w interesie publicznym uwzględniają wartości z rozdziału 2 Konstytucji RP.

Warto również zastanowić się nad ustawowym określeniem możliwości konsultacji, składania opinii do Prezesa UOKiK przez organizacje pozarządowe, nie tylko w zakresie oceny koncentracji na konkurencję na rynku, ale również na szeroko pojęty pluralizm i swobodę wypowiedzi oraz działalności medialnej. Takie uprawnienia umożliwiłyby Prezesowi UOKiK na zebranie informacji i danych niezbędnych dla oceny wpływu koncentracji na pluralizm.

Dodatkowo rekomendujemy następujące zmiany związane z wpływem koncentracji na rynku mediów na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną. W ramach testu ryzyka dla zachowania pluralizmu na rynku mediów (dokonywanego przez KRRiT), wydaje się istotnym wprowadzenie w przepisach ustawy otwartego katalogu kryteriów, które powinny podlegać ocenie, wśród których znaleźć powinny się znaleźć m.in. kwestie oceny wpływu koncentracji na niezależność redakcyjną, czy na niezależność finansową i kadrową.

## **VI. Reklama podmiotów Państwowych**

### **1. Konieczność wprowadzenia transparentnych warunków zamówienia reklamy państwowej**

Kwestia uznaniowego przekazywania reklamy państwowej, rozumianej i definiowanej w duchu EMFA jak i rozporządzenia o reklamie politycznej, stanowi w Polsce wyzwanie - jest sygnalizowane w raportach i widoczna w odpowiedziach na wnioski o informację publiczną. Źródłem informacji o reklamie zamieszczonej przez spółki skarbu państwa są roczne raporty profesora Tadeusza Kowalskiego, które wskazują, że przez wiele lat reklama państwowa zamieszczana przez spółki skarbu państwa była częściowo kierowana do podmiotów niszowych, nie mających szerokiego dotarcia lub też tylko do tych podmiotów, które przedstawiały rządzących w mniej krytyczny sposób.

#### **1) Brak jednolitych warunków informowania o klęskach żywiołowych**

Podobne obserwacje można wysnuć na podstawie pojedynczych odpowiedzi na wnioski. Szczególnie dotkliwie ujawniło się to przy okazji pandemii Covid-19, gdy pod koniec 2020 roku i na początku 2021 roku informacje o Narodowym Programie Szczepień media należące do Agory, Ringier Axel Springer Media czy Grupy Discovery promowały bezpłatnie, natomiast media publiczne, Polsat, media należące do Fratrii czy Fundacji Lux Veritatis odpłatnie<sup>42</sup>. To doświadczenie powinno być wzięte pod uwagę w Polsce, przy wdrażaniu EMFA. EMFA wskazuje iż “definicja reklamy państwowej nie powinna jednak obejmować ogłoszeń urzędowych uzasadnionych nadrzędnym interesem publicznym, takich jak pochodzące od organów lub podmiotów publicznych wiadomości alarmowe, które są niezbędne np. w przypadku klęsk żywiołowych lub kryzysów zdrowotnych, wypadków lub innych nagłych zdarzeń mogących spowodować szkody dla osób fizycznych. Po ustaniu sytuacji nadzwyczajnej za reklamę państwową należy uznać ogłoszenia, które dotyczą tej sytuacji nadzwyczajnej i są zamieszczane, promowane, publikowane lub rozpowszechniane za opłatą lub w zamian za inne wynagrodzenie”<sup>43</sup>. Opisana wcześniej rażąca nierówność w traktowaniu różnych mediów pokazuje, że konieczne jest wprowadzenie zabezpieczeń również w sytuacjach klęsk żywiołowych. Zamówienie reklamy państwowej nie jest nietypową czynnością i nie wymaga specjalnych procedur na wypadek klęsk żywiołowych.

#### **2) Reklama państwowa na poziomie lokalnym**

Na poziomie lokalnym wybór medium krytycznego wobec władz, oznacza całkowitą lub prawie całkowitą rezygnację z reklamy państwowej w rozumieniu EMFA. Jednocześnie na poziomie samorządowym trudno jest kontrolować sytuację kierowania reklamy państwowej, gdyż nie jest jasne jakie media istnieją lokalnie i jak szeroko docierają. Dodatkowo urzędy gmin często odpowiadają, że informacja o tym, jakie media otrzymują od nich zamówienia stanowi informację przetworzoną i nie uznają, że istnieje interes publiczny w poinformowaniu jakie kwoty kierują do mediów. Zaś spółki gminne twierdzą, że wnioskowana informacja nie może zostać ujawniona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy lub fakt, że nie jest to informacja publiczna. Podobnie jak firmy państwowe. Nie dzieje się tak zawsze, zdarza się inne podejście.

---

<sup>42</sup> <https://siecobywatelska.pl/kampania-szczepimysie-kto-promowal-szczepienia-za-darmo-a-kto-za-pieniadze/>

<sup>43</sup> <https://www.gov.pl/attachment/ccd0e600-b50d-4c2c-95dc-0ec47761ba3d>



Jednak sytuacje takie są dostatecznie częste by stanowiło istotny problem. Brakuje jawności przekazywania reklamy politycznej.

Dokładna skala obu zjawisk nie jest znana, co wynika z trudności w pozyskiwaniu informacji od spółek skarbu państwa, spółek samorządowych, ale też czasem od instytucji państwowych czy urzędów samorządowych. Te trudności nie wynikają z przepisów prawa, a z praktyki. Dlatego nie można zgodzić się z zawartym w diskutowanym dokumencie stwierdzeniem “[w] zakresie realizacji prawa do informacji, o tym czy dane podmioty otrzymują i w jakiej wysokości środki publiczne, należy wskazać przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są: podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów”.

Te przepisy zbyt często nie zwiększają jawności. Wynika to głównie z jakości polskiej kultury politycznej, która przepisy ustawy całkowicie wypaczyła. Typowe utrudnienia dotyczą twierdzeń, że reklama spółek publicznych nie jest informacją publiczną. Wówczas najpierw trzeba spędzić kilka lat w sądzie by udowodnić, że informacja o reklamie zamawianej przez podmiot finansowany ze środków publicznych taką informacją jest. Po kilkuletnim zakończeniu sądowego procesu ustalania, że mowa o informacji publicznej, nadchodzą kolejne trudności. Jednym z nich jest twierdzenie, że jest to informacja przetworzona - wymagająca znacznego nakładu pracy lub objęta tajemnicą przedsiębiorcy. Zdarza się, że podmiot od razu podaje informację o przetworzeniu lub tajemnicy.

### 3) Przekazywanie mediom środków innymi sposobami niż poprzez reklamę

Dodatkowo istnieją nieopisane w EMFA formy przekazywania środków na media, które nie wpisują się w definicję reklamy politycznej. Mogą jednak wpływać na konkurencyjność mediów. Są to wszelkiego rodzaju dotacje na działania własne mediów. EMFA w motywie 72 wspomina o ukrytych subsydiach. I tak należałoby by interpretować sytuację przekazywania dotacji. W praktyce może to prowadzić do przesunięcia środków z reklam państwowych na dotacje i pośrednie wpływanie na niezależność redakcyjną. O tym jak można takie zjawisko zrealizować, świadczy przykład dotacji z Funduszu Sprawiedliwości dla Fundacji Strażnik Pamięci. Fundację tę łączy osoba jej prezesa i jednocześnie redaktora naczelnego i właściciela tygodnika Do Rzeczy wraz z dodatkiem Do Rzeczy Historia. W latach 2020-2023 dzięki przekazaniu dotacji dla Fundacji, za jej pośrednictwem, na same reklamy do tych mediów trafiło prawie dwa miliony złotych<sup>44</sup>.

## 2. Baza Mediów

Z uznaniem dostrzegamy propozycję stworzenia bazy danych mediów. Taka baza mogłaby przyczynić się nie tylko do przejrzystości dla odbiorców, ale też do mapowania mediów i identyfikowania pustyni medialnych, a zatem do tworzenia lepszej polityki państwa względem mediów. Pozwoliłoby to też na śledzenie, które media znikają i na poszukiwanie przyczyn kryzysów. Najważniejsze z punktu wdrożenia EMFA jest natomiast **mapowanie jakie media**

<sup>44</sup> [https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2024/02/Oferta-Fundacji-Straznik-Pamieci-do-udostepnienia\\_11624168\\_8274617.pdf](https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2024/02/Oferta-Fundacji-Straznik-Pamieci-do-udostepnienia_11624168_8274617.pdf)

**funkcjonują na poziomie samorządów i rozliczanie stosowania kryteriów kierowania reklamy politycznej**, gdyż tę informację najtrudniej jest pozyskać, ze względu na jej rozproszenie.

Przy określaniu jakie informacje taka baza powinna zawierać należy oprzeć się na obecnie obowiązujących wymogach dla rejestrów sądowych<sup>45</sup> oraz dodać inne istotne dane. Na pewno warto uwzględnić tytuł, adres redakcji, nazwisko redaktora naczelnego, wydawcę, adres wydawcy i częstotliwość wydawania. Interesująca byłaby też forma medium; czy - w przypadku prasy - wydawane jest w papierze, online, czy w obu wersjach; jaki obszar medium obejmuje swoim zasięgiem, ilu zatrudnia dziennikarzy, jakie ma zasięgi. Ważne jest by w bazie nadawany był numer rejestru, który pozwalałby łączyć dane z reklamami państwowymi.

Informacje przekazywane powinny być w formie elektronicznej. Odpowiedzialność za przekazywanie danych do bazy powinna zostać powierzona wydawcom. Powinien istnieć obowiązek corocznego aktualizowania informacji w bazie, na wzór europejskiego rejestru służącego przejrzystości, który wymusza aktualizację raz w roku, pod rygorem usunięcia z rejestru. Przypomnienia o aktualizacji winny być wysyłane na mail podany przy zgłoszeniu. Datą, którą można przyjąć co roku jest 31 marca. W ten sposób dane mediów i dane instytucji państwowych musiałyby być aktualizowane w tym samym okresie. Przy zaproponowanych rozwiązaniach trudnością może być raportowanie reklamy za dany rok, a skierowanej do medium którego dane nie zostały zaktualizowane i w związku z tym nie ma go w bazie. Rozwiązania techniczne powinny pozwalać na wychwytywanie takich sytuacji i ich oznaczanie w bazie oraz automatyczne powiadamianie instytucji kontrolnych. Baza danych powinna być **dostępna dla każdego**, o czym wspomina EMFA, i powinna pozwalać na pobieranie danych.

Warto zastanowić się nad sformułowaniem warunku, iż **reklama państwowa może być kierowana tylko do medium znajdującego się w bazie**. Takie rozwiązanie funkcjonuje w przypadku organizacji pożytku publicznego. Jeśli nie złożą sprawozdania w terminie, nie są na dany rok umieszczane w wykazie podmiotów uprawnionych do otrzymywania 1,5% podatku dochodowego od polskich podatników. Wydaje się, że ustalenie iż pieniądze publiczne mogą być przekazywane tylko do wydawcy, który działa przejrzysto i dostarcza aktualne informacje nie jest nadmiernym wymogiem.

### 3. Baza reklamy

Informacja o reklamie państwowej powinna być przekazywana do tej samej bazy i również możliwa do pobrania przez każdego. Nie wystarczy umieszczanie tych informacji w Biuletynach Informacji Publicznej, gdyż w tej formie nakładany jest zbyt duży ciężar na instytucje kontrolne. Z drugiej strony nie warto rezygnować z BIPów, jako źródła informacji, gdyż będzie ona wtedy bardziej dostępna dla przeciętnego obywatela czy obywatelki zainteresowanych jedną instytucją.

Informacja o reklamie państwowej powinna zawierać numer rejestru medium (zgodny z bazą danych mediów), tytuł medium, nazwę wydawcy, kwotę rocznych środków przekazanych medium, miesiące w których trwała współpraca z medium i przedmiot reklamy politycznej (np. ogłoszenie o przetargu, ogłoszenie o zbyciu majątku, ogłoszenie o sposobie postępowania w przypadku klęski żywiołowej, płatny wywiad z przedstawicielem władzy, folder promocyjny gminy, reklama spółki publicznej, ewentualnie - jeśli nasze uwagi zostaną przyjęte - dotacje i

<sup>45</sup> Zawartość obecnych rejestrów reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 1990, nowelizowane w 1997: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900460275/O/D19900275.pdf>

inne formy subsydiowania, itp.), a także czy ta forma przekazywania środków nie wynikała z okoliczności nadzwyczajnych, jak klęska żywiołowa.

W bazie powinna też znaleźć się informacja o przyjętych przez dany podmiot kryteriach przy przekazywaniu reklamy państwowej (niezależnie czy będą to kryteria z ewentualnego rozporządzenia czy kryteria własne danego podmiotu). Można np. wymagać zaznaczenia w bazie kryteriów z rozporządzenia i zostawić pole tekstowe na podanie kryteriów własnych. Wskazane jest ustalenie minimalnego standardu kryteriów na poziomie rozporządzenia. Standard taki winien objąć zasięg danego medium, formę mediów, zróżnicowanie wydawców. Winien zostać wprowadzony obowiązek corocznego, do 31 marca danego roku, uzupełnienia informacji w bazie o udzielonych reklamach.

#### **4. System kontroli**

W kontrolę warto włączyć wszystkie trzy typy podmiotów, które pojawiają się w diskutowanym dokumencie. Z jednej strony powinien być podmiot animujący dyskusję o mediach i najlepiej nadaje się do tego podmiot skupiający dziennikarzy (stowarzyszenie wyłonione w konkursie). Warto by podmiot ten był w stanie wdrożyć technologię umożliwiającą wykorzystanie sztucznej inteligencji i algorytmów do wychwytywania sytuacji nietypowych.

W wyniku kontroli i analiz, uwagi i pytania do zadania wydawcom mediów winny być przekazywane przez podmiot kontrolujący do KRRiT oraz innych podmiotów kontrolnych. Mogą one dotyczyć informacji podawanych w bazie wydawców, np. podawanych nakładów i zasięgów, a także pytań o brak aktualizacji.

Z kolei pytania dotyczące podmiotów publicznych winny być przekazywane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Pytania powinny dotyczyć sytuacji nietypowych, np. brak reklamy państwowej skierowanej do liczącego się medium lub kierowanie reklamy politycznej do medium nie znajdującego się w bazie danych.

Sankcje za niespełnianie wymogów mogą być finansowe, jednak wówczas zachodzi obawa, że niektóre podmioty publiczne będą bardziej skłonne do płacenia kar, niż do poprawy sytuacji. Dlatego w razie ponownego ignorowania przepisów w kolejnych latach powinna być wprowadzona odpowiedzialność związana z zachowywaniem dyscypliny finansów publicznych. A w przypadku, gdy jest to adekwatne zawiadomienie o przekroczeniu uprawnień.

Konieczne jest także zapewnienie kanału do składania skarg. Przy wyłanianiu podmiotu kontrolującego należy uwzględnić odpowiednie koszty personelu, tak aby nie tylko był w stanie przygotować zgłoszenia do KRRiT oraz do Prezesa UZP, jak i analizować przychodzące skargi.

### **VII. Przejrzystość struktury właścicielskiej mediów**

Odnosząc się do przejrzystości struktury właścicielskiej, to co do zasady nie ma problemu ze sprawdzeniem kto jest wydawcą danego tytułu. Oczywiście w praktyce istnieją sytuacje niejasne. Przy okazji wyborów pojawiają się pojedyncze wydania gazet, których wydawca bywa trudny do ustalenia, a jednocześnie media te udają że są regularnie wydawanym periodykiem. Portale internetowe czasem mają mało intuicyjnie dostępne informacje.

Wydaje się jednak, że większym problemem jest ustalanie beneficjentów rzeczywistych. Zgodnie z zapisami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1124 z późn. zm.) beneficjentem rzeczywistym może być wyłącznie osoba fizyczna lub osoby fizyczne. W przypadku udokumentowanego braku możliwości ustalenia ww. osoby (osób) jako beneficjenta rzeczywistego wskazuje się jako osobę fizyczną zajmującą wyższe stanowisko kierownicze w spółce (tj. członków jej zarządu). Rozwiązania te powodują, że za pomocą kolejnych podmiotów będących właścicielami tytułu, może dojść do sytuacji gdy beneficjent rzeczywisty nie jest znany. Dodatkowo, spółki publiczne w ogóle nie są objęte przez ten rejestr. Problemem jest też wyrok TSUE w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20) przeciwko Luxembourg Business Registers, który może doprowadzić do tego, że rejestr nie będzie dostępny dla każdego<sup>46</sup>.

Dlatego propozycja EMFA by konieczne było podawanie nazwy bezpośrednich lub pośrednich właścicieli posiadających udziały umożliwiające im wywieranie wpływu na działalność i podejmowanie strategicznych decyzji, w tym na temat bezpośredniego lub pośredniego udziału własnościowego państwa lub organu lub podmiotu publicznego stanowi znaczący postęp. Należałoby też, ze względu na specyfikę związaną z możliwością wywierania medialnego wpływu na opinię publiczną, uznać że w wypadku podmiotów będących właścicielami mediów, dane o osobach fizycznych powinny być ogólnodostępne. Tak też o tym styku z prywatnością traktuje EMFA “W związku z tym ujawnienie ukierunkowanych informacji o własności mediów przynosiłoby korzyści wyraźnie przewyższające ewentualny wpływ, jaki obowiązek ujawniania informacji wywarłby na prawa podstawowe, w tym prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych. W tym kontekście nie powinno to mieć wpływu na środki wprowadzone przez państwa członkowskie na podstawie art. 30 ust. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 (11). Niezbędne informacje powinny być ujawniane przez odpowiednich dostawców usług medialnych w formie elektronicznej, na przykład na ich stronach internetowych, lub na innym nośniku, który jest łatwo i bezpośrednio dostępny.”

## **VIII. Pomiar odbiorców**

Na wstępie należy zauważyć, że regulacje w zakresie pomiaru odbiorców zostały umiejscowione w EMFA w sekcji 6, zatytułowanej „Przejrzysty i sprawiedliwy przydział zasobów gospodarczych”. Jest tak z uwagi na kluczowe znaczenie jakie pomiar odbiorców ma dla lokowania i ceny reklam, te natomiast stanowią wiodące źródło przychodów dla sektora mediów, co słusznie zauważono w motywie 69 rozporządzenia. Pomiar odbiorców jest zatem swoistą „walutą” tego sektora którą posługują się zarówno dostawcy usług medialnych jak i reklamodawcy. Determinuje ona pozycję rynkową poszczególnych podmiotów, decydując nierzadko o dalszym funkcjonowaniu określonego medium na rynku.

Co więcej, precyzyjny pomiar odbiorców jest także istotny z perspektywy oceny ich preferencji i dokonywania w oparciu o nią zmian programowych czy profilowych przez dostawców usług medialnych. Tym samym, poza determinowaniem potencjału przychodowego danego podmiotu na rynku, pomiar odbiorców jest też wiodącym narzędziem dla prawidłowego rozwoju oferty programowej dostawcy usług medialnych oraz realizowania potrzeb grupy docelowej.

---

<sup>46</sup> <https://siecobywatelska.pl/centralny-rejestr-beneficjentow-rzeczywistych-narzedzie-do-czego/>

Z uwagi na powyższy, znaczący wpływ na rynek mediów i reklamy, pomiar odbiorców został objęty zakresem EMFA i zgodnie z motywem 69 rozporządzenia, „dostawcy usług medialnych i reklamodawcy, powinni mieć możliwość polegania na obiektywnych i porównywalnych danych dotyczących odbiorców, uzyskanych z wykorzystaniem przejrzystych, bezstronnych i weryfikowalnych rozwiązań w zakresie pomiaru odbiorców”. EMFA ustanawia w tym celu w art. 24 ust. 1 siedmioprzymiotnikowy zbiór zasad jakim podlegać mają systemy pomiaru odbiorców. Jest to przejrzystość, bezstronność, inkluzywność, proporcjonalność, niedyskryminacja, porównywalność i weryfikowalność. Obowiązek ich zapewnienia spoczywa na dostawcach systemów pomiarów.

EMFA realizację powyższych zasad przewiduje za sprawą branżowych standardów i najlepszych praktyk, w szczególności poprzez organy samoregulacyjne, takie jak wspólne komisje branżowe, które skupiają wszystkie kluczowe podmioty działające w sektorze mediów i reklamy. Nie budzi wątpliwości, że zarówno w motywach rozporządzenia jak i w jego treści jedyną przewidywaną formułą realizacji badania odbiorców jest samoregulacja rynkowa oraz konsensualne podejście jego uczestników do standardu i metody badania. Rozporządzenie wprost w art. 24 ust. 3 nakłada na krajowe władze lub organy regulacyjne obowiązek zachęcania do sporządzania przez dostawców usług medialnych, dostawców platform internetowych, ich organizacji kodeksów postępowania a także promowania ich przestrzegania przez pozostałych uczestników rynku.

W kontekście powyższego należy wskazać na niespójność z EMFA propozycji formułowanej przez MKiDN w zakresie niewprowadzania dodatkowych regulacji i pozostawienie „pewnych” mechanizmów obejmujących pomiar odbiorców instrumentom samoregulacji. Ma to znaczenie zwłaszcza w zakresie poruszanej w piśmie Ministerstwa roli KRRiT jako organizatora badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo, a także przywołanego faktu utworzenia Krajowego Instytutu Mediów (KIM). Zarówno bowiem powołanie KIM jak i próba wdrożenia jedno źródłowego badania mediów, realizowane były przez rynkowego regulatora, przy braku aprobaty większości uczestników rynku oraz przy pominięciu efektów samoregulacji obszarze badań w poszczególnych klasach mediów tj. radiu, telewizji i Internecie. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że do powołania KIM doszło w latach 2021/2022, w których nastąpił znaczący spadek słuchalności publicznej radiofonii znajdującej się pod politycznym wpływem i to z tym faktem należy najpewniej wiązać powołanie alternatywnego do wypracowanego przez ponad dwadzieścia lat przez rynek badania słuchalności radia autorstwa Komitetu Badań Radiowych - organizacji działającej na zasadzie samoregulacji branżowej.

Organizacje składające opinię do założeń ustawy medialnej pragną podkreślić, że prawidłowe wdrożenie przepisów EMFA powinno **zakładać wykluczenie prowadzenia scentralizowanego systemu pomiarów oraz poddawania go wpływowi organów administracji publicznej, bowiem taki model stoi w sprzeczności z promowanym w rozporządzeniu system opartym na branżowych mechanizmach samoregulacji.** Z powyższych względów za niezbędne uznajemy wyłączenie z zakresu zadań KRRiT organizowania badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo, a w konsekwencji uchylenie art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy o radiofonii i telewizji. Zgodzić należy się jednocześnie z potrzebą uzupełnienia zadań KRRiT poprzez wpisanie do ustawy obowiązków, które ustanawia EMFA, tj. propagowania samoregulacji i współregulacji w zakresie badania konsumpcji mediów np. poprzez publikację stosownych wytycznych lub modeli takich badań. Dodatkowo KRRiT mógłby dysponować możliwością weryfikacji jaki model badań został przyjęty przez określonego dostawcę i czy spełnia wymogi z art. 24 ust. 1 EMFA.

Na odrębną uwagę zasługuje problem systemów pomiaru opracowanych poza podejściami samoregulacyjnymi przez tzw. dostawców własnych systemów pomiaru odbiorców. Jak słusznie podniesiono w motywie 69 rozporządzenia, duże platformy internetowe zwyczajowo nie stosują się do branżowych standardów lub najlepszych praktyk uzgodnionych w ramach odpowiednich rynkowych mechanizmów samoregulacji i świadczą usługi własnego pomiaru odbiorców bez udostępniania informacji na temat stosowanych metod. Powoduje to w szczególności niewiedzę dostawców usług medialnych w zakresie stosowanych metod pomiaru odbiorców, w tym na temat mierzonej próby, definicji mierzonych wskaźników, metody pomiaru, okresu objętego pomiarem czy jego zakresu. Biorąc pod uwagę pozycję jaką posiadają duże platformy internetowe na rynku reklamy a także fakt, że stanowią one bezpośrednią konkurencję dostawców usług medialnych, należy zapewnić tym ostatnim skuteczne narzędzia dla przeprowadzenia miarodajnej oceny zasięgu i wyników ich treści oraz usług medialnych dystrybuowanych za pośrednictwem platform internetowych.

W ocenie organizacji społecznych, niewprowadzenie do krajowego porządku prawnego sankcji za niezastosowanie się przez dostawców własnych systemów pomiaru odbiorców do nałożonego na ich przez EMFA obowiązku informacyjnego skutkować będzie dalszym uchylaniem się od realizacji komentowanego obowiązku. Tym samym, nie podzielaamy podnoszonej przez MKiDN braku potrzeby dalszej regulacji kwestii pomiarów na szczeblu krajowym z uwagi na ponadkrajowy charakter znacznej części przedsiębiorców działających na rynku pomiaru oglądalności.

Za niezbędne uważamy wprowadzenie wprost do ustawy medialnej definicji dostawców własnych systemów pomiaru odbiorców oraz ustanowienie po stronie takich podmiotów obowiązku do udzielenia na żądanie dostawców usług medialnych lub reklamodawców informacji, o których mowa w art. 24 ust. 2 EMFA. Chodzi to zatem zarówno o informacje na temat metody pomiaru stosowanej w ich systemach pomiaru odbiorców jak i o informacje na temat wyników pomiaru odbiorców treści dostawcy usług medialnych.

Obowiązek ten powinien być realizowany w czasie pozwalającym z jednej strony na jego spełnienie po stronie dostawcy systemu, a z drugiej w terminie który ma gospodarcze znaczenia dla dostawcy usług medialnych lub reklamodawcy. Wydaje się, że termin trzydziestodniowy byłby w tym wypadku odpowiedni. Brak realizacji komentowanego obowiązku, na powtórne, pisemne wezwanie uprawnionego wnioskodawcy powinien być obwarowany karą pieniężną nakładaną przez Przewodniczącego KRRiT decyzją, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, na zasadach art. 53c lub 53e ustawy o radiofonii i telewizji.

Dodatkowo, w związku z wprowadzonym w EMFA obowiązkiem audytów, proponujemy aby KRRiT był zobowiązany do opracowania listy takich audytorów, którzy spełnialiby przesłanki niezależności i wiarygodności.

## **IX. Zakaz wydawania prasy przez JST**

Z uznaniem przyjmujemy koncepcję zakazu wydawania prasy przez samorządy i podmioty podległe samorządom. Problemy z tym związane zostały szeroko opisane w przedłożonej propozycji, a przedstawione rozwiązania wydają się prawie kompletne. Przedstawiamy zatem jedynie nasze uwagi, co do tego, na co należałoby zwrócić szczególną uwagę.

W pierwszej kolejności chcielibyśmy zwrócić uwagę, że w celu określenia podmiotów, które nie powinny móc wykorzystywać kanałów komunikacji ze środków publicznych warto sięgnąć po rozporządzenie PAA. Artykuł 3 pkt. 4 wskazuje, że „podmiot polityczny” to m.in. partia polityczna lub podmiot bezpośrednio lub pośrednio związany ze sferą działalności takiej partii politycznej, sojusz polityczny, europejska partia polityczna, kandydat do sprawowania wybieralnych urzędów na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym lub lokalnym, lub do pełnienia wszelkich funkcji kierowniczych w partii politycznej lub osoby sprawujące takie urzędy lub pełniące takie funkcje, członek instytucji Unii, organizacja kampanii politycznej, posiadająca osobowość prawną lub jej nieposiadająca, utworzoną wyłącznie w celu wpływania na wynik wyborów lub referendum (...). Powyższa definicja może służyć jako wytyczna w sformułowaniu zakazu wydawania prasy przez JST.

Wprowadzając ograniczenia w zakresie wydawania prasy przez JST, proponujemy uwzględnienie definicji reklamy politycznej z artykułu 3 pkt 2 PAA, zgodnie z którym oznacza ona przygotowanie, zamieszczanie, promowanie, publikację, dostarczanie lub rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób przekazu, zazwyczaj za wynagrodzeniem lub w ramach działań wewnętrznych bądź w ramach politycznej kampanii reklamowej. To pozwoliłoby na skuteczne ograniczenie nie tylko wydawania publikacji drukowanych, ale też działalności JST w mediach społecznościowych.

Jeśli dozwolone będzie wydawanie biuletynów przez samorządy, należy pamiętać że już teraz władze samorządowe argumentują iż wydawane przez nie wydawnictwa spełniają rolę biuletynów, nawet jeśli są one zarejestrowane jako tytuł prasowy lub całkowicie wyglądają jak prasa. A nawet jeśli wszystko wskazuje na to, że wydawnictwo jest biuletynem, często brakuje w nim miejsca na informacje całego samorządu, są tylko informacje władzy wykonawczej. Przykładem może być Biuletyn Informacyjny Miasta i Gminy Przedbórz<sup>47</sup>. Dlatego dopuszczenie do wydawania biuletynów może spowodować, że wciąż przekraczane będą granice między prasą a biuletynem.

Krytycznym momentem dla wydawania prasy samorządowej, niezależnie od nazwy tego medium, są wybory samorządowe. Biuletyn może służyć nadużywaniu zasobów publicznych w kampanii wyborczej. Dlatego, jeśli okazałoby się iż nasza propozycja całkowitej likwidacji wydawnictw samorządowych i zakaz prowadzenia mediów społecznościowych nie znalazły uznania, prawo powinno jasno określać, że w czasie samorządowej kampanii wyborczej określonej przepisami Kodeksu Wyborczego biuletyn nie może się ukazywać, ani być promowany w mediach społecznościowych. Zmianę można wprowadzić w prawie samorządowym lub kodeksie wyborczym. Jednak raz jeszcze warto w tym zakresie wykorzystać okazję i wdrożyć do polskiego porządku prawnego PAA, który poprzez przejrzystość działań komunikacyjnych i politycznych ma wspierać otwartą i uczciwą debatę polityczną i kampanie polityczne oraz wolne i uczciwe wybory lub referenda, przeciwdziałać manipulowaniu informacjami i ingerencji w informacje, a także bezprawnej ingerencji, w tym także ze strony państw trzecich.

Prowadzenie telewizji i radia powinno być całkowicie zabronione podmiotom państwowym i samorządowym za wyjątkiem od mediów publicznych. Dodatkowo trzeba brać pod uwagę, że samorządy prowadzą swoje strony internetowe i portale, które wykraczają poza zwykłe strony z informacjami. Biorąc pod uwagę, że większe samorządy już teraz zatrudniają dziennikarzy i marketingowców, istnieje obawa, że po zakazaniu prasy, telewizji i radia, rozbudowane działają

---

<sup>47</sup> [http://www.umprzedborz.com.pl/images/stories/Aktualnosci/2024/Przedborz\\_Biuletyn\\_Nr42\\_v1-3-3m.pdf](http://www.umprzedborz.com.pl/images/stories/Aktualnosci/2024/Przedborz_Biuletyn_Nr42_v1-3-3m.pdf)

PR zostaną przesunięte do zadań związanych z prowadzeniem stron i portali. Zakaz takiej działalności to także jedno z zadań przy wdrażaniu EMFA.

Należy też określić dokładnie komu nie wolno prowadzić mediów. Z badań Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska wynika, że gazety samorządowe, radia i telewizje prowadzą nie tylko urzędy, ale też domy kultury, biblioteki, spółki miejskie, ośrodki sportowe i organizacje społeczne. Możliwe jest też, że po zakazie względem urzędów samorządowych, to te jednostki otrzymają zadanie prowadzenia lokalnych portali. Dlatego zakazem należy objąć wszystkie instytucje związane z samorządem i powinien on obejmować typ treści, głównie będących reklamą polityczną.

W przypadku przekazywania dotacji przez samorzady lokalnym organizacjom społecznym na prowadzenie mediów, należałoby dodać miękki przepis kierunkowy wskazujący, że umowy dotacyjne powinny zawierać zakaz ingerencji w treści. Tak, aby w razie prób ingerencji dotowane podmioty mogły dochodzić swoich praw. Nie ustrzeże to mediów przed autocenzurą, ale będzie wyraźnym sygnałem że prawo stoi na straży wolności słowa. Jeśli dotacje byłyby rejestrowane w rejestrze reklamy politycznej, możliwe byłoby lepsze zabezpieczenie systemu przed ucieczką poza kontrolę społeczną.

Istotna jest kwestia sankcji za złamanie zakazów lub przekraczanie ram ustanowionych przez prawo. Rozwiązaniem może być umożliwienie składania skarg do podmiotu kontrolującego przejrzystość reklamy politycznej. Sankcją administracyjną może być złamanie dyscypliny finansów publicznych. Zaś sankcją najcięższą kara za przekroczenie uprawnień.

Wskazane jest również przyjęcie zbliżonych rozwiązań odnoszących się do spółek z udziałem Skarbu Państwa. Możliwe jest tu wprowadzenie bądź progów ograniczających możliwość kontrolowania przez te spółki podmiotów medialnych, bądź całkowitego zakazu posiadania i dokonywania przejęć, w wyniku których spółki te – pojedynczo lub w powiązaniu – posiadają większość pozwalającą na samodzielne podejmowanie decyzji dotyczących podmiotu medialnego. Potrzebne jest bowiem wprowadzenie w przepisach możliwości uwzględnienia funkcjonalnego powiązania podmiotów uczestniczących w koncentracji ze spółkami Skarbu Państwa i - pośrednio - władzą wykonawczą na etapie badania ryzyka istotnego ograniczenia konkurencji. Kontrola sprawowana przez spółki Skarbu Państwa może bowiem prowadzić w praktyce do ominięcia zakazu ingerencji władz publicznych w wolność prasy i przekazywania informacji. Warto przy tym przewidzieć wyłączenie dla instytucji kultury dot. tytułów, których prowadzenie jest samo w sobie działaniem w celu zapewnienia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji i kultury (np. przez odesłanie do pojęcia instytucji kultury. Potrzebne jest również wyłączenie dla mediów publicznych.

## **X. Ochrona źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji**

### **1. Dopuszczalność stosowania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru**

Poniższe uwagi będą skierowane w szczególności do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które zdaniem organizacji sygnujących powinno zostać włączone w prace nad kompleksowym wdrożeniem EMFA.

Z EMFA wynika, że państwa członkowskie **mogą** pod pewnymi warunkami dopuścić stosowanie oprogramowania do inwazyjnego nadzoru. Pod tym pojęciem kryją się znane



szerszej opinii publicznej oprogramowania takie jak Pegasus czy Predator.

Autorzy koncepcji błędnie przyjmują, że polskie przepisy spełniają wymogi wynikające z EMFA. W ten sposób uznają, że państwo może korzystać z możliwości przewidzianej w rozporządzeniu i w ten sposób uznają, że stosowanie w Polsce narzędzi do inwazyjnego nadzoru takich jak Pegasus jest legalne.

Naszym zdaniem jest to szalenie niebezpieczna sytuacja. Pomimo negatywnych doświadczeń związanych ze stosowaniem Pegasus w latach 2017-2023 **w Polsce po 15 października 2023 r.** nie zaszły żadne zmiany prawne, które zmniejszałyby ryzyko nadużyć przy wykorzystaniu tego oprogramowania. System kontroli i nadzoru nad służbami wciąż jest niewydolny, a sądowa weryfikacja wniosków o zastosowanie kontroli operacyjnej - pozorna. Tymczasem oprogramowania do inwazyjnego nadzoru umożliwiają ingerencję w prywatność, ale i godność jednostki na niespotykanym dotychczas poziomie.

Dlatego sprzeciwiamy się wynikającemu z koncepcji poszerzeniu uprawnień służb i legalizacji stosowania względem dziennikarzy oprogramowania służącego do inwazyjnego nadzoru. Naszym zdaniem wszelkie zmiany w tym obszarze, odpowiadające na ewentualne potrzeby ze strony służb, powinny być poprzedzone głęboką reformą kontroli nad służbami specjalnymi.

Konieczność takiej reformy wynika m.in. z:

- wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak oraz Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, w której ETPC uznał, że polski system kontroli nad działaniami operacyjnymi służb narusza art. 8 Konwencji<sup>48</sup>.
- zobowiązań przyjętych przez koalicję rządową w umowie koalicyjnej. Zgodnie z nią Koalicja “wprowadzi skuteczny mechanizm kontroli wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez służby”, a “obywatele będą mieli prawo do informacji o zainteresowaniu nimi ze strony służb, w szczególności informacji o prowadzonej wobec nich kontroli operacyjnej”.

Wynikające z koncepcji rozwiązania zmierzające do legalizacji działania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru są niezgodne nie tylko z zobowiązaniami prawnymi (w postaci konieczności wdrożenia wspomnianego wyżej wyroku) i politycznymi rządu, ale także z rozporządzeniem EMFA, co szczegółowo opisujemy w dalszej części opinii.

## **2. Warunki dopuszczalności działań prowadzących do zdobycia informacji objętych tajemnicą**

EMFA wskazuje 3 rodzaje działań służących zdobyciu informacji objętych tajemnicą dziennikarską, które co do zasady powinny być zabronione ze względu na konieczność ochrony źródeł dziennikarskich (art. 4 ust. 3 EMFA). Jednocześnie rozporządzenie wskazuje warunki, po których spełnieniu działania te mogą być dopuszczalne.

### **2.1. Skuteczny środek prawny**

Autorzy koncepcji pominęli kluczowy z perspektywy skuteczności ochrony źródeł i poufności warunek wynikający z EMFA w postaci konieczności zapewnienia dostawcom usług medialnych **skutecznego środka prawnego** zgodnie z art. 47 Karty (por. art. 4 ust. 8 EMFA).

---

<sup>48</sup> Skargi nr 25237/18 oraz 72038/17.

Zgodnie z motywem 22 EMFA skutecznym środkiem prawnym jest informowanie o środkach nadzoru podjętych bez wiedzy zainteresowanej osoby. Co więcej, dostawcy usług medialnych czy dziennikarze muszą mieć zapewnioną odpowiednią pomoc w wykonywaniu swojego prawa. Jak wynika z EMFA, “taka pomoc mogłaby być skutecznie udzielana na przykład przez niezależne władze lub organ lub, w przypadku gdy brak takiej władzy lub takiego organu, organ lub mechanizm samoregulacyjny”.

Fakt, że w Polsce osoby poddane działaniom operacyjnym nie dysponują skutecznym środkiem odwoławczym wynika m.in. z przywołanego wyżej wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak oraz Bychawska-Siniarski i inni przeciwko Polsce.

Zgodnie z EMFA stworzenie skutecznego środka prawnego jest warunkiem umożliwiającym stosowanie wszystkich środków wymienionych w art. 4 ust 3. W związku z tym możliwość stosowania tych środków względem dostawców usług medialnych i innych osób wymienionych w tych przepisach możliwa jest wyłącznie po wprowadzeniu mechanizmu informowania osób poddanych inwigilacji o tym fakcie oraz przyznanie im możliwości np. zakwestionowania legalności lub zasadności tych działań.

## 2.2. Realność kontroli sądowej nad działaniami służb

Zgodnie z art. 4 lit. d możliwość podjęcia działań, o których mowa w art. 4 ust. 3 uzależniona jest od uzyskaniu uprzedniego zezwolenia organu sądowego. Zdaniem autorów koncepcji polski system prawny spełnia ten wymóg, bowiem do prowadzenia kontroli operacyjnej potrzebna jest zgoda sądu.

Uderza pominięcie przez autorów koncepcji faktu iluzoryczności kontroli sądowej nad stosowaniem kontroli operacyjnej, czyli najgłębiej wnikającego w prawo do prywatności działania służb.

Z dostępnych statystyk wynika, że w 2023 r. sądy zaakceptowały 99,62% wniosków o zastosowanie kontroli operacyjnej, jakie do nich trafiły. Od 2011 r. liczba ta ani razu nie spadła poniżej 99%.

Na konieczność zmian wskazał ETPC we wskazanym wyżej wyroku, ale także Komisja Wenecka w swojej opinii przyjętej 11 czerwca 2016 r. w sprawie ustawy z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o policji oraz innych ustaw oraz Komisja śledcza Parlamentu Europejskiego ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji (PEGA).

## **3. Katalog sytuacji umożliwiających stosowanie oprogramowania do inwazyjnego nadzoru**

Poza wskazanymi wyżej wymogami, które dotyczą wszystkich form działania wymienionych w art. 4 ust. 3, EMFA formułuje dwa dodatkowe wymogi umożliwiające stosowanie oprogramowania do inwazyjnego nadzoru, z którymi koncepcja jest niezgodna:

### 3.1. Ograniczenie możliwości stosowania do poważnych przestępstw

Zgodnie z rozporządzeniem stosowanie oprogramowania do inwazyjnego nadzoru możliwe jest

tylko w dwóch kategoriach przestępstw: wskazanych w art. 2 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, zagrożonymi w danym państwie członkowskim karą pozbawienia wolności lub środkiem polegającym na pozbawieniu wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej trzech lat lub innymi poważnymi przestępstwami zagrożonymi w danym państwie członkowskim karą pozbawienia wolności lub środkiem polegającym na pozbawieniu wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej pięciu lat, zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego.

Autorzy koncepcji zignorowali ten wymóg. Tymczasem aktualnie w polskim porządku prawnym istnieje cała gama przestępstw, w sprawach których policja i inne uprawnione instytucje mogą prowadzić kontrolę operacyjną, a które nie spełniają wskazanego wyżej wymogu rozporządzenia. Przykładem jest wskazane w art. 267 Kodeksu karnego przestępstwo bezprawnego uzyskania informacji zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 2.

### 3.2. subsydiarność stosowania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru

EMFA dopuszcza stosowanie oprogramowania do inwazyjnego nadzoru tylko w przypadku, gdy jedna z innych wskazanych w rozporządzeniu form działania nie byłaby odpowiednia i wystarczająca do uzyskania potrzebnych informacji. Innymi słowy, stosowanie oprogramowania inwazyjnego ma być środkiem absolutnie wyjątkowym, stosowanym wyłącznie wówczas, gdy inne środki okażą się niewystarczające.

Aktualnie w Polsce kontrola operacyjna może być prowadzona, “gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne”. Jednak z EMFA wynika konieczność wprowadzenia kolejnej warunkowości i wprowadzenie konieczności weryfikacji, czy “klasyczne” formy prowadzenia kontroli operacyjnej (tzw. podsłuch) nie będą wystarczające, czy jednak niezbędne jest zastosowanie formy inwigilacji w postaci oprogramowania do inwazyjnego nadzoru. Autorzy koncepcji zignorowali także ten wymóg wynikający z rozporządzenia.

## 4. Podsumowanie

Rozwiązania zawarte w rozporządzeniu dotyczące ochrony źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji na etapie ich tworzenia były krytykowane jako niewystarczające i niegwarantujące wystarczającego poziomu ochrony.

Niestety koncepcja nie spełnia nawet wymogów wynikających z rozporządzenia. Zdaniem prawodawcy unijnego ingerencja w prywatność dziennikarzy możliwa jest wyjątkowo, po spełnieniu wskazanych w rozporządzeniu warunków. Wbrew tezę zawartym w koncepcji - polskie prawo tych warunków nie realizuje:

- brak jest skutecznego środka prawnego, szczególnie prawa do informacji, dla osób, których prywatność została naruszona
- utrzymywany jest fasadowy model kontroli sądowej nad zarządzaniem kontroli operacyjnej

Pomimo tych problemów, autorzy koncepcji otwierają furtkę do stosowania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru. Koncepcja milcząco pomija także fakt, że zgodnie z rozporządzeniem państwo może wprowadzić możliwość stosowania takiego oprogramowania tylko pod warunkiem, że będzie to działanie absolutnie wyjątkowe - stosowane tylko w sprawie najpoważniejszych przestępstw i tylko wtedy, gdy inne środki okażą się niewystarczające.

W związku z powyższym uważamy, że koncepcja wymaga gruntownej zmiany i wprowadzenia

do polskiego prawa przewidzianych w EMFA warunków umożliwiających działania uniemożliwiające skuteczną ochronę źródeł dziennikarskich. Jest to szczególnie ważne w kontekście decyzji ustawodawcy krajowego w sprawie umożliwienia stosowania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru.

## XI. Podsumowanie

W podsumowaniu pragniemy wskazać na kilka najistotniejszych punktów:

- Rozpoczęcie konsultacji publicznych dotyczących zmian w mediach jest krokiem we właściwym kierunku, istnieją liczne obawy co do przejrzystości i przewidywalności tego procesu. Kluczowe jest, aby rząd przestrzegał uzgodnionych zasad konsultacji publicznych, angażując szerokie spektrum interesariuszy oraz zapewniający jawność i responsywność na każdym etapie. Szczególnie istotne jest, aby uwzględniono głosy ekspertów i organizacji pozarządowych, a także umożliwiono szeroką debatę publiczną, w tym organizację wysłuchań publicznych oraz badań opinii.
- Reforma mediów publicznych powinna być **częścią szerszej wizji ładu medialnego w Polsce**, uwzględniającej zmiany technologiczne, konkurencyjność rynku, finansowanie mediów regionalnych oraz nowe formy konsumpcji mediów. Kluczowe jest także podejście do walki z dezinformacją oraz współpraca między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Konsultacje dotyczące ustawy o mediach publicznych muszą uwzględniać nie tylko europejski akt o wolności mediów (EMFA), ale także inne akty prawne, takie jak Akt o Usługach Cyfrowych (DSA) i regulacje dotyczące reklamy politycznej oraz sztucznej inteligencji, które znacząco wpływają na środowisko medialne i sposób korzystania z mediów przez obywateli.
- Zaproponowane zmiany w ustawie medialnej, które mają na celu zapewnienie pluralizmu i niezależności KRRiT, są niewystarczające. Mimo że rotacyjność powoływania członków Rady i nowe wymogi dla kandydatów mogą sprzyjać większej niezależności, to w praktyce nadal istnieje ryzyko upolitycznienia Rady ze względu na wpływ większości parlamentarnej i brak mechanizmów gwarantujących rzeczywistą apolityczność. Propozycje zmian nie uwzględniają też większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces powoływania członków Rady ani pełnej jawności tego procesu. Kluczowe kompetencje KRRiT, w tym wybór władz spółek medialnych i decyzje dotyczące koncesji, wymagają wzmocnienia niezależności organu, aby uniknąć politycznego wpływu na sektor mediów.
- Międzynarodowe standardy wskazują na konieczność pluralizmu, przejrzystości i udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie powoływania organów regulacyjnych, takich jak KRRiT. Obecny model w Polsce, oparty głównie na instytucjach publicznych, nie sprzyja pluralizmowi i niezależności. Zmiany powinny obejmować większy udział społeczeństwa obywatelskiego, środowisk dziennikarskich oraz przejrzystość procedury, w tym publiczne wysłuchania kandydatów. Proponowane rozwiązania, jak rotacyjność wyborów czy równowaga płci, mogą sprzyjać niezależności, jednak konieczne są dalsze reformy, by ograniczyć upolitycznienie i wzmocnić nadzór publiczny nad procedurami powoływania i funkcjonowania KRRiT.
- Artykuł 7 EMFA wprowadza wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych, który obejmuje prawne i funkcjonalne oddzielenie od rządu i innych podmiotów publicznych oraz prywatnych. Regulacje te zobowiązują państwa członkowskie do zapewnienia organom regulacyjnym zasobów finansowych, kadrowych oraz transparentności działań, wspierając pluralizm mediów i uczciwą konkurencję.

Kluczowe jest zapewnienie faktycznej niezależności, którą można osiągnąć poprzez wybór odpowiednich kandydatów oraz wprowadzenie mechanizmów rozliczalności, co nie zostało w pełni uwzględnione w obecnym projekcie.

- Proponowana reforma pomija potrzebę ograniczenia czy doprecyzowania szerokiej kompetencji KRRiT w zakresie kontroli audycji i nakładania kar na nadawców. Artykuł 18 ustawy daje KRRiT możliwość interwencji i nakładania sankcji, jednak brak precyzyjnych definicji oraz upolitycznienie Rady budzi obawy o nadużycia i ograniczanie wolności słowa. Proponowane zmiany obejmują m.in. doprecyzowanie katalogu okoliczności uzasadniających działania KRRiT, wprowadzenie kolegialnego podejmowania decyzji oraz większy nacisk na ochronę swobody wypowiedzi zgodnie z zasadami konstytucyjnymi i międzynarodowymi.
- W obliczu nowego krajobrazu technologicznego, media publiczne wymagają głębokiej reformy, której kluczowym elementem jest redefinicja misji w kontekście cyfrowym. Wymaga to dostosowania do nowych zachowań odbiorców, wzrostu konkurencji ze strony platform cyfrowych i walki z dezinformacją. Organizacje pozarządowe sugerują również zmiany w sposobie powoływania zarządów mediów publicznych, ograniczając rolę KRRiT, a wzmacniając rolę rady programowej. Proponują także precyzyjniejsze kryteria wyboru i odwoływania zarządów, a także większą przejrzystość procedur oraz lepsze zabezpieczenie niezależności dziennikarskiej.
- Niezależność redakcyjna, jako prawo zarówno nadawców, jak i odbiorców, wymaga wprowadzenia konkretnych gwarancji prawnych. Kluczowe jest zapewnienie niezależności osób na stanowiskach kierowniczych w mediach publicznych poprzez system konkursowy oraz zakaz pełnienia tych funkcji przez osoby skazane za mobbing czy dyskryminację. Konieczne jest też stabilne finansowanie i gwarancje dla dziennikarzy.
- Nowa ustawa medialna powinna wprowadzać kodeksy etyki dziennikarskiej, z uwzględnieniem specyfiki mediów publicznych. Proponuje się także utworzenie niezależnej Rady Etyki Mediów Publicznych, która miałaby czuwać nad etyką dziennikarską, oceniać kandydatów na stanowiska kierownicze i rozpatrywać zgłoszenia dotyczące naruszeń etyki.
- Wzmocnienie pozycji dziennikarzy mediów publicznych poprzez nadanie im statusu zawodu zaufania publicznego jest kluczowe w walce z dezinformacją i fake newsami. Dziennikarze pełniliby rolę arbitrów i ekspertów, zobowiązując się do przestrzegania wysokich standardów etycznych, podlegając cyklicznym ocenom, ale otrzymując także gwarancje zatrudnienia, adekwatnego wynagrodzenia i ochrony prawnej. Wprowadzenie samorządu zawodowego dziennikarzy, wzorowanego na modelu lekarskim czy prawniczym, mogłoby także przyczynić się do stworzenia organu odpowiedzialnego za etykę mediów.
- Proponuje się również wprowadzenie odpowiedzialności indywidualnej dla przełożonych, którzy niesłusznie zwalniają dziennikarzy. Ta forma odpowiedzialności, np. poprzez kary finansowe, mogłaby zniechęcać do nadużyć, które były powszechne w latach 2015-2023, kiedy wielu dziennikarzy było poddawanych represjom za odmowę uprawiania propagandy.
- Proponowane przez nas zmiany w mediach publicznych zakładają rozproszenie realizacji misji publicznej, umożliwiając współfinansowanie wysokiej jakości treści przez inne podmioty niż Telewizja Polska S.A. czy Polskie Radio S.A. Tworzenie funduszu misji publicznej ma na celu wspieranie mediów obywatelskich, społecznych i regionalnych, promując pluralizm i zapewniając obywatelom dostęp do rzetelnych informacji. Fundusz ten powinien być zarządzany w sposób niezależny, a wybór treści

podlegających wsparciu odbywać się w otwartych i transparentnych konkursach, aby zapewnić obiektywność i niezależność od władzy.

- Telewizja publiczna, niezależnie od rządzących, działa podobnie do podmiotu komercyjnego, nie uwzględniając swojego finansowania ze środków publicznych i związanych z tym zobowiązań. Często stosuje różne sposoby unikania udostępniania informacji, powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy, ochronę prywatności czy informację przetworzoną, co bywa akceptowane przez sądy ze względu na niejednolite orzecznictwo. Problemy dotyczą m.in. dostępu do materiałów archiwalnych, informacji o kosztach imprez oraz wynagrodzeń dziennikarzy i zarządu. W związku z rosnącym publicznym finansowaniem mediów, konieczne jest wprowadzenie większej przejrzystości w wydatkowaniu środków, w tym jawność wynagrodzeń.
- W założeniach MKiDN do ustawy dotyczącej mediów wskazano, że kontrola koncentracji mediów jest dokonywana zarówno przez UOKiK, jak i KRRiT. UOKiK ocenia koncentrację pod kątem konkurencji, natomiast KRRiT analizuje wpływ na pluralizm mediów oraz niezależność redakcyjną. Proponowane zmiany zakładają, że KRRiT będzie wydawać opinię w sprawie koncentracji mediów, którą UOKiK weźmie pod uwagę w procesie decyzyjnym. Aby usprawnić ten proces, proponuje się modyfikacje, takie jak wprowadzenie progów obrotowych dla koncentracji oraz stworzenie procedur dla przypadków, gdy koncentracja wpływa na pluralizm lokalnie. Opinia KRRiT powinna być brana pod uwagę przez UOKiK, a jeśli UOKiK zdecyduje się ją odrzucić, powinien to uzasadnić. Ważne jest także, aby KRRiT miała prawo zaskarżenia decyzji UOKiK, jeśli uzna, że pluralizm mediów został naruszony.
- Kwestia uznaniowego przekazywania reklamy państwowej w Polsce stanowi wyzwanie, szczególnie w kontekście braku transparentnych zasad, co prowadzi do nierównego traktowania mediów. Przykłady z ostatnich lat pokazują, że część reklamy jest kierowana do mediów sprzyjających rządowi, a brak jest jednolitych zasad dotyczących informacji o wydatkach na reklamę. Problem nasilił się w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak pandemia Covid-19, kiedy media krytyczne wobec władzy nie otrzymały środków na promocję programów publicznych, podczas gdy inne podmioty komercyjne były wynagradzane za te same działania.
- Na poziomie lokalnym istnieją dodatkowe trudności związane z brakiem jawności zamówień publicznych dotyczących reklamy, a instytucje często odmawiają dostępu do informacji, powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy lub informację przetworzoną. Proponowane rozwiązania obejmują wprowadzenie przejrzystych zasad zamówień reklamowych, stworzenie bazy danych mediów oraz reklamy państwowej, a także wprowadzenie mechanizmów kontroli nad kierowaniem środków do mediów.
- W zakresie przejrzystości struktury właścicielskiej mediów, choć zazwyczaj możliwe jest ustalenie wydawcy danego tytułu, problemem pozostaje ustalenie rzeczywistych beneficjentów. Prawo umożliwia złożone struktury właścicielskie, co utrudnia identyfikację rzeczywistych właścicieli, a wyrok TSUE może dodatkowo ograniczyć dostępność rejestrów. Propozycja EMFA wprowadza istotny postęp, nakładając obowiązek ujawniania bezpośrednich i pośrednich właścicieli mediów, co poprawi transparentność. Z racji specyfiki mediów, informacje o osobach fizycznych będących właścicielami mediów powinny być publicznie dostępne, co jest zgodne z przepisami o ochronie prywatności.
- EMFA kładzie duży nacisk na transparentność i obiektywność pomiaru odbiorców, kluczowego elementu dla przydziału zasobów gospodarczych w mediach. Pomiar odbiorców pełni rolę „waluty” dla mediów i reklamodawców, wpływając na pozycję rynkową mediów oraz rozwój oferty programowej. EMFA promuje samoregulację i współregulację w zakresie pomiarów, odrzucając scentralizowane systemy

kontrolowane przez organy państwowe, jak np. Krajowy Instytut Mediów (KIM), który powstał bez poparcia rynku. Kluczowe jest wprowadzenie sankcji dla dostawców własnych systemów pomiaru, takich jak duże platformy internetowe, za nieudostępnianie informacji o metodach pomiaru. Wskazano również na potrzebę wprowadzenia regulacji w krajowym porządku prawnym oraz stworzenie listy niezależnych audytorów weryfikujących te pomiary.

- Organizacje sygnujące niniejszy dokument pozytywnie oceniają koncepcję zakazu wydawania prasy przez samorządy i ich podmioty. Zalecają również zakaz prowadzenia przez samorządy telewizji i radia. Istnieje też potrzeba regulacji dotyczących spółek z udziałem Skarbu Państwa, aby uniemożliwić im kontrolowanie mediów.
- Organizacje postulują włączenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do prac nad wdrożeniem EMFA, zwracając uwagę na niebezpieczną możliwość legalizacji narzędzi do inwazyjnego nadzoru, takich jak Pegasus, w polskim prawodawstwie. Podkreślają, że polskie przepisy nie spełniają wymogów EMFA, zwłaszcza w zakresie ochrony prywatności dziennikarzy i skutecznej kontroli nad służbami. Kluczowe braki to brak skutecznych środków prawnych, iluzoryczna kontrola sądowa oraz zbyt szeroki katalog przestępstw umożliwiający nadzór. Autorzy koncepcji ignorują także wymóg, by oprogramowanie inwazyjne było stosowane tylko w wyjątkowych przypadkach. Organizacje wzywają do reformy systemu kontroli operacyjnej oraz wprowadzenia mechanizmów ochrony źródeł dziennikarskich, zgodnych z EMFA.