

Jędrzej SKRZYPCZAK

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Spór o media publiczne w Polsce w świetle standardów europejskich

Streszczenie: Nie budzi dziś wątpliwości, że w Europie niezależne media publiczne są trwałym i ważnym elementem demokracji. Formuluje się tezę, że warunkiem koniecznym istnienia mediów publicznych jest zapewnienie kilku fundamentalnych czynników. Po pierwsze niezbędne jest stworzenie regulacji gwarantujących odpowiednie mechanizmy powoływania struktur zarządzających oraz nadzorujących takie podmioty. Po drugie w ramach takich jednostek należy zapewnić niezależność redakcyjną. Po trzecie konieczne jest stworzenie odpowiednich zasad finansowania, a wreszcie wprowadzenie właściwych sposobów formułowania, przydzielania i rozliczania realizacji zadań publicznych w tej sferze, zwanych powszechnie misją publiczną. Przedmiotem poniższego tekstu jest analiza standardów europejskich określających przede wszystkim zasady funkcjonowania mediów publicznych w tym pierwszym z wyżej wymienionych obszarów oraz – w tym kontekście – analiza budzącej ogromne kontrowersje nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 30 grudnia 2015 r. Trzeba sobie jednak uświadomić, iż w zasadzie żadne rozwiązanie prawne, nie zagwarantuje, iż funkcjonować będą prawdziwie wolne, niezależne i apolityczne media publiczne. Tego bowiem nie można „zadekretować”, wynika to bardziej z tradycji i dotychczasowych doświadczeń ustrojowych, politycznych, ale także historycznych, społecznych, a wreszcie kulturowych. Należy też zgodzić się z tezą, że rozwiązania instytucjonalne i systemowe same w sobie nie zagwarantują, iż powstaną media publiczne, a zwłaszcza, że będzie realizowana misja publiczna przez te jednostki. Konieczne jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów kultury politycznej i zaniechania traktowania radiofonii i telewizji publicznej jako łupu politycznego. Należy, zwłaszcza w takich krajach jak Polska, gdzie z uwagi na przeszłość historyczną standardy demokratycznego państwa prawa oraz koncepcja mediów publicznych są ciągle nowym doświadczeniem, aby rozwiązania systemowe promowały powyższe zasady. Trudno nie zgodzić się z zastrzeżeniami zgłaszanymi przez różne struktury europejskie i uniknąć wrażenia, że jedynym celem nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji było „przejęcie” przez rządzącą partię władzy nad mediami publicznymi.

Słowa kluczowe: media publiczne, standardy europejskie w zakresie mediów publicznych, Rada Europy, Unia Europejska, ustawa o radiofonii i telewizji, Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A.

Nie budzi dziś wątpliwości, że w Europie niezależne media publiczne są trwałym i ważnym elementem demokracji. Formuluje się tezę, że warunkiem koniecznym istnienia mediów publicznych jest zapewnienie

kilku fundamentalnych czynników. Po pierwsze, niezbędne jest stworzenie regulacji gwarantujących odpowiednie mechanizmy powoływania struktur zarządzających oraz nadzorujących takie podmioty. Po drugie, w ramach takich jednostek należy zapewnić niezależność redakcyjną¹. Po trzecie, konieczne jest stworzenie odpowiednich zasad finansowania, a wreszcie wprowadzenie właściwych sposobów formułowania, przydzielania i rozliczania realizacji zadań publicznych w tej sferze, zwanych powszechnie misją publiczną. Przedmiotem poniższego tekstu jest analiza standardów europejskich określających przede wszystkim zasady funkcjonowania mediów publicznych w tym pierwszym z wyżej wymienionych obszarów oraz – w tym kontekście – analiza budzącej ogromne kontrowersje nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 30 grudnia 2015 r. (Ustawa, 2015).

Trzeba przypomnieć, że koncepcja mediów publicznych na przestrzeni lat ewoluowała od radiofonii (a później także telewizji) rządowej do koncepcji mediów publicznych (Zalecenie, 2012). W momencie narodzin radiofonii dominował model monopolistyczny, polegający na zapewnieniu całkowitej kontroli tego typu komunikowania masowego przez państwo. Istniały jednak także rzadziej spotykane rozwiązania zakładające wprowadzenie monopolu w tym obszarze, ale którym dysponowała korporacja założona i kontrolowana przez państwo, ale także systemy dualne dopuszczające współistnienie nadawców państwowych i prywatnych (Jędrzejewski, 2010, s. 52). Choć niekiedy zwraca się uwagę, że genezy mediów publicznych należy poszukiwać dożo wcześniej niż w momencie narodzin mediów elektronicznych i to nawet w ideach oświeceniowych

¹ Por. wyrok (ETPCz 2009) w sprawie Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce, w którym uznano Polskę winną naruszenia art. 10 Konwencji, podkreślając, iż „głównym zadaniem dziennikarza jest informowanie społeczeństwa o ważnych sprawach społecznych. Wypełnianie misji publicznej jest szczególnie ważne w mediach publicznych. W ocenie Trybunału, obowiązek lojalności pracowników wobec pracodawcy nie może mieć jednakowej mocy wiążącej w odniesieniu do dziennikarzy, ponieważ istotą zawodu jest przekazywanie informacji i opinii. Dziennikarze mają prawo, a nawet obowiązek komentowania spraw o znaczeniu publicznym, w tym także tych odnoszących się do organizacji pracy czy funkcjonowania mediów realizujących misję publiczną” (Głowacka, Bodnar, 2015, s. 2). Podobnie w wyroku ETPCz Manole i inni przeciwko Mołdawii (wyrok ETPCz 2009a) wskazano, „iż na władzach telewizji publicznej ciąży obowiązek przedstawiania niezależnych i zróżnicowanych informacji, świadczących o różnorodności politycznej państwa. Ponadto, władze powinny zagwarantować dziennikarzom możliwość wykonywania zawodu bez nacisków i wpływania na treści przez nich przekazywane” (Głowacka, Bodnar, 2015, s. 2).

(Jakubowicz, 2007, s. 82). W doktrynie wskazuje się różne motywy procesu „upubliczniania” tego sektora mediów, a więc konwersji mediów rządowych w publiczne. Po pierwsze, wyróżnia się motywację paternalistyczno-opiekuńczą (jak w przypadku BBC), gdzie w ramach prywatnej korporacji akcentowano konieczność realizowania określonych zadań misyjnych w sferze kultury, moralności, życia politycznego. Po drugie, była to motywacja demokratyczno-emancypacyjna (w większości państw Europy Zachodniej), gdzie na przełomie lat 60. i 70. uznano, że model rządowej radiofonii i telewizji stracił legitymację ustrojową, polityczną i społeczną. Wreszcie motywacja systemowa, która przyświecała twórcom mediów publicznych w takich państwach jak RFN, Hiszpania, Grecja, Portugalia po odejściu od ustrojów totalitarnych lub autorytarnych oraz w krajach postkomunistycznych po tranzycji ustrojowej lat 90. (Jakubowicz, 2007, s. 87). Jak widać, powyższa typologia nawiązuje wprost do klasyfikacji D. C. Hallina i P. Manciniego, a więc systemu liberalnego, demokratycznego korporacjonizmu i śródziemnomorskiego (Hallin, Mancini, 2004; Chałubińska-Jentkiewicz, 2013, s. 41). Trzeba od razu dodać, że w tej ostatniej grupie państw wybrano różne scenariusze transformacji. W większości z nich, na skutek nacisków Unii Europejskiej, Rady Europy, USA wybrano orientację mimetyczną polegającą na zastosowaniu wzorca przejętego z Europy Zachodniej, a więc charakteryzującego się gwarancjami wolności mediów i wprowadzenia dualnego systemu medialnego tj. współistnienia mediów publicznych i komercyjnych (Jakubowicz, 2013, s. 168–169; Jędrzejewski, 2010, s. 44–45). Na marginesie jedynie warto odnotować, że inny model mediów publicznych obowiązuje poza Europą np. w USA, gdzie tego typu nadawcy mają jedynie wypełnić lukę w ofercie nadawców komercyjnych (Jakubowicz, 2007, s. 87). Wyróżnić można kilka okresów funkcjonowania mediów publicznych na rynkach państwa Europy Zachodniej, w szczególności Wielkiej Brytanii. Pierwszy etap to stan monopolu (oligopolu) państwowego². Kolejny charakteryzował się ograniczoną liczbą dostępnych programów nadawców publicznych, ale i komercyjnych. Następna generacja mediów publicznych przypadała na okres, kiedy pojawiła się radiofonia i telewizja wielokanałowa. Właśnie w tym okresie widać pierwsze symptomy kryzysu mediów publicznych.

² Choć w przypadku BBC historia wyglądała nieco inaczej, jako że powstała w 1922 r. korporacja była początkowo spółką skupiającą prywatnych producentów radioodbiorników pod patronatem państwa, której przyznano monopol (Jakubowicz, 2007, s. 80).

Pojawili się bowiem na rynku nadawcy komercyjni, którzy skutecznie rywalizowali o słuchaczy i widzów, oferując programy bardziej różnorodne i wyspecjalizowane, odpowiadające oczekiwaniom szerokich mas, niekoniecznie jednak cechujące się wysokim poziomem emitowanych audycji. Wreszcie ostatni etap to narodziny radiofonii i telewizji cyfrowej, cechującej się personalizacją przekazów, widoczną zwłaszcza w ofercie *usług na żądanie*, multimedialnością, decentralizacją i różnorodnością nadawców działających w warunkach rozproszenia widowni. Braki i wady tego sektora ujawniły się właściwie już wtedy, kiedy narodziła się konkurencja ze strony nadawców komercyjnych, a więc w momencie, gdy nadawcy publiczni utracili monopol. Stąd też od dłuższego czasu stawia się pytania o kształt systemu mediów publicznych, a zwłaszcza o konieczność wydatkowania na ten cel odpowiednich środków finansowych (Jakubowicz, 2011, s. 45–84; Zalecenie, 2012).

Warto w tym miejscu przypomnieć, że według J. Reitha pierwszego dyrektora generalnego BBC media publiczne powinny być organizacją non profit, oferować programy o zasięgu i charakterze w pełni powszechnym, o jak najwyższej jakości i podlegać państwowej kontroli (Jaskiernia, 2006, s. 25–29; Jędrzejewski, 2010, s. 53). Wskazywany często jako wzór, brytyjski model mediów publicznych opiera się na założeniu, że programy tego typu nadawców winny tworzyć wartość publiczną, którą należy rozumieć jako wartość demokratyczną, kulturalną, twórczą, oświatową, globalną, a wreszcie społeczną i środowiskową. Realizacja tak pojmowanej misji publicznej ma sprzyjać rozwijaniu spójności społecznej poszczególnych grup oraz całości społeczeństwa, w oparciu o takie wartości jak tolerancja i wzajemne zrozumienie. Nadawcy publiczni winni gwarantować wysoki poziom wiarygodności, jakości oraz niezależności przekazywanych treści; dostęp do rzetelnych informacji, treści, debat uwzględniających interesy krajowe i ich artykułowanie szerszej publiczności, wypełnianie luk w ofercie nadawców komercyjnych, dbałość o tożsamość kulturową i ochronę języka narodowego, promocję krajowej i europejskiej produkcji audiowizualnej, wspieranie rozwoju i innowacyjności społeczeństwa. Trzeba jednak przyznać, że również w Wielkiej Brytanii toczy się ożywiona dyskusja dotycząca kolejnego dziesięcioletniego okresu obowiązywania Karty Królewskiej³ (Jaskiernia, 2006, s. 24; Tambini, 2015).

³ Odbywa się to jednak na podstawie publikowanej dużo wcześniej Zielonej Księgi, w której wskazuje się planowane zmiany.

Rolę i znaczenie mediów publicznych w społeczeństwie demokratycznych państw podkreśla Rada Europy. W licznych dokumentach wskazuje się na istotne znaczenie i rolę, jaką mają do wypełnienia niezależne media publiczne. Podkreśla się, że koniecznym warunkiem tak realizowanej misji publicznej jest zapewnienie organizacyjnej i finansowej niezależności systemu mediów publicznych w danym kraju członkowskim. Warto zwrócić uwagę po pierwsze na treść uchwały nr 1 przyjętej w trakcie IV Konferencji Ministerialnej Rady Europy w Pradze w 1994 r., zatytułowanej „*The Future of Public Service Broadcasting*” (Rezolucja, 1994), w której sformułowano oczekiwanie konieczności sprecyzowania głównych zadań radiofonii i telewizji publicznej i zapewnienia odpowiednich i bezpiecznych ekonomicznie zasad finansowania tego systemu. Podkreślono wówczas, że funkcjonowanie mediów publicznych musi oznaczać dostarczanie przez nie szerokiej oferty materiałów informacyjnych (bogatych w bezstronne i niezależne informacje i komentarze), audycji edukacyjnych, kulturalnych i rozrywkowych. Jak zauważono w tym dokumencie, oferta programowa nadawców publicznych winna być wolna od jakiejkolwiek formy dyskryminacji kulturalnej, seksualnej, religijnej, rasowej lub innej formy segregacji społecznej. Cechą charakterystyczną takich przekazów powinno być prezentowanie możliwie szerokiego spektrum poglądów politycznych oraz takich gatunków i form artystycznego wyrazu, które nie są w dostatecznym stopniu obecne w propozycjach programowych nadawców komercyjnych.

Zważywszy na poruszaną tu problematykę, na szczególną uwagę zasługuje dokument Komitetu Ministrów Rady Europy datowany na 11 września 1996 r. zatytułowany *Zalecenie w sprawie gwarancji niezależności dla nadawców publicznych* (Zalecenie, 1996), w którym podkreślono niezwykłą wagę przyjętych w danym kraju regulacji prawnych określających reguły powoływania władz mediów publicznych w kontekście zapewnienia niezależności takim podmiotom, a jednocześnie – co ciekawe – zaprezentowano tu postulowane standardy powoływania władz takich podmiotów. Dokument stwierdza, że organami nadzorczymi mediów publicznych mogą być zarówno podmioty zewnętrzne np. regulator rynku, jak również jednostka wewnętrzna w postaci np. rady nadzorczej, ewentualnie rozwiązanie mieszane, będące połączeniem tych dwóch koncepcji. W każdym z wyżej opisanych modeli konieczne jest jednak zapewnienie pełnej transparentności w procedurze wyborów członków tych struktur organizacyjnych. W tym upatruje się przede wszystkim mechanizmów obrony mediów publicznych przed wpływem i uzależnieniem od świata

polityki, jak również biznesu (zwłaszcza z sektora powiązanego z mediami). Jakakolwiek ingerencja podmiotów trzecich, a zwłaszcza organów władzy państwowej w treść programu, jest co do zasady zabroniona, za wyjątkiem przypadków, gdy np. na mocy wyroku sądu należy dokonać ingerencji w kształt audycji ze względu na naruszenie dóbr osobistych, a także w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy organy władzy państwowej dysponują takim uprawnieniem celem ochrony danej społeczności przed zagrożeniami (Stępka, Woźniak, Murawska-Najmiec, Popa, 2007, s. 5–6). Ponadto postuluje się w omawianym dokumencie zapewnienie reprezentacji w tych organach pełnego spektrum światopoglądowego. W każdym razie należy za wszelką cenę zapewnić gwarancje, aby struktury te nie zostały zdominowane przez przedstawicieli jednej grupy politycznej, światopoglądowej lub społecznej. Taki postulat oparto na założeniu, aby organ nadzorczy był w istocie swoistym forum składającym się z przedstawicieli różnych grup społecznych, służącym swobodnej wymianie poglądów dotyczących funkcjonowania mediów publicznych. Jedną z takich „technicznych” propozycji osiągnięcia takiego celu, jest możliwość wprowadzenia większości kwalifikowanej podczas wyborów przedstawicieli takich ciał dokonywanych w parlamencie. W ten sposób wymusza się osiągnięcie kompromisu politycznego. Gwarantem niezależności członków takich ciał, jest także wprowadzenie wyraźnych i transparentnych reguł odwoływania takich osób z zajmowanej funkcji. Natomiast wyraźnie zakazuje się, aby członkowie ciał nadzorczych lub zarządczych otrzymywali jakiegokolwiek instrukcje od podmiotów trzecich, choć nie oznacza to niejako automatycznie, że nie mogą łączyć wykonywania swoich obowiązków w obszarze mediów z innymi, które nie rodzą zastrzeżeń co do obiektywnego podejścia w zakresie pełnionej funkcji (Jakubowicz, 2007, s. 61). Z kolei organy zarządzające według koncepcji prezentowanej w tym dokumencie, mogą być jednoosobowe lub kolegialne. Także w tym przypadku stawia się wymóg zapewnienia przejrzystych reguł, powoływania i odwoływania członków takich organów, a także odpowiedni zakres ich kompetencji, co według twórców tego dokumentu ma wykluczyć pozamerytoryczne przesłanki w podejmowanych wyborach. Dopuszcza się przy tym, aby w skład organu zarządzającego wchodził przedstawiciel rządu, choć w takim przypadku należy wprowadzić formalne gwarancje, aby wpływ takiej osoby na całość organu, nie zdominował jego prac. Innym zabezpieczeniem niezależności tego typu organów, powinien być prawnie zagwarantowany wymóg apartyjności osób wchodzących w skład organów zarządzających mediami publicznymi. Sugeruje się tu przyjęcie

modelu, aby członkowie zarządów nadawców publicznych ponosili odpowiedzialność jedynie przed organami nadzorującymi. Natomiast w myśl wytycznych zamieszczonych w komentowanym dokumencie, należy uniemożliwić organom nadzorczym możliwość bezpośredniej ingerencji w bieżącą działalność ciał zarządzających nadawcami publicznymi (Stępa, Woźniak, Murawska-Najmiec, Popa, 2007, s. 6).

Warto tu także przywołać *Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich na temat zakresu misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym* z 31 stycznia 2007 r. (Zalecenie, 2007). Wskazano w tym dokumencie, że to wyłącznie państwa członkowskie są właściwe do określania i przydzielania zadań misji publicznej, zobowiązując je jednocześnie do zapewnienia gwarancji prawnych, technicznych, finansowych i organizacyjnych niezbędnych do zapewnienia ich realizacji. Co jednak niezwykle interesujące, pozostawiono tu możliwość wyboru czy realizację tego zadania powierzy się jednej czy kilku organizacjom medialnym i to zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. W każdym z powyższych rozwiązań, program takich nadawców powinien jednak opierać się na kilku fundamentalnych zasadach, a mianowicie uwzględniać poglądy i potrzeby wszystkich członków społeczeństwa, zagwarantować powszechny dostęp do programu, a nadto działać na rzecz spójności społecznej i integracji wszystkich jednostek, grup i środowisk, stanowić źródło bezstronnej i niezależnej informacji i publicystyki, jak również innowacyjnej i różnorodnej zawartości, zgodnej z wysokimi standardami etycznymi i jakościowymi, a także forum dla pluralistycznej debaty publicznej i narzędzie promocji szerszego uczestnictwa jednostek w systemie demokratycznym. Podmioty takie powinny aktywnie uczestniczyć w kreowaniu i produkcji kontentu, który odpowiadać będzie postulatowi szerzenia różnorodnego, narodowego i europejskiego dziedzictwa kulturowego. Jak podkreślono w dokumencie, państwa członkowskie powinny „znaleźć odpowiednie rozwiązania zgodne z ich tradycjami prawnymi umożliwiające pogodzenie potrzeby jasnej definicji misji publicznej z potrzebą respektowania niezależności redakcyjnej i autonomii programowej oraz szybkie i elastyczne przystosowanie działalności służby publicznej do zachodzących zmian” (Jakubowicz, 2011, s. 85–111; Zalecenie, 2007).

W Zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy z 2012 r. (Zalecenie, 2012) nt. zarządzania w mediach publicznych, podkreślono konieczność zapewnienia niezależności politycznej, ale także od podmiotów rynkowych. Wskazano tu, że media publiczne powinny funkcjonować w oparciu

o kilka podstawowych zasad, a mianowicie: transparentności w relacjach z otoczeniem politycznym i biznesowym, otwartości na interakcję z publicznością, wysokiego stopnia elastyczności prezentowanych poglądów i opinii publiczności oraz zasadę odpowiedzialności tzn. zapewnienia odpowiednich gwarancji wysokich standardów dziennikarskich oraz produkcyjnych przygotowywanych audycji. Dokument postuluje, aby nadawcy tacy działali w oparciu odpowiednie ramy ustawowe i polityczne, określające w sposób klarowny zadania różnych podmiotów z jego otoczenia, tj. takich jak rząd, parlament, organy regulacyjne oraz samych mediów publicznych, ale także innych podmiotów takich jak NGO-sy, jak również innych graczy rynku medialnego. Regulacje prawne określające status mediów publicznych w danym państwie członkowskim powinny gwarantować w sposób jednoznaczny zakres misji publicznej, dopuszczalne granice interwencji publicznej (przy czym nie mogą takie rozwiązania w żaden sposób naruszać wolności wypowiedzi i autonomii dziennikarskiej), uprawnienia regulatora rynku medialnego w stosunku do mediów publicznych (przy czym organ taki jest zobowiązany do działania w sposób otwarty i przejrzysty).

Unia Europejska także dostrzegła rolę i znaczenie radiofonii i telewizji publicznej. W raporcie przygotowanym dla Komisji w 1998 r. stwierdzono, że publiczna radiofonia i telewizji mają niezwykle istotną rolę do spełnienia na polu promocji różnic kulturowych pomiędzy krajami. Służyć ona winna ponadto właściwemu informowaniu opinii publicznej, gwarantowaniu pluralizmu oraz zapewnieniu dostępu do rozrywki na odpowiednim poziomie. Przypomnieć także należy treść art. 14 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, upoważniającego zarówno całą Unię, jak i państwa członkowskie, do zapewnienia podmiotom odgrywającym zasadniczą rolę w systemie gospodarczym i społecznym danego kraju, odpowiednich instrumentów i środków w celu realizacji ich misji. Za takie podmioty mogą uchodzić nadawcy publiczni. W nawiązaniu do tego przepisu przyjęto *Protokół w sprawie systemu publicznej radiofonii i telewizji w krajach członkowskich* (O. J. 1997, C 340, s. 109), zwany *Protokołem Amsterdamskim*, będący jednym z załączników do *Traktatu Amsterdamskiego*. Pokreślono tu, że „system publicznej radiofonii i telewizji jest ściśle związany z demokratycznymi, socjalnymi i kulturalnymi potrzebami każdego ze społeczeństw i niezbędnym czynnikiem wspierającym pluralizm w mediach”. Z kolei w *Komunikacie Komisji Europejskiej z 15 listopada 2001 r. w sprawie udzielenia pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej, w oparciu o wcześniejsze stanowiska UE* podkreślono

no, że „media nadawcze odgrywają główną rolę w funkcjonowaniu nowoczesnych, demokratycznych społeczeństw, w szczególności w zakresie rozwijania i przekazywania wartości społecznych. Dlatego też sektor nadawczy od czasu jego powstania podlega specyficznej regulacji w interesie ogólnym. Regulacja ta opiera się na powszechnie uznanych wartościach, takich jak wolności słowa i prawo do odpowiedzi, pluralizm, ochrona praw autorskich, promocja różnorodności kulturalnej i językowej, ochrona niepełnoletnich i godności człowieka, ochrona konsumentów” (Komunikat Komisji, 2001, s. 117), a nadto, że nadawcy publiczni mają „do odegrania ważną rolę w promowaniu różnorodności kulturalnej w każdym kraju, realizacji programów edukacyjnych, obiektywnym informowaniu opinii publicznej, gwarantowaniu pluralizmu oraz oferowaniu, w sposób demokratyczny i nieodpłatnie, rozrywki na wysokim poziomie” (Komunikat Komisji, 2001, s. 117).

Od początku obowiązywania ustawy z 29 grudnia 1992 o *radiofonii i telewizji* (Ustawa, 1992) publiczna radiofonia i telewizja funkcjonują wyłącznie w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (Sobczak, Skrzypczak, 2006, s. 79–93). Choć taka forma organizacyjna budzi pewne wątpliwości i zastrzeżenia, to dotąd przeważała argumentacja, że z uwagi na dorobek doktryny i judykatury, spółka akcyjna zapewnia największą pewność prawną. Trzeba tu dodać, że w 2016 r. zapowiadana jest przez rządzącą partię „Prawo i Sprawiedliwość” zmiana tego modelu i zastąpienie takiej konstrukcji (na razie) bliżej nie określoną formą instytucji prawa publicznego (Ustawa, 2015, uzasadnienie projektu). Nadana przez ustawodawcę forma organizacyjna spółki akcyjnej, każe stosować tu przepisy Kodeksu spółek handlowych (Ustawa, 2000). Natomiast w myśl postanowień art. 26 ust. 4 u.r.t.v. do spółek tych nie stosuje się art. 312 i 402 k.s.h. (Sobczak, Skrzypczak, 2006, s. 79–93). Aktualnie w Polsce system mediów publicznych tworzą „*Telewizja Polska – Spółka Akcyjna*”, powołana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów I, II i TV Polonia oraz regionalnych programów telewizyjnych, mających siedziby w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu. Gdy zaś chodzi o radiofonię publiczną to aktualnie funkcjonują: „*Polskie Radio – Spółka Akcyjna*”, zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów radiowych i programów dla odbiorców za granicą oraz siedemnaście spółek regionalnych Polskiego Radia tj.: Radio Wrocław, Radio Pik z siedzibą w Bydgoszczy, Radio Lublin, Radio Zachód

w Zielonej Górze, Radio Łódź, Radio Kraków, Radio dla Ciebie w Warszawie, Radio Opole, Radio Rzeszów, Radio Białystok, Radio Gdańsk, Radio Koszalin, Radio Katowice, Radio Kielce, Radio Olsztyn, Radio Merkury w Poznaniu, Radio Szczecin (Kowalczyk, 2007, s. 45–68).

W aktualnym stanie prawnym władzami każdej ze spółek są: zarząd, rada nadzorcza oraz walne zgromadzenie. Zgodnie z art. 368. § 1 k.s.h., zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę, a zatem do kompetencji zarządu należą wszystkie sprawy, które nie zostały zastrzeżone do kompetencji innych organów spółki. Trzeba tu zaznaczyć, że dotychczasowe rozwiązania określające zasady powoływania członków organu spółek publicznej radiofonii i telewizji, przewidujące skomplikowane, ale przejrzyste zasady konkursowego wyłaniania kandydatów były krytykowane jako – mimo wszystko – prowadzące do upolitycznienia tych struktur. Krytyka taka płynęła z różnych środowisk, także akademickich. A przecież trzeba przypomnieć, że członków rad nadzorczych w większości wyłaniano w konkursie przeprowadzonym przez KRRiT spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów, kultury oraz mediów, zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich. Bez akceptacji środowiska akademickiego, żaden z kandydatów nie mógłby wziąć udziału w takim konkursie. Zmiany w tym zakresie wprowadziła ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. *o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji* (Ustawa, 2015). W uzasadnieniu projektu zaznaczono, że nowelizacja to pierwszy etap reformy mediów publicznych w Polsce zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych. Już w tym akcie normatywnym zapowiedziano likwidację spółek akcyjnych i stworzenie w to miejsce tzw. mediów narodowych, działających już jako instytucje prawa publicznego, bez jednoczesnego sprecyzowania o jaką formę organizacyjną w istocie będzie chodzić. To jednak bliższa lub dalsza przyszłość. Obecnie – jak podkreślono – nowelizacja koncentruje się wyłącznie na zmianie sposobu kreowania składów rad nadzorczych i zarządów istniejących spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz ograniczeniu liczebności rad nadzorczych do 3 osób. Jednocześnie wyeliminowano z procesu wyboru władz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Jak to wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest to regulator rynku medialnego, sprawujący władztwo publiczne (imperium) wobec niepodporządkowanych jej organizacyjnie nadawców, a zdaniem projektodawców powinna to być kompetencja ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, ponoszącego odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną przed Sejmem. Dodano, że w obecnym brzmieniu Konstytucji RP

nie przewidziano żadnych szczególnych kompetencji Krajowej Rady wobec mediów publicznych. Jak wyraźnie wskazano, „w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji* zawarte są także kompetencje KRRiT w odniesieniu do mediów publicznych, które są charakterystyczne dla uprawnień korporacyjnych i nadzoru właścicielskiego (dominium). Z jednej więc strony KRRiT jest organem regulacyjnym dla wszystkich uczestników rynku i jako taki organ powinna być bezstronna oraz działać przejrzystie [...] Z drugiej strony dotychczasowe przepisy dają Krajowej Radzie szerokie kompetencje z zakresu dominium w stosunku do jednostek publicznej radiofonii i telewizji działających w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, mimo że spółki te są także silnymi i znaczącymi uczestnikami rynku usług audiowizualnych. Projektowane zmiany zbliżają, od strony nadzoru właścicielskiego i uprawnień korporacyjnych, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa będące jednostkami publicznej radiofonii i telewizji do standardu dotyczącego innych spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa” (Ustawa, 2015 uzasadnienie). W związku z powyższym zrezygnowano z kadencyjności zarządu⁴. Takie rozwiązanie budzi ogromne zastrzeżenia. Kadencyjność wprowadzała bowiem, po pierwsze, pewną perspektywę czasową sprawowania funkcji przez członków tych organów, po drugie, wyznaczając pewien okres ustanawiała tym samym w pewnym sensie zasadę nieusuwalności ze stanowiska, a wreszcie zmuszała w każdym kolejnym konkursie do weryfikowania otrzymanego w ten sposób mandatu. W dotychczasowym stanie prawnym członków zarządu, w tym prezesa zarządu, Krajowa Rada powoływała w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej po przeprowadzeniu otwartego konkursu, który powinien opierać się na zasadach obiektywności, jawności procedur (Rozporządzenie, 2014a). Także to tylko KRRiT dysponowała kompetencją do odwołania w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia⁵. Jak widać, konieczny był w takim przypadku pewien kompromis, co też służyć miało zapewnieniu odpolitycznienia tych struktur. Zgodnie z postanowieniami ustawy w dotychczasowym brzmieniu, do zarządu powoływano wyłącznie osobę posiadającą odpowiednie kompetencje w dziedzinie zarządzania oraz radiofonii i telewizji, spośród kandydatów wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez radę nadzorczą. W obecnym brzmieniu art. 27 ust. 3

⁴ Kadencja zgodnie z uchylonym art. 27 ust. 2 u.r.t.v. trwała cztery lata.

⁵ W obecnym brzmieniu u.r.t.v. art. 6 ust. 2 pkt 11 został uchylony.

u.r.t.v. członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Z kolei zgodnie z aktualnym art. 27 ust. 4 członkowie zarządu powinni posiadać kompetencje jedynie w dziedzinie radiofonii i telewizji, a nie – co może dziwić zważywszy na rozmiar tych spółek – w zakresie zarządzania. Wymaga się przy tym obecnie, aby osoba taka nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. W poprzednim stanie prawnym przepis art. 27 ust. 7 wyraźnie stanowił, że członkowie zarządów winny kierować się w swojej pracy oraz w ocenie dziennikarzy i innych twórców im podległych zasadami profesjonalizmu, uczciwości i rzetelności oraz wskazaniemi zawartymi w art. 21 ust. 1a i 2 ustawy. W tym zakresie nowelizacja żadnych zmian nie dokonała. Jednocześnie w „starym stanie prawnym” ustawa wyraźnie wskazywała katalog przyczyn, które skutkować mogły odwołaniem takiej osoby z funkcji w zarządzie spółki. Otóż członek zarządu mógł być odwołany tylko w przypadku: skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, działania na szkodę spółki, zaistnienia okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji. W praktyce takie rozwiązanie skutkowało, że członkowie zarządu byli właściwie nieodwołalni ze stanowiska, co miało także gwarantować ich niezależność od jakichkolwiek wpływów podmiotów trzecich. Niestety w obecnym stanie prawnym, przepis ten został wykreślony. Oznacza to, że odwołanie może być dokonane bez podania jakiegokolwiek przyczyny, co z pewnością nie sprzyja budowaniu niezależnej pozycji osób pełniących taką funkcję. Co warto podkreślić, w dotychczasowym, ale i obecnym, brzmieniu ustawy zarząd spółki, jak i oczywiście jego członkowie – co *explicite* zapisano w ustawie – nie są związani poleceniami i zakazami ustanowionymi przez walne zgromadzenie, jeżeli dotyczą one treści programu (art. 29 ust. 2 u.r.t.v.).

Drugim organem spółki jest rada nadzorcza. Zgodnie z art. 382. § 1. k.s.h. rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. I ten zakres kompetencji tego organu pozostawiono w nowym brzmieniu ustawy. W dotychczasowym brzmieniu ustawy rady nadzorcze dwóch największych spółek tj. „Telewizji Polskiej – Spółka Akcyjna” i „Polskiego Radia – Spółka Akcyjna” liczyły po siedmiu członków. Pięciu z nich wyłaniano w konkursie przeprowadzonym przez Krajową Radę spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów, kultury oraz mediów, zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich oraz jednego

powołanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego i jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Z kolei w myśl postanowień uchylonego obecnie art. 28 ust. 1a, rady nadzorcze spółek radiofonii regionalnej liczyły po pięciu członków, czterech wyłonionych w konkursie oraz jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Taki sposób wyboru członków tego ważnego organu spółek mediów publicznych, podyktowany był złymi doświadczeniami z przeszłości w zakresie upolitycznienia wyboru władz tych jednostek. W tym przypadku zwłaszcza mechanizm polegający na zgłaszaniu kandydatów przez właściwe organy wyższych uczelni, miał zapewnić odpolitycznienie tego proceduru i pełną transparentność wyborów (*Podsumowanie*, 2011). W uchylonym obecnie art. 28 ust. 1b Krajowa Rada została zobligowana do określenia w drodze rozporządzenia, regulaminu konkursu na członka rady nadzorczej, w tym sposób ogłaszania, organizację i tryb przeprowadzania konkursu, sposób zgłaszania kandydatów oraz sposób ogłaszania wyników konkursu, uwzględniając potrzebę zapewnienia obiektywności i jawności postępowania, sprawnego przeprowadzenia konkursu oraz oceny kompetencji kandydatów. Kwestie te zostały uregulowane w Rozporządzeniu KRRiT z dnia 9 września 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na członków rad nadzorczych spółki „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, spółki „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej (Regulamin, 2010). Aktualnie wszystkie rady nadzorcze spółek radiofonii i telewizji publicznej liczą 3 osoby, a ich członków powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Nie stawia się wobec takich osób jakiś szczególnych wymagań poza koniecznością złożenia egzaminu, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji⁶. Ponadto zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 28 ust. 1d, członek rady nadzorczej mógł być odwołany przez organ, który go powołał, w przypadku: skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, działania na szkodę spółki, zaistnienia okolicz-

⁶ Trzeba tu wyjaśnić, że niektóre osoby są zwolnione z konieczności złożenia takiego egzaminu, a mianowicie posiadają stopień doktora nauk prawnych lub ekonomicznych, posiadają wpis na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych (Piątek, Dziomdziora, Wojciechowski, 2015, s. 325).

ności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji. Takie rozwiązanie także odnośnie członków tego organu w praktyce uniemożliwiało możliwość odwołania przed upływem kadencji z przyczyn pozamerytorycznych. Natomiast zarówno w starym, jak i aktualnym stanie prawnym pracami tego organu kieruje przewodniczący, wybierany przez samą radę spośród członków tego organu. W dotychczasowym brzmieniu ustawy także rady nadzorcze były organami kadencyjnymi, a ich długość wyznaczono na trzy lata. W takim trybie wyborczym media publiczne przetrwały przez dwie niepełne kadencje. To także znamienne, że długość kadencji rady nadzorczej i zarządu była różna, co w konsekwencji mogło powodować konieczność współpracy rady nadzorczej i zarządu pochodzących z innych opcji. Zgodnie art. 28 ust. 6 u.r.t.v. konieczne jest uzyskanie zgody rady nadzorczej w następujących czynnościach: nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy z osobami zajmującymi stanowiska kierownicze określone w statucie spółki, zawarcie lub przystąpienie przez spółkę do umowy zbiorowej z przedstawicielami pracowników, zawiązanie bądź przystąpienie do spółki innej niż spółka, o której mowa w art. 26 ust. 1, a także nabycie lub zbycie udziałów albo akcji w takiej spółce. Jak widać głównym zadaniem tego organu jest sprawowanie funkcji nadzorczej oraz wyrażenie zgody na nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy z osobami zajmującymi stanowiska kierownicze określone w statucie spółki, zawarcie lub przystąpienie przez spółkę do umowy zbiorowej z przedstawicielami pracowników, zawiązanie bądź przystąpienie do spółki, a także nabycie lub zbycie udziałów albo akcji w takiej spółce oraz zbycie lub obciążenie nieruchomości (Sobczak, Skrzypczak, 2006, s. 79–93). Statut spółki może przewidywać także inne kompetencje, a zwłaszcza szerszy katalog czynności prawnych, które wymagają dla swej ważności zatwierdzenia przez ten organ. Rada nadzorcza każdej ze spółek w poprzednim, jak i obecnym stanie prawnym proceduje kolegialnie, podejmując decyzje w formie uchwał bezwzględłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady.

Kolejnym organem spółek jest walne zgromadzenie. Zgodnie z art. 29. 1. u.r.t.v., zważywszy na fakt, iż są to jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, w walnym zgromadzeniu Skarb Państwa reprezentowany jest przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Na mocy uchylonego art. 29 ust. 3 obecnie to wyłącznie walne zgromadzenie określa statut spółki. Poprzednio musiano uzyskać wcześniej zgodę KRRiT.

Nowelizacją u.r.t.v. z 30.12.2015 r. w art. 2. przewidziano nadto, że z dniem jej wejścia w życie tj. 6 stycznia 2016 r., wygasły mandaty do-

tychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna”. Zarządy tych spółek, miały działać w dotychczasowym składzie do czasu powołania zarządu spółki na podstawie zmienionych przepisów. Organ taki nie mógł jednak bez zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu ani czynności z zakresu prawa pracy, z których wynikałyby dla spółki nowe zobowiązania. Natomiast wobec spółek regionalnych zastosowano inną konstrukcję. Ustawa nie wygasza automatycznie kadencji władz tych podmiotów. Miało się to odbyć już według nowych zasad⁷. Otóż zarządy i rady nadzorcze spółek radiofonii regionalnej miały działać w dotychczasowych składach do czasu dokonania zmian na podstawie przepisów zmienionych niniejszą ustawą. Na tle takiego rozwiązania rodziły się pewne wątpliwości. Otóż można było się zastanawiać, skoro nowa ustawa, która weszła w życie 6 stycznia 2016 r. przewidywała, że rady nadzorcze liczą 3 członków, a nie pięciu jak dotychczas, jaki status prawny mają (a zwłaszcza czy są ważne) uchwały takiego organu podjęte w starym tj. 5-osobowym składzie. Wydaje się jednak, że treść art. 2 ust. 3 nowelizacji jest tu *lex specialis* i takie uchwały zachowują moc, mimo tego, że zostały podjęte przez organ w niewłaściwym w świetle obowiązującej ustawy składzie. Takie rozwiązanie przyjęte w nowelizacji uzasadniono w ten sposób, iż „wobec zmiany przepisów regulujących liczebność i sposób kreowania organów (zarządów i rad nadzorczych) spółek Skarbu Państwa uzasadnione jest wygaszenie mandatów dotychczasowych członków tych organów. W przypadku organów dwóch największych spółek, mających ogólnopolski zasięg, tj. Polskiego Radia SA i TVP SA, stanie się to z mocy samego prawa, z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. W przypadku 17 spółek radiofonii regionalnej będzie to następować stopniowo, w miarę zmian dokonywanych w składach ich organów” (Ustawa, 2015, uzasadnienie). W art. 3 ustawy z 30.12.2015 r. przewidziano, iż z dniem powołania nowego zarządu spółki, wygasły z mocy prawa stosunki prawne będące podstawą zatrudnienia dotychczasowych członków zarządu⁸. Na koniec warto odnotować, że omawiana nowelizacja ma prze-

⁷ Tak też się stało w lutym 2016 r.

⁸ W związku z wygaśnięciem stosunku prawnego ustawa zagwarantowała dotychczasowemu członkowi zarządu odprawę pieniężną w wysokości trzykrotność wynagrodzenia za październik 2015 r. Aczkolwiek w razie podjęcia przez taką osobę zatrudnienia na stanowisku kierowniczym w jednostce publicznej radiofonii i telewizji

stać obowiązywać z dniem 30 czerwca 2016 r.⁹ To w istocie dość dziwna konstrukcja, bo w przypadku upływu tego terminu i braku kolejnego etapu zmiany systemu mediów publicznych, powstaną ogromne wątpliwości prawne w jaki sposób przywrócić poprzedni stan prawny i faktyczny. Zapewne jednak do takiej sytuacji nie dojdzie, zważywszy na tempo prac legislacyjnych obserwowane w obecnej kadencji Sejmu RP.

Przyjęcie takich rozwiązań spowodowało ostrą reakcję opozycji parlamentarnej, ale także wielu grup i ruchów społecznych (np. K.O.D.), którzy protestowali w styczniu 2016 r. na ulicach wielu polskich (i nie tylko) miast. Trzeba także odnotować krytyczne stanowisko Komisji Europejskiej z 13 stycznia 2016 r. (Stanowisko KE, 2016), Rady Europy i wielu innych organizacji międzynarodowych. Zaniepokojenie wyraziły także Europejska Unia Nadawców (EBU) w liście skierowanym do Premier RP (List EBU, 2015), zagraniczne ośrodki naukowe prowadzące badania w dziedzinie mediów (Klimkiewicz, LSE 2016; Dark, CMPF 2016), a także wiele innych organizacji międzynarodowych w tym skupiających dziennikarzy.

Trzeba sobie uświadomić, iż w zasadzie żadne rozwiązanie prawne, nie zagwarantuje, iż funkcjonować będą prawdziwie wolne, niezależne i apolityczne media publiczne. Tego bowiem nie można „zadekretować”, wynika to bardziej z tradycji i dotychczasowych doświadczeń ustrojowych, politycznych, ale także historycznych, społecznych, a wreszcie kulturowych. Należy też zgodzić się z tezą, że rozwiązania instytucjonalne i systemowe same w sobie nie zagwarantują, iż powstaną media publiczne, a zwłaszcza, że będzie realizowana misja publiczna przez te jednostki. Jak wyżej próbowano wykazać, jest to tylko jeden z elementów warunkujących istnienie systemu mediów publicznych w danym państwie. Zgodzić należy się także z tezą, że model mediów publicznych uzależniony jest od systemu medialnego, w którym funkcjonują. Inne są z pewnością doświadczenia brytyjskie, a inne w państwach skandynawskich, a zu-

przed dniem 31 marca 2016 r. kwotę odprawy zmniejsza się o wynagrodzenie z tytułu tego zatrudnienia za okres do dnia 31 marca 2016 r. Jednocześnie dano możliwość, aby spółka wypowiedziała, z zachowaniem 14-dniowego terminu wypowiedzenia, umowę o zakazie konkurencji zawartą z dotychczasowym członkiem jej zarządu. Z kolei zgodnie z ust. 5 tego przepisu zamieszczono rozwiązanie, zgodnie z którym w powyższych sprawach nie stosuje się postanowień umów zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

⁹ Zgodnie z tym przepisem ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Trzeba przyznać, że taki nagły tryb także nie buduje zaufania do intencji twórców tej regulacji.

pełnie inne w państwach śródziemnomorskich¹⁰ czy postkomunistycznych. Konieczne jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów kultury politycznej i zaniechania traktowania radiofonii i telewizji publicznej jako łupu politycznego. Należy zwłaszcza w takich krajach jak Polska, gdzie z uwagi na przeszłość historyczną standardy demokratycznego państwa prawa oraz koncepcja mediów publicznych są ciągle nowym doświadczeniem, aby rozwiązania systemowe promowały powyższe zasady. Trudno nie zgodzić się z zastrzeżeniami zgłaszanymi przez różne struktury europejskie i uniknąć wrażenia, że jedynym celem nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji było „przejęcie” przez rządzącą partię władzy nad mediami publicznymi. Rezygnacja z kadencyjności władz zarządzających, jak i nadzorujących, likwidacja wielostopniowych, jawnych i transparentnych konkursów na te stanowiska, istotne obniżenie kryteriów merytorycznych stawianych kandydatom do tych organów, wykreślenie ustawowego katalogu przyczyn umożliwiających odwołanie ze stanowiska, a wreszcie przyznanie kompetencji do powoływania i odwoływania składów tych organów wyłącznie Ministrowi Skarbu, z pewnością są wysoce wątpliwe w świetle wyżej omówionych europejskich standardów i może rodzić obawy o odejście od koncepcji mediów publicznych. Należy tu jednak dodać, że same rozwiązania instytucjonalne nie przesądzają automatycznie o zamachu na autonomię dziennikarską i zaniechaniu realizacji przez te jednostki misji publicznej. Natomiast rozwiązanie przyjęte w Polsce tym bardziej dziwi, że przecież zapowiadana jest wkrótce duża nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji i wprowadzenie zupełnie nowego modelu mediów narodowych. I z pewnością umożliwiłaby ona w sposób „bardziej cywilizowany” dokonanie stosownych zmian personalnych, co wydaje się jedynym celem obecnej zmiany. O ile można się zgodzić z tezą zaprezentowaną w uzasadnieniu komentowanej tu nowelizacji, iż „zmiany (te) przyczynią się [...] do racjonalizacji i obniżenia kosztów zarządzania spółkami publicznej radiofonii i telewizji”¹¹ (Ustawa, 2015, uzasadnienie), to trudno w istocie odgadnąć co mieli autorzy projektu na myśli twierdząc, że takie rozwiązania spowodują „przywrócenie [...] standardów zawodowych i etycznych, jakich wymaga realizacja misji publicznej, określonej w art. 21 ust. 1 nowelizowanej ustawy o radiofonii i telewizji”

¹⁰ Wiele kontrowersji, choć nie tak gorących jak ocena polskich zmian, wzbudziła także nowelizacja włoskiego systemu mediów publicznych uchwalona 22 grudnia 2015 r. Zob. P. Kowalczyk, 2016.

¹¹ Zmniejszenie liczby rad nadzorczych do 3 osób.

(Ustawa, 2015, uzasadnienie). Analiza omawianej tu nowelizacji skłania wręcz do odwrotnego wniosku. Trzeba tu jednak przyznać, że w Polsce dość powszechnie uważano (także w przeszłości), że właściwie każda „ekipa” rządząca traktowała media publiczne w podobny sposób, a skład kierownictwa spółek mediów publicznych był pochodną „nominowania członków organu regulacyjnego” (Jędrzejewski, 2015, s. 58). Co jednak niepokoi, to zapowiedzi, że każda akcja zrodzi zapewne reakcję. Ostatnie zmiany w spółkach mediów publicznych tak są odbierane i zapewne kolejna ekipa rządowa zastosuje podobne mechanizmy. Nie ma wątpliwości, że każda z tych postaw nie będzie służyć budowie mediów publicznych i z pewnością odkłada w czasie budowę właściwych mechanizmów funkcjonowania tych jednostek.

Bibliografia

- Chałubińska-Jentkiewicz K. (2013), *Audiowizualne usługi medialne. Reglamentacja w warunkach konwersji cyfrowej*, Warszawa.
- Chruściak R. (2007), *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa.
- Dark Clouds over Pluralism and Freedom of Media in Poland by Pier Luigi Parcu (CMPF 2016), Director of the Communications & Media Area of the Florence School of Regulation and Director of the Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchuman-Centre/ReflectingOn/13012016Parcu.aspx>.
- Dobosz I., Zając B. (2006), *Polskie media w jednoczącej się Europie. Szanse i wyzwania*, Kraków.
- Doktorowicz K. (2002), *Telewizja publiczna wobec zdobyczy i zagrożeń społeczeństwa informacyjnego*, „Studia Medioznawcze”, nr 1.
- Dragomir M., Thompson M. (2008), *Television Across Europe. More Channels, Less Independence. Overview Country Reports: Albania, Bulgaria, Czech Republic, Italy, Lithuania, Poland, Republic of Macedonia, Romania, Slovakia, Follow-up reports*, Budapest–New York.
- Dyczewski L. (2003), *Więź ze społeczeństwem i dobra jakość telewizji publicznej?*, „Za ekranem”, nr 3.
- Feintuck M., Varney M. (2006), *Media Regulation, Public Interes and the Law*, Edinburgh.
- Głowacka D., Bodnar A. (2015), *Niezależność redakcyjna w mediach publicznych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka ANALIZY i REKOMENDACJE, nr 7.

- Hallin D. C., Mancini P. (2004), *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Kraków,
- Harrison J., Wessels B. (2005), *A new public service communication environment? Public service broadcasting values in the reconfiguring media*, „New Media & Society”, nr 7.
- Holznagel B. (2000), *The Mission of Public Service Broadcasters*, „International Journal of Communications Law and Policy”, Issue 5.
- Jakubowicz K. (2007), *Media publiczne, Początek końca czy nowy początek*, Warszawa.
- Jakubowicz K. (2011), *Media revolution in Europe: ahead of the curve*, Strasbourg.
- Jakubowicz K. (2013), *Media a demokracja w XXI w. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa.
- Jaskiernia A. (2006), *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa.
- Jędrzejewski S. (2010), *Radiofonia publiczna w Europie w erze cyfrowej*, Kraków.
- Jędrzejewski S. (2015), *Radio publiczne w Europie. Program, finansowanie, technologia, audytorium*, Warszawa.
- Klimkiewicz B. (LSE 2016), *Poland: The Public, The Government And The Media, Media Policy Project*, The London School of Economics and Political Science, <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/02/08/poland-the-public-the-government-and-the-media/>.
- Komunikat Komisji (2001) *dotyczący zasad państwowej pomocy dla telewizji publicznych*, opublikowano w O. J. z 15 listopada 2001 r. C 320/5.
- Kosiorowski Z. (2008), *Dysjunkcje misji. Media publiczne pomiędzy służbą, rynkiem a polityką*, Szczecin–Poznań.
- Kowalczyk P. (2016), *Telewizja RAI pod kontrolą*, „Rzeczpospolita” z 13.02.2016 r.
- Kowalczyk R. (2007), *Radio lokalne w Polsce*, Poznań.
- List EBU (2015) do Premier RP z dnia 17 grudnia 2015 r., tekst dostępny na stronie http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/ebu/jpp_pm-szydlo_open-letter_17dec2015_final.pdf.
- Mrozowski M. (2000), *Media publiczne – współcześni misjonarze, czyli dekalog nadawcy publicznego*, w: *Media publiczne i edukacja Polaków. Społeczeństwo, naród, kultura, obywatel. II Konferencja Nadawców Publicznych*, Kraków.
- Nierenberg B. (2007), *Publiczne przedsiębiorstwo medialne. Determinanty, systemy, modele*, Kraków.
- Ociepka B. (2001), *Wprowadzanie modelu mediów publicznych w Polsce*, „Studia Medioznawcze”, nr 1.
- Ociepka B. (2003), *Dla kogo telewizja? Model publiczny w postkomunistycznej Europie Środkowej*, Wrocław.

- Orzeczenie (1995) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 1995 r.*, sygn. akt K 17/95, opublik. w LexPolonica nr 320480, OTK 1995/II poz. 37.
- Piątek S., Dziomdziora W., Wojciechowski K. (2015), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa.
- Podsumowanie konkursowego powoływania członków rad nadzorczych i członków zarządów publicznej radiofonii i telewizji* (2011), Warszawa, <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/publiczni/konkurs-na-czlonkow-rad-i-zarzadow/konkurs-2011/konkurs-na-czlonkow-rad-nadzorczych/>.
- Protocol (1997) on the system of public broadcasting in the Member States*, Dz. U. WE 1997, C 340.
- Rezolucja (1994) Rady Europy nr 1 nt. *przyszłości mediów publicznych* przyjęta na Konferencji Ministerialnej w Pradze 1994 r.
- Rozporządzenie (2014a) KRRiT z dnia 1 grudnia 2014 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu konkursu na kandydatów na członków zarządu spółki „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, spółki „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej*, Dz. U. 2014, poz. 1784.
- Rozporządzenie (Regulamin 2010b) KRRiT z dnia 9 września 2010 r. *w sprawie regulaminu konkursu na członków rad nadzorczych spółki „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, spółki „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej*, Dz. U. 2014, poz. 216.
- Sage E. D. (2004), *Usługi audiowizualne*, w: *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa.
- Skrzypczak J. (2006), *Finansowanie radiofonii i telewizji publicznej w Polsce a wspólnotowe zakazy pomocy państwa*, w: I. Dobosz, B. Zając, *Polskie media w jednoczącej się Europie. Szanse i wyzwania*, Kraków.
- Skrzypczak J. (2009), *Założenia przebudowy systemu publicznej radiofonii i telewizji w projekcie ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych zespołu ekspertów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 30 listopada 2008 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 3–4.
- Skrzypczak J. (2010), *Próby zmiany systemu radiofonii i telewizji w Polsce*, w: *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Warszawa.
- Skrzypczak J. (2011), *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*, Poznań.
- Słupek L. (2005), *Media publiczne w Unii Europejskiej*, w: *Media, władza, prawo*, red. M. Magoska, Kraków.
- Sobczak J. (2001), *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków.
- Sobczak J., Skrzypczak J. (2006), *Czy TVP potrzebne jest prawo handlowe?*, „Palestra”, nr 1–2.

- Stanowisko (2013) KRRiT z dnia 17.12.2013 r. <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,1415,stanowisko--w-sprawie-jednoosobowych-zarzadow-spolek-mediow-publicznych.html>.
- Stanowisko Komisji Europejskiej z 13 stycznia 2016 r. http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113_en.htm.
- Stasiak-Jazukiewicz E., Jas-Koziarkiewicz M. (2011), *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Stępka P. (2007), *Aktywność europejskich mediów publicznych w obszarach nowych usług medialnych – stan dyskusji*, Analiza Biura KRRiT, nr 4, Warszawa.
- Stępka P., Woźniak A., Murawska-Najmiec E., Popa P. (2007), *Instrumenty promujące niezależność mediów publicznych na przykładzie wybranych państw europejskich*, Analiza Biura KRRiT, nr 5, Warszawa.
- Tambini D. (2015), *Can the new Charter Protect BBC Independence?*, <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/01/27/can-the-new-charter-protect-bbc-independence/>.
- The digital age. European audiovisual policy. Report from the high-level group on audiovisual policy* (1998), Brussels–Luxemburg, http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/hlg/hlg_en.pdf.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, OJ C 340, z 10 października 1997 r. Traktat paraflowany 17 czerwca 1997 r., podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.
- Ungerer H. (2003), *Impact of Competition Law on Media – some comments on current development*, Bruksela.
- Ungerer H. (2003a), *Legal and Regulatory Aspects of Public Service Broadcasting*, Bukareszt.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji publiczna radiofonia i telewizja*, Dz. U. 2015, poz. 1531.
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. *o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji*, Dz. U. 2016, poz. 25.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji*, Dz. U. 2015, poz. 747 i 978 z późn. zm.
- Wąsowski K. A. (2004), *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1(223).
- Wyrok (ETPCz 2009) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lipca 2009 r., w sprawie Wojtas-Kaletka przeciwko Polsce (skarga nr 20436/02).
- Wyrok (ETPCz 2009a) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17 września 2009 r. Manole i inni przeciwko Mołdawii (skarga nr 13936/02).
- Zalecenie (1996) Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy nr R (96) 10 na temat gwarancji niezależności nadawców publicznych, tekst dostępny

na stronie [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec\(1996\)010&ExpMem_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec(1996)010&ExpMem_en.asp), 20 stycznia 2016 r.

Zalecenie (2007) CM/Rec (2007)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym.

Zalecenie (2012) Nr CM/Rec(2012)1 z 15 lutego 2012 r., <https://wcd.coe.int/Vie-wDoc.jsp?id=1908265>, 20 stycznia 2016 r.

Dispute over public media in Poland in the light of European standards

Summary

Independent public media clearly are a permanent and important element of democracy in Europe. It is claimed that several fundamental factors are indispensable for public media. Firstly, regulations are necessary to guarantee the right mechanisms of appointing the structures to manage and supervise the media. Secondly, they should be ensured editorial independence. Thirdly, appropriate financing principles are necessary and, finally, adequate measures to formulate, assign and execute public responsibilities, or public mission of the media, have to be implemented. The subject of this paper is to analyse European standards defining the principles of operations of public media with reference to the first above-mentioned issue and – in this context – to analyse the highly controversial amendments to the Law on Broadcasting of 30 December 2015. It should be emphasised, however, that practically no legal provision can ensure the operation of truly free, independent and apolitical public media. They cannot be ‘decreed’ but should rather stem from tradition and political, historical, social as well as cultural experiences. One has to agree with the thesis that institutional and systemic solutions alone will not ensure the emergence of public media, and in particular that they will fulfil their public mission. It is necessary to develop adequate mechanisms of political culture and abandon treating public radio and television as political spoils. Especially in a country like Poland, where the standards of a democratic state and the concept of public media are still a new experience, systemic solutions should promote such principles. It is difficult to ignore the reservations made by different European structures and avoid the impression that the only goal of the amendments made to the Law on Broadcasting was for the ruling party to ‘take over’ the public media.

Key words: public media, European standards, Council of Europe, European Union, Law on Broadcasting, Polish Television Company (Telewizja Polska S.A.), Polish Radio (Polskie Radio S.A.)