

STANISŁAW JĘDRZEJEWSKI

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO, WARSZAWA

Niezależność mediów publicznych w czasach populizmu — przypadek Polski

Wprowadzenie

Obserwujemy dzisiaj, nie tylko w Europie, wyraźny wzrost poparcia społecznego dla partii populistycznych. Partie te, choć istnieją wyraźne różnice między lewicowymi i prawicowymi, podważają dotychczasowy porządek społeczny i polityczny. Atakują, a po zdobyciu władzy przejmują media publiczne. Stosując populistyczną retorykę, twierdzą, że te należą do establishmentu, wobec tego należy je odzyskać i zwrócić „zwykłym” ludziom.

Doświadczenie dwóch lat rządów Prawa i Sprawiedliwości pokazuje, że po opanowaniu mediów publicznych (czyt. obsadzeniu „swoimi” ludźmi wszystkich istotnych stanowisk w strukturze organizacyjnej nadawcy publicznego) nowe kierownictwa Polskiego Radia i Telewizji Polskiej „przywróciły” pluralizm poglądów, tj. dowartościowały, według nich, ignorowany dotychczas, prawicowy punkt widzenia. W rezultacie ten lekceważony dawniej punkt widzenia zaczyna dominować, spychając na dalszy

plan lub zupełnie eliminując inne poglądy oraz formacje i ludzi je wyrażające.

Szkody społeczne z tym związane polegają na tym, że media publiczne stają się w tej sytuacji stroną w walce politycznej, przyczyniając się do rosnącej polaryzacji opinii publicznej, gdzie nie ma już miejsca na jakąkolwiek bezstronność i obiektywizm.

Media publiczne stały się też, chcąc nie chcąc, nie tylko zresztą w krajach o niższym poziomie kultury politycznej, areną walki politycznej o wpływy, i to w warunkach rosnącej polityzacji organów kierowniczych i podejmowanych przez nie decyzji finansowych, personalnych i programowych. Oto najnowsze przykłady:

— Gruzja 2017 — likwidacja telewizyjnego talk show *Realuri Sivrtse (Przestrzeń realna)* pod pretekstem walki z kryzysem mediów publicznych;

— Grecja 2013 — zamknięcie, w ramach oszczędności, ERT (Ellinikí Radiofonía Tileórasi — Greckie Radio i Telewizja), czyli trzech stacji radiowych i dziewiętnastu telewizyjnych. Do odbiorców program ERT trafiał jedynie przez Internet. Po dwóch latach, w 2015 roku, ERT wznowiło działalność;

— Węgry 2017 — zmiany w ustawodawstwie, zmierzające do kontroli rządu nad MTV (Magyar Televisió);

— Finlandia 2017 — oskarżanie YLE (Yleradio) przez premiera Juhę Sipilę, gdy ta ogłosiła jego powiązania z państwową firmą górniczą Terrafame;

— Holandia (2016) — rezygnacja kierownictwa mediów publicznych ze stanowisk z powodu redukcji budżetu;

— Szwajcaria 2017 — planowane na 2018 rok referendum „No Billag”, zwalniające ludzi z obowiązku płacenia abonamentu;

— Polska 2016 — utrata niezależności.

W artykule ukazuję, w nieco szerszej perspektywie, zjawisko autonomii nadawców publicznych, mechanizmy obrony niezależności oraz konsekwencje jej utraty.

Media publiczne — presja polityki a obrona niezależności

Nieodłączną cechą organizacji mediów służby publicznej jest możliwość bezpośredniego wpływu władzy politycznej na decyzje programowe, sposób finansowania i dystrybucji środków budżetowych, skład organów kierowniczych, politykę kadrową itd. Istnieje więc stałe napięcie między władzą polityczną a kierownictwami mediów publicznych, zarządzającymi i dziennikarzami, a jego powodem są raz silniejsze, innym razem słabsze dążenia do uniezależnienia się od wpływów politycznych.

W praktyce niezależność publicznych organizacji medialnych jest ograniczana przez państwo, które w ten sposób próbuje umacniać swoją suwerenność, a w konsekwencji nadawcy publiczni, w wielu krajach wiktani nieustannie w zmagania polityczne, chcąc nie chcąc, postrzegani są jako strona politycznych konfliktów. Dlatego też z takim oporami wprowadzane są mechanizmy samoregulacyjne.

Na kwestie zagrożeń niezależności mediów publicznych i pluralizmu zwraca uwagę Parlament Europejski. Sprzyjają im takie zjawiska, jak niestabilność zawodowa dziennikarzy na rynku pracy oraz rosnąca koncentracja własności w mediach, i to zarówno krajowa, jak i transgraniczna¹.

¹ A. Jaskiernia, M. Głowacki, *Zagrożenia dla pluralizmu mediów i niezależności dziennikarzy oraz kwestie koncentracji sektora w europejskiej debacie w 2013 roku*, „Studia Medioznawcze” 2014, nr 1 (56), s. 183–192.

Przejawem dążenia do zachowania niezależności, a jednocześnie gwarancją pluralizmu jest umieszczenie w wytycznych programowych nadawców publicznych zapisów dotyczących ich odpowiedzialności programowej. Oprócz formalnych wymogów zrównoważonego pluralizmu zapisy odnoszą się do respektowania prawa czy nawet obowiązku bezstronnego relacjonowania faktów i zagwarantowania czasu antenowego partiom politycznym, organizacjom pozarządowym, mniejszościom, Kościołom itd. Takie wytyczne istnieją np. w BBC, ZDF czy też w regulacjach dotyczących mediów publicznych w Polsce².

Obecnie istnienie i skuteczne działanie mediów publicznych wymaga jednak nie tylko dystansowania się od bieżącej polityki i nieulegania presjom politycznym, lecz także zachowania równowagi między polityką a rynkiem. To zanik czy naruszenie tej równowagi, a nie zmiana kulturowa, trawestując Samuela P. Huntingtona, powoduje kryzys koncepcji i praktyki mediów publicznych³. W tradycji europejskiej funkcjonowanie mediów publicznych zawiera się w dwóch najważniejszych kwestiach programowych: działaniach meliorystycznych na rzecz powszechnej edukacji i stosownej do pluralizmu społecznego uniwersalności nadawanych treści. Media publiczne powinny przedstawiać stanowiska, poglądy i idee możliwie wszystkich orientacji obecnych w dyskursie publicznym.

O ile edukacyjna i meliorystyczna funkcja mediów publicznych nie wywołuje na ogół kontrowersji, o tyle kwestia pluralizmu z jednej strony, a zachowanie równego dystansu wobec wszystkich aktorów gry politycznej z dru-

² BBC Editorial Guidelines; ZDF Styleguide; Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34).

³ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, przeł. H. Jankowska, Warszawa 2004.

giej, jest trwałym elementem debaty publicznej. Stawia się pytania nie tylko o to, czym jest pluralizm, jak szeroko ma się rozciągać i kogo, jakich poglądów ma dotyczyć, lecz co tak naprawdę oznacza pojęcie równego dystansu i wobec kogo ta zasada ma być stosowana.

W praktyce działania mediów publicznych w Europie istnieją w zasadzie dwa modele mediów publicznych, jeżeli potraktować je jako pewien typ instytucji nadawczej. Pierwszy, protekcyjnistyczny, zakłada protekcjonizm państwa i większą jego kontrolę nad mediami publicznymi. Niedostateczne i niestabilne finansowanie mediów publicznych zmusza je do konkutowania z nadawcami komercyjnymi. Tak jest np. we Francji, Włoszech, Hiszpanii, Portugalii. Drugi, autonomiczny (Wielka Brytania, Niemcy), w którym państwo powstrzymuje się od kontroli politycznej, dając mediom publicznym większe możliwości samodzielnego działania, np. poprzez umożliwienie stosowania praktyk samoregulacyjnych, przy czym o niezależności nadawców publicznych decyduje tradycja (Wielka Brytania) lub ustawa zasadnicza oraz układ związkowy (Niemcy).

Typologia ta pokrywa się w pewnym stopniu z typologią systemów medialnych Daniela C. Hallina i Paola Manciniego, którzy w swojej fundamentalnej pracy *Comparing Media Systems* wyróżnili trzy modele mediów⁴:

- liberalny (Wielka Brytania);
- demokratyczno-korporacyjny (Benelux, Niemcy, kraje nordyckie);
- śródziemnomorski — pluralizm spolaryzowany (kraje Europy Południowej).

Polską praktykę do 2006 roku można było sytuować między drugim a trzecim wyróżnionym typem. Organy

⁴ D.C. Hallin, P. Mancini, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, New York 2004.

ustawodawcze, rząd czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie miały praktycznie żadnego wpływu na działalność spółek radiowych i telewizyjną, zaś w proces wyłaniania organów kierowniczych, i to tylko na poziomie rad nadzorczych, włączała się Krajowa Rada. Wobec tego całą odpowiedzialność za działalność spółek ponosiły zarządy.

Ustawa z 29 grudnia 2005 r. zmieniła tę sytuację⁵. Przede wszystkim ograniczyła liczbę członków Krajowej Rady do pięciu osób, co w praktyce oznaczało odwołanie dotychczasowego, dziewięcioosobowego składu. Zlikwidowano też zasadę rotacji członków. Następnie nowa Rada wybrała nowe rady nadzorcze, a te — zarządy, wykorzystując zresztą zakończenie kadencji obydwu organów i wobec tego nie musząc podejmować bardziej skomplikowanych zabiegów prawnych.

Dla Prawa i Sprawiedliwości oznaczało to przejście mediów publicznych, choć dość krótkotrwałe, ponieważ z powodu konfliktów wewnętrznych układ stworzony przez ustawę z 29 grudnia 2005 r. udało się utrzymać praktycznie do 2008 roku.

Istotne jest jednak to, o czym wspominał Karol Jakubowicz⁶. W grudniu 2005 roku został wprowadzony zupełnie otwarcie system łupów, polegający na tym, że partia (strona), która wygrywa wybory, „bierze wszystko”, w tym media publiczne. Platforma Obywatelska wprawdzie powstrzymywała się z tym przez kilka lat, lecz już PiS, wy-

⁵ Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258; z 2006 r. Nr 51, poz. 377; Nr 220, poz. 1600). Niechlubną rolę w forsowaniu nadzwyczajnego procedowania projektu ustawy odegrał ówczesny Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu — poseł PiS Paweł Kowal.

⁶ K. Jakubowicz, *Media publiczne. Początek końca czynowy początek*, Warszawa 2007.



grywając wybory samodzielnie w październiku 2015 roku, nie miał żadnych obiekcji, by „wziąć wszystko”, z listkiem figowym w postaci jednej osoby z partii Kukiz '15 i wskazanej przez Platformę Obywatelską w Radzie Mediów Narodowych oraz wiceprezesem TVP z partii Kukiz '15.

Dążenie do uzyskania wpływów politycznych i kontroli nadawców publicznych przez ciała polityczne jest zresztą powszechną praktyką, zwłaszcza tam, gdzie media publiczne są utrzymywane ze środków publicznych i widoczne wyraźnie w statusie prawnym i zasadach funkcjonowania mediów publicznych, w szczególności zaś w sposobach wyłaniania władz tych organizacji.

Dlaczego autonomia mediów publicznych jest taka ważna? Po pierwsze, to jeden z trzech czynników, obok norm zawodowych i służby w interesie publicznym, określających poziom profesjonalizmu w kulturze dziennikarskiej⁷. Po drugie, jest warunkiem utrzymania bezstronności, a także traktowania mediów publicznych jako platformy publicznego dyskursu, demokracji deliberatywnej i artykulacji poglądów różnych grup społecznych, a zatem również pluralizmu treści. Chodzi przy tym o dwa podstawowe aspekty niezależności: polityczną oraz kontrolowane i redukowane jednocześnie wpływy interesów komercyjnych.

Des Freedman z University of London w niedawnej dyskusji nad Kartą Królewską pisał na swoim blogu⁸:

W Białej Księdze, która poprzedzała odnowioną Kartę Królewską, podkreśla się, że BBC musi wykazać większe zaangażowanie w „bezstronność” [...]. Jednak jest mało prawdopodobne, aby motywacją Ministra Kultury Johna Whittingdale było skoncentrowanie się na „bez-

⁷ D.C. Hallin, P. Mancini, *op. cit.*

⁸ D. Freedman, *Decoding the BBC White Paper*, 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/05/13/decoding-the-bbc-white-paper/> (dostęp: 18.07.2017).

stronności". Przecież to właśnie „Sun” Murdocha ogłosił, że w wyniku przeglądu misji BBC (Beeba) zakończą się wreszcie „lewicowe uwikłania korporacji”. Zatem „bezstronność” może być jeszcze jednym narzędziem, które może paradoksalnie zaszkodzić nadawcom, wydawcom, producentom, gdy wychylą się poza linię redakcyjną (*step out of line*).

Freedman pisał dalej:

Pamiętajmy, że jednym z powodów, dla których polski Prezydent podpisał Ustawę z 7 stycznia 2016 r., na skutek której media publiczne znalazły się pod kontrolą rządu, było to, że chciał, aby media, w istocie państwowe, stały się „bezstronne, obiektywne i wiarygodne”. W Wlk. Brytanii istnieją przepisy dotyczące bezstronności w odniesieniu do nadawców publicznych. Zatem kluczem nie jest ich dalsze upolitycznienie, lecz upewnienie się, że działają w taki sposób, by rzeczywiście pluralizowały, różnicowały i poddawały krytycznemu osądowi wydarzenia i procesy polityczne⁹.

Ogólnie biorąc, praktyka działań mediów publicznych odbiega od modelu idealnego w dwóch wymiarach: systemowym oraz działań praktycznych. Jeśli chodzi o pierwszy, to np. media publiczne we Włoszech za czasów Berlusconi (tzw. berlusconizacja), w Rosji w tym samym czasie i obecnie (putinizacja) czy nawet, choć na innym poziomie, w Niemczech, we Francji czy w Wielkiej Brytanii poprzez powołanie Unitary Board, w połowie składającego się z nominatów rządu, nie są wolne od wpływów politycznych. Jednakże relacje mediów publicznych z władzą polityczną są w poszczególnych krajach zróżnicowane i zależą w dużej mierze od poziomu kultury politycznej.

W obszernym raporcie o sytuacji mediów publicznych w 56 krajach świata w 2015 roku Damien Tambini ocenia, że najlepsza sytuacja nadawców publicznych jest w Europie, ale, co oczywiste, w tych krajach, w których

⁹ *Ibidem*.

nadawcy zajmują silną pozycję rynkową¹⁰. Najgorsza zaś w krajach Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej z reguły nadawcy publiczni są silniej uzależnieni od rządu. Tambini określa nawet te systemy mediów publicznych jako inkorporowane przez administrację państwową.

Na ogół uważa się, że chociaż model mediów zachodnich pojawił się w Europie Środkowo-Wschodniej i przeważał już w latach dziewięćdziesiątych na zasadzie mimetycznej, długo jeszcze będzie tam oddziaływać silnie zakorzeniona tradycyjna filozofia mediów oraz utrwalone wzory zachowań, związane z kulturą postautorytarną. Paradoksalnie ułatwiało to rozprzestrzenianie się w Europie Środkowo-Wschodniej zjawiska „italianizacji” mediów¹¹.

Jednakże według niektórych badaczy sytuacja mediów publicznych w naszym regionie lepiej oddaje model mediów francuskich z lat sześćdziesiątych, gdy radio i telewizja były całkowicie podporządkowane interesom politycznym prezydenta i jego obozu¹². Rząd ingerował we wszystkie aspekty działania radia i telewizji państwowej. Celem było tworzenie takiego programu mediów państwowych, zwłaszcza w dziedzinie informacji i publicystyki, który służyć miał prezydentowi i zwalczać jego oponentów tak daleko, jak tylko było możliwe.

Dzisiaj z pewnością taki model dotyczy w mniejszym stopniu Słowacji Fico, w dużo większym Węgier Orbana i Polski Kaczyńskiego. We wszystkich przypadkach owo-

¹⁰ D. Tambini, *Five theses on public media and digitization: From a 56-country study*, „International Journal of Communication” 9, 2015, s. 1400–1424.

¹¹ Zob. H. Fabris, *Westification?*, [w:] *Glasnost and After. Media and Change in Central and Eastern Europe*, red. D.L. Paletz, K. Jakubowicz, P. Novosel, New Jersey 1999, s. 229.

¹² C. Sparks, *Market mechanisms and media operations in a comparative European perspective*, referat na konferencji w Jadwisinie, 1995.

cuje to nieznośną propagandą sukcesów rządu. Jeden z polskich publicystów w Wielkiej Brytanii trafnie zauważył, że o ile za Walendziaka telewizja publiczna była konserwatywnym kiczem, za Kwiatkowskiego — medium komercyjnym, za Wildsteina — horrorem, za Urbańskiego — folwarkiem, za Farfała — operetką, za Brauna — telefonelą, o tyle teraz przekształciła się w siermiężną, niestrawną propagandową papkę¹³. Dodajmy — całkowicie podległą partii rządzącej.

W obszarze działań praktycznych organizacji publicznych pojawiają się trzy problemy.

Po pierwsze, jako konsekwencje dynamiki konkurencji zawładniającej również publiczne media. Logika rynkowa zaowocowała zerwaniem pewnego rodzaju układu, który przez długie lata fundował relacje między mediami a polityką. Dobrym przykładem są tutaj Włochy z systemem *lottizzazione* (układ programowy radia i telewizji odwzorowujący strukturę systemu politycznego Włoch) i aferą *tangentopoli* („łapówkograd” — układ powiązań panujący we Włoszech do czasu śledztwa „czyste ręce”, które rozpoczął w lutym 1992 roku prokurator Antonio Di Pietro). Gdy premierem został biznesmen Silvio Berlusconi i zaczęła się epoka określana później berlusconizacją, dla mediów oznaczało to opanowanie mediów publicznych już nie tylko przez politykę i polityków, lecz także biznes, i w konsekwencji wykorzystywanie tych organizacji i programu do celów politycznych oraz biznesowych.

Po drugie, problem przejrzystości przekonań politycznych (czyt. braku bezstronności i obiektywizmu). Badacze mediów, analitycy, obserwatorzy oraz sami dziennikarze mówią o tym, że niezależność mediów, również publicznych, jest zagrożona przez coraz częściej ar-

¹³ R. Zapałowski, *Powrót do Dziennika Telewizyjnego, czyli TVP znów na dnie*, „Cooltura. Polish Weekly Magazine”, 3 grudnia 2016, s. 26.

tykułowane przekonanie i samą praktykę dziennikarską, że dziennikarz nie powinien ukrywać swoich przekonań politycznych. Przeciwnie, powinien, podobnie jak w Polsce tzw. niepokorni, ujawniać swoje poglądy, w istocie, wdając się z nimi w polemikę czy nawet agresywnie je zwalczając.

Po trzecie, problem zarządzania i nadzoru. Publiczne media są nadzorowane przez organy, które bezpośrednio lub pośrednio są zależne od rządu lub parlamentu albo łącznie od rządu i parlamentu. Chodzi zarówno o organy regulacyjne, jak i nadzorcze, wykorzystywane przez rządy jako miękkie pasy transmisyjne do wywierania permanentnego lub okazjonalnego, w sposób widoczny lub niejawni, wpływu na program mediów publicznych zgodnie z celami rządu i partii rządzącej, co siłą rzeczy musi ograniczać pluralizm wyrażanych poglądów.

Tak czy inaczej niezależność nadawców publicznych w poszczególnych krajach i regionach świata oraz ich skłonność do rozszerzania lub ograniczania pluralizmu wewnętrznego zależy od wielu czynników: w węższym wymiarze — od stopnia niezależności organów regulacyjnych, w szerszym — od uregulowań prawnych, w tym od mechanizmów samoregulacyjnych, a w najszerszym — od kultury politycznej.

Niedawno opublikowane opracowanie Media Intelligence Service EBU¹⁴ ukazało, że istnieją silne korelacje między niezależnością mediów a kilkoma ważnymi zmiennymi charakteryzującymi działania mediów publicznych. Istnieje np. prostoliniowa zależność między:

— niezależnością mediów a poziomem zaufania do mediów publicznych (Pearson $r = 0,766$). Im większa niezależność mediów publicznych, tym większe do niej zaufanie;

¹⁴ MIS EBU, *PSM Correlations. Links between PSM and Societal Well-Being*, Geneva 2016.

— poziomem finansowania mediów publicznych ze środków publicznych *per capita* a niezależnością mediów publicznych (Pearson $r = 0,669$). Im wyższy poziom finansowania, tym większy stopień niezależności redakcyjnej telewizji publicznej.

Dodatkowo warto jeszcze wspomnieć o dwóch innych, interesujących zależnościach między:

— udziałem telewizji publicznej w rynku a możliwością kontroli korupcji (Pearson $r = 0,668$). Im wyższy udział telewizji publicznej w rynku, tym większa skłonność do kontrolowania przypadków korupcji, *ergo*: wyższy poziom ładu demokratycznego;

— udziałem w rynku telewizji publicznej a poziomem ekstremistycznych postaw prawicowych (Pearson $r = 0,670$). Im większy udział w rynku telewizji publicznej, tym słabsze w społeczeństwie tendencje do przyjmowania prawicowych postaw ekstremistycznych. To ważny wskaźnik społecznej spójności.

Polski problem z niezależnością mediów publicznych

W Polsce w latach 2015–2017 niezależność mediów publicznych od ośrodków władzy znacznie się skurczyła. Stało się tak na skutek zarówno nowych regulacji prawnych, którym od 2016 roku podlegają media publiczne, jak i ciągle nieuregulowanej kwestii ich finansowania.

W grudniu 2015 roku, a więc trzy miesiące po wygranych wyborach parlamentarnych, nowa większość parlamentarna, z wyłonionym przez nią rządem, zainicjowała wprowadzenie serii uregulowań prawnych zmierzających do zmian składu dotychczasowych organów kierowniczych w mediach publicznych i podporządkowania tych organizacji władzy wykonawczej.

Pierwszym krokiem było uchwalenie zmian w ustawie z 29 grudnia 1992 roku, które dawały Ministrowi Skarbu kompetencje dokonywania zmian w składzie organów kierowniczych spółek Skarbu Państwa tworzących instytucje nadawców publicznych: Polskiego Radia, rozgłośni regionalnych PR oraz Telewizji Polskiej. Szybko uchwaloną znowelizowaną ustawę o radiofonii i telewizji 7 stycznia 2016 roku podpisał Prezydent¹⁵. Oznaczało to natychmiastową dymisję zarządów i rad nadzorczych PR i TVP oraz powołanie tych organów w nowych składzie personalnym: dwuosobowych zarządów i trzysobowych rad nadzorczych. Ustawę w nowej postaci nazwano „małą” lub „abor-dażową”, ponieważ umożliwiła wprowadzenie szybkich zmian personalnych w organach kierowniczych mediów publicznych.

Bardziej rozbudowaną ustawę o Radzie Mediów Narodowych, uchwaloną w czerwcu 2016 roku¹⁶, procedowano w Sejmie też bardzo szybko, bo tylko przez miesiąc. Projekt ustawy trafił do Sejmu 7 czerwca 2016 roku, pierwsze czytanie odbyło się już 10 czerwca, a trzecie — 22 czerwca. Senat potwierdził ustawę 24 czerwca, natomiast 27 czerwca została podpisana przez Prezydenta. 29 czerwca ogłoszono ją w Dzienniku Ustaw, zaś 7 lipca, z tygodniowym *vacatio legis*, zaczęła obowiązywać.

Ustawa zakłada, że Rada Mediów Narodowych składa się z pięciu członków: dwóch wyłonionych przez Sejm, jednego przez Senat oraz dwóch mianowanych przez Prezydenta spośród najsilniejszych grup opozycji parlamentarnej. W ustawie nie ma żadnych ograniczeń, by członkostwo w Radzie łączyć z przynależnością partyjną czy

¹⁵ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 25).

¹⁶ Ustawa o Radzie Mediów Narodowych z dnia 22 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 929).

też pełnieniem mandatu poselskiego lub senatorskiego. Członkowie Rady są praktycznie nieodwoálni. Co więcej, nieprzyjęcie sprawozdania Rady przez Sejm i Senat nie skutkuje odwołaniem Rady.

Rada jest całkowicie uzależniona pod względem finansowym i organizacyjnym od Kancelarii Sejmu, zatem jest w istocie bardziej organem Sejmu aniżeli niezależnym ciałem regulacyjnym, odpowiedzialnym za nadzór, kontrolę, a co więcej dobór personalny organów kierowniczych nadawców publicznych.

Największe wątpliwości wywołuje jednak co innego. Mianowicie, Rada Mediów Narodowych przejęła od Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jako organu umocowanego konstytucyjnie, kompetencje związane z wyłanianiem i odwoływaniem zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych. W ten sposób został naruszony art. 213 Konstytucji RP, który stanowi, że KRRiT jest organem stojącym na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w mediach.

Rada Mediów Narodowych stała się w ten sposób, paradoksalnie, repliką Radiokomiteu, a zatem organu rządu, który istniał w latach 1963–1993, podlegając bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Wyłanianie organów kierowniczych do tej pory polegało na organizowaniu przez KRRiT otwartych i transparentnych konkursów. Członkowie zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych wybierani byli na określoną ustawą kadencję (4 lata — zarządy, 3 lata — rady nadzorcze) i mogli być odwołani z powodów precyzyjnie określonych w ustawie. Te zasady obaliła już tzw. mała ustawa z 30 grudnia 2015 roku, zmieniając rękoma Ministra Skarbu kierownictwa PR i TVP. Obecnie proces wyłaniania organów kierowniczych organizuje Rada Mediów Narodowych. Jego najważniejszą częścią jest publiczne przesłuchanie kandy-



datów. Brakuje jednak wyraźnie określonych kryteriów oceny kandydatów.

Jaki to wszystko ma wpływ na funkcjonowanie nadawców publicznych i w ogóle mediów w Polsce?

Znowelizowana ustawa z 29 grudnia 1992 roku, zwana małą ustawą lub ustawą abordażową, a następnie Ustawa o Radzie Mediów Narodowych z 22 czerwca 2016 r. pozwoliły rządowi przejąć bezpośrednią kontrolę nad nadawcami publicznymi i „oczyścić” ich redakcje (prawie 230 dziennikarzy, wydawców i producentów zostało zwolnionych lub odeszło samych). Nastąpiły radykalne zmiany w programach. *Wiadomości* z jednej strony, TVP Info z drugiej, stały się swoistymi ikonami stylu informacji i publicystyki, który niemal wprost nawiązuje do poetyki *Dziennika TVP* z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych.

Według Nielsen Audience w 2016 roku główne kanały państwowe — TVP 1, TVP 2 i TVP Info — miały o około 10% mniejszą oglądalność w porównaniu z 2015 rokiem¹⁷. Prywatni nadawcy skorzystali, przynajmniej na razie — Polsat przejął od TVP 1 tytuł najlepiej odbieranej stacji o charakterze uniwersalnym, a TVN 24 od TVP Info pozycję najlepszego kanału informacyjnego.

Podobnie dzieje się w Polskim Radiu. Główne stacje radia publicznego w latach 2016–2017 straciły część audytorium w porównaniu z 2015 rokiem. Jedyńka opuściła nawet miejsce na „podium”, lokując się za RMF, Radiem ZET i, ostatnio, Eską. Słuchaczy traci także Trójka, której dyrektor, Wiktor Świetlik, w niedawnym wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej” jako powód utraty słuchaczy podał „zwiększony w programie zakres pluralizmu” (*sic!*)¹⁸.

¹⁷ Nielsen Audience Measurement, 2016.

¹⁸ Rozmowa M. Rigamont z dyrektorami Trójki W. Świetlikiem i W. Surmaczem, *Nie wprowadzamy tu żadnego zamordyzmu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17–19 listopada 2017, nr 223 (4622), s. A2–5.

Utracie odbiorców towarzyszy od dwóch lat nierozwiązana kwestia finansowania mediów publicznych. Z danych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynika, że w 2016 roku spośród ponad 13,5 mln gospodarstw domowych mniej więcej połowa (49%) miała zarejestrowane odbiorniki, z czego 52% było zwolnionych z opłat abonamentowych¹⁹. Wśród pozostałych abonament opłaciła do końca ubiegłego roku ponad jedna trzecia (35%), co stanowiło około 17% mających zarejestrowane odbiorniki, czyli mniej więcej 8% ogółu gospodarstw domowych w Polsce.

Co pewien czas pojawiają się propozycje rozwiązań legislacyjnych mających na celu zwiększenie wpływów z abonamentu. W ubiegłych latach rozważano zastąpienie abonamentu tzw. opłatą audiowizualną, wnoszoną przez wszystkie gospodarstwa domowe z wyjątkiem tych, które byłyby z niej zwolnione (np. ze względu na wiek czy grupę inwalidzką osoby, na którą zarejestrowano odbiornik). Jeden z projektów ogłoszonych w 2016 roku zakładał, że opłata byłaby dołączana do rachunków za prąd. Od tego rozwiązania jednak odstąpiono, prawdopodobnie ze względu na zbyt długi czas oczekiwania na notyfikację nowych przepisów przez Komisję Europejską. Kolejny projekt mający poprawić ściągalność abonamentu RTV przewidywał, że dostawcy telewizji kablowych i satelitarnych będą zobowiązani przekazywać dane swoich klientów Poczcie Polskiej. Na tej podstawie mogłaby ona domagać się od wskazanych osób rejestracji odbiorników. Jeszcze jedna zmiana sposobu finansowania nadawców publicznych przewidywała, że abonament będzie pobie-

¹⁹ KRRiT, *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2016 r.*, Warszawa 2017.

rany razem z podatkiem od osób fizycznych PIT lub osób prawnych CIT, KRUS i wyniesie 6–8 zł²⁰.

Ostatnio, od kiedy TVP otrzymała 800 mln zł pożyczki z Funduszu Reprywatyzacyjnego przy Kancelarii Premiera, sprawa przestała być pilna i aktualna. Wszystko wskazuje na to, że taki sposób finansowania mediów publicznych stanie się niebawem obowiązującym prawem. W kampanii wyborczej do parlamentu w 2019 roku PiS prawdopodobnie zapowie, że całkowicie zniesie abonament radiowo-telewizyjny, zaś publiczne radio i telewizja będą finansowane z budżetu państwa. Tak jest zresztą w kilku krajach, np. w Hiszpanii. Publiczne media otrzymują tam dotację z tytułu wykonywania obowiązków nadawcy publicznego. Do tego dochodzą przychody od prywatnych nadawców telewizyjnych, kablówek i operatorów telekomunikacyjnych. Nie ma wątpliwości, że taki pomysł spotkałby się z dobrym przyjęciem społecznym. Według sondażu CBOS z lipca 2017 roku aż 72% ankietowanych opowiada się za finansowaniem mediów publicznych z budżetu²¹. Media publiczne utrzymywałyby się zatem z subwencji z budżetu państwa w wysokości 750 mln zł. To mniej więcej tyle, ile obecnie udaje się zebrać abonamentu, gdy opłatę abonamentową wnosi zaledwie 1,2 mln gospodarstw domowych. Taki sposób finansowania mediów publicznych będzie jednak wymagał notyfikacji Komisji Europejskiej. Taki sposób finansowania nadawców publicznych ma jedną podstawową wadę — niemal całkowicie uzależnia nadawcę od źródła finansowania, w tym wypadku od rządu. Ponadto, jak to stało w Albanii czy w Bułgarii, finansowanie mediów pub-

²⁰ *Niemieckie media ukrywają prawdę. Wiadomości pokazują prawdę. Rozmowa Barbary Sowoy z wiceministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego Pawłem Lewandowskim*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16 marca 2017, nr 53 (4452), s. A12.

²¹ *Finansowanie mediów publicznych*, sondaż CBOS, lipiec 2017, komunikat z badań 94/2017.

licznych z budżetu państwa powstrzymuje organizacje od dokonywania reform, władze publiczne zaś od szukania innych, bardziej przejrzystych form finansowania²².

Nie zostało rozwiązanych wiele innych kwestii, przede wszystkim możliwej współpracy między Polskim Radiem a Telewizją Polską, która mogłaby doprowadzić do osiągnięcia efektu synergii. Chodziłoby przede wszystkim o utworzenie zintegrowanego portalu internetowego, a także wspólnej struktury informacyjnej online, podobnej do udanego przedsięwzięcia BBC News Online.

Ostatnio instytucje państwowe i kontrolowani przez państwo reklamodawcy ograniczyli subskrypcje i wydatki na reklamę w mediach krytycznych wobec rządu, np. w „Gazecie Wyborczej”. Pod koniec 2016 roku wydawca „Gazety”, Agora, zwolnił prawie 200 pracowników. Polityczne naciski zadały kolejny cios prasie, która i tak od dłuższego czasu boryka się z malejącym obrotem i spadającymi przychodami z reklam. W 2016 roku sprzedaż wszystkich dzienników ogólnopolskich, z wyjątkiem „Gazety Polskiej Codziennie”, spadła o 7%²³.

Kierując się ciągle żywymi we własnym elektoracie nastrojami antyniemieckimi, Prawo i Sprawiedliwość ujawniła plany kolejnej ustawy, która ograniczyłaby udział kapitału zagranicznego w mediach. Jeśli zostanie uchwalona, może zagrozić inwestycjom Ringier Axela Springer (właściciela największego portalu internetowego — Onetu i największego tabloidu — „Fakt”) i Verlagssuppe Passau (wydawcy większości regionalnych gazet i portali internetowych w całej Europie).

W rezultacie wielu odbiorców wiadomości szuka „schronienia” w Internecie, np. cotygodniowe od-

²² A. Jaskiernia, *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa 2006, s. 243.

²³ Dane Związku Kontroli Dystrybutorów Prasy, 2016.

cinki programu polityczno-satyrycznego *Ucho Prezesa* na YouTube osiągały nawet 8,5 mln wyświetleń. Dla porównania, najpopularniejsza transmisja telewizyjna z 2016 roku, relacja na żywo z meczu piłki nożnej Polska vs. Portugalia, przyciągnęła 8 mln ludzi²⁴. Nowe startupy — Oko.Press, BiqData.pl („Gazeta Wyborcza”) i TruDat (portal informacyjny nadzorowany przez NaTemat.pl) — prowadzą śledztwa dziennikarskie, sprawdzają wypowiedzi polityków i obalają fałszywe wiadomości w mediach. Takie portale internetowe, jak Onet i Wirtualna Polska docierają nawet do połowy populacji internetowej. W ubiegłym roku główne portale zainwestowały sporo w oryginalną produkcję wideo, zatrudniając wiele utalentowanych osób, które odeszły z telewizji publicznej i eksperymentują z nowymi formatami interaktywnymi, takimi jak poranny program *Onet Rano*. Reagując na zjawisko zmniejszania się popularności kanałów uniwersalnych wielkich nadawców, Wirtualna Polska i Agora uruchomiły nowe naziemne kanały naziemnej telewizji cyfrowej (WP, Metro). Niektóre gazety niedawno przekroczyły niewyobrażalne jeszcze kilka lat temu kamienie milowe, np. „Gazeta Wyborcza” ogłosiła pod koniec 2016 roku, że ma 100 tys. aktywnych subskrybentów, wyłącznie cyfrowych. Popularni blogerzy testowali także płatne modele treści, uruchamiając np. Patronite.pl — platformę crowdfundingową dla fanów storytellingu.

Zakończenie

Zakwestionowanie autonomii nadawców wobec władzy, dążenie do sprawowania kontroli elit politycznych nad nadawcą publicznym owocuje „wciąganiem” mediów do

²⁴ Nielsen Audience Measurement, 2016.

polityki. Praktyki te charakterystyczne są dla tzw. modelu łańciskiego (w odróżnieniu od anglosaskiego), a zatem obecne są w zasadzie we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Utrata niezależności mediów (nie tylko publicznych) wiąże się z tzw. orientacją strategiczną partii politycznych wobec instytucji państwowych, nazywaną kolonizacją administracji publicznej przez partie rządzące²⁵. Zjawisko to tłumaczy się odmienną aniżeli w krajach Europy Zachodniej sytuacją partii politycznych, które w Europie Środkowo-Wschodniej, ze względu na niską identyfikację elektoratu z partiami i ich słabą bazę członkowską, realizują model kartelu jako partii wyborczej²⁶. Jednym ze sposobów wpływania na eklektyczny, zmienny i niezdecydowany elektorat jest przechwycenie kontroli nad organami władzy politycznej, samorządami, instytucjami publicznymi, w tym nad interesującymi nas tutaj szczególnie mediami, poprzez obsadzanie kluczowych stanowisk „swoimi” ludźmi.

Tymczasem wiele dokumentów unijnych, w tym rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy R(96)10, stwierdza, że członkowie organów kierowniczych w mediach publicznych „nie powinni otrzymywać ani wykonywać mandatu czy instrukcji” od ciał zewnętrznych, którym zasada niezależności nadawców publicznych nie daje kompetencji do wydawania takich instrukcji²⁷. Co więcej, aparat państwa i administracja rządowa oraz partie powinny zgodzić się, aby media pozostały poza

²⁵ R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002.

²⁶ B. Dobek-Ostrowska, *Miejsce i rola mediów masowych w procesach demokratyzacyjnych*, [w:] *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2006, s. 11–36.

²⁷ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy R(96)10 w sprawie gwarancji niezależności mediów publicznych (przyjęta 11 września 1996 r.), Strasburg 1996.

przeestrzenią walki politycznej, a jeżeli tak się nie stanie, obywatele winni potępiać różnego typu ingerencje i karać za to polityków.

Niezależność kadry kierowniczej, wydawców i dziennikarzy, wyrażająca się niezaangażowaniem i bezstronnością w relacjach z osobami i instytucjami życia publicznego, oparciem działalności na kryteriach merytorycznych i podporządkowaniem się interesom publicznym, jest warunkiem zdolności danego nadawcy do funkcjonowania zgodnie z etosem służby publicznej.

Załącznik

Kluczowe zalecenia raportu Article 19 i Fundacji Helsińskiej Polska

1. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie Rady Mediów Narodowych powinna zostać zniesiona; Rząd polski powinien zrealizować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r., dotyczące niezwłocznego przyjęcia odpowiednich zmian legislacyjnych w celu przywrócenia pełnych kompetencji KRRiT — związanego konstytucyjnie organu regulacyjnego²⁸.

2. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna mieć możliwość wyboru nowych Zarządów Rad Nadzorczych Polskiego Radia SA i Telewizji Polskiej SA zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

3. Sejm powinien przeciwstawić się wszelkim próbom ograniczenia pracy mediów, w szczególności poprzez

²⁸ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie Ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 25).

ograniczenie dostępu dziennikarzy do przedstawicieli instytucji rządowych i parlamentu.

4. Rząd polski powinien zapewnić, że praktyka politycznie motywowanego zwalniania dziennikarzy i innych pracowników w publicznych mediach powinna zostać natychmiast wstrzymana.

5. Rząd polski powinien wykorzystać okazję przeglądu przepisów prawnych dotyczących mediów publicznych, dążąc do pełnego wdrożenia międzynarodowych standardów dotyczących wolności mediów i niezależności. Powinno w związku z tym nastąpić:

— wzmocnienie niezależności redakcyjnej i stabilności finansowej Polskiego Radia SA i Telewizji Polskiej SA;

— wzmocnienie niezależności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zgodnie z międzynarodowymi standardami dotyczącymi swobody wypowiedzi;

— zapewnienie pełnej zgodności prawa krajowego z międzynarodowymi standardami odnośnie do wolności wypowiedzi, w tym ochrony i promowania pluralizmu i różnorodności.

6. Rząd polski musi również zagwarantować, że ogólny przegląd przepisów dotyczących mediów publicznych zostanie dokonany w sposób przejrzysty i z wykorzystaniem konsultacji społecznych, które umożliwią przedstawienie poglądów wszystkim zainteresowanym.