



## Obowiązki mediów publicznych w okresie przedwyborczym

**Dominika Bychawska-Siniarska**

Media odgrywają kluczową rolę w czasie przed wyborami i w trakcie kampanii wyborczej, pełniąc wiele ważnych funkcji. Po pierwsze, dostarczają informacji o kandydatach, ich programach, przeszłości oraz planach na przyszłość, co pozwala wyborcom lepiej zrozumieć konkretne stanowiska. Media organizują także debaty wyborcze, które umożliwiają bezpośrednie konfrontacje i prezentację poglądów kandydatów. Ponadto media monitorują przejrzystość wyborów i informują o ewentualnych nieprawidłowościach, a poprzez wybór tematów wpływają na kształtowanie agendy publicznej, decydując o tym, jakie kwestie stają się kluczowe dla wyborców. Sposób przedstawiania wpływa na wizerunek kandydatów w oczach społeczeństwa. W trakcie kampanii wyborczej media stają się też główną platformą dla reklam i komunikatów wyborczych, a dodatkowo mają zdolność do mobilizowania obywateli do udziału w wyborach poprzez podkreślanie znaczenia tego aktu. Edukują także społeczeństwo na temat procesu wyborczego oraz budują most między politykami a obywatelami, umożliwiając obustronną komunikację. W świecie pełnym różnorodnych źródeł informacji rola mediów w procesie wyborczym jest niezwykle ważna, gdyż pomagają one obywatelom w dokonaniu świadomego wyboru.

Ze względu na fakt, że media publiczne są instytucjami finansowanymi z publicznych środków, ciąży na nich odpowiedzialność za dostarczanie obiektywnych, rzetelnych i zrównoważonych informacji. W trakcie kampanii wyborczej media publiczne mają szereg obowiązków, takich jak zapewnienie równego dostępu do anteny dla wszystkich kandydatów, przedstawienie różnorodnych punktów widzenia czy unikanie stronniczości. Te obowiązki mają zagwarantować, że wyborcy otrzymują kompletne informacje, niezbędne do podjęcia świadomej decyzji wyborczej. Problem udziału mediów publicznych w szeroko rozumianej kampanii wyborczej jest traktowany jako jeden z koniecznych elementów neutralności władz publicznych. Sposób działania mediów stanowi newralgiczny punkt dla zachowania

„równości szans” przez uczestników procesu wyborczego, bo tak dokonuje się „powiązanie” roli mediów publicznych z zasadą równości wyborów<sup>1</sup>.

Podobnie jak na mediach prywatnych, na mediach publicznych ciąży szereg obowiązków w trakcie kampanii wyborczych i w zakresie informowania o kandydatach. Chcąc wypełnić funkcję „psów stróżujących”, media powinny relacjonować w sposób zrównoważony i bezstronny, unikając faworyzowania jakiegokolwiek kandydata czy partii. Ważne jest, aby informacje były dokładne, sprawdzone i oparte na rzetelnych źródłach. Media powinny dostarczać pełen obraz sytuacji, prezentując różne punkty widzenia i bez pomijania kluczowych wiadomości i danych. Przejrzystość jest kluczem, dlatego media powinny być transparentne co do źródeł informacji, a wszelkie potencjalne konflikty interesów muszą być ujawnione. Wszyscy kandydaci powinni mieć równy dostęp do mediów, aby móc prezentować swoje stanowisko i program wyborczy<sup>2</sup>. Ważne, aby media aktywnie zwalczały dezinformację, weryfikując przekazy przed ich publikacją i prostując błędy w sposób widoczny i szybki. Chociaż życie publiczne kandydatów jest przedmiotem zainteresowania publicznego, media powinny szanować ich prywatność i unikać nieistotnych lub inwazyjnych informacji. Reklamy polityczne i materiały sponsorowane mają być jasno oznaczone, aby odbiorcy wiedzieli, że to, co widzą, jest materiałem promocyjnym. Ponadto media odpowiadają za treści, które publikują, dlatego winny być gotowe do przyjmowania krytyki oraz do poprawy swojej pracy. Zasady te wynikają z deontologii zawodowej, ale też z regulacji m.in. prawa prasowego, kodeksu cywilnego czy karnego.

W dalszej części opinii zostaną przeanalizowane obowiązki ciężące w szczególności na mediach publicznych w okresie przedwyborczym, w świetle gwarancji konstytucyjnych, standardów międzynarodowych, ustawy o radiofonii i telewizji oraz prawa wyborczego.

## Konstytucja

„Dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego składnikiem koniecznym (...) są istniejące w sposób możliwie niezależny, zwłaszcza od władzy publicznej, środki społecznego przekazu”<sup>3</sup>. To one mają wpływ na kształtowanie procesów demokratycznych i są źródłem wiedzy na temat kandydatów do organów władz. Przy czym niewątpliwie media winny rzetelnie opisywać stan faktyczny danej rzeczywistości i unikać jej kreowania, na straży czego stoi organ konstytucyjny – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) – nadzorujący przekazywane treści<sup>4</sup>.

Wolność prasy i środków społecznego przekazu jest określana „wolnością mediów” nie tylko w literaturze prawa konstytucyjnego, ale także w praktyce Trybunału Konstytucyjnego<sup>5</sup>. Jednocześnie wolność ta „na całym świecie uważana jest za *conditio sine qua non* pluralizmu politycznego”<sup>6</sup>.

Wolność wypowiedzi pełni kluczową funkcję w każdym demokratycznym państwie i społeczeństwie, stąd ważne jest, aby mechanizmy w danym systemie prawnym zapewniały realną możliwość jej

1 L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 163.

2 Zob. *Monitoring kampanii samorządowej przez KRRiT w 1998 roku w mediach elektronicznych, jako załącznik do rocznego sprawozdania KRRiT z 1998 r.*

3 L. Garlicki, P. Sarnecki, *Komentarz do Konstytucji RP*, 2003, s. 3.

4 M. Stachurski, *O potrzebie działalności mediów w świetle wybranych stanowisk współczesnej filozofii polityki – zarys problematyki*, „Społeczeństwo” 2000, nr 4.

5 Wyrok z 12 maja 2008, sygn. SK 43/05.

6 L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów...*, *op. cit.*, s. 86.

realizacji. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku, poprzez jej artykuły 14 i 54, jest gwarantem wolności mediów i wolności wypowiedzi. Artykuły te stanowią odpowiednio:

- Art. 14: Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.
- Art. 54: 1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. 2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Warto odnotować, że wolność wypowiedzi zagwarantowana jest w jej art. 54 ust. 1 i współgra z wolnością do pozyskiwania informacji zagwarantowaną w art. 61 Konstytucji RP.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) swobodny, szeroki przepływ poglądów i informacji od partii politycznych i komitetów wyborczych do obywateli (wyborców) jest 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 Konstytucyjny 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 poglądów i rozpowszechniania informacji w kontekście praktykowania demokracji ma znaczenie przede wszystkim dla partii politycznych oraz dla komitetów wyborczych, szczególnie w okresie wyborów. Wolność zdobywania informacji to prawo obywateli jako wyborców do uzyskania jak najszerszej wiedzy o podmiotach biorących udział w wyborach i o kandydatach<sup>7</sup>.

Konstytucyjne zasady mają oczywiście zastosowanie do mediów publicznych. Wolność mediów publicznych oznacza prawo do nieskrępowanego nadawania programu (tj. swobodnego procesu wprowadzenia na antenę oraz transmisję przekazu radiowego i telewizyjnego przez daną stację). Liczne ograniczenia w sferze emisji wskazują na możliwość oddziaływania na stacje m.in. poprzez koncesjonowanie działalności, kontrolę zawartości materiałów bądź też ograniczenia źródeł finansowania. Media wolne są niezależne od władzy, od nacisków zewnętrznych czy od jakiegokolwiek formy cenzury. Strażnikiem wolności słowa, ale też wywiązywania się z obowiązków ustawowych przez media publiczne, jest w świetle art. 213 Konstytucji RP Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Stoi ona na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego realizowanego za pośrednictwem w radiofonii i telewizji.

## **Obowiązki nadawców publicznych w świetle standardów międzynarodowych**

Na gruncie standardów międzynarodowych obowiązki nadawców publicznych wynikają m.in. z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał). W orzeczeniu „Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii”, stanowiącym jeden z najważniejszych wyroków strasburskich w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi, Trybunał stwierdził: „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

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011, sygn. akt K 9/11.

społeczeństwo”<sup>8</sup>. Z treści tego orzeczenia wynika, że ochronie prawnej musi podlegać nie tylko głos powszechnie akceptowany, ale także opinia krytyczna, kontrowersyjna, a często budząca sprzeciw<sup>9</sup>.

W sprawie „Manole i inni przeciwko Mołdawii” ETPC zauważył: „w dziedzinie przekazu audiowizualnego państwo ma obowiązek zapewnić, po pierwsze, aby społeczeństwo miało dostęp za pośrednictwem telewizji i radia do bezstronnych i dokładnych informacji oraz rozmaitych opinii i komentarzy, odzwierciedlających m.in. polityczną różnorodność w danym kraju, oraz po drugie, aby dziennikarzom oraz innym fachowcom pracującym w mediach audiowizualnych nie uniemożliwiano przekazywania tych informacji i komentarzy. Wybór środków, przy pomocy których cele te miałyby być osiągnięte, musi różnić się w zależności od warunków lokalnych i w rezultacie mieścić się w granicach swobody posiadanej przez państwo (...) Jeśli państwo postanowiło stworzyć system publicznego radia i telewizji, prawo krajowe i praktyka muszą gwarantować, że system ten zapewni pluralizm nadawanych programów”<sup>10</sup>.

Z powyższego wyroku wynika obowiązek władz mediów publicznych zagwarantowania dziennikarzom możliwości wykonywania pracy bez nacisków i powstrzymania się od niepotrzebnej ingerencji w przekazywane treści. Władze publicznego medium nie mogą prowadzić polityki zmierzającej do tego, aby na danej antenie prezentowane było stanowisko określonej grupy politycznej, społecznej czy religijnej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka formułuje w swoich orzeczeniach obowiązek stworzenia systemu radiofonii i telewizji publicznej, który gwarantowałby pluralizm poglądów i neutralność publicznych nadawców, a kandydatom w wyborach równy dostęp do anteny. Pozytywny obowiązek ciążyący na państwach członkowskich nie może ograniczać się do przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych, ale musi też działać i zapewniać neutralność polityczną w praktyce, w tym równy dostęp do anteny<sup>11</sup>. Jak wskazał Trybunał, ujęcie roli mediów publicznych należy analizować zarówno z punktu widzenia obowiązków negatywnych (tzn. zakazu naruszania Konwencji przez organy i instytucje należące do systemu władzy publicznej – chodzi tu także o media publiczne, gdy podlegają kontroli politycznej państwa) oraz obowiązków pozytywnych (tzn. nakazu zapewnienia, by media – nawet traktowane jako pozapaństwowe instytucje – dochowały obowiązków koniecznych dla zagwarantowania rzetelności wyborów).

Również Komitet Ministrów Rady Europy wydał szereg wytycznych odnoszących się do obowiązków mediów publicznych.

- Zgodnie z zaleceniami R(99)15 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie działań dotyczących prezentacji kampanii wyborczych w środkach przekazu państwa członkowskie powinny przyjąć takie rozwiązania, aby jednostki prowadzące prasowe środki przekazu, które należą do władz publicznych, przedstawiając kampanie wyborcze, czyniły to w sposób rzetelny, wyważony i bezstronny, nie dyskryminując ani nie faworyzując żadnej partii politycznej czy kandydata (punkt I.2.). W czasie kampanii wyborczych przepisy prawa mają zachęcać i umożliwiać wyrażanie zróżnicowanych opinii za pośrednictwem radiowych i telewizyjnych środków przekazu. Zachowując należyte poszanowanie niezależności redakcyjnej nadawców, przepisy powinny także zawierać obowiązek przedstawiania kampanii wyborczych w sposób rzetelny, wyważony i bezstronny we wszystkich serwisach programowych nadawców (punkt II.1).

8 Wyrok z 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 5493/72.

9 M. Miżejewski, *Prawne gwarancje dostępu polityków do mediów publicznych w Polsce*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2015, nr 1 (12), s. 107–119.

10 Wyrok z 17 września 2009 r., skarga nr 13936/02.

11 Wyrok z 19 czerwca 2012 r. w sprawie Communist Party of Russia i inni przeciw Rosji, skarga nr 29400/05.

- W świetle zalecenia CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym „media publiczne powinny dostarczać odpowiednie informacje o systemie demokratycznym i procedurach demokratycznych, a także zachęcać do udziału nie tylko w wyborach, ale również w procesach decyzyjnych i w całym życiu publicznym. Dlatego jednym z zadań mediów publicznych powinno być działanie na rzecz zwiększenia zainteresowania obywateli sprawami publicznymi i zachęcanie ich do większej aktywności” (punkt 15). Media publiczne odgrywają ważną rolę w promowaniu szerszej, demokratycznej debaty i uczestnictwa, m.in. przez wykorzystanie nowych technologii interaktywnych, umożliwiających większe uczestnictwo społeczeństwa w procesach demokratycznych. Media publiczne powinny pełnić kluczową funkcję w kształceniu aktywnych i odpowiedzialnych obywateli, nie tylko dostarczając zawartość o specjalnej jakości, ale również tworząc forum dla debaty publicznej, otwarte dla różnych idei i przekonań w społeczeństwie, a także stanowiące platformę dla upowszechniania wartości demokratycznych (punkt 14).
- Według zalecenia CM/Rec(2007)15 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczących relacjonowania kampanii wyborczych w mediach państwa członkowskie powinny podejmować działania mające zapewnić, że media należące do państwa w trakcie relacjonowania kampanii wyborczych funkcjonują w sposób uczciwy, wyważony i bezstronny, nie dyskryminując ani nie wspierając określonej partii politycznej lub kandydata (punkt I.4). Jeśli takie media publikują lub nadają płatne reklamy polityczne, powinny zapewnić, że wszyscy kandydaci i partie wykupujący powierzchnię i czas reklamowy są traktowani w równy sposób, wolny od dyskryminacji (punkt I.4). Wszystkie media zachęca się do tworzenia ram samoregulacyjnych oraz włączania standardów samoregulacji i norm etycznych w relacjonowanie kampanii wyborczych, co dotyczy m.in. poszanowania zasad godności ludzkiej i braku dyskryminacji. Standardy takie powinny odzwierciedlać ich szczególne role i odpowiedzialności w procesach demokratycznych (punkt I.5). Jeśli samoregulacja nie przewiduje takich środków, państwa członkowskie powinny podjąć działania zapewniające, że w okresie wyborów nadawcy publiczni pracują w sposób szczególnie uczciwy, wyważony i bezstronny w swoich programach informacyjnych i publicystycznych, co dotyczy m.in. rozmów, wywiadów lub debat. Podczas takich programów nadawcy nie powinni faworyzować przedstawicieli władz państwowych, czemu służą odpowiednie środki samoregulacji. W związku z tym państwa członkowskie mogą zbadać, czy w stosownych przypadkach odpowiednie organy monitorujące relacjonowanie wyborów mają otrzymać prawo do interwencji w celu skorygowania ewentualnych naruszeń standardów w tym względzie (punkt II.2). Jeżeli państwa członkowskie wprowadziły w mediach publicznych możliwość darmowego prezentowania treści wyborczych, muszą one zagwarantować, aby czas antenowy był przyznawany sprawiedliwie i w niedyskryminujący sposób, na podstawie czytelnych i obiektywnych kryteriów (punkt II.4).

## Ustawa medialna

Zgodnie z art. 21 Ustawy o radiofonii i telewizji publiczna radiofonia i telewizja<sup>12</sup> (dalej: ustawa RTV) realizuje misję publiczną, oferując całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu.

W kontekście wyborów z artykułu tego wynika, iż na mediach publicznych ciąży obowiązek neutralności politycznej. Po pierwsze, taka neutralność oznaczać musi zapewnienie wszystkim konkurującym

<sup>12</sup> Dz.U. 2022, poz. 1722.

ugrupowaniom politycznym (kandydatom) równego dostępu. Powinno to być gwarantowane przez prawo, zwłaszcza przez ustalenie czasu nadawania oraz swobody przekazywanych treści. Nie ma przeszkód, aby równości tej nadawać charakter proporcjonalny, np. stosownie do siły poszczególnych partii w ustępującym parlamencie<sup>13</sup>. Po drugie, neutralność mediów publicznych odnosi się do sposobu relacjonowania wydarzeń publicznych w okresie – szeroko rozumianej – kampanii wyborczej. Pojęciu wydarzeń publicznych należy nadawać znaczenie szerokie, tzn. odnosić je do wszelkich informacji, jakie – bezpośrednio lub pośrednio – mają lub mogą oddziaływać na decyzje wyborcze elektoratu.

Szczególne obowiązki mediów publicznych wobec naczelnych organów państwa określa art. 22 ust. 2 ustawy RTV, zgodnie z którym nadawcy publiczni mają obowiązek umożliwiać naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację oraz wyjaśnianie polityki państwa<sup>14</sup>.

Z kolei art. 23 ustawy RTV dotyczy prawnych gwarancji dostępu partii politycznych do mediów publicznych. Zgodnie z tym zapisem jednostki publicznej radiofonii i telewizji „stwarzają możliwość partiom politycznym oraz ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych i związków pracodawców przedstawienia stanowisk w węzłowych sprawach publicznych”. Tego typu zapisy ustawy w formie tzw. klauzul generalnych musiały budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, toteż ostateczną odpowiedź na pytanie, jak zagwarantować politykom dostęp do anteny mediów publicznych, miały dać stosowne rozporządzenia.

W rozporządzeniu KRRiT z 1996 roku, dotyczącym dostępu do anteny naczelnych organów państwa, wskazano, że podmiotami uprawnionymi do bezpośredniego publicznego komunikowania się z obywatelami są tylko i wyłącznie cztery osoby w państwie, określane mianem naczelnych organów państwa. Osoby te w programach nadawców publicznych mogą bez udziału dziennikarzy, w formie wystąpień przed kamerą informować o podejmowanych decyzjach politycznych oraz wyjaśniać ich społeczne konsekwencje. Tymi osobami są: prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, marszałkowie Sejmu i Senatu oraz prezes Rady Ministrów<sup>15</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 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 Telewizji Polskiej. Wybrane fragmenty tych wystąpień są następnie przedmiotem dziennikarskich analiz, ocen lub komentarzy w programach informacyjnych i publicystycznych, kiedy to do studia zaprasza się polityków 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 naczelnych organów państwa odbywa się w porze najwyższej oglądalności, w pierwszym programie Telewizji Polskiej, po głównym wydaniu Wiadomości.

Art. 24 ustawy RTV wskazuje na obowiązek zapewnienia możliwości rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji podmiotom uczestniczącym w wyborach do Sejmu, Senatu, samorządu terytorialnego oraz Parlamentu Europejskiego.

<sup>13</sup> Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych Komisji Weneckiej (2002) – Wytyczne i Raport Wyjaśniający, pkt I.2.3.b.

<sup>14</sup> I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 177–178.

<sup>15</sup> Rozporządzenie KRRiT z 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. 1996, nr 109, poz. 526).

# Prawo wyborcze

## Ogłoszenia wyborcze

Szczegółowe regulacje dotyczące współpracy między mediami, w tym mediami publicznymi a komitetami wyborczymi, wprowadza Ustawa z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (dalej: k. wyb.)<sup>16</sup>. Kodeks wyborczy w analogiczny sposób reguluje obowiązki nadawców publicznych w odniesieniu do wyborów do Sejmu, Senatu, na Prezydenta RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego czy do wyborów samorządowych.

W świetle art. 116 k. wyb. komitety wyborcze mają prawo prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, w formie audycji wyborczych. Przez pojęcie rozpowszechniania 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 (art. 116 § 3 k. wyb.).

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 (art. 117 § 1 k. wyb.).

Kodeks Wyborczy zobowiązuje ponadto KRRiT do określenia w rozporządzeniach:

- czasu przeznaczanego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych w każdym z programów ogólnokrajowych i programów regionalnych,
- ramowego podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w okresie od 15. dnia przed dniem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej,
- trybu postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych,
- zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych, z uwzględnieniem typu i rodzaju nośnika zapisu audycji wyborczej,
- sposobu rozpowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych – należy tutaj uwzględnić rodzaj przeprowadzanych wyborów oraz konieczność zapewnienia najwyższego standardu technicznego emitowanych audycji wyborczych, a także powszechnej dostępności audycji wyborczych i komunikatów o czasie ich nadawania.

Rozporządzenie z 12 lipca 2011 roku 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<sup>17</sup> wskazuje m.in. na czas, jaki mają poświęcać nadawcy publiczni (radio i telewizja) na audycje wyborcze. Co ważne, rozporządzenie wskazuje, że czas rozpowszechniania audycji wyborczych przed wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w programach ogólnokrajowych dzieli się równo między wszystkie uprawnione komitety wyborcze, na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, a w regionalnych – dzieli się między uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez nie list kandydatów, na podstawie informacji okręgowej komisji wyborczej (§ 40 rozporządzenia).

<sup>16</sup> Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz.U. 2011, nr 154, poz. 915, z późn. zm.

Kolejność rozpowszechniania w każdym dniu audycji wyborczych ustalają kierujący redakcjami właściwych programów ogólnokrajowych i regionalnych, co odbywa się w drodze losowania przeprowadzanego w obecności pełnomocników, nie później niż w 18. dniu przed dniem wyborów (§ 50 rozporządzenia). Tożsamy obowiązek wynika z art. 254 § 1 k. wyb. (wybory do Sejmu) i art. 284 § 4 k. wyb. (wybory do Senatu). Na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego pełnomocnikom przysługuje skarga do Państwowej Komisji Wyborczej. Skargę wnosi się w terminie 24 godzin od dokonania ustalenia. Państwowa Komisja Wyborcza rozpatruje sprawę niezwłocznie i wydaje postanowienie. Od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny (m.in. art. 326 § 4 k. wyb.).

Łączne audycje wyborcze do Sejmu i Senatu są rozpowszechniane w blokach. Czas antenowy niewykorzystany w jednym bloku audycji wyborczych z przyczyn leżących po stronie komitetu wyborczego nie może być rekompensowany wydłużeniem czasu antenowego w innych blokach (§ 58 rozporządzenia). Na nadawcach publicznych ciąży obowiązek ogłaszania, co najmniej dwukrotnie, w swoich audycjach informacyjnych, harmonogramu rozpowszechniania bloków audycji wyborczych i informowania codziennie o tych terminach (§ 58 rozporządzenia).

Nadawca publiczny ma obowiązek rozpowszechnienia audycji wyborczych komitetu wyborczego, które zostały im dostarczone nie później niż na 24 godziny przed dniem ich rozpowszechnienia (art. 118 § 1 k. wyb.). Nadawca publiczny może wezwać komitet wyborczy do skrócenia czasu audycji w przypadku stwierdzenia, że dostarczone przez komitet wyborczy materiały przekraczają czas ustalony dla tych audycji. W razie bezskutecznego wezwania nadawca przerywa emisję audycji wyborczej w chwili, kiedy upłynął czas przysługujący danemu komitetowi (art. 118 § 3 k. wyb.).

Komitet wyborczy może od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia zakończenia kampanii wyborczej rozpowszechniać odpłatnie audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 119 k. wyb.). Publiczni nadawcy rozpowszechniają odpłatnie audycje wyborcze na jednakowych warunkach dla wszystkich komitetów wyborczych (art. 119 § 2 k. wyb.). Za treści rozpowszechniane w tych audycjach odpowiedzialność ponoszą wyłącznie komitety wyborcze, co jest ważnym odstępstwem od zasady ogólnie obowiązującej w polskim prawie medialnym. Organem właściwym do rozpatrywania sporów są sądy powszechne. Nadawcy są zobowiązani służyć komitetom wyborczym pomocą techniczną i operatorsko-montażową.

Łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi:

- w ogólnokrajowych programach – 15 godzin w Telewizji Polskiej, w tym do 3 godzin w TV Polonia, i 30 godzin w programach Polskiego Radia Spółki Akcyjnej i spółek radiofonii regionalnej, zwanych dalej „Polskim Radiem”, w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy oraz
- w regionalnych programach – 10 godzin w Telewizji Polskiej i 15 godzin w Polskim Radiu (art. 252 k. wyb.).

Zgodnie z art. 253 k. wyb. nadawca publiczny jest zobowiązany do dzielenia czasu antenowego równo pomiędzy zarejestrowane komitety wyborcze.

Na marginesie warto odnotować rozporządzenie z 12 lipca 2011 roku co do 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<sup>18</sup>. Rozporządzenie to reguluje obowiązki nadawców publicznych do nadawania (nieodpłatnie) komunikatów Państwowej Komisji Wyborczej<sup>19</sup>.

## Debata wyborcza

Zgodnie z art. 120.1 k. wyb. Telewizja Polska ma obowiązek przeprowadzenia debaty między przedstawicielami tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych. Szczegółowe zasady przeprowadzenia debaty zostały określone w rozporządzeniu KRRiT z 6 lipca 2011 roku<sup>20</sup>. Rozporządzenie to nakłada obowiązek przeprowadzenia debaty między m.in. przedstawicielami komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP (§ 2 rozporządzenia). Debata winna trwać co najmniej 45 minut, zostać wyraźnie wyodrębniona w programie, rozpoczynać się między godziną 18 a godziną 22.15 i być wyemitowana w okresie ostatnich dwóch tygodni poprzedzających dzień wyborów (§ 3 rozporządzenia).

Telewizja Polska ma zorganizować debaty dla przedstawicieli partii lub kandydatów, a w szczególności:

- umożliwić wzięcie udziału w takiej samej liczbie debat;
- zapewnić równy czas na wypowiedzi w debatach;
- zapewnić tę samą godzinę rozpoczęcia emisji debat z tolerancją  $\pm 15$  minut;
- co najmniej na 48 godzin przed emisją poinformować przedstawicieli lub kandydatów o terminie i tematach debaty;
- przeprowadzić debatę bez udziału publiczności w studiu (§ 5 rozporządzenia), przy czym emisja debaty powinna odbywać się w czasie rzeczywistym (§ 8 rozporządzenia).

## Konkluzje

Na zakończenie warto jeszcze raz podkreślić, że na nadawcach publicznych ciążyą szczególne obowiązki w zakresie organizowania debat kandydatów bądź też przeznaczania czasu antenowego, jak również relacjonowania kampanii wyborczej w sposób wyważony i neutralny, z uwzględnieniem zasad pluralizmu. Nad wykonaniem tych zadań czuwa Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która na podstawie raportów przedstawianych przez nadawców kontroluje czas przeznaczony dla poszczególnych sił politycznych, a w razie naruszenia zasad wynikających z ustawy lub rozporządzeń może interweniować wobec nadawcy (art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy RTV). Przewodniczący KRRiT na podstawie art. 53 ustawy RTV może nakładać kary finansowe w razie niewywiązywania się przez nadawców z obowiązków ustawowych.

**Dominika Bychawska-Siniarska** – doktor nauk prawnych, ekspertka w zakresie swobody wypowiedzi i praw człowieka. Była członkini zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz European Implementation Network. Obecnie współpracuje z Radą Europy, Uniwersytetem SWPS i jest doradcą w Programie Środkowoeuropejskim Prague Civil Society Center.

18 Dz.U. 2011, nr 154, poz. 916.

19 Rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie art. 122 k. wyb.

20 Dz.U. 2011, nr 146, poz. 878.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji  
Creative Commons. Uznanie autorstwa  
na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Agnieszka Łodzińska

Warszawa 2023

ISBN 978-83-67750-32-5