

***„Nie znajdziesz tego u innych”***

**Warszawa, lipiec 2019 r.**

**Nowy ład medialny i nowe Media Publiczne**

**- zarys koncepcji –**

**Autorzy**

- Anna Drozd
- Wojciech Dziomdziora
- Jerzy Kapuściński
- Prof. Tadeusz Kowalski
- Jacek Weksler
- Inni eksperci Fundacji Sztuka Media Film

## I. Wstęp

Powodowani troską o zachowanie i rozwój dobra wspólnego jakim są media publiczne przedstawiamy obywatelski projekt systemowych zmian w ich funkcjonowaniu mając na uwadze ich znaczenie dla demokracji i kultury.

Media publiczne od lat pozostają łupem każdej kolejnej ekipy rządzącej, choć w ostatnich latach nastąpiło ich zawłaszczenie na skalę nieznaną w całym okresie wolnej Polski. Media publiczne, a szczególnie TVP, zostały zamienione w prymitywną tubę propagandową formacji rządzącej. Nastąpiło całkowite odejście od podstaw etycznych, zasad i wartości zawodu dziennikarskiego. Media publiczne w sposób wyraźny łamią szereg ustawowych zapisów dotyczących ich zadań przy aprobacie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Mediów Narodowych. Postępuje degradacja języka opisu i debaty publicznej, co prowadzi do pogłębiania procesu rozpadu więzi społecznych i antagonizowania grup społecznych, budowania postaw ksenofobicznych i wykluczających. Towarzyszy temu tabloidyżacja i komercjalizacja programowa, promowanie kiczu i bezguścia, posługiwanie się nieprawdą i manipulacją. Z niewielkimi wyjątkami zanika wsparcie rozwoju polskiej kultury i twórczości artystycznej.

Kolejne ekipy rządzące, mimo wielokrotnych zapowiedzi, nie uczyniły systemowych kroków, zapewniających mediom publicznym stałe i bezpieczne finansowanie. Przeciwnie, pogłębia się w tym zakresie chaos, brak przejrzystości i pewności finansowej. Wydawać się mogło, że istotnym krokiem w kierunku zapewnienia stałego systemu finansowania mediów publicznych i określania celowości wydatków będzie wprowadzenie karty powinności, lecz tak się nie stało.

Na opisane zjawiska nakładają się tendencje ogólnoświatowe. Media przechodzą burzliwy proces zmian związany z konsekwencjami rozwoju technik cyfrowych, znajdując się w centrum tzw. cyfrowego wiru. Zmiany dotyczą wszystkich ogniw łańcucha wartości, od wytwarzania treści poprzez formowanie oferty programowej i jej wielokanałową dystrybucję, po sposoby konsumpcji mediów. Dokonujące się zmiany wyrażają się między innymi w kompresji czasu i przestrzeni, wielozadaniowości (multitasking) w odbiorze, współdzieleniu (sharing) treści tworzonych przez użytkowników (user generated content), odbiorze nieliniowym, masowym korzystaniu z mediów społecznościowych oraz wielorakich form interaktywności odbiorców.

Tymczasem obecny model mediów publicznych w Polsce jest archaiczny, oparty na nie mającej znaczenia dla nowych pokoleń tradycji, przyzwyczajeniu odbiorców i monopolowym resentymencie. Kontynuacja takiego modelu doprowadzi do dalszego spadku zainteresowania obywateli mediami publicznymi.

Konieczne są bardzo głębokie zmiany prawne, organizacyjne i finansowe związane z funkcjonowaniem mediów publicznych w Polsce.

Dlatego przedstawiamy kierunek zmian mediów publicznych uwzględniający podstawowe wartości, na jakich opierać się ma funkcjonowanie mediów publicznych, zmianę struktury organów państwa odpowiadających za media publiczne, strukturę organizacyjno-prawną mediów publicznych, sposób wyłaniania władz mediów publicznych oraz kwestie finansowania tych mediów.

## II. Aksjologia nowego systemu i podstawowe obszary zmian

Naszym celem jest zerwanie z logiką nakazującą traktować media publiczne w kategoriach typu politycznego i wykorzystywanie ich jako narzędzia propagandy partyjnej. Chcemy aby media, dotychczas upartyjniane, stały się mediami prawdziwie publicznymi. Uważamy, że konieczna jest odbudowa autonomii instytucjonalnej i suwerenności programowej (niezależności redakcyjnej) mediów publicznych, jako warunek konieczny dla zbudowania na nowo wiarygodności mediów publicznych i etosu zawodu dziennikarza, i jako podstawy dla urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa odbiorców do informacji oraz zapewnienia warunków dla wolności słowa.

Wymaga to również nowej struktury instytucjonalnej mediów publicznych, która dostosowana będzie także do wymogów współczesnego świata mediów. W miejsce obecnych 19 spółek (TVP S.A., Polskie Radio S.A. i 17 spółek regionalnych polskiego radia) proponujemy powołać dwie – Telewizję Polską i Polskie Radio S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Polskie Media Regionalne S.A. z siedzibą w jednym z pozostałych miast wojewódzkich.

*Nowe media publiczne wymagają stabilnego finansowania. System abonamentowy jest nie do utrzymania z uwagi na jego społeczną erozję i zmiany technologiczne. Dlatego proponujemy zapewnienie gwarancji finansowania z budżetu państwa. Wysokość wsparcia byłaby na zasadzie parametrycznej opartej na stałej miesięcznej opłacie w odniesieniu do jednego mieszkańca Polski. Ponadto w mediach publicznych powinny być zdecydowanie ograniczone reklamy. Przyczyni się to do zatrzymania tabloidyzacji i komercjalizacji programowej, a z drugiej strony do podniesienia jakości przekazu.*

Podstawą działania mediów publicznych powinno być dostarczanie rzetelnej, profesjonalnej informacji. Media publiczne powinny wyznaczać standardy na rynku medialnym. U podstaw powinno leżeć przestrzeganie wartości podstawowych wyznaczonych w porządku konstytucyjnym RP oraz Unii Europejskiej – godność człowieka, wolność, demokracja, równość, praworządność, prawa człowieka, dziedzictwo i tożsamość. Media publiczne powinny uwzględniać wszystkie legalnie działające ruchy polityczne. Nie można z mediów publicznych rugować ważnych w społeczeństwie różnic zdań i opinii (pluralizmu)..

Media publiczne powinny aktywnie uczestniczyć w budowie kapitału społecznego opartego o edukację, kulturę i inkluzywność. Dawać poczucie podmiotowości wszystkim zantagonizowanym grupom społecznym w Polsce, stawiać na aktywność obywatelską i społeczną partycypację oraz traktować kulturę jako przestrzeń współdziałania społecznego zapewniając do niej szeroki dostęp.

Media publiczne powinny przyczyniać się do znoszenia wykluczeń społecznych.

Głębokich zmian dotyczących mediów publicznych nie da się przeprowadzić bez reformy instytucji państwowych właściwych w sprawach mediów. Konieczne jest tu nowe otwarcie. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, jako organ konstytucyjny, powinna przejść bardzo daleko idącą metamorfozę. Rada Mediów Narodowych powinna ulec likwidacji. Wraz ze zmianą podejścia do misji publicznej mediów powinna powstać, w miejsce dzisiejszych, niewiele znaczących rad programowych, jedna Rada Programowa Mediów Publicznych z realnymi kompetencjami.

## III. Zadania mediów publicznych, 2020

Pozostając na gruncie rygorystycznego przestrzegania „Kodeksu etycznego mediów publicznych” (o którym piszemy w dalszej części) proponujemy utrzymanie dotychczasowych zapisów dotyczących podstaw realizacji misji publicznej zawartych w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji (dalej także „urtv”), a mianowicie:

*„...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...”.

Uważamy, że zadania mediów publicznych powinny koncentrować się wokół następujących celów:

- 1) umacnianie więzi społecznych w ramach ustroju demokratycznego państwa prawa – Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz kultury demokratycznej polegającej na uczestnictwie obywateli w życiu publicznym;
- 3) inspirowanie debaty publicznej w kluczowych kwestiach społecznych;
- 4) promowanie postaw propaństwowych, sprzyjanie tożsamości narodowej oraz zachowaniu dziedzictwa;
- 5) wspieranie edukacji na wszystkich poziomach kształcenia;
- 6) upowszechnienie i dbałość o kulturę języka polskiego;
- 7) ukazywanie bogactwa tradycji i współczesności kultury polskiej, kultury europejskiej i kultury światowej;
- 8) promowanie dorobku nauki polskiej i światowej.

#### **IV. Organy publiczne właściwe w sprawach mediów publicznych**

Stan dzisiejszy dotyczący mapy instytucjonalnej organów publicznych mających wpływ na media elektroniczne jest zły. Największą wadą tego systemu jest daleko idące upartyjnienie KRRiT i RMN, a w konsekwencji upartyjnienie mediów publicznych. Trzeba dodać, że zarzuty dotyczące upartyjnienia KRRiT stawiane są tej instytucji niemal od początku jej istnienia, przy czym właściwie z każdą kolejną kadencją proces upartyjniania Rady się pogłębia.

Dlatego proponujemy dokonać radykalnej zmiany dotyczącej instytucji państwowych właściwych w sprawach radiofonii i telewizji. Drogą jego naprawy nie jest prosta wymiana osób sprawujących funkcje w tych organach. Konieczne jest odbudowanie, a jak twierdzą niektórzy, zbudowanie autorytetu KRRiT. Likwidacja Rady Mediów Narodowych, jako organu niepotrzebnego i będącego wyłącznie instrumentem służącym upartyjnieniu mediów publicznych. Uspołecznienie mediów publicznych poprzez powołanie Rady Programowej Mediów Publicznych.

#### **KRRiT**

Jak wspomnieliśmy poważną wadą obecnego stanu rzeczy jest pogłębiające się z każdą kolejną kadencją upartyjnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest konstytucyjnym organem kontroli państwowej i ochrony prawa (obok Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich). Jednocześnie na mocy Konstytucji RP jest prawodawcą, ponieważ ma kompetencje do wydawania rozporządzeń. Sprawuje także rolę klasycznego organu regulacyjnego w obszarze rynku radiofonii i telewizji. Dodatkowo realizuje szereg zadań związanych z abonamentem radiowo-telewizyjnym oraz rozlicza media publiczne z realizacji tzw. karty powinności. Do tego dochodzi pozycja ustrojowa Przewodniczącego KRRiT, który na mocy art. 232 z jednej strony przewodniczy Radzie, ale z drugiej posiada własne, autonomiczne wobec Rady kompetencje, co czyni go, w pewnym zakresie, odrębnym od KRRiT organem administracyjnym.

Konstytucja rozstrzyga o tym, kto powołuje członków KRRiT. Liczba członków Rady regulowana jest ustawą. Proponujemy pozostać przy liczbie 5 członków Rady, tj. 2 powoływanych przez Sejm, 1 przez Senat i 2 przez Prezydenta. Zmienić powinien się natomiast tryb wyboru członków KRRiT powoływanych przez Sejm i Senat. Powinni oni być wybierani wysoką kwalifikowaną większością  $\frac{3}{4}$  głosów. Każdy z klubów parlamentarnych powinien mieć prawo zgłoszenia swojego kandydata. W

przypadku, w którym żaden z kandydatów nie uzyskałby większości, członek KRRiT wyłaniany byłby w wyniku losowania spośród wszystkich kandydatów zgłoszonych przez kluby poselskie.

Taki tryb wyboru może wydawać się na pierwszy rzut oka kontrowersyjny, ale spowoduje, że największe kluby poselskie, nie chcąc zdać się na ryzyko wylosowania kandydatów mniejszości powinny wysuwać kandydatury, które zdobędą szersze niż stricte partyjne poparcie. Wybór pozostanie zatem polityczny, ale ma szansę wymknąć się logice partyjnej. W negatywnym scenariuszu partie porozumieją się między sobą i dokonają podziału miejsc, co przynajmniej skutkować będzie zachowaniem pluralizmu w Radzie. Jednakże z uwagi na przywrócenie zasady rotacyjności, o której niżej, takie porozumienia będą utrudnione.

Konieczne jest przywrócenie zasady rotacyjności w KRRiT, zgodnie z którą kadencje poszczególnych członków KRRiT nie pokrywają się w czasie. Co roku powinna kończyć się kadencja jednego członka KRRiT. Proponujemy przy tym skrócenie kadencji członków KRRiT z 6 do 5 lat. Zasada ta powinna być zachowana również w przypadku odwołania całej KRRiT wskutek nieprzyjęcia jej sprawozdania. W takim przypadku każdy z członków nowo-powoływanej KRRiT powinien być powołany na inny okres – odpowiednio jednego, dwóch, trzech, czterech i pięciu lat.

Takie rozwiązanie zapewni zachowanie ciągłości funkcjonowania Rady oraz przyczyni się do jej większego pluralizmu.

W okresie przejściowym, po przyjęciu nowych przepisów, w nowej KRRiT z dotychczasowego składu Rady powinien pozostać jeden dotychczasowy przedstawiciel Sejmu (o ile wyrazi zgodę) – na niepełną, dwuletnią kadencję oraz jeden dotychczasowy przedstawiciel Prezydenta RP – na niepełną, jednoroczną kadencję; Sejm powinien powołać nowego członka na niepełną trzyletnią kadencję, Prezydent – na niepełną czteroletnią kadencję i Senat na pełną, pięcioletnią kadencję.

W odniesieniu do mediów publicznych KRRiT posiadałaby kompetencje powoływania (i odwoływania w ściśle wskazanych w ustawie przypadkach) członków Rad Nadzorczych spółek mediów publicznych (wraz z Marszałkami Województw w przypadku spółki Polskie Media Regionalne S.A.).

Należy zlikwidować Radę Mediów Narodowych, która jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania władz mediów publicznych. Likwidacja tej Rady jest konieczna, ponieważ stanowi ona jedynie narzędzie podporządkowania mediów publicznych rządzącym formacjom politycznym. Rada Mediów Narodowych powinna zostać także zlikwidowana ze względu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował rozwiązania ustawowe pozbawiające KRRiT wpływu na obsadzanie organów spółek publicznej radiofonii i telewizji<sup>1</sup>.

### **Rada Programowa Mediów Publicznych**

Istniejące przy każdej ze spółek mediów publicznych rady programowe powinny ulec likwidacji. Powoływane są one z klucza politycznego, nie mają realnych kompetencji, a ich pozycja ustrojowa jest niska. W ich miejsce należy powołać jedną Radę Programową Mediów Publicznych (dalej także „RPMP” lub „Rada Programowa”) będącą szeroką reprezentacją społeczeństwa obywatelskiego i sprawującą realną kontrolę społeczną nad realizacją misji publicznej.

Rada Programowa powinna posiadać rzeczywiste kompetencje mające wpływ na funkcjonowanie mediów publicznych. Poza oczywistą funkcją oceny treści programowych RPMP powinna mieć następujące kompetencje:

- 1) Uzgadnianie z KRRiT Kodeksu Etycznego Mediów Publicznych;
- 2) Opiniowanie projektu karty powinności;

---

<sup>1</sup> Wyrok z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16

- 3) Opiniowanie absolutorium programowego i możliwość wnioskowania do Rady Nadzorczej o odwołanie Zarządu w przypadku w którym RPMP zaopiniowałaby negatywnie absolutorium programowe a KRRiT mimo negatywnej opinii RPMP udzieliłaby absolutorium programowego zarządowi,
- 4) Udzielanie dotacji z własnego budżetu partycypacyjnego,
- 5) Przyznawanie nagród za wybitne osiągnięcia w mediach.

Rada Programowa Mediów Publicznych Misji Publicznej powinna być ciałem liczącym wielu członków (my proponujemy 27), reprezentujących wiele różnych środowisk i wrażliwości. Kandydatów do RPMP mogłyby zgłaszać organizacje pozarządowe, ruchy obywatelskie, środowiska twórcze i dziennikarskie. Celem jest to, aby Rada ta była faktyczną reprezentacją społeczeństwa obywatelskiego. Kandydaci mogliby być zgłaszani do organów wybierających członków Rady Programowej w następującej liczbie:

- 1) Prezydent RP – 3 członków
- 2) Marszałkowie Województw – 6 członków
- 3) Prezydenci miast pow. 100 tyś. mieszkańców – 4 członków
- 4) Rzecznik Praw Obywatelskich - 9 członków
- 5) Rzecznik Praw Dziecka – 2 członków
- 6) rektorzy akademickich uczelni badawczych – 3 członków.

Ciała kolegialne powinny wybierać członków RPMP analogicznie do sposobu wyboru członków KRRiT przez Sejm i Senat, tj. większością 2/3 głosów, a w przypadku braku możliwości dokonania wyboru wybór dokonywany byłby w drodze losowania spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów.

Członkowie RPMP powoływani byłiby na sześcioletnią kadencję przy zachowaniu zasady rotacji zgodnie z którą co dwa lata kończyłaby się kadencja 1/3 składu.

## **V. Media publiczne**

### **Kodeks etyczny mediów publicznych**

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przyjmie w drodze rozporządzenia, w uzgodnieniu z Radą Programową Mediów Publicznych i po szerokich konsultacjach społecznych, Kodeks etyczny mediów publicznych.

Kodeks określać będzie zasady etyczne w szczególności związane z niezależnością, wiarygodnością i solidnością dziennikarską. Kodeks będzie stanowił zobowiązanie zarówno spółek mediów publicznych jak i ich pracowników. Kodeks będzie również pełnił funkcje ochrony niezależności dziennikarskiej. Każdy dziennikarz mediów publicznych, zwalniany z pracy będzie mógł odwołać się nie tylko, jak obecnie, do sądu pracy, ale również do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W trybie odwoławczym badane będzie, czy przy zwalnianiu dziennikarza nadawca nie złamał postanowień Kodeksu etycznego. Jeżeli zostanie stwierdzone naruszenie kodeksu przez nadawcę dziennikarz będzie przywracany do pracy.

### **Forma prawno-organizacyjna i struktura mediów publicznych**

Proponujemy zachować obecną formę organizacyjno-prawną mediów publicznych – tj. spółki prawa handlowego jako formę sprawdzoną, elastyczną i pozwalającą realizować zadania misji publicznej bez potrzeby osiągnięcia zysku, co jest właściwe spółkom akcyjnym.

Konieczna jest rezygnacja z ustawowego określania liczby i tytułów programów mediów publicznych. Proponujemy, aby dotychczas istniejące spółki, tj. Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. i 17 radiowych spółek regionalnych, uległy likwidacji, a w ich miejsce powstały dwie nowe spółki akcyjne (więcej o transformacji w dalszej części tekstu):

- a. Telewizja Polska i Polskie Radio S.A. (TVP i PR S.A.)
- b. Polskie Media Regionalne S.A. (PMR S.A.)

Obie spółki będą multimedialne – telewizyjno-radiowo-internetowe. Pozwoli to na wykorzystanie synergii programowej, zbudowanie w każdej ze spółek jednego, silnego newsroomu oraz mocnych platform internetowych.

#### **TVP i PR S.A.**

TVP i PR S.A. powstanie na bazie obecnej TVP S.A. i Polskiego Radia S.A, które to spółki ulegną likwidacji, przy czym majątek pozostały po TVP S.A. trafi do TVP i PR S.A. oraz (szczególnie w zakresie majątku dzisiejszych oddziałów regionalnych TVP) do PMR S.A.

O przejściu praw i obowiązków, stosunków pracy oraz archiwów decyduje minister właściwy do sprawa skarbu państwa (aktualnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w porozumieniu z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji).

Siedzibą TVP i PR S.A. pozostanie Warszawa.

Jak wskazaliśmy wyżej ustawa przestanie określać ile i jakie programy radiowe czy telewizyjne mają być nadawane przez spółki mediów publicznych.

#### **Polskie Media Regionalne S.A.**

Polskie Media Regionalne S.A. to spółka, która powstanie dzięki wydzielonemu majątkowi TVP w tym 16 terenowych oddziałów TVP oraz 17 spółek radiofonii regionalnej. Będzie silnym podmiotem nakierowanym na zaspokajanie regionalnych i lokalnych potrzeb medialnych, posiadającym jednocześnie potencjał umożliwiającą konkurowanie z TVP S.A. Siedziba spółki będzie poza Warszawą.

### **Organy mediów publicznych**

Jak wspomnieliśmy wyżej proponujemy zachować formę prawną mediów publicznych tj. spółkę prawa handlowego, spółkę akcyjną.

W konsekwencji organami spółek mediów publicznych pozostaną rady nadzorcze i zarządy.

Rady nadzorcze powoływane i odwoływane powinny być przez Radę Misji Publicznej w Mediach, na 4 letnią kadencję Rady nadzorcze powinny powoływać i odwoływać zarządy (z zachowaniem kompetencji KRRiT do wnioskowania o możliwość odwołania zarządów). Kadencja zarządu trwa 4 lata.

## **VI. Finasowanie**

Nowe media publiczne wymagają stabilnego finansowania publicznego. System abonamentowy jest nie do utrzymania z uwagi na jego społeczną erozję i zmiany technologiczne. System ten charakteryzuje się bardzo wysokimi kosztami transakcyjnymi (przykładowo w 2017 r. Poczta Polska pobrała z tytułu prowizji od zbieranego abonamentu kwotę 47 milionów zł). Dodatkowo system abonamentowy obciąża obywatelami dodatkowymi czynnościami organizacyjno-administracyjnymi związanymi z koniecznością jego opłacania. Dlatego należy zapewnić finansowanie mediów publicznych bezpośrednio z budżetu państwa. Nie jest to oczywiście rozwiązanie idealne. W takim rozwiązaniu Parlament uzyskałby bezpośrednie narzędzie nacisku na media publiczne w postaci corocznego decydowania o wysokości finansowego wsparcia mediów publicznych. Może to być jednak złagodzone poprzez wprowadzenie stałego, ustawowego parametru finansowania np. Poprzez przyjęcie, że media publiczne są finansowane w wysokości 5 złotych na miesiąc na każdego

mieszkańca RP, a w kolejnych latach wskaźnik ten byłby waloryzowany wskaźnikiem inflacji. Przyjęcie zaproponowanego parametru dałoby rocznie kwotę 2,3 miliarda złotych. Wraz z (ograniczonymi w stosunku do dzisiejszych) dochodami reklamowymi media publiczne dysponowałyby budżetem około 3 miliardów złotych, z czego 2 miliardy przeznaczone byłyby dla spółki TVP i PR S.A. a 1 miliard dla spółki Polskie Media Regionalne. Budżet tej ostatniej mógłby być dodatkowo wspierany z budżetów samorządów terytorialnych. Osiągnęlibyśmy system stabilnego finansowania mediów publicznych, korzystny także dla obywateli i całego rynku medialnego.