OBYWATELSKI PAKT NA RZECZ
MEDIÓW PUBLICZNYCH

STANOWISKO SYGNATARIUSZY OBYWATELSKIEGO PAKTU NA RZECZ MEDIÓW PUBLICZNYCH W SPRAWIE PROJEKTÓW USTAW O MEDIACH NARODOWYCH (DRUK NR 442), SKŁADCE AUDIOWIZUALNEJ (DRUK NR 443) ORAZ PRZEPISÓW WPROWADZAJĄCYCH USTAWĘ O MEDIACH NARODOWYCH I USTAWĘ O SKŁADCE AUDIOWIZUALNEJ (DRUK NR 444)

Doceniając wysiłek projektodawców i odważne zmierzenie się z problemem zapewnienia stałego i niezależnego finansowania mediów publicznych, a także próbę uspołecznienia mediów poprzez wzmocnienie roli społecznych rad programowych, stwierdzamy, że projekty ustaw: o mediach narodowych (druk sejmowy nr 442), składce audiowizualnej (druk nr 443) oraz przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej (druk nr 444), które wpłynęły do Sejmu jako projekty grupy posłów PiS, nie realizują zapisów Obywatelskiego Paktu na rzecz Mediów Publicznych i nie tworzą warunków do budowy mediów niezależnych, pluralistycznych, wolnych od partyjnych, politycznych i komercyjnych wpływów, realizujących misję publiczną w duchu otwartości, odpowiedzialności, rzetelności oraz poszanowania różnorodności światopoglądowej i kulturowej wszystkich obywateli naszego kraju.

1. Od ponad 6 lat Obywatele Kultury konsekwentnie domagają się prawnych gwarancji niezależności mediów publicznych, zapewnienia warunków realizacji misji publicznej oraz poprawy ich jakości. Powołany w 2009 roku na mocy uchwały Kongresu Kultury Komitet Obywatelski Mediów Publicznych przygotował w 2010 roku w szerokich konsultacjach ze środowiskami twórczymi, akademickimi i obywatelskimi oraz złożył w Sejmie społeczny projekt ustawy o mediach publicznych, który zakładał powrót do idei mediów służących obywatelom.

6 lipca 2010 roku na wniosek Komitetu Obywatelskiego Mediów Publicznych odbyło się w Sejmie wysłuchanie publiczne dotyczące przedstawionego wówczas przez Platformę Obywatelską projektu małej nowelizacji ustawy medialnej (druk sejmowy nr 3139), w którym wykreślono z obowiązującej ustawy o radiofonii i telewizji art. 21 ust. 1a, czyli katalog zadań mediów publicznych, przeciwko czemu

protestowali Obywatele Kultury wraz z przedstawicielami stowarzyszeń twórczych i organizacji pozarządowych.

14 maja 2011 r. w Muzeum Narodowym w Warszawie Obywatele Kultury podpisali z rządem RP Pakt dla Kultury, którego §10 mówi: „Media publiczne wymagają pilnego wprowadzenia nowoczesnej ustawy medialnej, gwarantującej realizację właściwej im misji. Za podstawę prac przyjmuje się projekt Komitetu Obywatelskiego Mediów Publicznych". Niestety, rządząca wówczas koalicja nie wypełniła nawet w części tego zobowiązania. Przez kolejne cztery lata nie przedstawiła też w Sejmie własnego projektu ustawy, mimo deklaracji składanych przez kolejnych ministrów.

2. W związku z zapowiedzią nowelizacji ustawy przez rząd Prawa i Sprawiedliwości oraz powołaniem do jej przygotowania pełnomocnika rządu w osobie Krzysztofa Czabańskiego, a także ze złożonym przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego, wicepremiera Piotra Glińskiego zobowiązaniem przeprowadzenia szerokich konsultacji publicznych, 14 marca 2016 roku powołana z inicjatywy Obywateli Kultury, Obywateli Nauki i Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych koalicja ponad 70 stowarzyszeń twórczych, organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich ogłosiła Obywatelski Pakt na rzecz Mediów Publicznych.

Obywatelski Pakt na rzecz Mediów Publicznych formułuje pięć warunków nowoczesnej ustawy o mediach publicznych, bez których nie jest możliwe zagwarantowanie jakości programowej oraz zapewnienie ich bezstronności, wiarygodności i rzetelności. Istotny dla realizacji misji publicznej jest ustawowy wymóg licencji programowych, który ma za zadanie określić procentowo wobec całego budżetu wydatki na poszczególne działy (w tym programy dla dzieci i młodzieży, edukację obywatelską i kulturową oraz rodzimą twórczość).

Niezmiernie ważny dla wiarygodności mediów publicznych sposób powoływania władz musi być poddany otwartej publicznej procedurze. Należy stworzyć przejrzysty system rekomendacji organizacji społecznych i środowisk twórczych dla osób pełniących funkcje nadzorcze w mediach publicznych. Przyczyni się on do ochrony mediów publicznych przed ich upartyjnianiem i stworzy gwarancję stałego podnoszenia jakości i profesjonalizmu oraz przejrzystości i celowości wydatkowania środków publicznych.

3. W przedstawionej poniżej ocenie projektów ustaw: o mediach narodowych (druk sejmowy nr 442), składce audiowizualnej (druk nr 443) oraz przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej (druk nr 444) odnosimy się do postulatów zawartych w Obywatelskim Pakcie na rzecz Mediów Publicznych oraz konkretyzujących je propozycji szczegółowych przepisów legislacyjnych.

4. Do naszego stanowiska załączamy treść Obywatelskiego Paktu na rzecz Mediów Publicznych wraz z możliwymi zapisami prawnymi realizującymi postulaty Paktu i projektem Obywatelskiej ustawy o mediach publicznych z 2010 roku.

I. MISJA PUBLICZNA

1. W projektach poselskich brak jest ustawowych gwarancji wypełnienia misji publicznej, w tym szczególnie przepisów o licencji programowej, która daje gwarancje konkretnego urzeczywistnienia realizacji misji publicznej i zrównoważonej roli informacyjnej, edukacyjnej i kulturotwórczej.

Zawarte w projekcie poselskim ustawy o mediach narodowych (druk 442) zapisy dotyczące misji publicznej: definicja i zadania, jakie mają media wypełniać dla jej realizacji (rozdział I art. 3, 4 i rozdział II projektu ustawy), pozostają na dużym poziomie ogólności, ograniczając się do katalogu mniej lub bardziej słusznych postulatów. Zadania te, bez przełożenia na konkretne wymagania programowe, pozostaną martwymi zapisami – tak jak to było dotychczas. W Pakcie dla Mediów Publicznych oraz w Obywatelskim projekcie ustawy o mediach publicznych, odwołując się do doświadczeń różnych krajów, a także zaleceń Komisji Europejskiej, postulujemy zawarcie **konkretnych ustawowych** wymogów programowych czyli tzw. **licencji programowej**, które w sposób parametryczny (procent wydatków w odniesieniu do całego budżetu medium) określą minimalne nakłady na programy misyjne, wymuszając tym samym na zarządzających mediami przeznaczanie na poziomie co najmniej wymaganym ustawowo kwot na najważniejsze cele misyjne.

Licencja programowa powinna określić procent środków z Funduszu Misji Publicznej przeznaczanych w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji na: programy dla dzieci i młodzieży (najbardziej poszkodowana dziedzina twórczości w ostatnich latach), edukację obywatelską i kulturową, promocję polskiej kultury i dziedzictwa, czy rodzimą twórczość (m.in. teatr telewizyjny i radiowy, polską muzykę, polskie filmy fabularne i seriale, film dokumentalny, reportaż, audycje literackie).
[Stosowne propozycje zapisów ustawowych dotyczących licencji programowej przedstawiamy w części 1. „Misja mediów publicznych i licencja programowa", art. 5-8 Obywatelskiego projektu ustawy o mediach publicznych, stanowiącym załącznik do niniejszego stanowiska].

Ustawa powinna też określić minimalny procentowy udział utworów rodzimych, produkcji niezależnych, produkcji z różnych regionów Polski w czasie nadawania programu, w tym audycji powstających przy udziale organizacji pozarządowych. Uważamy za absolutnie niewystarczające zapewnienia, że rozwiązania takie znajdą się w statutach i planach programowych. Do czego doprowadził brak takich zapisów dobitnie pokazują dotychczasowe działania Telewizji Polskiej S.A., ścigającej się we wprowadzaniu formatów rozrywkowych z telewizjami komercyjnymi. **Konsens wobec określenia misji mediów i licencji programowej uważamy za najważniejsze i konieczne uzgodnienie.** W trosce o odbiorców z niepełnosprawnościami ustawa powinna zawierać również wymóg zapewnienia przez jednostki telewizji publicznej minimalnego udziału w programach telewizyjnych audycji z ułatwieniami odbioru dla osób z niepełnosprawnością narządu wzroku lub słuchu (z tłumaczeniem na język migowy, z napisami i audiodeskrypcją).

Porównując w projekcie ustawy liczbę i precyzję przepisów odnoszących się do rozpowszechniania informacji i upowszechniania stanowisk rządzących, nie można nie odnieść wrażenia, że zagwarantowanie

miejsca w publicznej radiofonii i telewizji kulturze polskiej jest dla autorów daleko mniej ważne niż zapewnienie w niej miejsca na propagandę rządową.

Definicja misji publicznej zawarta w art. 3 projektu ustawy o mediach narodowych zupełnie pomija wspieranie polskiej twórczości oraz zadanie rozwijania oryginalnej twórczości radiowej i telewizyjne (w pkt 2 tego artykułu mowa jest tylko o „upowszechnianiu dorobku polskiej i światowej nauki i twórczości artystycznej”). Nie wspomina także o rozwoju polskiego rynku medialnego i produkcji audiowizualnej. Kwestię popierania polskiej twórczości wymienia się marginalnie w artykule 9 pkt. 11 projektu ustawy, w którym mowa jest o „służeniu rozwojowi nauki, oświaty i kultury, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego, w tym popieraniu rodzimej twórczości". Tymczasem, co podkreślaliśmy wielokrotnie w naszych wystąpieniach i w Pakcie na Rzecz Mediów Publicznych, finansowanie i rozwijanie rodzimej twórczości winno być jednym z zasadniczych celów działania mediów publicznych.

2. Brak w przepisach o misji publicznej gwarancji otwartości, pluralizmu i różnorodności światopoglądowej.

W definicji misji publicznej zawartej w projekcie ustawy o mediach narodowych (art. 3 ust. 2) brak jest szczegółowego odniesienia do obowiązku zapewnienia niezależnego, pluralistycznego przekazu, odzwierciedlającego zróżnicowanie opinii politycznych oraz promocji i poszanowania różnorodności światopoglądowej. Definicja misji publicznej zawarta w projekcie ustawy nie realizuje tym samym rekomendacji Deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r., w której stwierdza się, że rolą mediów publicznych jest „wspieranie interesu odbiorców poprzez rozwój społeczny, świadomość procesów demokratycznych, porozumienie międzykulturowe oraz społeczną integrację” i że ważnym elementem ich misji jest „niezależne informowanie oraz przedstawianie zróżnicowanych opinii politycznych”. Zapis o „tworzeniu warunków pluralistycznej debaty o sprawach publicznych”, zawarty w art. 3 ust. 2, uważamy za niewystarczający.

Naszą krytykę budzi też brak bezpośredniego odwołania do zakazu szerzenia mowy nienawiści i dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, wyznanie, płeć, niepełnosprawność lub orientację seksualną. Ostatnie miesiące pokazują, jak bardzo przyzwolenie na obecność w mediach nienawistnych treści (obrazów i wypowiedzi) wpływa na upowszechnianie się postaw radykalnych i szerzenie się aktów fizycznej i werbalnej agresji wobec grup narażonych na dyskryminacje.

Z niepokojem przyjmujemy część punktów z art. 9 projektu ustawy, określającego katalog zadań mediów publicznych, które wprowadzają nieostre i ogólnikowe sformułowania takie jak: „utrwalanie wspólnoty narodowej i umacnianie odpowiedzialności za dobro wspólne” (pkt 2), „działania na rzecz umacniania rodziny” (pkt 8), co naraża je poważnie na arbitralność interpretacyjną. Obawy budzi pkt 3. rzeczonego artykułu, nakładający na media publiczne zadanie „przeciwdziałanie wypaczaniu obrazu historii Polski”. Tego typu sformułowanie stoi w sprzeczności z realizacją innych zadań mediów, takich jak „rozpowszechnianie rzetelnych informacji z kraju i z granicy (pkt 1), „rzetelne ukazywanie różnorodności

zjawisk w kraju i zagranicą” (pkt 5), „sprzyjanie swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej” (pkt 6) czy „umożliwianie obywatelom i ich organizacjom uczestnictwa w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów obywateli” (pkt 7) oraz stanowi poważne zagrożenie dla wolności słowa, rodząc uzasadnione obawy wprowadzenia prewencyjnej autocenzury ze strony osób kierujących mediami.

Jednocześnie, w porównaniu z propozycjami sygnatariuszy Obywatelskiego Paktu na rzecz Mediów Publicznych, jak i obecnie obowiązującą Ustawą o radiofonii i telewizji, katalog zadań mediów publicznych z art. 9 projektu ustawy ogranicza lub uogólnia ich obowiązki wobec grup społecznych będących pod szczególną ochroną (dzieci, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu). Projekt daje też dużo mniejszą ochronę praw mniejszości narodowych (art. 9. pkt 15) czy społeczności posługujących się językami regionalnymi (art. 12 ust. 2 jedynie je „dopuszcza”, zamiast gwarantować prawo emisji audycji w tych językach).

Nasz poważny niepokój budzi art. 13 projektu, który nakłada na instytucje radiofonii i telewizji obowiązek upowszechniania stanowisk marszałków Sejmu i Senatu, prezydenta Rzeczypospolitej i prezesa Rady Ministrów w czasie przez nich wyznaczonym, bez prawa odmowy emisji ich wystąpień czy wskazania innego czasu przez osoby kierujące mediami. Nałożenie na media publiczne takiego obowiązku jest daleko idącą ingerencją w ich niezależność i prowadzi do przekształcenia mediów publicznych w narzędzie propagandy partii lub koalicji rządzącej, których przedstawiciele, wykorzystując swoją uprzywilejowaną pozycję, wygłaszać mogą przemówienia służące umacnianiu władzy lub będące wyrazem ich poglądów politycznych. Art. 13 projektu stoi wprost w sprzeczności z art. 5 ustawy, w myśl którego instytucje medialne „działają samodzielnie, kształtując treści i formy swoich przekazów, zgodnie z zasadami niezależności redakcyjnej”.

Rozumiejąc powody decyzji pozostawienia w dotychczasowym brzmieniu przepisu o obowiązku „respektowania chrześcijańskiego systemu wartości, przyjmując za podstawę uniwersalne zasady etyki” (art. 4 ust. 2), podzielamy niepokój wyrażony w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wykorzystywania tego zapisu do nieuzasadnionych interwencji regulatora rynku mediów wobec nadawców. Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia i kierując się obawą nadużywania tego przepisu do ograniczania wolności słowa i wykluczaniu jednostek czy grup ze względu na wyznanie lub światopogląd, postulujemy włączenie takiego przepisu, który zapewniałby wypełnianie misji publicznej w poszanowaniu odczuć i wrażliwości różnych grup, w tym grup wyznaniowych i budowania różnorodnej wewnętrznie wspólnoty.

II. SPOSÓB ORGANIZACJI MEDIÓW PUBLICZNYCH

1. Brak w projekcie ustawy mechanizmów odpolitycznienia i odpartyjnienia mediów oraz gwarancji niezależności i wysokiego profesjonalizmu osób zarządzających instytucjami mediów publicznych i w nich zatrudnianych.

a. Sposób powoływania władz mediów publicznych – Rada Mediów Narodowych

Jak wielokrotnie powtarzaliśmy w naszych dokumentach: w Obywatelskim Pakcie na rzecz Mediów Publicznych i projekcie ustawy Komitetu Obywatelskiego Mediów Publicznych, forma prawna, sposób wyłaniania władz i kontrola właścicielska powinny być dostosowane do powinności mediów publicznych, umożliwiać kontrolę realizacji celów oraz kontrolę społeczną. Sposób powoływania władz jest szczególnie ważny dla wiarygodności mediów publicznych. Media publiczne nie powinny być łupem wyborczym, lecz dobrem wspólnym, sytuującym się poza bezpośrednim wpływem partii politycznych, zarówno rządzących, jak i opozycyjnych.

Tymczasem przedstawione w art. 39 projektu ustawy sposób wyboru członków sześcioosobowej Rady Mediów Narodowych, odwzorowujący krytykowany powszechnie (również przez PiS) system wyboru KRRiT, skutkujący wyłanianiem reprezentantów partii politycznych, w żadnym wypadku nie dają rękojmi odpartyjnienia mediów publicznych. Odpolitycznieniu mediów nie służy tym bardziej zapisana w ustawie delegacja oddająca w ręce Marszałka Sejmu (pochodzącego zazwyczaj z partii rządzącej) decyzję wyboru przewodniczącego Rady. Rozwiązanie to jest kompletnie niezrozumiałe na gruncie racjonalności i istniejących standardów wyłaniania przewodniczących ciał kolegialnych, osłabia niezależność Rady i zwiększa jej podatność na wpływy polityczne. Biorąc pod uwagę szerokie jednoosobowe uprawnienia przewodniczącego w stosunku do pozostałych członków Rady stwarza uzasadnione obawy o jeszcze głębsze upartyjnienie i podporządkowanie interesom partyjnym mediów publicznych.

Szerokie jednoosobowe uprawnienia, jakie projekt ustawy nadaje marszałkowi Sejmu, a więc osobie sprawującej ten urząd z nadania partyjnego i reprezentującej zawsze konkretny obóz polityczny, uważamy za wadliwe i szkodliwe dla niezależności i sprawnego funkcjonowania mediów publicznych. Oprócz skrytykowanego powyżej prawa do jednoosobowego wyznaczania przewodniczącego Rady Mediów Narodowych, projekt ustawy oddaje marszałkowi decyzje o nadawaniu Radzie statutu, zatwierdzaniu uproszczonego planu finansowego Funduszu Mediów Publicznych, a także prawo wyboru szóstego członka Rady na miejsce zarezerwowane dla kandydata największej partii opozycyjnej. Naszym zdaniem tak szerokie uprawnienia marszałka Sejmu rodzą nie tylko ryzyko wywierania politycznego wpływu na media publiczne przez większość rządzącą, ale paraliżu Rady, gdy po zmianie układu politycznego stanowisko to przypadnie przedstawicielowi ugrupowania nieprzychylnego członkom Rady. Wskazuje to na strukturalną wadliwość proponowanych rozwiązań, która doprowadzić może do dysfunkcji całego systemu mediów publicznych.

Karykaturą pluralizmu jest, naszym zdaniem, pomysł zarezerwowania jednego miejsca w Radzie dla osoby wybranej przez Sejm spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez największą partię opozycyjną (art. 39, ust. 2-4). Wskazuje to na fundamentalne niezrozumienie przez projektodawców społecznego postulatu odpolitycznienia mediów. Konstrukcja ta z góry zakłada, że pozostałych 5 członków Rady wybranych będzie z rekomendacji partii posiadających większość parlamentarną, związanych w praktyce z jedną opcją polityczną. Przepis ten zdradza wprost intencję zagwarantowania wpływu na media publiczne większości parlamentarnej.

Dodatkowym elementem, wskazującym na pozorność tego rozwiązania, jest niezrozumiały wymóg przedstawienia przez największą partię opozycyjną trzech kandydatów na jedno miejsce (wymóg ten nie dotyczy pozostałych 5 miejsc w Radzie) i to w terminie jedynie siedmiu dni na zgłoszenie kandydatów.

b. Kryteria wyboru członków Rady i konstrukcja Rady Mediów Publicznych

Zapisane w projekcie ustawy kryteria, jakie spełnić ma kandydat na członka Rady, nie dają żadnej gwarancji niezależności politycznej czy profesjonalizmu członków Rady. Projekt nie wskazuje puli osób, spośród których wyłaniani mają być kandydaci do Rady Mediów Publicznych. Nie precyzuje też kryteriów ich wyboru i ich kwalifikacji. Art. 39 w ust. 1 kompetencje te określa bardzo ogólnikowo (kandydatami mogą być „obywatele polscy wyróżniający się wiedzą i doświadczeniem w sprawach związanych z zadaniami, działaniem i finansowaniem mediów"), a w ust. 5 wprowadza dla członków Rady cztery zakazy: łączenia funkcji z kompetencjami organu władzy wykonawczej lub administracji samorządowej i zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta oraz pozostawania w konflikcie interesu w związku z powiązaniem z innym podmiotem rynku mediów. Projekt ustawy – inaczej niż ma to miejsce w przypadku członkostwa w KRRiT, które wyklucza samą przynależność do partii czy związków zawodowych – nie przewiduje natomiast żadnych ograniczeń odnośnie łączenia członkostwa w Radzie ze sprawowaniem funkcji politycznych (wykonywaniu mandatu posła lub senatora) oraz partyjnych (członkostwo we władzach partii czy zatrudnienie na etacie w aparacie partyjnym). Rozwiązanie to budzi poważne obawy o zdominowanie mediów publicznych przez partyjnych nominatów, wykorzystujących pozycję w Radzie do realizacji politycznych interesów swojej partii.

W Obywatelskim Pakcie na rzecz Mediów Publicznych stwierdzamy, że „sposobem na ochronę mediów publicznych przed ich kolejnym upolitycznieniem oraz szansą na stworzenie gwarancji stałego podnoszenia jakości i profesjonalizmu mediów jest przejrzysty system rekomendacji organizacji społecznych i środowisk twórczych dla osób pełniących funkcje nadzorcze w mediach publicznych". W naszym projekcie proponujemy powołanie Rady Mediów Publicznych w liczbie 7 członków: 3 powoływanych przez Prezydenta RP i po jednym przez Sejm, Senat, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Ministra Skarbu. Istotnym elementem naszej propozycji jest precyzyjne określenie środowisk, które rekomendują kandydatów, spośród których powoływani są członkowie Rady. I tak, członkowie Rady powoływani są spośród kandydatów wskazanych przez: ogólnopolskie zrzeszenia lub porozumienia organizacji pozarządowych, organizacji zbiorowego zarządu prawami autorskimi, izb i organizacji producenckich zrzeszających podmioty działające w zakresie właściwym dla danej państwowej osoby prawnej; związki i stowarzyszenia gmin i województw; stowarzyszenia i fundacje zrzeszające widzów i słuchaczy; związki i stowarzyszenia twórcze zrzeszające twórców; właściwe izby i organizacje pracodawców zrzeszających firmy działające na rynku medialnym. **W naszym przekonaniu rekomendacje społeczne są jedyną możliwością uchronienia mediów publicznych przed przekształceniem ich w machinę propagandową partii rządzących.**

W projekcie tym zapisaliśmy również, że członkiem Rady Mediów Publicznych nie mogą być osoby, które przez okres trzech lat przed powołaniem do Rady były członkami partii politycznej albo były zatrudnione przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę, wykonywały mandat posła, senatora lub pełniły

funkcję ministra lub wiceministra. Zawarliśmy też szereg przepisów, które zapobiegać mają pokusom korupcyjnym i zabezpieczać przed wykorzystywaniem pozycji w Radzie do realizowania interesów prywatnych.
[Stosowne propozycje zapisów ustawowych dotyczących wyłaniania członków władz mediów publicznych w oparciu o rekomendacje społeczne oraz kryteriów, jakie powinni spełniać kandydaci do władz przedstawiamy w rozdziale 6 „Sposób powoływania władz" Obywatelskiego projektu ustawy o mediach publicznych, stanowiącym załącznik do niniejszego stanowiska].

c. Rada Mediów Narodowych a kompetencje KRRiT

Niejasny jest dla nas podział kompetencji pomiędzy Radą Mediów Narodowych a KRRiT. W wielu kwestiach kompetencje Rady Mediów Narodowych pokrywają się z kompetencjami KRRiT w odniesieniu do mediów publicznych, a przepis art. 7 ust. 4 projektu ustawy, dający Radzie uprawnienie nadzoru działalności instytucji mediów narodowych zgodności z prawem i gospodarności, wydaje się wręcz wkraczać w kompetencje przynależne KRRiT na mocy przepisów Konstytucji. Projekt ustawy zobowiązuje narodowe instytucje radiofonii i telewizji do składania rocznego sprawozdania z wykonywania obowiązków ustawowych i do RMN, i do KRRiT (art. 16). Nie jest jasne, jaki ma być zakres i forma tych sprawozdań, jakie są terminy ich złożenia, jak i kiedy oba organy mają się do nich ustosunkować, czym różnią się te dwa obowiązki i czym skutkują.

d. Konstrukcja i uprawnienia Rady Mediów Publicznych i jej Przewodniczącego – brak społecznej kontroli

Konstrukcja Rady Mediów Narodowych: jej strukturalne upolitycznienie, wynikające ze sposobu wyłaniania członków i braku zakazu sprawowania przez nich funkcji politycznych i partyjnych, niedookreślone merytoryczne kryteria kwalifikujące do pełnienia funkcji w Radzie, rażąco niskie uposażenie członów Rady w połączeniu z niezwykle szerokim zakresem jej uprawnień i odpowiedzialności, a także faktyczny brak kontroli społecznej i państwowej nad podejmowanymi przez nią decyzjami, nie dają rękojmi sprawnego, efektywnego i transparentnego zarządzania instytucjami zaufania publicznego i znaczącym majątkiem publicznym.

Nasz poważny niepokój i zdecydowany sprzeciw budzi niewprowadzenie w projekcie ustawy zasady **ograniczenia kadencyjności** członkostwa w Radzie. Jest to niezrozumiałe odstępstwo od powszechnie przyjętych zwyczajów i złamanie podstawowej zasady ochrony demokratycznych reguł sprawowania urzędów i funkcji publicznych.

Niepokoi też brak jakichkolwiek przepisów, które pozwalałyby na **rozwiązanie Rady** w przypadku stwierdzenia jej niegospodarności, naruszenia prawa czy nierzetelnego wypełniania jej ustawowych funkcji. Rada w trakcie 6-letniej kadencji praktycznie jest nieodwoływana i choć składa co roku sprawozdanie ze swojej działalności Sejmowi, Senatowi, KRRiT, premierowi i prezydentowi, to tylko trzy pierwsze instytucje (bo nawet nie prezydent, który może pochodzić z innej partii lub koalicji niż aktualnie rządząca) mogą złożyć do niego uwagi, do których Rada ma się jedynie ustosunkować. Nie ma jednak

żadnych sankcji, jeśli uwagi Rady nie zostaną przyjęte i będą uzasadnione zastrzeżenia do jej funkcjonowania.

Nieusuwalność Rady, a zwłaszcza jej przewodniczącego, przy niesłychanie szerokich kompetencjach, uniemożliwia w zasadzie **jakąkolwiek kontrolę państwa nad wykorzystaniem majątku mediów i funduszy pochodzących ze składki audiowizualnej.** Jednocześnie projekt nie przewiduje odwołań od decyzji Rady, które nie są traktowane jako decyzje administracyjne.

Rada – jak przyznaje się w uzasadnieniu projektu – zastąpić ma w wielu aspektach KRRiT oraz 20 trzyosobowych rad nadzorczych dotychczasowych spółek radia i telewizji, stając się wspólną radą nadzorczą instytucji mediów narodowych (PR, TVP i PAP). Do jej zadań należy:
a) zarządzanie Funduszem Mediów Narodowych i rozdział środków na pełnienie przez instytucje misji publicznej (art. 7 ust. 1), nadawanie im statutów (art. 8 ust. 1 pkt 2), ustalanie standardów planowania, wzorów planów programowych i finansowych oraz wzorów sprawozdań (art. 20), rozpatrywanie i zatwierdzanie planów programowych (art. 19 ust. 3) i rocznych planów finansowych (art. 48), powoływanie członków społecznych rad programowych (rozdział 4);
b) nadzorowanie działalności instytucji mediów narodowych pod względem należytego pełnienia misji publicznej (art. 7 ust. 4): ocena wykonania planów oraz kontrola zgodności ich działania z prawem i zasadami gospodarności. W ramach swoich ustawowych obowiązków Rada zatwierdzać ma plany finansowe instytucji mediów narodowych, przeprowadzać konkursy na dyrektora naczelnego i jego zastępcę, powoływać ich na te funkcje oraz ustalać zasady wynagradzania kadry kierowniczej (art. 27), wyrażać zgodę na zawarcie przez instytucje narodowe porozumień z ministrami w sprawie tworzenia i rozpowszechniania zamawianych przez nich audycji (art. 18).

Przepisy dotyczące kompetencji i uprawnień Rady i jej przewodniczącego są, naszym zdaniem, zbyt daleko idącą próbą scentralizowania mediów publicznych. W przypisanych Radzie funkcjach i obowiązkach widoczne jest też pomieszanie ról zarządczych i kontrolnych. Zgodnie z przywołanymi już wcześniej międzynarodowymi standardami, w tym z Rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie gwarancji niezależności mediów publicznych, o merytorycznej zawartości programu oraz o sposobie wypełniania misji powinno decydować kierownictwo poszczególnych jednostek mediów publicznych, a organy kontrolne powinny powstrzymać się od ingerencji w nadawane treści. Zapisany w ustawie obowiązek rozpatrywania i zatwierdzania przez Radę dwuletnich planów pełnienia misji publicznej instytucji mediów narodowych może być odebrany jako ingerencja organu nadzorczego w merytoryczny program mediów. Rada nie może jednocześnie pełnić funkcji zarządczych i kontrolnych. W projekcie ustawy przygotowanym przez Komitet Obywatelski Mediów Publicznych rola Rady Radia i Telewizji sprowadza się jedynie do sprawdzania, czy instytucje mediów publicznych wypełniają ustawowo określone wymogi licencji programowej.

Powierzenie tak rozległych zadań sześcioosobowej Radzie, której członkowie wynagradzani są za swoją pracę w wysokości średniej płacy krajowej, a przewodniczący – półtorej średniej płacy krajowej (art. 45), uważamy za sprzeczne z podstawowymi wymogami dobrego zarządzania. Przy tak szerokim zakresie obowiązków rozwiązanie to jest tak niezrozumiałe, że wydaje się, iż projektodawcy zakładają wręcz, że

członkowie Rady wykonywać będą równocześnie inną pracę (np. parlamentarzysty). Wynagrodzenia członków Rady powinny być odpowiednio wysokie, podobne do wynagrodzeń kadry menedżerskiej, a praca w Radzie nie powinna łączyć się z inną pracą (zwłaszcza polityczną). Niskie uposażenie członków Rady w połączeniu z szerokimi uprawnieniami i obowiązkami nie daje gwarancji profesjonalnego i należytego wywiązywania się przez nich z ustawowych obowiązków, stwarzając jednocześnie ryzyka korupcyjne: to Rada i jej przewodniczący powołują kierowników instytucji mediów publicznych w oparciu o ustalone przez siebie zasady konkursowe i ustalają dowolnie (*nota bene* z pominięciem działanie tzw. ustawy kominowej) zasady wynagradzania kadry kierowniczej w mediach narodowych (art. 27).

Obawy budzi bardzo silna rola **przewodniczącego Rady** powołanego, jak już wspomniano wcześniej, jednoosobowo przez marszałka Sejmu, co może wpływać na ograniczenie jego politycznej niezależności w podejmowanych decyzjach, szczególnie co do obsady kierownictwa poszczególnych instytucji mediów narodowych. W myśl projektu to właśnie przewodniczący powołuje i odwołuje osoby pełniące funkcje kierownicze w mediach narodowych (art. 23 ust. 1 w pow. z art. 22 ust. 1); ogłasza konkurs i ustala, po zasięgnięciu opinii właściwej rady społecznej, wymagania dotyczące kwalifikacji i doświadczenia zawodowego kandydatów; jednoosobowo rozstrzyga o wyłonieniu kierownika instytucji mediów narodowych (biorąc jedynie pod uwagę pisemne opinie członków Rady i rad społecznych) (art. 24 ust. 7); ma głos rozstrzygający w przypadku równego rozłożenia głosów w Radzie (art. 41 ust.2); jednoosobowo i arbitralnie decyduje o zwolnieniu dyrektora, jeśli ten naruszył rażąco swoje obowiązki (art. 25 ust. 2), przy czym projekt ustawy nie precyzuje, co jest rażącym naruszeniem, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii przewodniczącemu Rady.

Sposób podejmowania decyzji – bezwzględną większością głosów w obecności połowy członków Rady, z rozstrzygającym głosem przewodniczącego, zapisany w art. 41 ust. 2 oznacza, że praktycznie dwóch członków i przewodniczący Rady mogą decydować o większości spraw, w tym o dysponowaniu poważnym majątkiem narodowym, nie ponosząc przy tym żadnych konsekwencji prawnych swoich decyzji. Szczególnie niebezpieczny jest tu art. 51, który pozwala Radzie tworzyć spółki z o.o. oraz spółki akcyjne, będące spółkami zależnymi instytucji mediów narodowych. Rodzi to groźbę wyprowadzania z instytucji majątku publicznego, a także otwiera drogę do prywatyzacji istotnych części mediów publicznych. Prowadzi to także do absurdalnych konsekwencji – ustawodawca likwiduje specyficzne, nienastawione na zysk spółki Skarbu Państwa, jakimi są TVP SA i PR SA, uważając je za jedną z przyczyn patologii w mediach publicznych, a jednocześnie zezwala na nieograniczone tworzenie przez instytucje mediów publicznych zwykłych spółek handlowych nastawionych na zysk. Prowadzi to do jeszcze dwóch niebezpieczeństw: konieczności pokrywania strat tych spółek ze składki audiowizualnej oraz uwikłania mediów narodowych w sieć zależności biznesowych wypaczających misję publiczną.

Wreszcie, co wielu z nas zapewne pamięta, własność w mediach powstałych po likwidacji RSW Prasa przejmowano poprzez tworzenie prywatnych agencji reklamowych, które zatrzymywały część zysku aż do chwili, gdy były w stanie zakupić media, którym miały służyć. Ten artykuł ustawy, niekoniecznie w zamierzony sposób, otwiera furtkę do funkcjonalnej prywatyzacji przychodów reklamowych mediów narodowych i innych zawłaszczeń ich dochodów. Rodzi też uzasadnione ostatnimi działaniami prezesa TVP podejrzenie, że przepis ten posłużyć ma do stworzenia przez media publiczne własnego domu

mediowego do pozyskiwania reklam oraz własnej firmy telemetrycznej do badań oglądalności i słuchalności, co przy braku wpisanego w ustawę ograniczenia poziomu emisji reklam w mediach publicznych prowadzić będzie do monopolizacji rynku reklam i dumpingu cen.

e. Instytucje mediów publicznych - brak gwarancji wysokiego profesjonalizmu

W projekcie ustawy obowiązek przeprowadzenia konkursu obejmuje wyłącznie stanowisko dyrektora naczelnego i jego zastępcy (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 24 projektu). Nie wiadomo, na jakich zasadach zatrudniana będzie pozostała kadra menedżerska i inni pracownicy mediów publicznych. Dotychczasowy tryb zatrudnienia, po wprowadzeniu ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. nie daje nadziei, że powołane przez Radę jednoosobowe zarządy mediów publicznych kierować się będą w polityce kadrowej przesłankami merytorycznymi: otwartości, przejrzystości, równego dostępu i bezstronnej oceny kwalifikacji zawodowych kandydatów.

Zupełnie niezrozumiały jest przepis art. 25 ust. 1 projektu pozwalający na powołanie bez konkursu dyrektora instytucji mediów narodowych na kolejne kadencje. Taka regulacja umożliwia dyrektorom sprawowanie funkcji praktycznie przez czas nieokreślony. Równie dziwny i niezrozumiały jest art. 26, który nie wprowadza limitu na czasowe (3-miesięczne) powierzanie bez konkursu zarządzania instytucją medialną osobie wskazanej przez przewodniczącego Rady. Oznacza to, że nominat sprawować może tę funkcję praktycznie przez czas nieograniczony.

Niepokoi brak wyznaczenia jakichkolwiek kryteriów merytorycznych kandydatom na kierowników mediów narodowych i pozostawienie ważnych rozstrzygnięć do określenia w statutach instytucji medialnych i ogłaszanych przez przewodniczącego Rady zasadach konkursowych (art. 23 ust. 2 i art. 24). Jedynym kryterium dostępu określonym ustawowo jest zapisany w przepisach wprowadzających ustawy (art. 12) obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego. Niejasne jest, dlaczego kandydatów na stanowiska kierownicze w instytucjach mediów publicznych mogą zgłaszać jedynie „społeczne rady programowe oraz każdy podmiot uprawniony do zgłaszania kandydatów do tej rady" (art. 24 ust. 3). Dlaczego kandydat nie może zgłosić się samodzielnie, bez pośrednictwa ww. instytucji. Jest to niezrozumiałe i nieuzasadnione ograniczenie praw obywatelskich i pogwałcenie zasady równego dostępu do rynku pracy.

W szczegółowych działaniach instytucji medialnych (art. 5 ust. 2) nie doprecyzowano odpowiedzialności za powierzone środki finansowe. Rodzi to obawę o prawidłowe i efektywne wykorzystanie zwiększonego dopływu środków z opłaty audiowizualnej i reklam. Instytucje mediów publicznych, korzystające z daniny publicznej, powinny być zobowiązane do tworzenia jak najlepszej jakości programów w ramach adekwatnego i oszczędnego budżetu.

Niebezpieczeństwo wykorzystania przepisów ustawy do dalszych zwolnień osób zatrudnionych w mediach publicznych, a przez to pozbawienia tej instytucji kadry z dużym doświadczeniem i pamięcią instytucjonalną, rodzi zapowiedź automatycznego wygaszenia stosunku pracy dyrektora, zastępcy

dyrektora, kierownika, zastępcy kierownika i szefa redakcji w mediach publicznych z chwilą wejścia w życie projektowanych ustaw (art. 27 ust. 1 ustawy wprowadzającej).

f. Kontrola społeczna

Pozytywnie odbieramy uspołecznienie i odpartyjnienie społecznych rad programowych oraz próbę zwiększenia ich roli w zapewnieniu realizacji misji publicznej przez instytucje medialne poprzez: udział w przygotowywaniu dwuletnich planów pełnienia misji publicznej i rocznych planów programowo-finansowych (art. 19 ust. 3); udział w ustalaniu wymagań stawianym kandydatom w konkursach na stanowiska kierownicze (art. 24 ust. 2); udział w przesłuchiwaniu kandydatów i ich opiniowaniu (art. 24 ust. 5); dokonywanie rocznej oceny pełnienia przez instytucję misji publicznej (art. 36); prawo wnioskowania do Rady o odwołanie dyrektora naczelnego (art. 25 ust. 2 pkt 5).

Uważamy jednak, że dla zagwarantowania niezależności, rzetelności i bezstronności społecznych rad programowych, konieczne jest określenie w ustawie, jakie kryteria merytoryczne powinny spełniać osoby zasiadające w społecznych radach programowych, a także szczegółowe sprecyzowanie zasad ich wyboru. Pozostawienie pełnej dowolności wyboru członków społecznych rad Radzie Mediów Narodowych rodzi obawy, że osoby te będą wybierane nie ze względu na swoje kompetencje, ale kryteria pozamerytoryczne czy sympatie polityczne.

W tym kontekście sprzeciwiamy się równie nieracjonalnemu przepisowi art. 33 ust. 1, by to Rada Mediów Publicznych, a nie same rady społeczne, powoływała przewodniczących społecznych rad programowych. By rady społeczne mogły sprawować swoje funkcje niezależnie i samodzielnie, powinny mieć zagwarantowane prawo wybierania ze swego grona przewodniczącego rady, szczególnie że to właśnie przewodniczący społecznej rady programowej bierze udział – wraz z przewodniczącym Rady i dyrektorem instytucji mediów publicznych – w przygotowywaniu dwuletnich planów pełnienia misji publicznej i rocznych planów programowo-finansowych (art. 19 ust. 3).

Niezasadne też jest, naszym zdaniem, ograniczenie prawa do zgłaszania kandydatów na członków społecznych rad programowych – w przypadku organizacji pozarządowych – wyłącznie do organizacji pożytku publicznego (art. 29). Uważamy, że prawo to powinny mieć wszystkie organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych wymienione w art. 3 w powiązaniu z art. 4 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Podobnie niezasadne wydaje się nam ograniczenie możliwości zgłaszania kandydatów do rad społecznych – w przypadku stowarzyszeń działających na rzecz mniejszości – jedynie do rad rozgłośni regionalnych i oddziałów terenowych Telewizji Polskiej, które tworzą i rozpowszechniają audycje dla mniejszości narodowych lub etnicznych, co można wywieść z treści artykułu 29 ust. 3. Stowarzyszenia te powinny naszym zdaniem mieć **zagwarantowane** prawo zgłaszania swoich kandydatów do tych rad, ale **możliwość zgłaszania** kandydatów również do wszystkich pozostałych rad, w tym do rady programowej Telewizji Polskiej. Wynika to z zasady równości praw wszystkich obywateli Polski, bez względu na ich pochodzenie.

III. STABILNE FINANSOWANIE I REKLAMA

1. Opłata audiowizualna

Pozytywnie przyjmujemy próbę zapewnienia stabilnego finansowania realizacji misji publicznej przez media publiczne. W Obywatelskim Pakcie na rzecz Mediów Publicznych pisaliśmy, że „należy znieść anachroniczny obowiązek rejestrowania odbiorników i zastąpić nieskuteczny w dotychczasowej formie abonament powszechną opłatą audiowizualną, która będzie równocześnie obywatelskim gwarantem wypełniania misji mediów publicznych. Danina ta powinna być solidarnie płacona przez obywateli za możliwość dostępu do mediów publicznych, bez względu na rodzaj i liczbę urządzeń dostosowanych do odbioru telewizji, radia i internetu. W ramach tej opłaty odbiorca będzie miał zapewniony bezpłatny dostęp do archiwów mediów publicznych oraz programów i utworów powstałych z dotacji z Funduszu Misji Publicznej".

W naszym projekcie proponowaliśmy wprowadzenie opłaty audiowizualnej na poziomie 8 zł i pobieranie jej w formie odpisu podatkowego uiszczanego przez osoby pełnoletnie uzyskujące przychody, mające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przedsiębiorców oraz podmioty uzyskujące dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Opłata ta wpłacana miałaby być przez pracodawców i rozliczana przez obywatela w zeznaniu podatkowym.
[Stosowne propozycje alternatywnych zapisów dotyczących sposobu pobierania opłaty audiowizualnej przedstawiamy w części 4. „Finansowanie mediów publicznych" art. 1-9 Obywatelskiego projektu ustawy o mediach publicznych, stanowiącym załącznik do niniejszego stanowiska].

Przyjęty przez projektodawców sposób poboru opłaty audiowizualnej rodzi szereg komplikacji związanych z dużą liczbą poborców opłaty (ponad 420 przedsiębiorstw świadczących usługi dystrybucji energii elektrycznej), brakiem centralnego rejestru podmiotów i osób zobowiązanych do wnoszenia opłaty, koniecznością zatrudnienia 2500 urzędów gminnych do obsługi wniosków o zwolnienie z obowiązku opłaty oraz urzędu lub urzędów skarbowych do jej egzekucji. Poważną wadą tego systemu jest jego niesprawiedliwe i nierówne obciążenie składką osób prywatnych i prawnych, a także nierówność między podmiotami prawnymi. Wielki hotel, w którym z powodów komercyjnych w każdym pokoju znajduje się radio i telewizja, zapłaci 15 zł miesięcznie, czyli tyle co gospodarstwo domowe prowadzone przez rencistę lub bezrobotnego, a sieć piekarni, punktów usługowych, sklepów czy stacji przekaźnikowych, dla których media nie są istotne biznesowo – tysiące złotych. Ponadto, w ustawie brakuje jasnego określenia (choć jest ono w uzasadnieniu), że składka audiowizualna pobierana jest za prawo dostępu do mediów narodowych. Może to prowadzić do kwestionowania legalności poboru tej daniny od licznika prądu.

Wątpliwości budzi szacunek wysokości wpływów ze składki audiowizualnej (projektodawcy nie podają żadnych popartych danymi wyliczeń). Niezrozumiałe i nieracjonalne jest wskazanie wysokości składki (15 zł) i opłaty na rzecz inkasenta (20 gr) w liczbach bezwzględnych bez mechanizmu uwzględniającego inflację. Będzie to prowadzić albo do stałych nowelizacji ustawy, albo do zaskarżania ustawy przez ponoszących straty finansowe poborców albo do zmniejszenia poziomu finansowania mediów.

Wątpliwości budzi też wysoki budżet Rady, zaprojektowany na wyższym poziomie niż budżet KRRiT, szczególnie zaś zawarta w art. 58 ust. 2 możliwość jego arbitralnego i niczym nieuwarunkowanego podwyższania „po zasięgnięciu opinii komisji właściwych do spraw mediów narodowych i finansów publicznych". Taki zapis oznacza, że negatywna opinia komisji może być przez Radę zlekceważona, a jej budżet będzie mógł wykorzystywać coraz większą część składki.

2. Ograniczenie reklamy

Wprowadzając opłatę audiowizualną, która ma być głównym źródłem finansowania mediów publicznych, szacowanym na poziomie 2 mld złotych, w projekcie ustawy pozostawiono możliwość finansowania działalności instytucji medialnych również z innych źródeł (art. 52), w tym z wpływów z emisji reklam i innych przekazów handlowych; audycji sponsorowanych; z udziału w zyskach spółek, które mogą tworzyć, dotacji celowych z budżetu państwa.

Naszym zdaniem, co podkreślaliśmy w Obywatelskim Pakcie dla Mediów Publicznych, wprowadzenie opłaty audiowizualnej powinno łączyć się ze znacznym zredukowaniem poziomu reklamy w mediach publicznych. Dopuszczamy obecność reklamy w mediach publicznych, uznając, że wymusza ona na zarządzających mediami publicznymi branie pod uwagę opinii i gustów odbiorców oraz chroni je przed przekształceniem w dobrze finansowane instytucje produkujące treści na zamówienie mocodawców politycznych lub dla samych siebie. Jednak, aby media wypełniały swoją misję, obecność reklamy musi być znacząco zredukowana – do maksymalnie 33%, a docelowo 25% budżetu mediów publicznych. Kontrola tego procesu musi zostać powierzona organowi nadzorującemu media publiczne, tak by stopniowe wychodzenie mediów publicznych z rynku komercyjnego było skorelowane z wpływami osiąganymi z daniny publicznej.

Zdajemy sobie sprawę, że na etapie tworzenia ustawy trudno precyzyjnie określić, jakie będą wpływy z opłaty audiowizualnej w pierwszych dwóch latach od jej wprowadzenia. Uważamy jednak, że bez zawarcia w ustawie przepisów nakazujących ograniczenie emisji reklamy do poziomu 25-33% i wskazanie horyzontu czasowego, w jakim do niego dojdzie, istnieje poważne niebezpieczeństwo, że media publiczne – bez zewnętrznego bodźca dyscyplinującego – przyzwyczają się do podwójnych dochodów i nie ograniczą poziomu emisji reklam. Art. 21 projektu ustawy, dopuszczający wprowadzenie w statutach narodowych instytucji medialnych możliwości ograniczenia emisji reklam poniżej limitów z ustawy o radiofonii i telewizji, który w intencji projektodawców pokazać miał „tendencję pożądanych zmian", uważamy za wysoce niewystarczający. Jak pokazuje doświadczenie, bez twardego zapisu nie będzie woli wprowadzenia pożądanych zmian, a przy podwójnym finansowaniu z daniny publicznej i reklam, media publiczne dysponować będą nieuzasadnioną przewagą na rynku medialnym, reklamowym i producenckim, sprzeczną z zasadami równej konkurencji.
[Stosowne propozycje zapisów ograniczających emisję reklam w mediach publicznych przedstawiamy w części 5. „Ograniczenie reklamy. Reklama społeczna i obywatelska", art. 1-3 Obywatelskiego projektu ustawy o mediach publicznych, stanowiącym załącznik do niniejszego stanowiska].

3. Reklama obywatelska i kulturowa

W projekcie ustawy brak jest postulowanych przez nas przepisów odnoszących się do całkowitego zakazu lokowania produktów w programach adresowanych do dzieci z jednej strony, z drugiej zaś gwarancji bezpłatnej emisji reklamy społecznej i kulturowej, tak by media publiczne mogły się stać instytucjonalnym narzędziem wspierania inicjatyw obywatelskich i narzędziem promocji kultury polskiej.

W art. 15. projekt ustawy zobowiązuje narodowe instytucje radiofonii i telewizji do umożliwienia organizacjom pożytku publicznego „nieodpłatnego informowania o prowadzonej przez nie działalności nieodpłatnej w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uwzględniając różnorodność zadań publicznych tych organizacji oraz ich znaczenie dla społeczności". Jednocześnie jednak art. 6 Przepisów wprowadzających przejściowych uchyla rozdział 4 ustawy o radiofonii i telewizji, zawierający upoważnienie KRRiT do wydawania aktów wykonawczych, w tym rozporządzeń dotyczących organizacji pożytku publicznego i partii politycznych. W projekcie ustawy o mediach narodowych nie zostało przewidziane, w jakim akcie i przez kogo zostaną wydane szczegółowe zasady dostępu organizacji pożytku publicznego do programów rozpowszechnianych przez narodowe instytucje, w tym nadawania reklam społecznych. Rada Mediów Narodowych, nie będąc konstytucyjnym organem, nie ma prawa wydawania rozporządzeń. Oznacza to, że wszelkie kwestie niedookreślone w ustawie, będą musiały być regulowane poprzez nowelizację aktu prawnego.

IV. PORTAL MEDIÓW PUBLICZNYCH

W Obywatelskim Pakcie dla Mediów Publicznych piszemy o konieczności wprowadzenia takiego sposobu organizacji mediów publicznych, który będzie służyć synergii działań radia i telewizji, współpracy pomiędzy nadawcami regionalnymi oraz wykorzystywać potencjał konwergencji cyfrowej mediów.

Z przykrością stwierdzamy, że żaden z tych postulatów nie znalazł odzwierciedlenia w projekcie ustawy o mediach narodowych. W projekcie tym brak jest jakiegokolwiek odniesienia do kwestii wykorzystania i rozwoju możliwości, jakie dają nowe technologie. Brak określenia zadań związanych z realizacją nowych usług np. VoD, HbbTV, czy zapewnienia dostępu do treści tworzonych przez media publiczne na wszystkich platformach. Jedyne odwołanie do nowych mediów to powtórzenie za ustawą o radiofonii i telewizji dotychczasowego zadania „prowadzenia prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i TV" (art. 11 pkt 4). Projekt ustawy nie odnosi się do możliwości wprowadzenia nowych usług, w tym usług na żądanie, czy prawa do rozpowszechniania przekazów tekstowych w programach telewizyjnych i radiowych. Czytając projekt odnosi się wrażenie, że projektodawcy nie korzystają z internetu ani innych nowoczesnych kanałów i technik komunikacyjnych.

Projektowana ustawa nie próbuje zmierzyć się z poważnym wyzwaniem, jakie stawia przez radiem i telewizją rozwój nowych technologii i coraz bardziej masowe przenoszenie się odbiorców do internetu. Internet staje się coraz bardziej dominującym medium, a instytucje mediów publicznych muszą brać to pod uwagę i się do tego przystosować. Naiwnością jest sądzić, że aby dotrzeć do młodych ludzi, dla których

internet jest medium najważniejszym, a coraz częściej jedynym, wystarczy wrzucać do sieci tradycyjne programy radiowe i telewizyjne. Na naszych oczach internet wykształca charakterystyczne dla siebie gatunki twórczości i nowe zawody twórcze. Media publiczne, które przejdą obojętnie wobec tej rewolucji, prędzej czy później staną się mediami niszowymi i adresowanymi do osób wykluczonych cyfrowo.

Dlatego też w Obywatelskim Pakcie na rzecz Mediów Publicznych postulujemy powołanie Portalu Mediów Publicznych jako trzeciego, równoważnego dla radia i telewizji, medium publicznego. Portal powinien mieć prawo produkcji własnych treści, zgodnych z charakterem wyznaczonych zadań, wyodrębniony budżet pochodzący z opłaty audiowizualnej i jasne reguły ograniczające reklamę, podobnie jak pozostałe media publiczne. Oprócz własnej działalności programowej i produkcyjnej, powinien być też najważniejszym narzędziem dotarcia do zasobów kultury polskiej, udostępniając nie tylko zasoby archiwalne radia i telewizji, ale współpracując z wszystkimi instytucjami kultury w Polsce, służąc im jako narzędzie promocji i dystrybucji ich zasobów.
[Stosowne propozycje zapisów dotyczących stworzenia i funkcjonowania portalu mediów publicznych przedstawiamy w części 2. „Portal Mediów Publicznych" art. 1-3 Obywatelskiego projektu ustawy o mediach publicznych stanowiącym załącznik do niniejszego stanowiska].

V. FUNDUSZ MISJI PUBLICZNEJ

Przedstawione w projekcie przepisy dotyczące utworzenia Funduszu Mediów Publicznych jako państwowej osoby prawnej zarządzanej przez Radę Mediów Publicznych również nie spełniają naszych oczekiwań i wskazują, że projektodawcy inaczej niż my pojmują jego rolę. W zamyśle projektodawców Fundusz zasilać ma **wyłącznie** pełnienie misji publicznej przez instytucje mediów narodowych, do których zaliczają rozgłośnie radiowe, stacje telewizyjne i Polską Agencją Prasową.

Tymczasem w Obywatelskim Pakcie na rzecz Mediów Publicznych i w Obywatelskim projekcie ustawy o mediach publicznych postulujemy stworzenie **Funduszu Misji Publicznej**, zasilanego przede wszystkim z opłaty audiowizualnej, który – poza zapewnieniem finansowania programów realizujących misję publiczną w mediach publicznych – współfinansować będzie tworzenie i upowszechnianie wysokiej jakości treści, realizujących zadania określone w misji publicznej przez niepubliczne media audiowizualne oraz drukowane i cyfrowe. W naszym zamyśle 20-25% środków zgromadzonych w Funduszu przeznaczane powinno być na wsparcie, w ramach otwartego konkursu (na wzór konkursów Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej), produkcji mediów obywatelskich, społecznych, lokalnych, regionalnych oraz tych, które chcą realizować zadania publiczne. Emisji treści i programów, dofinansowanych przez Fundusz w trybie otwartych konkursów, nie będzie można przerywać reklamami.

Fundusz Misji Publicznej, w zamian za wsparcie (nigdy nie przekraczające 50% kosztów wytworzenia danej treści) wymagałby, po pewnym okresie eksploatacji komercyjnej (od jednego do maksymalnie siedmiu lat) umieszczania dofinansowanych projektów na Portalu Mediów Publicznych, na którym można byłoby je odbierać za darmo. W ten sposób stale zwiększałyby się zasoby różnorodnych i atrakcyjnych treści dostępnych w ramach opłaty audiowizualnej.

Wsparciem Funduszu Misji Publicznej proponujemy objąć nie tylko treści audiowizualne, ale również treści prasowe, pojawiające się równocześnie w druku i online. Wsparcie jakościowej prasy jest szeroko dyskutowane w całej Europie. Fundusz Mediów Publicznych udzielający takich dofinansowań w otwartych konkursach byłby dobrym wzorem na szukanie sposobów rozwiązanie tego problemu.
[Stosowne propozycje zapisów dotyczących stworzenia i funkcjonowania Funduszu Mediów Publicznych przedstawiamy w części 3, „Fundusz Misji Publicznej", art. 1-25 Obywatelskiego projektu ustawy o mediach publicznych, stanowiącym załącznik do niniejszego stanowiska].

VI. SPOSÓB STANOWIENIA PRAWA

1. Brak konsultacji projektów ustaw

Projekt trzech ustaw: o mediach narodowych (druk sejmowy nr 442), składce audiowizualnej (druk nr 443) oraz przepisach wprowadzających ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej (druk nr 444), które w zamyśle autorów mają regulować zadania, organizację i finansowanie mediów narodowych w Polsce, zgłoszone zostały jako projekty grupy posłów partii rządzącej, z pominięciem – obowiązkowego przy projektach rządowych – etapu konsultacji publicznych, zarówno na etapie tworzenia założeń, jak i samego projektu ustawy. Rząd, przygotowując reformę mediów publicznych, nie dotrzymał złożonego przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego, wicepremiera Piotra Glińskiego, zapewnienia poddania projektów ustaw trzymiesięcznym publicznym konsultacjom. Choć powszechnie było wiadomo, że za przygotowywanie reformy mediów publicznych odpowiada Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w ramach którego powołano nawet pełnomocnika rządu ds. reformy mediów publicznych, ww. projektów ustaw nie poddano uzgodnieniom międzyresortowym ani nie udostępniono zainteresowanym do zgłoszenia opinii w ramach publicznych konsultacji. W efekcie, podobnie jak w przypadku nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 30 grudnia 2015 r., która wygasiła mandaty wszystkich rad i zarządów spółek mediów publicznych, zniosła obowiązek przeprowadzania konkursu na te stanowiska oraz dała ministrowi właściwemu prawo jednoosobowego powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych w publicznych mediach, kolejny raz mamy do czynienia z pospiesznym trybem procedowania ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla wszystkich obywateli.
Na konieczność przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych, poprzedzających wprowadzenie jakichkolwiek zmian w zakresie funkcjonowania mediów publicznych, zwracało uwagę szereg instytucji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka, m.in. Komitet Ministrów Rady Europy[1], Komisarz Praw Człowieka Rady Europy[2] czy Specjalny Sprawozdawca ds. wolności słowa OBWE[3].

---

1 Komitet Ministrów Rady Europy, Rekomendacja ws. pluralizmu i zróżnicowania w mediach, nr CM/Rec(2007)2, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699.

2 Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Opinia dotycząca węgierskiej ustawy medialnej w świetle standardów Rady Europy dotyczących wolności mediów, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289.

3

Na potrzebę zorganizowania publicznych konsultacji w sprawie ustawy medialnej przed podjęciem prac przez Sejm RP zwracali uwagę przedstawiciele organizacji pozarządowych, m.in. 8 grudnia 2015 r. na spotkaniu w Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich, 21 stycznia 2016 r. podczas debaty zorganizowanej przez Stowarzyszenie 61 i redakcję „Rzeczpospolitej", 23 lutego br. na spotkaniu z wiceministrem Krzysztofem Czabańskim. 14 marca br., w liście sygnatariuszy Obywatelskiego Paktu na rzecz Mediów Publicznych do wicepremiera Piotra Glińskiego i wiceministra K. Czabańskiego, zaapelowaliśmy o zorganizowanie debaty na temat mediów publicznych, która dotyczyłaby zarówno zasadniczych założeń reformy, jak i szczegółów projektowanych rozwiązań. W swoim apelu wskazaliśmy że „Rządzący nie mogą omijać obowiązujących zasad konsultacji publicznych: powszechności, przejrzystości i przewidywalności procesu stanowienia prawa. Nie ma żadnych zgodnych z zasadami demokracji powodów, dla których proces ten miałby być prowadzony w pośpiechu i tajemnicy przed opinią publiczną. Zarówno w toku prac rządu, jak i parlamentu, niezbędne i zgodne z kulturą polityczną właściwą systemowi zapisanemu w Konstytucji jest zastosowanie mechanizmów publicznych konsultacji projektów ustaw, szczególnie o tak fundamentalnym znaczeniu dla obywateli jak ustawa o publicznych mediach". Dziś podtrzymujemy nasze ówczesne stwierdzenia.

2. Nieprzejrzystość i niezrozumiałość dla przeciętnego obywatela

Lektura pakietu ustaw o mediach publicznych nie spełnia wymogów przejrzystego stanowienia prawa. Układ treści i podział ustawy o mediach publicznych na trzy części sprawia, że wyrobionemu odbiorcy aktów prawnych trudno zorientować się, jak mają funkcjonować nowe instytucje mediów publicznych, jak mają być finansowane, kto ma nimi zarządzać i kto ma je kontrolować. Projekty pozostawiają wiele niewiadomych i dużo niejasności. Nie wiadomo, jak będą wyglądać statuty Rady i jednostek mediów publicznych, co ma być w dwuletnich planach pełnienia misji, rocznych planach finansowych i z jakimi standardami mają one być zgodne (art. 19. ust.1 w poł. z art. 20, gdzie mowa o tych standardach, które ma określić Rada po zasięgnięciu opinii różnych ciał w tym MKiDN oraz MF oraz UOKiK). Jak będzie wyglądała ściągalność opłaty i jak można uzyskać od niej zwolnienie, kto za co będzie odpowiadał w tym procesie. Przykłady można mnożyć.

Tymczasem media publiczne jako szczególne dobro publiczne, powinny być tworzone z myślą o odbiorcach i z uwzględnieniem ich potrzeb, a regulacje dotyczące ich funkcjonowania powinny być jak najbardziej czytelne i zrozumiałe dla wszystkich obywateli. Złożony w Sejmie RP pakiet trzech ustaw z pewnością nie spełnia tych wymagań.

Pragniemy podkreślić, że proponowany pakiet ustaw, wbrew zapowiedziom, nie przyczynia się też do poprawy funkcjonowania mediów publicznych. Może natomiast prowadzić do pogłębienia istniejących już negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu tych instytucji. Trudno oprzeć się wrażeniu, że projektowane rozwiązania mają prowadzić przede wszystkim do wzmocnienia kontroli rządu i większości parlamentarnej

Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności słowa OBWE za okres od 28 listopada 2013 do 18 czerwca 2014, http://www.osce.org/fom/119957?download=true.

nad działalnością i przekazem mediów publicznych. W efekcie rozwiązania te sprzyjają temu, aby media publiczne pełniły funkcję narzędzia politycznego w debacie publicznej. A przecież media publiczne są dobrem wspólnym solidarnie finansowanym przez wszystkich obywateli.

VII. UWAGI DODATKOWE

1. Nie sposób zgodzić z argumentacją zawartą w uzasadnieniu wszystkich trzech ustaw, ,,że nie generują one kosztów dla budżetu państwa". Takim kosztem będą zapewne odszkodowania dla zwalnianej kadry kierowniczej czy też koszty obsługi interesantów w urzędach skarbowych i organach gmin związane z systemem pobierania opłaty audiowizualnej oraz uzyskiwaniem zwolnień z jej uiszczania.

2. Ustawa o mediach narodowych nie przypisuje Telewizji Polskiej i Polskiemu Radiu powszechnie używanych skrótów.

3. Art. 6 ust. 3 projektu ustawy o mediach narodowych określa, że dyrektor naczelny instytucji jest redaktorem naczelnym. W wypadku Telewizji Polskiej oznacza to, że uprawnienia redaktorów naczelnych tracą szefowie anten i ośrodków regionalnych TVP. Wydaje się to błędem.

4. Projekt ustawy nie precyzuje, kto pokrywa koszty przelewów na konto Funduszu.

5. Art. 56 nie zezwala na dobrowolne wpłaty na rzecz mediów ze strony osób prawnych.