

Danuta Waniek

INTERES PUBLICZNY W RADIOFONII I TELEWIZJI. ZAGADNIENIA WYBRANE

The public interest in broadcasting. Selected issues

The author attempts to describe the constitutional definition of the public interest in broadcasting, concluding however that elements forming the definition cannot be treated as permanent measures, because they are dependent on ever-changing technology, economy and social conditions.

Key words: democratic media governance, the public interest, market of electronic media, public broadcasting, public media, digitization, capital accumulation, the European standards

Wprowadzenie

Po wyborach z 4 czerwca 1989 r. nowy, demokratyczny ład medialny budowany był z wyraźnie określonym celem ustrojowym: uwolnienia mediów z wszystkich ograniczeń charakterystycznych dla państwowego monopolu informacyjnego¹ z okresu Polski Ludowej. Ideą przewodnią twórców nowego porządku medialnego było zapewnienie pluralizmu informacyjnego, opierającego się na zasadzie

¹ Pojęcie „monopol” (z grec. *monos* – sam, *poleo* – sprzedawca) jest używane na oznaczenie sytuacji, w której na danym rynku działalność gospodarczą prowadzi tylko jeden podmiot. Celem monopolisty jest uniemożliwienie pojawienia się konkurentów (rywali) na rynku.

wolności słowa i niezależności mediów. Pluralizm na rynkach medialnych, rozumiany jako obecność różnorodności opinii i poglądów oraz zróżnicowanych form własności miał warunkować rozproszenie „władzy” nad myśleniem społecznym. Media miały odtąd sprawować w imieniu społeczeństwa kontrolę nad polityką, a ich głównym zadaniem była ochrona obywateli przed nadużyciami władzy, co stanowiło podstawę ich demokratycznej legitymizacji.

W warunkach polskich było to wyzwanie o historycznym znaczeniu, ponieważ otwierało ono szansę na zdobycie doświadczenia w funkcjonowaniu mediów w wolnej gospodarce rynkowej. Polegało ono w szczególności na znalezieniu klucza do zachowania względnej równowagi między wolnością mediów a prawami rynku. Należało bowiem przewidzieć, że na grunt nowego ładu medialnego – oprócz demokratycznych zasad o wybitnie politycznym charakterze wkroczą równolegle twarde prawa ekonomiczne i biznes, a za nimi rzeczywista władza. Doświadczenie demokracji zachodnioeuropejskich wskazywało, że w praktyce na rynkach medialnych pojawiają się różnorakie zjawiska niekorzystne dla społeczeństwa, jak np. brak przejrzystych powiązań między biznesem, mediami a administracją państwową², manipulowanie opinią publiczną, komercjalizacja oferty programowej oraz koncentracja własności (koncentracja kapitału), a w ślad za tym – sprawowanie rzeczywistej władzy nad tym, co społeczeństwo myśli, czuje i czym się kieruje, podejmując np. decyzje wyborcze³.

Kluczem do rozwiązywania potencjalnych konfliktów w prawie radiofonii i telewizji miało stać się wprowadzenie do ładu medialnego kategorii „interesu publicznego”, należącego do instrumentarium liberalnej demokracji pluralistycznej. W zachodniej myśli politycznej pojęcie to jest często używane wymiennie z terminem „dobro wspólne” i „dobro publiczne”. Teoretyk demokracji Robert A. Dahl odwołuje się do ich wspólnego sensu⁴, aczkolwiek podkreśla, że m.in. z racji historycznych nie są to terminy równoznaczne. Dla potrzeb tego opracowania będziemy się posługiwać jedynie pojęciem „interes publiczny”, ponieważ w warunkach polskich jest ono *expressis verbis* pojęciem konstytucyjnym.

W opracowaniu tym nie tylko ze względów konstytucyjnych zostaje wyodrębniona kategoria „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”: w polskiej

² Przemysłań na ten temat dostarczył raport ogłoszony w październiku 2014 r. przez Parlamentarny Zespół ds. Obrony Wolności Słowa. Utworzyli go posłowie prawicy parlamentarnej, a w szczególności PiS. Z ustaleń raportu wynikało, że w latach 2008–2013 najwięcej rządowych pieniędzy otrzymała „Gazeta Wyborcza”, która na „ogłoszenia i komunikaty” wszystkich resortów otrzymała 6,88 mln zł. Następne w tej kategorii są: „Rzeczpospolita” (4,38 mln zł), „Dziennik Gazeta Prawna” (1,1 mln), „Super Express” (275 tys.), „Puls Biznesu” (55 tys.), „Polska The Times” (53 tys.), „Financial Times” (46 tys.), a nawet „Fakt” (40 tys.). Wśród tygodników najwięcej rządowych pieniędzy otrzymała „Polityka” (603 tys.), „Newsweek” (562 tys.), „Wprost” (106 tys.) i „Tygodnik Powszechny” (10 tys.). W grupie stacji telewizyjnych najwięcej pieniędzy publicznych na reklamy dostała TVP. W dalszej kolejności: TVN – 22 mln zł, Polsat – 10 mln zł. Raport nie uwzględnił danych za prenumeratę gazet. Kwoty te w środowiskach prawniczych zostały uznane za nagrodę za lojalność wobec rządu.

³ Więcej na ten temat: D. Waniek, *Niespełnione próby reform ładu medialnego. Afera Rywina i jej znaczenie*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia*, red. D. Waniek, Toruń 2010.

⁴ Por. R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 2012, s. 398.

literaturze przedmiotu toczy się bowiem spór, czy „prawo radiofonii i telewizji” stanowi odrębną dyscyplinę prawniczą, czy też należy tę dziedzinę nadal traktować jako część szeroko rozumianego prawa prasowego (na ten spór zwraca uwagę Jacek Sobczak⁵). Wydaje się, że przemiany technologiczne wyraźnie wskazują na nową tendencję rozwojową, polegającą na zbliżaniu się prawa radiofonii i telewizji do prawa telekomunikacyjnego. Stąd autorka podziela pogląd, że pod wpływem nowych technologii prawo radiofonii i telewizji coraz bardziej kształtuje się jako odrębna dziedzina regulacji, jako specyficzna dziedzina prawa.

Kwestie definicyjne

W Polsce obowiązek stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji został powierzony w trybie konstytucyjnym Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT, lub Krajowa Rada), czyli organowi państwowemu o specjalnym statusie prawnym (art. 213 pkt 1). Krajowa Rada nie podlega bowiem nadzorowi administracji rządowej, co w zaraniu jej dziejów miało służyć zapewnieniu niezależności i bezstronności funkcjonowania tego organu w realizacji powierzonych jej zadań ustawowych. Formuła niezależnego regulatora rynku mediów elektronicznych teoretycznie miała stanowić zabezpieczenie przed bezpośrednim, potencjalnym naciskiem politycznym, płynącym zwłaszcza z kręgów partyjnych bądź biznesowych.

Przepis art. 213 znajduje się w rozdziale IX Konstytucji, noszącym tytuł „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”.

Przypomnijmy, że kategorię „interesu społecznego w radiofonii i telewizji” wprowadziła po raz pierwszy do obiegu prawnego w Polsce Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (tak zwana „mała konstytucja” w art. 36b ust. 1). Pojęcie to zostało zmodyfikowane przez Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r., która we wspomnianym art. 213 ust. 1 używa już pojęcia „interes publiczny w radiofonii i telewizji”. I znów wypada zaznaczyć, że z normatywnego punktu widzenia oba pojęcia nie są tożsame. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że „pojęcie interesu publicznego bardziej odpowiada liberalno-indywidualistycznej wizji organizacji społeczeństwa, podczas gdy pojęcie interesu społecznego – wszelkim wersjom wizji kolektywistycznej”⁶. Wydaje się więc, że w nowych warunkach ustrojowych modyfikacja tego pojęcia była nieunikniona (podobnie jak w warunkach zmian technologicznych w miejsce pojęcia „media elektroniczne” coraz częstsze używanie pojęcia „media audiowizualne”).

⁵ J. Sobczak, *Prawne aspekty przekazu audiowizualnego*, [w:] *Media audiowizualne*, red. W. Godzic, Warszawa 2010, s. 136 i n.

⁶ W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do IX Rozdziału, a w szczególności do art. 213*, Warszawa 2003, s.14.

Należy podkreślić, że w tekście Konstytucji znajdujemy kilkakrotnie przywołanie pojęcia „interesu publicznego” (art. 17 ust.; art. 22; art. 63; art. 213 ust. 1), jednakże w żadnym z przypadków nie zostało ono sprecyzowane. W tej sytuacji, dla osób stosujących prawo ważna staje się doktrynalna wykładnia tego pojęcia, chociaż i w tych staraniach trudno o jednolitą interpretację. A jest to kwestia ważna, wynikająca ze styku stosowania prawa administracyjnego i medialnego, ponieważ zadaniem prawa administracyjnego jest m.in. ochrona „interesu publicznego” w kontekście działalności regulacyjnej organów państwowych, w szczególności KRRiT⁷.

W wypowiedziach prawnych pojęcie „interes publiczny” zaliczane jest do „zwrotów nieostrych”, wyrażających przede wszystkim klauzulę generalną, natomiast w szczególności interpretacyjne pozostawiono ocenie stosującego prawo. Mirosław Wyrzykowski podkreśla „niemożność obiektywnego ustalenia sensu tego pojęcia” i stwierdza, że

absolutna, wszechobejmująca definicja nigdy nie będzie możliwa do skonstruowania, jako że treść tego pojęcia zależy każdorazowo od kontekstu, dyscypliny prawa i innych prawnie istotnych warunków⁸.

Stanisław Ehrlich uważa natomiast, że „interes publiczny” to sfera consensusu grup różnych, w społeczeństwie najliczniejszych⁹. Do podobnej interpretacji skłaniają się również przedstawiciele doktryny „realizmu administracyjnego”, uznając, że

interesy grupowe powinny być transponowane w interes publiczny, który z kolei powinien być zrekonstruowany i określony poprzez mechanizm satysfakcjonującego godzenia interesów konfliktowych¹⁰.

Obszerną interpretację konstytucyjnej kategorii „interesu publicznego” podaje w związku z potrzebami praktyki administracyjnej Wojciech Jakimowicz. Jego zdaniem, przez pojęcie „interesu publicznego” należy rozumieć

interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego, przy czym realizacja i ochrona tak pojętych ogólnych interesów powinna być wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji i wspólnego pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek,

⁷ Było to szczególnie ważne przy rozdzielaniu w drodze konkursu rzadkiego dobra, jakim w dobie analogowej były częstotliwości radiowe i telewizyjne (udzielanie koncesji). Jak wiadomo, rozstrzygnięcie KRRiT następują w drodze decyzji administracyjnej, od której zainteresowani mogą odwołać się do sądu.

⁸ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 52, 29.

⁹ S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, s. 26.

¹⁰ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 35.

mających zróżnicowane interesy i potrzeby. [...] Interes publiczny wyprowadzony z wartości związanych z interesami indywidualnymi można zdefiniować jako uprawnione i zgeneralizowane interesy jednostek¹¹.

W interesujący sposób do relacji między dobrem wspólnym a interesem publicznym podszedł Hubert Izdebski, który widzi potrzebę poszukiwania „równowagi między korzystaniem przez wszystkich zainteresowanych z wolności jako pierwszej implikacji przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka a potrzebą działania na rzecz dobra wspólnego”. Jego zdaniem, tylko dobro wspólne, przybierające prawną postać interesu publicznego, może uzasadniać interwencję władzy¹².

Na skutek problemów definicyjnych doktryna stoi na stanowisku, że kiedy ustawodawca nie wyjaśnia, jak należy rozumieć i realizować „interes publiczny”, w danej sytuacji, „uzasadnione staje się odwołanie do kategorii celu, do którego ma zmierzać administracja, a cel polega właśnie na realizowaniu ogólnie rozumianego interesu publicznego”¹³.

Należy zauważyć, że objaśnianie kwestii definicyjnych poprzez naświetlanie ich w różnych aspektach wartościujących jest uzasadnione również dlatego, że zawartość pojęcia „interesu publicznego” jest zmienna w czasie i przestrzeni, w zależności od etapu rozwoju cywilizacyjnego, potrzeb społecznych, nowych wyzwań modernizacyjnych, zakresu indywidualnych praw jednostki itd. W doktrynie prawnej podkreśla się, że treść „interesu publicznego” w dużym stopniu jest zawsze zależna od istniejącego kontekstu społecznego, „który podlega przecież nieustannym zmianom”¹⁴. Mają na to wpływ zmieniające się uwarunkowania polityczne, społeczne, gospodarcze i kulturowe.

W tych okolicznościach należy również przyjąć, że definicja „interesu publicznego” w dużej mierze stanowi wyraz woli politycznej rządzących, znajdującej swoje odbicie w obowiązujących przepisach prawa.

Konkretyzacja „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” na gruncie ładu medialnego

W literaturze przedmiotu znajdujemy różnorakie podejścia przy definiowaniu pojęcia „interes publiczny w radiofonii i telewizji”, przy czym niesporna jest opinia, że kategorię tę można opisywać zarówno z perspektywy społecznej, jak i ekonomiczno-własnościowej¹⁵.

¹¹ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 121–122.

¹² H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 113.

¹³ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 122.

¹⁴ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 45.

¹⁵ J. Szymanek, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 293.

A. Aspekt społeczny pozwala zwrócić uwagę na te elementy definicyjne, które odczytywane są jako „interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty”¹⁶, jako dbałość o korzyści całego społeczeństwa, które kierunkowane są przez wartości powszechnie wyznawane¹⁷. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz formułuje w tym kontekście ważną myśl, że pojęcie „interesu publicznego” w mediach audiowizualnych jest determinowane pojęciem moralności publicznej, która pozwala konkretną społeczność narodową odróżnić od innych wspólnot, funkcjonujących również w ramach organizacji międzynarodowych¹⁸. W Polsce jest to stały element sporów, pojawiających się przy nowelizacjach prawa medialnego.

W przypadku objaśniania społecznego aspektu pojęcia „interes publiczny w radiofonii i telewizji”, kluczowymi dla naszych rozważań źródłem interpretacyjnym będą przepisy ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. (dalej u.r.t.). W szczególności jej art. 18 zarysowuje ramy interesu wspólnoty, odwołującego się do moralności publicznej, a w tym np. do postanowienia ustawy, że audycje nadawane przez media elektroniczne nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym. W tych samych motywacjach mieszczą się stwierdzenia ustawy nakazujące poszanowanie w audycjach uczuć religijnych odbiorców, a także zakaz rozpowszechniania między godziną 6 rano a godziną 23 treści, które mogą zagrażać psychicznemu, uczuciowemu lub fizycznemu rozwojowi dzieci i młodzieży.

W odróżnieniu od mediów komercyjnych, na publiczną radiofonię i telewizję nałożony został obowiązek pełnienia „misji” (art. 21 u.r.t.), a w tym w szczególności wspierania twórczości artystycznej, literackiej, naukowej i oświatowej, przy położeniu nacisku na promocję polskiego dorobku artystycznego i intelektualnego. Mają one ustawową powinność rzetelnego ukazywania całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą, aby w ten sposób sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowania się opinii publicznej. Publiczna radiofonia i telewizja powinna również służyć umacnianiu rodziny i zwalczaniu patologii społecznych, uwzględniać potrzeby mniejszości narodowych. Najbardziej spornym ideologicznie obowiązkiem ustawowym jest nakaz respektowania przez media publiczne chrześcijańskiego systemu wartości, przyjmując za podstawę uniwersalne zasady etyki.

Na media publiczne został również nałożony obowiązek ustanowienia zasad, zgodnie z którymi jednostki publicznej radiofonii i telewizji umożliwiają naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację polityki państwa oraz stwarzają partiom politycznym możliwość przedstawienia sta-

¹⁶ *Ibidem*, s. 35.

¹⁷ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 47.

¹⁸ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne. Konflikt w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011, s. 49.

nowiska w węzłowych sprawach publicznych. Te partie i organizacje, które uczestniczą w wyborach do Sejmu, Senatu i samorządu terytorialnego, zapewnioną mają możliwość bezpłatnego rozpowszechniania w mediach publicznych swoich audycji wyborczych.

Aspekt społeczny pojęcia „interes publiczny w radiofonii i telewizji” określany jest również przepisami, dotyczącymi bezpośredniej transmisji ważnych wydarzeń o zasadniczym znaczeniu społecznym (art. 20b u.r.t.), zasada *must carry*¹⁹ (art. 43 u.r.t.), a także przepisy dotyczące nadawców publicznych (cały rozdział 4 u.r.t.) i statusu nadawcy społecznego (art. 20b u.r.t.).

B. Aspekt ekonomiczno-własnościowy: nie ulega dziś wątpliwości, że w wolnej gospodarce rynkowej radiofonia i telewizja są częścią systemu ekonomicznego państwa narodowego.

Zgodnie z zasadami wolnego rynku, stacje radiowe i telewizyjne traktowane są jako przedsiębiorstwa, które na wolnym rynku produkują i sprzedają swoje towary. W teorii podkreślane jest, że prawa ekonomiczne, panujące w tej dziedzinie doprowadziły w toku przemian do ukształtowania się specyficznego rynku medialnego, z charakterystyczną strukturą, regulacjami prawnymi i mechanizmami ekonomicznymi, a w szczególności konkurencją. W warunkach działania wysokiej konkurencji pomyłka w ocenie sytuacji rynkowej prowadzi najczęściej do bankructwa²⁰.

Jednakże w debacie na ten temat podnoszony jest również argument, że traktowanie stacji radiowych i telewizyjnych jako typowych przedsiębiorstw gospodarczych (jak wszystkich innych na wolnym rynku) było by poważnym błędem. W dyskusji na ten temat nie od dziś walczą ze sobą dwa podstawowe punkty widzenia – liberalny (czyli w pełni wolnorynkowy) i socjaldemokratyczny, który skupia się na potrzebie obecności interwencjonizmu państwowego na rynkach medialnych i umożliwia respektowanie systemu wartości, które nasza Konstytucja określiła mianem „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Stąd też z systemu wolnorynkowego w poważnym stopniu wyłączane są publiczne radiofonia i telewizja, finansowane również ze środków publicznych w zamian za realizację wspomnianej już „misji”, aczkolwiek stacje te funkcjonują dziś w formie spółek prawa handlowego.

Analizowanie „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” z perspektywy ekonomiczno-własnościowej łączy się z szerokim włączeniem się mediów elektronicznych w procesy gospodarcze, poprzez m.in. współtworzenie całego

¹⁹ *Must carry* dotyczy ustalonej kolejności wprowadzania programów do sieci kablowych, np. w pierwszym rzędzie muszą być wprowadzane ustawowe programy telewizji publicznej.

²⁰ Czasem o sytuacji ekonomicznej stacji decydują również względy pozaekonomiczne: w trakcie pisania tego artykułu toczyła się w tygodnikach opinii debata o stosunkach międzyludzkich i pracowniczych w TVN. Bohaterem artykułów na ten temat stał się znany dziennikarz telewizyjny Kamil Durczok, któremu tygodnik „Wprost” zarzucił mobbingowanie kobiet zatrudnionych w tej stacji. Rzecz w tym, że informacje na ten temat ukazały się w momencie wystawienia TVN na sprzedaż, a afera, związana z K. Durczokiem sprawiła, że lawinowo spadła wartość TVN na giełdzie (po publikacjach we „Wprost”, w lutym 2015 r. wartość giełdowa spółki spadła o kilkadziesiąt milionów zł).

nowego „przemysłu programowego”. Jednakże towarem na tym rynku jest również wszelakiego rodzaju informacja, powodująca zacieśnianie się technologicznych związków radiofonii i telewizji z działalnością telekomunikacyjną. Ramy regulacyjne na tym polu obejmują m.in. nadzór dotyczący zasad konkurencji, warunki gospodarowania częstotliwościami i zasobami orbitalnymi, warunki rozprowadzania programów radiofonicznych i telewizyjnych, koncentracji kapitału medialnego (np. art. 38a ust. 3 u.r.t.), działalności reklamowej w mediach audiowizualnych (np. art. 16b ust. 3 u.r.t), zakresu i kosztów usług telekomunikacyjnych itd. W sferze prawnej decydującymi w tych dziedzinach będzie obszar przepisów dotyczących spółek prawa handlowego, kodeksu cywilnego, prawa administracyjnego materialnego i kodeksu postępowania administracyjnego. Jednakże w ten obszar prawny wkroczyła zdecydowanie ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne²¹, które określa treść „interesu publicznego” poprzez wskazanie następujących celów działalności telekomunikacyjnej (art. 1 ust. 2; art. 189 pr. tel.):

- wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych;
- rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- zapewnienia ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi;
- zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług;
- zapewnienia neutralności technologicznej.

Nietrudno zauważyć, że wykonywanie zadań, wynikających z przepisów przywołanych powyżej ustaw wymaga ze strony organów państwowych kompetentnych i starannych interpretacji prawnych. W warunkach zaistnienia sporów są one kierowane do rozstrzygnięcia sądom, według ich właściwości i charakteru sporu.

Kompleksowe ujęcie „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” w praktyce państwowej

Po naświetleniu omawianego zagadnienia w perspektywie społecznej i majątkowo-własnościowej, dla dalszej analizy ważne będzie wskazanie i rozwinięcie czterech elementów definicyjnych (części składowych) „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”.

Pierwszy element odzwierciedla relację interes publiczny – interes jednostki; dotyczy bliskiego powiązania tej relacji z etyką, stąd bardzo często postrzegany jest jako standard etyczny, odnoszący się do zgodności działań publiczno-politycznych z ochroną sfery swobody i wolności jednostki. W ten sposób interes publiczny w radiofonii i telewizji „współstanowi gwarantowa-

²¹ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

nie wolności, będące nie tylko zewnętrznymi granicami władzy państwowej”²². W sytuacji kolizji dwóch dóbr – prawa do wolności słowa i godności człowieka – ograniczenie tego pierwszego podyktowane będzie odpowiedzialnością, której „rola polega na stworzeniu równowagi między niejednokrotnie sprzecznymi dążeniami i celami podmiotów realizujących swe konstytucyjne prawa”²³.

Nie ulega wątpliwości, że w demokracji pluralistycznej zasada ta musi odnosić się również do ochrony wolności politycznych jednostek, które mają prawo różnić się poglądomo i światopoglądomo. W tym sensie interes publiczny w radiofonii i telewizji należy postrzegać jako powinność pokojowego równoważenia interesów grupowych oraz codzienne włączanie w dziedzinę radiofonii i telewizji takiego zespołu wartości jak otwartość (czyli dostarczanie odbiorcom różnych punktów widzenia), humanizm, rzetelność, bezstronność i sprawiedliwość. W procesie ochrony tych dóbr nie zachodzi sprzeczność, pod warunkiem, że

zachowane będą demokratyczne mechanizmy ochrony wolności jednostki przed nieuzasadnionym, dowolnym ich ograniczaniem [czy nadużywaniem – przyp. D.W.] przez organy państwa²⁴.

Drugi element wskazuje na kulturę narodową jako cel działania radiofonii i telewizji. Zgodnie z dyspozycją art. 6 Konstytucji RP z 7 kwietnia 1997 r., media w swej codziennej działalności mają obowiązek pełnić funkcję kulturotwórczą²⁵, uznaną za „oczywistą, niepodważalną i niepodlegającą negocjacji”²⁶. Dotyczy to w szczególności mediów publicznych i realizacji ich ustawowych obowiązków „misyjnych” (jak np. edukacja, wspieranie i promowanie wielkiej kultury narodowej, kultywowanie języka ojczystego i dorobku przeszłych pokoleń, digitalizacja zasobów archiwalnych polskiej produkcji radiowej, telewizyjnej i filmowej), starań na rzecz rozwoju produkcji audiowizualnej, dbałości o jakość oferty programowej mediów komercyjnych, a także o normy etyczne, które należy stosować w imię ochrony dobra małoletnich. Czyli – podążając za słowami Rudolfa Arnheima, media elektroniczne mają pozostawać „środkami transportu w dziedzinie kultury”²⁷. Istotnej przesłanki w tym względzie w warunkach polskich dostarcza nam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2004 r. (sygn. akt K 2/03), w którym zostało stwierdzone, że media

²² *Ibidem*, s. 293.

²³ Patrz: uzasadnienie do orzeczenia TK z 30 października 2006 r. Podobnie A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 2013, R. LXXV, z. 2, s. 60–61.

²⁴ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 34; J. Szymanek, *op. cit.*, s. 293.

²⁵ Opracowanie analityczne (materiał roboczy) na ten temat przygotował w 2005 r. M. Mrozowski pt. *Strategia programowa TVP S.A. na lata 2005–2008: założenia, priorytety, rekomendacje*. W szczególności ciekawe dane dostarczył rozdział pt. *Uczestnictwo Polaków w kulturze a odbiór telewizji*.

²⁶ J. Kiliński, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – instytucja kultury czy polityki*, [w:] *Kultura narodowa i polityka*, red. J. Kurczewska, Warszawa 2000, s. 376.

²⁷ R. Arnheim, *Perspektywy telewizji*, [w:] *Nowe media w komunikacji społecznej*, „Biblioteka Akademii Telewizyjnej”, Warszawa 2000, s. 261.

– a w szczególności publiczne – stały się kreatorem kultury ze względu na przekazywane przez nie treści²⁸.

Trzeci element „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” wskazuje na tożsamość tej kategorii z celami polityki państwa w tej dziedzinie.

Relację tę odczytywać należy jako respektowanie wolności działalności gospodarczej w kontekście konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). Mieści się w tym również konieczność modernizacji i dostosowania prawa radiofonii i telewizji do potrzeb rozwijającego się społeczeństwa i gospodarki wolnorynkowej (Dyrektywa Lizbońska o „społeczeństwie informacyjnym”).

Obserwując polskie życie polityczne nietrudno zauważyć, że w regularnym rytmie (przynajmniej raz w każdej kadencji parlamentu) odnawiają się gorące dyskusje na temat modernizacji obowiązującego prawa medialnego. Uczestniczą w nich zarówno środowiska polityczne, naukowe, jak i dziennikarskie, w efekcie czego powstawały różnorakie koncepcje nowych regulacji prawnych. Jak do tej pory, wszelkie próby całościowej przebudowy prawa medialnego kończyły się niepowodzeniem. Poprzestaje się zazwyczaj na fragmentarycznych zmianach, najczęściej niezbędnych z punktu widzenia prawa unijnego, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, lub podyktowanych bieżącymi interesami większości parlamentarnej.

Obiektywnie rzecz biorąc, modernizacja prawa radiofonii i telewizji jest wyzwaniem samym w sobie, ponieważ nie ze wszystkim można zdawać się na prawo unijne jako siłę sprawczą zmian prawnych na gruncie krajowym. Jest to niewątpliwie materia wrażliwa, ponieważ – jak już wielokrotnie wspomniano – rynki medialne należą nie tylko do tradycyjnie pojmowanej sfery „nadbudowy” (czyli ideologii i polityki), ale w kapitalizmie stały się istotnym elementem bezwzględnej walki o zyski²⁹ (dochody z reklam, dochody grup producenckich, koszty cyfryzacji i digitalizacji). Należy więc z góry zakładać, że każda reforma prawa medialnego z istoty rzeczy wejdzie w sferę walki nie tylko interesów partyjno-politycznych, ale również (jeśli nie przede wszystkim) ekonomicznych. Z góry należy też zakładać, że w proces modernizacji prawa medialnego włączą się natychmiast środowiska dziennikarskie, wnosząc w debatę obecne w nich znaczące podziały polityczne, wszelkiego rodzaju interesy i uprzedzenia zawodowe.

Czwarty element definicyjny „interesu publicznego” w radiofonii i telewizji odnosi się do stosowania odpowiednich procedur w wykonywaniu kompetencji o charakterze publiczno-administracyjnym, w myśl art. 7 Konstytucji RP, Kodeksu postępowania administracyjnego i innych aktów o charakterze prawa

²⁸ Dz.U. Nr 204, poz. 2092.

²⁹ O czym może świadczyć zaangażowanie się ówczesnej szefowej grupy kapitałowej Agora (wydawcy „Gazety Wyborczej” i „Metra”) Wandy Rapaczyńskiej w „afere Rywina”.

wewnętrznego (rozporządzenia KRRiT, kodeksy etyczne itp.). Splot tych działań postrzegany jest w literaturze naukowej jako „wartość uzyskana przez zastosowanie procedur ustanowionych przez państwo, zgodnych z celami i interesami społeczeństwa”³⁰. Wymagane prawem procedury powinny sprzyjać wyważaniu zróżnicowanych interesów³¹ oraz prawidłowemu, wolnemu od zakłóceń działaniu instytucji publicznych.

W tym kontekście należy przywołać takie procedury jak:

- procedura powoływania KRRiT, relacje KRRiT z innymi organami publicznymi (np. z Prezesem Rady Ministrów, z szefem UKE, prezesem UOKiK itd.);
- procedury związane z przyznawaniem koncesji radiowych i telewizyjnych;
- procedury wyboru rad nadzorczych mediów publicznych i zarządów tych spółek, procedury i zasady uruchamiane w warunkach konfliktu interesów w ramach tych instytucji;
- procedury antykoncentracyjne, wyznaczone w ustawodawstwie krajowym i europejskim;
- procedury wewnętrzne KRRiT;
- procedura rejestrowania tytułu prasowego w sądzie;
- procedury samoregulacyjne, odnoszące się do etycznej strony wykonywania zawodu dziennikarskiego (różnorakie kodeksy etyczne).

Podkreślenia wymaga znaczenie kwestii proceduralnych dla szerszego rozumienia zasad demokratycznej organizacji państwa jako przesłanki prawidłowego rozumienia „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Konstytucyjny nakaz jawności rozstrzygnięć, demokratyczny charakter uzgadniania interesów, rzetelna i uczciwa procedura, kompromis i rozważa składają się na zespół wartości, które powinny zapobiegać destruktywnym konfliktom społecznym, wynikającym z funkcjonowania wolnego rynku idei i mediów³².

Podsumowanie

Nasycaenie pojęcia „interes publiczny w radiofonii i telewizji” nowymi treściami zależy dziś w poważnej mierze od kierunku zmian w prawie europejskim. 26 listopada 1991 r. Polska przystąpiła do Rady Europy, a 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej. Decyzje te łączyły się z ograniczeniem suwerenności (wewnętrznej i zewnętrznej), co było warunkiem akcesji Polski do tych organizacji międzynarodowych. Polegało na zaakceptowaniu ich aksjologicznego wymiaru

³⁰ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 42.

³¹ Zgodnie z art. 7 i 8 kpa procedury te określane są jako dyrektywa stanowiąca o przetransponowaniu na grunt prawa administracyjnego „ducha konstytucji”.

³² Więcej na temat praktyki stosowania procedur: D. Waniek, *Dylematy ładu medialnego RP. Standardy europejskie a praktyka polityczna*, Kraków 2007.

działania, co w konsekwencji rodziło konieczność dostosowania się do reguł wypracowanych przez te organizacje. Alicja Jaskiernia podkreśla, że proces ten polega na ograniczeniu „swobody manewru” ustawodawcy krajowego, ponieważ rozwiązania prawne „nie mogą stać w sprzeczności z dyspozycjami, jakie wynikają z decyzji międzynarodowych”³³. Standardy międzynarodowe w dziedzinie wolności mediów (czyli wzorce postępowania) miały eliminować z prawa państw członkowskich przepisy, które mogłyby zagrozić rozwojowi demokracji, wolnego rynku mediów, bądź przeciwdziałaniu wszelkim tendencjom ekstremistycznym, nacjonalistycznym.

Od momentu ratyfikowania decyzji o członkostwie Polski w Radzie Europy i Unii Europejskiej, demokratyczne standardy prawa wspólnotowego (określane również mianem zinternalizowanych wartości) mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania mediów elektronicznych w związku z urzeczywistnieniem praw człowieka i obywatela.

Nie ulega również wątpliwości, że nowe problemy definicyjne „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” pojawiły się w dobie przyspieszonej cyfryzacji (digitalizacji)³⁴, która ma olbrzymi wpływ na pojawienie się nowych usług audiowizualnych, a w szczególności Internetu. Na gruncie europejskim cyfryzacja postrzegana jest przede wszystkim jako proces technologiczny, oddziałujący nie tylko na rynki audiowizualne, ale wprowadzający ważne zmiany społeczne, kulturowe i edukacyjne.

W podejmowanych na nowo próbach definicyjnych wskazuje się, że cyfryzacja ma nie tylko wpływ na unowocześnienie technologii audiowizualnej, ale odgrywa również ważną rolę w sferze związanej z kulturą i tożsamością narodową. Reprezentantką takiego stanowiska jest Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, która podkreśla, że nikt na Zachodzie nie ma dziś monopolu ideologicznego na określanie zawartości pojęcia „interesu publicznego”. Odwołuje się w tym miejscu do takiego standardu europejskiego jak pluralizm, który – według niej – odnosi się nie tylko do wolnej konkurencji na rynku, ale „stanowi także kryterium europejskości wobec akcesji państw odmiennych kulturowo”. Prezentuje przy tym opinię, że „interes publiczny” winien być definiowany na poziomie krajowym, narodowym, z uwzględnieniem kształtu moralności publicznej³⁵. Dlatego też autorka odróżnia interes publiczny w ujęciu narodowym od interesu publicznego w ujęciu europejskim, co jest o tyle sporne, że obie te sfery przenikają się dziś nawzajem.

Wydaje się więc, że w świetle nowych doświadczeń kwestia ta będzie w najbliższym czasie wymagała inspirujących przemyśleń i analiz.

³³ A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 170–171.

³⁴ Cyfryzacja (digitalizacja) oznacza przejście z nadawania analogowego na cyfrowe, które zapewnia lepszą jakość usług radiowo-telewizyjnych, a także poszerza zakres usług poza tradycyjne media audiowizualne.

³⁵ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *op. cit.*, s. 20.