Krzysztof Łabędź

http://orcid.org/0000000322553338
Akademia Ignatianum w Krakowie
krzysztof.labedz@ignatianum.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2365

Horyzonty Polityki
2023, Vol. 14, N° 46

OPEN ACCESS

Problematyka mediów w działalności Sejmu w okresie 2015–2022

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest przedstawienie działań wpływających na status mediów w Polsce, podejmowanych na forum Sejmu w latach 2015–2022.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Głównym problemem badawczym jest określenie, w jakim kierunku zmierza polityka medialna ugrupowania rządzącego w Polsce w latach 2015–2022, oraz w jakim stopniu postępowanie to jest zgodne z zasadami systemu demokratycznego i założeniami programowymi PiS. Jako podstawową metodę badawczą obrano analizę dokumentów (stenogramów z posiedzeń sejmowych), natomiast w celu udzielenia odpowiedzi na zasadnicze pytanie wykorzystano analizę porównawczą założeń normatywnych (programowych) i modelu rzeczywiście realizowanej w Sejmie polityki medialnej.

PROCES WYWODU: Omówione zostały następujące kwestie, będące istotnymi elementami polityki medialnej PiS: reforma mediów publicznych i utworzenie Rady Mediów Narodowych, spór o finansowanie mediów publicznych, próba zmiany ustawy o radiofonii i telewizji mająca na celu eliminację TVN z polskiego rynku medialnego.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Działania podejmowane przez PiS na forum sejmowym odbiegały od założeń programowych tej partii i w praktyce zmierzały one do podporządkowania mediów publicznych interesom partii lub do zneutralizowania działań innych mediów – tych, które nie sprzyjały ugrupowaniu rządzącemu.

Sugerowane cytowanie: Łabędź, K. (2023). Problematyka mediów w działalności Sejmu w okresie 2015–2022. *Horyzonty Polityki*, *14*(46), 15–33. DOI: 10.35765/HP.2363.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Należy uważnie obserwować dalsze działania dotyczące mediów podejmowane na forum Sejmu.

Słowa kluczowe:
Sejm, polityka medialna PiS, reforma mediów publicznych, Rada Mediów Narodowych, Lex TVN

Abstract

MEDIA ISSUES IN THE ACTIVITIES OF THE SEJM IN 2015–2022

RESEARCH OBJECTIVE: Presentation of activities influencing the status of the media in Poland, undertaken at the forum of the Sejm in 2015-2022.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: Problem: In what direction is the media policy of the ruling party in Poland heading in 2015-2022 and to what extent is it consistent with the principles of the democratic system and PiS program assumptions? Methods: The basic research method is the analysis of documents (transcripts of parliamentary sessions), and in order to answer the main research problem, a comparative analysis of normative (program) assumptions and the model of media policy actually implemented in the Sejm.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The following issues, which are important elements of PiS's media policy, were discussed: the reform of the public media and the establishment of the National Media Council, a dispute over financing public media, an attempt to amend the Broadcasting Act aimed at eliminating TVN from the Polish media market.

RESEARCH RESULTS: Actions taken by PiS in the parliamentary forum differed from the program assumptions of this party and in practice they were aimed at subordinating public media to the interests of the party or at neutralizing the actions of other media, those that did not favor the ruling party.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: Further actions concerning the media taken in the Sejm forum should be carefully monitored.

Keywords:
Sejm, PiS media policy, public media reform, National Media Council, Lex TVN

WPROWADZENIE

W odpowiedzi na pytanie, jaki podmiot można uznać za czwartą władzę (obok tradycyjnego trójpodziału władzy), najczęściej wymieniane są media. Ich władza nie polega na bezpośrednim uczestnictwie w podejmowaniu decyzji politycznych, choć często mają pośredni wpływ na ich kształt, ale przede wszystkim na kontroli decydentów czy – szerzej mówiąc – polityków. Koniecznym warunkiem realizacji takiej funkcji jest zachowanie niezależności mediów, co w praktyce oznacza nie tylko możliwość swobodnego działania, brak cenzury, ale również pluralizm mediów i ich ośrodków dyspozycyjnych. Warto zatem zastanowić się, jaka jest aktualna sytuacja mediów w Polsce oraz w jakim kierunku zmierza polityka medialna ugrupowania rządzącego. Odpowiadając, należy stwierdzić, że co prawda istnieje pluralizm mediów, ale cały czas podejmowane są różnego rodzaju wysiłki na rzecz jego ograniczenia i uzyskania przez rządzących możliwie dużego wpływu na treści przekazywane przez media. Działania te przybierają często kształt ustaw uchwalanych przez Sejm, w którym ugrupowanie rządzące ma bezwzględną większość dającą przy zachowaniu dyscypliny w głosowaniach możliwość przeforsowania każdego rozwiązania. Uzasadnieniem – często przywoływanym przez polityków PiS – jest stwierdzenie, że „suweren tak chciał", a posiadana w Sejmie większość wynika z „woli suwerena".

Sprawą oczywistą w systemach demokratycznych jest konieczność istnienia swobodnego dostępu obywateli do informacji, co ma gwarantować pluralistyczny system mediów. Jest to jeden z podstawowych warunków funkcjonowania demokracji, podkreślany przez wielu wybitnych autorów. Przykładowo Robert Dahl istnienie wielu alternatywnych, zróżnicowanych i niezależnych źródeł informacji, niepodlegających kontroli przez jedną elitę polityczną, skutecznie chronionych przez prawo, zalicza do podstawowych gwarancji instytucjonalnych demokracji (poliarchii) (Dahl, 2000, s. 81–82). Z kolei tym, co zdaniem Giovanniego Sartoriego umożliwia istnienie demokracji wyborczej (będącej elementem „zwrotnej teorii demokracji") mimo braku racjonalnej opinii publicznej, jest autonomiczna opinia publiczna istniejąca, gdy spełnione są dwa warunki: system edukacyjny nie jest systemem indoktrynacji oraz istnieją liczne i zróżnicowane

ośrodki wpływu i informacji tworzące całościową strukturę. Środki przekazu muszą mieć charakter policentryczny i konkurować ze sobą (Sartori, 1998, s. 130).

Odpowiadające powyższym założeniom zapisy znalazły się w programie PiS, w którym odpowiedni fragment zaczynał się od stwierdzenia, że „Problemem wagi szczególnej są media i konieczność odbudowania w nich pluralizmu, a także nadania odpowiedniej rangi i jakości mediom publicznym". Dalej napisano m.in.:

> wolna i autentyczna debata publiczna jest solą demokracji. W debacie formułowane są argumenty i zawierane kompromisy. W debacie określane jest dobro publiczne. Debata jest więc podstawowym warunkiem sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych, właściwej komunikacji pomiędzy społeczeństwem a władzą i uwolnienia społecznej energii obywatelskiej. Prawo i Sprawiedliwość postuluje przeprowadzenie reformy debaty publicznej obejmującej: 1) realne zapewnienie wszystkim obywatelom konstytucyjnej wolności słowa i pluralizmu; 2) zapewnienie sprawiedliwego dostępu obywateli i opozycji politycznej do mediów i wprowadzenie cywilizowanych zasad funkcjonowania mediów (poprzez przywrócenie funkcji misyjnej mediów i ich odpolitycznienie, co wymaga nowych regulacji ustawowych) (…) (Program PiS, 2014, s. 144–145).

Uprawnione jest zatem pytanie, czy wymienione założenia programowe były realizowane w polskiej praktyce politycznej – w odpowiedzi zostaną przedstawione działania podejmowane na forum sejmowym przez ugrupowanie rządzące w Polsce od 2015 roku, zmierzające jednak w innym kierunku – do ograniczenia pluralizmu mediów i uzależnienia ich od rządzących.

Podstawową metodą badawczą będzie analiza stenogramów z posiedzeń sejmowych (plenarnych i komisyjnych), a w celu odpowiedzi na główny problem zostanie zastosowana analiza porównawcza założeń normatywnych (programowych) i modelu rzeczywiście realizowanej w Sejmie polityki medialnej. Poniżej pokrótce omówione zostaną następujące kwestie: reforma mediów publicznych i utworzenie Rady Mediów Narodowych (RMN), spór o finansowanie mediów publicznych, próba zmiany ustawy o radiofonii i telewizji mająca na celu eliminację TVN z polskiego rynku medialnego.

REFORMA MEDIÓW PUBLICZNYCH

Wprowadzanie zmian w systemie medialnym rozpoczęto od zajęcia się mediami publicznymi już w trakcie siódmego posiedzenia Sejmu, które odbyło się w ostatnich dniach 2015 roku. W dniu poprzedzającym rozpoczęcie tego posiedzenia wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, złożony przez posłów PiS, będący według wnioskodawców pierwszym etapem reformy mediów publicznych zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych. Projekt ten i jego procedowanie miały wszelkie negatywne cechy stosowanego ówcześnie przez ugrupowanie rządzące procesu ustawodawczego: został złożony przez grupę posłów, co zwalnia od konieczności dołączania różnych opinii, choćby dotyczących jego konstytucyjności, jego procedowanie w Sejmie trwało dwa dni, pierwsze czytanie odbyło się w nocy, a od złożenia projektu do laski marszałkowskiej do przekazania ustawy prezydentowi (Senat nie wniósł poprawek) minęły niecałe cztery dni. Ponadto odrzucono wszystkie wnioski zgłaszane przez posłów opozycji.

W uzasadnieniu tego projektu stwierdzono m.in.

> Projektowana ustawa koncentruje się tymczasem na zmianie sposobu kreowania rad nadzorczych i zarządów istniejących spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz ograniczeniu liczebności rad nadzorczych do 3 osób. Wiąże się to z wyeliminowaniem udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), jako organu regulacji rynku mediów elektronicznych, w kreowaniu składów zarządów i rad nadzorczych działających na tym rynku spółek Skarbu Państwa. Do czasu wprowadzenia nowej organizacji mediów narodowych winna to być bowiem domena ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, który ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (Projekt ustawy, 2015).

W dyskusji po pierwszym czytaniu wypowiadająca się w imieniu klubu PiS Elżbieta Kruk skupiła uwagę na krytyce dotychczasowego sposobu funkcjonowania mediów publicznych. Następnie Iwona Śledzińska-Katarasińska, prezentująca zdanie klubu PO, stwierdziła, że intencją wnioskodawców jest oddanie w ręce ministra skarbu państwa prawa powoływania i odwoływania rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych bez określenia jakichkolwiek kryteriów, potrzebnych kompetencji, bez konkursów czy określenia długości kadencji. Zasadniczo podobne zdanie przedstawili reprezentanci Nowoczesnej

i PSL, odmiennego był przedstawiciel Kukiz'15 (Posiedzenie Sejmu nr 7, 2015, 29 grudnia). Wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu został odrzucony – za jego przyjęciem głosowali posłowie PO, N, PSL, przeciwko PiS, posłowie Kukiz'15 wstrzymali się od głosu. W ciągu dwóch dni ugrupowanie rządzące zmieniło status mediów publicznych i uzyskało wyłączny wpływ na obsadzanie kierowniczych stanowisk w tych mediach, choć ograniczono okres obowiązywania tej ustawy – do końca czerwca 2016 roku. Jej przyjęcie wywołało liczne protesty, a Rzecznik Praw Obywatelskich i Nowoczesna złożyli do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją, jako ograniczającej wolność słowa i niezależność tych mediów. 13 grudnia 2016 roku TK orzekł, że ustawa jest częściowo niekonstytucyjna, gdyż wyłącza KRRiT z procesu powoływania władz TVP i Polskiego Radia (PR). Natomiast za zgodne z konstytucją uznano skrócenie kadencji zarządów i rad nadzorczych tych mediów oraz wyłączenie procedury konkursowej.

Do sprawy przyszłości regulacji prawnych po zakończeniu okresu obowiązywania tej ustawy wrócono 29 kwietnia 2016. W tym dniu Komisja Kultury i Środków Przekazu (KKiŚP) na wniosek klubów PO, Nowoczesnej i PiS postanowiła o odbyciu przesłuchania publicznego dotyczącego trzech poselskich projektów ustaw: o mediach narodowych, o składce audiowizualnej oraz o przepisach wprowadzających te ustawy. Wysłuchanie odbyło się w dniu 17 maja, a wzięło w nim udział wiele różnych podmiotów. Sformułowano szereg uwag, których autorami byli zarówno zwolennicy polityki ugrupowania rządzącego, jak i (chyba w większości) jej przeciwnicy. Dalszy ciąg wydarzeń można uznać za niezrozumiały – przerwano debatę na temat trzech ustaw, a Elżbieta Kruk (przewodnicząca KKiŚP) przedstawiła (znowu w nocy) projekt nowej ustawy o Radzie Mediów Narodowych. 9 czerwca, na 20. posiedzeniu Sejmu, wyjaśniła, że stało się to ze względu na konieczność przeprowadzenia długo trwającej notyfikacji istotnych elementów pakietu trzech wcześniej zgłoszonych projektów zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz konieczność przyjęcia ustawy regulującej funkcjonowanie mediów publicznych do końca czerwca (Posiedzenie Sejmu nr 20, 2016, 9 czerwca).

W poselskim projekcie powołania Rady Mediów Narodowych od początku wątpliwości budziła kwestia relacji RMN z KRRiT. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy odnośnie do tego stwierdzili:

> u podstaw pozbawienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji prerogatyw w zakresie powoływania części składu rad nadzorczych i powoływania członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji legła negatywna ocena łączenia w jednym organie funkcji władczego regulatora rynku mediów elektronicznych, który powinien być bezstronny wobec wszystkich uczestników tego rynku, z funkcją organu wykonującego uprawnienia w sferze nadzoru właścicielskiego (*dominium*) wobec podmiotów reprezentujących własność państwową. Tylko ta pierwsza funkcja – władczego regulatora rynku mediów – znajduje oparcie w konstytucyjnym statusie KRRiT (Projekt ustawy, 2016).

W myśl projektu chodziło o powołanie

> kadencyjnego, w pełni niezależnego od władzy wykonawczej i politycznie pluralistycznego gremium, które będzie dokonywać czynności prawnych dotyczących ustroju i składu osobowego organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, mając na względzie rzetelne wypełnianie przez nie ich ustawowych zadań oraz ochronę ich samodzielności redakcyjnej i niezależności od władzy wykonawczej pod względem treści i formy przekazów (Projekt ustawy, 2016).

Chodziło m.in. o powoływanie członków zarządu i rad nadzorczych TVP i PR. Projekt spotkał się ze zdecydowaną krytyką ze strony PO, N i PSL. Poseł Grzegorz Furgo (N) stwierdził:

> Zamiast przyznać się do błędów i przywrócić konstytucyjny porządek, w którym to Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest ciałem czuwającym nad porządkiem mediów publicznych, proponujecie w tym ustawodawczym kadłubku zrobić kolejny skok na stołki. Ta ustawa ma więc jeden cel: wprowadzić Radę Mediów Narodowych i obsadzić ją swoimi ludźmi (Posiedzenie Sejmu nr 20, 2016, 9 czerwca).

Zasadnicza krytyka projektu dotyczyła m.in. sposobu powoływania Rady – pięcioosobowej, w której trzy osoby wskazywałoby PiS, a dwie prezydent spośród dwóch zgłoszonych przez PO i dwóch przez Kukiz'15, czyli ówcześnie największe ugrupowania opozycyjne – w efekcie partia rządząca zawsze miałaby przewagę w głosowaniach. Zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu nie uzyskał poparcia (za jego przyjęciem głosowało 208 posłów, przeciwko 233 posłów, w tym 228 posłów PiS).

Projekt ustawy o RMN został skrytykowany przez ekspertów Rady Europy, którzy stwierdzili m.in., że wyłączenia z członkostwa

w Radzie są zbyt słabe, nie obejmują osób z organów władzy ustawodawczej, nie przewidziano procedury mianowania, a proces mianowania miał nie podlegać publicznemu sprawdzeniu, co otwierało drzwi do niejasnych, upolitycznionych nominacji. W opinii stwierdzono też, że skład RMN jest w pełni upolityczniony, co daje przeważający głos większości parlamentarnej. Ponadto proponowany system określono jako niezgodny z zaleceniem Rady Europy w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, które stanowi, że

> Zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy. Zasady takie powinny zwłaszcza gwarantować, że członkowie takich organów są powoływani w sposób otwarty i pluralistyczny, wspólnie reprezentują interesy całego społeczeństwa (Opinia ekspertów Rady Europy, 2016).

Projekt ustawy o RMN był rozpatrywany na 21. posiedzeniu Sejmu. Po wystąpieniach Elżbiety Kruk (sprawozdawcy) oraz Barbary Bubuli (PiS), popierających bez zastrzeżeń projekt ustawy, głos zabrała Iwona Śledzińska-Katarasińska, która zaczęła od słów:

> Trzeci raz z rzędu parlament jest ustawiany na baczność dla przeprowadzenia rzekomo jakiejś fundamentalnej reformy mediów publicznych i trzeci raz z rzędu właściwie otrzymujemy produkt, który się specjalnie do niczego nie nadaje.

Następnie posłanka przypomniała, że wykonując postanowienia uchwalonej w grudniu 2015 ustawy, wymieniono wszystkie możliwe władze w mediach publicznych i zwolniono z pracy blisko 200 osób, a media publiczne są coraz gorsze i ustawa o RMN, czysto polityczna i partyjna, tego nie poprawi (Posiedzenie Sejmu nr 21, 2016, 21 czerwca).

Następnego dnia E. Kruk przedstawiła sprawozdanie Komisji po drugim czytaniu z rekomendacją przyjęcia pięciu poprawek zgłoszonych przez PiS. Następnie przegłosowano wszystkie poprawki (przyjmując te rekomendowane) i wnioski mniejszości, z których żaden nie uzyskał większości. W głosowaniu całego projektu 227 posłów poparło projekt ustawy, przeciwko było 207 posłów, a jeden wstrzymał się od głosu, a zatem po tym, jak Senat nie wniósł poprawek i prezydent

27 czerwca 2016 ustawę podpisał, Rada Mediów Narodowych została utworzona. Całość postępowania trwała niecałe trzy tygodnie.

Zgodnie z przyjętym zapisem ustawowym w skład RMN Sejm powołał trzy osoby związane z partią rządzącą: Krzysztofa Czabańskiego, Elżbietę Kruk i Joannę Lichocką, a prezydent dwie osoby spośród kandydatów zgłoszonych przez dwa ówcześnie największe ugrupowania opozycyjne: Juliusza Brauna (zgłoszony przez PO; drugim kandydatem był Janusz Kijowski) i Grzegorza Podżornego (zgłoszony przez Kukiz'15; drugim kandydatem był Marek Mnich). Ten ostatni w sierpniu 2020 roku zrezygnował z uczestnictwa w Radzie, a prezydent powołał na jego miejsce Roberta Kwiatkowskiego (zgłoszonego przez klub Lewicy, który po kolejnych wyborach stał się drugą siłą opozycyjną; drugim kandydatem był Paweł Olszewski). Przewodniczącym Rady został K. Czabański. W nowym składzie rady, wybranym na drugą kadencję, E. Kruk (europosłankę) zastąpił Piotr Babinetz, a w miejsce G. Brauna prezydent powołał Marka Rutkę (posła Lewicy; kontrkandydatem był ponownie P. Olszewski zgłoszony przez PO). Warto dodać, że K. Czabański bardzo dobrze ocenił pierwszą kadencję działalności rady, podkreślając, że przyczyniła się m.in. do stworzenia stabilnego systemu finansowania mediów publicznych (masz / pap, 2022).

Z góry można było przewidzieć, że skład Rady, w którym trzy osoby reprezentują partię rządzącą, a dwie ugrupowania opozycyjne, umożliwi podjęcie każdej decyzji w sposób zgodny z oczekiwaniami PiS. Zdaniem obydwu członków Rady reprezentujących ugrupowania opozycyjne tak też się stało, ponadto wiele wniosków, które składali, było odrzucanych (np. wniosek o wstrzymanie głosowania nad kandydaturą Jacka Kurskiego na prezesa TVP i wyłonienie prezesa w drodze konkursu). Zdecydowana większość decyzji Rady Mediów Narodowych była podejmowana głosami trojga członków reprezentujących ugrupowanie rządzące. Taką sytuacją G. Podżorny uzasadniał w liście do Andrzeja Dudy swoją rezygnację z uczestnictwa w Radzie w sierpniu 2020 roku. Zarzucił Radzie, że przestała organizować „otwarte i transparentne konkursy na stanowiska prezesów TVP i Polskiego Radia", nie było dyskusji nad zgłaszanymi projektami, a członkowie rady zgłoszeni przez opozycję pełnili tam „rolę listków figowych" (Czuma, 2020).

Rada była przedmiotem regularnej krytyki ze strony opozycji, szczególnie przy okazji rozpatrywania jej corocznych sprawozdań.

Wysuwane argumenty powtarzały się, podkreślano przede wszystkim wątpliwości konstytucyjne dotyczące istnienia rady, jej upolitycznienie i upartyjnienie, rezygnację z przeprowadzania konkursów na członków zarządów mediów publicznych, podejmowanie decyzji z naruszaniem obowiązujących przepisów. Likwidację RMN oraz przeniesienie jej kompetencji na KRRiT zakłada senacki projekt ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych, przyjęty większością jednego głosu w grudniu 2020, który został skierowany do Sejmu, ale marszałek Elżbieta Witek nie nadała mu dalszego biegu (pap / bcz, 2020). W lutym 2021 roku także Koalicja Polska złożyła projekt ustawy o likwidacji RMN.

Z początkiem sierpnia 2016 roku skończyła się kadencja KRRiT wybranej w 2010 roku. W skład nowej rady weszli: Witold Kołodziejski – przewodniczący, Elżbieta Więcławska (oboje wybrani przez Sejm, zgłoszeni przez PiS), Teresa Bochwic (wybrana przez Senat, zgłoszona przez PiS), Janusz Kawecki (wybrany przez prezydenta, związany m.in. z mediami o. Rydzyka) oraz Andrzej Sabatowski (wybrany przez prezydenta). Tym samym PiS uzyskało decydujący wpływ także na działania tego organu (w poprzedniej kadencji większość należała do koalicji PO-PSL).

Istotnym elementem reform w mediach publicznych były zmiany w sposobie i wielkości ich finansowania. W sytuacji, w której trudno w warunkach polskich spowodować zwiększenie wpływów z opłat abonamentowych, media publiczne finansowane są w znacznej części z budżetu państwa. W latach 2010–2017 kwota dofinansowania wyniosła 980 mln zł, z czego 860 mln zł dostała telewizja publiczna. PiS zwiększyło te kwoty, w wyniku czego w latach 2018–2019 media publiczne dostały z budżetu państwa 1,26 mld zł (z czego 1,13 mld zł trafiło do TVP). Zasadnicze podniesienie kwoty przeznaczonej na media publiczne nastąpiło począwszy od 2020 roku, kiedy to posłowie ugrupowania rządzącego zwiększyli ją do 1,95 mln zł, uzasadniając to brakiem „adekwatnego, stabilnego, przewidywalnego i długofalowego publicznego finansowania mediów publicznych". Juliusz Braun, komentując to, stwierdził, że rządzący nie chcą stworzyć takiego systemu, bo istniejące rozwiązanie, uzależniające finansowanie od każdorazowej decyzji „[t]o nagradzanie finansowe za realizowanie linii partii" (Kozielski, 2019).

Sposób finansowania mediów publicznych uległ częściowej zmianie po uchwaleniu przez Sejm ustawy przewidującej przeznaczanie co roku przez 5 lat kwoty 2 mld zł na funkcjonowanie mediów publicznych. Zostało to poprzedzone ożywioną dyskusją i głośnymi protestami opozycji. Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o opłatach abonamentowych odbyło się na posiedzeniu Sejmu 8 stycznia 2020. Wypowiadający się posłowie PiS podkreślali, że dotychczasowe finansowanie mediów publicznych nie pozwalało na ich prawidłowe funkcjonowanie (Rafał Bochenek w imieniu klubu PiS: „niedostateczne finansowanie mediów publicznych w Polsce prowadziło *de facto* do niszczenia ich wolności, niezależności i rzetelności, bo do czego innego miały prowadzić rozwiązania" [Posiedzenie Sejmu nr 3, 2020, 8 stycznia]), a proponowane w projekcie ustawy rozwiązania umożliwią realizację ich misji oraz niezależność tych mediów.

Zasadniczym argumentem przedstawicieli opozycji było stwierdzenie, że tzw. media publiczne są *de facto* mediami partyjnymi, wykorzystywanymi przez rządzących do realizacji własnych interesów. Przedmiotem szczególnej krytyki była telewizja kierowana przez Jacka Kurskiego. Wypowiadający się w imieniu klubu PO Rafał Grupiński stwierdził m.in.:

> To nie jest telewizja publiczna. To jest instytucja, która w istocie przy pomocy funkcjonariuszy, którzy udają dziennikarzy, mówię tu oczywiście o programach informacyjnych, publicystycznych, po prostu prowadzi dzisiaj regularną, partyjną nagonkę na ludzi, którzy mają od nich odmienne zdanie (Posiedzenie Sejmu nr 3, 2020, 8 stycznia).

Ustawa, której pierwsze czytanie odbyło się 8 stycznia, została przyjęta w dniu następnym głosami posłów PiS (na znak protestu w głosowaniu nie wzięło udziału 230 posłów opozycji). Następnie trafiła do Senatu, który przyjął uchwałę o jej odrzuceniu. 12 lutego odbyło się posiedzenie KKiŚP poświęcone rozpatrzeniu tej uchwały, w trakcie którego większością głosów (14 za, 10 przeciw) postanowiono rekomendować Sejmowi przyjęcie uchwały Senatu. Funkcję sprawozdawcy powierzono Joannie Scheuring-Wielgus (Komisja Kultury i Środków Przekazu, 2020, 12 lutego). Były to decyzje mogące budzić pewne zdziwienie, ale niespotykane okazały się dopiero wydarzenia następnego dnia. Na początku planowego posiedzenia Komisji poseł

Rafał Bochenek złożył wniosek o uzupełnienie porządku obrad o rozpatrzenie wniosku w sprawie zmiany posła sprawozdawcy (który M. Suski uzasadnił podejrzeniem, że sprawozdanie będzie „nasączone politycznie"), przyjęty po bardzo emocjonalnej i niemerytorycznej dyskusji większością głosów (za 16, przeciw 11, 1 wstrzymujący się) (Komisja Kultury i Środków Przekazu, 2020, 13 lutego). Następnie funkcję posła sprawozdawcy powierzono Joannie Lichockiej, która jeszcze w tym samym dniu na posiedzeniu Sejmu stwierdziła, że uchwałę Komisji przyjęła mniejszość (opozycja), która przez kilkadziesiąt minut miała liczebną przewagę, natomiast PiS i tak wniosek Senatu odrzuci „jako próbę zniszczenia mediów publicznych". Tak też się stało, za odrzuceniem uchwały Senatu głosowało 232 posłów (wyłącznie PiS), a za jej przyjęciem – 220 posłów (Posiedzenie Sejmu nr 5, 2020, 13 lutego).

DRUGI ETAP ZMIAN – „REPOLONIZACJA" I „DEKONCENTRACJA"

Już pod koniec lipca 2016 roku o konieczności repolonizacji wspominał Jarosław Kaczyński, mówiąc, że w ministerstwie kultury przygotowywana jest stosowna ustawa. Rok później (28 lipca) prezes PiS zapowiedział również przeprowadzenie dekoncentracji kapitału spółek (koncernów) medialnych, czyli działania, których efektem byłaby także repolonizacja. Konieczność przeprowadzenia dekoncentracji potwierdzili inni politycy ugrupowania rządzącego (m.in. wiceminister kultury Paweł Lewandowski i posłanka Joanna Lichocka), lecz zapowiadana ustawa nie powstała. Już kilka miesięcy po uchwaleniu ustawy medialnej w Sejmie rozpoczęły się działania zwiastujące przystąpienie do repolonizacji mediów, choć zdaniem piszącego w „Polityce" Jana Rojewskiego właściwsze byłoby określenie „przejęcie" czy nawet „zawłaszczanie" (Rojewski, 2020). Zasadnicze działania zmierzające w zasygnalizowanym wyżej kierunku nastąpiły w kwietniu 2021 – ogłoszono wtedy informację o zakupie Polska Press przez Orlen (nie będę się tą sprawą zajmował, gdyż nie było to przedmiotem działania Sejmu), a w Sejmie podjęto działania związane ze zmianą ustawy o radiofonii i telewizji. 7 lipca 2021 roku grupa posłów PiS reprezentowana przez Marka Suskiego złożyła

projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, znany potem pod nazwą „Lex TVN", gdyż wprowadzenie w życie jego zapisów miało doprowadzić do uniemożliwienia nadawania programu przez TVN, chyba że stacja zostałaby sprzedana. Projekt zawierał bowiem następujące założenia:

- koncesja na nadawanie może być udzielona, jeżeli „bezpośredni lub pośredni udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub bezpośredni lub pośredni udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, a w przypadku prostej spółki akcyjnej – w ogólnej liczbie akcji tej spółki, nie przekracza 49%" (Projekt ustawy, 2021),
- koncesja może być udzielona także podmiotowi zagranicznemu, którego siedziba znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego, pod warunkiem że nie jest zależny od podmiotu spoza tego obszaru (Projekt ustawy, 2021).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu KKiŚP 27 lipca. Na początku obrad I. Śledzińska-Katarasińska złożyła wniosek o wykreślenie czytania tego projektu z porządku obrad ze względu na toczący się proces koncesyjny TVN24, protest został odrzucony w głosowaniu (12 za, 16 przeciw, 1 wstrzymujący się). Następnie podobna większość odrzuciła wniosek o odroczenie posiedzenia, motywowany m.in. umożliwieniem posłom zapoznania się z ekspertyzami prawnymi oraz z informacjami o skutkach gospodarczych przyjęcia projektu i o konsekwencjach dla wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Wśród argumentów przeciwko projektowi posłowie opozycji wymieniali m.in. łamanie prawa, włącznie z konstytucją, naruszanie gospodarczych interesów Polski, psucie dobrych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, naruszanie wolności mediów i, szerzej, wolności obywatelskich, instrumentalizację prawa w imię interesów partyjnych, stanowienie prawa przeciwko określonemu podmiotowi, dążenie PiS do uwolnienia się spod kontroli, naruszanie zasady swobodnego przepływu kapitału itp. (Komisja Kultury i Środków Przekazu, 2021, 27 lipca).

W myśl uzasadnienia podanego w projekcie „dotyczy [on] doprecyzowania regulacji umożliwiających efektywne przeciwdziałanie przez KRRiT możliwości przejęcia kontroli nad nadawcami rtv przez dowolne podmioty spoza UE, w tym podmioty z państw

stanowiących istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa" (Projekt ustawy, 2021). O bardziej rzeczywistych intencjach wnioskodawców tego projektu można jednak wnosić na podstawie słów Marka Suskiego, który powiedział m.in.:

> Jeśli się uda tę ustawę przeprowadzić i jakaś część tych udziałów zostanie być może wykupiona też przez polskich biznesmenów, i będziemy mieli jakiś tam wpływ na to, co się dzieje w tej telewizji (Litorowicz, 2021).

W kontekście projektu Suski stwierdził też:

> Niestety w Polsce nie ma równowagi w mediach. Nie ma silnych mediów, które byłyby mediami takimi, które wspierałyby rząd. Można mówić o tym, że dzisiaj jest niewielka, powiedzmy, reprezentacja tej części społeczeństwa, która nie godzi się z tym nurtem lewacko-liberalnym (pch, 2021).

Decyzję Sejmu dotyczącą ustawy medialnej skomentował na Twitterze chargé d'affaires USA w Rzeczypospolitej Polskiej Bix Aliu:

> Stany Zjednoczone są skrajnie rozczarowane dzisiejszym przyjęciem ustawy medialnej przez Sejm RP. Oczekujemy, że Prezydent Duda będzie działać zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami, aby wykorzystać swoje przywództwo do ochrony wolności słowa i działalności gospodarczej (Bankier.pl, 2021).

Prezydent postąpił zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią i stwierdził:

> Odmawiam podpisania nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji i kieruję ją do Sejmu do ponownego rozpatrzenia, to znaczy że ją (…) wetuję. Tym samym zamykam ten temat. Oddaję to Sejmowi z powrotem do rozważenia i zarazem apeluję, aby Sejm przyjął – liczę na to – w miarę ponad podziałami politycznymi – bo wierzę w to, że także i przedstawiciele opozycji są przekonani, że takie rozwiązania są dla Polski i dla naszego rynku medialnego dobre, żeby ograniczyć możliwość udziałów i akcji posiadanych przez podmioty zagraniczne w spółkach, które są posiadaczami koncesji czy będą posiadaczami koncesji medialnych w naszym kraju (Prezydent.pl, 2021).

Uzasadniając weto, prezydent powiedział, że o jego decyzji przesądziły zasady: dotrzymywania umów, lojalności i dobrej współpracy z sojusznikami, wolności gospodarczej, poszanowania prawa własności, praw słusznie nabytych i wolności słowa, wreszcie niepokój o kolejną polityczną awanturę.

W zaistniałej sytuacji poseł M. Suski powiedział Informacyjnej Agencji Radiowej, że politycy PiS będą się zastanawiać nad innymi rozwiązaniami, aby polskie prawo było szanowane także przez największych i najsilniejszych przyjaciół Polski (pch, 2021). Podobnie posłanka J. Lichocka zaapelowała o rozważenie zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego artykułu 35 ustawy medialnej, dotyczącego przyznawania koncesji w Polsce. Nawiązała tym samym do apelu przewodniczącego KRRiT Witolda Kołodziejskiego, aby podjąć takie działania (Sucharska, 2021).

ZAKOŃCZENIE

Poszukując syntetycznego wskaźnika efektów zmian wynikających z polityki medialnej PiS, można przyjąć dane zawarte w Światowym Rankingu Wolności Prasy przygotowywanym corocznie przez pozarządową organizację międzynarodową Reporterzy bez Granic i uwzględniającym pięć aspektów sytuacji mediów: polityczny, ekonomiczny, prawny, społeczny i bezpieczeństwa. W 2022 roku Polska zajęła 66. miejsce wśród 180 analizowanych krajów, co jest kontynuacją corocznych spadków następujących począwszy od 2015 roku. Wtedy Polska zajmowała 18. miejsce, w roku 2016 znalazła się już na 47. miejscu, a w kolejnych latach zajmowała 54., 58., 59., 62. i w końcu – w 2021 roku – 64. miejsce. Polska najsłabiej wypadła w kategoriach: niezależność polityczna mediów (110. miejsce), bezpieczeństwo pracy dziennikarzy (86. miejsce) oraz sytuacja prawna (72. miejsce) (Wikipedia.pl, 2022).

Opierając się na przytoczonych wyżej danych, można stwierdzić, że działania podejmowane przez PiS na forum sejmowym odbiegały od założeń programowych tej partii. Konieczność „odbudowania pluralizmu mediów" została w rzeczywistości zastąpiona działaniami zmierzającymi do ograniczenia pluralizmu. Trudno przy tym powiedzieć, uwzględniając media internetowe, na ile zgodny z prawdą jest

argument wielokrotnie podnoszony przez polityków PiS, mówiący, że większość mediów nie należy do zwolenników partii rządzącej, natomiast dążenie do ograniczenia pluralizmu medialnego nie ulega wątpliwości. „Odpolitycznienie mediów" w praktyce oznaczało podporządkowanie mediów publicznych interesom partii lub działania zmierzające do zneutralizowania działań innych mediów – tych, które nie sprzyjały ugrupowaniu rządzącemu. Obecne w programie PiS sformułowania o potrzebie dopuszczania do głosu opozycji i zawierania kompromisów nie znalazły żadnego odzwierciedlenia w postępowaniach ustawodawczych w Sejmie dotyczących mediów.

Prowadzona przez PiS polityka medialna, której część widoczna w działaniach Sejmu została przedstawiona w niniejszym tekście, wyraźnie odbiegała od założeń formułowanych przez klasyków teorii demokracji oraz od zapisów programowych tej partii i przyczyniała się do pogorszenia stanu demokracji w Polsce. Ograniczona objętość tego tekstu nie pozwala na szerszą analizę konsekwencji działań prowadzonych przez ugrupowanie rządzące dla kondycji polskiego systemu politycznego, ale trzeba stwierdzić, że na pewno przyczyniły się one do pogłębienia podziałów politycznych, co w sytuacji pozostawania przeważającej części społeczeństwa w „bańkach informacyjnych" jeszcze bardziej ogranicza szanse na zniwelowanie tych podziałów. Ponadto polityka taka negatywnie wpłynęła na jakość debaty publicznej i na poziom zaufania do mediów w ogóle (z wyjątkiem „naszych"), czego przykładem może być niemożność przeprowadzenia debaty pomiędzy głównymi kandydatami w wyborach prezydenckich w 2020 roku.

W kontekście działań przyczyniających się do ograniczania demokracji niepokój może budzić zdanie sformułowane w programie PiS z 2019 roku, że dalsza realizacja programu naprawy państwa wymaga „uzyskania trwałego poparcia społecznego" (Program PiS, 2019). Można je odczytać jako zapowiedź dalszych działań dla zapewnienia tego poparcia, działań podejmowanych zarówno w sferze oddziaływania na świadomość społeczeństwa (np. przez dalsze ograniczanie pluralizmu mediów), jak również odnoszących się do sposobu przeprowadzania wyborów parlamentarnych (np. zmiany ordynacji czy granic okręgów wyborczych).

Bibliografia

Opracowania

Dahl, R. (2000). *O demokracji*. M. Król (Tłum.). Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.

Sartori, G. (1998). *Teoria demokracji*. P. Amsterdamski, & D. Grinberg (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Dokumenty

Komisja Kultury i Środków Przekazu (2020, 12 lutego), zapis posiedzenia. https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/B08A619F863E6433C125850D003BDE1B/%24File/0025309.pdf (dostęp 2.07.2022).

Komisja Kultury i Środków Przekazu (2020, 13 lutego), zapis posiedzenia. https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/1D5B4444C3330C29C125851A00312AEF/%24File/0028909.pdf (dostęp 2.07.2022).

Komisja Kultury i Środków Przekazu (2021, 27 lipca), zapis posiedzenia. https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/134DE40835165A24C125872D00340E96/%24File/0159709.pdf (dostęp 5.09.2022).

Opinia ekspertów Rady Europy (2016, 6 czerwca). http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf (dostęp 21.06.2022).

Posiedzenie Sejmu nr 7 (2015, 29 grudnia), sprawozdanie stenograficzne. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07_a_ksiazka__bis.pdf (dostęp 20.06.2022).

Posiedzenie Sejmu nr 20 (2016, 9 czerwca), sprawozdanie stenograficzne. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BE90E8D9687A5EA0C1257FCD006DD705/%24File/20_b_ksiazka_bis.pdf (dostęp 20.06.2022).

Posiedzenie Sejmu nr 21 (2016, 21 czerwca), sprawozdanie stenograficzne. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/25E5793AEB150516C1257FD90065E785/%24File/21_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp 21.06.2022).

Posiedzenie Sejmu nr 3 (2020, 8 stycznia), sprawozdanie stenograficzne. http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp 23.06.2020).

Posiedzenie Sejmu nr 5 (2020, 13 lutego), sprawozdanie stenograficzne. http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/CEE6D48BA79F7F99C125850E001B8560/%24File/05_b_ksiazka_bis.pdf (dostęp 2.07.2022).

Program PiS (2014). *Zdrowie, praca, rodzina*. https://pis.org.pl/dokument/archiwa/download/128 (dostęp 15.10.2015).
Program PiS (2019). *Polski model państwa dobrobytu*. https://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf (dostęp 8.09.2022).
Projekt ustawy (2015, 28 grudnia) o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Druk nr 158. https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/51186D6A21F3E825C1257F2A003D133C/%24File/158.pdf (dostęp 20.06.2022).
Projekt ustawy (2016, 7 czerwca) o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw. Druk nr 592. https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D742D8F59D059E61C1257FCC004B7C6D/%24File/592.pdf (dostęp 21.06.2022).
Projekt ustawy (2021, 7 lipca) o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Druk nr 1389. https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8C0A008B82EDF7BFC125870C0053905C/%24File/1389.pdf (dostęp 2.09.2022).

Materiały internetowe

Bankier.pl (2021, 17 grudnia). *Bix Aliu: USA skrajnie rozczarowane pryjęciem przez Sejm ustawy medialnej*. https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bix-Aliu-USA-skrajnie-rozczarowane-przyjeciem-przez-Sejm-ustawy-medialnej-8245554.html (dostęp 2.09.2022).
Czuma, B. (2020, 14 sierpnia). *Grzegorz Podżorny odchodzi z Rady Mediów Narodowych*. https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/grzegorz-podzorny-odchodzi-rada-mediow-narodowych-dlaczego-krzysztof-czabanski-nikt-nie-musi-byc-czlonkiem-rady (dostęp 30.06.2022).
Kozielski, M. (2019, 20 grudnia). *1,95 mld dla mediów publicznych w 2020 roku*. https://www.press.pl/tresc/59777,1_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku (dostęp 23.06.2022).
Litorowicz, M. (oprac.) (2021, 10 lipca). *„Lex TVN". Suski nie ukrywa, że PiS chce mieć wpływ na telewizję. Wezwał do demonstracji pod siedzibą stacji*. https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27313205,lex-tvn-suski-nie-ukrywa-ze-pis-chce-miec-wplyw-na-telewizje.html (dostęp 7.09.2022).
masz / pap (2022, 25 lipca). *Krzysztof Czabański: Rada Mediów Narodowych była jedną z instytucji, które spowodowały, że media publiczne dostały zasilenie finansowe*. https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/krzysztof-czabanski-rada-mediow-narodowych-byla-jedna-z-instytucji-ktore-spowodowaly-ze-media-publiczne-dostaly-zasilenie-finansowe (dostęp 30.06.2022).

pap / bcz (2020, 4 grudnia). *Senat chce likwidacji Rady Mediów Narodowych. Jej kompetencje ma przejąć KRRiT*. https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/likwidacja-rada-mediow-narodowych (dostęp 30.06.2022).

pch (2021, 27 grudnia). *„Lex TVN". Suski reaguje na weto: Będziemy zastanawiali się nad innymi rozwiązaniami. Może chodzić o art. 35*. https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27951189,lex-tvn-suski-reaguje-na-weto-bedziemy-zastanawiali-sie.html (dostęp 4.09.2022).

PolsatNews.pl (2021, 20 grudnia). *Ustawa medialna. Suski: Nie ma silnych mediów, które wspierałyby rząd*. https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-20/marek-suski-w-programie-graffiti/ (dostęp 7.09.2022).

Prezydent.pl (2021, 27 grudnia). *Wypowiedź dot. weta noweli ustawy o radiofonii i telewizji*. https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wypowiedz-dot-weta-noweli-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47251 (dostęp 2.09.2022).

Rojewski, J. (2020, 2 sierpnia). *Repolonizacja mediów, czyli co zamierza PiS*. https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1965332,1,repolonizacja-mediow-czyli-co-zamierza-pis.read (dostęp 2.09.2022).

Sucharska, A. (2021, 31 grudnia). *Lichocka nie daje za wygraną ws. Lex TVN. Wzywa prezydenta, aby rozwiązał problem*. https://natemat.pl/390599,lichocka-apeluje-do-przydent-ws-lex-tvn (dostęp 4.09.2022).

Wikipedia.pl (2022, 19 czerwca). *Wskaźnik wolności prasy*. https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik_wolno%C5%9Bci_prasy (dostęp 14.09.2022).

Copyright and License

This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/