

Maciej Miżejewski  
Uniwersytet Jagielloński

## Prawne gwarancje dostępu polityków do mediów publicznych w Polsce

Likwidacja cenzury i monopolu państwa w eterze w 1990 roku rozpoczęła proces transformacji mediów w Polsce, stanowiąc fundament do określenia polityki medialnej państwa w dziedzinie ochrony pluralizmu. Tworzenie prawa mediów odbywało się w atmosferze sporów politycznych, co świadczy o szczególnej roli i pozycji mediów publicznych w systemie politycznym państwa.

Stworzenie forum debaty publicznej, musiało więc uwzględniać zagwarantowanie politykom w ustawie medialnej prawa do korzystania z anteny nadawców publicznych w sposób bezpośredni, jak w przypadku naczelnych organów państwa, dając im możliwość prezentacji oraz wyjaśniania polityki państwa, a także pośredni, z możliwością przedstawiania stanowisk partiom politycznym w tzw. „węzłowych sprawach publicznych”.

Uchwalenie przez polski parlament 2 kwietnia 1997 r. nowej Konstytucji stanowiło m.in. usankcjonowanie fundamentalnych gwarancji wolności mediów rozumianych jako podstawowy instrument dobrego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Stanowiło to bez wątpienia zwieńczenie prac legislacyjnych będących efektem transformacji polskiego systemu politycznego po roku 1989<sup>1</sup>. Zapisy konstytucji potwierdziły zasadę wolności publicznego ustosunkowywania się do decyzji władzy jak i uprawnienie do publicznego wyrażania krytycznych opinii na temat prowadzonej przez państwo polityki.(art.54 )

W opinii autora, media publiczne dla polityków rządzących koalicji, dzięki ustawowym gwarancjom dostępu do anteny, stały się wręcz instrumentem efektywnego rządzenia

---

<sup>1</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997r., Nr 78 poz. 483.

państwem, natomiast dla opozycji, forum wyrażania krytycznych opinii wobec działań rządu i podejmowanych decyzji politycznych, a w konsekwencji skuteczną formą kontroli władzy<sup>2</sup>.

Wątpliwości natury interpretacyjnej budzi jednak, zdaniem autora, brak definicji ustawowej pojęcia „węzłowej sprawy publicznej”, czego efektem jest konflikt interesów partii politycznych i mediów w zakresie oczekiwań co do formuły programowej, dotyczącej relacjonowania wydarzeń politycznych .

Autor zwraca uwagę w artykule, że używanie w ustawie klauzul generalnych sprzyja postawom roszczeniowym ze strony polityków i partii wobec mediów publicznych. Wprowadzenie do ustawy medialnej pojęcia tzw. „węzłowej sprawy publicznej”, pogłębia jedynie ten konflikt interesów. Media dokonują bowiem własnej oceny wydarzeń, co wynika z gwarantowanej konstytucyjnie zasady wolności mediów(art. 14 konstytucji RP ). Próba wywierania politycznej presji na media jest więc sprzeczna z konstytucją .

Autor wskazuje na różnice pomiędzy oczekiwaniami polityków a naturą mediów podkreślając , że w praktyce, to co dla partii politycznych jest wydarzeniem szczególnej rangi, zasługującym w ich ocenie na zwrócenie uwagi odbiorców, w opinii mediów jest jednym z wielu wydarzeń dnia, któremu wydawcy przyznają określone miejsce w serwisie informacyjnym. Dla redaktora wydania, priorytetem na antenie zawsze jest wydarzenie dnia ( news ), nie musi to być jednak wydarzenie polityczne.

W artykule, autor omawia także gwarancje dostępu polityków do anteny mediów publicznych w czasie kampanii wyborczych, wynikające z zapisów Kodeksu wyborczego oraz rozporządzeń Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także sposób relacjonowania kampanii w programach informacyjnych nadawców publicznych. Ponadto, przedstawia formy realizacji obowiązków ustawowych nadawców publicznych w zakresie emisji bezpłatnych audycji wyborczych , debat wyborczych, a także podziału czasu antenowego w zależności od typu kampanii.

---

<sup>2</sup> Ujednoliconą treść rozporządzenia KRRiT z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 75, poz. 679 i z 2009 r. Nr 222, poz. 1774), które weszło w życie w dniu 29 marca 2010 r.

Pisząc o zasadach emisji płatnych ogłoszeń wyborczych, autor analizuje też polityczne konsekwencje nowelizacji kodeksu wyborczego z 3 lutego 2011 r., a zwłaszcza art. 119, który w nowym brzmieniu zabraniał rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Nowelizacja, która wzbudziła tak liczne polityczne kontrowersje, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2011 r. została uchylona jako niezgodna z Konstytucją<sup>3</sup>.

## **1. Polityczne konsekwencje transformacji polskich mediów jako forum debaty publicznej**

Upadek systemu komunistycznego w Polsce w 1989 r. stworzył grunt prawny pod powstanie telewizji publicznej i utworzenie pluralistycznego rynku nadawców. W 1990 r. zlikwidowano bowiem dwie główne bariery stojące na przeszkodzie demokratycznym zmianom w polskim systemie medialnym. 11 kwietnia zniesiono cenzurę, a 23 listopada – monopol państwa w eterze<sup>4</sup>. Likwidacja cenzury i monopolu państwa w eterze rozpoczęła proces transformacji mediów w Polsce, stanowiąc fundament do określenia polityki medialnej państwa w dziedzinie ochrony pluralizmu.

Ustawa z 22 marca 1990r. o likwidacji państwowego koncernu RSW „Prasa- Książka-Ruch”, spowodowała przekazanie tytułów prasowych tego koncernu wydawcom, reprezentującym różne opcje polityczne.<sup>5</sup> Pluralizm w prasie drukowanej stał się faktem, czego urzeczywistnieniem była realizacja zapisu art. 2 prawa prasowego, w którym to sformułowano zasadę pluralizmu w działalności prasowej, nakładając na organy państwowe obowiązek stwarzania prasie warunków niezbędnych do wykonywania jej funkcji i zadań. Zasada ta miała „umożliwić działalność redakcjom dzienników i czasopism, zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i

---

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011r., sygn. akt K 9/11.

<sup>4</sup> Por. Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r. o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz o zmianie ustawy Prawo prasowe (Dz. U. z 1990 r., Nr 29, poz. 173) oraz ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz. U. z 1990 r., Nr 7, poz. 504).

<sup>5</sup> Dz. U. z 1990r. Nr 21 poz. 125

prezentowanych postaw”.<sup>6</sup> Ustawa o łączności z 23 listopada 1990r., zniosła monopol państwa w eterze i stworzyła warunki prawne dla pluralizmu w mediach audiowizualnych. Dopelnieniem tego nurtu przemian było udzielenie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji koncesji nadawcom komercyjnym i rozdzielenie dwóch sektorów : publicznego i prywatnego w radiofonii i telewizji ( w oparciu o przepisy ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992r. )<sup>7</sup>

Tworzenie prawa mediów odbywało się w atmosferze sporów politycznych, co świadczy o szczególnej roli i pozycji mediów publicznych w systemie politycznym państwa. Mimo licznych kontrowersji dotyczących modelu ich finansowania czy realizacji obowiązków ustawowych, media publiczne wciąż postrzegane są jako strażnik porządku demokratycznego i kierunku zmian politycznych wytyczonych w roku 1989r. Gwarancje dostępu polityków do anteny mediów publicznych, wynikają bowiem m.in. z treści zapisów ustawy medialnej, określanej mianem „misji” nadawcy publicznego. Ustawodawca w sposób szczególny zobowiązał media publiczne do informowania o życiu politycznym kraju.

Uchwalenie nowej Konstytucji dnia 2 kwietnia 1997r. , jako zasadę ustrojową wprowadziło mocą art. 14, wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Art. 54 gwarantuje zakaz cenzury prewencyjnej i jednocześnie zezwala na koncesjonowanie działalności radiowej i telewizyjnej. Przepis ten gwarantuje wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Z kolei art. 61 ustanawia prawo żądania informacji od organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, wyrażone w art. 61 Konstytucji. Rozwinięcie tego unormowania znalazło się w ustawie z dnia 6 listopada 2001r. o dostępie do informacji publicznej,<sup>8</sup> która ma zastosowanie do informacji uzyskiwanych przez media.

Uchwalenie przez polski parlament 2 kwietnia 1997 r. nowej Konstytucji stanowiło m.in. usankcjonowanie fundamentalnych gwarancji wolności mediów rozumianych jako podstawowy instrument dobrego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Stanowiło to bez wątpienia zwieńczenie prac legislacyjnych będących efektem

---

<sup>6</sup> I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Kraków 2011 s. 78, zob. też T. Mielczarek, *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989-2006*, Warszawa 2007, s. 7

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r o radiofonii i telewizji., Dz.U. z 1993r. Nr 7 poz. 34

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2001r. o dostępie do informacji publicznej Dz.U. z 2001r. Nr 112 poz. 1198

transformacji polskiego systemu politycznego po roku 1989<sup>9</sup>. Zapisy konstytucji potwierdziły zasadę wolności publicznego ustosunkowywania się do decyzji władzy jak i uprawnienie do publicznego wyrażania krytycznych opinii na temat prowadzonej przez państwo polityki.

W opinii P. Sarneckiego, „celem zagwarantowanej konstytucyjnie wolności mediów jest więc umożliwienie publicznej obywatelskiej debaty nad wspólnym dobrem, jakim jest Rzeczpospolita, poprzez stworzenie społecznego forum wymiany poglądów. Wolne media powinny więc służyć nie tylko obywatelom i ich organizacjom, ale także samemu państwu”<sup>10</sup>. Wolne wyrażanie opinii miało się realizować właśnie dzięki wolnym mediom.

Zdaniem Sarneckiego, „wolność mediów, zgodnie z art. 54 Konstytucji, jest pochodną wolności wyrażania poglądów. Jeżeli za pośrednictwem mediów nie można byłoby uzewnętrznić poglądów na forum publicznym, to samo ich wyrażanie byłoby niejako pozbawione swej istoty”<sup>11</sup>. System medialny, który nie służyłby pełnej prezentacji poglądów obywateli, stanowiłby zaprzeczenie konstytucyjnej gwarancji wolności mediów.

W orzeczeniu „Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii”, stanowiącym jeden z najważniejszych wyroków strasburskich w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi, Trybunał stwierdził, że „swoboda wypowiedzi stanowi jeden z filarów demokratycznego społeczeństwa, (...) nie ogranicza się więc jedynie do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, uważane za nieobraźliwe, bądź neutralne, lecz odnosi się także do tych, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub części społeczeństwa. Takie są bowiem wymagania pluralizmu, tolerancji, otwartości na inne poglądy, bez których nie istnieje demokratyczne społeczeństwo”. Z treści tego orzeczenia wynika, że ochronie prawnej musi podlegać nie tylko głos powszechnie akceptowany, ale także opinia krytyczna, kontrowersyjna, często budząca sprzeciw.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997r., Nr 78 poz. 483.

<sup>10</sup> P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005..., s. 18-19.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>12</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Handyside v. United Kingdom* (7.12.1976, Series A, no. 24); zob. też: I. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006

Stanowisko to potwierdził w orzeczeniu z dnia 23 marca 2006r. polski Trybunał Konstytucyjny podkreślając , że „swobodna debata publiczna w państwie demokratycznym jest jednym z najważniejszych gwarantów wolności i swobód obywatelskich (...) Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei , dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania , gdyż wiąże się to z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji<sup>13</sup>

Ustalonym standardem w państwie demokratycznym jest przesuwanie coraz dalej granicy wolności wypowiedzi głównie w odniesieniu do spraw , związanych z funkcjonowaniem instytucji i osób publicznych. Wolność wypowiedzi podlega zatem w tych przypadkach intensywniejszej ochronie prawnej, niż w odniesieniu do osób prywatnych . W opinii I. Kamińskiego, taki kierunek wykładni gwarancji wolności wypowiedzi, zawartych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wytycza jednoznacznie orzecznictwo strasburskie , które wielokrotnie wskazywało na konieczność zaakceptowania przez osoby publiczne faktu , że granice dopuszczalnej krytyki są szersze w stosunku do polityków niż osób prywatnych. Politycy bowiem, w przeciwieństwie do osób prywatnych , wystawiają świadomie każde swoje słowo i działanie na kontrolę dziennikarzy i opinii publicznej. Muszą zatem wykazać większy stopień tolerancji. W kontekście debaty publicznej , stosowanie sankcji karnych za nadużywanie prawa do wolności wyrażania opinii, niesie za sobą ryzyko zniechęcania dziennikarzy do efektywnego wykonywania funkcji krytyki władzy.<sup>14</sup>

W opinii autora, wciąż aktualne pozostaje więc przesłanie Andrzeja Drawicza, pierwszego niekomunistycznego prezesa Radiokomitetu, do dziennikarzy telewizji, aby „legitymacje partyjne zostawiali w szatni.” W 1990r. stanęli bowiem przed nowym wyborem: telewizji publicznej, a nie partyjnej, która o polityce miała by jedynie informować.<sup>15</sup> Budowanie właściwych relacji mediów z politykami miało odbywać się z poszanowaniem zasady politycznego pluralizmu. Tym bardziej, że w Polsce nie było dotychczas tradycji istnienia mediów niezależnych od władzy. Uchwalenie ustawy o

---

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006r., sygn. akt K 4/06 ( OTK ZU nr 3 / A/ 2006, poz.32

<sup>14</sup> Zob. I. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006

<sup>15</sup> M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 r na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005, s. 81-83.

radiofonii i telewizji 29 grudnia 1992 „miało więc stanowić nowy rozdział w relacjach mediów z politykami.

## **2. Gwarancje dostępu polityków do anteny mediów publicznych poza okresem kampanii wyborczych a praktyka funkcjonowania mediów**

To właśnie media elektroniczne, a przede wszystkim telewizja publiczna, stały się w dobie politycznej transformacji dobrem szczególnego pożądanego ze strony polityków i partii politycznych. Prawnie gwarantowany dostęp do anteny stanowił dla koalicji instrument skutecznego rządzenia, a dla opozycji publiczne forum krytykowania władzy w celu jej przejęcia.

Tworząc prawo wolnych mediów, ustawodawca nałożył więc na nadawców publicznych szczególne wymogi, które określił mianem „misji”. W katalogu obowiązków telewizji i radia publicznego znalazły się m.in. zapisy służące realizacji prawa dostępu do anteny przez polityków. Te szczególne zadania nadawców publicznych w zakresie informowania o życiu politycznym kraju zostały zapisane w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji. Z treści pkt 2 cytowanego artykułu wynika, że programy publicznej radiofonii powinny: „rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń, sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej, a także umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym, poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej<sup>16</sup>.

### **- zasady dostępu do anteny naczelnych organów państwa**

Szczególne obowiązki mediów publicznych wobec naczelnych organów państwa określa art. 22 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym nadawcy publiczni mają obowiązek umożliwiać naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację oraz wyjaśnianie polityki państwa.<sup>17</sup>

Z kolei art. 23 dotyczy prawnych gwarancji dostępu do mediów publicznych partii politycznych. Zgodnie z nim jednostki publicznej radiofonii i telewizji „stwarzają możliwość partiom politycznym oraz ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych i związków pracodawców przedstawienia stanowisk w węzłowych

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r o radiofonii i telewizji., Dz.U. z 1993r. Nr 7 poz. 34.

<sup>17</sup> zob I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 177-178

sprawach publicznych”. Tego typu zapisy ustawy w formie tzw. klauzul generalnych musiały budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, toteż ostateczną odpowiedź na pytanie, w jaki sposób zagwarantować politykom dostęp do anteny mediów publicznych, miały dać stosowne rozporządzenia.

Powołana mocą ustawy z 29 grudnia 1992 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, wydała więc rozporządzenia będące realizacją ustawowych obowiązków mediów względem polityków.

Pierwsze z nich, z 1996 r., to rozporządzenie KRRiT dotyczące dostępu do anteny naczelnych organów państwa. W świetle jego zapisów podmiotami uprawnionymi do publicznego komunikowania się z obywatelami w sposób bezpośredni są tylko i wyłącznie cztery osoby w państwie, określane mianem naczelnych organów państwa, które w programach nadawców publicznych mogą bez udziału dziennikarzy, w formie wystąpień przed kamerą, informować o podejmowanych decyzjach politycznych oraz wyjaśniać ich społeczne konsekwencje. Są to prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, marszałkowie Sejmu i Senatu oraz prezes Rady Ministrów<sup>18</sup>.

Zapis o prezentacji i wyjaśnianiu polityki państwa w sposób bezpośredni jest także szczególnie istotny dla samych nadawców. W tym przypadku ich funkcja sprowadza się jedynie do udostępnienia anteny wymienionym politykom, bez prawa komentowania i oceny prezentowanych wystąpień bezpośrednio po ich emisji. Następuje to zwyczajowo dopiero w najbliższych wydaniach serwisów informacyjnych na antenach poszczególnych programów TVP, Wybrane fragmenty tych wystąpień, są następnie przedmiotem dziennikarskich analiz, ocen czy komentarzy w programach informacyjnych i publicystycznych z udziałem zapraszanych do studia zarówno polityków jak i ekspertów: politologów, prawników, socjologów czy specjalistów z dziedziny marketingu politycznego.

Rozporządzenie KRRiT nakłada na nadawców publicznych obowiązek nieodpłatnego przygotowania i rozpowszechniania takich wystąpień w programach ogólnokrajowych i regionalnych we wskazanym paśmie emisji. W praktyce emitowanie wystąpień

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie KRRiT z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz. U. z 1996 r. Nr 109, poz. 526).



naczelnych organów państwa odbywa się w porze najwyższej oglądalności, w pierwszym programie Telewizji Polskiej, po głównym wydaniu „Wiadomości”.

Zapis rozporządzenia mówiącego o tym, że „wystąpienia te nie powinny trwać dłużej niż 10 minut”<sup>19</sup> można interpretować jako dający możliwość przedłużenia ich np. w sytuacjach nadzwyczajnych, podyktowanych racją stanu państwa.

Określony jest więc tylko górny limit czasu, którego nie powinno się przekraczać. Rozporządzenie nie określa natomiast minimum czasu dla tego typu wystąpienia. W praktyce, może więc ono być znacznie krótsze, ale decyzja ta należy wyłącznie do wygłaszającego je polityka. Nadawca nie może bowiem skrócić takiego wystąpienia, ani też w żaden sposób ingerować w jego treść.

Z racji objętości, telewizyjnych wystąpień naczelnych organów państwa, w trosce o jak najlepszą percepcję tej formy przekazu, politycy czytają do kamery tekst swojego wystąpienia z telepromptera, co bez wątpienia nadaje ich wypowiedzi płynności, a w konsekwencji podnosi wiarygodność i jakość takiego przekazu. Z reguły wystąpienia prezydenta, premiera czy marszałków obu izb są uprzednio nagrywane, nie emituje się ich więc „na żywo”, co stwarza politykom poczucie większego komfortu prezentowania i wyjaśniania w mediach polityki państwa.

Działanie to zgodnie z rozporządzeniem KRRiT, powinno być wyraźnie wyodrębnione w programie. Chodzi o nadanie takiemu wystąpieniu szczególnej oprawy celem podkreślenia jego rangi i zwrócenia uwagi odbiorców. W praktyce oznacza to, że wystąpienie takie nie może być bezpośrednio poprzedzone reklamą, a jedynie neutralną zapowiedzią prezentera, który jako gospodarz studia informuje widzów o tym, że „za chwilę przed kamerami telewizji wystąpi prezydent RP”. Po emisji, prezenter ponownie pojawia się na wizji, informując o tym, że „wysłuchaliśmy wystąpienia prezydenta RP”. Gospodarz studia zwyczajowo nie nawiązuje do treści takiego wystąpienia ani też nie komentuje go bezpośrednio po jego emisji, stwarzając tym samym widzom komfort zajęcia własnego stanowiska w sprawie.

O zamiarze wystąpienia, przewidywanym czasie jego trwania oraz wskazanym paśmie emisji nadawcy publiczni powinni zostać powiadomieni nie później niż 12 godzin przed emisją. Zgodnie z rozporządzeniem, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, czas ten

---

<sup>19</sup> Ibidem.

może być jednak krótszy. Telewizja i radio publiczne nie ponoszą odpowiedzialności za treść tych wystąpień. Z treści rozporządzenia wynika ponadto, że w okresie rozpowszechniania audycji wyborczych wystąpienia naczelnych organów państwa powinny być emitowane w innych pasmach niż audycje wyborcze oraz nie powinny zawierać agitacji i polemik wyborczych.

#### **- zasady dostępu do anteny partii politycznych**

Dostęp do anteny publicznej radiofonii i telewizji nie jest zarezerwowany jedynie dla naczelnych organów państwa. Prawne gwarancje dostępu polityków do programów Telewizji Polskiej i Polskiego Radia dotyczą także partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców. Jest to realizacja zapisu art. 23 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, która nakłada na nadawców publicznych szczególne zobowiązania w zakresie informowania o życiu politycznym kraju. Zgodnie z cytowaną ustawą, „jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają partiom politycznym oraz ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych i związków pracodawców możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych”.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydała w 2003 r. rozporządzenie w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych, znowelizowane w grudniu 2009 r.

Rozporządzenie to w założeniu ma odpowiadać na pytanie o sposób i formy udostępniania anteny publicznego radia i telewizji właściwym podmiotom. Są to gwarancje dostępu do mediów istotne zwłaszcza dla partii politycznych poza okresem kampanii wyborczych, kiedy to na codzień partyjni liderzy zabiegają o przychylność elektoratu. Media publiczne traktowane są więc jako forum debaty publicznej, a dla polityków zwłaszcza rządzących koalicji, stają się wręcz instrumentem efektywnego rządzenia państwem. Dla opozycji tego typu uprawnienie jest w opinii autora możliwością daną jej przez prawo, do wyrażania krytycznych opinii wobec działań rządu i podejmowanych decyzji politycznych, a w konsekwencji skuteczną formą kontroli władzy<sup>20</sup>. Wątpliwości natury interpretacyjnej budzi jednak, zdaniem autora, brak

---

<sup>20</sup> Ujednoliconą treść rozporządzenia KRRiT z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych,

definicji ustawowej pojęcia „węzłowa sprawa publiczna”. Dla mediów jest to w istocie węzeł gordyjski.

Sprawy tej nie precyzuje dostatecznie wydane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji omawiane rozporządzenie, zgodnie z którym „jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają obowiązek przedstawiać stanowiska partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w sprawach publicznych. Stanowiska te obejmują w szczególności prezentowanie w programach publicznej radiofonii i telewizji dyskusji, analiz, oświadczeń, wypowiedzi, i wydarzeń związanych z działalnością tychże podmiotów”. Taki zapis rozporządzenia obliguje więc nadawców publicznych do relacjonowania wydarzeń politycznych, choć sposób realizacji tego obowiązku, nie jest jasno zdefiniowany ani w ustawie medialnej, ani w wydanym do niej rozporządzeniu .

Stwarza to w ocenie autora daleko idącą swobodę interpretacyjną dotyczącą dostosowania telewizyjnych i radiowych form wyrazu do oczekiwań polityków, co powoduje często konflikt interesów pomiędzy politykami, a mediami publicznymi w dziedzinie interpretacji tego, czym jest tzw. „węzłowa sprawa publiczna”

Autor zwraca uwagę, że używanie w ustawie klauzul generalnych sprzyja postawom roszczeniowym ze strony polityków i partii wobec mediów publicznych.

Wprowadzenie do ustawy medialnej pojęcia tzw. „węzłowej sprawy publicznej”, pogłębia jedynie ten konflikt interesów. Media dokonują bowiem własnej oceny wydarzeń, co wynika z gwarantowanej konstytucyjnie zasady wolności mediów (art. 14 konstytucji RP ).

Zdaniem autora, w praktyce, to, co dla partii politycznych jest wydarzeniem szczególnej rangi, zasługującym w ich ocenie na należną oprawę i zainteresowanie mediów, według niektórych wydawców, decydujących o ostatecznym kształcie serwisów informacyjnych, nie przyciągnie szczególnej uwagi widzów. Dla redaktora wydania, priorytetem na antenie zawsze jest wydarzenie dnia ( news ), ale nie koniecznie wydarzenie polityczne, przedstawione w sposób zgodny z oczekiwaniami partyjnych liderów .

---

związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 75, poz. 679 i z 2009 r. Nr 222, poz. 1774), które weszło w życie w dniu 29 marca 2010 r.

Nie chodzi tu bynajmniej o marginalizowanie wydarzeń z udziałem niektórych partii czy poszczególnych polityków, ale o rozropne działanie nadawcy publicznego, podyktowane zachowaniem właściwych proporcji w prezentowaniu faktów mających istotne znaczenie dla polityki państwa. Działania te podejmowane są jednak nie zawsze w trosce o ochronę pluralizmu i w poczuciu odpowiedzialności za słowo. Zbyt daleko idąca w tym względzie dyspozycyjność redakcji wobec polityków, czy wręcz kreowanie wydarzeń z ich udziałem, może powodować stronniczość mediów publicznych, a w konsekwencji utratę wiarygodności. Wydawca programu informacyjnego określa bowiem ostateczny kształt relacji reporterskiej przygotowanej przez dziennikarza, i w zależności od rangi wydarzenia, decyduje o emisji na „czołówce”, , bądź w szeregu innych wydarzeń, prezentowanych w serwisie informacyjnym.

W procesie tworzenia programów informacyjnych ,będących często rezultatem pracy zespołów redakcyjnych, kontrowersje polityków budzi zwłaszcza kształt relacji reporterskich., dotyczących wydarzeń, prezentowanych na antenie ogólnopolskiej. Dziennikarze oddziałów terenowych telewizji publicznej, nie zawsze bowiem mają wpływ na to, co ostatecznie ukaże się na antenie. Ich rola może sprowadzać się niekiedy jedynie do nagrania wypowiedzi polityka na zlecenie wydawców programów informacyjnych czy publicystycznych anteny ogólnopolskiej i przesłania jej do „centrali” w Warszawie.

Reporterzy regionalni nie są więc w stanie przewidzieć , w jakim kontekście nagrana przez nich rozmowa może być wykorzystana. Nie dziwi więc fakt, że politycy odbierają często taki przekaz medialny jako efekt manipulacji. Nagrana rozmowa z reguły jest skrócona i zestawiona o opinią politycznego adwersarza, co wynika z natury mediów, których zadaniem jest sprzyjanie swobodnemu kształtowaniu się poglądów.

Jak zauważa autor, roztropność mediów publicznych w relacjach z politykami dotyczy także sposobu prezentowania w nich oświadczeń partii politycznych na konferencjach prasowych. Zarówno partie rządzącej koalicji jak i partie opozycyjne, w równym stopniu oczekują w tym względzie dyspozycyjności od mediów publicznych, . W świetle omawianego rozporządzenia, obligującego nadawców do prezentowania stanowisk partii politycznych, forma relacjonowania tego typu wydarzeń, pozostaje do uznania danej redakcji , co nie zawsze odpowiada interesom niektórych polityków.

Zamiast spodziewanej bezpośredniej transmisji telewizyjnej, może to być jedynie informacja słowna, przeczytana na antenie przez prezentera albo trzydziestosekundowa informacja filmowa, zawierająca wybrany fragment oświadczenia danej partii.

Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zobowiązuje ponadto nadawców publicznych do przedstawiania stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w sposób rzetelny i pluralistyczny, umożliwiając przedstawienie różnorodnych stanowisk. Rzetelność przekazu informacyjnego ma świadczyć bowiem o wiarygodności mediów publicznych, których zadaniem w poczuciu odpowiedzialności za słowo jest konfrontowanie uzyskiwanych informacji ze stanowiskiem strony przeciwnej, w tym m.in. opozycji.

Umożliwianie przedstawiania różnorodnych stanowisk jest realizacją zasady pluralizmu wewnętrznego, który ma na celu stworzenie warunków do debaty publicznej dla wszystkich podmiotów sceny politycznej. Praktyką mediów publicznych stało się prezentowanie w audycjach informacyjnych stanowisk poszczególnych partii, a następnie poddawanie ich analizie i komentarzom w audycjach publicystycznych z udziałem zapraszanych do studia ekspertów.

Ponadto, jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają obowiązek przedstawiać prace Sejmu i Senatu w formach programowych ustalonych z prezydiami obu izb. Realizacją tego zapisu rozporządzenia są m.in. bezpośrednie transmisje z posiedzeń parlamentu w TVP Info

Znowelizowane w 2009r. rozporządzenie KRRiT określa ponadto minimalny limit czasu antenowego na emisję programów z udziałem polityków, obligując media publiczne do rozpowszechniania audycji radiowych i telewizyjnych, przedstawiających stanowiska partii politycznych, nie mniej niż 180 minut miesięcznie w radiu i 180 minut w telewizji, łącznie na wszystkich antenach. Miesięczny limit prezentacji stanowisk związków zawodowych i związków pracodawców został określony na poziomie 60 minut w radiu i 60 minut w telewizji. Czas antenowy emisji tych audycji ustala się dla telewizji w godzinach od 16.00 do 23.00, a dla radia od 6.00 do 19.00.

Realizacja dostępu polityków do mediów, a zwłaszcza do anteny telewizji publicznej, ma odbywać się więc w porze najwyższej oglądalności. Rozporządzenie nie określa

natomiast ani dziennikarskich gatunków dla tego typu audycji, ani też trybu udostępniania czasu antenowego politykom poszczególnych partii, w przygotowywanych przez radio i telewizję programach z ich udziałem, poza okresem kampanii wyborczej.

Prawo przedstawiania stanowisk w publicznej radiofonii i telewizji przysługuje partiom politycznym, związkom zawodowym i związkom pracodawców, zarejestrowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z realizacji tych obowiązków, media publiczne zobowiązane są do składania Krajowej Radzie kwartalnych sprawozdań, uwzględniających tytuły audycji, czas ich trwania, nazwę partii, związku zawodowego, czy związku pracodawców, z podaniem czasu wystąpień na antenie ich przedstawicieli.

W liście otwartym, opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” jeszcze w 2003 r.<sup>21</sup>, byli prezesi telewizji publicznej zaapelowali do polityków, którzy deklarują troskę o media, aby dali jej wyraz w działaniu praktycznym. W świetle tego przesłania, które nie straciło na aktualności, telewizja publiczna nie może wykorzystywać swojego potencjału i zasobów do wspierania oraz promocji partii politycznych. Powinna tworzyć przestrzeń nieskrępowanej debaty publicznej i forum otwartej dyskusji ideowej, w przeciwnym wypadku utraci podstawową rację swojego istnienia, a tym samym wiarygodność.

#### **- gwarancje dostępu polityków do anteny mediów publicznych w czasie kampanii wyborczych**

Z treści art. 11 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia partii politycznych, których celem jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, i ich działania. Cechą każdej partii politycznej jest dążenie do zdobycia i wykonywania władzy w państwie, stąd też wydaje się oczywiste, że taką demokratyczną metodą sięgania po władzę jest udział organizacji w wyborach i prowadzenie zgodnej z prawem kampanii wyborczej w mediach<sup>22</sup>.

Prawdziwym testem dla mediów i dziennikarzy w zakresie ochrony pluralizmu wewnętrznego, a więc ich rzetelności, bezstronności i obiektywizmu jest właśnie czas kampanii wyborczych. Poszczególne redakcje, a zwłaszcza media publiczne wydają

<sup>21</sup> J. Dworak, M. Terlecki, J. Zaorski, W. Walendziak, R. Miazek, *Odpolitycznić TVP*, „Gazeta Wyborcza” 2003 8 V, str. 20.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. 2011 Nr 155, poz. 924, art. 5.

szereg zaleceń dla dziennikarzy w trosce o zachowanie wiarygodności wobec odbiorców. Zaleca się w nich m.in. przestrzeganie zasad bezstronności oraz równowagi w informowaniu o działalności ugrupowań i osób uczestniczących w kampanii. Dziennikarze nie mogą uczestniczyć w realizacji audycji wyborczych przygotowywanych przez komitety wyborcze, natomiast przypadku gdy kandydują w wyborach, nie mogą w czasie kampanii występować w programach publicystycznych i informacyjnych<sup>23</sup>.

Relacje reporterskie dotyczące przebiegu kampanii wyborczych mają na celu głównie informowanie o elementach przełomowych w kampaniach danej partii czy polityka. W programach informacyjnych nie wolno więc zamieszczać pozostawionych bez redakcyjnego komentarza oświadczeń, apeli i stanowisk partii politycznych czy kandydatów. W telewizji publicznej stało się regułą nieemitowanie tzw. „setek”, czyli kilkunastosekundowych wypowiedzi kandydatów, wyodrębnionych w programie informacyjnym. Ma to zapobiec nieuzasadnionemu eksponowaniu ich wizerunku w oczach wyborców, a tym samym odeprzeć ewentualne zarzuty o stronniczość mediów<sup>24</sup>.

Zgodnie z zaleceniami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, kierowanymi do wszystkich nadawców, najważniejszym zadaniem środków masowego komunikowania jest przekazywanie wiadomości prawdziwych, wyraźnie oddzielonych od redakcyjnego komentarza, pozwalających wszechstronnie zapoznać się z programami wyborczymi kandydatów. Nadawcy mają tworzyć społeczeństwu możliwości obserwacji przygotowań do kampanii, jak i jej przebiegu. W czasie kampanii prezydenckiej media publiczne powinny umożliwić kandydatom przeprowadzenie debaty, tak aby mogli oni przedstawić wyborcom swoje programy w konfrontacji ze stanowiskami i opiniami kontrkandydatów. Obowiązuje więc w tym względzie zasada równych szans. To wielkie wyzwanie dla mediów i dziennikarzy. Od nich bowiem wymaga się poddania profesjonalnemu omówieniu i rzetelnej analizie prezentowanych w mediach programów wyborczych poszczególnych polityków. Wydawcy i dziennikarze programów informacyjnych i publicystycznych powinni zachować szczególną roztropność zarówno w prezentowaniu na wizji wizerunku kandydatów pełniących jednocześnie funkcje publiczne, jak i w

---

<sup>23</sup> Uchwała Zarządu Spółki TVP S.A. nr 111/97 z dnia 20 sierpnia 1997 r. w sprawie wykonywania zadań Telewizji Polskiej S.A. w okresie kampanii wyborczej przed wyborami do Sejmu i Senatu, dokument wewnętrzny spółki, niepublikowany.

<sup>24</sup> M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce...*, s. 45

informowaniu o ich działalności. Ich polityczna aktywność wzrasta bowiem szczególnie w czasie kampanii wyborczej.

Wzajemne relacje mediów i polityki w czasie kampanii wyborczych reguluje obecnie jedynie ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, którego rozdz. 12 określa zasady prowadzenia kampanii wyborczych, a rozdz. 13 wyjaśnia zasady prowadzenia kampanii w programach nadawców radiowych i telewizyjnych<sup>25</sup>.

Kodeks wyborczy zawiera przepisy dotyczące przeprowadzania wyborów parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego. Ustawa weszła w życie 1 sierpnia 2011 r. Wcześniej obowiązujące ordynacje wyborcze zostały uchylone. Z inicjatywą połączenia aktów prawnych w jeden akt wystąpił Instytut Spraw Publicznych.

Fundacja postulowała wprowadzenie zmian do prawa wyborczego takich jak: głosowanie korespondencyjne dla Polaków przebywających za granicą, wprowadzenie dwudniowego głosowania, ujednoczenie godzin otwarcia lokali wyborczych, głosowanie przez pełnomocnika dla wyborców niepełnosprawnych i powyżej 75 roku życia, umieszczanie obwieszczeń wyborczych w internecie, wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu RP oraz przejrzyste procedury finansowania kampanii wyborczych.

Najwięcej politycznych kontrowersji wzbudziła nowelizacja kodeksu wyborczego z 3 lutego 2011 r., a zwłaszcza art. 119, który w nowym brzmieniu zabraniał rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Nowelizacja ta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2011 r. została uchylona jako niezgodna z Konstytucją<sup>26</sup>.

W pkt 8 i 9 sentencji Trybunał orzekł, że niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji są: art. 110, w związku z art. 495 kodeksu wyborczego oraz ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy<sup>27</sup>. Przepisy te zabraniały, pod groźbą kary grzywny, wykorzystywania w kampanii wyborczej plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m<sup>2</sup> oraz rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134).



wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych.

Trybunał uznał, że w art. 54 Konstytucji gwarantuje trzy wolności wzajemnie ze sobą powiązane, a mianowicie: wolność wyrażania poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność ich rozpowszechniania. Mimo że wolność słowa jest uregulowana w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym „Wolności i prawa osobiste”, to ma ona charakter „mieszany”, wolności osobistej w sferze życia prywatnego i wolności politycznej w sferze życia publicznego.

Fundamentalne znaczenie ma wolność słowa w życiu publicznym. Powiązana z art. 14 Konstytucji, przestaje być tylko wolnością jednostki, a nabiera również waloru zasady ustrojowej („Rzeczpospolita zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”)<sup>28</sup>. Sprawne funkcjonowanie współczesnych demokracji wymaga zdaniem Trybunału korzystania z różnego rodzaju środków przekazu, w tym zwłaszcza elektronicznych.

W opinii Trybunału swobodny, szeroki przepływ ich poglądów i informacji od partii politycznych i komitetów wyborczych do obywateli (wyborców) jest szczególnie ważny zwłaszcza w okresie wyborów. Wolne wybory i wolność wypowiedzi, a w szczególności debaty publicznej, stanowią wspólnie fundament każdego systemu demokratycznego, są ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają.

Trybunał uznał, że podmiotem wolności słowa, wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji, mogą być zarówno jednostki, jak i podmioty zbiorowe, a wśród nich partie polityczne i komitety wyborcze. Wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji w kontekście praktykowania demokracji, ma znaczenie przede wszystkim dla partii politycznych oraz dla komitetów wyborczych zwłaszcza w okresie wyborów. Wolność pozyskiwania informacji to prawo obywateli jako wyborców do uzyskania jak najszerszej wiedzy o podmiotach biorących udział w wyborach i o kandydatach.

W opinii Trybunału, kodeksowy zakaz umieszczania w kampanii wyborczej plakatów i hasel o powierzchni przekraczającej określony w ustawie limit oraz rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych niewątpliwie ogranicza zarówno wolność wyrażania swoich poglądów i

---

<sup>28</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

rozpowszechniania informacji (po stronie partii i komitetów wyborczych), jak i wolność pozyskiwania informacji (po stronie wyborców).

Ograniczenia te nie spełniają testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji przede wszystkim dlatego, że wśród wartości wymienionych w tym postanowieniu nie można wskazać tych, które uzasadniałyby zakazy korzystania w czasie kampanii wyborczej z wielkopowierzchniowych plakatów lub rozpowszechniania za odpłatnością wyborczych audycji radiowych lub telewizyjnych. Ograniczeń nie uzasadnia ogólna klauzula porządku publicznego ani użyty w uzasadnieniu projektu kodeksu wyborczego argument, że zakazy te miały służyć „poprawie jakości prowadzonego dyskursu politycznego”<sup>29</sup> oraz racjonalizowania sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na kampanię wyborczą, pochodzących w przypadku partii głównie z dotacji budżetowych.

Jeśli uzasadnieniem tych ograniczeń miała być zmiana sposobu wykorzystania środków finansowych na kampanię przez komitety wyborcze, to zdaniem Trybunału ustawodawca powinien zmodyfikować przepisy o finansowaniu kampanii, a nie wymuszać zmiany zachowań w tym zakresie przy pomocy instrumentów ograniczających wolność słowa.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wspomniane ograniczenia dotyczą jednej z fundamentalnych wolności, osobistej i politycznej, a jednocześnie zasady ustrojowej, toteż uznanie ich konstytucyjności wymagałoby istnienia mocnych przesłanek, których w tej sprawie brakuje. Trybunał podkreślił w sentencji, że sformułowanie w kwestionowanych przepisach zakazu agitacji wyborczej przy użyciu billboardów i obwarowanie go sankcją karną jest nie do pogodzenia ze standardem swobodnej rywalizacji wyborczej w państwie demokratycznym. Zakaz dotkliwie ograniczałby swobodę komunikowania się kandydatów i ich komitetów wyborczych z elektoratem.

Rozdział 12 kodeksu wyborczego określa zasady prowadzenia kampanii wyborczych. W świetle zapisów kodeksu kampania rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Kodeks definiuje pojęcie agitacji wyborczej, jako publiczne zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy

---

<sup>29</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach określonych przepisami kodeksu<sup>30</sup>.

Każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego<sup>31</sup>. Podpisy można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do ich wymuszenia. Zbieranie lub składanie podpisów w zamian za korzyść finansową lub osobistą jest zabronione<sup>32</sup>.

W dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym nim zabronione jest prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych. Agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona<sup>33</sup>.

Ponadto zabrania się prowadzenia agitacji wyborczej:

- 1) na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów;
- 2) na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie;
- 3) na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Zabroniona jest także agitacja wyborcza na terenie szkół wobec uczniów. Za agitację wyborczą nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej, polegających na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa oraz zasadach organizacji wyborów. Zabrania się komitetom wyborczym, kandydatom oraz wyborcom prowadzącym agitację wyborczą na rzecz komitetów wyborczych lub kandydatów organizowania loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, art 104-115.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 106 § 1.

<sup>32</sup> *Ibidem*, § 2.

<sup>33</sup> *Ibidem*, art. 107.

wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. Zabrania się podawania oraz dostarczania, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia<sup>34</sup>.

Kodeks określa, co jest materiałem wyborczym. Otóż jest nim każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji, mający związek z zarządzonymi wyborami. Materiały wyborcze powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą, i podlegają ochronie prawnej<sup>35</sup>.

Plakaty i hasła wyborcze można umieszczać na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych, wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia. Przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej należy stosować obowiązujące przepisy porządkowe. Plakaty i hasła wyborcze należy umieszczać w taki sposób, aby można je było usunąć bez powodowania szkód<sup>36</sup>.

Policja lub straż gminna jest obowiązana usuwać na koszt komitetów wyborczych plakaty i hasła wyborcze, których sposób umieszczenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia, bądź bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia agitacji wyborczej pełnomocnicy wyborczy zobowiązani są usunąć w terminie 30 dni po dniu wyborów. W przeciwnym razie wójt postanawia o usunięciu plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych nieusuniętych przez zobowiązanych do tego pełnomocników na ich koszt<sup>37</sup>.

Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu prawa prasowego<sup>38</sup>, materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 108.

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 109.

<sup>36</sup> *Ibidem*, art. 110 § 1-3.

<sup>37</sup> *Ibidem*, § 5-7.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 1984 Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia:

- 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
- 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
- 3) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone;
- 6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 tys. złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego<sup>39</sup>.

Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Może też rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem osobie zainteresowanej i zobowiązanemu do jego wykonania. Zażalenie na postanowienie sądu okręgowego do sądu apelacyjnego, przysługuje w ciągu 24 godzin; Sąd apelacyjny rozpoznaje je w ciągu kolejnych 24 godzin. Od jego postanowienia nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu<sup>40</sup>.

Publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje najpóźniej w ciągu 48 godzin na koszt zobowiązanego. W orzeczeniu sąd wskazuje prasę w rozumieniu ustawy Prawo prasowe z dnia 26 stycznia 1984 r., w której nastąpić ma publikacja, oraz termin publikacji. W razie odmowy lub niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin przez zobowiązanego w sposób określony w postanowieniu sądu sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza opublikowanie sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin w trybie egzekucyjnym na koszt zobowiązanego.

Do sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin publikowanych w programach nadawców radiowych lub telewizyjnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, dotyczące działalności reklamowej w programach telewizyjnych i

---

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, art. 111 § 1.

<sup>40</sup> *Ibidem*, art. 111 § 2-3.

radiowych, z tym że czas przeznaczony na ich publikację nie jest wliczany do dopuszczalnego wymiaru czasu emisji reklam określonego w art. 16 tej ustawy<sup>41</sup>.

Informacje, komunikaty, apele i hasła wyborcze ogłaszane w prasie drukowanej na koszt komitetów wyborczych muszą zawierać wskazanie, przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą. Odpowiedzialnym za umieszczenie tego wskazania jest redaktor w rozumieniu ustawy Prawo prasowe<sup>42</sup>.

Wykonanie uprawnień wynikających z kodeksu wyborczego nie ogranicza możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień na podstawie przepisów innych ustaw wobec osób, których działanie lub zaniechania w toku kampanii wyborczej naruszyło cudze dobra osobiste lub majątkowe<sup>43</sup>.

Wójt, niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej, zapewnia na obszarze gminy odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych oraz podaje wykaz tych miejsc do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w „Biuletynie Informacji Publicznej” (BIP)<sup>44</sup>.

Na 24 godziny przed dniem głosowania aż do jego zakończenia zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania. Przepis ten stosuje się wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>45</sup>.

Rozdział 13 kodeksu wyborczego określa zasady prowadzenia kampanii w programach nadawców radiowych i telewizyjnych<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, art. 110 §4-5a.

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 112.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 113.

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 114.

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 115, § 1-2.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy i związane z wyborami rozporządzenia KRRiT: 1) rozporządzenie z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną (Dz. U. 2011 Nr 146, poz. 878); 2) rozporządzenie z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji (Dz. U. 2011 Nr 154, poz. 915); 3) rozporządzenie z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach nieodpłatnego przedstawiania w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych informacji, wyjaśnień i komunikatów Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi w danych wyborach przepisami prawnymi (Dz. U. 2011 Nr

### **-zasady emisji bezpłatnych audycji wyborczych**

Komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani, przysługuje w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców<sup>47</sup>.

Przez pojęcie rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych, rozumie się zarówno rejestrację i emisję wystąpień przedstawicieli komitetów wyborczych bądź kandydatów, jak i rejestrację oraz emisję audycji wyborczych przygotowanych przez komitety wyborcze. Audycją wyborczą jest część programu radiowego lub telewizyjnego, nie pochodząca od nadawcy, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę<sup>48</sup>.

Czas antenowy przysługujący jednemu komitetowi wyborczemu nie może być odstępowany innemu komitetowi wyborczemu. Audycje wyborcze jednego komitetu nie mogą zawierać treści stanowiących agitację wyborczą na rzecz innego lub jego kandydatów<sup>49</sup>.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, właściwych zarządów publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz właściwych rad programowych, określi w drodze rozporządzenia:

- 1) czas przeznaczony na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych w każdym z programów ogólnokrajowych i programów regionalnych;
- 2) ramowy podział czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w okresie od 15 dnia przed dniem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej;
- 3) tryb postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych;
- 4) zakres rejestracji oraz sposób przygotowania i emisji audycji wyborczych, uwzględniając typ i rodzaj nośnika zapisu audycji wyborczej;

---

154, poz. 916); 4) rozporządzenie z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie zasad i sposobu łącznego prowadzenia kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych przez komitety wyborcze uprawnione do rozpowszechniania audycji wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2011 Nr 154, poz. 917).

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, art. 117 § 1.

<sup>48</sup> *Ibidem*, § 2-3.

<sup>49</sup> *Ibidem*, § 4-5.

5) sposób rozpowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych – mając na względzie rodzaj przeprowadzanych wyborów oraz konieczność zapewnienia najwyższego standardu technicznego emitowanych audycji wyborczych, a także powszechnej dostępności audycji wyborczych i informacji o terminach ich emisji<sup>50</sup>.

Audycje wyborcze dostarczane są przez komitety do publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych nie później niż na 24 godziny przed dniem ich rozpowszechnienia. Czas tych audycji nie może przekraczać czasu ustalonego dla nich na podstawie właściwego rozporządzenia KRRiT. W przypadku stwierdzenia przez publicznego nadawcę radiowego lub telewizyjnego, że dostarczone przez komitet wyborczy materiały przekraczają czas ustalony dla tych audycji, wzywa bezzwłocznie komitet wyborczy do ich skrócenia. W razie bezskutecznego wezwania nadawca przerywa emisję w chwili, kiedy upłynął czas przysługujący danemu komitetowi<sup>51</sup>.

Telewizja Polska SA ma obowiązek przeprowadzenia debat pomiędzy przedstawicielami tych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, a w przypadku wyborów prezydenta Rzeczypospolitej – pomiędzy kandydatami. Czas debat nie jest wliczany do czasu antenowego, dotyczącego limitu emisji reklam<sup>52</sup>.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określa w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Zarządu Telewizji Polskiej, szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia debat, w tym czas ich trwania i program ogólnokrajowy, w którym debaty będą przeprowadzane, sposób ich przygotowania i emisji oraz upowszechnienia informacji o terminie emisji – tak, aby zapewnić poszanowanie zasady równości w prezentowaniu stanowisk i opinii uczestników debaty<sup>53</sup>.

Publiczni nadawcy radiowi i telewizyjni zapewniają Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzom wyborczym, w okresie od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów do dnia głosowania włącznie, możliwość przedstawienia nieodpłatnie, odpowiednio, w programach ogólnokrajowych oraz regionalnych informacji, wyjaśnień i komunikatów

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, § 6.

<sup>51</sup> *Ibidem*, art. 118 § 1-3.

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 120 § 1.

<sup>53</sup> *Ibidem*, § 2.



związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi w danych wyborach przepisami prawnymi<sup>54</sup>.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej i zarządów publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, określa, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając konieczność zapewnienia powszechnej informacji o zarządzonych wyborach, zasadach ich przeprowadzenia oraz terminach wynikających z kalendarza wyborczego<sup>55</sup>.

#### **-zasady emisji debat wyborczych**

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w wydanym dnia 6 lipca 2011 r. rozporządzeniu określiła zasady i tryb przeprowadzania debat przez Telewizję Polską. Weszło ono w życie 1 sierpnia 2011 r.<sup>56</sup>

Rozporządzenie określa: program ogólnokrajowy, w którym debaty będą przeprowadzane, czas ich trwania, sposób przygotowania i emisji oraz informacji o terminie emisji. Telewizja Polska ma obowiązek przeprowadzenia w programie pierwszym debat pomiędzy:

- 1) przedstawicielami komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych;
- 2) przedstawicielami komitetów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych;
- 3) kandydatami w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 289 i 292 ustawy Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r.

Debata powinna trwać co najmniej 45 minut i być wyraźnie wyodrębniona w programie: rozpoczynać się między godziną 18.00 a godziną 22.15 i być wyemitowana w okresie ostatnich dwóch tygodni poprzedzających dzień wyborów. Ponadto w tym okresie Telewizja Polska ma obowiązek przeprowadzenia co najmniej jednej debaty z przedstawicielami lub kandydatami, a w przypadku dużej liczby przedstawicieli lub

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, art. 122 § 1.

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 120 § 2.

<sup>56</sup> Rozporządzenie KRRiT z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną, Dz.U. z 2011 Nr 146 poz. 878.

kandydatów powinna przeprowadzić odpowiednią liczbę debat, które powinny mieć taką samą formułę.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia, TVP powinna zapewnić równe warunki udziału w debacie każdemu przedstawicielowi lub kandydatowi, o których mowa w § 2, poprzez:

- 1) umożliwienie wzięcia udziału w takiej samej liczbie debat;
- 2) zapewnienie równego czasu na wypowiedzi w debatach;
- 3) zapewnienie tej samej godziny rozpoczęcia emisji debat z tolerancją  $\pm 15$  minut;
- 4) poinformowanie co najmniej na 48 godzin przed emisją debaty przedstawicieli lub kandydatów o terminie i tematach debaty;
- 5) przeprowadzenie debaty bez udziału publiczności w studiu.

Przedstawiciele lub kandydaci uzgadniają między sobą dobór uczestników do poszczególnych debat. Jeżeli co najmniej 96 godzin przed emisją pierwszej debaty nie uzgodnią oni między sobą doboru uczestników do poszczególnych debat, Telewizja Polska ustala go w drodze losowania przeprowadzanego w obecności pełnomocników komitetów wyborczych.

Niezgłoszenie się przedstawiciela lub kandydata w wyznaczonym terminie oznacza rezygnację z udziału w debacie. Telewizja Polska ma obowiązek emitowania debat w czasie rzeczywistym ich trwania. Zobowiązana jest także do informowania w zapowiedziach programowych o dniu i godzinie emisji. Dotyczące ich informacje TPV przekazuje niezwłocznie prasie. Zapowiedzi programowych nie wlicza się do czasu ogłoszeń nadawcy.

#### **-zasady podziału czasu antenowego w kampaniach wyborczych**

12 lipca 2011 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydała rozporządzenie dotyczące kwestii podziału czasu antenowego w mediach publicznych w kampaniach: parlamentarnej, prezydenckiej, samorządowej i do Parlamentu Europejskiego. Dokument ten szczegółowo określa<sup>57</sup>:

---

<sup>57</sup> Rozporządzenie KRRiT z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczanego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2011 Nr 154, poz. 915.

- 1) czas przeznaczony na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych w każdym z programów ogólnokrajowych i programów regionalnych publicznej radiofonii i telewizji;
- 2) ramowy podział czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w okresie od 15 dnia przed dniem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej;
- 3) tryb postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych;
- 4) sposób przygotowania oraz zakres rejestracji i emisji audycji wyborczych;
- 5) typ i rodzaj nośnika zapisu audycji wyborczej;
- 6) sposób rozpowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych.

Audycje wyborcze, przygotowywane przez komitety wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, na urząd prezydenta RP, do samorządów i do Parlamentu Europejskiego są rozpowszechniane w okresie od 15 dnia przed dniem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej, w programach:

- 1) ogólnokrajowych Telewizji Polskiej i Polskiego Radia – jeżeli komitet wyborczy zarejestrował swoje listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych (wybory parlamentarne, na urząd prezydenta RP, do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, do Parlamentu Europejskiego)
- 2) regionalnych Telewizji Polskiej i spółek radiofonii regionalnej – jeżeli komitet wyborczy zarejestrował listę kandydatów co najmniej w jednym okręgu wyborczym (wybory parlamentarne, do Parlamentu Europejskiego, do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta)<sup>58</sup>.

Emisję audycji wyborczych poprzedza dokonana przez nadawcę publicznego rejestracja, obejmująca przegranie na dostosowane do emisji nośniki dostarczonej audycji wyborczej przygotowanej przez komitet wyborczy lub udostępnienie studia wraz z realizatorem w celu nagrania audycji wyborczej.

Komitetom wyborczym daje się więc dwie możliwości wykorzystania przysługującego im bezpłatnego czasu antenowego. Pierwszą z nich jest przegranie gotowego materiału dostarczonego do emisji na profesjonalny nośnik cyfrowy XDCAM i jego emisja, drugą

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, § 4, 9, 17, 23, 38, 34.

– bezpłatna pomoc nadawcy publicznego w realizacji audycji wyborczej poprzez udostępnienie niezbędnych w tym celu środków technicznych<sup>59</sup>.

Podział czasu w programach ogólnokrajowych odbywa się po równo pomiędzy uprawnione komitety wyborcze na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o komitetach wyborczych, które zarejestrowały swoje listy okręgowe co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Podział czasu antenowego w programach regionalnych odbywa się proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez komitety wyborcze list okręgowych<sup>60</sup>.

Audycje wyborcze mogą być rozpowszechniane tylko w specjalnych blokach audycji wyborczych. Czas antenowy niewykorzystany w jednym bloku nie może być rekompensowany wydłużeniem czasu antenowego w innych blokach. Nadawcy publiczni muszą poinformować pisemnie pełnomocników wyborczych o przysługującym czasie antenowym, terminach i czasie realizacji audycji wyborczych oraz wyposażeniu studia i standardach technicznych nagrywania materiałów<sup>61</sup>.

Ponadto pełnomocnicy komitetów wyborczych muszą być poinformowani o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać materiały audycji wyborczych, przygotowanych samodzielnie przez komitety wyborcze, oraz muszą wiedzieć o miejscu i terminie losowania kolejności ich emisji.

Kolejność rozpowszechniania w każdym dniu audycji wyborczych ustalają kierujący redakcjami nadawców publicznych w drodze losowania, przeprowadzonego w obecności osób zgłaszających listy najpóźniej w 18 dniu przed dniem wyborów<sup>62</sup>.

Audycje komitetów wyborczych muszą być dostarczane do telewizji lub radia nie później niż 24 godziny przed emisją. Jeżeli audycje wyborcze przygotowane samodzielnie przez komitety wyborcze nie odpowiadają warunkom technicznym niezbędnym do ich emisji, Telewizja Polska i Polskie Radio wzywają pełnomocników do usunięcia wskazanych usterek i dostarczenia poprawionego materiału najpóźniej na 8 godzin przed ustalonym czasem emisji.

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, § 59, 60.

<sup>60</sup> *Ibidem*, § 40-45.

<sup>61</sup> *Ibidem*, § 58.

<sup>62</sup> *Ibidem*, § 51.

Rejestracja i emisja audycji wyborczych dokonywana jest na koszt Telewizji Polskiej i Polskiego Radia. Rejestracja telewizyjnej audycji wyborczej obejmuje: przegranie na dostosowane do emisji nośniki audycji wyborczej dostarczone przez komitet wyborczy lub udostępnienie studia wraz z realizatorem w celu nagrania audycji na czas nie dłuższy niż trzykrotność trwania danej audycji wyborczej. Rejestracja radiowej audycji wyborczej odbywa się analogicznie<sup>63</sup>.

Nadawcy publiczni zostali ponadto zobowiązani do ogłaszania co najmniej dwukrotnie w swoich audycjach informacyjnych harmonogramu rozpowszechniania bloków audycji wyborczych oraz do codziennego informowania o terminach ich rozpowszechniania<sup>64</sup>.

Niezależnie od zagwarantowanego prawnie dostępu partii politycznych do anteny nadawców publicznych w czasie kampanii wyborczej KRRiT wydaje stosowne zalecenia dla mediów, dotyczące ich relacji ze światem polityki w czasie kampanii wyborczych, a zwłaszcza określa standardy dotyczące relacjonowania tychże kampanii w programach informacyjnych i publicystycznych<sup>65</sup>.

Dziennikarze mediów publicznych powinni w okresie kampanii wyborczej w sposób szczególnie staranny przestrzegać zasad bezstronności i równowagi w informowaniu o działalności ugrupowań i osób uczestniczących w kampanii.

Krajowa Rada zaleca mediom, aby w czasie trwania kampanii wyborczych, jak i w okresie ją poprzedzającym, podstawowym obowiązkiem dziennikarzy informujących o jej przebiegu było przestrzeganie standardów rzetelności, profesjonalizmu i niezależności. Według opinii KRRiT, najważniejszą powinnością mediów w czasie kampanii wyborczej jest przekazywanie informacji prawdziwych, wyraźnie oddzielonych od redakcyjnego komentarza i pozwalających wszechstronnie zapoznać się z programami wyborczymi kandydatów.

Krajowa Rada zaleca mediom, aby wszyscy kandydaci mieli zagwarantowane w mediach równe szanse. Prezentacja ich programów wyborczych powinna być poddawana profesjonalnemu omówieniu i rzetelnej analizie. Wydawcy i dziennikarze zwłaszcza

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, § 61-63.

<sup>64</sup> *Ibidem*, § 65.

<sup>65</sup> *Stanowisko KRRiT w sprawie przeprowadzenia kampanii prezydenckiej w radiu i telewizji*, 11.07.2000 r., *Biuletyn Informacyjny KRRiT*, nr 8/9 z 2000 r.

programów informacyjnych i publicystycznych muszą zwracać szczególną uwagę w prezentowaniu wizerunku kandydatów pełniących jednocześnie funkcje publiczne. Zaleca się w tym względzie dużą roztropność w informowaniu o ich działalności i to tylko w koniecznym zakresie, bez nieuzasadnionego eksponowania tych osób lub wydarzeń w których uczestniczą.

Ponadto dziennikarze nie mogą łączyć swoich powinności zawodowych z bezpośrednim zaangażowaniem się w kampanię wyborczą, a wydawcy mediów publicznych nie mogą sprzyjać faworyzowaniu jakiegokolwiek kandydata czy partii politycznej<sup>66</sup>.

### **-zasady rozpowszechniania płatnych reklam wyborczych**

Poza bezpłatnym rozpowszechnianiem audycji wyborczych w mediach publicznych prawo dopuszcza także emisję płatnych spotów wyborczych, zarówno na antenie nadawców publicznych, jak i komercyjnych. Traktowane są one jak reklama w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji, stąd też stanowią dopełnienie prowadzonej przez polityków kampanii.

Partie polityczne w czasie kampanii wyborczej mają także możliwość skorzystania z prawa do emisji płatnych ogłoszeń wyborczych, zarówno na antenie mediów publicznych, jak i komercyjnych. Do ogłoszeń wyborczych stosują się przepisy o działalności reklamowej. Skoro więc w świetle prawa audycja wyborcza jest reklamą, to zasady jej emisji określa ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

Płatne ogłoszenie wyborcze musi więc zawierać dwie podstawowe cechy każdej reklamy. Pierwszą z nich jest informacja, a drugą perswazja. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji (art. 4 pkt 17) reklamą jest „przekaz handlowy, pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością gospodarczą lub zawodową, zmierzający do promocji sprzedaży lub odpłatnego korzystania z towarów lub usług; reklamą jest także autopromocja”. Cechą reklamy jest jej nadawanie za opłatą lub inną formą wynagrodzenia.

Płatne ogłoszenie wyborcze jest więc reklamą polityczną, która w szerokim ujęciu tej definicji oznacza wszelkie starania zmierzające do rozpowszechniania określonych

---

<sup>66</sup> Zob. też: *Zasady etyki dziennikarskiej w Telewizji Polskiej S.A.*, załącznik do uchwały Zarządu TVP S.A. z dnia 10 stycznia 2001 r., zmieniający uchwałę z dnia 16 maja 1996 r., dokument wewnętrzny spółki, niepublikowany.

informacji o ludziach, ideach, przedsięwzięciach podejmowanych w celu ich popularyzacji, a przede wszystkim w celu zmiany naszego stanowiska w kwestii dokonania politycznego wyboru.

Dla porównania, wąskie rozumienie reklamy odnosi się tylko do sfery gospodarczej i jest zaplanowanym komunikowaniem się mającym na celu ekonomicznie skuteczną informację, perswazję oraz sterowanie wyborami tak, aby wywołać lub wzmocnić potrzeby klienta.<sup>67</sup>

Nadawcy nie ponoszą odpowiedzialności za treść emitowanych audycji i ogłoszeń wyborczych. Telewizjowicze muszą być każdorazowo informowani w formie odpowiednich napisów, bezpośrednio po zakończeniu emisji bloków zawierających płatne audycje wyborcze, że za treść tych przekazów odpowiedzialność ponoszą komitety wyborcze, od których audycje te pochodzą.

Płatne ogłoszenia wyborcze są nadawane wyłącznie w wyodrębnionych z programu i odpowiednio oznaczonych blokach płatnych audycji wyborczych. Muszą być one oddzielone od pozostałej zawartości programowej za pomocą odpowiedniego znaku graficznego i sygnału dźwiękowego.

Emisja płatnego ogłoszenia wyborczego odbywa się na podstawie zlecenia emisyjnego z określeniem zlecającego komitetu wyborczego, czasu trwania płatnego ogłoszenia, jego tytułu, ilości emisji, bloków, w których ogłoszenie ma zostać wyemitowane, oraz kwoty wyliczonej według cennika reklamowego. Należność płatna jest zawsze z góry w terminie co najmniej trzech dni roboczych przed pierwszą planowaną emisją. Jednocześnie zamawiający, czyli komitet wyborczy, oświadcza, że ponosi wyłączną odpowiedzialność za treści zawarte w płatnym ogłoszeniu wyborczym, a w szczególności zobowiązuje się do pełnego zaspokojenia ewentualnych roszczeń osób trzecich w przypadku naruszenia ich praw autorskich lub pokrewnych albo dóbr osobistych w emitowanych materiałach.

Zgodnie z art. 96 kodeksu cywilnego, komitet wyborczy może także udzielić pełnomocnictwa agencji reklamowej do reprezentowania go w stosunkach prawnych z telewizją w zakresie np. uzgadniania ewentualnych zmian terminów emisji, podyktowanych niespodziewanym zwrotem w przebiegu kampanii wyborczej.

---

<sup>67</sup> zob. *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 294-295

Zlecenia na emisje ogłoszeń wyborczych realizowane są według kolejności ich przyjęcia, ale komitet może za dodatkową opłatą wskazać miejsce emisji swojego materiału w danym bloku. I tak w przypadku wyboru pierwszego miejsca w bloku ogłoszeń wyborczych płaci się o 20 proc. więcej. W przypadku pozostałych miejsc w bloku, cena wzrasta o 10 proc.<sup>68</sup>

Najpóźniej na trzy dni robocze przed planowaną emisją, komitet wyborczy zobowiązany jest dostarczyć nadawcy spot reklamowy na kasecie profesjonalnej wraz z kopią przeglądowną, a także metrykę filmu oraz oświadczenie o posiadaniu autorskich praw majątkowych do utworów prezentowanych w filmie. Niedotrzymanie któregokolwiek z tych warunków traktowane jest jako zerwanie umowy.

W przypadku odstąpienia przez komitet wyborczy od realizacji umowy nadawca zastrzega sobie możliwość naliczenia kary umownej w wysokości 25 proc. wartości zlecenia przy rezygnacji złożonej poniżej siedmiu dni roboczych przed planowanym terminem pierwszej emisji i 50 proc. wartości zlecenia przy rezygnacji poniżej trzech dni lub w trakcie emisji.

Pasma emisji płatnych ogłoszeń wyborczych w programach ogólnopolskich ustalają dyrektorzy biur reklamy, natomiast w programach regionalnych dyrektorzy oddziałów terenowych. Wykorzystanie materiału dostarczonego przez komitet wyborczy do tworzenia własnych audycji przez nadawców publicznych, np. wykorzystanie fragmentu wypowiedzi polityka w programie informacyjnym, może nastąpić wyłącznie za zgodą komitetu wyborczego. Komitety mogą w celu przygotowania ogłoszeń wyborczych korzystać odpłatnie z materiałów archiwalnych nadawców publicznych oraz z ich usług produkcyjnych. Stawki określa zarząd spółki.

Jest generalną zasadą, że rozpowszechnia się wyłącznie uprzednio zarejestrowane materiały audycji i ogłoszeń wyborczych. Redaktor odpowiedzialny za przygotowanie bloku audycji i ogłoszeń wyborczych zobowiązany jest powiadomić dyrektora programu oraz prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sytuacji stwierdzenia zamiaru rozpowszechniania audycji wyborczej zawierającej w jego ocenie treści niezgodne z

---

<sup>68</sup> Zasady rozpowszechniania płatnych ogłoszeń wyborczych w programie regionalnym TVP S.A. Oddział w Krakowie, materiał własny Działu Reklamy i Marketingu TVP S.A. Oddział w Krakowie.



prawem. W tym celu m.in. audycje i ogłoszenia wyborcze muszą być przechowywane w archiwach nadawców co najmniej 28 dni od daty ich emisji.

Nadawca, zgodnie z art. 36 ust. 2 prawa prasowego może odmówić emisji reklamy wyborczej jeśli uzna, że jest ona „sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego”. Podstawą odmowy emisji reklamy może być też ust. 4 prawa prasowego, który daje taką możliwość nadawcy jeśli treść lub forma reklamy lub ogłoszenia jest sprzeczna z linią programową lub charakterem publikacji.<sup>69</sup> Podstawą odmowy emisji reklamy wyborczej może być też art. 18 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji, z treści którego wynika, że” audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość”.<sup>70</sup> Jest to szczególnie istotne zwłaszcza w sytuacji prowadzenia przez partie polityczne czy kandydatów tzw. kampanii negatywnych.

#### Abstrakt

Likwidacja cenzury i monopolu państwa w eterze w 1990r. rozpoczęła proces transformacji mediów w Polsce, stanowiąc fundament do określenia polityki medialnej państwa w dziedzinie ochrony pluralizmu. Autor przedstawia polityczne okoliczności tworzenia forum debaty publicznej. Wskazuje na gwarancje wynikające z zapisów ustawy medialnej do prezentowania i wyjaśniania polityki przez naczelne organy państwa, a także możliwość przedstawiania na antenie stanowisk partii politycznych w tzw. „węzłowych sprawach publicznych”.

Autor bada przyczyny konfliktu interesów pomiędzy partiami politycznymi a mediami publicznymi, w zakresie wzajemnych oczekiwań w prezentowaniu wydarzeń politycznych. W artykule omówione są także gwarancje dostępu polityków do anteny mediów publicznych w czasie kampanii wyborczych, wynikające z zapisów Kodeksu wyborczego oraz rozporządzeń Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także sposób relacjonowania kampanii w programach informacyjnych nadawców publicznych.

<sup>69</sup> zob. *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 297- 300

<sup>70</sup> zob. I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011 s. 167

Abstract

*Legal guarantees of access of politicians to the public media in Poland*

Elimination of censorship and state monopoly on the air in 1990. started the process of transformation of media in Poland, becoming the basis to determine the state of media policy in the field of pluralism. The author presents the political circumstances of the creation of a forum of public debate. He points the guarantees established under the provisions of the Polish media law to present and explain the policy of the governing bodies of the state, as well as the opportunity to present "on-air" the positions and opinions of political parties related to so-called "nodal public affairs."

Author examines the causes of the conflict of interest between the political parties and the public media, the mutual expectations in presenting political events. The article also discusses the political guarantees of access to the public media antenna during election campaigns, resulting from the provisions of the Code and the regulations of the National Broadcasting Council, as well as coverage of the campaign in public broadcasting news programs.