

## KWESTIONARIUSZ

### 1. KWESTIE OGÓLNE

- 1.1. Od 2001 r. w dziedzinie mediów publicznych miało miejsce kilka istotnych zmian prawnych, a mianowicie przyjęcie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, przyjęcie decyzji i wspólnotowych ram w sprawie rekompensat, a także zmiany w praktyce decyzyjnej Komisji. Czy Państwa zdaniem w związku z tymi wydarzeniami należy uaktualnić komunikat w sprawie radiofonii i telewizji? A może przeciwnie – wydarzenia te nie uzasadniają przyjęcia nowego komunikatu?

Komunikat w sprawie radiofonii i telewizji publicznych, w związku ze zmianami wprowadzonymi wraz z dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych, powinien być zaktualizowany, albo należy wydać nowy komunikat. Dyrektywa, w istotnym zakresie uwzględnia kierunki wynikające z rozwoju nowych technologii informacyjnych mediów, zatem odniesienie się do sytuacji mediów publicznych w tym kontekście jest w pełni uzasadnione. W istocie bowiem znacząca liberalizacja zasad związanych z *product placement* stawia nadawców publicznych oraz instytucje regulujące rynek audiowizualny wobec nowych wyzwań. W szczególności restrykcje, w zakresie *product placement* wobec nadawców publicznych mogą okazać się całkowicie nieskuteczne, gdyż z natury rzeczy, jeśli nawet nie będą oni mogli udostępniać swoich audycji dla *product placement*, to będą korzystali z zawartości wytworzonej gdzie indziej, gdzie takich ograniczeń nie będzie. Wydaje się potrzebne i uzasadnione, aby dyskusja nad konsekwencjami nowej dyrektywy dla nadawców publicznych odbyła się na poziomie europejskim.

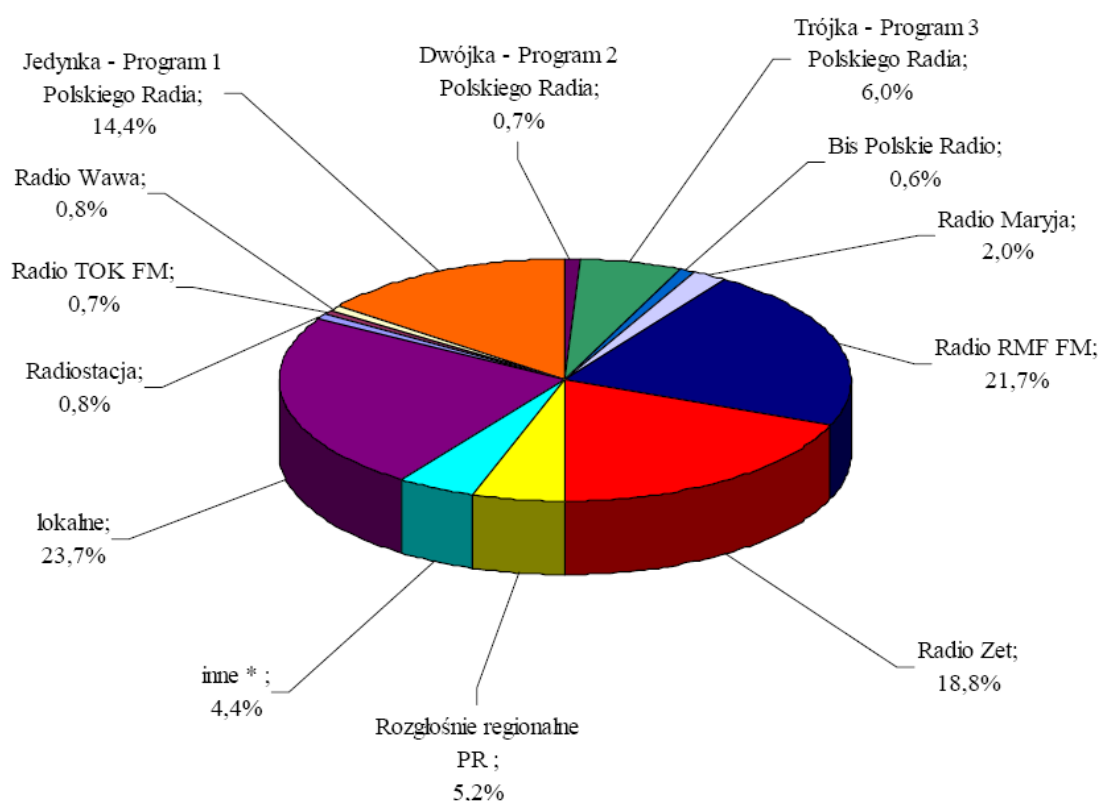
- 1.2. Jak opisaliby Państwo obecną sytuację konkurencyjną różnych podmiotów działających w sektorze mediów audiowizualnych? W miarę możliwości proszę przedstawić odpowiednie dane dotyczące np. głównych podmiotów, udziałów w rynku, ewolucji udziału w rynku mediów publicznych/reklamowym/innym stosownym rynku.

Sytuacja konkurencyjna w sektorze audiowizualnym jest różna w branży radiowej i telewizyjnej. Na rynku radiowym w Polsce występuje znaczny pluralizm, zarówno w liczbie działających na rynku podmiotów, jak też w zakresie oferowanych programów. W dziedzinie radiofonii działa 18 spółek radia publicznego (1 spółka PR S.A. skupia 4 programy ogólnokrajowe oraz program na zagranicę, ponadto 17 spółek o zasięgu regionalnym) oraz 205 nadawców koncesjonowanych, w tym radio komercyjne, związane z kościołem katolickim oraz radio społeczne (i samorządowe). Spośród nadawców komercyjnych 117 tworzy porozumienia programowe i kapitałowe tzw. grupy radiowe, które prowadzą częściowo wspólną politykę programową oraz akwizycję reklam. Obok tych sieci radiowych działa około 50 rozgłośni niezależnych, 24 niezależne kościelne, 11 akademickich i 8 samorządowych.

Archidiecezje i diecezje Kościoła Katolickiego, zakony i parafie posiadają w sumie 44 koncesje, z tych 24 działa niezależnie, 20 w ramach sieci Plus oraz 8 w sieci VOX. Wyznawcy innych religii, stosownie do miejsca zamieszkania korzystają ze stacji międzywyznaniowych (Radio „Mazury” – katolicy, protestanci i prawosławni), na Śląsku działa radio CCM dla ewangelików, a w Białymstoku Radio Ortodoxia dla prawosławnych. Oferowane programy charakteryzuje znaczna różnorodność w zakresie zawartości, od stacji informacyjnych, poprzez religijne, do muzycznych o różnym charakterze. Rynek radiowy, z punktu widzenia słuchaczy, jest dość rozdrobniony i na niemal wszystkich rynkach odbiorcy mają możliwość wyboru spośród wielu propozycji.

Strukturę rynku radiowego z punktu widzenia widowni ukazują wykres (rys. 1).

Rys. 1 Rynek radiowy w Polsce w roku 2006



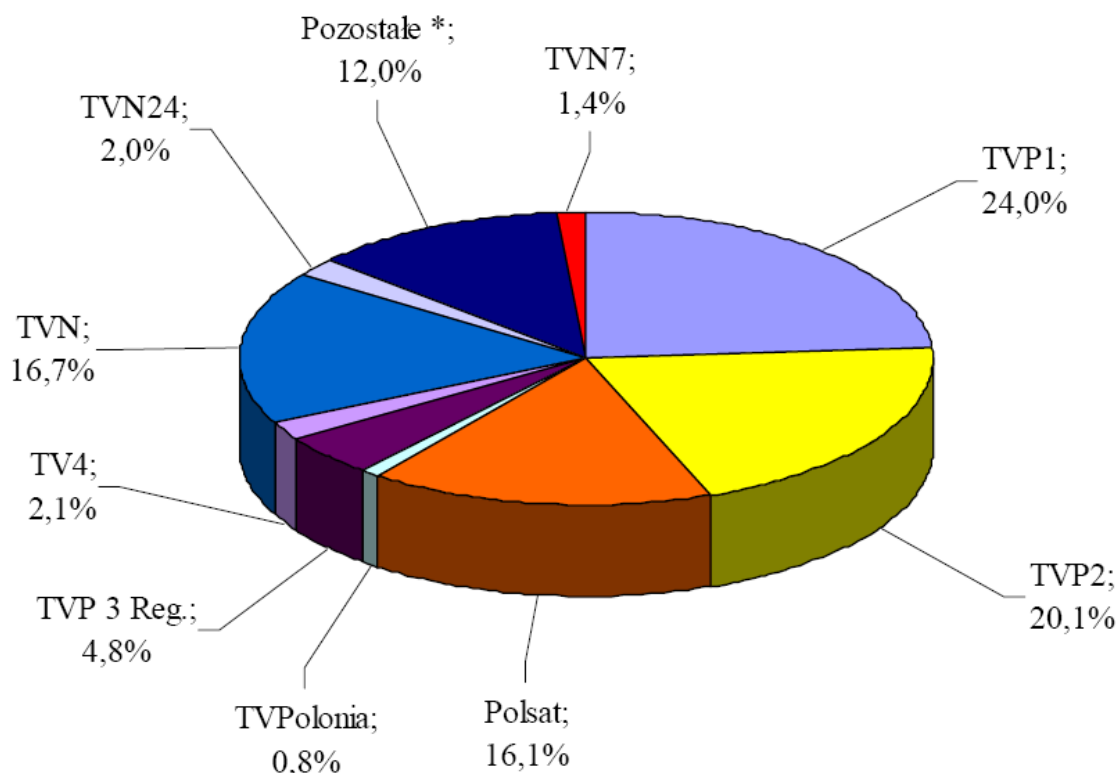
Radio publiczne ma udział w rynku na poziomie około 26 – 27% (w tym radio regionalne ok. 5,2%), zatem niemal trzy czwarte rynku należy do pozostałych nadawców, w tym do komercyjnego radia RMF FM (o charakterze muzyczno-informacyjnym) 21, 7%, Radia Zet (o podobnym charakterze) 18, 8% oraz do lokalnych rozgłośni radiowych w sumie ok. 23,7%. Należy zaznaczyć, że radio RMF FM oraz Zet mają zasięg ogólnopolski i skutecznie rywalizują z ogólnokrajowymi rozgłośniami radia publicznego. Ogólnokrajowy zasięg ma też Radio Maryja, która ma 2% udział w rynku.

Wydatki na reklamę radiową stanowią około 7-8% wydatków ponoszonych na reklamę w mediach i wynoszą według tzw. wartości cennikowych ok. 470 mln zł (ok. 133 mln €). W ostatnich latach zaznacza się wyższa dynamika wzrostu dochodów reklamowych nadawców lokalnych i regionalnych niż ogólnokrajowych, co należy uznać za tendencję pozytywną z punktu widzenia różnorodności (i tworzenia ekonomicznych podstaw dla niej).

Rynek telewizyjny jest nieco mniej konkurencyjny w znaczeniu wielości podmiotów nadawczych. Na rynku najważniejszą pozycję zajmuje nadawca publiczny, TVP, który dysponuje trzema antenami – TVP1, TVP2 oraz programem informacyjno-lokalnym TVPInfo. Nadawca publiczny średnio skupia ok. 49% widowni telewizyjnej. Ponadto na rynku telewizji naziemnej znaczące udziały mają telewizja prywatna Polsat (ok. 16, 1%) oraz TVN (16,7%). Z Polsatem kapitałowo powiązana jest telewizja TV4, zaś z TVN - TVN7. Ponadto działa TV Puls, którego mniejszościowym udziałowcem jest R. Murdoch, z udziałem rynkowym nie przekraczającym 1%. Z punktu widzenia ogólnych proporcji grupa TVN ma ok. 20,5% rynku

widowni telewizyjnej, grupa Polsat 19,9%, co oznacza, że na pozostałe stacje, w tym kanały tematyczne (satelitarne) i telewizje kablową przypada ok. 11,3%. Postępuje proces fragmentacji widowni, czego widocznym znakiem jest stopniowo rosnący udział pozostałych kanałów i stacji, w latach 2006/2007 wzrost z poziomu 9% do 11,3% (podobnie było w latach poprzednich).

Rys. 2 Rynek telewizyjny w Polsce 2006



Na rynku reklamy radiowej i telewizyjnej dominują nadawcy prywatni, którzy mają ponad 80% udziału w rynku radiowym i ok. 2/3 w rynku telewizyjnym.

1.3. Jak Państwa zdaniem będzie rozwijać się sytuacja w tym sektorze i jakie wyzwania widzą Państwo dla niego w przyszłości? Czy uważają Państwo, że w kontekście tych wydarzeń bieżące przepisy będą nadal stosowne, czy też konieczne będą ich zmiany?

W nadchodzących latach należy oczekiwać przede wszystkim dalszej fragmentacji (dzielenia się na mniejsze części) widowni telewizyjnej oraz publiczności radiowej. Wszyscy znaczący uczestnicy rynku deklarują zamiary tworzenia nowych programów radiowych i kanałów telewizyjnych, zakładając, że ich dystrybucja będzie się dokonywała za pośrednictwem przekazu satelitarnego lub systemu telewizji cyfrowej (w tym naziemnej – poprzez multipleksy). Biorąc pod uwagę ograniczoną możliwość uzyskania korzyści w wymiarze ekonomicznym z naśladowania najbardziej popularnych form i gatunków (formatów w przypadku radia) można oczekiwać powstawania coraz bardziej zróżnicowanej oferty programowej, zarówno w sensie treści jak też formy. Środkiem ograniczającym potencjalną erozję zysku na rozdrobnionym rynku radiowym i telewizyjnym będą zapewne procesy

konsolidacji (koncentracji), które już obecnie występują. Stworzy to nowe istotne wymagania wobec organów odpowiedzialnych za regulację w tej dziedzinie. Można również oczekiwać, że nadawcy, zarówno radiowi jak też telewizyjni będą, podobnie jak czynią to obecnie, wykorzystywać wszystkie technicznie dostępne kanały dystrybucji oferowanej zawartości programowej (nadawanie naziemne, kablowe, satelitarne, systemy liniowe i nieliniowe, telefonia komórkowa, Internet, aplikacje multimedialne). Nowa dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych w istocie wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom, jakkolwiek po okresie jej wdrożenia niezbędne będzie obserwowanie zmian, które będą zachodziły na rynku radiowym i telewizyjnym.

## 2. OCENA ZGODNOŚCI NA MOCY ART. 86 UST. 2 TRAKTATU WE WRAZ Z KOMUNIKATEM W SPRAWIE RADIOFONII I TELEWIZJI

### 2.1.1. Czy uważają Państwo, że (przynajmniej niektóre) wymogi zawarte w decyzji i wspólnotowych ramach w sprawie rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych<sup>6</sup> powinny zostać zawarte w zmienionym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji? Proszę wyjaśnić, dlaczego.

Kwestia rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych, była i nadal będzie, w zmieniającym się środowisku komunikowania za pośrednictwem radia i telewizji, kluczowa. W istocie, stanowi ona o istnieniu lub nieistnieniu mediów publicznych, które z chwilą braku systemu ochrony, w sensie ekonomicznym, albo przekształcą się w jednostki motywowane potrzebami wypracowywania zysków dla właścicieli, albo przestaną istnieć. Można nawet oczekiwać, że w miarę komplikowania się stosunków walki konkurencyjnej na rynku, sektor nadawców komercyjnych będzie coraz bardziej agresywnie atakował, z pozycji troski o zasady „uczciwej konkurencji”, nadawców publicznych. Tymczasem, wydaje się, że dokonujące się we współczesnym świecie procesy, takie jak globalizacja, homogenizacja oraz kosmopolityzacja, nakazują władzom państwowym tworzenie warunków dla rozwoju komunikacji wspierającej spójność społeczną na poziomie państw narodowych. Tym samym państwo nie powinno rezygnować z prowadzenia polityki regulacyjnej wobec mediów, nie może też ideologicznie zawierzyć jedynie mechanizmowi rynkowemu w tej dziedzinie. Wiele wskazuje na to, że strategicznym celem polityki państwa w sferze mediów powinno być tworzenie systemu zapewniającego rzeczywistą realizację ideału wolności wyrażania poglądów za pośrednictwem społecznych środków komunikowania, prawa do informacji i wolności informowania oraz niezależności mediów od władzy politycznej. System taki winien gwarantować pluralizm własności i form działania mediów.

Media publiczne powinny być oparte na fundamencie niezależności oraz poddane kontroli społecznej gwarantującej działanie zgodnie z zasadami różnorodności i bezstronności. Jednym z mechanizmów kontroli jest opracowanie (praktycznie już istnieją) i notyfikowanie przez organ regulacyjny zasad pracy dziennikarzy zatrudnionych w mediach publicznych. Naruszenie tych zasad, przez dziennikarza lub osoby kierujące, może powodować sankcje ze strony organu regulacyjnego lub organu nadzorczego.

Istnienie mediów publicznych bez zapewnienia ich finansowania nie jest możliwe.

2.1.2. Jeśli tak, proszę wyszczególnić wymogi, które powinny zostać zawarte oraz wyjaśnić, jakie zmiany byłyby odpowiednie dla sektora nadawczego (zob. również pytania poniżej, zwłaszcza te dotyczące nadmiernych rekompensat; pkt 2.6).

????????? nie mamy dostępu do odpowiednich ekspertyz w tej sprawie

2.2.1. Proszę przekazać informacje o definicji misji publicznej w Państwa kraju, w szczególności odnośnie do działalności nowych mediów.

Misja publiczna mediów jest przedmiotem wielu opracowań, konferencji, dyskusji, wypowiedzi publicystycznych, zarazem nie jest w sensie dosłownym zdefiniowana. Jedynym bezpośrednim odniesieniem dla jej określenia są zapisy zawarte w obowiązującej obecnie w Polsce ustawie o radiofonii i telewizji, które określają zadania mediów publicznych oraz – w jakimś stopniu - odnoszą się do zasad realizacji tych zadań. W szczególności poniższy rozdział 4 ustawy, art. 21 p. 1 opisują zadania radiofonii i telewizji publicznej, oraz w art. 2 zasady, na których realizacja tych zobowiązań powinna się dokonywać.

#### Rozdział 4

##### Publiczna radiofonia i telewizja

**Art. 21.** 1. Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu.

1a. Do zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji misji, o której mowa w ust. 1, należy w szczególności:

- 1) tworzenie i rozpowszechnianie programów ogólnokrajowych, programów regionalnych, programów dla odbiorców za granicą w języku polskim i innych językach oraz innych programów realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych;
- 2) tworzenie i rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych, na których rozpowszechnianie uzyskano koncesję;
- 3) budowa i eksploatacja nadawczych i przekaźnikowych stacji radiowych i telewizyjnych;
- 4) rozpowszechnianie przekazów tekstowych;
- 5) prowadzenie prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych;
- 6) prowadzenie działalności produkcyjnej, usługowej i handlowej związanej z twórczością audiowizualną, w tym eksportu i importu;
- 7) popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej;
- 8) upowszechnianie wiedzy o języku polskim;
- 8a) <sup>(15)</sup> uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym;
- 9) tworzenie i udostępnianie programów edukacyjnych na użytek środowisk polonijnych oraz Polaków zamieszkałych za granicą.

2. Programy publicznej radiofonii i telewizji powinny:

- 1) kierować się odpowiedzialnością za słowo i dbać o dobre imię publicznej radiofonii i telewizji;
- 2) rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą;
- 3) sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej;
- 4) umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej;
- 5) służyć rozwojowi kultury, nauki i oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego;
- 6) respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki;
- 7) służyć umacnianiu rodziny,
- 7a) służyć kształtowaniu postaw prozdrowotnych;
- 8) służyć zwalczaniu patologii społecznych;

2.2.2. Czy Państwa zdaniem należy doprecyzować rozróżnienie między usługami publicznymi a innymi rodzajami działalności? Jeśli tak, jakie środki mogłyby umożliwić takie doprecyzowanie (np. ustanowienie przez państwo członkowskie listy przykładowych rodzajów działalności komercyjnej nieobjętych misją publiczną)?

Wydaje się, że biorąc pod uwagę rodzaj problemu, z jakim mamy tu do czynienia, precyzowanie rozróżnienia między usługami publicznymi a działalnością komercyjną nieobjętą misją publiczną nie jest możliwe. Gdyby tego rodzaju propozycja powstała na poziomie europejskim, nie tylko pomijałaby zapewne różnice w kulturze medialnej istniejącej w poszczególnych krajach członkowskich, ale siłą rzeczy musiałaby być bardzo ogólna, a tym samym mało przydatna z powodów praktycznych. Niewątpliwie można sobie wyobrazić, że na takiej liście nie znalazłaby się pornografia, dzieła nawołujące do nienawiści społecznej, narodowej lub rasowej. Jednak już obecnie praktycznie nie są one obecne w ofertach nadawców publicznych. Można by rozważyć całkowicie odmienne podejście polegające na wskazywaniu form, tematów, które są preferowane, jako wyraz realizacji zadań publicznych w dziedzinie radiofonii i telewizji, a więc zaproponować, aby przedmiotem szczególnej troski nadawców publicznych stały się programy edukacyjne, programy dla dzieci i młodzieży, programy religijne, audycje poświęcone wydarzeniom historycznym, rocznicom, relacjom z ważnych wydarzeń publicznych, sztuce dawnej i współczesnej (opera, balet, sztuki plastyczne, literatura, muzyka) oraz nauce.

Wydaje się jednak, że lepiej by było, aby zagadnienia te były rozstrzygane na poziomie krajowym, poprzez decyzje odpowiednich władz odpowiedzialnych za regulację sektora audiowizualnego.

Ponadto pojawia się dość istotny problem praktyczny, który można sprowadzić do zagadnienia „misji komercyjnej” lub „komercji misyjnej”, a więc takich form programowych, które w komercyjnej formie zapewniają realizację celów misyjnych (publicznych zobowiązań).

2.2.3. W ramach bieżącego komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji inny rodzaj działalności niż programy telewizyjne w tradycyjnym sensie może stanowić część misji publicznej, pod warunkiem że spełnia te same potrzeby demokratyczne, społeczne i kulturalne. Czy przepis ten wystarczająco określa dopuszczalny zakres takiej działalności publicznej? Dlaczego? Jeśli nie, czy uważają Państwo, że dodatkowe wyjaśnienia należy uwzględnić w zmienionym komunikacie o radiofonii i telewizji?

Wydaje się, że obecne brzmienie komunikatu jest w tej mierze wystarczające, jakkolwiek praktyka postępowania nadawców publicznych powinna być obserwowana (monitorowana), a ewentualne doprecyzowanie zapisów powinno wynikać z analizy praktyki. Znaczna zmienność rozwiązań technologicznych i duża dynamika rynków nowych technologii stanowi wyzwanie dla wszystkich uczestników rynku, trudno zatem ograniczać możliwości niektórych z nich - na przykład nadawców publicznych. Jakkolwiek wydaje się, że w tym kontekście na szersze zainteresowanie zasługuje, zwłaszcza w przypadku nadawców publicznych, koncepcja „Creative commons”, która polega na ograniczonym przekazywaniu praw do twórczości, także audiowizualnej, dla powszechnego użytku. Warunek spełniania potrzeb

demokratycznych, społecznych i kulturalnych, wydaje się wystarczający dla określenia rodzaju działań publicznych, które mogą i powinny być podejmowane przez nadawców publicznych, w nowym środowisku komunikowania.

**Nie odniesiono się do punktów 2.2.4 do 2.2.8 – udzielenie miarodajnych odpowiedzi wymagałoby bardziej dogłębnych studiów m.in. dokumentacji Komisji, czym nie dysponujemy.**

2.3.1. Proszę wyjaśnić, w jaki sposób w Państwa kraju powierzana jest misja. Czy procedura prowadząca do powierzenia misji jest przedmiotem konsultacji publicznej? Do jakiego stopnia misja nadawcy jest określona w prawnie wiążących aktach zawierających zobowiązanie do realizacji misji? Do jakiego stopnia realizacja i określenie dokładnego zakresu działalności leży w gestii nadawców publicznych? Czy któreś z tych „środków realizacji” są dostępne publicznie?

Działalność publicznej radiofonii i telewizji jest regulowana, przede wszystkim ustawą z 1992 roku. Samo istnienie mediów publicznych wynika z zapisów owej ustawy. Powierzenie misji publicznej dokonuje się poprzez realizację zapisów ustawowych, w praktyce na zasadzie kontynuacji zadań powierzonych wraz z wejściem w ustawy. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym realizacja i określanie dokładnego zakresu działalności znajduje się w gestii samych nadawców publicznych, a bardziej precyzyjnie w dyspozycji zarządów mediów publicznych. Ogólne zapisy dotyczące zadań publicznych zostały omówione w p. 2.2.1

2.3.2. Proszę wyjaśnić, jakie są mechanizmy nadzoru nadawców publicznych w Państwa kraju. Jakie są Państwa doświadczenia odnośnie do istniejących mechanizmów nadzoru? Czy Państwa zdaniem w Państwa kraju istnieją wystarczające możliwości podejmowania działań przez podmioty trzecie wobec domniemanego naruszenia/braku realizacji usług publicznych i innych zobowiązań?

Mechanizm nadzoru jest w Polsce wielostopniowy. Media publiczne działają w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa i podlegają zarówno przepisom kodeksu spółek handlowych jak też w kwestiach szczegółowych ustawie o radiofonii i telewizji. Funkcje walnego zgromadzenia wykonuje minister Skarbu Państwa, który jednak nie ma prawa podejmować decyzji dotyczących na przykład podziału nadwyżki (zysku) oraz kwestii programowych. Bieżący nadzór nad działalnością spółek jest wykonywany przez rady nadzorcze, które są powoływane przez organ regulacyjny – Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT), z tym, że jednego przedstawiciela powołuje minister skarbu. Członkowie rad nadzorczych są nieodwoływalni w okresie swojej kadencji. Rada nadzorcza, w praktyce skupia się na funkcjach gospodarczych spółek i rzadko, (choć ma takie prawo obejmuje bowiem nadzór nad spółką) zajmuje się kwestiami programowymi, a więc realizacją zadań publicznych. Opinie i sugestie rady nadzorczej w tym zakresie nie muszą być uwzględniane przez zarządy mediów publicznych. Jedynym skutecznym instrumentem, w sytuacji konfliktu, jest zmiana zarządu, która jest w kompetencji rady nadzorczej. Ponadto w spółkach mediów

publicznych istnieją rady programowe, które powoływane są przez KRRiT, ale w większości składają się z przedstawicieli ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie, a w jednej trzeciej z ekspertów posiadających rekomendacje środowisk twórczych (dziennikarze, filmowcy i inne). Rady programowe mogą wypowiadać opinie w sprawach realizacji zadań programowych w mediach publicznych, które jednak mają charakter niezobowiązujący dla zarządu. Zarząd składa sprawozdanie z działalności do KRRiT oraz ministrowi skarbu. Absolutorium udzielone przez ministra skarbu dotyczy prawidłowości działań zarządu i w istocie nie odnosi się do meritum programowego. Obecny, jakkolwiek rozbudowany system nadzoru sprawia, że w istocie nadawcy publiczni nie odpowiadają przed żadnym organem z realizacji zadań, które zresztą są określone w sposób dość ogólny w ustawie o radiofonii i telewizji. Kształt zapisów ustawowych jest taki, że w istocie każda działalność programowa podejmowana przez nadawcę publicznego może być i jest zazwyczaj traktowana jako realizacja zadań misyjnych – powinności publicznych.

Aktualnie trwają prace nad dość szeroką nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, w efekcie której znaczna część dotychczasowych uprawnień KRRiT (zwłaszcza w sferze koncesjonowania nadawców) przejdzie w ręce innego regulatora rynku – Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE). W kompetencji KRRiT pozostać mają sprawy oceny zawartości programowej oraz wybór członków władz mediów publicznych. Zmienione mają być także zasady wyboru samej Rady, celem jej odpolitycznienia.

- 2.3.3. Czy sądzą Państwo, że komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać dodatkowe wyjaśnienia okoliczności, w których konieczny jest dodatkowy akt powierzenia misji (tzn. oprócz ogólnie obowiązujących przepisów prawnych), czy też bieżące przepisy są wystarczające?

Obecne przepisy są dobrą podstawą dla wykonywania misji publicznej, jednak zarazem powinny być uzupełnione o dodatkowe mechanizmy gwarantujące realizowanie celów publicznych w radiofonii i telewizji. Stan obecny charakteryzuje się silnymi gwarancjami niezależności nadawców publicznych (i należy uznać, że jest to wartość pozytywną) przy jednoczesnym braku odpowiedzialności (i to należy zmienić). W szczególności należy rozważyć, w jaki sposób wprowadzić możliwość precyzyjnego określania pewnego poziomu realizacji zadań publicznych na przykład poprzez mechanizm licencji programowych. Obecny stan prawny jest w tym zakresie niedostateczny.

- 2.3.4. Czy Państwa zdaniem komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać dodatkowe wyjaśnienia zapewniające skuteczniejszy nadzór nadawców publicznych? Jakie są możliwe pozytywne lub negatywne aspekty niezależności organów kontroli od przedsiębiorstwa zobowiązanego do realizacji misji (zob. komunikat w sprawie radiofonii i telewizji) w porównaniu z innymi mechanizmami kontroli? Czy Państwa zdaniem skuteczny nadzór powinien obejmować mechanizmy sankcji? Jeśli tak, jakie?

Organy kontroli powinny być niezależne od przedsiębiorstwa zobowiązanego do realizacji zadań publicznych, w przeciwnym przypadku skuteczny nadzór i kontrola nie będą możliwe. Nadzór powinien być kompleksowy, a więc obejmować zagadnienia zarządcze i ekonomiczne oraz kwestie programowe. Sankcje, za niewykonywanie lub niedostateczną realizację powinności publicznych, powinny być przewidziane, jakkolwiek ich stosowanie nie może być dowolne np. tylko w okresie przyjmowania rocznego sprawozdania możliwa jest zmiana zarządu mediów publicznych. Niezależność zarządu jest także wartością, które jednak nie może być nadrzędna wobec potrzeby realizacji publicznych powinności mediów.

2.3.5. Czy powinny istnieć określone procedury wnoszenia skarg na szczeblu krajowym, pozwalające operatorom prywatnym na zgłaszanie uwag dotyczących zakresu działalności nadawców publicznych? Jeśli tak, jak powinny one wyglądać?

Takie procedury powinny istnieć, a co więcej operatorzy prywatni, powinni w rozsądnym czasie rozstrzygnąć podnoszone przez nich kwestie z krajowymi podmiotami regulacyjnymi, zanim zwrócą się ze skargą do podmiotów na poziomie europejskim. W przypadku Polski np. adresatami ich skarg mogą być już obecnie: KRRiT, Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) lub Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Dla efektywności niezbędne jest jednak urealnienie terminów i zasad rozstrzygania skarg i sporów, co w warunkach polskich nie jest zachowane.

2.4.1. Jaki jest Państwa zdaniem oczekiwany wpływ na konkurencję (częściowego) finansowania przez państwo usług płatnych?

2.4.2. Czy usługi płatne powinny być traktowane jako działalność komercyjna, czy istnieją sytuacje, w których mogłyby być traktowane jako część misji publicznej? Czy sądzą Państwo na przykład, że usługi płatne stanowiące część misji publicznej powinny być w związku z tym ograniczone do usług, które nie są oferowane na rynku? Czy może sądzą Państwo, że usługi płatne można po spełnieniu określonych warunków uznać za część misji publicznej? Jeśli tak, proszę określić te warunki. Czy na przykład warunki te powinny zawierać takie elementy, jak konkretne cele usług publicznych, konkretne potrzeby obywateli, dostępność innych podobnych ofert na rynku, niedostatek obowiązujących zadań związanych z realizacją misji publicznej lub niewystarczające środki finansowe uniemożliwiające realizację określonych potrzeb obywateli?

Usługi płatne np. wideo na życzenie, są z punktu widzenia odbiorców interesujące przede wszystkim ze względu na swoją zawartość (*content*), a dopiero w drugiej kolejności ze względu na cenę. Praktyka odpłatnego oferowania propozycji programowych wykazuje, że w istocie nie występują istotne różnice cenowe między nadawcami komercyjnymi i publicznymi. Rynek ten jest jednak w fazie wstępnej, początkowej, zatem trudno określić jak będzie w przyszłości. Nie wydaje się, aby z punktu widzenia obecnych praktyk (częściowe finansowanie poprzez udział środków publicznych w wytwarzaniu zawartości oferowanej w systemach płatnych) wpływ tego zjawiska na konkurencję był negatywny. Należy jednak zastrzec, że w przypadku nadawców publicznych zawartość odpłatna, co do zasady powinna

być ponadto oferowana w systemach nieodpłatnych, ogólnodostępnych (*free-to-air*). Nie wydaje się uzasadnione, aby na obecnym etapie rozwoju rynku, działalność nadawców publicznych w tym zakresie była nadmiernie ograniczana, co jednak nie wyklucza potrzeby rozważania zmiany podejścia w przyszłości.

2.5.1. Do jakiego stopnia w Państwa kraju działalność komercyjna prowadzona jest przez samych nadawców publicznych? Czy istnieje rozdział strukturalny lub funkcjonalny między usługami publicznymi a działalnością komercyjną?

Nadawcy publiczni prowadzą operacje komercyjne. W sektorze radia publicznego, operacje komercyjne stanowią stosunkowo niewielką część przychodów, ok. 20% całości, i w istocie nie stanowią problemu dla rozwoju sektora komercyjnego. W telewizji działalność komercyjna, przede wszystkim na rynku reklamy stanowi jednak większość dochodów nadawcy, w sumie ok. 66 % i daje silną pozycję wobec nadawców komercyjnych, jest, więc kontestowana. Mówi się nawet niekiedy o istniejącym w tym zakresie oligopolu, z podmiotem dominującym w postaci nadawcy publicznego (TVP S.A.). Strukturalnie nie występuje jednak rozdzielenie działalności komercyjnej i zobowiązań misyjnych. Podstawowa działalność programowa jest prowadzona w ramach zintegrowanego strukturalnie, organizacyjnie i funkcjonalnie przedsiębiorstwa.

2.5.2. Czy według Państwa potrzebne jest strukturalne lub funkcjonalne oddzielenie działalności komercyjnej? Jeśli tak, dlaczego? Jakie byłyby pozytywne lub negatywne skutki podziału strukturalnego lub funkcjonalnego?

Wydaje się, że w tej sprawie decyzja powinna być uzależniona od oceny zdolności do realizacji zobowiązań publicznych przez nadawców, a więc nie ma potrzeby narzucania jednego rozwiązania. Pozytywnym skutkiem byłoby zapewne zwiększenie przejrzystości w realizacji zadań publicznych, z drugiej strony nadawcy publiczni nie mogliby korzystać z ekonomii skali i zakresu, co zapewne odbiłoby się na ich efektywności, także w realizacji celów publicznych. Istnieje ponadto obawa, że w sensie praktycznym, do sfery komercyjnej przeniesione zostałyby najbardziej wartościowe aktywa nadawców, istnieje zagrożenie swoistego „uwłaszczenia się” na majątku publicznym menedżerów i części pracowników, mogą powstać istotne różnice między pracownikami sfery komercyjnej i publicznej.

2.5.3. Czy według Państwa zasady alokacji kosztów określone w obowiązującym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji można by poprawić, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w Państwa kraju? Jeśli tak, proszę podać przykłady dobrych praktyk. Czy może Państwa zdaniem obowiązujące zasady są wystarczające?

Doświadczenia Polski, jeśli chodzi o alokację kosztów, a w szczególności z finansowaniem powinności publicznych, wskazują na potrzebę stworzenia mechanizmów, zwiększających zainteresowanie nadawców publicznych realizowanie celów, dla których zostali powołani, w tym zadań związanych z edukacją, kulturą, nauką, etyką. W obecnym stanie prawnym każda działalność programowa nadawcy publicznego jest misyjna, zatem decyzja o alokacji kosztów

nie jest obciążona ryzykiem niewywiązania się z publicznych powinności. Z drugiej strony istnieje obawa, że gdyby na przykład zostało określone jaka część komercyjnych przychodów ma zostać przeznaczona na realizację celów publicznych, to w sumie stopień realizacji będzie niższy niż obecnie.

2.5.4. W kontekście Państwa odpowiedzi na poprzednie pytania (2.5.1, 2.5.2, 2.5.3), czy zmieniony komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać dodatkowe objaśnienia wymagań dotyczących przejrzystości?

Tak, jednak z zastrzeżeniem, że kraje członkowskie mogą stosować w tym zakresie różne rozwiązania praktyczne, zwiększające realizację celów publicznych. Niewątpliwie istnieje jednak potrzeba wskazania na zobowiązanie do zapewnienia przejrzystości alokacyjnej nadawców publicznych.

2.6.1. Czy Państwa zdaniem komunikat w sprawie radiofonii i telewizji powinien zawierać wymóg zobowiązujący państwa członkowskie do jasnego zdefiniowania parametrów określających kwotę rekompensaty?

Odpowiedź jest jednoznacznie pozytywna. Kwota rekompensaty powinna być parametrycznie zdefiniowana, a w szczególności konsekwencją tego stanu rzeczy będzie pewne ograniczenie dowolności oceny działania nadawców publicznych. Z jednej strony oczekuje się od nich realizacji publicznych powinności niejako niezależnie od wyniku finansowego, z drugiej, jeśli nadawca nie wypracowuje nadwyżki, to jest pomawiany o niegospodarność i nieefektywność. Parametryczne określenie kwoty rekompensaty jest zatem potrzebne.

2.6.2. Czy sądzą Państwo, że wymagania zawarte w obowiązującym komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji zapewniają nadawcom publicznym wystarczającą stabilność finansową? Czy może obowiązujące zasady nadmiernie ograniczają możliwość wieloletniego planowania finansowego związanego z radiofonią i telewizją publiczną?

Obecne zasady są właściwe, jakkolwiek wymagają pewnego doprecyzowania. W szczególności, jeśli przyjmuje się, że nadawca publiczny, co do zasady powinien zwracać nadwyżkę powstałą w związku z realizowaniem zadań publicznych, a zarazem dopuszcza się zatrzymanie części lub całości owej nadwyżki na zwiększenie stabilności finansowania, to byłoby uzasadnione, aby skala owej rekompensaty był określona.

2.6.3. W jakich okolicznościach nadawcy publiczni byliby uprawnieni do zatrzymania nadwyżki na koniec roku finansowego? Czy odnośne przepisy zawarte w decyzji i wspólnotowych ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zob. przegląd w uzasadnieniu, w szczególności 10-procentowe ograniczenie nadwyżki rocznej) mogłyby zostać włączone do nowego komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji?

Obecne rozwiązania są dobre, wraz uwzględnieniem uwag jak w p. 2.6.1 oraz 2.6.2. Ograniczenie nadwyżki rocznej do 10% także wydaje się uzasadnione z punktu widzenia praktyki. Brak pewności w tym zakresie powoduje, że nadawcy publiczni, poprzez zabiegi księgowe i decyzje zarządcze mogą „ukrywać” zysk na poziomie niższym. Jednoznaczny zapis byłby, zatem dobrym rozwiązaniem.

2.6.4. Jakie powinny być zabezpieczenia/ograniczenia pozwalające uniknąć nadmiernego zakłócenia konkurencji np. czy powyższa 10 % nadwyżka powinna pozostać do dyspozycji nadawcy publicznego w ramach wykonywania przez niego zadań publicznych, czy też powinna być ona przeznaczona na określone cele, tak aby rezerwy mogły być wykorzystane tylko na wcześniej określone cele/projekty? Czy państwa członkowskie powinny przeprowadzać ponowne oceny potrzeb finansowych nadawców publicznych w przypadku ciągłych nadwyżek?)

Nadwyżka 10% powinna być w dyspozycji nadawcy na realizację wykonywanych przez niego zadań publicznych. W sytuacji znacznej zmienności rynków i konieczności przechodzenia na nadawanie cyfrowe wydaje się, że nie jest wskazane ograniczanie samodzielności w zagospodarowywaniu tej nadwyżki. Chyba, że zdecydowano by jednoznacznie, że co najmniej 80% zatrzymanej nadwyżki zostanie przeznaczona na cele związane z produkcją i nadawaniem cyfrowym (model „wymuszonej modernizacji”)

2.6.5. Czy Państwa zdaniem bieżące przepisy zawarte w komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji mogą zniechęcać nadawców publicznych do poprawy wydajności? Jeśli tak, jak można zaradzić takiej sytuacji? Jakie mechanizmy obowiązujące w Państwa kraju można podać jako przykłady dobrych praktyk?

Rozwiązania zawarte w komunikacie nie stanowią zagrożenia z punktu widzenia starań nadawców publicznych o efektywne działania i poprawę wydajności ekonomicznej. Doświadczenie w Polsce wskazuje, że nadawcy publiczni albo nie wypracowują nadwyżki, albo jest ona zdecydowanie poniżej 10%. Z drugiej strony ekonomiczna efektywność w przypadku realizacji zadań publicznych nie jest celem samym w sobie ale raczej instrumentem dodatkowej oceny. Ustanowienie pewnego pułapu oznacza, że nadawca publiczny nie stanie się agresywnym uczestnikiem konkurencyjnego rynku, a więc będzie działaniem w kierunku uczciwej konkurencji.

2.6.6. W jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami zezwoliliby Państwo nadawcom publicznym na zatrzymanie marży zysku?

Odpowiedź na to pytanie jest zawarta powyżej

2.7.1. Jakie są mechanizmy w Państwa kraju, pozwalające operatorom prywatnym na składanie skarg na domniemane zachowania antykonkurencyjne nadawców publicznych? Proszę wskazać, czy Państwa zdaniem mechanizmy te zapewniają wystarczającą i skuteczną kontrolę. Czy niższe przychody wynikające z zachowań antykonkurencyjnych (np. z podcięcia cenowego) brane są pod uwagę przy ustalaniu, czy nadawca publiczny otrzymał nadmierną rekompensatę?

W Polsce nadawcy prywatni mają możliwość składania skarg do organów konkurencyjnych w sprawach domniemania zachowań antykonkurencyjnych ze strony nadawców publicznych. Ostatnio pojawiła się także precedensowa w istocie kwestia skargi złożonej przez jednego z dwóch największych telewizyjnych nadawców komercyjnych – grupę ITI (właściciela telewizji TVN) do organów wspólnotowych. Stacja TVN zwróciła się mianowicie do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zbadanie sposobu finansowania polskiej telewizji publicznej TVP S.A. Komercyjny nadawca uważa, że w latach 2000-2006 publiczna stacja otrzymała z tytułu opłat abonamentowych ponad 600 mln zł, które w świetle unijnego prawa konkurencji mogą stanowić niedozwoloną pomoc publiczną. Telewizja TVN uważa, że TVP S.A. niedostatecznie oddziela w swej rachunkowości pieniądze z abonamentu od wpływów reklamowych, co stwarza możliwość finansowania działań komercyjnych ze środków publicznych i odwrotnie. Liczba tych pierwszych spraw jest jednak nieznaczną, a skromna praktyka orzecznictwa nie pozwala na ustalenie czy dumping cenowy jest brany pod uwagę.

2.7.2. Jeśli chodzi o potencjalne zachowania antykonkurencyjne nadawców publicznych (w szczególności zarzuty o podcięcie cenowe), czy według Państwa w komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji powinny znaleźć się wymagania wobec nadawców publicznych, aby przestrzegali warunków rynkowych w odniesieniu do swojej działalności komercyjnej zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji, wraz z odpowiednimi mechanizmami kontrolnymi?

Tak. W tej sprawie przestrzeganie warunków rynkowych leży w interesie również nadawców publicznych, którzy w związku z tym nie staną się celem postępowań ze strony nadawców i operatorów komercyjnych.

Nie ma odpowiedzi na p. 2.7.3 oraz 2.7.4 z uwagi na brak dostępu do odpowiedniej dokumentacji źródłowej. Na pyt. w sekcji 2.8 chyba nie powinniśmy w ogóle odpowiadać.

Wszystkie powyższe opinie i informacje faktograficzne otrzymałem od dwóch profesorów z Instytutu Dziennikarstwa Uniwersytetu Warszawskiego: prof. dr hab. Janusza Adamowskiego (dyrektora Instytutu, eksperta sejmowej komisji kultury i środków przekazu) i prof. dr hab. Tadeusza Kowalskiego (znanego eksperta KRRiT oraz wiceprzewodniczącego Rady Programowej TVP).

Jerzy Olędzki

Warszawa, 3 marca 2008 r.