

Komunikat Prasowy

W związku z informacjami i ocenami dotyczącymi działalności KRRiT, których podstawą jest raport NIK dotyczący działalności Rady, KRRiT przedstawia powody, które nie pozwoliły przyjąć ocen i wniosków Najwyższej Izby Kontroli i stały się przyczyną odmowy podpisania protokołu kontroli.

- obraz przedstawiony przez NIK prezentuje proces koncesyjny w niepełnym świetle, a dla osób nie mających z nim bezpośredniej styczności jest on niezrozumiały. Może to przyczynić się do wyrażania błędnych opinii (czego doświadczamy od kilku dni)
- przyjęty przez NIK sposób przedstawiania spraw uniemożliwia właściwy ogląd problematyki koncesyjnej w jej najistotniejszym wymiarze, a więc na płaszczyźnie polityki audiowizualnej oraz problematyki prawnej i gospodarczej (rynkowej).
- informacja NIK 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.

W trakcie kontroli KRRiT przedstawiła 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.

1. 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,
- 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.

2. Nieuprawniony jest zarzut NIK, że KRRiT kształtowała bezprawnie programy rozpowszechniane przez nadawców niepublicznych. Obowiązki programowe w koncesjach dotyczyły zaledwie niewielkiej części dobowego czasu nadawania i określały niezbędne minimum zadań nadawcy, służących potrzebom odbiorców. Ograniczały się przy tym do wskazania form i tematyki audycji, a nie ich treści. Nie 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 wybranymi przez siebie tematami, do tego w dowolnej formie.

3. NIK podkreśla, że Krajowa Rada zobowiązana jest ustawowo do zapewnienia pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji, jednocześnie NIK wskazuje, że zamieszczanie w koncesjach zapisów, odnoszących się do spraw własnościowych wykracza poza kompetencje KRRiT. Tymczasem 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.

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

Zgodnie z 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).

5. 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.

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.

Poważnie zagraża ona 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.

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.

Brak zdecydowanego działania KRRiT mógłby 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.

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.

6. 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.

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.

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 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.

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.

7. 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.

8. NIK nie przedstawiła w Informacji 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.

KRRiT 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.

RZECZNIK PRASOWY
PRZEWODNICZĄCEJ KRRiT
Rafał Rastawicki