

Paweł Cyz

Telewizja cyfrowa w Polsce : uwarunkowania prawne i organizacyjne

Rocznik Prasoznawczy 4, 95-104

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Telewizja cyfrowa w Polsce – uwarunkowania prawne i organizacyjne

STRESZCZENIE

Publikacja przedstawia początek polskiej drogi do telewizji cyfrowej, jej uwarunkowania prawne i organizacyjne. Według uzgodnień krajów UE wyłączenie sygnału analogowego ma nastąpić w 2012 r. Polska jako jeden z najsłabiej scyfryzowanych krajów w Europie przesunęła tzw. switch off na rok 2015. Publikacja zawiera też informacje dotyczące tego, jak wybrane kraje europejskie podeszły do kwestii pomocy materialnej dla najuboższych (dofinansowanie sprzętu do odbioru telewizji cyfrowej). To w dużej mierze od niej zależeć będzie sukces polskiej cyfryzacji. Ponadto zaprezentowano badania dotyczące tego, jak i czy w ogóle Polacy postrzegają początek poważnych przemian polskiej telewizji.

SŁOWA KLUCZOWE: telewizja cyfrowa w Polsce, cyfryzacja, switch-off, set-top-box, strategia

Nie ulega wątpliwości, że cyfryzacja jest największą rewolucją mediów masowych od czasów wprowadzenia telewizji kolorowej. Składa się na to nowa, nieporównywalnie lepsza jakość obrazu i dźwięku, oraz wiele dodatkowych usług interaktywnych, takich jak: szerokopasmowy internet, wideo na żądanie, elektroniczny przewodnik programowy czy prognoza pogody. Nie dziwi więc fakt, że platformy cyfrowe w Polsce: Cyfra+, Cyfrowy Polsat i Platforma „n” notują ciągły wzrost liczby abonentów. Obecnie mogą się pochwalić 3,5-milionową rzeszą klientów¹, a według szacunków do 2012 r. będzie ich dwa razy tyle². Reszta społeczeństwa będzie musiała poczekać kilka lat na darmowy, cyfrowy przekaz.

Jego stała emisja w Polsce wynika nie tylko z chęci nadażenia za najnowszymi trendami technologicznymi na świecie czy z obawy przed medialnym wykluczeniem, lecz również z uwarunkowań prawnych.

1 T. Teluk, *Cyfrowa Polska*, Instytut Globalizacji, Warszawa-Gliwice 2008, s. 25.

2 http://www.wirtualnemedia.pl/article/2203115_Liczba_klientow_platform_cyfrowych_wzrosnie_do_7 mln_w_2012.htm

Dlatego działania polskich władz w kontekście polityki medialnej muszą być zgodne przede wszystkim z dyrektywami Unii Europejskiej, w której funkcjonujemy jako pełnoprawny członek od maja 2004 r. Przy czym trzeba wyraźnie podkreślić, że zjednoczenie Europy nie jest aktem jednorazowym. To długotrwały i ciągle niezakończony proces. Stąd ciągle zmiany prawodawstwa unijnego w kwestii mediów³.

Już podczas negocjacji akcesyjnych w rozdziale *Kultura i polityka audiowizualna* Polska zgodziła się dostosować ustawę o radiofonii i telewizji do Dyrektywy o **Telewizji bez Granic** (DTWF) z 3.10.1989 r. (poprawionej w 1997 r. i uzupełnionej w 2003 r.), która traktuje o telewizyjnej działalności nadawczej w Europie⁴. Nowy tytuł nadany tej dyrektywie brzmi: „O audiowizualnych usługach medialnych” i jest niejako odpowiedzią na rozwój technologiczny mediów. Obejmuje m.in. innowacyjne usługi medialne, takie jak telewizja internetowa czy „wideo na żądanie”⁵.

Należy wspomnieć o posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. i o przyjętym kilkuletnim planie rozwoju dla Unii Europejskiej. Założenia tzw. **strategii lizbońskiej** objęły bowiem także obszar komunikacji elektronicznej i społeczeństwa informacyjnego. Pierwszy program szczegółowy – **eEurope Action Plan 2002** za główny cel postawił sobie upowszechnienie łączności internetowej. Plan eEurope ewoluował i na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie (14-15.03.2002) za przedmiot specjalnego zainteresowania uznano nowoczesne technologie komunikowania i usługi społeczeństwa informacyjnego: telewizję cyfrową oraz telefonię komórkową 3G⁶.

Podjęto również prace nad przygotowaniem i przyjęciem nowego pakietu regulacyjnego dla całego sektora łączności elektronicznej, a zatem mediów, telekomunikacji i teleinformatyki. Szczyt UE w Sewilli w czerwcu 2002 r. zaowocował przyjętym planem działań w tej sferze do 2005 r. o nazwie: **eEurope 2005 społeczeństwo informacyjne dla wszystkich**. W odniesieniu do przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe dokument podkreśla:

- konieczność zapewnienia przez państwa członkowskie przejrzystych warunków procesu przemian;
- zobowiązanie państw członkowskich do przedstawienia harmonogramu zmian, określenia warunków rynkowych, a także,

3 E. Stasiak-Jazukiewicz, *Polityka medialna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 13.

4 *Telewizja w Europie: regulacje, polityka i niezależność*, Raport z monitoringu, Open Society Institute, 2005, s. 252.

5 W. Kołodziejczyk, P. Stepka, „Stare” i „nowe media”, *Dyrektywa „O audiowizualnych usługach medialnych”*, „Studia Medioznawcze” 2008, nr 1 (32) s. 13.

6 A. Streżyńska, T. Kulisiewicz, *Komunikacja elektroniczna i społeczeństwo informacyjne, Biała Księga 2004*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk – Warszawa 2004, s. 78.

o ile to możliwe, daty kończącej nadawanie telewizji naziemnej w sposób analogowy;

- zapewnienie warunków technicznej neutralności, uwzględniających różne technologie przekazu (satelitarna, kablowa oraz naziemna)⁷.

Komisja Europejska jest żywo zainteresowana przyszłością całego sektora nadawania cyfrowego, jakkolwiek nie narzuca ostatecznej daty zaprzestania nadawania analogowego. Tę kwestię pozostawiła w gestii państw członkowskich⁸. 24 maja 2005 r. zaproponowała w przyjętym **Komunikacie o Przyspieszeniu Przełączenia Analogowego na Cyfrowe** ostateczny termin na pierwsze miesiące 2012 r. Podzielono również kraje UE na dwie grupy:

- A. z datą przełączenia na 2010 r. albo wcześniej: Austria, Niemcy, Hiszpania, Finlandia, Włochy, Malta i Szwecja;
- B. z datą przełączenia na 2012 r. albo wcześniej: Belgia, Węgry, Słowenia, Słowacja i Wielka Brytania⁹.

Komisja za każdym razem podkreśla, że wprowadzenie telewizji cyfrowej będzie odczuwalne nie tylko przez widzów, ale będzie dodatkowym impulsem dla całego rynku komunikacji elektronicznej¹⁰. Jak dotąd naziemna telewizja cyfrowa została wprowadzona w 21 krajach. Wśród tej grupy znalazły się: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Węgry, Włochy, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Holandia, Finlandia, Szwecja, Słowenia i Wielka Brytania). Telewizję analogową całkowicie wyłączono w Luksemburgu, Belgii (Flandrii), Holandii, Niemczech, w dużej części Austrii, Finlandii i Szwecji. Do końca 2010 r. lub wcześniej cyfra obejmie całą Austrię, Danię, Estonię, Hiszpanię, Malte i Słowenię, a rok 2012 oznaczać będzie ostateczny switch-off¹¹ dla Belgii (Walonia i region stołeczny Bruksela), Bułgarii, Cypru, Czech, Grecji, Francji, Litwy, Łotwy, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Węgier, Włoch i Wielkiej Brytanii¹².

7 *Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową z zakresie telewizji naziemnej* – przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 2005 r. Międzyresortowy Zespół do Spraw Wprowadzenia Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce, s. 6.

8 Tamże.

9 *Telewizja w Europie: regulacje, polityka i niezależność...*, s. 112.

10 <http://electronics.ihs.com/news/2005/eu-digital-tv-transition.htm>

11 Wyłączenie sygnału analogowego.

12 KRRiT, *Przegląd Międzynarodowy. Informacja komisji w sprawie wyłączenia naziemnej telewizji analogowej*, luty 2009, s. 1.

Rys. 1. Stan cyfryzacji w Europie

Źródło: www.digitag.org

Polski Rząd po dokonaniu analiz możliwości technicznych, społecznych oraz ekonomicznych kraju, ustalił, że datą końcową będzie koniec roku 2014. W 2006 r. podczas Regionalnej Konferencji Radiokomunikacyjnej Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego w Genewie podpisano porozumienie, na mocy którego określono datę zakończenia ochrony stacji analogowych – 17 czerwca 2015 r.¹³

Dyskusje o cyfryzacji polskiej telewizji trwają od ponad dziesięciu lat. Zaowocowały kilkoma dokumentami (w tym najważniejszym: *Strategią przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej* przyjętą przez Radę Ministrów w maju 2005 r.), które na początku 2009 r. przerodziły się w konkretne działania, a ściślej rzecz biorąc w medialne komunikaty o starcie telewizji cyfrowej w Polsce. Obserwatorzy mediów w Polsce nazwali ten start papierowym, intencyjnym. Krystyna Roslan-Kuhn, dyrektor Polskiej Izby Radiodiffuzji Cyfro-

13 E. Kruk, *Stanowisko KRRiT z 12 lipca 2006 w sprawie dokumentu: Strategia przejścia z technologii analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej*, Biuletyn Informacyjny KRRiT, lipiec-wrzesień 2006, s. 16.

wej twierdzi bowiem, że o prawdziwym starcie będziemy mogli mówić w momencie rozpoczęcia emisji stałej ze stacji nadawczych DVB-T¹⁴. Choćby w tych zaproponowanych w pierwszej kolejności (Warszawa, woj. lubuskie).

Wykonanie *Strategii przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej* Rząd zlecił Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Wprowadzenia Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce. Obecnie proces przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe w telewizji naziemnej koordynuje Minister Infrastruktury. Jednak ze względu na ustawowe uprawnienia i obowiązki innych organów w zakresie mediów w procesie tym uczestniczą również Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹⁵.

Z uwagi na szeroki zakres i skomplikowany charakter procesu cyfryzacji utworzony został Międzyresortowy Zespół do Spraw Telewizji i Radiofonii Cyfrowej (powołany w miejsce Międzyresortowego Zespołu do Spraw Wprowadzenia Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce), którego członkami są przedstawiciele ministerstw w randze podsekretarzy stanu oraz Prezes UKE i Przewodniczący KRRiT. Do prac Zespołu zapraszani są również przedstawiciele Instytutu Łączności oraz tzw. środowiska, czyli przedstawiciele nadawców telewizyjnych i radiowych, producentów sprzętu, operatorów infrastruktury nadawczej, przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przewodniczącym Zespołu jest Podsekretarz stanu Ministerstwa Infrastruktury Magdalena Gaj.

W ramach prac Międzyresortowego Zespołu analizowane są możliwości rozwiązań związanych m.in. ze wsparciem finansowym przy zakupie dekoderek skierowanym do najuboższych grup społecznych oraz uruchomieniem kampanii informacyjnej, której celem byłoby przygotowanie społeczeństwa do przejścia na nadawanie cyfrowe.

Przypomnijmy, że według *Strategii* całkowite zakończenie emisji analogowej nastąpi po spełnieniu następujących warunków¹⁶:

- osiągnięcie 95% dostępności (kryterium zasięgu);
- osiągnięcie 90% nasycenia (kryterium odbioru).

Dlatego też niezwykle ważną kwestią jest finansowe wsparcie tych, których nie stać na zakup nowoczesnego sprzętu do odbioru telewizji cyfrowej (telewizor, bądź przystawka set-top-box). Jak dotąd kwestia dofinansowywania dekoderek nie została ostatecznie ustalona (i to zarówno co do określenia beneficjentów takiej pomocy państwa, jak i jej wysokości).

14 Digital Video Broadcasting – Terrestrial – standard telewizji cyfrowej DVB nadawanej naziemnie.

15 Informacje uzyskane bezpośrednio z Ministerstwa Infrastruktury.

16 *Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej...*, s. 24.

Warto w tym miejscu wspomnieć, jakie rozwiązania przyjęto w Europie. Metodę subsydiowania zakupu, kredytowania lub wypożyczenia najprostszych dekoderek stosują zarówno najbogatsi (np. Austriacy), jak i legitymujących się niższym niż Polska GPC (Chorwaci)¹⁷. We Francji pomoc przybrała formę ulgi podatkowej. W 2002 r. rozważono obniżkę podatku VAT oraz wprowadzenie innych korzyści podatkowych w celu wsparcia modyfikacji anten telewizyjnych do odbioru sygnału cyfrowego oraz zakupu STB¹⁸.

Natomiast w trakcie konwersji cyfrowej w Niemczech przeznaczono ponad pół miliona euro na dofinansowanie zakupu STB dla osób o niskich dochodach. Pieniądze te pochodziły z wpływów abonamentowych. Przyznawał je lokalny organ regulacyjny pod warunkiem pokrycia 25% kosztów zakupu STB przez opiekę społeczną¹⁹. Ponadto zaoferowano mieszkańcom możliwość zakupu urządzenia na raty w cenie 8,50 euro miesięcznie. Zainteresowanie jednak było znikome²⁰.

W celu pozyskania środków na dofinansowanie dekoderek planuje się utworzenie w Polsce Krajowego Funduszu Cyfrowego, który byłby zasilany przez środki pochodzące między innymi z opłat za częstotliwości, a którego celem byłoby między innymi finansowanie czy też dofinansowanie zakupu dekoderek cyfrowych przez określone grupy społeczne. Jak na razie jednak nie zostały określone zarówno zasady wykorzystania środków tego funduszu, jego dysponenta, jak i wysokość opłat za częstotliwości, które miałyby go obligatoryjnie z mocy ustawy zasilać.

Witold Kołodziejski, były przewodniczący KRRiT, oszacował koszty dofinansowania kupna dekoderek do odbioru telewizji naziemnej na ok. 400 mln złotych. Tomasz Teluk z Instytutu Globalizacji jest jednak zdecydowanym przeciwnikiem interwencjonizmu ze strony państwa. Postuluje, aby proces cyfryzacji oprzeć na wolnej konkurencji producentów set-top-boxów, a nie oferować kontraktu na produkcję sprzętu jednej firmie²¹.

Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonych badań ¼ ankietowanych osób zadeklarowała, że nie zaopatrzy się w niezbędny do odbioru telewizji cyfrowej sprzęt elektroniczny. Chodzi tu na przykład o specjalny dekodek cyfrowy. Nie jest zaskoczeniem, że taką deklarację można było usłyszeć od najsłabiej sytuowanych Polaków.

17 Stanowisko Polskiej Izby Radiodiffuzji Cyfrowej w sprawie konieczności przyspieszenia i uporządkowania procesu cyfryzacji telewizji w Polsce, Poznań, Warszawa, październik 2008, s. 5.

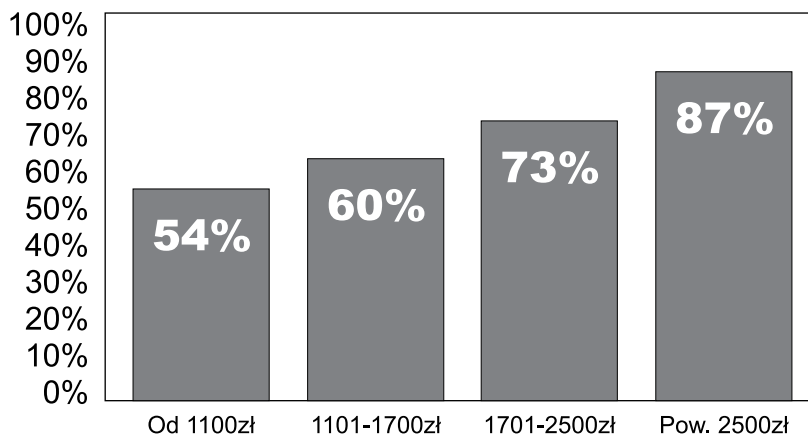
18 E. Murawska-Najmiec, *Wprowadzanie naziemnej telewizji cyfrowej we Francji*, Biuletyn Informacyjny KRRiT, październik-grudzień 2006, s. 21.

19 KRRiT, *Działalność KRRiT w zakresie wprowadzania naziemnej telewizji cyfrowej w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2006, s. 18.

20 Tamże, s. 20.

21 T. Teluk, *TVP na manowcach cyfryzacji*, Instytut Globalizacji, styczeń/luty 2009, s. 9.

Rys. 2. Deklaracja zakupu sprzętu RTV umożliwiającego odbiór sygnału cyfrowego (odsetek odpowiedzi twierdzących w zależności od dochodów)

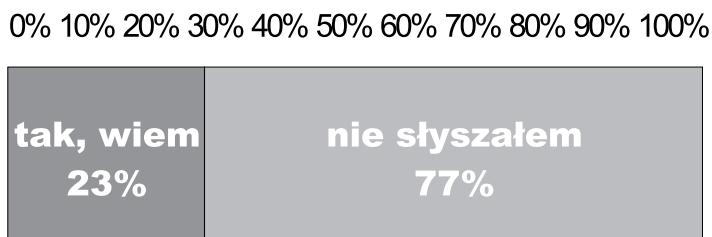


Źródło: 2014 cyfrowa rewolucja, Raport On Board PR, Warszawa, styczeń 2008

W ramach przyjętej strategii zostaną również przedstawione działania polegające na zorganizowaniu i przeprowadzeniu ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat korzyści z procesu cyfryzacji, czyli niejako „promocji” tego procesu. Uruchomione zostaną różne formy komunikacji: od wysyłania listów do odbiorców, przez założenie infolinii, po stworzenie witryny internetowej poświęconej konwersji²².

O tym, że takie działania są potrzebne, świadczy m.in. raport firmy On Board PR Ecco Network pt. 2014 cyfrowa rewolucja. Wynika z niego, że Polacy są mało świadomi nadchodzących zmian. Ponad ¾ naszego społeczeństwa nie wie, że w 2013 r. przestanie nadawać tradycyjna telewizja i radio.

Rys. 3. Świadomość polskiego społeczeństwa dotycząca wyłączenia emisji telewizji analogowej w 2013 r.



Źródło: 2014 cyfrowa rewolucja, Raport On Board PR, Warszawa, styczeń 2008

²² KRRiT, *Strategia państwa dla mediów elektronicznych w Polsce na lata 2005-2020*, Warszawa 2005, s. 122.

Ponadto w najbliższym czasie zapadną decyzje w sprawie:

- zidentyfikowania obszarów, które wymagać będą rozwiązań legislacyjnych;
- określenia docelowego kształtu rynku naziemnych mediów elektronicznych po wyłączeniu nadawania cyfrowego (liczba programów darmowych, tematycznych, udział mediów publicznych w ofercie naziemnej, liczba programów wysokiej rozdzielczości);
- wskazania wytycznych dla przyszłego wykorzystania dywidendy cyfrowej (tj. częstotliwości zwolnionych w wyniku przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe w celu zapewnienia dostępu do podstawowej oferty telewizyjnej).

Jak dotąd opracowany został w Ministerstwie Infrastruktury projekt rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla urządzeń konsumenckich służących do odbioru cyfrowych naziemnych transmisji telewizyjnych, który został ostatecznie uzgodniony na początku 2009 r. Obecnie podlega on procedurze notyfikacji przez Komisję Europejską.

W szczególności przewiduje stosowanie w urządzeniach przeznaczonych do odbioru naziemnej telewizji cyfrowej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej bardziej zaawansowanego sposobu kompresji składowej video (MPEG-4), co powinno przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania zasobów częstotliwościowych.

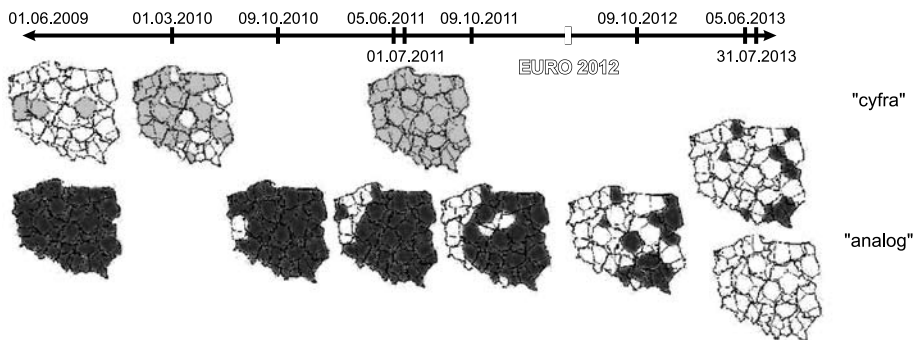
Ponadto prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej prowadzi postępowanie w sprawie rezerwacji częstotliwości z zakresu 470-862 MHz na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiowych lub telewizyjnych w drugim ogólnopolskim multipleksie DVB-T.

W lutym 2009 r. przewodniczący KRRiT opublikował ogłoszenie o możliwości zmiany koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych drogą naziemną w sposób cyfrowy. Ogłoszenie dotyczy tzw. pierwszego multipleksu dla potrzeb zapewnienia ciągłości dostępu do obecnej naziemnej oferty programowej nadawanej w technice analogowej i jest skierowane do telewizji publicznej oraz posiadaczy koncesji analogowych. Przewiduje ono wyłączenie emisji analogowych w czterech etapach, przy czym ostatni z nich ma nastąpić nie później niż w dniu 31 lipca 2013 r. (to oznacza, że do tego terminu powinna zostać odtworzona w formie cyfrowej cała dostępna obecnie oferta analogowa):

- okres przejściowy wdrażania DVB-T w Polsce potrwa od 01.06.2009 r. (rozpoczęcie regularnych emisji DVB-T) do 31.07.2013 r. (całkowite wyłączenie telewizji analogowej w Polsce);

- rozpoczęcie nadawania programów w ramach pierwszego multipleksu na wybranych obszarach i rozszerzanie emisji cyfrowej na obszary sąsiednie;
- po stosownym okresie simulcastu²³ jednoczesne wyłączenie emisji analogowej (TVP1, TVP2, TVP3, POLSAT, TVN, TV 4 i PULS) na wybranych obszarach.

Rys. 4. Okres przejściowy wdrażania DVB-T w Polsce



Źródło: W. Sęga, *Cyfryzacja telewizji naziemnej, wyzwania i perspektywy*, KIGeIT, Warszawa 14.01.2009, s. 16

Podsumowując powyższe informacje, można stwierdzić, że Polska nie należy do czołówki europejskiej w kwestii przechodzenia na nadawanie cyfrowe. Działania w tej materii zostały negatywnie ocenione m.in. przez Premiera RP. Druk sejmowy z końca 2008 r., stwierdza, że nie wszystko idzie zgodnie z przyjętym planem: „Niestety proces cyfryzacji emisji naziemnych i związane z nim wyłączenie telewizji analogowej napotyka wiele trudności, w tym opór działających obecnie na rynku nadawców komercyjnych i nadawcy publicznego. [...] Między innymi z tego powodu nie udało się sfinalizować prac nad nowelizacją strategii rządowej dotyczącej przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”²⁴.

Obserwując rok 2008, można odnieść wrażenie, że był on stracony dla cyfryzacji w krajowym wydaniu. Polska obok Bułgarii i Rumunii była najgorzej scyfryzowanym krajem w Europie. I na początku 2009 r. niewiele się w tej kwestii zmieniło, ponieważ wciąż czekamy na prawdziwy start nadawania cyfrowego. W przyszłym roku Białoruś będzie w 80 proc. pokryta sygnałem telewizji cyfrowej. Już teraz dostęp do naziemnego sygnału cyfrowego na Białorusi jest dwukrotnie większy niż w Polsce²⁵.

²³ Emisji równoległej, analogowo-cyfrowej.

²⁴ Informacja Rządu na temat aktualnego stanu przygotowań i realizacji programu cyfryzacji w Polsce. Druk sejmowy nr 1470, Warszawa 10.12.2008.

²⁵ T. Teluk, *TVP na manowcach cyfryzacji...*, s. 8.

SUMMARY

The article is about the start of polish digital television. It's Its legal and organisational requirements. According to european agreements the switch off of analog television is set for 2012. Poland is one of the less digitalized countries in that matter and will delay this process for three years. The article contains information about how differently european countries approach the problem of material help for the poorest social groups (refundation of tv electronics for digital tv reception). Succes of digital process in Poland depends on it. Moreover the article presents analysis about how, and if, Poles percept the start of important changes in polish television.

KEY WORDS: television in Poland, digitalisation, switch off, set top box, strategy