

Dobrochna Ossowska-Salamonowicz¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

GWARANCJE PLURALIZMU I NIEZALEŻNOŚCI MEDIÓW W EUROPEJSKIM AKCIE O WOLNOŚCI MEDIÓW

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2024.002>

Date of receipt: 25.09.2024

Date of acceptance: 27.04.2025

Streszczenie

Wolność i pluralizm mediów stanowią fundament efektywnego przepływu informacji oraz pełnią istotną funkcję w procesie kontroli sprawujących władzę. Europejski Akt o Wolności Mediów (European Media Freedom Act – EMFA), który wszedł w życie 7 maja 2024 r., a zacznie obowiązywać od 8 sierpnia 2025 r., został przyjęty w celu umocnienia niezależności i różnorodności mediów w Unii Europejskiej. Jest to pierwsza regulacja unijna obejmująca kompleksowo cały sektor medialny, wykraczając poza dotychczasowe ramy ograniczające się do mediów audiowizualnych. Do kluczowych założeń EMFA należą: zapewnienie ochrony dziennikarzy i ich źródeł przed nadzorem, inwigilacją oraz ingerencjami politycznymi; zwiększenie przejrzystości w zakresie struktury własnościowej mediów i metod pomiaru oglądalności; ustanowienie obowiązku zagwarantowania niezależności redakcyjnej i instytucjonalnej mediów publicznych; personalizacja oferty medialnej na urządzeniach końcowych; kontrola procesów koncentracyjnych na rynku medialnym pod kątem zachowania pluralizmu; oraz utworzenie Europejskiej Rady Usług Medialnych jako niezależnego organu nadzorczego i doradczego. Autorka artykułu dokonuje analizy skutków wprowadzenia EMFA, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnych zmian w krajowych systemach medialnych oraz wpływu nowych regulacji na funkcjonowanie dziennikarzy i instytucji medialnych w państwach członkowskich.

Słowa kluczowe: Europejski Akt o Wolności Mediów, Europejska Rada Usług Medialnych, pluralizm mediów, oprogramowanie do inwazyjnego nadzoru, niezależność mediów

Guarantees of media pluralism and independence in the European Media Freedom Act

(Summary)

Media freedom and pluralism underpin the effective distribution of information and serve an important function in the process of controlling those in power. The European Media Freedom Act (EMFA), which entered into force on 7 May 2024 and will become effective on 8 August 2025, was adopted to strengthen media independence and diversity in the European Union. It is the first EU regulation to comprehensively cover the entire media sector, going beyond the previous framework limited to audiovisual media. The key tenets of the EMFA include: ensuring the protection of journalists and their sources from surveillance, surveillance and political interference; increasing transparency in media ownership and audience measurement methods; establishing an obligation to guarantee the editorial and institutional independence of public service media; personalising media offerings on end devices; controlling concentration processes in the media

¹ Dr Dobrochna Ossowska-Salamonowicz- Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauki o Państwie, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: dobrochna.ossowska@uwm.edu.pl, ORCID: 0000-0002-6617-9096

market to preserve pluralism; and establishing European Board for Media Services as an independent supervisory and advisory body. The author of the article analyses the effects of the introduction of the EMFA, with a particular focus on potential changes in national media systems and the impact of the new regulations on the functioning of journalists and media institutions in the Member States.

Key-words: EMFA, The Media Board, media pluralism, intrusive surveillance software, media independence.

1. Wstęp

Wolność wypowiedzi jest prawem podstawowym i bezwzględnie koniecznym w społeczeństwach demokratycznych. Prawo to nie jest jednak prawem absolutnym i może być, zgodnie z prawem zarówno krajowym jak i międzynarodowym ograniczone zgodnie z pewnymi zasadami i warunkami. Europejski Akt o Wolności Mediów (dalej: EMFA)² to kolejny przykład działania (obok m.in. zwiększenia swobodnego przepływu usług czy ochrony przed SLAPP³), które Komisja Europejska podejmuje w celu ochrony wolności i pluralizmu mediów w UE. Europejski Akt o Wolności Mediów wszedł w życie 7 maja 2024 r., a od 8 sierpnia 2025 r. będzie musiał być w pełni stosowany. Głównym celem tej regulacji jest określenie wspólnych ramy usług medialnych na rynku wewnętrznym UE i wprowadzenie środków mających chronić dziennikarzy i dostawców usług medialnych przed ingerencjami politycznymi. EMFA jest pierwszym aktem prawnym na poziomie Unii Europejskiej, który nie jest ograniczony do usług o charakterze audiowizualnym, ale reguluje całość rynku medialnego. W założeniu twórców przepisy Europejskiego Aktu o Wolności Mediów mają gwarantować obywatelom UE prawo dostępu do bezpłatnych i pluralistycznych mediów.

W 1993 roku dzień 3 maja został ustanowiony Światowym Dniem Wolności Prasy. Tego dnia nie tylko świętuje się podstawowe zasady wolności prasy ale przede wszystkim dokonuje się oceny wolności prasy na całym świecie, broni mediów przed atakami na ich niezależność oraz oddaje hołd dziennikarzom, którzy stracili życie podczas wykonywania swojego zawodu⁴. Niezależnie od poziomu rozwoju mediów w różnych regionach świata

² Tzw. Europejski Akt o Wolności Mediów (The European Media Freedom Act) to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (Dz.U. L, 2024/1083, 17.4.2024).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną przed oczywistymi bezzasadnymi roszczeniami oraz nadużyciami w postępowaniach sądowych („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), Dz.U. L, 2024/1069, 16.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1069/oj>

⁴ Światowy Dzień Wolności Prasy został proklamowany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1993 r. na mocy zalecenia przyjętego na dwudziestej szóstej sesji Konferencji Generalnej UNESCO w 1991 r. To z

można zauważyć kilka wspólnych zmian i trendów dotyczących funkcjonowania mediów. Nasilony klimat populizmu, nacjonalizmu i ekstremizmu politycznego w niektórych krajach ograniczył niezależność niektórych kanałów informacyjnych i platform. Coraz większym wyzwaniem jest także monitorowanie i zwalczanie tzw. „fake newsów”, mowy nienawiści i brutalnego ekstremizmu. Ponadto obawy dotyczące globalizacji, imigracji, terroryzmu i stabilności gospodarczej skłoniły rządy do podjęcia działań antydemokratycznych w odniesieniu do prasy. Zauważalny był wzrost koncentracji mediów. Konwergencja i przejęcie mediów przez podmioty mające bliskie relacje z podmiotami politycznymi wskazują na ciągłe zagrożenia dla pluralizmu, niezależności i wolności mediów. Upolitycznienie instytucji i procesów regulacyjnych wpłynęło też w niektórych przypadkach na niezależność organów regulacyjnych mediów, podczas gdy tradycyjne modele finansowania sektora mediów nadal powodują trudności dotyczące stabilności finansowej placówek medialnych. Funkcjonują także uprzedzenia ze względu na płeć, nierówność płci w miejscu pracy mediów⁵. W ostatnich latach nastąpił także gwałtowny spadek bezpieczeństwa dziennikarzy (m.in. z powodu wojny, zamieszek politycznych w jednym państwie europejskim, a także ataków motywowanych religijnie). Pomimo rosnących globalnych wysiłków, dziennikarstwo nadal jest niebezpiecznym zawodem⁶. Zabójstwa dziennikarzy ciągle są poważnym problemem. Od 1993 roku do 26 marca 2025 zginęło już 1760 dziennikarzy. Tylko 51,5% z nich zginęło w strefie konfliktów zbrojnych⁷.

kolei było odpowiedzią na apel afrykańskich dziennikarzy, którzy w 1991 r. opracowali przełomową Deklarację z Windhoek. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000090448> , s. 68-69 (dostęp: 05.04.2025)

⁵ UNESCO prowadząc badania nad poziomem wolności mediów zauważyło, że dziennikarki są narażone na nieproporcjonalne i konkretne zagrożenia, tj. przemoc ze względu na płeć, stygmatyzację, seksistowską mowę nienawiści, trolling, napaść fizyczną, gwałt, a nawet morderstwo. Zgodnie z rezolucjami ONZ – UNESCO opracowało katalog praktycznych narzędzi m.in. dla dziennikarzy, aby wiedzieli jak reagować na nadużycia w Internecie. Organizowane są również szkolenia online dla dziennikarek. Przykładowy webinar: Multilingual webinar: How to Report Safely - Resources for Women Journalists, Newsrooms and Allies, <https://www.youtube.com/watch?v=crLAs1b26FY> (dostęp: 05.04.2025)

⁶ UNESCO. 2021. „Threats that Silence: Trends in the Safety of Journalists” w World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Global Report 2021/2022. Paryż. UNESCO.

⁷ Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych na 68. sesji w 2013 r. przyjęło rezolucję A/RES/68/163, w której ogłosiło dzień 2 listopada "Międzynarodowym Dniem Walki z Bezkarnością za Przestępstwa przeciwko Dziennikarzom" (IDEI). W rezolucji wezwano państwa członkowskie do wdrożenia zdecydowanych środków przeciwdziałających obecnej kulturze bezkarności. Data ta została wybrana dla upamiętnienia zabójstwa dwóch francuskich dziennikarzy w Mali 2 listopada 2013 r. <https://www.unesco.org/en/days/end-impunity?hub=687> (dostęp: 05.04.2025). Z ostatniego opublikowanego raportu UNESCO wynika, że w 2024 r. wskaźnik bezkarności na świecie został zmierzony na poziomie 85% w porównaniu do 89% w 2018 r. i 95% w 2012 r. UNESCO nadal obserwuje zatem niewielką tendencję wzrostową liczby rozstrzygniętych spraw na całym świecie. Sprawozdania państwowe na temat statusu sądowego spraw dotyczących zabitych dziennikarzy również wzrosły do 77% z 75%, co stanowi najwyższy poziom, jaki kiedykolwiek odnotowano. Journalists at the frontlines of crises and emergencies. Highlights of

2. Europejski Akt o Wolności Mediów (EMFA)

Unia Europejska w ramach Europejskiego Aktu o Wolności Mediów wspiera wolność i pluralizm mediów na różne sposoby:

- 1) chroni źródła dziennikarskie i poufność komunikacji, w tym w odniesieniu do zagrożeń dla dziennikarzy lub nielegalnego korzystania z oprogramowania szpiegującego;
- 2) zapewnia niezależne funkcjonowanie mediów publicznych, w tym poprzez ustanowienie gwarancji dotyczących ich zasobów finansowych oraz zasad dotyczących powoływania i odwoływania kierownictwa najwyższego szczebla lub członków zarządów mediów publicznych;
- 3) gwarantuje przejrzystość w odniesieniu do własności mediów poprzez nałożenie obowiązków ujawniania np. danych kontaktowych, danych właściciela przez dostawców usług medialnych⁸;
- 4) zapewnia gwarancje chroniące przed nieuzasadnionym usunięciem przez bardzo duże platformy internetowe (wskazane w akcie o usługach cyfrowych) treści medialnych wyprodukowanych zgodnie ze standardami zawodowymi, ale uznanych za niezgodne z regulaminem świadczenia usług;
- 5) wprowadza prawo do personalizacji oferty medialnej na urządzeniach i w interfejsach, takich jak telewizja hybrydowa, umożliwiając użytkownikom zmianę ustawień domyślnych w celu odzwierciedlenia ich własnych preferencji⁹;

the UNESCO Director-General's Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity published on the occasion of the International Day to End Impunity for Crimes Against Journalists 2024. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391763> (dostęp: 05.04.2025); J. Posetti, N. Shabbir, D. Maynard, K. Bontcheva, N. Aboulez, The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper, UNESCO April 2021, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>

⁸ Obecnie polskie regulacje w części spełniają wymogi zapewnienia przejrzystych informacji o strukturze właścicielskiej dostawców usług medialnych. W odniesieniu do: nadawców (art. 14a ustawy o radiofonii i telewizji – ustawa z 29.12.1992r., tj. Dz. U. 2022 poz. 1722); dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie (art. 47c ustawy o radiofonii i telewizji); dostawców platform udostępniania wideo (art. 47m ustawy o radiofonii i telewizji); art. 27 prawa prasowego (ustawa z 26.01.1984r., tj. Dz. U. 2018 poz 1914) reguluje tzw. *impressum*. W praktyce należy znowelizować (rozszerzyć) obowiązek z art. 27 prawa prasowego i zmobilizować KRRiT do bardziej odważnego korzystania ze swoich uprawnień.

⁹ Obecnie polskie przepisy regulują niektóre specyficzne zagadnienia związane z radiofonią i telewizją cyfrową. Są one konsekwencją dość szczegółowych wymagań zawartych w dyrektywach UE w sprawach łączności elektronicznej. Zagadnienia związane z wymaganiami jakie muszą spełniać odbiorniki cyfrowe i inne urządzenia używane do odbioru cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych reguluje obecnie Prawo telekomunikacyjne, a także dwa rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla odbiorników cyfrowych oraz w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla urządzeń konsumenckich służących do odbioru cyfrowych transmisji radiofonicznych. Ponadto Polska aktywnie wdraża założenia strategii Komisji Europejskiej dotyczącej jednolitego rynku cyfrowego, której celem jest wyeliminowanie barier napotykaných przez obywateli i firmy podczas korzystania z urządzeń, narzędzi i usług elektronicznych.

- 6) zobowiązuje państwa członkowskie, by oceniały, jaki wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną mają koncentracje przedsiębiorstw na rynku mediów¹⁰;
- 7) zapewnia przejrzystość pomiaru odbiorców dla dostawców usług medialnych i reklamodawców¹¹;
- 8) zwiększa przejrzystość pomiaru oglądalności z myślą o dostawcach usług medialnych i reklamodawcach.;
- 9) wzmacnia i rozszerza współpracę i koordynację między organami regulacyjnymi ds. mediów, w tym w zakresie środków dotyczących usług medialnych spoza UE;
- 10) ułatwia zorganizowany dialog między bardzo dużymi platformami internetowymi, dostawcami usług medialnych i społeczeństwem obywatelskim.

3. Ochrona źródeł dziennikarskich i poufnej komunikacji

EMFA wielokrotnie zwraca uwagę na ochronę dziennikarskich źródeł informacji. W art. 4 (Prawa dostawców usług medialnych) wprowadza wspólne minimalne normy ochrony źródeł dziennikarskich i poufnej komunikacji względem środków przymusu stosowanych przez państwa członkowskie w celu uzyskania takich informacji. W celu zapewnienia skutecznej ochrony źródeł dziennikarskich i poufnej komunikacji państwa członkowskie nie powinny podejmować takich środków, w tym stosować oprogramowania do inwazyjnego nadzoru („oprogramowania szpiegującego”), w odniesieniu do dostawców

¹⁰ Przewidziany przez EMFA obowiązek państwa członkowskiego do zapewnienia przejrzystości wszelkich stosowanych środków mogących mieć wpływ na pluralizm i niezależność mediów jest interpretowany jako zakaz wydawania prasy samorządowej. Stowarzyszenie Gazet Lokalnych, Stowarzyszenie Mediów Lokalnych, Izba Wydawców Prasy, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Sieć Obywatelska Watchdog Polska uważają, że nie ma uczciwej konkurencji, jeśli władze samorządowe wydają swoje pisma w oderwaniu od zasad rynkowych (w pełni finansując - najczęściej darmowe gazetki). Pogląd też podziela Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Analizy rynkowe wskazują na negatywny wpływ prasy wydawanej przez jednostki samorządu terytorialnego na funkcjonowanie niezależnej prasy lokalnej. (PAR), Wydawcy i aktywiści apelują o zakaz wydawania prasy samorządowej, „Press”, 13.09.2024r., <https://www.press.pl/tresc/83560,wydawcy-i-aktywisci-apeluja-o-zakaz-wydawania-prasy-samorzadowej> (dostęp: 06.04.2025); mr, Zakaz działalności medialnej samorządów coraz bliżej; jest raport z konsultacji nad założeniami do ustawy medialnej, Serwis Samorządowy PAP, 6.11.2024r., <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/zakaz-dzialalnosci-medialnej-samorzadow-coraz-blizej-jest-raport-z> (dostęp: 06.04.2025); K. Olejniczak, To może być koniec mediów samorządowych. Rząd chce im zakazać działalności, PortalSamorządowy.Pl, 25.06.2024r., <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/to-moze-byc-koniec-mediow-samorzadowych-rzad-chce-im-zakazac-dzialalnosci,553011.html> (dostęp: 06.04.2025)

¹¹ W przepisach polskich ustaw brak jest regulacji dotyczących pomiaru odbiorców. Pewne obowiązki w zakresie tej materii ustawodawca nakłada jednak na KRRiT. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy o radiofonii i telewizji do zadań KRRiT należy: „organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo”. Tj. Dz. U. 2022 poz. 1722. Od 31.12.2020 funkcjonuje powołany przez Przewodniczącego KRRiT Krajowy Instytut Mediów. Faktycznie rozpoczęcie prac Instytutu nastąpiło dopiero w marcu 2021 roku. Zadaniem Instytutu jest dostarczanie kompleksowej i rzetelnej wiedzy na temat jak Polacy oglądają telewizję, słuchają radia i korzystają z Internetu. KIM jest podmiotem publicznym, całkowicie niezależnym od nadawców i firm komercyjnych. <https://kim.gov.pl/> (dostęp: 06.04.2025)

usług medialnych, ich personelu redakcyjnego ani jakichkolwiek osób, które ze względu na swoje regularne lub zawodowe kontakty z dostawcą usług medialnych lub jego personelem redakcyjnym mogą dysponować informacjami dotyczącymi źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji lub umożliwiającymi zidentyfikowanie źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji. Oprogramowanie do inwazyjnego nadzoru powinno być stosowane wyłącznie wtedy, gdy jest to uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, zostało przewidziane w prawie Unii lub w prawie krajowym, jest zgodne z art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE¹² zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości i innymi przepisami prawa Unii, zostało zatwierdzone przed podjęciem czynności lub, w wyjątkowych i pilnych przypadkach, potwierdzone po fakcie przez organ sądowy lub niezależny i bezstronny organ decyzyjny, ma miejsce w postępowaniach przygotowawczych w sprawie przestępstw wymienionych w art. 2 ust. 2 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zagrożonych w danym państwie członkowskim karą pozbawienia wolności lub środkiem polegającym na pozbawieniu wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej trzech lat lub w postępowaniach przygotowawczych dotyczących innych poważnych przestępstw zagrożonych w danym państwie członkowskim karą pozbawienia wolności lub środkiem polegającym na pozbawieniu wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej pięciu lat, zgodnie z prawem krajowym tego państwa członkowskiego, oraz pod warunkiem że żaden inny, mniej restrykcyjny środek nie byłby odpowiedni i wystarczający do uzyskania potrzebnych informacji.

Państwa członkowskie nie mogą również zobowiązywać dostawców usług medialnych lub ich personelu redakcyjnego do ujawniania informacji dotyczących źródeł dziennikarskich lub umożliwiających identyfikację źródeł dziennikarskich (lub poufnej komunikacji) ani zobowiązywać do ujawniania takich informacji osób, które ze względu na swoje regularne lub zawodowe kontakty z dostawcą usług medialnych lub jego personelem redakcyjnym mogą posiadać takie informacje oraz pozbawiać wolności, nakładać kar, zatrzymywać, lub dokonywać oględzin w odniesieniu do dostawców usług

¹² Artykuł 52 [Zakres i wykładnia praw i zasad]

1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. (2012/C 326/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT> (dostęp: 05.04.2025)

medialnych lub ich personelu redakcyjnego, poddawać ich lub ich lokali nadzorowi lub dokonywać przeszukania i zajęcia w celu uzyskania informacji dotyczących źródeł dziennikarskich lub umożliwiających identyfikację źródeł dziennikarskich (lub poufnej komunikacji) ani pozbawiać wolności, nakładać kar, zatrzymywać lub dokonywać oględzin w odniesieniu do osób, które ze względu na swoje regularne lub zawodowe kontakty z dostawcą usług medialnych lub jego personelem redakcyjnym, mogą posiadać informacje dotyczące źródeł dziennikarskich lub umożliwiających identyfikację źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji. Na zasadzie wyjątku, państwa mogą dokonywać oględzin lokali, pozbawiać wolności dziennikarzy czy zwalniać od zachowania tajemnicy zawodowej, jeśli spełnione łącznie są cztery warunki: 1. został przewidziany w prawie Unii lub w prawie krajowym, 2. jest zgodny z art. 52 ust. 1 Karty i innymi odpowiednimi przepisami prawa Unii, 3. jest w danym przypadku uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym i proporcjonalny oraz 4. został podjęty po uzyskaniu uprzedniego zezwolenia organu sądowego lub niezależnego i bezstronnego organu decyzyjnego lub w należycie uzasadnionych wyjątkowych i pilnych przypadkach, zostanie później zatwierdzony bez zbędnej zwłoki przez takie organy.

Do gwarancji niezależnego funkcjonowania dostawców publicznych usług medialnych art. 5 EMFA należy: obowiązek państwa członkowskiego UE do zapewnienia niezależność dostawców publicznych usług medialnych pod względem redakcyjnym i funkcjonalnym; zapewnienie przez dostawców publicznych usług medialnych swoim odbiorcom pluralizmu informacji i opinii w sposób bezstronny; powoływanie kierownictwa najwyższego szczebla lub członków zarządu dostawców publicznych usług medialnych na podstawie przejrzystych, obiektywnych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów; na wymienionych wcześniej kryteriach oparcie procedur finansowania dostawców publicznych usług medialnych oraz wyznaczenie co najmniej jednego niezależnego organu lub wprowadzenie mechanizmu wolnego od wpływów politycznych ze strony władzy wykonawczej w celu monitorowania ww. gwarancji.

Powoływanie i odwoływanie kierownictwa/zarządu dostawców usług medialnych

Państwa członkowskie zapewniają, aby dostawcy publicznych usług medialnych byli niezależni pod względem redakcyjnym i funkcjonalnym i aby zapewniali swoim odbiorcom pluralizm informacji i opinii w sposób bezstronny. Kierownictwo tych mediów powinno być wybierane i odwoływane w sposób przejrzysty, obiektywny, niedyskryminacyjny i oparty na wcześniej ustalonych kryteriach. Ich kadencje muszą gwarantować niezależność, a ewentualne odwołania muszą być uzasadnione, wyjątkowe i

podlegać kontroli sądowej. Finansowanie publicznych nadawców musi być stabilne, przewidywalne, adekwatne do ich misji i niezależne od wpływów politycznych. Ponadto Państwa mają także obowiązek ustanowienia niezależnych organów nadzorczych lub mechanizmów monitorujących realizację tych zasad, a wyniki monitoringu powinny być publicznie dostępne.

4. Europejska Rada Usług Medialnych

Nowym, niezależnym organem doradczym w sektorze mediów audiowizualnych jest Europejska Rada Usług Medialnych (The Media Board), złożona z przedstawicieli krajowych władz lub organów regulacyjnych ds. mediów i wspomagana przez sekretariat Komisji (art. 10 i 11 EMFA). Rada będzie między innymi promować skuteczne i spójne stosowanie unijnych przepisów prawa medialnego. Ponadto będzie wydawać opinie na temat środków krajowych, które mogłyby znacząco wpłynąć na działalność dostawców mediów, dotyczących koncentracji rynku mediów oraz na temat wspólnych środków ochrony rynku wewnętrznego przed dostawcami mediów spoza UE, którzy stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, na przykład w przypadku manipulacji informacjami zagranicznymi i ingerencji. Zastąpi ona Europejską Grupę Regulatorów ds. Audiowizualnych Usług Medialnych (ERGA), ustanowioną na mocy dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹³.

5. Korzyści z EMFA dla dziennikarzy

Jakie korzyści z europejskiego aktu o wolności mediów wynikają dla dziennikarzy i innych pracowników mediów? Podejmowanie decyzji redakcyjnych będzie lepiej chronione przed nadmierną ingerencją, a dziennikarze mediów publicznych będą mieli

¹³ Formalnie Rada ds. Mediów została powołana 8 lutego 2025 roku. Podczas pierwszego posiedzenia 10 lutego 2025 r. Carlos Aguilar, członek zarządu hiszpańskiej Krajowej Komisji ds. Rynków i Konkurencji (CNMC), został mianowany pierwszym przewodniczącym Rady ds. Mediów, a Amma Asante, przewodnicząca holenderskiego organu ds. mediów, została mianowana wiceprzewodniczącą. Aby rozwijać swoje kompetencje i osiągać swoje cele, Rada Mediów opiera się na wieloletniej strategii na lata 2025–2027 oraz na rocznych programach pracy. Program Prac określa priorytety Rady ds. Mediów na rok 2025 i ustala odpowiednią strukturę roboczą służącą realizacji celów wyznaczonych Radzie przez EMFA. Głównym celem Programu Prac jest przyczynienie się do skutecznego ustanowienia Rady ds. Mediów i wdrożenia EMFA, zapewniając wytyczne w celu zapewnienia jego spójnego stosowania w całej UE. Ponadto Rada ds. Mediów może pomagać Komisji Europejskiej w opracowywaniu różnych wytycznych przewidzianych w EMFA. Praca Rady będzie realizowana poprzez grupy robocze: Grupa robocza 1: Kwestie mediów audiowizualnych; Grupa robocza 2: Pluralizm na rynku mediów; Grupa robocza 3: Środowisko biznesu medialnego; Grupa robocza 4: Ewolucja ram regulacyjnych mediów; Grupa robocza 5: Integralność przestrzeni informacyjnej; Grupa robocza 6: Współpraca wewnętrzna i zewnętrzna. The Media Board's Draft Work Programme, https://media-board.europa.eu/documents_en (dostęp: 05.04.2025)

pewność, że ich pracodawca dysponuje odpowiednim, stabilnym i przewidywalnym finansowaniem na potrzeby przyszłych działań zgodnie z realizowaną misją służby publicznej. W EMFA przewidziano również silne zabezpieczenia poufności dziennikarskich źródeł i materiałów, co do zasady zakazano stosowania inwazyjnego oprogramowania szpiegującego przeciwko mediom, dziennikarzom oraz osobom pozostającym w regularnych lub zawodowych kontaktach z mediami lub dziennikarzami. Dodatkowo, pośrednią korzyścią wejścia w życie EMFA jest również dyskusja nad potrzebą lub koniecznością zmian w polskich ustawach medialnych. Z zapowiedzi prasowych wynika, że „cały obecny skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji może zostać wkrótce odwołany a Rada Mediów Narodowych zlikwidowana”¹⁴. Prace nad nową ustawą medialną trwają nadal, międzyczasie bo 11 października 2024 roku Sejm zdecydował o odwołaniu Krzysztofa Czabańskiego ze składu Rady Mediów Narodowych¹⁵. Miejsce Czabańskiego w RMN zajął Wojciech Król. Dzięki tej zmianie dotychczas dominujący członkowie stali się mniejszością. Drugim powodem wyhamowania prac nad nową ustawą medialną była obawa, że ustawa nie zostanie zaakceptowana i podpisana przez Prezydenta RP. Duże kontrowersje wywołał pomysł wymiany całego składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (a przy okazji powrotu do składu dziewięcioosobowego) i zniesienia obowiązku płacenia abonamentu radiowo-telewizyjnego.

Projekt nowej ustawy medialnej ma być całkowicie zgodny z EMFA¹⁶. Od czerwca do września 2024 roku odbywały się konsultacje społeczne, które miały na celu opracowanie koncepcji wdrożenia regulacji wynikających z EMFA do polskiego porządku prawnego¹⁷. Do tej pory nie ma projektu ustawy w pracach sejmowych, znane są natomiast

¹⁴ K. Łoziński, Rada Mediów Narodowych wybiera Rady Programowe mediów publicznych w likwidacji, *Biznes Alert*, 20.02.2025, <https://biznesalert.pl/rada-mediow-narodowych-wybiera-rady-programowe-mediow-publicznych-w-likwidacji/>

¹⁵ Krzysztof Czabański został odwołany z funkcji Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych. Głosowało 440 posłów, „za” było 257 posłów, „przeciwko” zagłosowało 183 posłów. Nikt nie wstrzymał się od głosu. Podstawą do odwołania Czabańskiego było złamanie przepisów dotyczących zakazu łączenia pełnionej przez niego funkcji z uczestniczeniem „w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub producentem radiowym i telewizyjnym”. W trakcie swojej kadencji w RMN Czabański zasiadał w radzie Instytutu im. Lecha Kaczyńskiego. Podmiot ten posiada część udziałów w kilku spółkach, które z kolei są współwłaścicielami Geranium, Forum S.A., Słowa Niezależnego i Telewizji Republika. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=694> (dostęp: 06.04.2025)

¹⁶ JF, Rada Mediów Narodowych do likwidacji? Tylko teoretycznie i oficjalnie, „Press”, 13.01.2025, https://www.press.pl/tresc/85435,rada-mediow-narodowych-do-likwidacji_-tylko-teoretycznie-i-oficjalnie (dostęp: 06.04.2025)

¹⁷ EMFA jest aktem prawnym w formie rozporządzenia, a więc co do zasady postanowienia EMFA stosuje się bezpośrednio. W praktyce treść wielu przepisów EMFA ma charakter ogólny lub nakłada określone obowiązki na państwa członkowskie, dlatego konieczne jest stworzenie polskiego ustawodawstwa. Bezpośrednio można stosować przepisy art. 1 (zakres regulacji), art. 2 (definicje najważniejszych pojęć), art.

postulaty koalicji organizacji pozarządowych w tej sprawie. Postulaty tych organizacji można sprowadzić do trzech podstawowych kwestii: 1. odpolitycznienia mediów publicznych, 2. wprowadzenia szerszych gwarancji niezależności dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) oraz 3. ustanowienia gwarancji ochrony dziennikarzy przed inwigilacją.

Odpolitycznienie mediów publicznych miałoby nastąpić poprzez uniezależnienie rad programowych mediów od politycznie wybieranej KRRiT i większy udział dziennikarzy (a nie ogólnie pracowników spółek) w wyborze kierownictwa redakcji. W celu zapewnienia niezależności koalicja organizacji pozarządowych proponuje by „redaktora naczelnego zatrudniała i zwalniała rada nadzorcza na wniosek rady programowej, a w przypadku spółki ogólnopolskiej w odniesieniu do poszczególnych anten - rada nadzorcza (jeśli zostanie zachowana funkcja Redaktora Naczelnego Polskiego Radia) lub zarząd na wniosek rady programowej. Redaktor naczelny wraz ze swoim zespołem redakcyjnym miałby prawo ostatecznej decyzji w sprawach dotyczących wolności słowa, czyli publikacji”¹⁸. Organizacje pozarządowe nie proponują radykalnego rozwiązania, to jest likwidacji KRRiT ale postulują wprowadzenie pewnych rozwiązań, które zapewniłyby rzeczywiście pluralistyczny skład, czyli wybór członków KRRiT przez Sejm i Senat po uzyskaniu większości 2/3 (zamiast zwykłej większości) oraz gwarancję, że w składzie Rady będą także przedstawiciele każdorazowej opozycji.

Największą rozbieżność między aktualnie obowiązującymi wewnętrznymi regulacjami EMFA stanowi kwestia skutecznej ochrony tajemnicy dziennikarskiej, zwłaszcza w kontekście inwigilacji. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że decyzja o dostępie dowodów pozyskanych z podsłuchów czy billingów rozmów dziennikarza musi zostać poddana kontroli organu niezależnego od władzy wykonawczej i stron w sprawie. W praktyce powinien to kontrolować sąd. Co do

8-13 oraz art. 16 – które dotyczą funkcjonowania Europejskiej Rady Usług Medialnych, art. 14-15 i art. 17 które regulują procedury współpracy między krajowym regulatorem (np.KRRiT) i Europejską Radą Usług Medialnych, art. 18-19, które stosuje się bezpośrednio oraz art. 26-29 czyli przepisów końcowych i zmieniających. Europejski Akt o Wolności Mediów koncepcja wdrożenia do polskiego porządku prawnego, <https://www.gov.pl/web/kultura/zalozenia-do-ustawy-medialnej> (dostęp: 6.04.2025)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Andrzej Wyrobiec był odpowiedzialny za przygotowanie raportu z konsultacji. Uwagi do projektu można było zgłaszać do 23 września 2024 r. DMSK-WPM.570.18.2024.KZ, Warszawa, 21 czerwca 2024.

¹⁸ Apel organizacji społecznych do koncepcji wdrożenia EMFA, https://hfhr.pl/upload/2024/12/apel_emfa_2024.pdf (dostęp: 06.04.2025). Organizacje, które są sygnatariuszami tego apelu to: Fundacja Blue Dragon Institute, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Stocznia, Fundacja im. Batorego, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie Dziennikarzy i Twórców Radia Publicznego, Fundacja PANOPTYKON, Fundacja Media Forum, Prague Civil Society Centre oraz Towarzystwo Dziennikarskie.

zasady sprawowana kontrola powinna mieć charakter uprzedni, a tylko wyjątkowo dopuszczalna powinna być kontrola następcza (jeśli czynności wykrywcze są niezbędne ze względu na sytuację niecierpiącą zwłoki). Kluczowe znaczenie ma również to, aby zabezpieczone dane nie były przed jej przeprowadzeniem dostępne dla organów ścigania¹⁹. W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że „Europejski Trybunał Praw Człowieka bardzo zdecydowanie chroni poufność informacji dotyczących źródeł dziennikarskich i konsekwentnie akcentuje dużą wagę interesu publicznego w zachowaniu ich w tajemnicy. Zwolnienie z obowiązku zachowania poufności ma zatem charakter wyjątkowy, nawet wtedy, gdy w grę wchodzi konieczność zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i ścigania przestępstw”²⁰. Co do zasady tajemnica dziennikarska obowiązuje nawet wtedy, gdy informator dziennikarza wszedł w posiadanie informacji w sposób bezprawny. Zasady zwolnienia dziennikarza z zachowania tajemnicy zostały określone w art. 180§2 kodeksu postępowania karnego²¹. Zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy dziennikarskiej

¹⁹ W wyroku ETPC z 28.05.2024 r., 72038/17, PIETRZAK I BYCHAWSKA-SINIARSKA I INNI v. POLSKA, LEX nr 3719130, Trybunał stwierdził, że „system kontroli niejawnej, w postaci aktualnie obowiązującej w Polsce, nie zawiera odpowiednich i skutecznych gwarancji przed arbitralnością oraz ryzykiem nadużyć wpisanych w każdy system takiej kontroli. Trybunał jest zwłaszcza zdania, że przedmiotowy i podmiotowy zakres stosowania przepisów regulujących kontrolę operacyjną nie został wystarczająco precyzyjnie sformułowany, iż ogólna długość stosowania kontroli operacyjnej jest wątpliwa, a zasady regulujące prawne uzasadnienie jej stosowania nie są wystarczająco szczegółowe. Mimo że, co prawda, spornemu systemowi kontroli operacyjnej towarzyszy mechanizm wcześniejszej kontroli sądowej, Trybunał nie został przekonany, by tryb wydawania zgody na kontrolę operacyjną, w postaci stosowanej w praktyce, sam w sobie mógł gwarantować, by kontrola operacyjna była stosowana wyłącznie jako środek "konieczny w społeczeństwie demokratycznym". W tej mierze trzeba w szczególności wskazać, iż obowiązująca legislacja nie nakłada na sąd wydający zgodę na stosowanie kontroli operacyjnej obowiązku weryfikacji istnienia "uzasadnionego podejrzenia" osoby, wobec której ma być stosowana kontrola operacyjna, a zwłaszcza zbadania, czy istnieją przesłanki pozwalające na podejrzenie, iż osoba ta popełniła czyny przestępcze lub inne czyny mogące stanowić podstawę stosowania środków kontroli operacyjnej, takie jak czyny zagrażające bezpieczeństwu narodowemu”. Zob. więcej: M. Rojszczak, Polskie przepisy inwigilacyjne na tle standardów europejskich – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28.05.2024 r., skargi nr 72038/17 i 25237/18, Pietrzak i Bychawska-Siniarska i in. Przeciwko Polsce, EPS 2025, Nr 1, s. 31-43.

²⁰ W. Jasiński, Gromadzenie dowodów w procesie karnym a ochrona dziennikarskich źródeł informacji w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, EPS 2018, Nr 8, s. 12-17.

²¹ Art. 180 [Tajemnica służbowa i zawodowa]

§ 1. Osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator dla dobra wymiaru sprawiedliwości zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Na postanowienie w tym przedmiocie przysługuje zażalenie.

§ 2. Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuratury Generalnej, mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie decyduje sąd, na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.

§ 3. Zwolnienie dziennikarza od obowiązku zachowania tajemnicy nie może dotyczyć danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym

pozostaje w wyłącznej kompetencji sądu i tylko wtedy, gdy przesłuchanie jest niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a dana okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu²². Realnym zagrożeniem dla tajemnicy jest uzyskiwanie billingów od operatorów telefonicznych bez uzyskania sądowego postanowienia o zwolnieniu z niej²³.

Kwestia finansowania mediów publicznych również wymaga zmiany. Od 2023 roku zgłaszany jest pomysł likwidacji abonamentu (z którego wpływy są faktycznie coraz mniejsze). Regulacja EMFA spowodowała, że pojawił się pomysł, żeby media były finansowane wyłącznie z budżetu państwa i było to 0,09% PKB. W przypadku zlikwidowania abonamentu ograniczeniu podlegały czas przeznaczony na reklamy, szczególnie w programach skierowanych dzieci. Przezroczystość finansowania mediów polegać ma również na obowiązku wydawców prasy do publikowania informacji o strukturze właścicielskiej na zasadach analogicznych do mediów audiowizualnych oraz publikowania informacji o przychodach z reklamy publicznej.

Kontrola koncentracji na rynku medialnym odbywać się ma przy udziale KRRiT a nie wyłącznie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z treścią art. 18 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu, w drodze decyzji, wydaje zgodę na dokonanie koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku nie zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku²⁴. W stosunku do mediów Prezes UOKiK w tym samym roku wydał dwie przeciwne decyzje. Decyzją nr DKK-1/2021 z 7 stycznia 2021 roku, Prezes UOKiK

charakterze, jak również identyfikację osób udzielających informacji opublikowanych lub przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych.

§ 4. Przepisu § 3 nie stosuje się, jeżeli informacja dotyczy przestępstwa, o którym mowa w art. 240 § 1 Kodeksu karnego.

§ 5. Odmowa przez dziennikarza ujawnienia danych, o których mowa w § 3, nie uchyła jego odpowiedzialności za przestępstwo, którego dopuścił się publikując informację.

Ustawa z 06.06.1997r., tj. Dz. U. 2025 poz. 46.

²² M. Nowikowska, Tajemnica dziennikarska a dobro procesu karnego, *Palestra* 2023, Nr 5, s. 101-118; A. Baszkowski, Tajemnica dziennikarska i jej ochrona w prawie polskim - zagadnienia wybrane, *RAiP* 2023, Nr 2, s. 107-122.

²³ M. Matusiak-Frącczak, Tajemnica dziennikarska w Polsce [w:] *Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie*, Warszawa 2023. Zdzisław Brodzisz uważa jednak, że „w odniesieniu do bilingu telefonicznego dziennikarza nie można podzielić poglądu, że uzyskany od operatora dokument objęty jest jedynie tajemnicą telekomunikacyjną, a nie dziennikarską. Trafny jest argument, że dysponentem danych jest nadal dziennikarz”. Z. Brodzisz, *Biling jako środek dowodowy*, [w:] *Metodyka pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i przed sądem I instancji*, Warszawa 2019. <https://sip-1legalis-1pl-1qf7woidq1085.han.uwm.edu.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrtgy3donjoguxdcmbogmxgdglrr&refSource=search&ols=zagro%C5%BCenia%20tajemnicy%20dziennikarskiej&searchScope=all&searchType=near> (dostęp: 06.04.2025)

²⁴ Ustawa z 16.02.2007r., tj. 2024 poz. 1616

zakazał dokonania koncentracji polegającej na przejęciu przez Agora S.A. kontroli nad Eurozet sp. z o.o. (dalej: decyzja Agora/Eurozet). Prezes UOKiK uznał, iż realizacja koncentracji może doprowadzić do istotnego ograniczenia konkurencji, gdyż dojdzie do powstania silnej grupy radiowej, której istnienie może doprowadzić do zaburzeń w funkcjonowaniu konkurencji zarówno na poziomie krajowym, jak i na rynkach lokalnych. Według Prezesa UOKiK na krajowym rynku reklamy radiowej i niektórych lokalnych rynkach reklamy radiowej miała w wyniku koncentracji powstać struktura zbliżona do duopolu, której skutkiem mogłaby być marginalizacja pozostałych uczestników rynku. Agora S.A. (8 lutego 2021 r.) złożyła odwołanie od tej decyzji do SOKiK, zaskarżając decyzję w całości. Wyrokiem z dnia 12 maja 2022 r. SOKiK (sygn. XVII AmA 61/21), zmienił decyzję Agora/Eurozet w całości w ten sposób, że wydał bezwarunkową zgodę na dokonanie koncentracji. Postępowanie dowodowe przeprowadzone przez SOKiK nie wykazało, aby w sprawie mogło dojść do istotnego ograniczenia konkurencji. Prezes UOKiK w dniu 26 lipca 2022 r. złożył apelację od wyroku SOKiK do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, która została oddalona wyrokiem z dnia 27 lutego 2023 r. (sygn. VII Aga 1023/22). Prezes UOKiK nie zdecydował się na wniesienie skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego. Prawie miesiąc po wydaniu decyzji w sprawie Agora/Eurozet Prezes UOKiK decyzją nr DKK-34/2021 z dnia 5 lutego 2021 roku, wydał zgodę na dokonanie koncentracji polegającej na przejęciu przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. kontroli nad Polska Press sp. z o.o. W trakcie postępowania niektórzy konkurenci i organizacje społeczne zgłosili negatywne opinie o koncentracji (Kolporter Sp. z o.o., Garmond Press S.A., Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), Towarzystwo Dziennikarskie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka). Prezes UOKiK uznał jednak, że transakcja nie doprowadzi do istotnego ograniczenia konkurencji. W związku z tą decyzją Rzecznik Praw Obywatelskich złożył odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK w przedmiocie koncentracji, zarzucając, że Prezes UOKiK nie zbadał czy efektem nie będzie niedopuszczalne ograniczenie wolności prasy²⁵. Jednocześnie RPO skierował do SOKiK wnioski o wstrzymanie wykonania

²⁵ Do Rzecznika Praw Obywatelskich, w trakcie prowadzonego przez niego postępowania wyjaśniającego, zwróciły się organizacje obywateli, wskazując na zagrożenia, które wywołać może koncentracja w odniesieniu do prasy i dziennikarzy, w tym Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Towarzystwo Dziennikarskie, Sieć Obywatelska – Watchdog Polska oraz Stowarzyszenie Gazet Lokalnych. pozytywna decyzja Prezesa UOKiK dotycząca przedmiotowej koncentracji legalizuje stan niekonstytucyjny, tj. znaczący wzrost ingerencji państwa i jego uprawnień właścicielskich w gospodarce, w której zasadą jest brak aktywności państwa wynikający zarówno z art. 20 Konstytucji RP i jak określonej w preambule Konstytucji RP zasady pomocniczości.

https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odwołanie_UOKiK_Orlen_PolskaPresse_5.03.2021.pdf (dostęp: 06.04.2025)

decyzji PKN Orlen/Polska Press. Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2021 r.¹⁰ SOKiK wstrzymał decyzję PKN Orlen/Polska Press. Po przeprowadzeniu postępowania przez SOKiK odwołanie RPO zostało oddalone (wyrokiem z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. XVII AmA 43/2111). RPO nie złożył apelacji dlatego wyrok SOKiK w sprawie PKN Orlen/Polska Press stał się prawomocny²⁶.

6. Podsumowanie

Celem EMFA jest przede wszystkim wprowadzenie minimalnych standardów dotyczących funkcjonowania mediów publicznych na poziomie unijnym. Obowiązkiem mediów jest dostarczanie odbiorcom rzetelnych i prawdziwych informacji, kształtowanie postaw obywatelskich i upowszechnianie kultury. Mechanizmy przewidziane w EMFA mają wzmocnić wolność, pluralizmu i niezależności mediów w państwach członkowskich. Najbardziej potrzebne i oczekiwane regulacje to:

- 1) zwiększenie i ochrona niezależności redakcyjnej (np. poprzez zapobieganie ingerencjom politycznym i gospodarczym w pracę dziennikarzy i redakcji oraz zobowiązanie państw członkowskich do ochrony niezależności redaktorów naczelnych i dziennikarzy;
- 2) zwiększenie przejrzystości własności mediów (obowiązek ujawniania przez media informacji o swoich właścicielach oraz ułatwienie identyfikowania ewentualnych konfliktów interesów i wpływów politycznych);
- 3) uczciwa dystrybucja środków publicznych (transparentność i niedyskryminacyjne przyznawanie funduszy publicznych np. reklam rządowych mediom);
- 4) ograniczenie możliwości wywierania nacisku ekonomicznego na nieprzychylnie media;
- 5) ochrona dziennikarzy przed inwigilacją (w tym zakaz stosowania oprogramowania szpiegującego wobec dziennikarzy, chyba że jest to uzasadnione wyjątkowymi przesłankami np. bezpieczeństwo narodowe);

S. Sołtyński, Przejęcie przez PKN Orlen Polska Press narusza konstytucję, „Rzeczpospolita” 02.03.2021, s. A14.

²⁶ A. Celejewska-Rajchert, F. Drgas, Sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK w sprawach koncentracji - wybrane aspekty w oparciu o najnowsze orzecznictwo (sprawy Agora/Eurozet oraz Orlen/Polska Press), IKAR 2023, Nr 4, s. 97-116.

- 6) wzmocnienie pluralizmu medialnego poprzez monitorowanie koncentracji mediów, czyli przejęć i fuzji, które mogłyby zagrażać różnorodności informacji;
- 7) powołanie nowej Europejskiej Rady Usług Medialnych, który będzie doradzać i współpracować z państwami członkowskimi w ocenie koncentracji rynku;
- 8) zwiększenie ochrony usług medialnych online. Platformy internetowe (takie jak YouTube, Facebook) będą musiały szanować treści legalnych wydawców medialnych i nie mogą ich arbitralnie usuwać.

Rozwiązania EMFA nie są oceniane jednoznacznie pozytywnie. Krytycy uważają, że EMFA daje zbyt dużą władzę instytucjom unijnym (Komisji Europejskiej czy Europejskiej Radzie Usług Medialnych). Niejasne (nieprecyzyjne) kryteria ochrony przed fake newsami (dezinformacją) mogą prowadzić do cenzury mediów np. ze względu na ochronę interesu publicznego. Może nastąpić także konflikt między EMFA a prawem krajowym, co wywoła chaos prawny. Najbardziej jednak niebezpieczne dla dziennikarzy jest pozostawienie wyjątków pozwalających na stosowanie wobec nich oprogramowania szpiegowskiego np. ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Niezależnie jednak od zgłaszanych wątpliwości EMFA m.in. rozwiązuje problem rozdrobnienia krajowych regulacji w zakresie wolności i pluralizmu mediów oraz niezależności redakcyjnej.

BIBLIOGRAFIA:

- Baszkowski A. (2023). *Tajemnica dziennikarska i jej ochrona w prawie polskim - zagadnienia wybrane*. RAIp Nr 2. s. 107-122.
- Brodzisz Z., (2019). *Biling jako środek dowodowy in Metodyka pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i przed sądem I instancji*. <https://sip-1legalis-1pl-1qf7woidq1085.han.uwm.edu.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrtgy3donjoguxdcmbogmxdlrr&refSource=search&ols=zagro%C5%BCenia%20tajemnicy%20dziennikarskiej&searchScope=all&searchType=near>
- Celejewska-Rajchert A., Drgas F. (2023). *Sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK w sprawach koncentracji - wybrane aspekty w oparciu o najnowsze orzecznictwo (sprawy Agora/Eurozet oraz Orlen/Polska Press)*. IKAR Nr 4, s. 97-116.
- Jasiński W. (2018). *Gromadzenie dowodów w procesie karnym a ochrona dziennikarskich źródeł informacji w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. EPS Nr 8. s. 12-17.

- JF. (13.01.2025). *Rada Mediów Narodowych do likwidacji? Tylko teoretycznie i oficjalnie*. „Press” , https://www.press.pl/tresc/85435,rada-mediow-narodowych-do-likwidacji_-tylko-teoretycznie-i-oficjalnie
- Łoziński K. (20.02.2025). *Rada Mediów Narodowych wybiera Rady Programowe mediów publicznych w likwidacji*. Biznes Alert, , <https://biznesalert.pl/rada-mediow-narodowych-wybiera-rady-programowe-mediow-publicznych-w-likwidacji/>
- Matusiak-Frącczak M. (2023). *Tajemnica dziennikarska w Polsce in Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie*. Warszawa.
- mr. (6.11.2024). *Zakaz działalności medialnej samorządów coraz bliżej; jest raport z konsultacji nad założeniami do ustawy medialnej*. Serwis Samorządowy PAP. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/zakaz-dzialalnosci-medialnej-samorzadow-coraz-blizej-jest-raport-z>
- Nowikowska M. (2023) *Tajemnica dziennikarska a dobro procesu karnego*, Palestra Nr 5. s. 101-118.
- Olejniczak K. (25.06.2024). *To może być koniec mediów samorządowych. Rząd chce im zakazać działalności*, PortalSamorządowy.Pl <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/to-moze-byc-koniec-mediow-samorzadowych-rzad-chce-im-zakazac-dzialalnosci,553011>.
- PAR. (13.09.2024). *Wydawcy i aktywiści apelują o zakaz wydawania prasy samorządowej*. „Press”,<https://www.press.pl/tresc/83560,wydawcy-i-aktywisci-apeluja-o-zakaz-wydawania-prasy-samorzadowej>
- Posetti J., Shabbir N., Maynard D., Bontcheva K., Aboulez N. (2021). *The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper*. UNESCO April 2021.
- Rojszczak M. (2025). *Polskie przepisy inwigilacyjne na tle standardów europejskich – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28.05.2024 r., skargi nr 72038/17 i 25237/18, Pietrzak i Bychawska-Siniarska i in. Przeciwno Polsce*. EPS Nr 1. s. 31-43.
- Sołtyśński S. (02.03.2021). *Przejęcie przez PKN Orlen Polska Press narusza konstytucję, Rzeczpospolita*. s. A14.
- UNESCO. (2021). *Threats that Silence: Trends in the Safety of Journalists in World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Global Report 2021/2022*. Paryż. UNESCO.
- UNESCO. (2024). *Journalists at the frontlines of crises and emergencies. Highlights of the UNESCO Director-General's Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity published on the occasion of the International Day to End Impunity for Crimes Against Journalists* 2024. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391763>