

Warszawa, 8 czerwca 2005 roku

Pan Mirosław Sekuła  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam Panu Prezesowi stanowisko w sprawie Informacji o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001 – 2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Przedstawione poniżej stanowisko do ocen, uwag i wniosków zawartych w wyżej wymienionej Informacji NIK w toku prowadzonej kontroli, na kolejnych jej etapach, było szczegółowo uzasadniane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. W stanowisku tym zostały również szczegółowo przedstawione przyczyny, które nie pozwoliły przyjąć ocen i wniosków Najwyższej Izby Kontroli i stały się przyczyną odmowy podpisania protokołu kontroli.

W odmowie tej w szczególności zostało podkreślone, że obraz przedstawiony przez NIK prezentuje proces koncesyjny w niepełnym świetle, a dla osób nie mających z nim bezpośredniej styczności jest niezrozumiały, co w rezultacie może przyczynić się do wyrażania błędnych opinii. Przyjęty przez NIK w Informacji sposób uporządkowania treści uniemożliwia właściwy ogląd problematyki koncesyjnej w jej najistotniejszym wymiarze, a więc na płaszczyźnie polityki audiowizualnej oraz problematyki prawnej i gospodarczej (rynkowej). Zawiłości proceduralne, przedstawienie szczegółowej faktografii bez nadania odpowiednich hierarchii omawianym zjawiskom tworzy nieprawdziwe wrażenie, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji prowadząc postępowania koncesyjne w latach 2001-2003 nie dopełniła ciężących nań obowiązków.

W protokole kontroli NIK nastąpiło istotne zachwianie proporcji w obiektywnym przedstawianiu stanu rynku audiowizualnego, ukształtowanego wskutek decyzji koncesyjnych KRRiT, które zapadły w tym okresie.

Zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji NIK dokonując oceny postępowań koncesyjnych w latach 2001 – 2003 skoncentrowała się na aspektach formalnych, pomijając całkowicie obiektywne, prawne i organizacyjne uwarunkowania skomplikowanych procesów koncesyjnych. Stwierdzenie istotnych nieprawidłowości w pracy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji NIK oparła na nieuporządkowanym pod względem hierarchii ważności zbiorze ustalonych faktów, z pominięciem rzetelnej, merytorycznej analizy ich przyczyn, przedstawianych w obszernych, szczegółowych wyjaśnieniach Krajowej Rady.

W trakcie kontroli KRRiT przedstawiła w tym zakresie szczegółowe wyjaśnienia, wskazując na przeszkody w realizacji zadań określonych w ustawie o radiofonii i telewizji w zakresie postępowań koncesyjnych oraz informowała o podejmowanych inicjatywach zmierzających do usunięcia tych przeszkód. Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła tych okoliczności i obciążyła KRRiT pełną odpowiedzialnością za wszelkie zdarzenia, także te, którym KRRiT nie mogła zapobiec mimo podejmowanych w tym zakresie starań, bowiem zależały one od innych organów państwowych, a w szczególności od Prezesa Rady Ministrów, Sejmu, Senatu, a także Prezydenta RP oraz od ministra właściwego w sprawach rynku audiowizualnego i innych właściwych urzędów takich jak URTiP (a wcześniej PAR i URT).

Sformułowanie ocen przez NIK nastąpiło z pominięciem ustalonych w trakcie kontroli potrzeb, związanych ze zmianą przepisów o radiofonii i telewizji, o które Krajowa Rada wielokrotnie występowała do właściwych organów państwowych.

Brak nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji spowodował opóźnienia i utrudnił prowadzenie postępowań koncesyjnych m.in. w związku z brakiem uregulowań dotyczących:

- tzw. ponownego udzielenia koncesji,
- sprecyzowania kryteriów oceny sposobu realizacji zadań radiofonii i telewizji na etapie przyznawania, jak i wykonywania koncesji, co stanowi jedną z istotnych przesłanek rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie koncesji,
- przepisów normujących działalność nadawców radiowych i telewizyjnych, adekwatnych do obecnych rozwiązań technologicznych w zakresie radiodifuzji,
- rozwiązań prawnych w odniesieniu do problemu nadmiernej koncentracji kapitału w mediach,
- kompetencji KRRiT do określania w koncesjach wymogów programowych, przy jednoczesnym oczekiwaniu ustawodawcy, aby Krajowa Rada konsekwentnie prowadziła działania mające na celu podnoszenie poziomu programów radiowych i telewizyjnych poprzez ochronę obecności audycji słownych w programach radiowych, ochronę tzw. „wysokich gatunków”, rzetelnego i niezależnego sposobu informowania.

„Nielegalne”, zdaniem NIK, wprowadzanie zapisów programowych i tzw. własnościowych, w opinii KRRiT, miało na celu zapobiegać ustawowo zakazanemu zbywaniu koncesji przez nadawców radiowych i telewizyjnych. Zapisy te miały na celu informowanie organu koncesyjnego o zmianach w sposobie wykonywania koncesji, deklarowanego przez nadawcę przed jej uzyskaniem i w trakcie wykonywania.

Ocena stanu prawnego, w jakim KRRiT realizowała ustawowe zadania, dotyczące koncesji oraz sformułowanie katalogu niezbędnych zmian w ustawie o radiofonii i telewizji, została całkowicie pominięta przez NIK, co wydaje się rażącym zaniedbaniem ze strony organu kontrolującego.

Należy podkreślić, że celem kontroli NIK jest nie tylko wskazywanie zaniedbań, uchybień czy wadliwych działań organu, ale także ocena stanu prawnego, który uniemożliwiał prawidłową realizację tych działań. W tym sensie ustawa o radiofonii i telewizji, w obecnym kształcie, jest prawem nadal niespójnym i nie dającym organowi konstytucyjnemu wystarczających podstaw prawnych do realizacji celów, do jakich został on powołany w Konstytucji RP.

NIK analizując wyroki sądowe dokonała nadinterpretacji zakładając, że KRRiT nie zdoła usunąć z procesu koncesyjnego wad formalnych decyzji, wskazywanych przez sądy administracyjne, zachowując jednocześnie taki kształt koncesji, który będzie gwarantował realizację przez nadawców zadań radiofonii i telewizji.

Nieuprawniony jest zarzut NIK, że KRRiT kształtowała bezprawnie programy rozpowszechniane przez nadawców niepublicznych, bowiem obowiązki programowe w koncesjach dotyczyły zaledwie niewielkiej części dobowego czasu nadawania i określały niezbędne minimum zadań nadawcy, służących potrzebom odbiorców. Obowiązki programowe nadawców ograniczały się do wskazania form i tematyki audycji, a nie ich treści. Jak więc można mówić o ograniczeniach w samodzielności tworzenia programu w przypadku gdy nadawca zobowiązany jest do nadawania serwisów, publicystyki czy poświęcenia 10 %-12 % z dobowego programu sprawom lokalnym, mogąc jednocześnie 88 % doby wypełnić wybranym przez siebie tematom w dowolnej formie?

Krajowa Rada wskazując w koncesji sposób realizacji tych zadań opierała się na deklaracjach nadawców, przedstawianych we wnioskach o udzielenie koncesji. Jest oczywiste, że art. 6 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji, wywodzący się bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP, określając zadania Krajowej Rady, jako organu stojącego, z jednej strony na straży wolności słowa, samodzielności nadawców, a z drugiej interesów odbiorców, zobowiązuje Krajową Radę do wyważenia tych interesów. Gdyby ustawodawca rozumiał inaczej rolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych nie wymagałoby uzyskania koncesji, a jedynie zezwolenia na używanie urządzeń służących do emisji programu.

NIK podkreśla, że Krajowa Rada zobowiązana jest ustawowo do zapewnienia pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji jednocześnie wskazując, że zamieszczanie w koncesjach zapisów, odnoszących się do spraw własnościowych wykracza poza jej kompetencje. A przecież to właśnie ustawa o radiofonii i telewizji, od początku jej istnienia, nadała Krajowej Radzie prawo do cofania koncesji w przypadku gdy wpływ na jej wykonywanie zdobędzie inna osoba niż nadawca i stanowi, że koncesja jest niezbywalna. Utrata kontroli nad wykonywaniem koncesji zazwyczaj następuje w wyniku zakupu udziałów lub akcji w spółce, która ją uzyskała. Zapewnienie pluralizmu w radiofonii i telewizji nie może być więc zagwarantowane jeśli organ

regulacyjny pozbawiony jest możliwości kontrolowania zmian kapitałowych na rynku i reagowania w sytuacjach gdy zachodzą nadmierne zjawiska koncentracyjne zagrażające temu pluralizmowi.

Krajowa Rada od kilkunastu lat tworząc i rozwijając rynek radiowy i telewizyjny w Polsce, oceniany jako najbardziej dojrzały i najlepiej zorganizowany na tle innych rynków medialnych w nowo przyjętych państwach – członkach UE, jest instytucją, która nie znajduje dostatecznego wsparcia. Przykładem z ostatniego roku działalności niech będzie drastyczne obniżenie budżetu Krajowej Rady, które omal nie spowodowało załamania w wykonywaniu ustawowych zadań organu. KRRiT stanęła przed groźbą braku środków finansowych na podstawowe potrzeby: wynajem siedziby, funkcjonowanie biura, którego pracownicy dokonują dla KRRiT analizy wniosków koncesyjnych, monitoringu programów oraz kontroli przestrzegania przez nadawców ustawowych limitów reklam.

Uruchomienie środków z budżetowej rezerwy rządowej, po interwencji Przewodniczącej KRRiT, przy wsparciu m. in. Ministra Kultury, Rzecznika Praw Obywatelskich, Marszałków Sejmu i Senatu, Komisji Kultury i Środków Przekazu, przywróciła możliwość realizowania niezbędnych, ustawowych zadań. Nadal nie można jednak mówić o szkoleniach pracowników, podnoszeniu kwalifikacji i wprowadzaniu technologicznych usprawnień, ułatwiających prowadzenie postępowań koncesyjnych.

Skuteczność pracy KRRiT w obszarze koncesyjnym oraz wyniki wdrażania przygotowywanych procedur uzależnione są więc nie tylko od aktywności KRRiT, ale także, w dużej mierze, od zasobów kadrowych i możliwości organizacyjnych, jakimi dysponuje Biuro KRRiT, a to z kolei ograniczone jest sumą środków budżetowych, ustalanych przez Parlament.

Badając postępowania prowadzone przez sądy administracyjne NIK stwierdziła, że jedna trzecia zaskarżonych decyzji Przewodniczącego KRRiT została uchylona z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego i rygorów procedury administracyjnej, co podważało zaufanie do KRRiT jako organu państwa.

Na podstawie analizy okoliczności i przyczyn składania skarg na decyzje Przewodniczącego KRRiT można stwierdzić, że korzystanie przez nadawców z prawa do odwołań do sądów administracyjnych wynika nie tylko z przesłanek formalnych lecz przede wszystkim z niezadowolenia, spowodowanego przyznaniem koncesji na rzecz konkurencji. Sytuacja rynkowa nadawców doprowadziła do rozstrzygnięcia faktycznych interesów grup medialnych poprzez wyroki sądów administracyjnych. Sprzyja temu fakt, że KRRiT dysponuje ułomnymi instrumentami do tworzenia ładu medialnego, a to z kolei uniemożliwia zaspokojenie wszystkich oczekiwań podmiotów rynkowych, zainteresowanych uzyskaniem koncesji lub jej rozszerzeniem o nową stację nadawczą.

NIK całkowicie pominęła te aspekty i okoliczności oceniając działalność koncesyjną KRRiT tylko w świetle administracyjnych procedur odwoławczych.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na kolejnych etapach kontroli przedstawiała również swoje stanowisko co do zarzutu NIK, że KRRiT nie ma ustalonych szczegółowych kryteriów oceny stanu faktycznego we wnioskach koncesyjnych.

Rzetelność i obiektywizm rozstrzygnięć koncesyjnych zapewnia stosowanie przez KRRiT stałych elementów oceny wniosków adekwatnych do przepisów ustawy.

Ocenie poddawane są: projekt planowanego programu, finansowanie projektu i planowanych przychodów z reklam, techniczne warunki nadawania. W opinii programowej do wniosku koncesyjnego dokonywana jest każdorazowo ocena na podstawie kryteriów, określonych w art. 1 ust. 1, art. 15 ust. 1, 2, 3, art. 15a ust. 1, art. 36 ust. 1 pkt 1, 3, 4 ustawy o radiofonii i telewizji oraz w rozporządzeniu KRRiT w sprawie zawartości wniosku oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie programów radiofonicznych i telewizyjnych.

Zgodnie z tymi przepisami przy sporządzaniu opinii każdy projekt programu oceniany jest według następujących kryteriów:

- zawartość projektu programu z punktu widzenia realizacji zadań radiofonii i telewizji, określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji,
- planowana struktura gatunkowa programu i tematyczna zawartość audycji,

- ocena wewnętrznej spójności przedstawionego projektu z punktu widzenia realizacji założeń i charakteru programu w planowanym układzie ramowym i strukturze gatunkowej,
- ocena deklaracji wnioskodawcy w zakresie realizacji przez niego ustawowych obowiązków wynikających z art. 15 ust. 1, 3, art. 15a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji,
- ocena projektu pod kątem tworzenia przez wnioskodawcę programu oryginalnego (udział audycji wytworzonych przez wnioskodawcę lub na jego zamówienie albo we współdziałaniu z innymi nadawcami, udział audycji rozpowszechnianych w innych programach wnioskodawcy lub zestawianych przez podmiot inny niż nadawca, udział powtórek w programie).

Stwierdzony przez NIK brak wewnętrznych procedur, określających przebieg postępowania koncesyjnego został już wcześniej zidentyfikowany, w wyniku zleconego przez KRRiT audytu firmie Ernst & Young. W trakcie trwania kontroli NIK, a jeszcze przed ogłoszeniem jej wyników, rozpoczęto prace nad ustaleniem i wdrożeniem procedur, zapewniających prawidłowy przebieg postępowania koncesyjnego i sporządzania decyzji koncesyjnych. W toku tych prac należało uwzględnić zmiany prawne, regulujące proces koncesyjny wynikające zarówno z nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, jak i z ustawy przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ustawowo zobligowana jest do ustalania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Strategia rozwoju rynku medialnego przygotowana przez Krajową Radę to pierwsze tego rodzaju opracowanie mające w naszej opinii istotne znaczenie dla przyszłości mediów elektronicznych w Polsce.

Dzisiejszy rynek mediów elektronicznych to teren ścierania się rozmaitych interesów, różnych trendów kultury i wyzwań cywilizacyjnych. To także pole eksploatacji kapitałowej oraz teren ekspansji coraz bardziej wyrafinowanych technologii. Bez wątplenia dziedzina ta poddana jest skomplikowanym regułom i ograniczeniom, gdyż częstotliwości wciąż jeszcze są „dobrem rzadkim”, wymagającym działań krajowego regulatora. Wszelkie przedsięwzięcia prowadzone na tym terenie wymagają więc szczególnie dobrego przygotowania i wsparcia merytorycznego. Profesjonalizm wymagany jest nie tylko przy decyzjach ekonomicznych o wielkiej skali, ale także przy rozstrzygnięciach politycznych i szczególnie przy działaniach legislacyjnych w tym zakresie.

Nasze dotychczasowe doświadczenia wykazują, że brak tego rodzaju opracowań, wyznaczających politykę państwa w zakresie mediów elektronicznych i perspektywy dla podmiotów działających na tym polu, skutkowało poważnymi błędami i niemożnością wskazania rozwiązań, adekwatnych do stanu tego niezwykle dynamicznego rynku. Przykładem jest nieudane podejście do oczekiwanej od dawna nowelizacji ustawy z 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji. Proces legislacyjny nie otrzymał tu wsparcia w postaci merytorycznej analizy rynku i próby wyznaczenia jego perspektyw. Niestety, rząd Leszka Millera nie podjął próby stworzenia spójnej polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, w czym zgodnie z ustawą chciała uczestniczyć Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, realizując swe zadanie, które ustawodawca nie bez przyczyny wymienia na pierwszym miejscu. Skutki tego zaniechania odczuwamy na każdym kroku.

Z nadzieją przyjęliśmy więc decyzję o powołaniu Zespołu ds. Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, jaką Prezes RM Marek Belka podjął po spotkaniu z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji.

Kontrolując postępowania koncesyjne w latach 2001 – 2003 NIK stwierdziła, że Krajowa Rada nie rozstrzygała w sprawach koncesyjnych w oparciu o strategiczne, wyznaczone wspólnie z rządem cele. Powodem takiego stanu rzeczy był sygnalizowany wielokrotnie (również podczas składania przez KRRiT w Parlamencie rocznych sprawozdań z działalności) brak zainteresowania ze strony rządu podjęciem prac nad określeniem celów i kierunków rozwoju mediów elektronicznych w Polsce i powinnościami nadawców wobec obywateli, z tytułu korzystania z dobra narodowego, jakim są częstotliwości radiowe i kanały telewizyjne.

Krajowa Rada podjęła w 2003 roku działania zmierzające do wypracowania podstaw nowoczesnej strategii państwa polskiego w dziedzinie mediów audiowizualnych, których efektem było przygotowanie ważnych dokumentów programowych. Zielona Księga (2003) i Biała Księga (2004) przygotowane w związku z realizacją unijnego projektu PHARE, zostały przekazane przez Krajową Radę do debaty publicznej. Na ich podstawie, w celu wypełnienia art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, przygotowana obecnie przez KRRiT Strategia państwa w dziedzinie rozwoju polskiego rynku medialnego została przekazana do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów i aktualnie znajduje się w końcowej fazie prac Międzyresortowego Zespołu Roboczego, powołanego przez Premiera. Według przewidywań wkrótce projekt Strategii zostanie przekazany do debaty

na posiedzeniu Rady Ministrów, a następnie będzie przedstawiony Parlamentowi. Założenia projektu Strategii prezentowane były także na posiedzeniach sejmowej i senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz podczas debaty nad sprawozdaniem KRRiT za 2004 rok, przyjętym przez Senat uchwałą z 2 czerwca 2005 roku.

W ocenie działalności koncesyjnej KRRiT NIK zawarła również wskazania dotyczące poszczególnych elementów procesu koncesyjnego. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na każdym etapie kontroli szczegółowo wyjaśniała okoliczności, dotyczące poszczególnych spraw wymienianych w dokumentacji kontroli NIK.

NIK podzieliła pogląd KRRiT, że powodem opóźnień w procesie ponownego udzielania koncesji był brak rozstrzygnięć prawnych co do sposobu rekoncesjonowania. Wielokrotne inicjatywy KRRiT podejmowane od 1994 roku, a nasilone w okresie 1999 – 2000, czyli bezpośrednio przed terminem wygasania pierwszych koncesji, nie zostały skutecznie zakończone w procesie legislacyjnym. Z tego też powodu nastąpiło, dostrzeżone przez Najwyższą Izbę Kontroli, faktyczne, lawinowe zwiększenie zadań KRRiT, wynikające z konieczności jednoczesnego ponownego wydawania koncesji wraz z równoległą realizacją bieżących zadań ustawowych. Sytuacja na rynku radiofonii i telewizji w tym czasie charakteryzowała się wzmożoną walką konkurencyjną i narastającym procesem koncentracji kapitałowej i programowej nadawców.

- NIK, jako skrajny przykład niewłaściwego przygotowania procesu ponownego udzielenia koncesji, podaje postępowanie dotyczące spółki HOT Radio Przemyśl Sp. z o.o. informując, że przerwa między wygaśnięciem starej i wydaniem nowej koncesji wynosiła 2 lata 10 miesięcy i nastąpiła z winy KRRiT. Przytoczenie tego przykładu, jako egzemplifikacji zaniedbań KRRiT w prowadzeniu postępowań w sprawie udzielania koncesji jest nierzetelne ze strony NIK. Wyjaśniając tę kwestię w szczegółowych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Przewodnicząca KRRiT wykazała jednoznacznie, że powody opóźnienia leżały po stronie organu ds. łączności oraz samego nadawcy.
- KRRiT wyjaśniała również Najwyższej Izbie Kontroli, że nieumieszczanie w decyzjach (koncesjach) parametru, określającego moc nadajnika stacji nadawczej nie świadczy o nierzetelnym sporządzaniu tych decyzji. W toku kontroli KRRiT przedstawiła powody rezygnacji z tego zapisu. Faktycznie parametr - moc nadajnika stacji nadawczej - jest zawarty w parametrze efektywnej mocy promieniowania anteny ERP, określającym moc, z jaką nadaje stacja nadawcza.
- Również fakt, że w koncesjach na rozpowszechnianie programu w sieciach telewizji kablowej nie określano obszaru objętego siecią kablową był szczegółowo wyjaśniany NIK. W koncesjach KRRiT umieszczała stosowne zapisy, dotyczące nazwy operatora, lokalizacji stacji czołowej oraz odpowiedni numer zezwolenia URTiP. Część techniczna koncesji była każdorazowo uzgadniana z prezesem URTiP, zgodnie z art. 37 ustawy o radiofonii i telewizji. W żadnym przypadku koncesjonariusz, ani operator nie zgłaszali wątpliwości co do obszaru, na którym ma być rozpowszechniany program. Jeśli następowały zmiany techniczne w zakresie zezwolenia URTiP, koncesjonariusz składał stosowny wniosek i zmiany takie były uzgadniane z prezesem URTiP. Należy także podnieść, że w ustawie o radiofonii i telewizji nie było i nie ma definicji obszaru sieci telewizji kablowej. Natomiast w ustawie Prawo Telekomunikacyjne dokonano nowelizacji tego pojęcia. W chwili obecnej, pod rządami przepisów, które weszły w życie 2004 roku, nie ma już zezwoleń na eksploatację sieci, natomiast są wpisy do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Obszar objęty siecią został zdefiniowany w koncesjach poprzez nazwę operatora sieci, lokalizację stacji czołowej, numer zezwolenia, bądź numer wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Pozwala to jasno określić dla użytkowników rynku obszar objęty siecią kablową. W koncesji był podawany nie tylko numer zezwolenia URTiP, lecz także inne dane służące określeniu obszaru.
- Wbrew zarzutowi NIK, KRRiT stwierdza, że nie było również podstaw prawnych do wpisywania w koncesjach udziału audycji wytworzonych przez producentów krajowych, a szczegółowe uzasadnienie tego twierdzenia zostało przedstawione w trakcie kontroli. W koncesjach nie jest wpisywany udział audycji wytworzonych przez producentów krajowych, ponieważ ustawodawca zniósł obowiązek przeznaczania części programu na audycje producentów krajowych, określony w art. 15 ustawy o radiofonii i telewizji (wymóg ten zmieniono na obowiązek przeznaczania części programu na audycje wytworzone pierwotnie w języku polskim, zgodnie z ustawą z 31 marca 2000 roku). Jednocześnie ustawodawca nie dokonał zmiany art. 37 ust. 1 punkt 7 ustawy o radiofonii i telewizji. W związku ze zmianą art. 15 ustawy o radiofonii i telewizji brak jest podstaw prawnych do wpisywania w koncesji wymagań, dotyczących udziału audycji wytworzonych przez producentów krajowych. Ponadto trzeba zauważyć, że zapis koncesyjny o tej treści byłby zapisem nieprawidłowym ze względu na brak definicji producenta krajowego, która znajdowała się w rozporządzeniu KRRiT z

22 września 1993 roku w sprawie minimalnego udziału audycji producentów krajowych w programach radiofonicznych i telewizyjnych. Rozporządzenie to utraciło moc w chwili nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Jest natomiast faktem, że w toku nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji ustawodawca zaniedbał zmianę art. 37 ust. 1 pkt 7 ustawy stosownie do wymogów zawartych w znowelizowanym art. 15 tejże ustawy.

Krajowa Rada ocenia również, że NIK dokonała zawężającej interpretacji wyroków sądów administracyjnych oraz przedwcześnie uznała, że określanie w uchwałach KRRiT warunków programowych działalności nadawców koncesjonowanych jest bezprawne i nielegalne.

Zapisy koncesyjne w zakresie kształtowania programu są istotną częścią realizowanych przez KRRiT kierunków programowych oferty dostępnej odbiorcom, przyjętych w 2001 roku w związku z przystąpieniem do procesu ponownego udzielania koncesji. Założenia strategii KRRiT oraz przyjęte rozwiązania realizowane w stosunku do poszczególnych typów nadawców, wyodrębnionych na podstawie charakteru nadawanego programu, sposobu pozyskiwania przychodów z reklam i audycji sponsorowanych oraz jego zasięgu technicznego zostały przedstawione NIK w wyjaśnieniach przekazanych w trakcie kontroli.

Sytuacja formalno – prawna, która zaistniała w związku z uchylaniem przez sądy administracyjnych rozstrzygnięć KRRiT, polegających na określeniu minimalnych obowiązków w zakresie kształtowania programu przez przedsiębiorcę (nadawcę), wykorzystującego „dobro rzadkie” jakim jest zasób częstotliwości radiowych jest bardzo skomplikowana.

Sytuacja ta poważnie zagraża interesom odbiorców i interesowi publicznemu, wyrażonemu w art. 6 ust 1 i art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji i nie służy urzeczywistnianiu prawa do informacji, pluralizmu oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Art. 213 Konstytucji RP podnosi wymienione wyżej wartości do rangi konstytucyjnych fundamentów ustroju radiofonii i telewizji w Rzeczypospolitej, w równowadze z podstawowymi zasadami ustroju państwa, takimi jak w szczególności zasadą solidarności społecznej, dialogu społecznego (art. 20) oraz wolności prasy (art. 14), które to zasady w zakresie środków społecznego przekazu winny służyć urzeczywistnianiu prawa do informacji obywateli (art. 54), a nie służyć wyłącznie celom komercyjnym.

Integralność psychofizyczna człowieka, wynikająca z przyrodzonej godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP), wymaga dostępu do informacji i przekazu medialnego, wpływającego na rozwój człowieka, ale i społeczności, której jest on członkiem.

Rozwój tej integralności związany jest z ciągłą wymianą myśli i dorobku dla celów wzrostu kultury danego społeczeństwa. W tym względzie godność ludzka jest źródłem wolności konstytucyjnych, a więc wolność gospodarcza jest wtórna wobec godności ludzkiej i jej realizacja winna służyć zachowaniu i wzrostowi tej godności, do ochrony czego została powołana władza publiczna.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ konstytucyjny właściwy w sprawach radiofonii i telewizji, zgodnie z art. 213 w związku z art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, jest powołana między innymi do koncesjonowania działalności w zakresie radiofonii i telewizji.

Istotne znaczenie dla urzeczywistniania prawa obywateli do informacji ma umiejscowienie uchwały KRRiT w konstytucyjnym ustroju mediów. Uchwała KRRiT nie będąc aktem prawa powszechnie obowiązującego, stanowi akt prawny w sprawach indywidualnych, co wynika z przepisów Konstytucji RP i na mocy tego aktu prawnego kształtowane są prawa i obowiązki jego adresata.

Należy w tym przypadku stwierdzić, że Konstytucja RP przyznała uchwale KRRiT swoistą moc obowiązującą, zaś koncesje przyznawane przez Przewodniczącego KRRiT, na mocy art. 33 ustawy o radiofonii i telewizji, mogą być wydawane wyłącznie na podstawie uchwał KRRiT.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na stanowisku, że wykonanie zaleceń NIK może doprowadzić do całkowitego braku możliwości egzekwowania deklaracji złożonych przez wnioskodawcę w trakcie procesu koncesyjnego, które stanowią podstawę rozstrzygnięcia na rzecz podmiotu, dającego najlepszą rękojmię należytego wykonywania w czasie realizacji koncesji zadań radiofonii i telewizji, określonych w art. 1. ust 1.

Poprzez całkowity brak możliwości określania warunków programowych koncesji, stosowanie w ocenie wniosków kryteriów sformułowanych w art. 36 ust. 1 tej ustawy, w celu wyłonienia spośród stron postępowania przyszłego koncesjonariusza, proces koncesyjny stałby się jedynie formalnym działaniem

administracyjnym, a jego efektem byłaby wyłącznie rezerwacja częstotliwości, za pomocą której nadawca mógłby realizować jedynie cele komercyjne, podporządkowane prawom rynkowym.

Krajowa Rada ocenia, że przyjęcie takiego rozumienia roli organu konstytucyjnego, właściwego w sprawach radiofonii i telewizji, stawiałoby pod znakiem zapytania utrwaloną konstrukcję ładu medialnego i mogłoby sprowadzić KRRiT do roli obserwatora rynku mediów, a nie jego regulatora i strażnika tego ładu, tak jak stanowią o swoich organach do spraw mediów prawodawstwa innych krajów europejskich.

Krajowa Rada wielokrotnie informowała w corocznych sprawozdaniach składanych Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP o konieczności pilnego stworzenia nowego prawa medialnego, bowiem obecny kształt ustawy o radiofonii i telewizji, wielokrotnie nowelizowanej w celu wprowadzenia doraźnych zmian, nie odpowiada standardom nowoczesnego prawodawstwa oraz wyzwaniom wynikającym z rozwoju programowego i technologicznego w dziedzinie nowych mediów.

Ochrona tzw. kontentu (treści), postulowana przez instytucje Unii Europejskiej, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów normujących działalność środków społecznego przekazu jest niemożliwa do realizacji.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przypomina, że mimo deklaracji ze strony kolejnych rządów, prace legislacyjne nad stworzeniem nowego prawa medialnego dotychczas nie zostały podjęte.

Nie sposób w tym miejscu również pominąć faktu, że stanowiska i opinie środowisk naukowych, instytucji odpowiedzialnych za tę sferę życia publicznego, ekspertów, a także przedstawicieli mediów elektronicznych wyrażone podczas konferencji „Rynek audiowizualny w Polsce – ocena i perspektywy”, zorganizowanej w październiku 2003 roku przez Ministerstwo Kultury, przy współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, w której Krajowa Rada brała czynny udział, zostały całkowicie zlekceważone.

Ustawa o radiofonii i telewizji precyzuje w art. 6 ust. 1, iż Krajowa Rada Radiofonii zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Wykonanie tego zadania przez organ regulacyjny wymaga zastosowania środków adekwatnych do sytuacji na rynku mediów, w oparciu o przyznane KRRiT kompetencje rangi konstytucyjnej oraz ustawowej. W szczególności, określanie szczegółowej zawartości programowej ma na celu zapewnienie różnorodności programu radiowego czy telewizyjnego na określonym terenie.

KRRiT wskazywała wielokrotnie na konieczność dodatkowych zapisów w ustawie o radiofonii i telewizji precyzujących *explicite* zawartość programową. Brak inicjatywy ustawodawczej organu regulacyjnego uniemożliwił włączenie tych propozycji do parlamentarnego procesu legislacyjnego.

Niemniej jednak Krajowa Rada wychodziła z założenia, że stan prawny *de lege lata* daje możliwość do skonkretyzowania zapisów programowych w oparciu o analizę sytuacji na rynku medialnym i konieczność zapewnienia dywersyfikacji zawartości programowej rozpowszechnianych audycji i programów. Brak zdecydowanego działania KRRiT na tym poziomie oznaczałby w praktyce deregulację określonych fragmentów rynku, co mogłoby zagrozić otwartemu i pluralistycznemu charakterowi radiofonii i telewizji, a w konsekwencji doprowadzić do ograniczenia pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, co stałoby w sprzeczności z postanowieniem art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 13 ustawy o radiofonii i telewizji nadawcy programów radiowych i telewizyjnych kształtują emitowane programy samodzielnie i odpowiadają za ich treść. Ten przepis ustawy daje nadawcom - w granicach wyznaczonych prawem – swobodę w kształtowaniu programu.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji poprzez koncesjonowanie programów otrzymała od ustawodawcy ważne narzędzia wpływu na kształt rynku medialnego, a także w pewnej mierze – z zachowaniem samodzielności nadawców - na charakter i zawartość tych programów, zgodnie z konstytucyjnie opisanym interesem odbiorców. Poprzez te uprawnienia KRRiT określa liczbę i rozmieszczenie działających na terenie kraju prywatnych stacji radiowych i telewizyjnych, a także stwarza ramy do określenia charakteru i zawartości nadawanych programów. Celem tych działań jest stworzenie możliwie szerokiej i wartościowej oferty programowej oraz zapewnienie odbiorcom wielorakiego wyboru.

KRRiT stoi na stanowisku, że wpisywanie w koncesjach obowiązków programowych nie ogranicza samodzielności nadawców w zakresie tworzenia programu. Samodzielność nadawcy realizowana jest w ramach wyznaczonych przepisami prawa, to jest zgodnie m.in. z art. 1 ust.1 oraz art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji. Zapisy koncesji dotyczące programu mają na celu realizację zadań radiofonii

określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji w konkretnych warunkach działania nadawców rozpowszechniających programy o zasięgu lokalnym.

KRRiT zwraca uwagę, że zapisy programowe w koncesjach określają tylko ogólnie zakres zagadnień, które powinny znaleźć miejsce w programie. Nadawca ma natomiast całkowitą swobodę w wyborze sposobu realizacji tych zagadnień: doboru szczegółowych tematów, rodzajów i form audycji, poprzez które będzie je realizował, czasu trwania tych emisji i ich miejsca w programie itp. W tym zakresie KRRiT nie dokonywała i nie dokonuje żadnych regulacji. Nie można więc formułować zarzutu, że KRRiT poprzez zapisy programowe ogranicza samodzielność nadawcy, ani też – tym bardziej – że nakłada na nadawców obowiązek emitowania określonych audycji, co wolno czynić tylko na podstawie ustawy.

Sformułowanie użyte przez NIK, że w ten sposób KRRiT stosuje cenzurę prewencyjną świadczy zarówno o niezrozumieniu pojęcia cenzury prewencyjnej, zakazanej w Konstytucji RP, jak i istoty samodzielności nadawców w kontekście interesu odbiorców.

Kształtując rynek w toku nowego procesu koncesyjnego w latach 2001 – 2003 KRRiT szczególną uwagę poświęciła nadawcom, emitującym programy o zasięgu lokalnym. Programy te stanowią największy liczbowo segment rynku nadawców radiowych, dopełniają ofertę nadawców ogólnokrajowych i ponadregionalnych i są podstawowym czynnikiem różnorodności programowej w terenie.

KRRiT w odniesieniu do nadawców lokalnych odstąpiła od stosowanej wcześniej zasady określania w koncesjach elementów struktury gatunkowej programu, czyli zapisywania obowiązkowego udziału w nadawanym programie poszczególnych rodzajów (gatunków) audycji, pozostawiając w tym zakresie swobodę nadawcom.

KRRiT ustaliła natomiast kilka podstawowych formatów programów o zasięgu lokalnym. Formaty te zbudowano według zasad jednolitych dla wszystkich nadawców lokalnych.

Pierwszy format to programy o charakterze uniwersalnym, tj. programy, które określono w koncesji jako „zawierające różne gatunki i formy radiowe oraz różnorodną problematykę”. W programach o tak określonym charakterze powinny być nadawane wszystkie lub niemal wszystkie podstawowe gatunki radiowe (rodzaje audycji). Powinny być także poruszane różne ważne z punktu widzenia słuchacza sfery zagadnień. Ważnym czynnikiem jest też ogólny udział słowa w programie, niezależnie bowiem od wagi muzyki w programie radiowym, różnorodne treści i zagadnienia przekazuje się właśnie poprzez słowo.

Drugi rodzaj formatów tworzą rozmaite programy o charakterze wyspecjalizowanym, koncentrujące się na wybranych tylko zagadnieniach (jak np. programy poświęcone zdrowiu, motoryzacji itp.) lub zawierające tylko wybrane gatunki radiowe (jak np. programy wyspecjalizowane – muzyczne lub program informacyjno-publicystyczny).

W odniesieniu do programów radiowych o zasięgu lokalnym KRRiT przyjęła ponadto dwa podstawowe założenia. Pierwszym z nich jest zapewnienie związku nadawanych programów o zasięgu lokalnym z lokalnymi społecznościami będącymi odbiorcami tych programów. Drugim – ochrona słowa w programach.

Związek programów o zasięgu lokalnym z lokalnymi społecznościami KRRiT stara się zapewnić poprzez zobowiązanie nadawców do umieszczania w programie tematów lokalnych, tj. treści (informacji, publicystyki itd.), dotyczących spraw i problemów lokalnej społeczności, do której program jest adresowany. Zgodnie z tą zasadą, wymóg obecności tematyki lokalnej w programie dotyczy wszystkich nadawców emitujących programy o zasięgu lokalnym, to jest nie tylko nadawców emitujących programy o charakterze uniwersalnym, dla których jest to podstawowe zobowiązanie programowe, ale i nadawców emitujących programy tzw. wyspecjalizowane.

Zapisany w koncesji wymóg, aby w programach radiowych o zasięgu lokalnym znajdowała miejsce tematyka lokalna, służy realizacji przez nadawcę ustawowych zadań radiofonii w odniesieniu do konkretnego miejsca i środowiska społecznego, dla którego program jest przeznaczony. Tym samym należy uznać, że KRRiT wprowadzając do koncesji omawiany zapis działa zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 37 ust. 2 ustawy, a więc że koncesja może określać inne warunki prowadzenia działalności, niezbędne do realizacji przepisów ustawy.

Krajowa Rada zróżnicowała, zależnie od charakteru programu, ilościowe zobowiązania nadawców w zakresie udziału tematyki lokalnej w programie.



KRRiT wspólnie z nadawcami ustaliła tzw. katalog rodzajów audycji i tematów realizujących tematykę lokalną w programie. Katalog ten jest wpisywany do koncesji. Zawiera on takie m.in. audycje jak użyteczne informatory lokalne, audycje poświęcone aktualnym wydarzeniom i problemom, dotyczącym lokalnej społeczności, a także kulturze i historii danego regionu. Nadawcy nie mają obowiązku emitowania wszystkich wymienionych w katalogu pozycji programu – wybierają z niego te pozycje, które uważają za potrzebne w swoim programie.

Drugim przyjętym przez KRRiT założeniem była ochrona słowa w nadawanych programach radiowych o zasięgu lokalnym. KRRiT chce w ten sposób przeciwdziałać nasilającej się wśród nadawców tendencji do emisji w programach radiowych samej tylko muzyki. Do podjęcia stosownych działań w tym zakresie KRRiT została dodatkowo zobowiązana przez senacką Komisję Kultury i Środków Przekazu, która przekazała następujące wnioski:

*„Komisja po przeanalizowaniu sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji postanowiła przekazać następujące wnioski:*

- *zwrócenie szczególnej uwagi na przestrzeganie zasady tolerancji światopoglądowej w mediach publicznych,*
- *rygorystyczne przestrzeganie zapisanych w koncesjach proporcji słowa i muzyki w lokalnych rozgłośniach radiowych zgrupowanych w kompaniach radiowych jak AGORA, PLUS itp.,*
- *zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji, Krajowa Rada powinna intensywnie troszczyć się o projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz współuczestniczyć w tworzeniu pluralistycznej polityki rynku medialnego.”*

Również podczas dyskusji sejmowej 11 marca 2005 roku poseł Iwona Katarasińska- Śledzińska, występująca w imieniu Platformy Obywatelskiej, a więc sygnatariusza i pomysłodawcy uchwały w sprawie przeprowadzenia kontroli, zobowiązała Krajową Radę do rygorystyki kontroli przestrzegania koncesyjnych warunków, obligujących nadawców do zachowania lokalności i określonego poziomu udziału słowa w programach. W świetle zaleceń pokontrolnych NIK zobowiązanie to jest niemożliwe do realizacji.

Przy przyjęciu, że Krajowa Rada nie ma uprawnień do nakładania obowiązków programowych w koncesjach istotny element ładu medialnego pozostaje poza sferą oddziaływania regulatora. Jest to całkowicie sprzeczne z ustawodawstwem innych krajów europejskich, w których ochrona lokalności stanowi jedną z najważniejszych kwestii i przybiera postać szczegółowych obowiązków nadawców zapisanych w koncesjach. Przyjęcie przez nadawcę koncesji jest społecznym zobowiązaniem do realizowania programu zgodnie z założeniami, przedstawionymi we wniosku przy wykorzystaniu dobra narodowego, jakim są częstotliwości.

W świetle zaleceń NIK podstawy procesu koncesyjnego i jego rozstrzygnięcie na rzecz najlepszego projektu programu pozostają bez związku z wykorzystywaniem koncesji przez wiele lat. Krajowa Rada może ocenić tylko deklaracje przyszłego nadawcy nie mając żadnego wpływu na to czy zostaną one spełnione. Konsekwencje takie stanu rzeczy ponoszą odbiorcy. Są oni skazani na taki program, jaki zdaniem nadawcy przynosi największe zyski reklamowe.

Może to także budzić zrozumiały sprzeciw innych wnioskodawców, którzy dostali odmowę udzielenia koncesji ponieważ deklarowali niższy poziom programów. Krajowa Rada nie może mieć żadnej pewności, że mimo deklaracji, złożonych przed uzyskaniem koncesji, nadawca będzie je realizował w swojej przyszłej działalności programowej.

KRRiT nie określa w koncesjach wymaganego udziału słowa w programie. Udział słowa w programach radiowych mają natomiast zapewnić zapisy, dotyczące obligatoryjnego udziału w programie określonej tematyki - tj. zapisy dotyczące udziału tematyki lokalnej w programie oraz zapisy określające, w programach o charakterze wyspecjalizowanym, obowiązkowy udział audycji słownych i słowno-muzycznych, dotyczących wyspecjalizowanego charakteru programu.

W programach o charakterze uniwersalnym, tj. w programach zawierających różne gatunki i formy radiowe oraz różnorodną problematykę, nadawcy mają obowiązek nadawać audycje poświęcone tematyce lokalnej w wymiarze 10 % lub 12 % (zależnie od wielkości miasta) tygodniowego czasu emisji programu w porze dziennej (godz. 6.00-22.00). Mają także obowiązek nadawania własnych audycji informacyjnych i

publicystycznych, poświęconych tematom lokalnym, w wymiarze połowy ogólnego obligatoryjnego czasu przeznaczanego na tę tematykę w programie.

Nadawca programu wyspecjalizowanego – muzycznego, tj. programu, jak to określono w koncesjach, prezentującego na antenie muzykę i wiedzę o muzyce, obowiązany jest do emisji w programie muzyki zgodnej z zapisanym w koncesji formatem muzycznym w wymiarze nie mniejszym niż 75 % całości nadawanej muzyki w programie. Koncesja obliguje go także do nadawania audycji słownych i słowno-muzycznych, dotyczących muzyki, audycji informacyjnych, publicystycznych, edukacyjno-popularyzatorskich, poświęconych krytyce muzycznej, historii muzyki, kierunków i prądów muzycznych itp. Minimalny udział słowa, dotyczącego muzyki w tych audycjach został określony w koncesji jako nie mniej niż 5 % lub 6 % (zależnie od wielkości miasta, w którym program jest nadawany) tygodniowego czasu emisji programu w porze dziennej.

Nadawcy emitujący, zgodnie z zapisanym formatem muzycznym, utwory najnowsze obowiązani są ponadto do nadawania w programie, w wymiarze nie mniejszym niż 2 % tygodniowego czasu emisji, tzw. polskich debiutów muzycznych - to jest utworów słowno-muzycznych wykonywanych w języku polskim lub utworów muzycznych, związanych z kulturą polską (w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji), których pierwsze nadanie nastąpiło w okresie ostatnich 6 miesięcy, lub których wykonawcy debiutowali w okresie ostatnich 6 miesięcy. Krajowa Rada wprowadzając omawiany zapis do koncesji miała na względzie takie wartości jak ochronę kultury narodowej, której częścią jest polska muzyka rozrywkowa, ochronę języka polskiego w twórczości muzycznej, promowanie polskich twórców i wykonawców mało znanych na rynku muzycznym, wspieranie rozwoju rynku fonograficznego w Polsce.

Analogiczne wymagania dotyczące udziału słownych audycji, związanych ze specjalizacją tematyczną lub gatunkową programu KRRiT formułuje w koncesjach innych programów o charakterze wyspecjalizowanym.

Oddzielną grupę formatów stanowią wyspecjalizowane programy tzw. akademickie, emitowane przez nadawców, związanych organizacyjnie i środowiskowo z uczelniami wyższymi, oraz wyspecjalizowane programy społeczno-religijne, emitowane przez nadawców kościelnych – diecezjalnych lub zakonnych.

Stacje tzw. akademickie mają obowiązek rozpowszechniać programy koncentrujące się na problemach i działalności środowiska akademickiego. W ramach tych programów muszą one emitować audycje słowne realizujące wyspecjalizowany charakter programu w wymiarze nie mniejszym niż 10 % tygodniowego czasu nadawania programu w porze dziennej (tj. w godz. 8.00-24.00) oraz audycje słowne i słowno-muzyczne prezentujące twórczość artystyczną danego środowiska akademickiego, jak też innych środowisk akademickich w Polsce (kabarety studenckie, przeglądy piosenek studenckich itd.), w wymiarze nie mniej niż 5 % tygodniowego czasu nadawania programu w porze dziennej. Nie mają one obowiązku emisji audycji o tematyce lokalnej.

Stacje nadające programy o charakterze społeczno-religijnym realizują specjalizację programu poprzez emisję różnych rodzajów audycji i form radiowych, dotyczących tej problematyki, w wymiarze nie mniejszym niż 12 % tygodniowego czasu nadawania programu. Podobnie jak tzw. stacje akademickie nie mają one obowiązku realizowania tematyki lokalnej w programie.

Krajowa Rada wprowadziła także do wszystkich nowo wydanych koncesji zapis zabezpieczający przed nadawaniem na antenie programu innego nadawcy, a także przed rozpowszechnianiem w różnych stacjach danego koncesjonariusza (przez koncesjonariuszy posiadających więcej niż jedną koncesję) tego samego programu. Zapis ten stanowi, że audycje i inne przekazy nie pochodzące od koncesjonariusza, rozpowszechnione lub rozpowszechniane równocześnie w programie innego nadawcy, nie mogą stanowić więcej niż 33 % dobowego czasu nadawania programu w porze dziennej. Jedynie w stacjach diecezjalnych i parafialnych udział ten został określony jako 50 % dobowego czasu emisji programu.

W odniesieniu do radiowych programów o zasięgu ponadregionalnym i ogólnokrajowym KRRiT przyjęła indywidualne zapisy koncesji, oparte na określeniu elementów struktury gatunkowej, realizującej założony charakter programu. Zapisy te uwzględniają zarazem szczegółowe propozycje nadawcy, dotyczące procentowego udziału w programie poszczególnych, wymaganych rodzajów audycji.

Obecnie istnieją na rynku trzy programy radiowe o zasięgu ogólnokrajowym: Radio ZET, RMF FM i Radio Maryja oraz trzy programy o zasięgu ponadregionalnym: Radio TOK FM, Radio WaWa i Radiostacja. Stacje te nadają programy o charakterze uniwersalnym (Radio ZET, RMF FM, Radio WaWa) lub wyspecjalizowanym: społeczno-religijnym (Radio Maryja), informacyjno-publicystycznym (Radio TOK FM) i wyspecjalizowanym ze względu na adresata (Radiostacja).

W kwestii regulacji stosunków właścicielskich w spółkach koncesjonariuszy, w tym obowiązku informowania KRRiT o zmianach właścicielskich i obowiązku zachowania określonego poziomu udziałów lub akcji przez pierwotnych udziałowców, Krajowa Rada stwierdza, że zastosowanie zalecenia pokontrolnego NIK polegające na całkowitym odejściu od ustalania tych zapisów w koncesjach może spowodować, że organ konstytucyjny zostałby radykalnie ograniczony w możliwości realizacji zadań ustawowych, dotyczących przeciwdziałania osiągnięciu przez nadawców pozycji dominującej w środkach społecznego przekazu, ochrony pluralizmu w mediach elektronicznych. Odejście od tych zapisów może spowodować również, że koncesja stałaby się przedmiotem obrotu rynkowego, co jest sprzeczne z ustawową zasadą jej niezbywalności.

Wobec uwag NIK KRRiT wstrzymała rozstrzygnięcia, dotyczące ustalania warunków koncesyjnych w zakresie kształtowania struktury kapitałowej organizacji koncesjonariusza wraz z obowiązkami informacyjnymi w przypadku tych zmian.

Krajowa Rada ponownie dokonała analizy podstaw prawnych dla wprowadzania takich ustaleń w koncesjach w związku z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, ze szczególnym uwzględnieniem: art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz art. 38 ust. 2 pkt 3 i 4 przy zastosowaniu definicji ustalonej w art. 4 §1 pkt 4 Kodeksu Spółek Handlowych.

Aktualnie, po dokonaniu analizy szczegółowych zapisów właścicielskich w spółkach koncesjonariuszy, KRRiT wypracowała zapisy w zakresie struktury własnościowej, które zawierają tylko listę podmiotów/osób będących udziałowcami/akcjonariuszami koncesjonariusza. Jednocześnie w celu ochrony trwałości koncesji doprecyzowano zapisy formuły, świadczącej o uznaniu przejęcia kontroli nad działalnością koncesjonariusza przez inną osobę. Podczas posiedzenia 2 czerwca 2005 roku KRRiT przyjęła nowe zapisy właścicielskie.

Odnosnie obowiązku informowania o nabyciu przez koncesjonariusza praw do środków przekazu Krajowa Rada stwierdza, że zastosowanie tego zalecenia NIK, podobnie jak w przypadku zapisów własnościowych, doprowadzi do utraty przez organ konstytucyjny instrumentów do stosowania przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie przeciwdziałania osiągnięciu przez nadawców pozycji dominującej w środkach społecznego przekazu, ochrony pluralizmu w mediach elektronicznych.

Ustawa o radiofonii i telewizji nakłada na KRRiT, w art. 6 ust. 1 obowiązek zapewniania otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji oraz stania na straży samodzielności nadawców i interesów odbiorców. Wykonanie tego zadania przez organ regulacyjny wymaga zastosowania środków adekwatnych do sytuacji na rynku mediów, w oparciu o przyznane KRRiT kompetencje rangi konstytucyjnej oraz ustawowej.

W tej sytuacji nałożenie na koncesjonariusza obowiązku informacyjnego o stanie i zakresie koncentracji w zakresie środków masowego przekazu jest warunkiem minimum urzeczywistnienia kompetencji KRRiT w zakresie realizacji art. 38 ust. 1 pkt 3 i związanej z tym potrzeby realnego monitoringu sytuacji nadawcy, a także przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom uzyskiwania przez nadawców pozycji dominującej w zakresie różnych środków społecznego przekazu.

Odnosząc się do obowiązku podwyższania do ustalonego poziomu kapitału zakładowego spółki Krajowa Rada nie podziela stanowiska NIK w sprawie całkowitego braku podstaw prawnych do ustalania takiego obowiązku. Rezygnacja ze stosowania tego zapisu może spowodować, że Krajowa Rada nie będzie mogła uznać gwarancji, przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji, w zakresie możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu, opartych na założeniu, że źródłem pokrycia tych wydatków po uzyskaniu koncesji będzie deklarowany w procesie koncesyjnym finansowy wkład współników, z przeznaczeniem na kapitał własny firmy ubiegającej się o koncesję. W ocenie KRRiT oznacza to istotne obciążenie finansowe dla przedsiębiorców ubiegających się o koncesję, polegające na konieczności dokapitalizowania spółki wnioskującej o koncesję przed złożeniem wniosku o jej udzielenie, w sytuacji gdy nie mają oni gwarancji nabycia uprawnień do rozpowszechniania programu.

Rozwiązanie to, zdaniem Krajowej Rady, jest niekorzystne przede wszystkim z punktu widzenia uczestników rynku mediów. Dla KRRiT oznacza natomiast znaczne uproszczenie kryteriów opiniowania wniosków o udzielenie koncesji w zakresie ekonomiczno-finansowym poprzez automatyczne odrzucenie tych projektów, których realizacja została zaplanowana lecz nie jest zabezpieczona z istniejącego kapitału spółki wnioskodawcy.

NIK powinna dokonać pogłębionej analizy stanu faktycznego, w jakim miało miejsce wprowadzenie przez KRRiT do ponownie wydawanych koncesji rygorystycznych zapisów w zakresie przekształceń własnościowych. Fakt ten, jak również powody, dla których KRRiT wprowadziła te zapisy były doskonale znane organom, przed którymi KRRiT corocznie składa Sprawozdanie z działalności wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji, składanej w 2002 roku, szczegółowo przedstawiła to zagadnienie.

Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji jest integralną częścią Sprawozdania KRRiT z rocznej działalności i jest dokumentem przedkładanym z intencją zainicjowania dyskusji, w tym głosów krytycznych dla opinii czy propozycji rozwiązań w niej zawartych. Takich opinii czy krytyki nie było. Wręcz przeciwnie, KRRiT była zobowiązana do podejmowania działań chroniących rynek także przed koncentracją kapitałową.

Przy dotychczasowym braku zainteresowania ze strony rządu dla potrzeby sformułowania polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, zgodnie z delegacją art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, KRRiT informując o zamierzonych działaniach również w ten sposób poddała pod rozagę proponowane rozwiązania w zakresie obowiązków koncesjonariuszy, dotyczących kształtowania struktury kapitałowej. Informacja ta pozostała bez jakiegokolwiek reakcji ze strony organów państwowych. Sprawozdanie KRRiT za 2001 rok wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji zostało przyjęte wówczas bez uwag.

Za uzasadnioną należy zatem uznać tezę, że zamiary KRRiT w sferze kształtowania rynku medialnego poprzez wprowadzenie ograniczeń w zbywaniu i nabywaniu udziałów w spółkach wykonujących koncesje radiowe i telewizyjne były publicznie znane oraz akceptowane i nie wywoływały protestu instytucji odpowiedzialnych za kształt życia publicznego w Polsce.

Powodem wprowadzenia tych zapisów było również zjawisko koncentracji kapitałowej i programowej na rynku audiowizualnym oraz negatywne konsekwencje tego zjawiska, identyfikowane przez KRRiT jako zagrożenie dla pluralizmu i różnorodności programowej oraz interesu odbiorcy poprzez istotne ograniczenie liczby dostępnych źródeł informacji i opinii w wyniku faktycznego zmniejszenia liczby nadawców.

Z analiz przeprowadzonych przez KRRiT wynika jednoznacznie, że proces koncentracji, polegający na skupianiu przez grupy mediowe większościowych udziałów w spółkach nadawców lokalnych lub przejmowaniu nad nimi pośredniej kontroli w wyniku umów programowych i reklamowych doprowadził *de facto* do zdecydowanego ograniczenia liczby samodzielnych podmiotów, działających na lokalnych rynkach radiowych z 110 w 2000 roku do 70 w 2004 roku tj. o 36 %.

Problemy i zjawiska, o których mowa powyżej, nie zostały dostrzeżone mimo wyraźnego głosu KRRiT skierowanego do wszystkich instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki państwa poprzez ustawodawstwo, planowanie strategiczne rozwoju, kontrolę działań organów oraz do instytucji publicznych i środowisk medialnych itp.

KRRiT stanęła przed dylematem, czy pozostawić pustym konstytucyjny przepis art. 213 oraz ustawy obowiązek nałożony nań w art. 6 ust. 2 pkt 2, czy też podjąć administracyjne działania zmierzające do kształtowania ładu medialnego instrumentami regulacyjnymi, jakim są obowiązki koncesyjne nakładane na przedsiębiorcę, działającego w oparciu o dysponowanie reglamentowanym dobrem narodowym, jakim są częstotliwości radiowe i kanały telewizyjne.

Z dzisiejszej perspektywy należy uznać, że środki prawne, jakie obrała KRRiT na przełomie 2000/2001 roku w oparciu o dostępne jej interpretacje prawne przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, z punktu widzenia formalnej poprawności zostały zweryfikowane przez orzeczenia sądów administracyjnych.

NIK powinna uznać w wystąpieniu pokontrolnym za przemawiający na korzyść KRRiT fakt natychmiastowego wycofania się z przyjętych rozwiązań, które sąd administracyjny uznał za niezgodne z przepisami prawa oraz konsekwentne zmierzanie do usunięcia tych zapisów z koncesji poprzez powrót do sprawdzonej i nigdy niekwestionowanej formuły posiadania co najmniej 51 % udziałów i 51 % głosów na Walnym Zgromadzeniu przez wspólników, wymienionych w decyzji koncesyjnej, gwarantującej zachowanie przez nich kontroli nad wykonywaniem koncesji.

Zadaniem NIK w wyniku prowadzonej kontroli jest bowiem nie tylko stwierdzenie braku podstaw prawnych do wprowadzenia zapisów (tego dokonały już wcześniej NSA i WSA). Zadaniem NIK jest również wskazanie skutków takiej sytuacji z punktu widzenia interesu publicznego i ładu prawnego.

NIK nakazuje KRRiT podjęcie działań w celu wyeliminowania z obowiązujących koncesji postanowień, nakładających na koncesjonariuszy ograniczenia i obowiązki w zakresie działalności programowej, przekształceń w strukturze kapitałowej, obowiązku podwyższania kapitału spółki, informowania o nabyciu praw do środków masowego przekazu oraz obowiązku podwyższania do określonego poziomu kapitału zakładowego spółki.

Krajowa Rada w obecnej sytuacji, stosując się do zaleceń NIK, utraciłaby możliwości realizacji zadań, jakie nakłada nań Konstytucja RP i ustawa o radiofonii i telewizji.

Zdaniem Krajowej Rady konieczna jest pogłębiona analiza aktualnego stanu prawnego w celu ustalenia luk prawnych i niedoskonałości ustawy dotyczącej mediów i przyjęcie przez ustawodawcę nowych, adekwatnych rozwiązań, które dadzą podstawy do funkcjonowania KRRiT, jako organu odpowiedzialnego za kształt rynku audiowizualnego.

Zniesienie obowiązków koncesyjnych w zakresie proponowanym przez NIK w konsekwencji może doprowadzić do załamania ładu na rynku mediów.

Nie można zgodzić się z oceną NIK, wyrażoną w wystąpieniu pokontrolnym, iż niedopuszczalne jest między innymi zamieszczanie przez KRRiT w koncesji obowiązku informacyjnego o nabyciu przez koncesjonariusza praw do środków masowego przekazu.

W art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy ustalono przesłankę negatywną udzielenia koncesji w przypadku jeśli rozpowszechnianie programów mogłoby spowodować uzyskanie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Nadto, w chwili obecnej, okoliczność ta stanowi zarówno przesłankę odmowy udzielenia koncesji, jak i jej cofnięcia (art. 38 ust. 2 pkt 3).

Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy, ustawodawca upoważnił organ, jakim jest przewodniczący KRRiT, do określania w koncesji „innych warunków”, niż wymienione w art. 37 ust. 1 ustawy, niezbędnych do wykonania przepisów ustawy. Tymi innymi warunkami są właśnie obowiązki informacyjne nakładane na koncesjonariusza w zakresie niezbędnym do umożliwienia wykonania przez KRRiT jej kompetencji kontrolnej, co do uzyskania przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na etapie badania wniosku o udzielenie koncesji, jak i w całym okresie jej wykonywania.

Gdyby uwzględnić zalecenie NIK, w rezultacie doszłoby do całkowitego uniemożliwienia wykonywania przez KRRiT zapisów ustawowych chroniących rynek przed uzyskaniem przez nadawców pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu, a taka sytuacja byłaby początkiem naruszenia ładu medialnego i wartości konstytucyjnych w dziedzinie radiofonii i telewizji.

Środki masowego przekazu stanowią prasę w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo prasowe.

*„.....prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską”.*

Oznacza to, iż ustawodawca uznał za wartość niedopuszczanie do uzyskania pozycji dominującej w dziedzinie środków przekazu, a więc także łączenie w dziedzinie radia i telewizji, prasy pisanej, a także innych technik rozpowszechniania treści do odbiorcy masowego.

Należy dostrzec, iż wprowadzenie przez KRRiT dodatkowych warunków koncesji, w postaci obowiązku informacyjnego, jest ustaleniem w sposób pewny sytuacji nadawcy i gwarancji zabezpieczenia interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Zapisy te są znane nadawcom i stanowią wyraz wyważania interesu prywatnego i nakazów ustawowych. Tak jak już to podkreślano nałożenie na koncesjonariusza obowiązku informacyjnego o stanie i zakresie koncentracji w dziedzinie środków masowego przekazu jest warunkiem minimum urzeczywistnienia kompetencji KRRiT z art. 38 ust. 2 pkt 3 i związanej z tym potrzeby realnego monitoringu sytuacji nadawcy, a także przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom uzyskiwania przez nadawców pozycji dominującej w zakresie różnych środków masowego przekazu.

Uzasadnione to jest głównie ustawowym ustrojem radiofonii i telewizji, który w art. 6 ust. 1, wyraźnie akcentuje jako wartość różnorodność (pluralizm) przekazu medialnego oraz samodzielność nadawcy. Uzyskanie przez nadawcę pozycji dominującej może w poważnym stopniu wpływać na ujednoczenie treści rozpowszechnianych w programie oraz na podważenie samodzielności w zakresie redakcji tych treści, co nie leży w interesie odbiorców oraz może negatywnie wpływać na możliwość zapewnienia otwartego charakteru radiofonii i telewizji. Stąd potrzeba zapewnienia jawności i transparentności w zakresie własności środków masowego przekazu oraz dostępu organu regulacyjnego do podstawowych informacji w celu urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnej: prawa obywateli do rzetelnej informacji, niezakłóconej dominacją nadawcy (wydawcy) w zakresie środków masowego przekazu.

NIK ocenia, że jedyną przyczyną dużej liczby zaskarżanych spraw do sądów administracyjnych jest wadliwość procesu koncesyjnego co powoduje niski poziom zaufania stron postępowania koncesyjnego do organu. Teza ta jest nieuzasadniona i nie znajduje poparcia w stanie faktycznym. KRRiT dokonała w latach poddanych kontroli NIK 1172 rozstrzygnięć. Jeśli porównać ilość spraw wniesionych do sądu administracyjnego z inicjatywy stron, kwestionujących decyzje koncesyjne, można stwierdzić, że przypadki te stanowią około 4 % . Oznacza to, że 96 % decyzji KRRiT zostało zaakceptowanych.

Wśród 51 skarg złożonych do sądu można wyróżnić 9 wniesionych przez podmioty występujące samodzielnie, które nie reprezentowały interesów grup mediowych. Znamienne jest, że skargi te, z wyjątkiem jednej, zostały oddalone lub odrzucone przez sąd. Sąd uznał więc, że decyzje w tych sprawach zostały wydane prawidłowo.

Pozostałe skargi w liczbie 42 to reakcja na politykę koncesyjną, realizowaną przez KRRiT w latach 2001 – 2003, ze strony 6 aktywnych uczestników rynku medialnego takich jak: POLSAT S.A., Ojcowie Franciszkanie (TV PULS), Radio Muzyka Fakty Sp. z o.o., Radio ESKA S.A., spółki powiązane właścicielsko z AGORA S.A., AdPoint Sp. z o.o.

Grupom radiowym, w odróżnieniu od licznych nadawców lokalnych, zależało na stwierdzeniu przez sąd administracyjny braku podstaw do regulacji działalności programowej nadawców w koncesjach bowiem dążyli oni i dążą do radykalnego obniżenia kosztów działalności przy maksymalizacji zysków poprzez m.in. ograniczenie nakładów na produkcję audycji słownych. Nadawcom tym zależy również na braku jakichkolwiek unormowań w zakresie sprzedaży udziałów w spółkach wykonujących koncesję ze względu na to, że przy ograniczonym zasobie wolnych częstotliwości mogą się rozwijać jedynie poprzez przejęcie kapitałowe koncesji już istniejących. Jak podkreślono wcześniej, faktycznym powodem skarg jest wzmożona konkurencja nadawców i kurczący się zasób wolnych częstotliwości. Nadawcy składając skargi na decyzje w sprawach udzielenia lub rozszerzenia koncesji, liczą na to, że uda im się uzyskać na drodze postępowania administracyjnego uchylenie decyzji, co tym samym utrudni konkurencji działalność rynkową. Podtrzymanie skargi lub jej wycofanie przez nadawców bywa również swoistego rodzaju argumentem w negocjacjach między firmami.

Na podstawie analizy okoliczności i przyczyn składania skarg na decyzje Przewodniczącego KRRiT można stwierdzić, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa administracyjnego oprócz przesłanek formalnych wynika z sytuacji rynkowej oraz ułomnych instrumentów, jakimi dysponuje KRRiT z mocy ustawy o radiofonii i telewizji, realizując politykę audiowizualną w zakresie ładu medialnego. NIK całkowicie pominął te aspekty prezentując w wystąpieniu pokontrolnym działalność koncesyjną KRRiT tylko w świetle administracyjnych procedur odwoławczych.

NIK nie przedstawiła w Informacji o wynikach kontroli... dogłębnej analizy w kwestii niezapewnienia przez KRRiT pełnego wykorzystywania częstotliwości, przeznaczonych dla potrzeb radiofonii i telewizji.

Najwyższa Izba Kontroli pominęła informacje składane przez KRRiT w toku kontroli w sprawie przydatności tych częstotliwości dla potrzeb rozwoju rynku audiowizualnego np. 2 spośród 14 niezagospodarowanych kanałów telewizyjnych w latach 2001–2003 może objąć swoim zasięgiem 100 osób co oznacza, że wykorzystanie takich kanałów na nadawanie programu telewizyjnego jest całkowicie pozbawione podstaw racjonalnych ze względu na koszty emisji.

NIK nie wzięła także pod uwagę faktu, że częstotliwości, w stosunku do których Przewodniczący KRRiT dokonał rezerwacji w koncesjach uchylonych lub nieważnych w związku z wyrokami sądów administracyjnych nie są „wolne” i nie mogą być przedmiotem nowych postępowań koncesyjnych, ponieważ KRRiT jest zobowiązana do ponownego ich rozstrzygnięcia wśród podmiotów, które były stroną uchylonej decyzji.

Przewodniczący KRRiT oraz pracownicy Biura KRRiT, w toku kontroli prowadzonej przez NIK, wielokrotnie wskazywali także przyczyny nieogłaszania pewnej liczby wolnych częstotliwości w latach 2001–2003. Jedną z nich, co już podkreślano, była trudność jednoczesnego prowadzenia postępowań koncesyjnych w ramach tzw. ponownego udzielenia koncesji (w efekcie niewprowadzenia postulowanych przez KRRiT rozwiązań ustawowych upraszczających ten tryb) oraz nowych konkursów koncesyjnych. KRRiT, bezskutecznie domagając się uzyskania stałej, własnej siedziby, zwiększenia środków finansowych na modernizację systemów informatycznych oraz uzupełnienia stanu osobowego, nie mogła skutecznie zrealizować obu tych działań. Radykalny wzrost liczby wydawanych uchwał i decyzji KRRiT w sprawach koncesyjnych w latach 2001–2003 był przedstawiany kontrolerom NIK. KRRiT musiała zatem ustalić priorytety w zakresie działań koncesyjnych i uznała, że najważniejsze w tej sytuacji jest stworzenie podstaw prawnych ciągłości nadawania już istniejących stacji radiowych i telewizyjnych.

Warto także zwrócić uwagę na istotny fakt, że ogłaszanie wolnych częstotliwości w trakcie trwania procesu „rekoncesjonowania” uniemożliwiłoby występowanie o rozszerzenie koncesji nadawcom, których koncesje wygasły, i którzy oczekiwali na wydanie nowych. Wnikliwie przeprowadzona analiza tej sytuacji (zderzenia procedur administracyjnych z uwarunkowaniami rynkowymi) musi zmierzać do konkluzji, że rozwój rynku audiowizualnego nie może być prowadzony jednocześnie z jego odtworzeniem. Nie znaczy to jednak, że KRRiT całkowicie zaniechała swoich obowiązków w zakresie udostępniania częstotliwości nadawcom w drodze nowych postępowań koncesyjnych. Wobec tej sytuacji dane przedstawione przez NIK uznać należy za zadowalające, ponieważ „aż 71 (47,3 %) częstotliwości zostało zagospodarowanych”, mimo iż Krajowa Rada prowadziła proces „rekoncesjonowania”, który dla odbiorców, nadawców oraz z punktu widzenia ustawowych obowiązków organu koncesyjnego bezwzględnie należało uznać jako priorytet.

KRRiT aktualnie dokonuje systematycznego przeglądu zasobu częstotliwości pozostających w jej dyspozycji, pod kątem ich walorów technicznych oraz biorąc pod uwagę zainteresowanie ze strony potencjalnych nadawców. Niewykorzystane zasoby są kierowane do prezesa URTiP z propozycją wycofania z planu zagospodarowania częstotliwości.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji odnosząc się do wniosków, uwag i ocen oraz zaleceń sformułowanych przez NIK oświadcza, że poczuwając się do obowiązku stania na straży ładu w radiofonii i telewizji, uznaje za celowe zachowanie w koncesjach zapisów własnościowych, obowiązków informacyjnych w zakresie zmian kapitałowych i nabywania praw majątkowych do środków masowego przekazu, a także szczególnych zapisów co do struktury programu, tak aby urzeczywistniał się interes publiczny w radiofonii i telewizji. Do czasu uchwalenia nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, uwzględniającej dostrzeżone i wielokrotnie podkreślane niedostatki dotychczasowej regulacji w zakresie radiofonii i telewizji, zapisy te służą interesowi publicznemu i winny być stosowane.

Zalecenie NIK do zaprzestania przez KRRiT wprowadzania dodatkowych warunków do koncesji bez jednoczesnego przedstawienia zalecenia, w jaki sposób i jakimi instrumentami prawnymi wypełniać art. 213 Konstytucji RP, art. 1, 4, 6, 16, 36, 37 i 38 ustawy o radiofonii i telewizji w warunkach braku nowelizacji przepisów ustawowych prowadzi w stronę chaosu prawnego na rynku mediów, któremu KRRiT nie może biernie przyglądać się, jako konstytucyjny strażnik ładu w radiofonii i telewizji.

W tym miejscu trzeba przypomnieć treść uchwały Sejmu RP z 6 czerwca 2002 roku, wzywającej KRRiT do podjęcia skutecznych działań chroniących wolność słów w mediach i pluralizm na rynku prywatnym. Mimo to do dziś nie podjęte zostały inicjatywy ustawodawcze w zakresie kompleksowej regulacji prawnej w dziedzinie mediów audiowizualnych, adekwatne do ujawnionych problemów w stosowaniu dotychczasowych rozwiązań ustawowych.

Tak jak już podkreślano Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w obecnej sytuacji stosując się do zaleceń NIK utraciłaby możliwości realizacji zadań, jakie nakłada nań Konstytucja RP i ustawa radiofonii i telewizji.

Konieczna jest taka analiza stanu prawnego, w wyniku której powstaną rozwiązania prawne dające podstawy do działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako organu odpowiedzialnego za kształt rynku audiowizualnego.

Zniesienie obowiązków koncesyjnych w zakresie proponowanym przez NIK w konsekwencji może doprowadzić do załamania ładu na rynku mediów. Brak kompetencji KRRiT w tym zakresie czyni „pustym” przepis art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, mówiący o zadaniach nadawców w zakresie udostępniania odbiorcom informacji, dóbr kultury i sztuki, ułatwiania korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechniania edukacji obywatelskiej, popierania krajowej twórczości audiowizualnej. W powszechnej praktyce realizowany będzie przez nadawców jedynie wymóg dostarczania rozrywki, bowiem taki kierunek rozwoju programowego wynika z dążenia do osiągnięcia sukcesów rynkowych. Przyjęcie takiego

rozwiązania naruszać będzie zasadę określoną w art. 6 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury.

Przedstawiając powyższe stanowisko w imieniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wnoszę o dołączenie w całości do Informacji o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001 – 2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Z poważaniem

Danuta Waniek