

Agata Dziekan-Lanucha



Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Działalność prawotwórcza, koncesyjna, rejestracyjna
i przyznawanie statusu nadawcy społecznego

Agata Dziekan-Łanucha

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

**Działalność prawotwórcza, koncesyjna,
rejestracyjna i przyznawanie
statusu nadawcy społecznego**

Agata Dziekan-Łanucha

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

**Działalność prawotwórcza, koncesyjna,
rejestracyjna i przyznawanie
statusu nadawcy społecznego**

Kraków 2019

Recenzenci

dr hab. Elżbieta Czarny-Drożdżejko

dr hab. Monika Ślufińska, prof. UJ

Redakcja językowa

Katarzyna Kastelik

Redakcja techniczna i projekt okładki

Justyna Kastelik

Projekt finansowany z dotacji na utrzymanie potencjału badawczego
Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie przyznanej
przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku 2019.

Copyright © 2019 by Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

ISBN 978-83-7438-789-7 (wersja drukowana)

ISBN 978-83-7438-790-3 (wersja online)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15633/9788374387903>

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Wydawnictwo Naukowe

30-348 Kraków, ul. Bobrzyńskiego 10

tel. (12) 422 60 40, e-mail: wydawnictwo@upjp2.edu.pl

www.ksiegarnia.upjp2.edu.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
ROZDZIAŁ I	
Miejsce Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w systemie organów państwa	15
ROZDZIAŁ II	
Sposób powołania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej skład personalny i przynależność polityczna członków. Status przewodniczącego KRRiT	19
2.1. Członkowie KRRiT	19
2.2. Przewodniczący KRRiT	54
Podsumowanie	68
ROZDZIAŁ III	
Prawotwórcza działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	71
3.1. Wydawanie rozporządzeń	71
3.2. Przygotowywanie projektów nowelizacji ustaw	75
3.3. Współpraca z innymi organami państwowymi w zakresie tworzenia prawa.....	94
3.4. Przykłady pomijania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w opiniowaniu aktów prawnych i uczestnictwie w ich tworzeniu.....	97
3.5. Ustalanie z prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji	100
Podsumowanie	104

ROZDZIAŁ IV

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ koncesyjny, rejestracyjny i przyznający status nadawcy społecznego	107
4.1. KRRiT jako organ koncesyjny	107
4.1.1. Chaos w eterze na początku lat 90.	114
4.1.2. Pierwszy proces koncesyjny	116
4.1.3. Drugi proces koncesyjny	124
4.1.4. Późniejsza działalność KRRiT w zakresie przyznawania rozszerzania koncesji	132
4.1.5. Zmiany warunków koncesji	142
4.1.6. Procedura ponownego przyznawania koncesji	147
4.1.7. Cofanie koncesji	157
4.2. KRRiT jako organ rejestracyjny	161
4.3. KRRiT jako organ przyznający status nadawcy społecznego.....	170
Podsumowanie	173
 BIBLIOGRAFIA	 177

WSTĘP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 14 formułuje zasadę wolności prasy i środków masowego przekazu. Fakt ten powinien mieć doniosłe znaczenie dla funkcjonowania mediów w Polsce. Treści ich dotyczące znalazły się bowiem w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej, w którym zgrupowane są normy najbardziej podstawowe i fundamentalne, składające się łącznie na ogólną charakterystykę ustroju Państwa Polskiego. Zatem zapis „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu” jest jedną z zasad ustrojowych, decydującą o kształcie ustroju Polski w takim samym stopniu, jak między innymi zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych, zasada wolności tworzenia i działania związków zawodowych i innych zrzeszeń, zasada uznania prawa samorządu terytorialnego do wykonywania istotnej części władzy publicznej, zasada poszanowania autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych.

Ważność tej zasady podkreśla Paweł Sarnecki: „[...] dzięki środkom społecznego przekazu odbywa się w społeczeństwie wymiana myśli i konstatacji, które dotyczą kondycji i losów społeczeństwa. Wolność mediów ma swój zasadniczy cel w demokratycznym państwie prawnym, w pluralistycznym społeczeństwie: jest nim umożliwienie dyskursu obywatelskiego nad wspólnym dobrem, jakim jest Rzeczpospolita. Innym ważnym celem funkcjonowania swobodnego systemu wolnych mediów jest także zapewnienie obywatelom dostępu do dóbr kultury”¹.

¹ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 18.

Konstytucja nie ograniczyła się jednak do przedstawienia powyższej zasady. Ustawa zasadnicza powołała organ, który miał służyć zagwarantowaniu wolności w mediach elektronicznych – Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. O fakcie, że ma on przede wszystkim za zadanie dbać o wolność i pluralizm w sferze radiowo-telewizyjnej, nie dopuszczając, aby uzyskały na nią wpływ podmioty chcące ją zawłaszczyć dla własnych celów, zaświadcza już forma jego powołania. „Organ ten powołany został do życia jako czynnik niezależny od innych władz politycznych w celu szczególnego podkreślenia, że obieg informacji w państwie demokratycznym wyłączony być musi spod gestii rządzących i nie może spełniać wobec nich roli instrumentalnej”².

Konstytucja, oprócz powołania nowego organu, przedstawiła także dla niego podstawowe cele do realizacji. W art. 213 mówi, że KRRiT stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

W literaturze sformułowanie „stoi na straży” związane jest ściśle z charakterem powierzonych Radzie obowiązków. Znawcy prawa medialnego podnoszą co prawda, że wyrażenie to „pozbawione jest wartości i zawartości normatywnej”³, ale „zwrot ten trudno jest zastąpić innym równie pojemnym, a zarazem oddającym istotę danej funkcji. Bowiernie pojemność danego zwrotu pozwala objąć nim równie dobrze kompetencje związane z funkcją kontrolną, co reglamentacyjną (prawotwórczą), czy rozdzielczą (administracyjną, wykonawczą), a nawet – orzekającą (kary)”⁴.

KRRiT ma za zadanie stać na straży wolności słowa w radiofonii i telewizji, czyli biorąc pod uwagę obowiązki, jakie na nią nałożono, w tym szczególnie koncesyjne, chodzi tu o „dopuszczalność ubiegania się o koncesje przez różne podmioty, bez różnicy opcji światopoglądowych

² P. Sarnecki, *Regulacja problematyki...*, dz. cyt., s. 17.

³ R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004, s. 137.

⁴ W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawno-konstytucyjny*, w: *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2004, s. 56.

i politycznych, i równe ich traktowanie”⁵. Paweł Sarnecki w swoich rozważaniach idzie jeszcze dalej, sugerując, że prowadząc procesy koncesyjne i starając się zrealizować cel wolności słowa w radiofonii i telewizji, na Krajowej Radzie spoczywa „szczególny obowiązek zapewnienia pełnego pluralizmu poglądów istniejących w społeczeństwie oraz stosownego do niego przyznawania koncesji, a może nawet stosowania pewnej preferencji wobec podmiotów o niewielkim dostępie do radia i telewizji, nieodpowiadającym ich faktycznemu znaczeniu w społeczeństwie”⁶.

Wypełnianie zadania, jakim jest stanie na straży prawa do informacji, Paweł Sarnecki łączy z kontrolą obiegu informacji w mediach. Cel ten KRRiT osiąga poprzez „kontrolę obiektywną i neutralną, a także rozumianą szerzej niż tylko sprawdzanie jako proste porównanie stanu faktycznego ze stanem założonym. Powinna ona być rozumiana jako swoiste «trzymanie ręki na pulsie» obiegu informacji i zajmowanie wobec tego obiegu odpowiedniego stanowiska, w razie potrzeby korygowanie go”⁷.

Jacek Sobczak podaje konkretne zadania, które stoją przed organem wyznaczonym do ochrony prawa do informacji. Musi on przede wszystkim nie dopuszczać do prób monopolizowania przekazów radiowych i telewizyjnych zarówno w sensie instytucjonalnym, jak i programowym, politycznym, ideowym czy światopoglądowym. KRRiT powinna więc reagować na przejawy stosowania cenzury czy jakiegokolwiek innej formy kontroli treści przekazu, powinna także sama powstrzymywać się od działań, które mogłyby zagrozić pluralizmowi radiofonii i telewizji⁸.

Krajowa Rada jako strażnik interesu publicznego w radiofonii i telewizji, według Pawła Sarneckiego, nie zyskuje żadnych nowych zadań. Jego zdaniem, wszystkie działania podejmowane przez Radę w sferze medialnej powinny być właśnie realizowane w interesie publicznym: „W interesie publicznym, na którego straży stoi KRRiT, jest bowiem prezentowanie przez radio i telewizję możliwie pełnego i obiektywnego ze-

⁵ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki...*, dz. cyt., s. 29.

⁶ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki...*, dz. cyt., s. 30.

⁷ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki...*, dz. cyt., s. 29.

⁸ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze 2001, s. 132.

stawu informacji oraz występujących w społeczeństwie poglądów, idei i programów, ich ocena i krytyka”⁹.

Podobną opinię wyraża Wojciech Sokolewicz, mówiąc: „KRRiT stoi na straży także interesu publicznego, co ja odczytuję, że stoi na straży wolności prasy oraz prawa do informacji – w interesie publicznym. Oczywiście jest dla mnie, że pojęcie interesu publicznego, czyli kierowanie się interesem publicznym, odnosi się do całej przestrzeni objętej działaniem Krajowej Rady [...]”¹⁰.

Jacek Sobczak podaje natomiast definicję interesu publicznego: interes publiczny należy rozumieć jako interes „zaspokajający zbiorowe potrzeby społeczeństwa”¹¹.

Należy zatem podkreślić, że na Krajową Radę nałożone zostały zadania istotne nie tylko z punktu widzenia regulowanej przez ten organ konstytucyjny sfery radiowo-telewizyjnej, ale także ważne dla ustroju Państwa Polskiego.

Powyższe rozważania wskazują na doniosłość funkcji realizowanych przez Krajową Radę. Należałoby zatem dążyć do uczynienia z niej organu niezależnego, autonomicznego, cieszącego się autorytetem. Unormowania prawne gwarantowały niezależność. Badania podjęte przez autorkę skoncentrowały się na praktyce działalności KRRiT. Analiza dokonań Rady, sposobów wykonywania powierzonych obowiązków, dawała bowiem sposobność do oceny, czy w swoich intencjach KRRiT zawsze kierowała się konstytucyjnymi powinnościami stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, czy też traciła niezależność, ulegając wpływom politycznym.

Do badań zostało wybranych kilkanaście obszarów aktywności Rady: tworzenie aktów prawnych, przydzielanie koncesji, dokonywanie rejestracji programów, przyznawanie statusu nadawcy społecznego, działalność kontrolna w odniesieniu do zawartości programów radiowych i telewizyjnych, funkcje realizowane tylko wobec mediów publicznych,

⁹ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki...*, dz. cyt., s. 31.

¹⁰ W. Sokolewicz, *Krajowa Rada...*, dz. cyt., s. 56.

¹¹ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 112.

obowiązki dotyczące opłat abonamentowych, opłat za koncesje i rejestrację, inicjowanie współpracy zagranicznej w zakresie radiofonii i telewizji, ochrona praw autorskich, praw wykonawców, producentów i nadawców programów radiowych i telewizyjnych, jej działania na rzecz postępu naukowo-technicznego, kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz edukacji medialnej. Autorka zbadała aktywność Rady zamykającą się w okresie 20 lat jej istnienia (1993–2013)

Efektom analiz praktyki działania KRRiT jest trzyczęściowa monografia. Prezentowany pierwszy tom zawiera zagadnienia koncentrujące się na działalności prawotwórczej Krajowej Rady, jej aktywności w zakresie przyznawania koncesji, obowiązkach Rady jako organu rejestracyjnego i decydującego o statusie nadawcy społecznego. Opracowanie wzbogacone jest jeszcze o zagadnienie miejsca KRRiT w systemie organów państwa oraz część poświęconą sposobowi powołania Krajowej Rady, składowi osobowemu Rady, przynależności politycznej członków tego organu i roli przewodniczącego.

Badania naukowe prowadzone dla celów niniejszej rozprawy opierały się w głównej mierze na materiałach źródłowych pisanych. Wśród nich dużą grupę źródeł stanowiły akty prawne. Pierwszym źródłem była Konstytucja RP. Inne źródła to ustawy, przede wszystkim ustawa o radiofonii i telewizji, w tym liczne akty nowelizujące tę ustawę, ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawa Prawo telekomunikacyjne, ustawa o opłatach abonamentowych, ustawa o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej.

Ważną część materiałów źródłowych wykorzystanych do napisania pracy to rozporządzenia Krajowej Rady. Te akty prawne są bowiem nie tylko dowodem na prawotwórczą aktywność Rady, ale przede wszystkim wyznaczają ramy dla funkcjonowania systemu radiowo-telewizyjnego w Polsce.

Zapisów regulujących działalność tego systemu, a także samej Krajowej Rady należało jednak poszukiwać nie tylko w aktach prawnych. W przypadku organu regulacyjnego dużą rolę odegrało także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak również wyroki NSA, które szczególnie w kwestii

przydzielania koncesji stanowiły dla Krajowej Rady niezbędny drogowskaz postępowania w trakcie kolejnych procedur koncesyjnych.

Znaczącym źródłem informacji o aktywności Rady i praktyce jej działania były także *Sprawozdania z rocznego okresu działalności i Informacje o podstawowych problemach radiofonii i telewizji*. Krajowa Rada musiała obowiązkowo przedstawiać te materiały Sejmowi RP, Senatowi RP i Prezydentowi. Organy na tej podstawie wyrażały swoją akceptację lub dezaprobatę dla poczynań KRRiT.

W badaniach dotyczących przedstawionego tematu zostały także wykorzystane liczne dokumenty wytwarzane przed KRRiT. Należy wśród nich wymienić między innymi stanowiska Krajowej Rady wyrażane, kiedy jej działania dotyczyły kwestii wzbudzających kontrowersje, strategie rozwoju sfery medialnej, raport przedstawiający wyniki pracy komisji śledczej badającej aferę Rywina, komunikaty prasowe.

W badaniach naukowych koncentrujących się na tematyce dotyczącej aktualnych sytuacji i wydarzeń istotną część źródeł stanowią źródła opisowe, do których zaliczyć należy przede wszystkim artykuły prasy codziennej. Posłużyły one do poznania społecznych ocen działalności Rady, kontrowersji i sprzeciwów, jakie w niektórych wypadkach wywoływały jej decyzje, politycznych powiązań jej członków. Artykuły prasowe, jako źródło materiału badawczego, były niezbędne w trakcie analizowania składu osobowego Rady, jej działań wobec mediów publicznych oraz decyzji koncesyjnych.

Wyniki badań materiałów źródłowych zostały wsparte literaturą przedmiotu. Koniecznym było przede wszystkim posłużenie się komentarzami do Konstytucji i ustawy o radiofonii i telewizji, a także pozycjami książkowymi i artykułami prasowymi zajmującymi się tworzącym się systemem radiowo-telewizyjnym oraz samą Krajową Radą. Te ostatnie stanowiły dopełnienie przedstawionego na podstawie dokumentacji wytworzonej przez KRRiT przebiegu jej działalności. Były cennym źródłem ocen tej działalności formułowanych przez znawców zagadnienia i stały się punktem wyjścia do prezentowania opinii autorki pracy.

W prowadzonych badaniach naukowych, których wyniki przedstawione zostały w niniejszej pracy, zastosowano następujące metody pracy: metodę prawnoinstytucjonalną, analizę systemową i metodę decyzyjną.

Pierwsza z metod została wykorzystana do zbudowania fundamentu dla rozważań na temat prawidłowych i nieprawidłowych kierunków działań Rady. Pozwoliła, poprzez zbadanie zapisów konstytucyjnych, a przede wszystkim ustawy o radiofonii i telewizji, nakreślić kształt medialnego regulatora, który powinien być realizowany w demokratycznym społeczeństwie.

Metoda decyzyjna okazała się niezbędna w trakcie badania praktyki wyłaniania członków KRRiT przez trzy powołane do tego organy. Analiza decyzji w tym zakresie została wykorzystana do poznania intencji instytucji władzy i stopnia oddziaływania na te instytucje występujących na scenie politycznej stronnictw politycznych.

Ta sama metoda w sposób naturalny została zastosowana do działalności Rady. Była niezbędna do zbadania, czy decyzje organów państwowych w stosunku do Rady miały swoje odzwierciedlenie w decyzjach samej Rady.

Równocześnie z metodą decyzyjną do badań została zastosowana analiza systemowa. KRRiT wraz ze sferą mediów komercyjnych i publicznych została potraktowana jako model systemowy. Pytania badawcze, na które należało poszukiwać odpowiedzi, analizując skonstruowany model, dotyczyły przede wszystkim występowania w nim elementów funkcjonalnych i dysfunkcyjnych. Te pytania o pozytywne i negatywne oddziaływanie wiązały się w szczególności z KRRiT jako centralnym punktem systemu, który w sposób istotny wyznacza jego kształt. Badania funkcjonalności i dysfunkcyjności Rady dotyczyły tworzonego przez nią prawa, przydzielania zezwoleń na nadawanie programów, kontroli zawartości programowej, zadań wypełnianych wobec mediów publicznych, poboru abonamentu, dbania o interes nadawców w relacjach z organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi oraz na forum międzynarodowym i w dziedzinie rozwoju technologicznego.

ROZDZIAŁ I

Miejsce Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w systemie organów państwa

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku¹² została umieszczona w rozdziale IX tego aktu poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony prawa. Znalazła się tam wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbą Kontroli. Dzięki temu została potwierdzona zasada, że powołanie tego organu stanowi jedną z ważnych, konstytucyjnych gwarancji ochrony wolności środków masowego przekazu¹³.

Zdaniem Hanny Zięby-Załuckiej funkcje, jakie pełni Rada, zbliżają ją bardziej do Rzecznika Praw Obywatelskich. Obu organom powierzono zadanie „stania na straży” odpowiednich wartości konstytucyjnych, co jest jakościowo inne niż sprawowanie kontroli państwowej, do czego powołany jest z kolei NIK.

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że zarówno Najwyższa Izba Kontroli, jaki i Rzecznik Praw Obywatelskich zajmują się kontrolą działalności aparatu państwowego oraz ochroną przestrzegania przepi-

¹² Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹³ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000, s. 151.

sów prawa. Tymczasem do zadań Krajowej Rady nie zalicza się kontroli zachowań organów państwa, ale w pewnym zakresie kontrolę działalności obywateli i ich zrzeszeń, a przede wszystkim instytucji prywatnych prowadzących aktywność polegającą na nadawaniu programów radiowych lub telewizyjnych¹⁴.

Krajowa Rada jest organem państwowym, który trudno jednoznacznie zakwalifikować w ramach trójpodziału władzy. Jej prawne umiejscowienie wzbudza kontrowersje. Krystyna Pawłowicz uważa, że „autorzy ustawy o radiofonii i telewizji, naruszając jedną z podstawowych zasad porządkujących organizację państwa – zasadę trójpodziału władz, nadali KRRiT cechy wszystkich władz – ustawodawczej, wykonawczej (administracyjnej) i sądowej, czyniąc z niej twór wyjątkowo dziwaczny, o aspiracjach do «samowystarczalności», wyjęty z kontekstu społecznego i prawnego»¹⁵.

Według Hanny Zięby-Załućkiej Krajowa Rada jest organem umiejscowionym między władzą ustawodawczą i wykonawczą, jednak jej działalność zbliża ją do organów władzy wykonawczej. Tłumaczy: „Po pierwsze bowiem działalność reglamentacyjna KRRiT w zakresie radiofonii i telewizji ma z istoty rzeczy charakter administracyjny, ponadto jeśli chodzi o działalność prawotwórczą, to zbliżona jest ona w swoich formach i wyłącznie wykonawczym charakterze do aktywności legislacyjnej Rady Ministrów. Kolejnym elementem jest powierzenie Krajowej Radzie wydawania indywidualnych rozstrzygnięć w sprawach koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, co z pewnością należy do podstawowych zadań każdego organu administracyjnego»¹⁶.

Zastrzega jednak, że Krajowa Rada nie należy do struktury władzy wykonawczej, gdyż nie jest podporządkowana ani Radzie Ministrów, ani Prezydentowi¹⁷.

¹⁴ H. Zięba-Załućka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 152.

¹⁵ K. Pawłowicz, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Monitor Prawniczy” z 1993 r., nr 1, s. 10.

¹⁶ H. Zięba-Załućka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 153.

¹⁷ H. Zięba-Załućka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 153.

Brak podporządkowania Radzie Ministrów i jej Prezesowi można wywieść z zapisów ustawy o radiofonii i telewizji mówiących, że jedno z zadań KRRiT – projektowanie kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji – ma odbywać się w porozumieniu z premierem, a więc oba organy w tej aktywności są równorzędne. O jej niezależności świadczy także fakt, że nie ma do niej zastosowania art. 146 Konstytucji ustanawiający kompetencje Rady Ministrów do kierowania i kontrolowania pracy wszystkich organów administracji rządowej¹⁸.

Krajowa Rada nie jest także, co prawda, podporządkowana Prezydentowi, ale na organ ten została nałożona pewna forma zależności wobec ciała, które go powołują. Ustawodawca wprowadził obowiązek przedstawiania przez KRRiT co roku sprawozdania z przebiegu jej działań wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi. Posłowie i senatorowie po przeprowadzonej analizie i debacie nad tym sprawozdaniem podejmują uchwałę o jego przyjęciu lub odrzuceniu.

Mimo faktu, że Krajowa Rada jest zobowiązana do prezentowania sprawozdania Prezydentowi, głowy państwa nie wyposażono w prawo przyjmowania lub odrzucania tego dokumentu. Może on jedynie notyfikować jego przyjęcie¹⁹.

Rola Prezydenta wzrasta w sytuacji, gdyby sprawozdanie zostało odrzucone zarówno przez Sejm, jak i Senat. Ustawa o radiofonii i telewizji mówi, że niez zaakceptowane sprawozdanie przez obie izby parlamentu oznacza, iż kadencja wszystkich członków KRRiT wygasa w ciągu 14 dni od daty wydania ostatniej z uchwał. Do tego wygaśnięcia potrzebne jest jednak właśnie potwierdzenie przez Prezydenta. Jeśli głowa państwa przychyli się do opinii posłów i senatorów, że działalność Krajowej Rady nie spełnia oczekiwań, nastąpi rozwiązanie tego organu. „Jeśli jednak prezydent, wbrew Sejmowi i Senatowi, nie widzi podstaw odrzucenia spr

¹⁸ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 153.

¹⁹ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 190.

wozdanía KRRiT, może odmówić potwierdzenia wygaśnięcia kadencji i wówczas, zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy RTV, trwać ona będzie nadal²⁰.

Krajowa Rada zaznajałia z przebiegiem swoich poczynañ takżę prezesa Rady Ministrów. Ale, jako że Krajowa Rada nie jest związana z premierem zasadą podległósci, z obowiązku przedstawiania mu informacji o swojej działalności oraz o podstawowych problemach radiofonii i telewizji nie wynikają dla niej żadne konsekwencje. Premier nie może tej informacji ani zaakceptować, ani odrzucić. Jego rola kończy się na przyjęciu przedłożonego dokumentu do wiadomości.

²⁰J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 192.

ROZDZIAŁ II

Sposób powołania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej skład personalny i przynależność polityczna członków. Status przewodniczącego KRRiT

2.1. Członkowie KRRiT

Powołanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji to jedno z najważniejszych wydarzeń w funkcjonowaniu środków masowego przekazu w Polsce po 1990 roku. Krajowa Rada bowiem odegrała znaczącą rolę w transformacji medialnej polegającej na przekształcaniu państwowego radia i telewizji w nadawców publicznych oraz stworzeniu warunków dla działalności nadawców prywatnych²¹. Organ regulacyjny składa się z pięciu członków: Sejm i Prezydent powołują po dwóch członków, Senat wybiera jednego. W pierwotnej wersji ustawy uchwalonej pod ko-

²¹ K. Doktorowicz, W. Dudek, *Brytyjski model komercjalizacji telewizji i początki transformacji telewizji w Polsce*, Katowice 1995, s. 62.

niec grudnia 1992 roku obowiązywał zapis o 9-osobowej Radzie, w której czterech członków wybierał Sejm, trzech – Prezydent, a dwóch – Senat.

Pod adresem Krajowej Rady padają zarzuty o upolitycznienie. Z treści przepisu ustawy o radiofonii i telewizji mówiącego, że członkowie KRRiT mogą być powoływani spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu, wynika, że wyrażną wolą ustawodawcy było, aby Rada była organem o składzie profesjonalnym, a nie politycznym²². Jednakże powyższych założeń nie udało się wprowadzić w życie. Powodem była nieprecyzyjność dyskusowanego zapisu oraz brak innych szczegółowych kryteriów wskazujących, kto jest odpowiednim kandydatem na członka KRRiT, a kto powinien zostać wyeliminowany. Jacek Sobczak wspomina o cenzurze wieku, wykształcenia, czy uprzedniej niekaralności²³.

W konsekwencji do Krajowej Rady wchodziły osoby, „których wiedza i doświadczenie w zakresie środków masowego przekazu w chwili powoływania musiały budzić uzasadnione wątpliwości, a już zupełnie trudno było w stosunku do niektórych z nich znaleźć elementy «wyróżniające»”²⁴. Analizowany przepis traktowany był więc jak sformułowanie pozbawione treści prawnej. Sejm, Senat i Prezydent ignorowali go, wyłaniając swoich członków²⁵.

Wydaje się więc, że posłowie uchwalający ustawę o radiofonii i telewizji chcieli z jednej strony uczynić z Rady organ fachowy, ale równocześnie zostawili sobie furtkę umożliwiającą wprowadzanie do tego ciała ludzi niebędących specjalistami w dziedzinie mediów. W efekcie dominujące w parlamencie ugrupowania wykorzystywały możliwości ustawy i bez skrzępowania wysuwały jako kandydatów na członków Rady ludzi, o których wiedziały, że będą reprezentować ich interesy.

²² P. Czarny, *Podstawowe prawa i wolności obywatelskie*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997, s. 80.

²³ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 147.

²⁴ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 146.

²⁵ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 146.

Tego rodzaju prawidłowość ujawniła się już w trakcie powoływania pierwszych członków Rady. Ustawa o radiofonii i telewizji weszła w życie 1 marca 1993 roku. Zanim jeszcze to nastąpiło, w organach wyznaczonych do decydowania o składzie Rady doszło do burzliwych dyskusji na temat kandydatów. W początkowym etapie tych dyskusji pojawiły się propozycje uczynienia z niej organu autorytetów. Taką koncepcję zaprezentowała Rada ds. Kultury przy Prezydencie RP, która wysunęła kandydatury Tadeusza Konwickiego, Ewy Łętowskiej, Andrzeja Szczypiorskiego, Andrzeja Wajdy, Edwarda Pałlasza, Ewy Symonides. W Sejmie z kolei mówiono o Krzysztofie Zanussim, Gustawie Holoubku, Kazimierzu Kutzu i Kazimierzu Deymku²⁶. Później zaczęto przedstawiać pomysł powołania „rady fachowców”. Miałyby to być zespół menadżerów od dłuższego czasu związanych z mediami. Do tej grupy miał między innymi wejść Karol Jakubowicz, Maciej Wierzyński i Janusz Zatorski. Powyższe propozycje jednak upadły. Na plan pierwszy wysunęła się natomiast koncepcja uczynienia z Rady ciała reprezentującego główne siły polityczne. Już w styczniu 1993 roku swoje poparcie dla takiego rozwiązania przedstawiał w Sejmie poseł Marek Siwiec²⁷. Co prawda na tym samym posiedzeniu parlamentu protestowali przeciwko temu Józefa Hennelowa i Aleksander Małachowski, jednakże posłowie przeszli nad tym pomysłem do porządku dziennego. Na początku marca 1993 roku w Sejmie zaczęto tworzyć koalicje i prowadzić zakulisowe rozmowy w sprawie wyłonienia członków KRRiT. „Gazeta Wyborcza” pisała, że w kularach sejmowych omawiano dwie wersje: obsadzenie Rady przez partie bloku rządowego (UD, KLD, ZChN, PL i KP) lub przez kandydatów wyłonionych wspólnymi siłami przez ZChN i PL oraz opozycyjnych PC, PSL, KPN i RdR²⁸. Podobna sytuacja miała miejsce w Senacie. Izba wyższa zgłosiła do KRRiT Ryszarda Miazka pochodzą-

²⁶ M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005, s. 229.

²⁷ M. Szczypiorska, *Polityka i pokusy. Posłowie o KRRiT*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 18, s. 2.

²⁸ M. Szczypiorska, *Rada potrzebna od zaraz*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 56, s. 3.

cego z PSL i Jana Szafranca z ZChN, gdyż w ostatniej chwili udało się uformować koalicję złożoną właśnie z PSL, ZChN, PL, KPN, PC i PPL, która posiadając przewagę w głosowaniu, mogła przeforsować swoich kandydatów²⁹. Zatem ostatecznie skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji został wyłoniony w wyniku kompromisu między interesami największych w owym czasie ugrupowań parlamentarnych³⁰. Pierwszymi członkami Rady zostali, wyłonieni przed Sejm: Andrzej Zarębski (KLD), Bolesław Sulik (rekomendowany przez SLD), Lech Dymarski (RdR), Marek Siwiec (SLD); wyłonieni przez Senat: Ryszard Miazek (PSL), Jan Szafraniec (ZChN); powołani przez prezydenta: Maciej Iłowiecki (bezpartyjny), Ryszard Bender (ZChN), Marek Markiewicz (Solidarność). Pierwsze posiedzenie Rady odbyło się 29 kwietnia 1993 roku³¹.

Pierwszy proces wyłaniania członków Krajowej Rady pokazał, że wśród posłów i senatorów brak było woli rezygnacji z klucza partyjnego. Podobnych obserwacji można także dokonać w stosunku do poczynań prezydenta. Najważniejszym kryterium były odpowiednie poglądy polityczne. Mówił o tym otwarcie Ryszard Bender, przedstawiciel Lecha Wałęsy w Radzie: „Wałęsie chodziło o odpowiednią reprezentację polityczną w Radzie, o obecność opcji prawicowej. [...] Chodziło o stworzenie w niej pluralizmu, wybalansowanie układu”³².

W zamyśle ustawodawcy Krajowa Rada nie miała być ciałem podporządkowanym organom ją wyłaniającym. Świadczy o tym chociażby fakt, iż kadencja jej członków trwa sześć lat. Nie pokrywa się więc ani z kadencją parlamentu, ani z kadencją prezydenta. Celem takiego rozwiązania było wprowadzenie pełnej autonomii wobec powyższych organów³³.

²⁹ A. Kublik, *Nowa koalicja w eterze. Senat wybrał członków KRRiT*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 78, s. 2.

³⁰ T. Mielczarek, *Pierwsze lata działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (1993 – 1997)*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1997, nr 3–4, s. 81.

³¹ A. Małkiewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Wybrane problemy legislacyjne*, w: *Mass media w systemie komunikacji społecznej w Polsce*, red. A. Kudłaszyk, A. Małkiewicz, R. Karpiński, Wrocław 1995, s. 61.

³² *Wojna o media. Kulisy Krajowej Rady RTV, Z Ryszardem Benderem rozmawia Maciej Łętowski*, Warszawa 1994, s. 11.

³³ A. Małkiewicz, *Krajowa Rada...*, dz. cyt., s. 60.

Inny czynnik mający zagwarantować niezależność członkom Rady to zakaz łączenia tej funkcji ze sprawowaniem mandatu posła lub senatora oraz zakaz przynależności do partii politycznej³⁴, a także obowiązek zawieszenia członkostwa we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych w momencie obejmowania stanowiska. Wszystkie te obostrzenia służą wyeliminowaniu powiązań osób wchodzących w skład KRRiT z podmiotami, które mogą być zainteresowane wynikiem procesu koncesyjnego lub uzyskaniem wpływu na treść audycji emitowanych przez nadawców radiowych lub telewizyjnych³⁵.

Należy nadmienić, że ów kategoryczny zakaz członkostwa w partii politycznej wprowadzony w Konstytucji z 1997 roku, długo nie miał odzwierciedlenia w ustawie o radiofonii i telewizji. W tym akcie prawnym aż do 2002 roku istniał zapis nakazujący jedynie zawieszenie członkostwa w partii politycznej osoby wchodzącej do Rady. Dopiero wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający, że owa regulacja jest niezgodna z Konstytucją, doprowadził do uchylenia tego artykułu³⁶.

Bezstronność i obiektywizm członka KRRiT ma zapewnić również zakaz łączenia tego stanowiska z posiadaniem udziałów albo akcji spółki bądź też uczestniczenia w inny sposób w podmiocie będącym nadawcą, producentem radiowym lub telewizyjnym³⁷. W zapisie chodzi o niedopuszczenie do sytuacji, kiedy osoba wchodząca w skład Krajowej Rady prowadzi działalność nadawcy, jest zatrudniona u takiego nadawcy, albo w jakiś inny sposób czerpie korzyści materialne wynikające z działalności nadawczej. Jak jednak wskazuje Jacek Sobczak, rozwiązanie to nie jest doskonałe. Tego rodzaju powiązania mogą występować

³⁴ Zapis tego dotyczący znajduje się w art. 214 ust. 2 Konstytucji RP i mówi, że członek KRRiT „nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji”.

³⁵ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 164.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt K 26/00, Dz.U. z 2002 r. Nr 56, poz. 517.

³⁷ Art. 8 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 4 lit b ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 142, poz. 701) zmieniającym ustawę z dniem 27 grudnia 1995 roku.

w stosunku do bliskich krewnych członka Rady, co może wpłynąć na brak obiektywizmu z jego strony³⁸.

W pierwotnym tekście ustawy o radiofonii i telewizji istniał zakaz, oprócz wyżej przedstawionego, dotyczący także zatrudniania w administracji państwowej i samorządowej. Po nowelizacji z dnia 29 czerwca 1995 roku zobligowano członków Rady, po znalezieniu się w jej składzie, do rezygnacji z jakiegokolwiek działalności zarobkowej z wyjątkiem pracy dydaktyczno-naukowej w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracy twórczej³⁹. Taki zapis również ma służyć zapewnieniu większej niezależności osobom decydującym o systemie mediów w Polsce⁴⁰.

Członek Krajowej Rady nie może być dowolnie odwołany przez organ, który go wcześniej powołał na to stanowisko. Taka sytuacja może nastąpić w ściśle określonych sytuacjach. Rozwiązanie to zostało wprowadzone także z myślą o zapewnieniu członkowi KRRiT niezależności, wyeliminowania okoliczności, w których zmuszony byłby do działań w interesie powołującej go grupy w obawie przed utratą stanowiska. Osoba taka przestaje zasiadać w Radzie w momencie, gdy sama zrzeknie się swojej funkcji, zapadnie na chorobę, która trwale uniemożliwi sprawowanie funkcji⁴¹, zostanie skazana prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej lub kiedy naruszy przepisy ustawy, co zostanie stwierdzone przez Trybunał Stanu⁴². Ostatni z warunków przed nowelizacją ustawy z 29 czerwca 1995 roku miał formu-

³⁸ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 167.

³⁹ Art. 8 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 142, poz. 701) zmieniającym ustawę z dniem 27 grudnia 1995 roku.

⁴⁰ I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 119.

⁴¹ W pierwotnej wersji ustawy sprzed nowelizacji z dnia 29 czerwca 1995 roku mowa była o ciężkiej chorobie uniemożliwiającej sprawowanie funkcji. Mogło to rodzić pewne nieporozumienia. Ciężka choroba bowiem nie eliminuje możliwości zasiadania w Radzie, następuje tylko przerwa w pracy. „Choroba trwale uniemożliwiająca sprawowanie funkcji” jest tu określeniem bardziej jednoznacznym.

⁴² Ostatni z warunków przed nowelizacją z dnia 29 czerwca 1995 roku również budził spory interpretacyjne. Mówił on o odwołaniu z powodu „rażącego naruszenia ustawy”. Wyrażenie „rażącego” było tu zbyt ogólnikowe. Nie było również wiadomo,

łą mniej precyzyjną. Nie wspominał o stwierdzeniu naruszenia ustawy przez Trybunał Stanu, mówił natomiast, że odwołanie może nastąpić, jeśli dojdzie do „rażącego naruszenia ustawy”.

Zapisy ustaw o radiofonii i telewizji gwarantowały członkom Krajowej Rady niezależność i autonomię działania. Wśród przedstawicieli najwyższych władz państwowych nie było jednak woli zachowania tej niezależności. Pierwszy dał tego dowód prezydent Lech Wałęsa. Najpierw, kiedy w listopadzie 1993 roku KRRiT powołała na prezesa tworzącej się właśnie Telewizji Polskiej Wiesława Walendziaka, który jednak był nie do zaakceptowania przez Lecha Wałęsę, prezydent uznał, że został oszukany przez powołanych przez niego członków Rady, gdyż nie kierują się oni jego wskazówkami i wezwał ich do złożenia dymisji⁴³. Stwierdził, że skoro Marek Markiewicz, Maciej Iłowiecki i Ryszard Bender stracili jego zaufanie, obliguje ich to do rezygnacji ze stanowiska. Kiedy jednak członkowie Rady nie odpowiedzieli na wezwanie głowy państwa, Lech Wałęsa podjął bardziej radykalne działania. Skłoniła go do tego decyzja KRRiT przyznająca jedyną koncesję na ogólnopolską telewizję prywatną Polsatowi. Jak twierdzi bowiem Maciej Iłowiecki, prezydent tym w konkursie, do którego zgłosiło się dziewięciu kandydatów, miał swojego faworyta – telewizję Polonię 1 Włocha Nicoli Grauso⁴⁴. 1 marca 1994 roku Lech Wałęsa odwołał z funkcji przewodniczącego Marka Markiewicza⁴⁵. Następnie we wrześniu 1994 roku całkowicie pozbawił go członkostwa w Radzie. Podobny los spotkał w tym czasie drugiego „prezydenckiego reprezentanta” Macieja Iłowieckiego. Prezydent wykrzystał do tego zapis mówiący o „rażącym naruszeniu prawa”. Uznał, że przy udzielaniu koncesji na telewizję ogólnopolską członkowie Rady takiego naruszenia właśnie się dopuścili. Swoją decyzję obwieścił dwa

kto decyduje, kiedy naruszenie ustawy, której konsekwencją jest pozbawienie funkcji, nastąpiło.

⁴³ *Wojna o media. Kulisy Krajowej Rady RTV...*, dz. cyt., s. 37.

⁴⁴ M. Iłowiecki, *Test: (Kilka uwag o wojnie z Krajową Radą)*, „Arcana” 1995, nr 1, s. 49.

⁴⁵ Sprawa ta w szczegółowy sposób zostanie przedstawiona w dalszej części rozdziału poświęconej przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

dni po wydaniu przez NSA ustnego wyroku w sprawie skargi właśnie na owo postanowienie koncesyjne Rady⁴⁶. Skarżącym było Polskie Konsorcjum Telewizyjne TV 7, jeden z kandydatów na nadawcę ogólnopolskiego. Konsorcjum podnosiło, iż koncesja nie dość, że została przyznana w sposób nieprawidłowy, to wydał ją organ do tego nieuprawniony (gdyż decyzja prezydenta powołująca członków Rady nie została potwierdzona kontrasygnatą premiera). NSA oddalił główne zarzuty skargi, uznając, że w niektórych swoich działaniach Rada postąpiła niezgodnie z przepisami. Takie postanowienie nie oznaczało jednak przekreślenia najważniejszego faktu, że posiadaczem koncesji jest telewizja Polsat⁴⁷.

Działanie prezydenta wywołało oburzenie w Radzie i w kręgach politycznych niemal wszystkich orientacji. Członkowie KRRiT sformułowali nawet pisemny protest potępiający zachowanie głowy państwa. Lech Wałęsa nie zamierzał jednak w tym czasie poprzestać na odwołaniu tylko dwóch członków Rady. Zwrócił się do marszałków Sejmu i Senatu, aby i oni także podjęli kroki zmierzające do odwołania pozostałych członków Krajowej Rady⁴⁸.

Jego apel nie zyskał poparcia. Prezydenta zaczęto oskarżać o bezprawne działanie. Jego decyzji bronił jedynie prezydencki prawnik Lech Falandysz, który tłumaczył na łamach prasy, że Marek Markiewicz i Maciej Iłowiecki i tak zostaliby wcześniej czy później odwołani. Lech Wałęsa bowiem miał być w posiadaniu dokumentów, które stwierdzały, że regulamin Rady jest niezgodny z ustawą o radiofonii i telewizji, czyli że członkowie KRRiT, uchwalając go, rażąco naruszyli prawo⁴⁹.

Prezydent nie zwlekał zbyt długo z powołaniem na miejsce Markiewicza i Iłowieckiego następnych członków mimo apeli marszałka Sejmu, który wskazywał, że z tą decyzją należy poczekać do ogłoszenia

⁴⁶ T. Mielczarek, *Pierwsze lata działalności...*, dz. cyt., s. 81.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 22 września 1994 roku, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 395–403.

⁴⁸ A. Kublik, D. Wielowieyska, *Rado, czuj się odwołana*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 223, s. 1.

⁴⁹ *I tak zostaliby odwołani*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 224, s. 2.

pisemnego wyroku przez NSA dotyczącego koncesji dla Polsatu (pisemny wyrok można byłoby bowiem dokładnie przeanalizować i przekonać się, czy rzeczywiście doszło do rażącego naruszenia prawa przez członków KRRiT, jak głosił to Wałęsa). Pod koniec września 1994 roku do Krajowej Rady, jako „prezydency” członkowie tego organu, weszli Henryk Adriacki i Tomasz Kwiatkowski⁵⁰. Wybór prezydenta był dużym zaskoczeniem. Otwarcie mówiono, że Wałęsa poszukuje takich ludzi, o których wie, że będą mu posłuszni. Adriacki bowiem nie miał nic wspólnego z działalnością mediów. Będąc w stopniu generała, zajmował się wcześniej dowodzeniem wojskami łączności⁵¹. Tomaszowi Kwiatkowskiemu być może dziedzina środków masowego przekazu była trochę bliższa. Z zawodu prawnik, gdy otrzymał nominację prezydencką, był rzecznikiem prasowym jednej z powstających stacji telewizyjnych⁵².

Taki krok Wałęsy ostro skrytykował publicysta Jacek Żakowski: „Wałęsa chce telewizji i nie spocznie, póki jej nie dostanie. Powołując nowych członków Rady przed ogłoszeniem pisemnego uzasadnienia NSA, zademonstrował lekceważenie dla prawa, które trudno połączyć z powagą głowy demokratycznego państwa”⁵³.

Posunięcie prezydenta było kolejnym krokiem na drodze do odebrania Radzie niezależności i osłabienia jej autorytetu, a tym samym uczynienia z niej organu podatnego na wpływy polityczne. Lech Wałęsa wyłonionych przez siebie członków potraktował instrumentalnie. Kiedy przekonał się, że nie zamierzają wypełniać jego woli i realizować jego interesów, uznał, iż nie są mu potrzebni i postanowił ich usunąć. Zrobił to, mimo że nie istniała żadna wyraźna podstawa prawna, która zezwalałaby mu na tego rodzaju działanie. Wałęsa wykorzystywał luki w prawie i interpretował je zgodnie ze swoimi potrzebami. Pomagał mu

⁵⁰ T. Mielczarek, *Pierwsze lata działalności...*, dz. cyt., s. 81.

⁵¹ *Sieje szok*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 225, s. 2.

⁵² R. Gluza, *Rada ministrów*, „Press” 2003, nr 3, s. 32.

⁵³ J. Żakowski, *Komentarz do artykułu „Na Wałęsę nie ma rady”*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 226, s. 1.

w tym Lech Falandysz. To właśnie w tym okresie pojawiło się w języku polskim nowe wyrażenie – falandyzacja prawa.

Prezydent miał pewną wizję przyszłego systemu radiowo-telewizyjnego w Polsce, który w dużej mierze miał służyć wzmocnieniu jego władzy. Gdy dysponująca zagwarantowaną jej niezależnością Rada chciała nadać temu systemowi określony kształt, który jednak nie pokrywał się z koncepcją prezydenta, Lech Wałęsa nie zawahał się ograniczyć tę niezależność. Na łamach „Gazety Wyborczej” mówił o tym Bolesław Sulik, późniejszy przewodniczący KRRiT. Twierdził, że zachowanie Belwederu wynikało z faktu, iż politycy i biznes sądzili, że Rada podda się presji polityki i decyzje dotyczące mediów będą tak naprawdę zapadać poza nią⁵⁴.

Zdaniem Bogusławy Dobek-Ostrowskiej, posunięcie Lecha Wałęsy dało początek negatywnemu zjawisku. Od tego momentu partie polityczne już bez skrępowania rozpoczęły walkę o miejsca w łonie KRRiT dla swoich przedstawicieli, aby w ten sposób móc kontrolować rynek mediów w Polsce⁵⁵.

Powyższe wydarzenia spowodowały, iż dostrzeżono, że potrzebne jest wprowadzenie precyzyjniejszych zapisów do ustawy o radiofonii i telewizji dotyczących członków KRRiT. Wynikiem tego była nowelizacja ustawy w czerwcu 1995 roku. Nowelizacja spowodowała, że z aktu prawnego m.in. znikło nieprecyzyjne sformułowanie związane z sytuacją, kiedy można odwołać członka Rady, a mówiące o „rażącym naruszeniu prawa”. Zamiast tego wprowadzono zapis, iż odwołanie może nastąpić, kiedy to naruszenie prawa potwierdzi w swoim orzeczeniu Trybunał Stanu. Tak znowelizowany artykuł ustawy uniemożliwił już dowolne pozbawianie stanowiska członków Rady⁵⁶.

Do kolejnych zmian w składzie Krajowej Rady doszło na początku kwietnia 1995 roku. Były to już jednak zmiany uprawnione, gdyż 1 kwiet-

⁵⁴ B. Sulik, *Cel – zniszczyć Radę!*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 129, s. 8.

⁵⁵ B. Dobek-Ostrowska, *Media a elity polityczne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Środki masowej informacji w Polsce po likwidacji instytucji cenzury (1990–2000)*, red. J. Adamski, Warszawa 2000, s. 42.

⁵⁶ J. Żurawski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Zmiany i ich konsekwencje*, „Aktualności Telewizyjne” 1995, nr 3, s. 130.

nia upłynęła pierwsza, chociaż niepełna kadencja jednej trzeciej składu Rady (aby zapewnić rotację, w momencie wybierania pierwszej Rady, organy powołujące wyznaczyły osoby pełniące swoją funkcję dwa, cztery i sześć lat). Sejm na miejsce odchodzącego Lecha Dymarskiego wyznaczył Michała Strąka z PSL⁵⁷. W trakcie jego wyboru w niższej izbie parlamentu wyraźnie zarysowały się podziały polityczne. Przy tej kandydaturze, podobnie jak w trakcie wyłaniania pierwszych członków Rady w 1993 roku, decydowała nie znajomość dziedziny mediów elektronicznych, ale przynależność polityczna oraz poparcie ugrupowań mających odpowiednio dużą liczebność i przez to zyskujących przewagę w głosowaniach.

Michała Strąka poparła ówczesnie rządząca koalicja SLD-PSL. Za jego kandydaturą głosowało 265 posłów. Jego kontrkandydaci wysunięci przez mniej liczne partie mieli mniejsze szanse, chociaż wydawali się bardziej odpowiedni na to stanowisko. Kazimierz Kutz zgłoszony przez Unię Wolności otrzymał 86 głosów, a Marek Markiewicz (którego ponowne pojawienie się w Radzie traktowane było w kategoriach zadośćuczynienia za błędy Wałęsy) rekomendowany przez Unię Pracy – 38 głosów⁵⁸.

Z nominacji senackiej w Radzie znalazł się, zamiast odchodzącego Jana Szafrąncza, Witold Graboś powiązany z SLD⁵⁹. W przypadku tej izby również główną rolę odegrał fakt posiadania przewagi politycznej przez koalicję rządzącą, a nie merytoryczne przesłanki decydujące o wyborze takiego, a nie innego kandydata.

Prezydent Lech Wałęsa wybrał do Rady Marka Jurka z ZChN, który zastąpił Janusza Zaorskiego⁶⁰ (Zaorski pełnił swoją funkcję krótko, gdyż pojawił się w Radzie zamiast Ryszarda Bendera, który zrezygnował z członkostwa. Zaorski miał więc „dokończyć” jego kadencję). W przypadku prezydenckiego wyboru również decydującą rolę odegrały względy polityczne. Lech Wałęsa chciał w ten sposób zyskać przychyłność ZChN.

⁵⁷ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem: zarys dziejów środków komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–1997*, Kielce 1998, s. 56.

⁵⁸ D. Wielowieyska, *Oscary Strąka*, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 78, s. 3.

⁵⁹ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 56.

⁶⁰ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 56.

Lech Wałęsa w połowie kwietnia 1995 roku powołał również drugiego z członków Krajowej Rady. Swojego wcześniejszego reprezentanta w tym gremium, Tomasza Kwiatkowskiego, zdecydował się bowiem zatrudnić u siebie w kancelarii prezydenckiej i musiał znaleźć kogoś na jego miejsce. Wybór padł na Jana Szafrąncę, człowieka o katolickiej orientacji, który właśnie zakończył swoją kadencję w KRRiT z nominacji Senatu. Decyzja ta wywołała ironiczne komentarze w prasie. Pisano, iż nastąpiło przejście Szafrąncę „z Rady do Rady”⁶¹.

Kolejne zmiany składu Rady dokonywane przez Sejm wyraźnie wskazywały, że o wyborze członka do tego gremium decyduje jego uprzednia przynależność polityczna oraz że rządząca ówczasie koalicja SLD-PSL traktuje miejsca w Radzie jako okazję do zdobycia wpływów w mediach publicznych. Kiedy bowiem w styczniu 1996 roku z KRRiT do kancelarii prezydenta odszedł Marek Siwiec⁶², w izbie niższej parlamentu w trakcie wyboru nowego członka okazało się, że kandydatura inna, niż popierana przez koalicję, nie miała szans na akceptację. Zwyciężył wywodzący się z SLD Robert Kwiatkowski, chociaż o miejsce w Radzie walczyła też wysunięta przez Unię Pracy, traktowana jako reprezentantka opozycji – w popieraniu kandydatów wyraźnie zarysował się bowiem podział na koalicję i opozycję – Janina Jankowska⁶³.

Robert Kwiatkowski był członkiem rady nadzorczej Polskiego Radia i właścicielem agencji reklamowej EBD Interpartners, która współfinansowała kampanię wyborczą Aleksandra Kwaśniewskiego⁶⁴. Można go więc uznać za człowieka znającego środowisko mediów elektronicznych. Janina Jankowska pod względem fachowości i doświadczenia w obszarze środków masowego przekazu również miała ugruntowaną pozycję i nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że przewyższała w tym swojego rywala. W chwili kandydowania do KRRiT była przewodniczącą Rady

⁶¹ *Z Rady do Rady?*, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 78, s. 2.

⁶² T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 60.

⁶³ *Kwiatkowski za Siwca?*, „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 39, s. 2.

⁶⁴ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 60.

Programowej Polskiego Radia⁶⁵, wcześniej natomiast, jako działaczka Solidarności, brała udział w ustalaniu postanowień zespołu do spraw środków masowego przekazu Okrągłego Stołu.

Kolejne zmiany w składzie Krajowej Rady zostały wprowadzone 12 lipca 1996 roku. Na miejsce Ryszarda Miazka (który 12 kwietnia 1996 roku został prezesem Telewizji Polskiej) wszedł Witold Knychalski. Kandydata wybierał Senat, jako że ustępujący Miazek był wcześniej reprezentantem właśnie tej izby parlamentu. Wybór nowego członka nie nastąpił jednak szybko i sprawnie. Znowu decydowały względy polityczne. Senat podjął próbę wyłonienia swojego przedstawiciela już 19 czerwca. Głównym pretendentem do stanowiska był wtedy Ryszard Ochwat z PSL. Partia ta miała nadzieję, że jej parter koalicyjny SLD poprze kandydaturę Ochwata. Tak się jednak nie stało, gdyż SLD wyłanianie członka Rady użyło jako narzędzia przywołującego koalicjanta do porządku. Wkrótce po tym głosowaniu miało się odbyć głosowanie nad wotum nieufności dla Wiesława Kaczmarka. SLD chciało w ten sposób przypomnieć, że jeśli PSL przypadkiem nie okaże lojalności i opowie się „za”, wtedy na pewno straci szansę na swojego człowieka w Krajowej Radzie⁶⁶.

Do wyboru nowego członka KRRiT wtedy więc nie doszło. W kolejnym głosowaniu już bez większych kłopotów został wybrany inny przedstawiciel PSL Witold Knychalski. Za jego kandydaturą głosowało 55 senatorów, 14 przeciw, a 4 wstrzymało się od głosu. Knychalski nie należał do znawców mediów. Z wykształcenia był prawnikiem⁶⁷. O jego wejściu do Krajowej Rady zdecydowały więc tylko konotacje polityczne. PSL chciała mieć w tym organie swojego reprezentanta i przy pomocy partnera koalicyjnego udało się zrealizować ten zamiar.

W kwietniu 1997 roku zakończyła się kadencja w Krajowej Radzie Witolda Knychalskiego, Henryka Adriackiego i Roberta Kwiatkowskiego.

W Senacie również i tym razem decydującymi okazały się być kryteria polityczne. PSL wspólnie z partnerem koalicyjnym SLD wprowadza-

⁶⁵ Kwiatkowski za Siwca?... , dz. cyt., s. 2.

⁶⁶ Trzeźwy wybór, „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 162, s. 3.

⁶⁷ Trzeźwy wybór..., dz. cyt., s. 3.

dził do grona członków Krajowej Rady na miejsce ustępującego Witolda Knychalskiego swojego senatora Jana Sęka (prawnik, absolwent Uniwersytetu im. Marii Skłodowskiej-Curie, w chwili wyboru do Rady był przewodniczącym senackiej Komisji Spraw Emigracji i Polaków za Granicą). Obie partie, mając większość w izbie wyższej, bez trudu przegłosowały jego kandydaturę. Dokonanie tego rodzaju wyboru nie było także problemem ze względu na brak poważnych kontrkandydatów. Jan Sęk miał jedynie przeciwnika w osobie swojej koleżanki z klubu senackiego PSL (niebędącej jednak formalnie członkiem tej partii) Elżbiety Solskiej. Wystawienie jej kandydatury było jednak posunięciem prawdopodobnie podyktowanym chęcią zachowania pozorów, iż lewicowi senatorowie nie mają z góry ustalonego człowieka i będą jednak dokonywać wyboru⁶⁸.

Należy zaznaczyć, że opozycja w Senacie próbowała wystawić swojego kandydata. Została nim katolicka dziennikarka popierana przez klub senacki Solidarności Krystyna Czuba. Nie doszło jednak do konfrontacji w głosowaniu, gdyż pretendentka szybko zrezygnowała ze startu w wyborach do KRRiT, uznając, że nie ma szans⁶⁹.

Wybór do KRRiT posła SLD Adama Halbera⁷⁰ przez izbę niższą był ściśle powiązany z decyzją senatorów delegujących do tego organu Jana Sęka. Ze względu na fakt, że w Senacie zwyciężył kandydat PSL, w Sejmie, powołując się na „sprawiedliwy” podział stanowisk, SLD łatwo uzyskał zgodę partnera koalicyjnego na zwycięstwo swojego przedstawiciela⁷¹.

Wybór ten jednak wywołał wiele kontrowersji. Głównie dlatego, że kandydat ten wygrał z Janiną Jankowską, osobą o dużej wiedzy na temat mediów (której już raz nie udało się wejść do Rady). Adam Halber, co prawda, jako były radiowiec i przewodniczący Krajowej Rady Prezenterów Dyskotek, miał pewne doświadczenie w dziedzinie, którą powierzono jego nadzorowi, jednakże „do profesjonalizmu Jankowskiej

⁶⁸ K. Olszewski, *Jan Sęk z PSL w Krajowej Radzie RiTV*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 79, s. 2.

⁶⁹ G. Sieczkowski, *Rada koalicji*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 83, s. 3.

⁷⁰ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 60.

⁷¹ G. Sieczkowski, *Rada koalicji...*, dz. cyt., s. 3.

było mu daleko⁷². Po raz kolejny ważniejszym kryterium okazała się przynależność polityczna. Ze względu na przewagę partii lewicowych Janina Jankowska zgłoszona przez UW i Unię Pracy nie miała więc zbyt dużych szans na powołanie do Rady.

Do Rady wrócił zatem Kwiatkowski – wcześniej był przedstawicielem Sejmu powołanym jednak tylko do dokończenia kadencji Marka Siwca⁷³.

Robert Kwiatkowski jako „prezydencki” członek KRRiT swoją funkcję sprawował stosunkowo krótko. Kilkanaście miesięcy później zrezygnował bowiem z zasiadania w Radzie, gdyż został wybrany na prezesa Telewizji Polskiej. Na zwolnione miejsce do dokończenia kadencji Kwiatkowskiego, która mijała w kwietniu 2003 roku, został wyznaczony 11 września 1998 roku Waldemar Dubaniowski. Nowy członek Krajowej Rady nie był znawcą tematyki medialnej. Mógł się natomiast poszczycić wiedzą i doświadczeniem w zakresie pracy w administracji.

Waldemar Dubaniowski jest absolwentem Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Pracował w Ministerstwie Przemysłu i Handlu oraz w Urzędzie Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. W latach 1996–1998 był dyrektorem Zespołu Gabinetu Prezydenta RP⁷⁴.

Czas na zmiany personalne w Krajowej Radzie przyszedł znowu w 1999 roku. Swoją kadencję zakończyły w tym organie osoby wybrane przez Sejm. Na ich miejsce 21 kwietnia izba niższa parlamentu powołała Juliusza Brauna (Unia Wolności) i Jarosława Sellina (Akcja Wyborcza Solidarność). Pretendenci do Rady mieli tylko jednego rywala – Wiesława Godzica z SLD. Pierwszy z kandydatów został wybrany głosami UW, AWS oraz SLD, drugi – UW i AWS. Wyłonione osoby, chociaż nie aktywni politycy, to jednak jednoznacznie łączone były z określonymi opcjami politycznymi.

⁷² R. Gluza, *Rada ministrów...*, dz. cyt., s. 33.

⁷³ G. Sieczkowski, *Rada koalicji...*, dz. cyt., s. 3.

⁷⁴ Waldemar Dubaniowski, http://czat.wp.pl/id_czata,967,naszgosc.html?ticaid=111983 (20.05.2003).

Juliusz Braun swoją karierę dziennikarską zaczynał od kieleckiego „Echa Dnia”, następnie sześć lat pracował w tygodniku „Niedziela”. W końcu został redaktorem w „Gazecie Kieleckiej”. Środowisko medialne znał więc bardzo dobrze⁷⁵. Od 1989 roku był nieprzerwanie posłem. W Sejmie pracował w Komisji Kultury i Środków Przekazu, przez kilka lat był jej przewodniczącym⁷⁶.

Towarzyszący mu w wejściu do Rady Jarosław Sellin również swoje wcześniejsze życie zawodowe poświęcił w większości środkom masowego przekazu. Na początku lat 90. pracował w gdańskim oddziale Telewizji Polskiej, biorąc udział w tworzeniu programu informacyjnego „Panorama”, a następnie zaczął tym programem kierować. Później przeszedł do Polsatu, gdzie został autorem nowej audycji informacyjnej. Przed dziesięć miesięcy do marca 1999 roku był rzecznikiem prasowym rządu⁷⁷.

Gdy do Rady wchodziły osoby wybrane przez Sejm, nie znane było jeszcze nazwisko prezydenckiego kandydata do tego organu, chociaż prasa wskazywała, że będzie nim Włodzimierz Czarzasty⁷⁸.

Włodzimierz Czarzasty był już wtedy znanym politykiem i biznesmenem⁷⁹. Swoją działalność polityczną rozpoczął jeszcze na studiach na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie kształcił się na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Dzięki sporej aktywności w Zrzeszeniu Studentów Polskich szybko awansował na przewodniczącego rady uczelnianej tej organizacji. Pod koniec studiów wstąpił do PZPR⁸⁰. Po przemianach politycznych w 1989 roku Włodzimierz Czarzasty zajął się biznesem. Stał się udziałowcem firmy wydawniczej Muza wydającej najpoczytniejsze pozycje znanych pisarzy zagranicznych. W 1996 roku został wybrany na członka rady nadzorczej Polskiego Radia. Był to jego pierwszy kontakt zawodowy z mediami audiowizualnymi. Brak „medialnego” do-

⁷⁵ *Prezydent nie zgłosił jeszcze swojego kandydata*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 94, s. 1.

⁷⁶ *Postacie: Juliusz Braun*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 58, s. 2.

⁷⁷ *Prezydent nie zgłosił jeszcze swojego kandydata...*, dz. cyt., s. 1.

⁷⁸ *Prezydent nie zgłosił jeszcze swojego kandydata...*, dz. cyt., s. 1.

⁷⁹ *Por. Prezydent nie musi się mnie wstydzić*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 95, s. 9.

⁸⁰ T. Lipko, *Pierwszy sekretarz ds. mediów*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 98, s. 16.

świadczenia nie przeszkodził mu jednak w objęciu w ciągu roku funkcji przewodniczącego rady. W 1997 roku w wyborach parlamentarnych próbował zdobyć mandat posła z listy SLD⁸¹. O jego apolityczności jako szefa Polskiego Radia nie mogło więc być mowy. Nie ukrywał zresztą swoich sympatii politycznych. Kiedy zatem władzę przejęła AWS i UW, minister skarbu w nowym koalicyjnym rządzie postanowił usunąć z rady publicznego radia opozycyjnego przewodniczącego. Pod koniec 1998 roku ogłosił, że odwołuje go z członkostwa w radzie nadzorczej PR. Włodzimierz Czarzasty jednak nie zamierzał ustąpić. Spór o to, czy Czarzasty jest nadal uprawniony zasiadać w radzie nadzorczej, czy raczej został tego prawa pozbawiony, rozwiązał się samoistnie pół roku później. Sprawdziły się bowiem przypuszczenia dziennikarzy. 10 maja 1999 roku prezydent Aleksander Kwaśniewski postanowił powołać Czarzastego do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁸². „Rzeczpospolita” sugerowała, że w ten sposób nastąpiło wzmocnienie wpływu prezydenta na media: „Czarzasty uważany jest za jednego z dwóch najważniejszych ludzi Kwaśniewskiego w sprawach medialnych. Pierwszym jest prezes telewizji publicznej Robert Kwiatkowski”⁸³.

Włodzimierz Czarzasty szybko zyskał mocną pozycję w Krajowej Radzie. Wykorzystał do tego funkcję sekretarza KRRiT, którą objął 23 marca 2000 roku⁸⁴. Stanowisko to w okresie jego kadencji całkowicie zmieniło charakter.

Do momentu wejścia Czarzastego do Rady funkcja sekretarza nie wiązała się z żadnymi uprawnieniami. Kiedy została powołana pierwsza Krajowa Rada, stanowisko to zostało powierzone Andrzejowi Zarębskiemu. Zajmował je od 19 kwietnia 1993 roku aż do końca swojej kadencji w Radzie, czyli do 21 kwietnia 1999 roku.

⁸¹ *Krajowa Rada w komplecie*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 108, s. 2.

⁸² Włodzimierz Czarzasty miał zastąpić powołanego jeszcze przez poprzedniego prezydenta Jana Szafręca, któremu właśnie skończyła się sześćioletnia kadencja.

⁸³ *Krajowa Rada w komplecie...*, dz. cyt., s. 2.

⁸⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 2001, s. 2, materiał Biura KRRiT, niepublikowany.

W komentarzu do ustawy o radiofonii i telewizji Jacek Sobczak niemal wcale nie wspomina o sekretarzu KRRiT. W ustawie nie ma bowiem w ogóle mowy o takim urzędzie. Stanowisko to zostało wprowadzone regulaminem Krajowej Rady i było powiązane jedynie z obowiązkami czysto administracyjnymi, dotyczącymi między innymi podpisywaniem protokołów z posiedzeń Rady, organizowaniem jej pracy, czy planowaniem spotkań⁸⁵. Zaznacza tylko, że o posadzie sekretarza wspominały niektóre projektu ustawy o radiofonii i telewizji w toku prac legislacyjnych nad pierwotną jej wersją uchwaloną w grudniu 1992 roku⁸⁶. Jeden z projektów zakładał m.in., że sekretarz będzie organem wykonawczym Rady, niezależnym od przewodniczącego, pełniącym między innymi funkcje organu koncesyjnego i prawotwórczego, natomiast przewodniczący będzie powołany jedynie do kierowania pracami Rady i reprezentowania ją na zewnątrz⁸⁷.

Włodzimierz Czarzasty, wykorzystując swoją funkcję oraz umiejętność podporządkowywania sobie ludzi, stał się osobą dominującą w Krajowej Radzie, decydującą o przyznawaniu koncesji czy kształcie projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Przedstawiający jego sylwetkę w „Gazecie Wyborczej” Tomasz Lipko opisuje pierwsze miesiące jego urzędowania na stanowisku sekretarza, kiedy to bezceremonialnie potrafił zająć gabinet w siedzibie Rady przy ul. Żytniej w Warszawie zarezerwowany dla najbliższych służb przewodniczącego KRRiT i jego zastępcy, gdy tymczasem szeregowi członkowie Krajowej Rady, do których formalnie należał także Czarzasty, mieli swoje gabinety w innym miejscu Warszawy, na Mokotowie⁸⁸. Zaraz też „wśród urzędników zaprowadził dryl. Zaczął wzywać do swojego gabinetu. Żądał wglądu do różnych dokumentów”⁸⁹.

⁸⁵ Regulamin Krajowej Rady, do którego uchwalenia jest zobowiązana, określa także zasady funkcjonowania Biura KRRiT. Biuro jest aparatem wykonawczym KRRiT i jej przewodniczącego.

⁸⁶ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 160.

⁸⁷ Por. Projekt ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 16 maja 1992 roku, druk sejmowy nr 277.

⁸⁸ T. Lipko, *Pierwszy sekretarz ds. mediów...*, dz. cyt., s. 17.

⁸⁹ T. Lipko, *Pierwszy sekretarz ds. mediów...*, dz. cyt., s. 17.

Tomasz Lipko opisuje, w jaki sposób sekretarz zyskał wpływ na przyznawanie koncesji. Aby zgłaszający się po zezwolenie na działalność radiową lub telewizyjną miał szansę je uzyskać, jego wniosek musiał otrzymać pozytywne opinie poszczególnych departamentów, z jakich składa się Biuro KRRiT. Najbardziej liczący się głos należał do Departamentu Prawnego i Koncesyjnego. Włodzimierz Czarzasty doprowadził do tego, że szefami tych departamentów zostały osoby przez niego popierane. Dyrektorem Departamentu Prawnego została Janina Sokółowska, którą Czarzasty sprowadził z Polskiego Radia, gdzie była radcą prawnym, a dyrektorem Departamentu Koncesyjnego – Agnieszka Ogródowczyk, również jego bliska współpracownica⁹⁰.

Jego „działalność koncesyjna”, decydowanie, jaki podmiot może otrzymać koncesję, a jakiemu nie powinno się przyznawać zezwolenia, zaznaczyła się najbardziej w sektorze radiofonii. Czarzasty zaczął nawet pełnić nieformalną funkcję głównego specjalisty do spraw rozgłośni radiowych. Wkrótce łatwo można było dostrzec, że sprzyja jednej z istniejących w Polsce sieci radiowych CR Media. Kiedy doszło do konfliktu między tą siecią a spółką Team FM⁹¹, właścicielem niewielkiej sieci radiowej Multimedia, która poszukiwała kolejnych stacji radiowych jeszcze samodzielnie działających, chcących wejść do jej sieci, potrafił je skutecznie zniechęcać do współpracy z siecią Multimedia, oświadczając na przykład, że mogą stracić koncesje⁹².

Włodzimierz Czarzasty miał też swój udział w przygotowywaniu projektu ustawy o radiofonii i telewizji, czego finałem była później afera Lwa Rywina. To właśnie on, według raportu komisji śledczej, był autorem między innymi zapisów dekoncentracyjnych, które wzbudziły wiele protestów mediów komercyjnych⁹³.

⁹⁰ T. Lipko, *Pierwszy sekretarz ds. mediów...*, dz. cyt., s. 17.

⁹¹ Team FM założyli ludzie, którzy kiedyś tworzyli RMF FM.

⁹² T. Lipko, *Pierwszy sekretarz ds. mediów...*, dz. cyt., s. 18.

⁹³ Więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale *Prawotwórcza działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*.

Włodzimierz Czarzasty był członkiem Krajowej Rady, który do jej funkcjonowania jako pierwszy wprowadził nową jakość, ale była to nowa jakość w sensie negatywnym. Już otwarcie, bez wprowadzania pozorów apolityczności, realizował działalność na rzecz swojej formacji politycznej, dążącej do uzyskania coraz szerszego wpływu na media. Tomasz Lipko wspomina, że to właśnie Czarzasty bez ogródek zaczął proponować do rad nadzorczych regionalnych ośrodków Polskiego Radia i Telewizji Polskiej ludzi, którzy byli na przykład odpowiedzialni w PZPR za propagandę⁹⁴.

Jego pozycję w Radzie w dużym stopniu osłabiło ujawnienie afery Lwa Rywina. Nie zamierzał jednak rezygnować z członkostwa w tym organie, mimo że pojawiły się takie sugestie m.in. ze strony prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. W rok po pojawieniu się pierwszych zarzutów wobec niego złożył jedynie rezygnację ze stanowiska sekretarza KRRiT⁹⁵, ale funkcję tę pełnił ostatecznie do 26 sierpnia 2004 roku. Wtedy to bowiem Krajowa Rada zmieniła regulamin funkcjonowania swojego Biura, likwidując całkowicie ten urząd⁹⁶.

Partyjne rozmowy na temat tego, kto znajdzie się w Krajowej Radzie, rozgorzały ponownie w 2001 roku. Wtedy bowiem swoją kadencję w tym gremium mieli zakończyć Michał Strąk, Witold Graboś i Marek Jurek. Sejmowa opozycja nie zamierzała próżnować. Już na miesiąc przed datą zakończenia urzędowania w KRRiT powołanego do pełnienia tej funkcji sześć lat wcześniej Michała Strąka, postanowiła wybrać swojego kandydata na jego następcę. SLD i PSL ustaliły, że zostanie nim Aleksander Łuczak – ludowiec, były wicepremier i szef Urzędu Rady Ministrów, były minister edukacji⁹⁷.

Rządząca AWS i będąca do niedawna jej partnerem koalicyjnym UW nie były jednak tak zgodne w kwestii wyłonienia wspólnego kandy-

⁹⁴ T. Lipko, *Pierwszy sekretarz ds. mediów...*, dz. cyt., s. 18.

⁹⁵ *Czarzasty odchodzi?*, <http://www.wprost.pl/ar/55639/Czarzasty-odchodzi/> (30.01.2004).

⁹⁶ L. Zalewska, *Czarzasty nie sekretarz*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 201, s. 3.

⁹⁷ *Wybory do Krajowej Rady RTV*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 54, s. 3.

data. UW sugerowała, że mógłby nim być kompozytor i były dyrektor II programu Polskiego Radia Edward Pałłasz, ale nie ogłaszała tego oficjalnie, czekając na reakcję AWS⁹⁸. Akcja zdecydowała się w końcu poprzeć pretendenta do członkostwa w Radzie wskazanego przez UW (choć w jej szeregach myślano początkowo o zgłoszeniu „swojego człowieka”, na przykład Kosmę Złotowskiego), ale nie było to poparcie bezwzględne. Kiedy bowiem 11 kwietnia doszło w Sejmie do głosowania, część posłów AWS zignorowała obrady, zaniżając frekwencję i zmniejszając tym samym liczbę głosów potrzebnych do wyłonienia członka KRRiT, co spowodowało – przy udziale jeszcze posłów Platformy Obywatelskiej głosujących za Aleksandrem Łuczakiem – że w zmaganiach o miejsce w niej zwyciężył lewicowy kandydat⁹⁹.

Aleksander Łuczak do chwili objęcia stanowiska w Radzie nie miał do czynienia z mediami. Jego wybór był więc pewnego rodzaju precedensem. Do tej pory bowiem, mimo że za decyzjami o powołaniu członków Krajowej Rady stały kryteria polityczne, organy wybierające starały się jednak stawiać na ludzi, którzy posiadali, chociażby w stopniu niewielkim, wiedzę o radiu i telewizji. Z Aleksandra Łuczaka, co prawda człowieka wykształconego – historyka, profesora Uniwersytetu Warszawskiego, żartowano, że lepszym kandydatem od niego byłby Wojciech Fibak, ponieważ przynajmniej lepiej od niego gra w tenisa. Łuczak zwycięża bowiem w tenisowych zawodach, ale tylko w tych organizowanych dla polityków¹⁰⁰.

Senat poszukiwał następcy Witolda Grabosia. W izbie wyższej w związku z tym wyborem również zarysowały się różnice polityczne. Prawa strona reprezentowana przez AWS zgłosiła przewodniczącą senackiej Komisji Kultury Krystynę Czubę, lewa na czele z SLD posłankę tej partii Marię Szyszkowską. W głosowaniu, które odbyło się 6 kwietnia, żadna z kandydatek nie uzyskała wymaganej większości głosów. Bliższa zwycięstwa była Krystyna Czuba, dlatego też to nad jej kandydaturą senatorowie

⁹⁸ *Wybory do Krajowej Rady RTV...*, dz. cyt., s. 3.

⁹⁹ *Postacie: Aleksander Łuczak*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 87, s. 2.

¹⁰⁰ *Postacie: Aleksander Łuczak...*, dz. cyt., s. 2.

zagłosowali w drugiej turze. Jednakże i tym razem nie udało się jej zdobyć większościowego poparcia. Senatorowie zatem musieli wysunąć nowych kandydatów¹⁰¹.

W drugim głosowaniu SLD zaproponowało senatora Bogusława Litwińca, AWS – Lecha Jaworskiego. Pierwszy otrzymał 28 głosów, drugi – 46 głosów (bezwzględna większość głosów wynosiła 44)¹⁰².

Lech Jaworski w momencie wyboru do Krajowej Rady już drugą kadencję zasiadał w radzie nadzorczej TVP (delegowany do tego gremium przez ministra skarbu). Nie można więc było zarzucić mu braku znajomości tematyki medialnej. Posiadał też wiedzę na temat funkcjonowania Krajowej Rady – przez pewien czas, zaraz po studiach prawniczych ukończonych w 1992 roku, pracował jako urzędnik w jej biurze¹⁰³.

Prezydent Aleksander Kwaśniewski, mimo wcześniejszych nieoficjalnych informacji, że wyznaczy na członka KRRiT na miejsce ustępującego Marka Jurka Ninę Terentiew albo pracownika jego kancelarii Teresę Grabarczyk, zdecydował się na posłankę SLD, rzeczniczkę klubu parlamentarnego tej partii i szefową jego kampanii wyborczej z 1995 roku Danutę Waniek. Przedstawicielka prezydenta w Radzie nie mogła się jednak pochwalić bogatą „wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu”. Jej związek z mediami ograniczył się członkostwa w sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu¹⁰⁴.

Danuta Waniek jest absolwentką prawa Uniwersytetu Warszawskiego, ukończyła także studia politologiczne na uczelni wiedeńskiej. Od 1967 roku aż do 1990 roku była członkiem PZPR, później SdRP i SLD. W 1995 roku, po zwycięskiej kampanii prezydenckiej, w której czynnie uczestniczyła, została szefem Kancelarii Prezydenta RP. Do 1999 roku była członkiem Rady Naczelnej SdRP, była też posłem I, II i III kadencji z ramienia partii lewicowej¹⁰⁵.

¹⁰¹ Ani Czuba, ani Szyszkowska, „Rzeczpospolita” 2001, nr 83, s. 3.

¹⁰² Senat wybrał Jaworskiego, „Rzeczpospolita” 2001, nr 98, s. 3.

¹⁰³ Postacie: Lech Jaworski, „Rzeczpospolita” 2001, nr 98, s. 2.

¹⁰⁴ Postacie: Danuta Waniek, „Rzeczpospolita” 2001, nr 113, s. 2.

¹⁰⁵ Danuta Waniek, <http://ludzie.wprost.pl/sylwetka/Danuta-Waniek/> (14.11.2005).

Wybór prezydenta nie był już tak jednoznacznie polityczny w 2003 roku, kiedy swoją kadencję zakończył Waldemar Dubaniowski. Na jego miejsce Aleksander Kwaśniewski powołał aktorkę Sławomirę Łozińską. Nominacja została ogłoszona 30 kwietnia, zatem już po pierwszych ważnych przesłuchaniach dokonanych przez komisję śledczą badającą aferę Rywina. Prezydent, wyznaczając Sławomirę Łozińską, chciał pokazać, już dawno zarzuconą w stosunku do Krajowej Rady, apolityczność. Czy jednak kandydatura aktorki znanej między innymi z serialu *Daleko od szosy* oznaczała odrzucenie kryteriów politycznych? Sławomira Łozińska do momentu objęcia stanowiska w Krajowej Radzie zasiadała w radzie nadzorczej Polskiego Radia, gdzie znalazła się z rekomendacji Danuty Waniek i Włodzimierza Czarzastego¹⁰⁶. Można się było zatem spodziewać, że nowy członek będzie w swoich poglądach bliższy opcji lewicowej.

Czy wybór Tomasza Gobana-Klasa dokonany kilka dni później przez senatorów, który zastąpił w Radzie Jana Sęka, również był gestem w stronę odpolitycznienia Krajowej Rady? Tomasz Goban-Klas jest niewątpliwie ekspertem w dziedzinie mediów i wybitnym naukowcem, ale jego osoba wśród przedstawicieli prawej strony sceny politycznej nie wzbudziła pochlebnych opinii. Profesor, którego kandydatura została zgłoszona przez SLD, był w przeszłości członkiem PZPR¹⁰⁷. Ówczesny wicemarszałek Senatu Kazimierz Kutz komentował: „To jest nieco zła-godziona wersja tego, co jest, czyli dalsza dominacja lewicowego, a co za tym idzie – partyjnego myślenia”¹⁰⁸.

Ten pogląd potwierdził się natomiast w pełni w trakcie procedury wyboru nowego członka Krajowej Rady przez Sejm. Co prawda w czasie pierwszej próby wyłonienia osoby, która zastąpiłaby w KRRiT ustępującego Adama Halbera, SLD wycofało się z dążenia do przeforsowania własnego kandydata – posłowie wybierali między Krzysztofem Nowakiem zgłoszonym przez PiS, byłym dyrektorem TVP Polonia i byłym zastępcą do spraw programowych TVP1, a Andrzejem Zieliń-

¹⁰⁶ *Postacie: Sławomira Łozińska*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 102, s. 2.

¹⁰⁷ *Postacie: Tomasz Goban-Klas*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 107, s. 2.

¹⁰⁸ *Postacie: Tomasz Goban-Klas...*, dz. cyt., s. 2.

skim z PSL, byłym ministrem łączności. Kiedy jednak żaden z nich nie uzyskał wymaganej większości głosów i należało zaproponować innych kandydatów, partia lewicowa rozpoczęła działanie na rzecz uzyskania poparcia dla „jej człowieka”, posła SLD Ryszarda Ulickiego¹⁰⁹.

Kandydatura Ulickiego wzbudziła kontrowersje. Nie był to krok, który potwierdzałby „nowe otwarcie”, o którym mówiła po ujawnieniu afery związanej z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji przewodnicząca KRRiT Danuta Waniek, mając na myśli próbę oddzielenia mediów od polityki.

Ryszard Ulicki znany był bowiem nie tylko jako pisarz, rzeźbiarz, poeta, autor popularnych piosenek, m.in. *Kolorowych jarmarków*, oraz jako członek rady programowej Telewizji Polskiej¹¹⁰, ale także jako kierownik Wydziału Propagandy i Agitacji Komitetu Wojewódzkiego PZPR w Koszalinie, który w czasie stanu wojennego stał na czele komisji weryfikującej tamtejszych dziennikarzy. Był postrzegany jako człowiek silnie związany ze swoim stronnictwem¹¹¹.

Oburzenie opozycji sejmowej nie przyniosło jednak efektu. 24 lipca posłowie głosami SLD, UP i małych kół wspierających mniejszościowy gabinet Leszka Millera powołali do Rady wskazanego kandydata¹¹². W reakcji na ten wybór Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich wydało oświadczenie: „Obawiamy się, że Ryszard Ulicki gorliwie zastąpi Adama Halbera i wesprze Włodzimierza Czarzastego w umacnianiu politycznej i biznesowej kontroli nad mediami elektronicznymi przez opcję polityczną, która dominuje w KRRiT do końca obecnej dekady. W tej sytuacji nadzieje na zmiany w TVP, obudzone wybraniem kilku niezależnych członków rady nadzorczej, wydają się być pogrzebane. «Nowe otwarcie» polityki medialnej kończy się, zanim się zaczęło”¹¹³.

¹⁰⁹ Ulicki na nowe otwarcie, „Rzeczpospolita” 2003, nr 171, s. 4.

¹¹⁰ Postacie: Ryszard Ulicki, „Rzeczpospolita” 2003, nr 171, s. 2.

¹¹¹ Weryfikator zadba o wolność słowa, „Rzeczpospolita” 2003, nr 173, s. 3.

¹¹² Sojusz wybrał fachowca, „Rzeczpospolita” 2003, nr 172, s. 3.

¹¹³ Weryfikator zadba o wolność słowa..., dz. cyt., s. 3.

Kiedy pod koniec września 2005 roku z członkostwa w Radzie zrezygnował Tomasz Goban-Klas¹¹⁴, przedstawiciele lewicy w Senacie, przy wyborze jego następcy, postanowili kontynuować linię polityczną, obraną uprzednio przez kolegów z tej samej partii zasiadających w Sejmie. Zdecydowali, że zagłosują na senatora SLD Ryszarda Sławińskiego, który wywołał niemal takie same głosy oburzenia jak wybrany przez posłów Ryszard Ulicki. Znowu głośno protestowało Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich i parlamentarna opozycja¹¹⁵. Sławiński miał bowiem podobną przeszłość jak przedstawiciel Sejmu – w stanie wojennym, jako redaktor naczelny „Przeglądu Konińskiego”, zasiadał w lokalnej komisji weryfikującej miejscowych dziennikarzy¹¹⁶.

Ryszardowi Sławińskiemu nie można jednak zarzucić, że nie wywodził się ze środowiska mediów. Redaktorem naczelnym „Przeglądu Konińskiego” był do 1990 roku. Później publikował w „Gazecie Wiejskiej” i „Przeglądzie Handlowym”. W 2000 roku objął funkcję wiceprzewodniczącego zarządu głównego Stowarzyszenia Dziennikarzy RP, w Senacie od wyborów w 2001 roku był przewodniczącym Komisji Kultury i Środków Przekazu¹¹⁷. Można jednak wątpić, czy dla wybierających go senatorów liczyła się wiedza medialna kandydata. Podobnie jak w przypadku wcześniejszych głosowań, większość parlamentarna stawiała na człowieka, co do którego miała pewność, że będzie służył swojej formacji¹¹⁸.

Na początku 2005 roku Krajową Radę opuścił Włodzimierz Czarzasty. Został wiceprezesem Stowarzyszenia Ordynacka. Prezydent wyznaczył

¹¹⁴ Pseudonim Arras, „Rzeczpospolita” 2005, nr 16, s. 4.

¹¹⁵ J. Murawski, *Czuły weryfikator*, „Press” 2004, nr 12, s. 14.

¹¹⁶ Jarosław Murawski wymienia, że R. Sławiński przyczynił się do utraty zatrudnienia przez Annę Bronowicką, Andrzeja Mosia, Lecha Stefaniaka. Por. J. Murawski, *Czuły weryfikator...*, dz. cyt., s. 14.

¹¹⁷ J. Murawski, *Czuły weryfikator...*, dz. cyt., s. 15.

¹¹⁸ Ryszard Sławiński szybko potwierdził, po stronie której opcji politycznej zamierza się opowiadać. Kilka dni po swoim wyborze poparł wniosek Danuty Waniek, aby zwrócić się do sądu o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu przewodniczącego rady nadzorczej TVP Marka Ostrowskiego.

do dokończenia jego kadencji, która upływała w maju, Annę Szydłowską-Żurawską, dyrektora Departamentu Prezydialnego KRRiT¹¹⁹.

Zmiany o dużym znaczeniu dla polityki Krajowej Rady miały nastąpić także w kwietniu. Wtedy bowiem swoją działalność kończyli Juliusz Braun i Jarosław Sellin.

Jednakże gdy opuszczenie Rady przez Włodzimierza Czarzastego mogło pozytywnie wpłynąć na jej funkcjonowanie, zakończenie kadencji przez Brauna i Sellina nie wróżyło dobrze temu organowi. Nie ulegało wątpliwości, że większość sejmowa, która ostatecznie zdecyduje, kto ich zastąpi w KRRiT, wykorzysta sytuację do wprowadzenia kolejnych, zależnych od politycznych powiązań, ludzi.

Sejm 6 maja 2005 roku głosami SLD, PSL i SdPi wybrał do Rady osoby blisko związane z popierającymi je partiami. Nowymi członkami KRRiT zostali Andrzej Kneifel i Andrzej Zieliński. Ich konkurentami byli Mirosław Chojecki (twórca Oficyny Wydawniczej NOWA), Wojciech Reszczyński (dziennikarz, były szef Radia Wawa), Tomasz Borysiuk (dziennikarz TVP) i Aleksander Bentkowski (związany z PSL, były minister sprawiedliwości)¹²⁰.

Uchwały Sejmu zmieniające skład Krajowej Rady uczyniły z niej organ niemal całkowicie opanowany przez osoby kojarzone z lewicą. Na dziewięciu członków tylko Lech Jaworski reprezentował inną opcję polityczną – związany był z prawą stroną sceny politycznej.

Andrzej Kneifel jest absolwentem Moskiewskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych. W latach 1981–1994 pracował w Telewizji Kraków, później przez rok w Banku Współpracy Regionalnej w Krakowie. Od 1995 roku do 1999 roku był zatrudniony w ambasadzie polskiej w Pradze, a następnie został wicedyrektorem do spraw programowych w Warszawskim Ośrodku Telewizyjnym, skąd przeniósł się na podobne stanowisko do TVP 3 Regionalnej¹²¹.

¹¹⁹ Czarzasty jednak w „*Ordynackiej*”, „*Rzeczpospolita*” 2005, nr 16, s. 3.

¹²⁰ J. Kozińska, *Lewą, lewą*, „*Press*” 2005, nr 5, s. 20.

¹²¹ J. Kozińska, *Lewą, lewą...*, dz. cyt., s. 20.

Andrzej Zieliński był ministrem łączności w rządzie SLD-PSL w latach 1993–1997. Jest profesorem w Instytucie Łączności, był wiceprezesem Naczelnej Organizacji Technicznej i wiceprzewodniczącym Stowarzyszenia Elektryków Polskich. Do 1990 roku był członkiem PZPR¹²².

Wybrana przez prezydenta do dokończenia w Radzie kadencji Włodzimierza Czarzastego Anna Szydłowska-Żurawska opuściła ten organ wraz z upływem wyznaczonego terminu. Prezydent nie zdecydował się pozostawić ją na pełną kadencję, chociaż obowiązujące prawo tego nie zabraniało. 1 sierpnia 2005 roku powołał do KRRiT nową osobę – Stanisława Jędrzejewskiego.

Nowy członek okazał się być osobą o braku jednoznacznych powiązań politycznych. Był postrzegany raczej jako ekspert w swojej dziedzinie, znany także na arenie międzynarodowej – był między innymi członkiem grupy specjalistów ds. nowych technologii Rady Europy. Związany był z publicznym radiem. Pełnił w nim funkcję dyrektora programowego, członka zarządu Polskiego Radia. Pracował jako dyrektor Programu 1 PR. W tym czasie posiadał tytuł doktora socjologii, ma dyplom MBA, ukończył podyplomowe studia doradztwa finansowego w SGH i prawa autorskiego, prasowego oraz wydawniczego na UJ¹²³.

Radykalne zmiany w składzie KRRiT zostały wprowadzone przez Sejm nowej kadencji wyłoniony w wyborach parlamentarnych we wrześniu 2005 roku. Większość głosów zdobyła partia Prawo i Sprawiedliwość, która już w pierwszych miesiącach dominacji w parlamencie przedstawiała pomysły na nowelizację zapisów ustawy medialnej, skupiając się przede wszystkim na zmniejszeniu liczby członków organu regulacyjnego.

Projekt nowelizacji prawa medialnego mówił o zmniejszeniu liczby członków Rady do 5, gdzie po dwie osoby będą powoływać Sejm i Prezydent, a jedną osobę Senat. Proponował także zmienić sposób wyboru przewodniczącego Rady. Miał go powoływać i odwoływać prezydent¹²⁴. 29 grudnia 2005 roku została naprędce uchwalona ustawa o przekształ-

¹²² J. Kozińska, *Lewą, lewą...*, dz. cyt., s. 20.

¹²³ *Jędrzejewski w KRRiT*, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 199, s. 3.

¹²⁴ Więcej na temat powyższej zmiany w kolejnym rozdziale.

ceiach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji zawierająca wyżej wymienione regulacje¹²⁵.

PiS, które w czasie gdy w Radzie miała swą większość opcja lewicowa, często posługiwało się hasłem potrzeby odpolitycznienia organu, wprowadzając nowe zapisy, raczej nie zmienił w istotny sposób sytuacji Rady w kwestii jej podatności na wpływy z zewnątrz.

W art. 7 ust. 1, podając sposób powołania Rady, powtórzył znane już sformułowanie, które do tej pory nie było żadnym hamulcem przed wprowadzaniem do Rady osób przypadkowych, iż członków należy wybierać „spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu”.

Nowelizacja została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek złożyli rzecznik praw obywatelskich oraz grupa posłów. Wnioskodawcy poddali w wątpliwość obowiązywanie całej ustawy, gdyż, ich zdaniem, Sejm przyjął zbyt szybkie tempo jej uchwalania, naruszając w ten sposób tryb ustawodawczy. Trybunał w swoim wyroku z 23 marca 2006 roku¹²⁶ uznał jednak, że ustawa została uchwalona zgodnie z zasadami przewidzianymi w Konstytucji. Trybunał zbadał przebieg parlamentarnych prac legislacyjnych, zwracając uwagę, że Konstytucja nie reguluje w sposób całościowy postępowania ustawodawczego, formułując tylko pewne zasady ogólne oraz pozostawiając kwestię konkretyzacji tych norm Sejmowi. Szybkie tempo procesu ustawodawczego nie jest natomiast argumentem mogącym obalić obowiązującą ustawę.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił natomiast uwagę na problem wygaśnięcia kadencji poprzedniej Rady. Nowa ustawa zawierała zapis o zakończeniu sprawowania funkcji członków tego organu wraz z ogłoszeniem niniejszego aktu prawnego. Takie posunięcie ustawodawcy, jak podkreślał Trybunał, doprowadziło do przerwania na pewien czas działalności

¹²⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258.

¹²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06, Dz.U. z 2006 r. Nr 51, poz. 377.

konstytucyjnego organu, co stanowiło zagrożenie dla realizacji konstytucyjnych zadań państwa¹²⁷.

Patrząc przez pryzmat owego orzeczenia TK na postępowanie partii inicjującej zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji oraz doprowadzającej głosami swoich posłów do jej uchwalenia, w takim właśnie, zakwestionowanym kształcie, odnosi się wrażenie, że formacja rządząca miała w tym jeden cel – zlikwidować istniejący w Radzie poprzedni „układ” i wprowadzić swój. Sam Trybunał mówił bowiem, że nie znalazł argumentów, które usprawiedliwiłyby natychmiastowe skrócenie kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady.

Ustawa z 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji zawierała zapis o zakończeniu kadencji poprzednio urzędującej Rady wraz z ogłoszeniem niniejszego aktu prawnego. Dlatego też dotychczasowi członkowie 9-osobowego organu zostali pozbawieni funkcji 30 grudnia 2005 roku. Jednak dopiero po upływie miesiąca od tego momentu zaczęła konstituować się nowa 5-osobowa Rada.

27 stycznia Sejm powołał do Rady Tomasza Borysiuka i Lecha Haydukiewicza¹²⁸. Pierwszy był kandydatem Samoobrony, drugi Ligi Polskich Rodzin. Partyjne obsadzenie miejsc w Radzie w tym kształcie zostało ustalone podczas konsultacji między głównymi siłami w Sejmie – PiS, Samoobroną i LPR. PiS zgodziło się oddać tym partiom dwa miejsca w zamian za poparcie uchwalonej w szybkim tempie nowelizacji ustawy medialnej.

Tomasz Borysiuk urodził się w 1974 roku. Ukończył studia prawnicze. Od 1999 roku pracował w Telewizji Polskiej jako wydawca programów „Gość Jedyński”, „NATO bez ograniczeń” oraz „Krakowskie

¹²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06..., dz. cyt.

¹²⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 stycznia 2006 roku w sprawie powołania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” z 2006 r. Nr 9, poz. 115.

Przedmieście”. Jako wydawca programu „Gość Jedyńki” był kojarzony ze słynnym wywiadem przeprowadzonym w tym programie przez Piotra Gembarowskiego z Marianem Krzaklewskim w 2000 roku tuż przed wyborami prezydenckimi, który wywołał ostrą reakcję Rady Etyki Mediów i zarzut braku profesjonalizmu oraz naruszania „zasady prawdy, obiektywizmu, zasady szacunku i tolerancji”¹²⁹. W momencie, gdy syn był powoływany do Rady, ojciec Borysiuka zasiadał w Sejmie z ramienia Samoobrony. Nowy członek KRRiT posiadał zatem wiedzę w zakresie mediów, chociaż równocześnie trudno było uwierzyć w jego apolityczność.

W żaden sposób natomiast nie można było połączyć z zagadnieniem mediów dotychczasowej aktywności zawodowej drugiego z sejmowych przedstawicieli w Radzie – Lecha Haydukiewicza. Był on ówczesnie pracownikiem naukowym w Instytucie Geografii Akademii Pedagogicznej w Krakowie. Był też znany jako członek Młodzieży Wszechpolskiej w Krakowie, w której to organizacji działał aktywnie w pierwszej połowie lat 90., później przeszedł do LPR.

Senat 30 stycznia 2006 roku wybrał do Rady Witolda Kołodziejskiego¹³⁰. Jego kandydatura, chociaż wyraźnie przeforsowana przez PiS, nie kojarzyła się już tak jednoznacznie politycznie. Nie prowadził do tej pory żadnej działalności politycznej. Przez 12 lat pracował w Telewizji Polskiej, stworzył ponad 600 programów telewizyjnych, reportaży i filmów dokumentalnych. W 1999 roku został wydawcą „Studia Papieskiego” przygotowującego programy w trakcie pielgrzymek Jana Pawła II do Polski i innych krajów¹³¹.

¹²⁹ *Borysiuk i Haydukiewicz – członkami KRRiT*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Borysiuk-i-Haydukiewicz-czlonkami-KRRiT,wid,8167220,wiadomosc.html?ticaid=111984&_ticrsn=5 (28.01.2006).

¹³⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2006 roku w sprawie powołania członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” z 2006 r. Nr 9, poz. 117.

¹³¹ *Witold Kołodziejski trzecim członkiem KRRiT*, <http://www.press.pl/personalia/pokaz/1161,Witold-Kolodziejski-trzecim-czlonkiem-KRRiT> (01.02.2006).

Swoje nominacje na członków Krajowej Rady jako ostatni wręczył prezydent. Na mocy jego postanowienia zostali nimi Elżbieta Kruk i Wojciech Dziomdziora¹³².

Elżbieta Kruk, którą wkrótce prezydent mianował także na przewodniczącą Krajowej Rady, postrzegana była jako osoba blisko związana z Lechem Kaczyńskim. Z wykształcenia historyk, od 1989 roku działaczka Solidarności. Pracowała w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego, gdy jednostką tą kierował Lech Kaczyński. Kiedy ten z kolei został prezesem Najwyższej Izby Kontroli, Elżbieta Kruk została jego asystentką. Była też bliskim współpracownikiem Lecha Kaczyńskiego, gdy pełnił on funkcję ministra sprawiedliwości. Od 2001 roku zasiadała w Sejmie jako posłanka PiS.

Dokonania zawodowe Elżbiety Kruk nie świadczą więc o tym, aby „wyróżniała się ona wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu”. Jej powiązania polityczne są jednoznaczne. Zatem powołanie jej na stanowisko w KRRiT też musiało być podyktowane celami politycznymi.

Odmienne wyglądała natomiast sytuacja również prezydenckiego przedstawiciela – Wojciecha Dziomdziora. Tego członka KRRiT można zaliczyć do grona fachowców w zakresie mediów elektronicznych. Jest prawnikiem, specjalizuje się w prawie medialnym. Był dyrektorem Departamentu Prawno-Legislacyjnego w Ministerstwie Kultury. Brał udział w negocjacjach unijnych w sektorze prawa audiowizualnego i autorskiego.

Analiza biografii osób, które weszły do Krajowej Rady, raczej nie wskazuje, aby organ ten stał się organem fachowców. Słowa polityków o potrzebie odpolitycznienia Krajowej Rady okazały się „przykrywką” do realizacji ich prawdziwego celu – przejęcia wpływu na tę instytucję.

O tym, że Rada to organ, który wykonuje polecenia wyłaniających ją sił politycznych, zrobiło się głośno przy okazji rezygnacji ze stanowiska jej członka Wojciecha Dziomdziora w kwietniu 2007 roku. Swoją funk-

¹³² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 stycznia 2006 roku, nr 113-9-06.

cję sprawował niewiele ponad rok i chociaż nie ogłosił tego oficjalnie, w prasie pojawiły się komentarze, że powód odejścia to polityczne naciski na Radę; miało chodzić o zmuszenie Rady do powołania do rady nadzorczej TVP człowieka LPR, w zamian za co LPR poparła w głosowaniu zgłoszoną przez PiS kandydaturę Sławomira Skrzypka na prezesa Narodowego Banku Polskiego¹³³.

Nowym członkiem Rady powołanym przez prezydenta na miejsce Wojciecha Dziomdziora został Piotr Marian Boroń, już jednoznacznie kojarzony z Prawem i Sprawiedliwością, dotychczasowy senator tej partii¹³⁴. Krótco po ogłoszeniu tej decyzji prezydent musiał ponownie wyznaczyć osobę na brakujące miejsce w Radzie: z pełnienia w niej funkcji zrezygnowała Elżbieta Kruk (będąca również przewodniczącą Rady). Tym razem powody były inne. Elżbieta Kruk nie mogła już zasiadać w tym gremium, gdyż postanowiła kandydować do Sejmu z listy Prawa i Sprawiedliwości w zbliżających się przedterminowych wyborach¹³⁵. Lech Kaczyński wyznaczył do objęcia miejsca w medialnym regulatorze Barbarę Bubulę, także bezpośrednio związaną z ugrupowaniem prezydenta – Prawem i Sprawiedliwością. Pochodząca z Krakowa polonistka najpierw należała do Porozumienia Centrum. W krakowskim PiS ma status członka-założyciela¹³⁶. Kiedy znalazła się w Radzie, musiała zrezygnować z mandatu posła. W ławach poselskich zasiadała jako reprezentantka tej prawicowej partii.

Przedterminowe wybory, do których doszło jesienią 2007 roku, zmieniły układ sił na scenie politycznej. Większość głosów zdobyła Platfor-

¹³³ *Wojciech Dziomdziora zrezygnował z członkostwa w KRRiT*, <http://wiadomosci.onet.pl/rozrywka/wojciech-dziomdziora-zrezygnowal-z-czlonkostwa-w-k,1,3447804,wiadomosc.html> (08.12.2011).

¹³⁴ *Piotr Boroń*, [http://pl.wikipedia.org/wiki/Piotr_Boro%C5%84_\(ur._1962\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Piotr_Boro%C5%84_(ur._1962)), (08.12.2011).

¹³⁵ *Elżbieta Kruk rezygnuje z kierowania KRRiT*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Elzbieta-Kruk-rezygnuje-z-kierowania-KRRiT,wid,9220081,wiadomosc.html?ticaid=1d85c> (09.12.2011).

¹³⁶ *Nowy członek w KRRiT*, <http://media2.pl/media/28525-Nowy-czlonek-w-KRRiT.html> (09.12.2011).

ma Obywatelska, tworząc koalicję z PSL. Zdobyła władzę, ale nie miała wpływów w Krajowej Radzie i mediach publicznych, wtedy jeszcze zdominowanych przez PiS i jego dotychczasowych partnerów koalicyjnych. Pretekstem do usunięcia poprzedniej Rady stała się nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji. Zgłoszony w 2008 roku projekt m.in. oznaczał rozwiązanie ówczesnie istniejącego organu i powołanie nowego¹³⁷. Plan się nie powiódł, gdyż uchwaloną nowelizację zawetował prezydent¹³⁸ związany z Prawem i Sprawiedliwością, a weta nie udało się odrzucić¹³⁹.

Posłowie rządzących partii ponowili próbę w roku następnym, tym razem koncentrując się w nowelizacji prawa medialnego na abonamencie¹⁴⁰. Niczego nie osiągnęli, gdyż ustawa również została zawetowana¹⁴¹.

Przedstawiciele Platformy Obywatelskiej nie dawali jednak za wygraną. W odwodzie mieli jeszcze do dyspozycji art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji mówiący o przyjmowaniu lub odrzucaniu przez parlament rocznego sprawozdania KRRiT. Jego nieprzyjęcie przez obie izby oraz potwierdzenie tego faktu przez prezydenta oznaczało rozwiązanie istniejącego organu.

Przez pierwsze lata rządów ten zapis nie był możliwy do zrealizowania, gdyż nawet jeśli sprawozdania KRRiT odrzucały obie izby parlamentu, akceptował je prezydent. Sytuacja zmieniła się po katastrofie smoleńskiej. Narodowa tragedia skłaniała do głębszych refleksji nad życiem i odsuwała na plan dalszy przyziemne sprawy. Biegu wydarzeń politycznych jednak nie wstrzymywała. Po zmarłym Prezydencie Lechu Kaczyńskim

¹³⁷ Poselski projekt ustawy z dnia 18 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i innych ustaw, druk sejmowy nr 151.

¹³⁸ Por. Uzasadnienie do odmowy podpisania ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i innych ustaw przez Prezydenta RP, 16 maja 2008 r., druk nr 531.

¹³⁹ *Sejm podtrzymał prezydenckie weto ws. ustawy medialnej*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,9251,title,Sejm-podtrzymał-prezydenckie-weto-ws-ustawy-medialnej,wid,10194318,wiadomosc.html?ticaid=11191c> (21.08.2010).

¹⁴⁰ Poselski projekt ustawy z dnia 18 marca 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych, druk sejmowy nr 1847.

¹⁴¹ *Sejm nie oddalił weta prezydenta, abonament zostaje*, <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/sejm-nie-oddalil-weta-prezydenta-abonament-zostaje> (21.08.2010).

obowiązki przejął marszałek Sejmu Bronisław Komorowski. Ugrupowanie rządzące mogło wreszcie liczyć na przychylność głowy państwa.

Senat odrzucił sprawozdanie KRRiT 28 maja 2010 roku¹⁴², Sejm – 10 czerwca 2010 roku¹⁴³. Pełniący obowiązki prezydenta Bronisław Komorowski potwierdzi wygaśnięcie kadencji Rady 14 czerwca 2010 roku¹⁴⁴.

Decyzji o rozwiązaniu Krajowej Rady przed upływem kadencji należałoby przyklasnąć tylko wtedy, gdyby stały za nią obiektywne powody obrony tego organu przed politycznymi wpływami. Trudno jednak się takowych dopatrywać. Platforma Obywatelska, jeszcze rok wcześniej wykazująca dużą determinację w nowelizowaniu prawa medialnego mającego ograniczyć polityczność organu regulacyjnego, po rozwiązaniu Rady i powołaniu nowej, już reprezentującej inny skład, straciła zapał do reformowania medialnego regulatora, skupiając się ówczynie jedynie na zmianach sposobu wyłaniania rad nadzorczych i zarządów w mediach publicznych.

Nową Radę, wyłonioną przez parlament zdominowany przez PO, trudno też określić mianem niezależnego organu. Znowu okazało się, że stanowiska w Radzie stały się politycznym łupem i są obsadzone w toku partyjnych przetargów.

Bronisław Komorowski, marszałek Sejmu, wykonujący ówczynie obowiązki prezydenta, powołał do Rady Jana Dworaka i Krzysztofa Lufta. Sejm wyznaczył do pełnienia funkcji w tym gremium Witolda Grabosia i Sławomira Rogowskiego, Senat – Stefana Józefa Pastuszkę.

Jan Dworak to dziennikarz i producent telewizyjny, pracujący w latach 80. w „Tygodniku Solidarność”. Przez dwa lata był prezesem Telewi-

¹⁴² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2008 roku, „Monitor Polski” z 2010 r. Nr 44, poz. 601.

¹⁴³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2009 r., „Monitor Polski” z 2010 r. Nr 43, poz. 612.

¹⁴⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie wygaśnięcia kadencji wszystkich członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” z 2010 r. Nr 44, poz. 624.

zji Polskiej – osoba znająca się na zagadnieniu mediów elektronicznych. Krzysztof Luft to również znawca tematyki medialnej – dziennikarz i prezenter Telewizji Polskiej. Witold Graboś już raz zasiadał w Krajowej Radzie. O jego znajomości zagadnień ze sfery mediów świadczy to, że między innymi był prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Sławomirowi Rogowskiemu też trudno zarzucić brak medialnego przygotowania – do momentu, kiedy trafił do Rady, był producentem telewizyjnym i filmowym. Fachową wiedzą może poszczycić się również Stefan Pastuszka – jest naukowcem z tytułem profesora zajmującym się między innymi działalnością radia i telewizji¹⁴⁵.

W trakcie analizy biografii członków Rady nasuwa się jednak jeden wniosek: w składzie organu regulacyjnego na pewno nie znaleźli się przypadkowi ludzie, mający niewiele wspólnego z mediami. Platforma Obywatelska ze swoimi politycznymi partnerami zdecydowała się na wybór kompetentnych osób. Ale nie są to ludzie politycznie bezstronni. Swoją działalność medialną łączyli z aktywnością polityczną, reprezentując konkretne partie lub sprzyjając określonym opcjom. Jan Dworak to osoba blisko związana z PO (przez kilka lat należał do tej partii), Krzysztof Luft był rzecznikiem prasowym rządu Jerzego Buzka, a ostatnio pracował jako dyrektor Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, Witold Graboś swoją karierę zaczynał od ław senackich, reprezentując SLD, Stefan Pastuszka również był senatorem, ale PSL. Najmniej uwikłany w politykę wydaje się być wysunięty na członka Rady przez SLD Sławomir Rogowski. Podejrzenie może budzić jedynie fakt, że zajmował stanowisko dyrektora Agencji Filmowej TVP w czasie, gdy prezesem publicznej telewizji był Robert Kwiatkowski, kontrowersyjny szef TVP reprezentujący interesy lewicy.

Strategia powołania Rady złożonej z fachowców, chociaż z wyraźnymi sympatiami politycznymi, mogłaby zasługiwać na akceptację, gdyby Sejm i Senat zdecydowały się jednak zapewnić Radzie polityczną równowagę i pozwolili wejść w jej skład także osobom forsowanym

¹⁴⁵ Informacje o członkach KRRiT zaczerpnięte ze strony internetowej KRRiT: <http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/sklad/> (10.12.2011).

przez PiS – Jarosławowi Sellinowi lub Maciejowi Iłowieckiemu. Wtedy Rada zyskałaby kształt miniparlamentu bez przewagi jednej czy dwóch opcji politycznych.

2.2. Przewodniczący KRRiT

Przewodniczący KRRiT zajmuje stanowisko szczególne, wykraczające poza zadania i kompetencje samej Rady. Stanowi on odrębny w sensie formalnym w stosunku do Rady organ administracji państwowej¹⁴⁶. Jego podstawowe funkcje to kierowanie pracami Krajowej Rady, reprezentowanie jej na zewnątrz oraz wykonywanie zadań określonych w ustawie¹⁴⁷. Właśnie te zadania szczegółowo wymienione w art. 10 nadają przewodniczącemu ową odrębność i samodzielność w odniesieniu do Rady. Przewodniczący inicjuje działania zmierzające do przyznania koncesji, a następnie, na podstawie uchwały Rady, wydaje decyzje o przyznaniu koncesji. Przekazuje radiofonii i telewizji publicznej pieniądze, które wcześniej rozdzieliła z opłat abonamentowych KRRiT. Przewodniczący odgrywa dużą rolę w zakresie kontrolowania działalności nadawców. Może on żądać wydania dokumentów lub udzielenia wyjaśnień potrzebnych do sprawdzenia, czy postępują oni zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji, warunkami koncesji i rozporządzeniami KRRiT. Gdy stwierdzi naruszenia w powyższym zakresie związane ze sposobem tworzenia, rozpowszechniania lub rozprowadzania programów, ma możliwość wezwać nadawców do zaniechania owych naruszeń. Jeśli te wezwania nie przynoszą spodziewanego efektu, przewodniczący w swoich postanowieniach może pójść jeszcze dalej. Ustawa o radiofonii i telewizji dała przewodniczącemu uprawnienia do wydawania decyzji nakazujących zaprzestanie działań naruszających obowiązujące nadawców przepisy oraz nakładania kar pieniężnych na nadawców oraz osoby kierujące poczynaniami nadawców w wypadku niewykonania jego decyzji¹⁴⁸.

¹⁴⁶ P. Czarny, *Podstawowe prawa i wolności obywatelskie*, w: *Prawo...*, dz. cyt., s. 83.

¹⁴⁷ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2001, s. 522.

¹⁴⁸ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 167.

Osoby pełniące funkcje przewodniczącego Krajowej Rady, podobnie jak w przypadku szeregowych członków KRRiT, również nie uchroniły się przed politycznymi naciskami. Doświadczył tego już pierwszy przewodniczący Krajowej Rady Marek Markiewicz.

W pierwotnej wersji ustawy o radiofonii i telewizji zadanie powołania przewodniczącego KRRiT ustawodawca powierzył prezydentowi¹⁴⁹. Lech Wałęsa już w trakcie wypełniania tego obowiązku postąpił niezgodnie z zawartymi w ustawie wytycznymi. Ustawa mówiła, że prezydent wybiera przewodniczącego z grona Rady, czyli już po ukonstytuowaniu się organu. Lech Wałęsa natomiast ogłosił nominację Markiewicza, gdy jeszcze nie było wiadomo, kogo do KRRiT powołają Sejm i Senat¹⁵⁰. Kiedy na ten fakt zwrócił uwagę Jan Rokita, prawnik Wałęsy, Lech Falandysz, tłumaczył, iż prezydent nie powołał Marka Markiewicza na przewodniczącego, lecz go desygnował. Powołanie miało nastąpić później, gdy zostanie ustalony skład całej Rady¹⁵¹.

Taki sposób działania Wałęsy był jednak nieprawidłowy. Jacek Sobczak podnosi: „W literaturze, na gruncie ówczesnie obowiązującego stanu prawnego, wyrażano pogląd, iż akt ten nie może nastąpić przed nominowaniem wszystkich członków Rady, nawet jeżeli prezydent nosi się z zamiarem powierzenia tej funkcji jednemu z powołanych przez siebie członków KRRiT”¹⁵².

Ustawa o radiofonii i telewizji nie zawierała wówczas zapisów mówiących o możliwości odwołania przewodniczącego KRRiT. Brak takiej ewentualności wydawał się być naturalną konsekwencją dążenia do zapewnienia Radzie swobody działania i niezależności. Lech Wałęsa jednak z faktu, że ma obowiązek wyłaniania przewodniczącego, wyciągnął wniosek, że ma też prawo go odwołać. 1 marca 1994 roku, krótko po tym, jak KRRiT zdecydowała o przyznaniu koncesji Polsatowi, ogło-

¹⁴⁹ P. Czarny, *Podstawowe prawa i wolności obywatelskie*, w: *Prawo...*, dz. cyt., s. 83.

¹⁵⁰ *Łaskaw dla piratów i dla prezesa*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 52, s. 3.

¹⁵¹ W. Załuska, A. Kublik, *(Nie)polityczny artykuł 46*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 57, s. 2.

¹⁵² J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 157.

sił, że Marek Markiewicz nie jest już przewodniczącym¹⁵³. Bogusława Dobek-Ostrowska upatruje przyczynę takiego kroku prezydenta w fakcie, że Markiewicz w swoich działaniach dążył do utrzymania niezależności Krajowej Rady i uchronienia jej od wpływów zewnętrznych¹⁵⁴. Markiewicz, mimo iż był uważany w chwili zajmowania stanowiska za człowieka prezydenta, później jednak nie realizował jego wytycznych. Z tego też powodu musiał odejść ze stanowiska. Jak dowodzi bowiem Maciej Hłowiecki, Lech Wałęsa w specyficzny sposób pojmował swoją prezydenturę. Uważał, że jeśli ktoś jest jego człowiekiem, powinien być dyspozycyjny nie wobec interesów państwa, ale właśnie wobec niego¹⁵⁵.

Posunięcie Wałęsy wywołało reakcję rzecznika praw obywatelskich, który zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem, czy prezydent mógł odwołać przewodniczącego i jaka jest moc prawna jego decyzji. Prezydent jednak nie zamierzał czekać, aż w tej kwestii wypowie się autorytatywny organ i 31 marca 1994 roku na miejsce Marka Markiewicza powołał Ryszarda Bendera¹⁵⁶. To ignorowanie wątpliwości prawnych przez Wałęsę i wydawanie kolejnych wątpliwych decyzji świadczyło o braku szacunku ze strony prezydenta dla zasad demokratycznych i pokazywało, jak bardzo jest on zdeterminowany w dążeniu do zdobycia wpływu na media. Oceny jego postępowania były jednoznaczne: „Odwołanie przez prezydenta kompetentnego, mającego opinię legalisty przewodniczącego i zastąpienie go osobą zaangażowaną ideologicznie, bez profesjonalnego przygotowania do sprawowania tej funkcji, było brzemiennie w skutki. Zdaniem wielu obserwatorów, Ryszard Bender był jedynie pionkiem w grze politycznej prezydenta, postacią groteskową, której wizerunek zaciążył na negatywnym postrzeganiu KRRiT przez opinię publiczną”¹⁵⁷.

¹⁵³ T. Mielczarek, *Pierwsze lata działalności...*, dz. cyt., s. 81.

¹⁵⁴ *Współczesne systemy komunikowania*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 1997, s. 89.

¹⁵⁵ *Na pożarcie. Z Maciejem Hłowieckim, wiceprzewodniczącym KRRiT rozmawia Jacek Żakowski*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 229.

¹⁵⁶ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 55.

¹⁵⁷ B. Dobek-Ostrowska, *Media a elity polityczne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Środki masowej...*, dz. cyt., s. 42.

10 maja 1994 roku Trybunał Konstytucyjny wydał uchwałę stwierdzającą, iż powołanie przewodniczącego KRRiT przez prezydenta nie jest żadną przesłanką uprawniającą do odwołania go ze stanowiska. Działania Wałęsy były więc w tym zakresie bezprawne¹⁵⁸. Brak zapisów dotyczących możliwości odwołania przewodniczącego jest zgodny z zamysłem ustawodawcy. Ustawa o radiofonii i telewizji „zakłada bowiem trwałość tego stanowiska w okresie kadencji”¹⁵⁹. Odwołanie osoby pełniącej funkcje przewodniczącego może nastąpić tylko w wypadku odwołania tej osoby jako członka KRRiT w sytuacjach ściśle określonych w ustawie¹⁶⁰. Trybunał uznał więc, że nieuwzględnienie w ustawie stwierdzenia, w jakich okolicznościach można odwołać przewodniczącego, nie jest żadną luką w prawie¹⁶¹.

Trybunał w swoim orzeczeniu podkreślił też fakt ważny dla funkcjonowania całej Rady. Stwierdził mianowicie, że „zadania Rady wyznaczają jej miejsce w systemie organów państwowych w taki sposób, aby mogła ona zachować charakter organu niezależnego”¹⁶². Zaakcentowanie niezależności Rady było pewnego rodzaju przypomnieniem skierowanym do głowy państwa. Owo przypomnienie nie odniosło jednak spodziewanego skutku. Lech Wałęsa nie zamierzał uznać samodzielności Rady, naprawić swoich błędów i przywrócić na stanowisko

¹⁵⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 roku (sygn. akt w 7/94), „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 294–299. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa prawa, wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził”; zob. *Opinie prawne w sprawie dopuszczalności odwołania przewodniczącego KRRiT*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 152–165 oraz *Glosy do uchwały TK z 10 V 1994*, (W 7/94), „Państwo i Prawo” 1994, nr 7/8.

¹⁵⁹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 roku (sygn. akt w 7/94), „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 298.

¹⁶⁰ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 roku (sygn. akt w 7/94)…, dz. cyt., s. 298.

¹⁶¹ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 168.

¹⁶² Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 roku (sygn. akt w 7/94)…, dz. cyt., s. 298.

przewodniczącego Marka Markiewicza. Nie wyraził chęci dokonania takiego kroku nawet wtedy, gdy Ryszard Bender zadeklarował, że ustąpi z szefowania Krajowej Radzie i również wtedy, kiedy ówczesny przewodniczący złożył rezygnację ze stanowiska. Wałęsa nie był skłonny go odwołać, ponieważ odpowiadał mu tego rodzaju człowiek – słaby i niesamodzielny¹⁶³.

Prezydent uznał odwołanie Markiewicza za decyzję nieodwracalną i gdy pod koniec lipca 1994 roku, po powtórnym złożeniu rezygnacji przez Bendera z funkcji przewodniczącego KRRiT, w końcu ją przyjął (pierwszy raz Ryszard Bender złożył rezygnację 31 maja, ale Lech Wałęsa jej wtedy nie uznał), wyznaczył do tej funkcji Janusza Zaorskiego. Dla członków Rady nie była to dobra wiadomość. Między KRRiT a Zaorskim istniały bowiem zaszłości jeszcze z czasów zajmowania przez niego stanowiska prezesa TVP¹⁶⁴. Dla Wałęsy była to jednak najlepsza kandydatura gdyż, jak podkreśla Bogusława Dobek-Ostrowska, Janusz Zaorski znany był z powszechnie deklarowanej lojalności wobec prezydenta¹⁶⁵. Nowy przewodniczący nie ukrywał, że pojawił się w Radzie, ponieważ ma do wypełnienia ściśle określone zadania. Już na wstępie oświadczył, iż przyszedł, aby rządzić¹⁶⁶. Jeden z ówczesnych członków Rady Maciej Hłowiecki tak zdefiniował wyznaczone mu przez prezydenta cele: „Sparalizować proces koncesyjny, zniweczyć koncesję dla Polsatu i uratować telewizję Gausowską [...]”¹⁶⁷.

Janusz Zaorski sprawował swoją funkcję do 1 kwietnia 1995 roku. Trwała krótko, ponieważ przewodniczący zastąpił na tym stanowisku Ryszarda Bendera i miał je zajmować do końca jego kadencji. Na miejsce zwolnione w Radzie przez Zaorskiego prezydent powołał Marka Jurka. 10 maja mianował go także przewodniczącym Rady¹⁶⁸. O tej

¹⁶³ B. Sulik, *Cel – zniszczyć Radę!...*, dz. cyt., s. 3.

¹⁶⁴ E. Wieczorek, *Zaorski na Radę RTV*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 170, s. 3.

¹⁶⁵ *Współczesne systemy komunikowania...*, dz. cyt., s. 89.

¹⁶⁶ *Przyszedłem, aby rządzić*, „Życie Warszawy” 1994, nr 181, s. 3.

¹⁶⁷ M. Hłowiecki, *Test...*, dz. cyt., s. 49.

¹⁶⁸ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 57.

decyzji prezydenta już otwarcie mówiono, że była decyzją polityczną. Jeden z członków Rady – Bolesław Sulik twierdził, że Lech Wałęsa buduje sobie w ten sposób zaplecze polityczne przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi¹⁶⁹. Uczynienie przewodniczącym KRRiT osoby, która sprawowała wtedy funkcję wiceprzewodniczącego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego było jednoznacznym sygnałem, że głowa państwa chce zdobyć przychyłność tej formacji politycznej. Mało prawdopodobne, aby decydowały względy merytoryczne lub przekonanie, że człowiek ten jest najlepszym kandydatem do kierowania Radą. Jak podkreśla bowiem Bogusława Dobek-Ostrowska, powszechnie „kwestionowano kwalifikacje nowego przewodniczącego do sprawowania tego typu funkcji”¹⁷⁰.

Aktywność prezydenta, w tym szczególnie odwołanie przez niego Marka Markiewicza z funkcji przewodniczącego KRRiT, wywołała dyskusję o potrzebie nowelizacji prawa medialnego. Aby zapobiec podobnym działaniom w przyszłości, posłowie Unii Pracy w połowie 1994 roku zaproponowali wprowadzenie zmian do art. 7 ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji mówiących o tym, iż przewodniczącego KRRiT powołuje i odwołuje tylko Krajowa Rada. Odwołanie może nastąpić w sytuacjach, kiedy przewodniczący sam zrzeknie się sprawowanej funkcji, gdy ciężka choroba uniemożliwi mu wykonywanie obowiązków, kiedy zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo z winy umyślnej oraz gdy dopuści się rażącego naruszenia prawa¹⁷¹. Wprowadzenie nowelizacji uzasadniano: „Zmiana ma na celu faktyczne niezależnienie Krajowej Rady. Dzisiejsze rozstrzygnięcia związane na przykład ze sposobem powoływania przewodniczącego Rady mogą tę niezależność faktycznie utrudniać, czy też uniemożliwiać. Nowelizacja [...] gwarantuje suwerenność Krajowej Rady, jej niezależność od wszystkich ośrodków władzy”¹⁷².

¹⁶⁹ Kim jest Marek Jurek, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 108, s. 3.

¹⁷⁰ *Współczesne systemy komunikowania...*, dz. cyt., s. 89.

¹⁷¹ *Współczesne systemy komunikowania...*, dz. cyt., s. 140.

¹⁷² Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, druk nr 589.

17 marca 1995 roku Sejm w głosowaniu przychylił się do propozycji Unii Pracy¹⁷³. Zgodnie z uchwalonymi zmianami przewodniczącego miał wybierać nie prezydent, a cała Krajowa Rada, która mogła też go odwołać większością dwóch trzecich głosów¹⁷⁴. Prezydent zawetował nowelizację, a kiedy Sejm ją odrzucił, skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego¹⁷⁵. Prezydent Lech Wałęsa formułował kilka zarzutów wobec ustawy¹⁷⁶. Sądzone jednak, że jego sprzeciw ma jedno źródło. „Rzeczpospolita” pisała: „[...] prezydenckie wystąpienie jest niczym innym jak grą pozorów, za którą z trudem skrywana jest prawdziwa przyczyna konstrukcji skargi: odebranie prezydentowi prawa powoływania przewodniczącego KRRiT¹⁷⁷”.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł niekonstytucyjności zapisów nowelizacji ustawy. Nie było więc przeszkód, aby zaczęła obowiązywać. Weszła zatem w życie 27 grudnia 1995 roku¹⁷⁸.

Dzień później członkowie Rady, kierując się nowymi przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, po raz pierwszy sami zdecydowali o tym, kto będzie nimi kierował i wybrali nowego przewodniczącego. Został nim Bolesław Sulik, który, jak twierdzi Bogusława Dobek-Ostrowska, był „osobą cenioną za fachową wiedzę i doświadczenie”¹⁷⁹. Można więc zatem wnioskować, że zmiana ustawy przyniosła pozytywne efekty. Przy powołaniu szefa KRRiT nie decydowały już kryteria politycznej przy-

¹⁷³ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 59.

¹⁷⁴ J. Żurawski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Zmiany i ich konsekwencje...*, dz. cyt., s. 129.

¹⁷⁵ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 59.

¹⁷⁶ Zarzuty Lecha Wałęsy dotyczyły usytuowania rad programowych w spółkach telewizji publicznej przy radach nadzorczych, a nie jak poprzednio przy zarządzie TVP, powiększenia liczby polskich programów telewizyjnych, które obowiązkowo należy rozpowszechniać w sieciach kablowych oraz upoważnienia Krajowej Rady do określania w drodze rozporządzenia wymagań programowych dla programów telewizyjnych rozprowadzanych w sieciach kablowych, a przeznaczonych przez nadawców zagranicznych dla odbiorców w kraju.

¹⁷⁷ B. Kordasiewicz, *Porządki w eterze i kablu*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 26, s. 4.

¹⁷⁸ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 59.

¹⁷⁹ *Współczesne systemy komunikowania...*, dz. cyt., s. 89.

datności, lecz raczej względy merytoryczne – fachowość, którą mógł pochwalić się kandydat.

Bolesław Sulik miał dwóch rywali: Marka Jurka i Ryszarda Miazka. Pierwszy jednak otrzymał tylko dwa głosy (swój i zgłaszającego jego kandydaturę Jana Szafranca, obaj reprezentowali w Radzie ZChN), drugi zrezygnował z ubiegania się o fotel przewodniczącego. Bolesław Sulik zwyciężył więc znaczną większością głosów¹⁸⁰.

Nowy przewodniczący miał spore doświadczenie medialne. Jako emigrant (wrócił do Polski w 1991 roku po 45-letnim wygnaniu), parając się w Wielkiej Brytanii dziennikarstwem, współpracował z BBC, pisał do pism emigracyjnych, pracował dla Radia Wolna Europa. Zajmował się też eseistyką i krytyką filmową (jest autorem i producentem między innymi znanego filmu dokumentalnego *W Solidarności*¹⁸¹).

Kadencja Bolesława Sulika jako członka Krajowej Rady dobiegła końca w 1999 roku. Jego odejście oznaczało także opróżnienie stanowisko przewodniczącego. Nowego szefa, zgodnie z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji z 1995 roku, wybrać miała sama Rada.

Szybko okazało się, że proces wyłaniania nowego szefa KRRiT stał się przyczyną politycznej rywalizacji w obrębie tego organu. Animozje i konflikty między ugrupowaniami obecnymi ówczesnie na scenie politycznej rzutowały na przebieg rozmów w Krajowej Radzie na temat kandydata do fotela przewodniczącego. O jego wyłonieniu nie decydowali więc indywidualnie członkowie, ale stojące za nimi partie¹⁸².

Początkowo spodziewano się, że wybór szefa Rady nastąpi w wyniku porozumienia rządzących AWS i UW oraz ewentualnie ludowców. Taką koalicję zamierzali stworzyć przedstawiciele AWS. Zatem kiedy UW ogłosiła, że na tym stanowisku widzi swojego reprezentanta Juliusza Brauna, a SLD temu przyklasnęło, AWS poczuła się zdradzona przez koalicyjnego partnera. Oskarżała nawet unitów o zawarcie „haniebne-

¹⁸⁰ Sulik wybrany, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 301, s. 2.

¹⁸¹ Sulik wybrany..., dz. cyt., s. 2.

¹⁸² Jurek kontra Braun, „Rzeczpospolita” 1999, nr 155, s. 2.

go sojuszu¹⁸³ z lewicą. Aby jeszcze bardziej uwypuklić haniebnosc tego porozumienia na dwa dni przed wyznaczoną datą wyborów w Radzie, wystawiła własnego kandydata Marka Jurka. Wiedziała, że stworzony układ sił w KRRiT nie pozwoli na jego zwycięstwo, ale poprzez ten manewr chciała pokazać, że Unia jest bardziej skłonna do współpracy z SLD niż ze swoim rządowym koalicjantem¹⁸⁴.

6 lipca 1999 roku głosami reprezentantów SLD i PSL Juliusz Braun został wybrany przewodniczącym KRRiT. Zwycięzca otrzymał 7 głosów, a jego przeciwnik Marek Jurek 2 głosy – swój własny i Jarosława Sellina¹⁸⁵.

AWS przekonywała, że wyłoniony przez lewicową część Rady przewodniczący będzie teraz od niej zależny, niezdolny do samodzielnych decyzji. Konflikt na polu medialnym między koalicjantami przeniósł się także na inne dziedziny polityki – AWS groziła, że nie poprze forsowanej przez wicepremiera Leszka Balcerowicza reformy systemu podatkowego¹⁸⁶.

Poważne zawirowania wokół Krajowej Rady i jej składu przyniosło ujawnienie zakulisowych działań związanych z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji (której pierwotny projekt opracowała w połowie 2001 roku KRRiT) określonych później mianem afery Rywina.

Głosy nawołujące do rozwiązania Rady, apele o jej dymisję pojawiły się wraz z początkiem zeznań przed komisją śledczą przewodniczącą Krajowej Rady Juliusza Brauna. Szef Rady nie ukrywał bowiem, że w trakcie prac nad nowelą w kierowanym przez niego organie i pracujących na jego rzecz departamentach odbywały się rzeczy niedopuszczalne, które on nazywał m.in. „matactwami”¹⁸⁷.

To właśnie przewodniczący Krajowej Rady zwrócił uwagę członkom komisji śledczej na zniknięcie w projekcie nowelizacji najpierw liczebnika „dwóch”, otwierającego możliwość prywatyzowania jednego z programów telewizji publicznej, później słów „lub czasopisma”. Dzielił się także

¹⁸³ *Sojusz UW z opozycją*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 156, s. 1.

¹⁸⁴ *Jurek kontra Braun...*, dz. cyt., s. 2.

¹⁸⁵ *Sojusz UW z opozycją...*, dz. cyt., s. 1.

¹⁸⁶ *Jak ukarać Unię*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 156, s. 3.

¹⁸⁷ M. Majewski, *W poszukiwaniu krasnali*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 58, s. 4.

sposprzeżeniami dotyczącymi ciągłych zmian w zapisach dekoncentracyjnych, podkreślając, że ich pierwszym autorem był Włodzimierz Czarzasty. Wskazywał na zadziwiające postępowanie rządu, który ustalając wersję projektu, twierdził, że jest on uzgodniony z nadawcami koncesjonowanymi, gdy tymczasem nadawcy twierdzili, że kompromisu nie ma. Mówił o istnieniu rozporządzeń Krajowej Rady przedstawionych w trakcie obrad nad projektem ustawy RTV w Sejmie, których jednak Rada wcale nie uchwaliła, nie wiadomo więc, skąd się pojawiły¹⁸⁸.

Jego zeznania wywołały w pierwszej kolejności reakcję prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Ogłosił on, że w obliczu okoliczności, które przedstawił przewodniczący KRRiT, nie jest możliwe dalsze działanie tego organu. Wezwał członków KRRiT do dymisji. Na jego apel odpowiedziały jednak tylko dwie wyznaczone przez niego do Rady osoby – Danuta Waniek i Waldemar Dubaniowski. Włodzimierz Czarzasty (będący także „prezydenckim” członkiem Rady), mimo że zeznania Juliusza Brauna obciążały go najbardziej, nie zamierzał zrezygnować ze stanowiska w KRRiT, odpowiadając dociekliwym dziennikarzom, że ma swój rozum i będzie postępował według własnego uznania¹⁸⁹.

W pierwszych komentarzach prasowych pojawiały się jednak opinie, że to właśnie Włodzimierz Czarzasty i Robert Kwiatkowski powinni, w obliczu coraz szerszego ujawniania zakulisowych ustaleń z ich udziałem, zgłosić swoją dymisję. Jan Skórzyński, komentator w „Rzeczpospolitej”, przekonywał: „Ujawnione przez Juliusza Brauna kulisy prac nad ustawą o radiofonii i telewizji są kompromitujące dla jej głównych promotorów: Włodzimierza Czarzastego i Roberta Kwiatkowskiego. Obaj powinni ustąpić ze swych stanowisk. Rewelacje przewodniczącego KRRiT podważają także sens powstałego w sposób sprzeczny z normami prawa i publicznej przyzwoitości projektu ustawy – rząd sam więc powinien wycofać z Sejmu obecny projekt i zacząć prace od początku”¹⁹⁰.

¹⁸⁸ L. Zalewska, *Błędy, nieprawidłowości, niejasności*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 64, s. 5.

¹⁸⁹ M. Majewski, L. Zalewska, *Bliskie kontakty Czarzastego*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 65, s. 4.

¹⁹⁰ J. Skórzyński, *Ustawa do wycofania*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 58, s. 5.

Tymczasem osobą, która najszybciej poniosła konsekwencje, okazał się być przewodniczący KRRiT Juliusz Braun. Zarzuty pod jego adresem w związku z niejasnościami przy tworzeniu projektu ustawy o radiofonii i telewizji można uznać za słuszne. Był on przecież wtedy szefem organu tworzącego ten projekt i w związku z tym ponosił odpowiedzialność za działania KRRiT. Dziwi i zaskakuje jednak siła, z jaką został zaatakowany przez samych członków Krajowej Rady. Już podczas drugiego dnia jego przesłuchań przed komisją śledczą pięciu członków Rady było gotowych poprzeć w głosowaniu uchwałę o odwołaniu Brauna z funkcji przewodniczącego (do odwołania potrzebnych było jednak sześć głosów)¹⁹¹.

Próby odwołania szefa Rady okazały się jednak niepotrzebne. Juliusz Braun świadomy, że w pewnym stopniu jest odpowiedzialny za dopuszczenie do „matactw”, o których mówił przed komisją śledczą, oraz odczuwający presję ze strony właśnie niektórych członków Krajowej Rady sam postanowił podać się do dymisji. W swoim oświadczeniu tłumaczył: „Ostatnie dni zaostrzyły też różnice w samej Krajowej Radzie. Dla części kolegów jedynym problemem są moje zeznania. Ich zdaniem, gdyby nie zeznania Przewodniczącego – wszystko byłoby w porządku. Moja opinia jest inna. Problemem są fakty, a nie słowa. Jest zrozumiałe, iż w takiej sytuacji nie mogę pełnić funkcji przewodniczącego”¹⁹².

Juliusz Braun ogłosił swoją rezygnację z szefowania Radzie 25 marca 2003 roku. Członkiem tego organu nadal jednak pozostawał. Obowiązki przekazał swojemu zastępcy Janowi Sękowi. Wiceprzewodniczący miał kierować Radą do czasu wyboru nowego szefa¹⁹³.

Krajowa Rada nie zwlekała jednak zbyt długo z wyłonieniem swojego przewodniczącego. Już następnego dnia członkowie tego gremium powołali na to stanowisko Danutę Waniek. Jej kandydaturę poparło pięć

¹⁹¹ L. Zalewska, *Błędy, nieprawidłowości, niejasności...*, dz. cyt., s. 5.

¹⁹² *Oświadczenie przewodniczącego KRRiT Juliusza Brauna*, „Biuletyn Informatyczny KRRiT” 2003, nr 76/77/78/79, s. 17.

¹⁹³ *Braun nie daje rady z Radą*, <http://www.wprost.pl/ar/42399/Braun-nie-daje-rady-z-Rada/> (25.03.2003).

osób, natomiast Juliusz Braun, Jarosław Sellin, Lech Jaworski i sama prezydentka powstrzymali się od głosu¹⁹⁴.

Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji¹⁹⁵ zmieniająca zapisy w ustawie o radiofonii i telewizji oprócz zredukowania liczby członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dziewięciu do pięciu wprowadziła także nowy sposób wyboru przewodniczącego.

W Radzie wyłonionej na podstawie znowelizowanych przepisów przewodniczącego miał wybierać prezydent. 6 lutego 2006 roku na tę funkcję Lech Kaczyński powołał Elżbietę Kruk.

Swoją funkcję Elżbieta Kruk sprawowała jednak tylko do 28 marca 2006 roku. Wtedy bowiem został ogłoszony w Dzienniku Ustaw wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym sędziowie orzekli, że nowa procedura wyboru szefa Rady jest niezgodny z Konstytucją. Prezydent, wyznaczając przewodniczącego KRRiT, musiałby bowiem uzyskiwać kontrasygnatę premiera na ten akt urzędowy. Prezes Rady Ministrów posiadałby zatem wpływ na obsadę tego stanowiska, co skutkowałoby, zdaniem Trybunału, uzależnieniem przewodniczącego od rządu i tym samym ograniczeniem jego samodzielności. Miałyby to też szersze konsekwencje – ideą funkcjonowania Krajowej Rady jest wykonywanie swoich zadań w sposób niezależny od władzy wykonawczej. Powyższe rozwiązanie tymczasem niosłoby z sobą groźbę ograniczenia autonomii organu regulacyjnego właśnie ze strony rządu¹⁹⁶.

Ogłoszenie wyroku TK uchylającego art. 7 ust. 2 stanowiący dotychczas podstawę prawną powołania przewodniczącego KRRiT skutkowało więc pozbawieniem Elżbiety Kruk tego stanowiska. Konieczną stała się

¹⁹⁴ M. Pijaczyński, *Waniek przewodniczącą KRRiT*, <http://www.wybory.com.pl/article/articleview/458/1/4/> (26.03.2003).

¹⁹⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258.

¹⁹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. sygn. K 4/06, Dz.U. z 2006 r. Nr 51, poz. 377.

kolejna nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji wprowadzająca zgodny z zapisami konstytucyjnymi sposób wyłaniania szefa Rady.

Wyrok wywołał pewien zamęt w Radzie, gdyż przewodniczący tego gremium był powołany do wykonywania zarezerwowanych tylko dla niego zadań, zatem wakat na tym stanowisku oznaczał paraliż prac całej Rady. Członkowie Rady musieli między innymi powstrzymać się od reagowania na skargi i wnioski w sprawach treści programowych w mediach.

Projekt nowelizacji zakwestionowanego zapisu został przedstawiony 5 kwietnia 2006 roku przez prezydenta. Artykułowi 7 ustęp 2b ustawy o radiofonii i telewizji proponowano nadać brzmienie: „Przewodniczącego Krajowej Rady wybierają członkowie Krajowej Rady ze swego grona”¹⁹⁷.

Wnioskowana zmiana została uchwalona przez Sejm 25 kwietnia 2006 roku. Posłowie uzupełnili propozycję prezydenta, nadając członkom Rady nie tylko prawo powołania przewodniczącego, ale także jego odwołania¹⁹⁸.

17 maja 2006 roku w Radzie odbyło się głosowanie nad wyborem przewodniczącego. Czterech członków – Tomasz Borysiuk, Wojciech Dziomdziora, Lech Haydukiewicz i Witold Kołodziejcki – poparło Elżbietę Kruk. Elżbieta Kruk powstrzymała się od głosu¹⁹⁹.

Prawie półtora roku później Elżbieta Kruk zrezygnowała zarówno z kierowania Radą, jak i z członkostwa w tym gremium. Postanowiła powrócić do polityki, kandydując do Sejmu z listy PiS. Tego rodzaju działanie to kolejny przykład cynizmu polityków: Krajowa Rada to organ niezależny, a tymczasem znów został potraktowany jako dobra posada dla partyjnego aktywisty. Kiedy dla tegoż polityka otworzyła się możliwość wejścia do Sejmu na cztery lata, bez cienia refleksji zrezygnował on z niezwykle przecież ważnej funkcji kierowania konstytucyjnym organem powołanym do nadzoru całego systemu medialnego w Polsce, aby znów oddawać się partyjnym interesom.

¹⁹⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z 5 kwietnia 2006 roku, druk nr 489.

¹⁹⁸ Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2006 r. Nr 83, poz. 574.

¹⁹⁹ Uchwała KRRiT nr 242/2006 z dnia 17 maja 2006 roku, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/wiadomosci/2006/kp060517_1_u.pdf (20.05.2006).

W związku z ową rezygnacją za mało poważne potraktowanie istotnych dla interesu państwa zadań Platforma Obywatelska chciała postawić Elżbietę Kruk przed Trybunałem Stanu. Podnoszono, że była przewodnicząca KRRiT nie zadbała nawet o wyznaczenie – zanim odeszła – wiceprzewodniczącego Rady, a nagle pozbawienie tej instytucji szefa, który jest równocześnie wykonawcą wielu funkcji przypisanych tylko jemu, na pewien czas sparaliżował działania Krajowej Rady²⁰⁰.

Platformie Obywatelskiej odpowiedział Witold Kołodziejski, jeden z członków Krajowej Rady, informując, że realizując obowiązujący Radę regulamin, przewodnicząca przed swoim odejściem to jemu powierzyła zadanie przewodniczenia obradom Rady. Udowadniał, że KRRiT nie dotknął żaden paraliż i bez przeszkód wykonuje swoje funkcje, podejmując na przykład uchwały dotyczące przydzielania koncesji²⁰¹.

Twierdzenia Witolda Kołodziejskiego w zderzeniu z analizą zadań przypisanych przewodniczącemu KRRiT²⁰² nie wydają się prawdziwe. Przewodniczący Krajowej Rady jest samodzielnym organem ze ściśle określonymi, przypisanymi tylko jemu funkcjami. Tylko on, na podstawie uchwały Krajowej Rady, może wydać decyzję o przyznaniu koncesji na działalność radiową lub telewizyjną. Jedynie przewodniczący może m.in. żądać od nadawcy przedstawienia dokumentów dotyczących przeprowadzania kontroli programowej lub też wezwać nadawcę do zaniechania działań związanych z emitowanym programem, które łamią ustawę medialną, czy też warunki koncesji. Nie może wykonywać tych obowiązków sama Rada ani szeregowy członek Rady. Tenże szeregowy członek nie może również reprezentować Rady na zewnątrz. Jako jej reprezentant występuje wyłącznie przewodniczący. Sytuacja braku szefa Rady doprowadza więc rzeczywiście do paraliżu prac, albo przynajmniej do niemożności wykonywania części ważnych zadań.

²⁰⁰ PO chce Trybunału Stanu dla Elżbiety Kruk, <http://www.wirtualnemedia.pl/artukul/po-chce-trybunalu-stanu-dla-elzbiety-kruk> (11.12.2011).

²⁰¹ Oświadczenie w związku z informacjami o inicjatywie Platformy Obywatelskiej, w której zapowiedziano zamiar postawienia pani Elżbiety Kruk przed Trybunałem Stanu za „sparaliżowanie działania organu konstytucyjnego”, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/stanowiska/2007/> (11.12.2011).

²⁰² Zostały przytoczone na początku tego podrozdziału.

Pełną możliwość realizacji swoich obowiązków Krajowa Rada odzyskała dopiero miesiąc po rezygnacji Elżbiety Kruk, wybierając na swojego przewodniczącego Witolda Kołodziejskiego²⁰³. Zarówno jej szef, jak i pozostali członkowie nie dotrwali do końca kadencji. Parlament i prezydent zdecydowali o rozwiązaniu Krajowej Rady przed upływem 6-letniego okresu. Nowa Rada w sierpniu 2010 roku wybrała na swojego szefa Jana Dworaka²⁰⁴.

Podsumowanie

W zamyśle ustawodawcy członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mieli być w swoich działaniach i decyzjach niezależni. Żaden organ nie został obdarzony prawem do nakazywania zasiadającym w tym gremium osobom określonego sposobu postępowania. Ale ta niezależność Rady nie miała być jednak bezwzględna. Wgląd w to, co Krajowa Rada zdołała wykonać, mają Sejm, Senat i prezydent. Kontrola tych organów polega na tym, że co roku przyjmują one od KRRiT sprawozdania z przebiegu jej działań. Izby parlamentu przegłosowują przyjęcie lub odrzucenie owego sprawozdania. W przypadku, kiedy następuje odrzucenie zarówno przez Sejm, jak i Senat, może nastąpić wygaśnięcie kadencji członków Rady. Taka sytuacja następuje jednak tylko wtedy, gdy owe odrzucenie potwierdza prezydent. Jeśli głowa państwa zaakceptuje sprawozdanie, członkowie KRRiT nadal pełnią swoje funkcje²⁰⁵.

Członkowie Krajowej Rady, mimo starań ustawodawcy, nie utrzymali jednak swojej niezależności względem innych organów i gremiów. Można wysunąć wniosek, że za taki stan rzeczy odpowiada m.in. brak konsekwencji przy uchwalaniu ustawy o radiofonii i telewizji. Należało ustanowić taki sposób wyłaniania członków Rady, aby nie dać żąd-

²⁰³ Witold Kołodziejski przewodniczącym KRRiT, <http://www.wprost.pl/ar/116281/Witold-Kolodziejski-przewodniczacym-KRRiT/> (14.12.2011).

²⁰⁴ Jan Dworak został przewodniczącym KRRiT, <http://www.wirtualnemedia.pl/artukul/jan-dworak-zostal-przewodniczacym-krrit> (14.12.2011).

²⁰⁵ H. Zięba-Załużka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 166.

nej możliwości manewru partiom, które chciałyby wprowadzić do nich swoich przedstawicieli nastawionych na realizację celów politycznych. Najlepszym sposobem na wyeliminowanie oskarżeń wobec upolitycznionej Rady byłoby zawężenie grupy ludzi mogących w niej zasiadać do wybitnych ekspertów w dziedzinie mediów.

Dążenie do realizacji politycznych celów przez członków KRRiT stało się cechą charakterystyczną tego gremium dopiero w kilka lat po ukonstytuowaniu się pierwszej Rady. Początkowo osoby powołane do nadzorowania systemu radiowo-telewizyjnego traktowały swoje zadania wobec mediów jak ważną misję i starały się przeciwstawić zakusom innych organów chcących ich sobie podporządkować. Pisząc o systemach medialnych w Europie Środkowo-Wschodniej, Colin Sparks zauważa: „[...] niektóre rady radiowo-telewizyjne rzeczywiście próbowały działać niezależnie od parlamentu. [...] W wielu krajach, szczególnie w Polsce i Republice Czeskiej, taka polityka doprowadziła rady do bezpośredniego konfliktu z elitami politycznymi”²⁰⁶.

Pragnienie utrzymania niezależności przez członków Rady w pierwszej fazie jej funkcjonowania dostrzegł również Jarosław Grzybczak, który w 1996 roku twierdził: „Wydaje się, że – jak dotąd – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji dość dobrze realizuje konstytucyjne zadanie ochrony niezależności mediów”²⁰⁷. Jako przykłady podawał opór członków Rady, którzy, mimo odwołania przez Lecha Wałęsę ich przewodniczącego, nie zmienili decyzji w sprawie koncesji dla Polsatu oraz nie ulegali w tym czasie lewicowo-ludowej koalicji rządzącej, która dążyła do zmiany prezesa Telewizji Polskiej.

Ten jeszcze niezależny, charakteryzujący się zdecydowanymi postawami wobec prób uwikłania w politykę, początkowy etap działalności Rady szybko się jednak skończył. Świadczą o tym chociażby słowa przewodniczącego Krajowej Rady Bolesława Sulika, który najpierw w kilka

²⁰⁶ C. Sparks, *System mediów w byłych krajach komunistycznych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1996, nr 1–2, s. 20.

²⁰⁷ J. Grzybczak, *Struktura mediów a struktura władzy. Doświadczenia polskie*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1996, nr 1–2, s. 31.

miesiący po objęciu tego stanowiska mówił: „Krajowa Rada jest ciałem pluralistycznym i funkcjonuje jako miniparlament. Jej decyzje są jednak podejmowane niezależnie”²⁰⁸, aby po zakończeniu swojej kadencji w 1999 roku w gorzkich słowach oświadczyć: „Polityczny pluralizm KRRiT, jej umocowanie i klucz wyboru członków nie ustrzegły jej przed grą interesów, także interesów partyjnych”²⁰⁹.

Następne lata działalności Rady dostarczyły dalszych dowodów na jej upolitycznienie. O Radzie już otwarcie zaczęto mówić, że jest instytucją, w której dzieli się miejsca według partyjnych parytetów, a o podziale decyduje ugrupowanie mające większość w parlamencie. Hasła odpolitycznienia tego organu, pojawiające się co jakiś czas, były tylko pustymi słowami obliczonymi na zyskanie większego poparcia wyborców w kolejnych wyborach parlamentarnych.

²⁰⁸ Instytucja na rozdrożu. Z Bolesławem Sulikiem, przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, rozmawia Paweł Rapiej, „Press” 1996, nr 7, s. 24.

²⁰⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 1999, materiał własny Biura KRRiT, niepublikowane, s. VI.

ROZDZIAŁ III

Prawotwórcza działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

3.1. Wydawanie rozporządzeń

Jednym z podstawowych zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest kształtowanie prawa regulującego sferę mediów elektronicznych. Uprawnienia do podjęcia działalności prawotwórczej Rada otrzymała w ustawie o radiofonii i telewizji. Tę działalność Rada wykonuje, wydając rozporządzenia lub uchwały²¹⁰.

Stanisław Piątek zauważa, że ustawodawca obciążył Krajową Radę stosunkowo dużym zakresem spraw, w których musiała ona podjąć działalność prawotwórczą, przekazując jej nawet do uregulowania kwestie będące przeważnie zaliczane do sfery materii ustawowej. Wyjaśnia, że takie jego zachowanie mogło zostać wywołane obawami, iż jeden akt prawny, jakim jest ustawa o radiofonii i telewizji, to za mało, aby pomieścić w nim tak obszerną sferę, jaką jest system radiowo-telewizyjny. W krajach o bogatszym niż Polska doświadczeniu w zakresie mediów

²¹⁰ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 56.

audiowizualnych, dziedzinę tę reguluje bowiem często nawet kilka ustaw i inne liczne akty prawne²¹¹.

Ustawodawca nie chciał także szczegółowo przesądzać o pewnych rozwiązaniach w zakresie mediów elektronicznych, gdyż nie był pewien, w jakim kierunku owa sfera się rozwinie. Na początku lat 90., kiedy ustawa medialna powstawała, rozwój radia i telewizji dopiero się rozpoczynał i trudno było przewidzieć, jakiego rodzaju przepisów będzie jeszcze wymagał ten sektor. Zostawiając pewne kwestie do uzupełnienia przez Radę, zabezpieczono się na wypadek, gdyby w trakcie pojawiania się nowych podmiotów medialnych, zaszła konieczność wprowadzenia określonych ograniczeń lub nakazów²¹².

Upoważnienia dla Krajowej Rady do wydawania rozporządzeń w niektórych dziedzinach okazały się jednak zbyt szerokie, wkraczające często w tematykę, która zwykle regulowana jest przez akty wyższego rzędu. W prawie radiofonii i telewizji znalazł się zapis nakładający na Radę określenie sposobu dostępu partii politycznych do mediów i możliwości prezentowania w nich swoich poglądów. To KRRiT miała między innymi zdecydować, jak podzielić między nie czas antenowy²¹³. Tymczasem właśnie, jak podaje Stanisław Piątek, „nie jest to zgodne z zasadami dotyczącymi podziału materii prawnej między ustawę i akty wykonawcze. Uznaje się dość powszechnie, iż prawa partii politycznych powinny być określone w drodze ustawowej”²¹⁴.

Kolejne zagadnienie, które powinno było znaleźć się w ustawie, a które zostało przekazane Radzie do ustalenia w szczegółowej regulacji, związane jest z działalnością reklamową mediów²¹⁵. Pierwotna wersja ustawy

²¹¹ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 57.

²¹² S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 57.

²¹³ H. Zięba-Załučka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 179.

²¹⁴ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 58.

²¹⁵ Sytuacja w tym zakresie zmieniła się wraz nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 31 marca 2000 roku, (Dz.U. z 2000 r. Nr 29, poz. 358). W ustawie RTV znalazły się wtedy przepisy dotyczące emisji reklam w mediach, notabene wzorowane na wcześniejszym rozporządzeniu KRRiT związanym z tym tematem. Krajowa Rada zatem została zwolniona z obowiązku regulowania w rozporządzeniach tego zagadnienia.

o radiofonii i telewizji wprowadziła jedynie ogólne ramy tej działalności, wskazując, że określeniem zasad zająć się ma KRRiT²¹⁶. Stanisław Piątek podkreślał, iż „jest to tym bardziej interesujące, że regulacja działalności reklamowej w okresie uchwalania ustawy o radiofonii i telewizji była stosunkowo skąpa”²¹⁷. Rada więc miała podjąć się zadania, które nawet dla ustawodawcy było bardzo trudne do wykonania.

Ustawodawca przekazał temu organowi również inny niełatwy do wypełnienia obowiązek. To Rada, formułując treść swoich rozporządzeń odnoszących się do sposobu działalności nadawców, miała różnicować swoje postanowienia ich dotyczące w zależności od charakteru tych nadawców i ich programów, uwzględniając fakt, czy prowadzą one działalność publiczną, czy komercyjną. Aby to uczynić Rada musiała więc najpierw określić, czym są media komercyjne oraz czym z kolei powinny cechować się media publiczne. „Przeniesienie tego zadania na Krajową Radę wykracza poza tradycyjnie rozumianą funkcję prawodawstwa wykonawczego. Kształtowanie obu statusów wymaga bowiem dokonywania polityczno-prawnych rozstrzygnięć co do dziedzin, w których nadawcy publiczni i komercyjni powinni być traktowani jednolicie, oraz spraw, które powinny być uregulowane odmiennie dla poszczególnych kategorii”²¹⁸.

Wydawanie rozporządzeń przez Krajową Radę regulowane jest takimi samymi zasadami, jakie obowiązują w stosunku do rozporządzeń naczelnych organów administracji państwowej. Podlegają one zatem kontroli pod względem zgodności z ustawami i konstytucją w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym²¹⁹.

W ustawie o radiofonii i telewizji nie ma podanego sposobu uchwalania przez Radę rozporządzeń. Jest jedynie określony sposób podejmowania uchwał. Uchwała zostaje przyjęta, jeśli zdobędzie ona większość 2/3

²¹⁶ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 58.

²¹⁷ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 58.

²¹⁸ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 59.

²¹⁹ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 51.

głosów ustawowej liczby członków. Jacek Sobczak wnioskuje, że w związku z tym taka sama zasada musi odnosić się także do rozporządzeń²²⁰.

W uchwalaniu rozporządzeń bierze więc udział cała Rada jako organ kolegialny. Udział przewodniczącego KRRiT w uchwalaniu aktu prawnego nie różni się niczym od udziału zwykłego członka. Dopiero po jego przyjęciu przewodniczący ma do wypełnienia dodatkowy obowiązek – podpisywanie uchwalonych aktów prawnych. Jednakże owo zatwierdzenie podpisem ma raczej charakter czysto formalny, ponieważ przewodniczący nie ma prawnych możliwości wstrzymania ich wykonania²²¹.

Krajowa Rada jako samodzielny organ administracyjny w swojej działalności prawotwórczej nie podlega uprawnieniom nadzorczym ze strony Rady Ministrów. Wobec tego nie stosuje się do niej prawa rządu do zmiany lub uchylania aktów normatywnych wydawanych przez naczelne organy administracji²²². Rada, formułując treść swojego rozporządzenia, nie musi również starać się o opinię ze strony premiera lub któregoś z ministrów. Ustawa o radiofonii i telewizji w żadnym ze swoich zapisów nie wspomina o takim obowiązku. Zawiera jednak sformułowanie o uzgadnianiu kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów. Konsekwencje, jakie mogą nieść z sobą rozporządzenia dla sfery radiowo-telewizyjnej, nakazują jednak Radzie przedstawiać swoje propozycje premierowi.

Rada poszła nawet dalej i, co daje się zauważyć, analizując roczne sprawozdania z działalności Rady, o wyrażenie swojego zdania w sprawie wydawanych przez nią aktów prawnych zwraca się także do ministrów zainteresowanych regulowaną materią. Rada tłumaczy, iż „mając na celu harmonizację działalności prawotwórczej Rady z polityką innych naczelných organów państwowych, których właściwość obejmuje sprawy związane z radiofonią i telewizją, przyjęto zasadę występowania o opinię tych organów do poszczególnych projektów aktów wykonawczych”²²³.

²²⁰ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 177.

²²¹ T. Zięba-Załucka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 178.

²²² P. Czarny, *Podstawowe prawa i wolności obywatelskie*, w: *Prawo...*, dz. cyt., s. 86.

²²³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 1995, s. 10, materiał własny Biura KRRiT, niepublikowany.

W swoich sprawozdaniach zapewnia ponadto, że w zaciąganiu opinii nie poprzestaje tylko na przedstawicielach rządu, ale projektując swoje regulacje wykonawcze, zaznajamia się z przekonaniem środowisk i organizacji funkcjonujących w systemie mediów elektronicznych²²⁴.

Oprócz wydawania nowych rozporządzeń aktywność Krajowej Rady w tym zakresie skierowana jest także na uaktualnianie już obowiązujących aktów prawnych. Co roku więc niektóre z nich były poddawane nowelizacji. Bez owych zmian system radiowo-telewizyjny nie mógłby prawidłowo funkcjonować. Tak więc Krajowa Rada aktualizowała regularnie co roku rozporządzenie o wysokości opłat abonamentowych oraz grupach osób zwalnianych z tych opłat²²⁵. Z dużą częstotliwością poddawała też zmianie rozporządzenie mówiące o opłatach za udzielenie koncesji. W miarę rozwoju rynku audiowizualnego niezbędne było również nowelizowanie przepisów dotyczących zasad działalności reklamowej nadawców, czy też zasad emisji programów zagrażających prawidłowemu rozwojowi dzieci i młodzieży²²⁶.

3.2. Przygotowywanie projektów nowelizacji ustaw

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie ma inicjatywy ustawodawczej. Okazuje się jednak, że posiada możliwość zasygnalizowania dostrzeżonych w toku swojej działalności potrzeb zmian w ustawodawstwie wyższego rzędu regulującego sposób funkcjonowania sfery radiowo-telewizyjnej. Stanisław Piątek sugeruje, że może to zrobić za pośrednictwem organów posiadających przywilej inicjatywy ustawodawczej, a więc prezydenta, Sejmu, Senatu lub premiera. Jego zdaniem, najlepszym sposobem, aby skłonić do tego powyższe organy, jest przedstawienie im danego problemu w corocznie składanym sprawozdaniu²²⁷.

²²⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1995, s. 10.

²²⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1995, s. 11.

²²⁶ Por. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 1997, s. 10, materiał własny Biura KRRiT, niepublikowany.

²²⁷ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 54.

Krajowa Rada znalazła jeszcze inny sposób postępowania w sytuacjach wymagających wprowadzenia zmian ustawowych. Swoje projekty kierowała bezpośrednio do premiera, wywodząc obowiązek współpracy z nim z zapisu ustawy o radiofonii i telewizji mówiącym o projektowaniu w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji²²⁸. Ta droga prezentowania swoich propozycji nie zawsze okazywała się skuteczna. Fakty z tym związane zostaną przedstawione w dalszej części rozdziału.

Pierwsza aktywność Krajowej Rady służąca ustanawianiu nowego prawa dotyczyła przygotowania projektu ustawy o reklamie. W sprawozdaniach ze swojej działalności Rada tłumaczyła powody podjęcia takiej inicjatywy tym, iż w tym czasie w Polsce ustawodawstwo reklamowe praktycznie nie istniało. Przepisy dotyczące tej dziedziny pochodziły jeszcze z lat 80., kiedy to reklama przybierała formy propagandy politycznej. Nie były uregulowane nowe zjawiska reklamowe, jak na przykład reklama adresowana do dzieci, reklama społeczna, reklama papierów wartościowych²²⁹.

Obserwując zmiany, jakie w trakcie rozwoju rynku audiowizualnego zaczęły się na nim pojawiać, dostrzegając nowe zjawiska, które jeszcze kilka lat wcześniej były trudne do przewidzenia, oraz uwzględniając unormowania międzynarodowe, wytyczne Unii Europejskiej, których przestrzeganie, w sytuacji kiedy Polska starała się znaleźć w gronie państw ją tworzących, stawało się dla naszego kraju obowiązkowe, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji podjęła decyzję o zaproponowaniu zmian w prawie regulującym tę dziedzinę. Swoje przemyślenia organ ten zaprezentował po raz pierwszy sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu w dokumencie pod tytułem *Informacje na temat funkcjonowania ustawy*

²²⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 1998, s. 5, materiał własny Biura KRRiT, niepublikowany.

²²⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 1996, s. 35, materiał własny Biura KRRiT, niepublikowany.

o radiofonii i telewizji w grudniu 1996 roku²³⁰. Dokument ów stał się następnie podstawą do opracowania przez Krajową Radę projektu nowelizacji ustawy, który został przekazany prezesowi Rady Ministrów, aby ten, ze względu na fakt, że KRRiT nie posiada przywileju wszczynania procesu zmian w aktach wyższego rzędu, podjął inicjatywę ustawodawczą²³¹.

W swojej propozycji nowelizacji prawa medialnego Krajowa Rada zaproponowała w sumie 15 poprawek. Najważniejsze z nich dotyczyły sposobów odwoływania rad nadzorczych publicznych mediów oraz podniesienia górnej granicy udziałów podmiotów zagranicznych w kapitale zakładowym komercyjnych mediów elektronicznych z 33 do 49 proc.²³².

W kwestii pierwszego zagadnienia Rada sugerowała, aby w ustawie medialnej nastąpiło między innymi jednoznaczne określenie zasad odwoływania członków rad nadzorczych przy zapewnieniu jednak jak największej ochrony ich niezależności²³³. Poszczególni członkowie mieliby być odwoływani tylko w sytuacji zrzeczenia się przez nich samych funkcji oraz w wypadku choroby. Możliwe byłoby jeszcze odwołanie całej rady. Mogłoby to nastąpić jedynie wtedy, gdy walne zgromadzenie akcjonariuszy nie udzieliłoby radzie skwitowania za rok obrotowy²³⁴. Wprowadzenie do ustawy drugiego zapisu, zdaniem Rady, miało natomiast zatrzymać proces przenoszenia się nadawców poza granice naszego kraju ze względu na niekorzystne polskie przepisy. Przenosiny oznaczały bowiem utratę miejsc pracy, dochodów z podatków i brak większych nakładów na inwestycje audiowizualne²³⁵.

Krajowa Rada ponadto w swoim projekcie ustawy o radiofonii i telewizji uaktualniła definicje takich pojęć jak „program” i „audycja” oraz dopisała nowe – „sponsorowanie”, „telesprzedaż” i „producent europejski”

²³⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 8.

²³¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 8.

²³² T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 64.

²³³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 8.

²³⁴ J. A. Żurawski, *Nowelizacja ustawy o RTV*, „Aktualności Telewizyjne” 1999, nr 1, s. 146.

²³⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 9.

wzmocniła uprawnienia kontrolne przewodniczącego KRRiT w zakresie nadzorowania działalności nadawców, całościowo uregulowała nowe medialne zjawisko – telesprzedaż oraz, będąc zobowiązana poprzez przystąpienie Polski do OECD i włączenie naszego kraju do jednolitej polityki audiowizualnej Unii Europejskiej, dostosowała przepisy o produkcji krajowej, europejskiej i niezależnej do norm europejskich²³⁶.

Propozycji nowelizacji ustawy przekazanej ówczesnemu premierowi Włodzimierzowi Cimoszewiczowi nie nadano jednak szybkiego biegu, wprowadzając ponadto liczne zmiany²³⁷. Prace nad projektem zmierzające do uwzględnienia owych zmian trwały w Radzie do kwietnia 1997 roku. Jednakże poprawiona propozycja nowelizacji doczekała się skierowania do Sejmu jako inicjatywa rządu dopiero 31 grudnia 1997 roku²³⁸, kiedy funkcję premiera po przeprowadzonych wyborach parlamentarnych zaczął sprawować reprezentant AWS Jerzy Buzek.

Pomimo natychmiastowego przekazania projektu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu i powołania przez nią nadzwyczajnej komisji do jego rozpatrzenia prace nad zmianami trwały jeszcze przez cały rok 1998. Propozycje Krajowej Rady i w ogóle kwestia zmian w ustawie o radiofonii i telewizji wywołały na forum Sejmu ostre dyskusje. Ich efektem było między innymi zgłoszenie przez Radę uzupełnień do nowelizacji w obszarach, które, jej zdaniem, okazały się nieprecyzyjne i były rozumiane niezgodnie z intencjami tego organu. Uzupełnienia dotyczyły w głównej mierze ogólnych zasad emisji reklam i telesprzedaży, problematyki koncesji i zezwoleń, czasu nadawania reklam i witryn telezakupów w programach radiofonii i telewizji publicznej, zasad sponsorowania audycji, zasad kwalifikacji produkcji krajowej i niezależnej²³⁹.

²³⁶ Oznaczało to m.in. wprowadzenie możliwości zastąpienia części udziału audycji krajowych w programie wymogiem przeznaczenia określonych nakładów finansowych na produkcję krajową przez nadawcę. Proponowane zmiany miały umożliwić większą elastyczność w stosowaniu kwot produkcji krajowej i produkcji niezależnej tak, aby nie hamowały one rozpowszechniania programów tematycznych i specjalistycznych.

²³⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 12.

²³⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 12.

²³⁹ M. K. Szewczyk, *Polityka audiowizualna Unia Europejska – Polska*, Warszawa 2002, s. 81.

Dalsze sejmowe prace nad nowelizacją poszły jednak w złym kierunku, oddalając ostateczny kształt ustawy od wytycznych zarysowanych przez KRRiT, a mających na celu zbliżenie unormowań medialnych do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej. Kiedy więc 4 marca 1999 roku, po uchwaleniu nowelizacji przez Sejm, akt prawny został przekazany do podpisania prezydentowi, ten zgłosił weto²⁴⁰. Prezydent w uzasadnieniu swojej odmowy zatwierdzenia ustawy, oprócz właśnie braku realizacji podstawowego założenia, z jakim nowelizacja została podjęta, podał jeszcze dwie przyczyny: „naruszenie konstytucyjnego porządku państwa oraz zakłócenie zasad funkcjonowania radiofonii i telewizji w Polsce, wraz z zastrzeżeniem co do nieostrości norm ustalonych przez nowelizację”²⁴¹.

Ostateczna wersja nowelizacji została także nieprzychylnie przyjęta przez samą Radę, która również wskazywała na jej niezgodność z prawem wspólnotowym. Ówczesny przewodniczący KRRiT Bolesław Sulik wysunął pod adresem Sejmu poważne oskarżenia: „Posłowie w najbardziej istotnych sprawach nie brali jednak pod uwagę głosów niezależnych ekspertów czy przedstawicieli KRRiT. Europejski wymiar projektu nowelizacji został praktycznie zignorowany na rzecz utrzymania, a nawet wzmocnienia elementów protekcyjnych, stwarzających iluzję chronionego, zamkniętego rynku. Oceniając projekt nowelizacji, Komitet Integracji Europejskiej wykazał w opinii z 22 października 1998 roku, że przyjęte rozwiązania są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej”²⁴².

W 1999 roku Rada podjęła kolejną inicjatywę znowelizowania ustawy o radiofonii i telewizji. W przygotowanym projekcie zwracała szczególną uwagę na wprowadzenie zapisów, które czyniłyby ustawę zgodną ze standardami europejskimi, skupiła się też na uregulowaniu cyfro-

²⁴⁰ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 185.

²⁴¹ M. K. Szewczyk, *Polityka audiowizualna...*, dz. cyt., s. 82. Zarzuty dotyczyły ogólnie braku przemyśleń i niedopracowania projektu ze strony Sejmu, który na przykład wprowadzając zapis, iż do zadań Krajowej Rady nie należy już określanie minimalnego udziału w programie audycji wytworzonych przez producentów europejskich, zapomniał wykreślić ten obowiązek z treści ustawy nadany Radzie w pierwotnej wersji prawa o RTV.

²⁴² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1999, s. 3.

wego rozpowszechniania programów oraz na uaktualnieniu przepisów prawnych dotyczących polskiego rynku audiowizualnego, gdyż rynek ten ulegał ciągłym przekształceniom²⁴³.

3 września 1999 roku przewodniczący Rady przekazał dokument do konsultacji prezesowi Rady Ministrów²⁴⁴. Prace w rządzie nad ostatecznym kształtem noweli trwały do 19 października, kiedy to rząd przedstawił swoją wersję sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu²⁴⁵. Jej zapisy nie usatysfakcjonowały jednak Rady. Okazało się bowiem, że spośród zaproponowanych przez nią zmian rząd wziął pod uwagę tylko te, które dotyczyły dostosowania do wymogów Unii Europejskiej, zapewniając jedynie, iż pozostałe zagadnienia zostaną rozwiązane w przyszłej nowelizacji²⁴⁶.

Nowelę ustawy o radiofonii i telewizji Sejm uchwalił 31 marca 2000 roku, a weszła ona w życie 19 maja 2000 roku²⁴⁷.

Kiedy posłowie kończyli prace nad zmianami w przepisach medialnych, Krajowa Rada podjęła inicjatywę przeprowadzenia kolejnej nowelizacji uwzględniającej pominięte wcześniej przez rząd zagadnienia. Mając w pamięci zapewnienia Rady Ministrów, że zmiany w ustawie o RTV będą kontynuowane, przedstawiła swoje propozycje. Ku jej rozczarowaniu, jak podkreśla w swoim sprawozdaniu z rocznego okresu działalności, z nieznanых przyczyn prace te na etapie rządowym zostały zatrzymane²⁴⁸.

Kolejną próbę znowelizowania ustawy o radiofonii i telewizji podjęła Krajowa Rada w drugiej połowie 2001 roku. Wyjaśniała, że głównymi powodami inicjatywy są: dynamiczny rozwój rynku medialnego w Polsce, pojawienie się w nieodległym czasie możliwości przekazu cyfro-

²⁴³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 2000, s. 14, materiał własny Biura KRRiT, niepublikowany.

²⁴⁴ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 186.

²⁴⁵ M. K. Szewczyk, *Polityka audiowizualna...*, dz. cyt., s. 83.

²⁴⁶ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 186.

²⁴⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 13.

²⁴⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 13.

wego oraz konieczność dostosowania polskiego prawa medialnego do wymogów prawa Unii Europejskiej²⁴⁹.

Opracowanie głównych założeń nowelizacji zostało powierzone specjalnie powołanemu przez przewodniczącego KRRiT Juliusza Brauna zespołowi ekspertów. Eksperci pracowali nad swoimi propozycjami nowelizacyjnymi od maja do listopada 2001 roku. Następnie projektem zajęli się członkowie Krajowej Rady. Nad ostateczną wersją zastanawiali się do 14 stycznia 2002 roku.

Projekt zmian w ustawie o radiofonii i telewizji zakładał między innymi: liberalizację rynku mediów elektronicznych po wejściu Polski do UE (dopuszczalny udział kapitału zagranicznego w polskich mediach elektronicznych miał być utrzymany w wysokości 33 proc. do momentu przystąpienia Polski do UE, potem miało nastąpić zniesienie ograniczeń dla państw członkowskich oraz podniesienie do 49 proc. limitu dla kapitału spoza UE), dekoncentrację kapitału w mediach elektronicznych (nadawcom działającym na podstawie wydanych już koncesji miała zostać odebrana, w pewnych sytuacjach, możliwość ubiegania się o inne zezwolenia radiowe lub telewizyjne), uporządkowanie tzw. kwot europejskich i produkcji w języku polskim oraz wprowadzenie ich szczegółowych definicji, wprowadzenie zasady, aby nadawca, który działał zgodnie z prawem, miał pierwszeństwo w przyznawaniu koncesji i nie musiał ponownie składać wniosku (tzw. rekonesjonowanie nadawców), wprowadzenie czteroletnich licencji programowych dla nadawców publicznych, co miało umożliwić bardziej przejrzyste rozliczanie programowe i finansowe, a także ułatwić społeczną kontrolę mediów publicznych (w licencjach miały być określone wysokości wpływów z opłat abonamentowych oraz obowiązki programowe nadawców z podkreśleniem tych działań, które służą realizacji misji publicznej), wyodrębnienie z Telewizji Polskiej S.A. spółki „córki”, składającej się ze wszystkich oddziałów regionalnych – Polskiej Telewizji Regionalnej S.A., w której 100 proc.

²⁴⁹ KRRiT przekazała Prezesowi Rady Ministrów projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, „Biuletyn Informacyjny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji” 2002, nr 1, s. 1, 2.

udział posiada Telewizja Polska S.A. (Polska Telewizja Regionalna S.A. miała nadawać program ogólnopolski z pasmami lokalnymi), zmianę sposobu rejestracji abonentów i systemu poboru abonamentu (nowelizacja zakłada „uszczelnienie” systemu polegające na wprowadzeniu domniemania, że w każdym gospodarstwie domowym jest jeden odbiornik radiowy i telewizyjny, a osoby nieposiadające odbiorników radiowych i telewizyjnych umożliwiających odbiór programów musiałyby składać stosowne oświadczenia i tym samym wyrażać zgodę na przeprowadzenie kontroli w tym zakresie)²⁵⁰.

KRRiT, zgłaszając projekt nowelizacji, wypełniała swoje zadanie dotyczące działalności prawotwórczej, inicjowania zapisów prawnych w takim kształcie, aby umożliwić pełniejszy rozwój rynku audiowizualnego.

Okazało się jednak, że w przypadku omawianej nowelizacji za aktywnością Krajowej Rady dotyczącą wprowadzania zmian w prawie medialnym stały ukryte i nieuczciwe intencje. Krajowa Rada, ustalając treść noweli, nie kierowała się tylko potrzebami prawnymi wynikającymi z dostosowania polskich norm do standardów unijnych czy potrzebami rozwijającego się sektora audiowizualnego, ale prywatnym interesem wąskiej grupy ludzi.

Zakulisowe działania KRRiT związane z nowelizacją ustawy RTV wyszły na jaw dzięki komisji śledczej powołanej do zbadania tzw. afery Rywina.

Jeden z raportów prac komisji autorstwa członka tego gremium Zbigniewa Ziobry – powstało ich bowiem siedem – został 24 września 2004 roku przyjęty w głosowaniu przez Sejm, jako ten dokument, który pokazuje rezultaty ustaleń komisji śledczej²⁵¹.

²⁵⁰ KRRiT przekazała Prezesowi Rady Ministrów projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

²⁵¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 2004 roku w sprawie sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, „Monitor Polski” z 2004 r. Nr 711, poz. 41. Treść uchwały: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje, że procedura rozpatrzenia sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją o radiofonii i telewizji przeprowadzona w dniu

W raporcie²⁵² zostało ujawnione, iż pierwsze nieprawidłowości dotyczyły powołania grupy ekspertów, która miała przygotować dla Krajowej Rady wstępne założenia zmian w ustawie medialnej. W sześciuosobowym zespole aż cztery osoby powiązane były z mediami publicznymi. Ekspertci nie mieli więc możliwości zachowania obiektywizmu. Można się było spodziewać, że przedstawiając swoje propozycje, będą je tak formułować, aby były one korzystne dla Telewizji Polskiej czy Polskiego Radia.

Wraz z początkiem prac nad nowelizacją w samej Krajowej Radzie – nastąpiło to pod koniec listopada 2001 roku – dużą aktywność w zakresie opracowywania przepisów wykazywał sekretarz Rady Włodzimierz Czarzasty, który notabene odsunął od realnego kierowania Radą jej przewodniczącemu Juliusza Brauna. Raport zwraca szczególnie uwagę na jego działania związane z wprowadzeniem zapisu o dekoncentracji mediów. Na jednym z ostatnich posiedzeń KRRiT już w styczniu 2002 roku sekretarz przekonywał, że to Rada powinna ustalić, którzy nadawcy mogą się starać o kolejne koncesje, a dla których jest to niedostępne, ponieważ uzyskaliby pozycję dominującą. To Rada bowiem ma za zadanie określenie docelowego ładu medialnego. Sam sekretarz na następnym posiedzeniu przedstawił projekt zapisów dekoncentracyjnych. W jego propozycji, oprócz tych przyjętych ostatecznie przez Radę, znalazł się też zapis, który później wprowadzony do wersji rządowej projektu nowelizacji, pozwolił na złożenie korupcyjnej propozycji przez Lwa Rywina. Włodzimierz Czarzasty sugerował, że posiadacz ogólnopolskiego dziennika nie może posiadać ogólnopolskiej telewizji. Z takiego zapisu jednak szybko się wycofał, gdyż pozostali członkowie Rady nie zamierzali się na niego zgodzić. Rada przystała jednak na to, aby właściciel ogólnokrajowego programu telewizyjnego nie mógł mieć

28 maja 2004 r. została zakończona, a stanowisko odrębne posła Zbigniewa Ziobro, stanowiące załącznik do uchwały, stało się stanowiskiem Sejmu.

²⁵² Treść raportu autorstwa Zbigniewa Ziobry została opublikowana w „Monitorze Polskim” z 7 października 2004 roku, Nr 711, poz. 41 jako załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 2004 roku w sprawie sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji.

ogólnokrajowego programu radiowego i odwrotnie, aby posiadacz koncesji na radio ogólnopolskie mógł kupować stacje radiowe jedynie w miastach mających poniżej 100 tysięcy mieszkańców, w mieście mającym do 200 tysięcy mieszkańców jeden właściciel mógłby mieć tylko jedno radio, w mieście mającym ponad 200 tysięcy mieszkańców – maksymalnie dwie stacje, ale pod warunkiem, że będą one miały różne profile²⁵³.

Zbigniew Ziobro, autor raportu, przedstawiając swoje tezy, do których miały prowadzić ustalenia komisji śledczej, nie ma wątpliwości, że członek Krajowej Rady Włodzimierz Czarzasty, przedstawiając projekt zapisów dekoncentracyjnych, nie miał na myśli potrzeby ustalenia przez Radę koniecznych ograniczeń na rynku medialnym. Działał w rzeczywistości na rzecz „grupy trzymającej władzę”, o której później wspominał Lew Rywin, a która dążyła do wzmocnienia mediów publicznych, a osłabienia nadawców prywatnych.

Raport zwraca uwagę na jeszcze jedno działanie odbywające się w trakcie przygotowywania projektu w Krajowej Radzie, które mogło mieć swój ukryty cel. Projekt zakładał, że nastąpi przekształcenie ośrodków regionalnych Telewizji Polskiej, które utworzą odrębny podmiot pod nazwą Polska Telewizja Regionalna. Aby to wprowadzić, należało przedredagować przepisy regulujące kształt organizacyjny telewizji publicznej. Krajowa Rada ustaliła więc, że nowe sformułowanie będzie brzmiało: „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna została zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania dwóch ogólnokrajowych programów telewizyjnych”.

Taki zapis został przyjęty na posiedzeniu KRRiT 5 grudnia 2001 roku. Ale już na posiedzeniu tydzień później słowo „dwóch” zniknęło z projektu nowelizacji ustawy. Członkowie Rady nie zauważyli tego braku. Fakt ten został ujawniony na późniejszym etapie prac na nowelizacją. Według komisji śledczej to zniknięcie było zaplanowane. Brak liczebnika spowodowałby bowiem, że droga do prywatyzacji jednego z programów Telewizji Polskiej stanęłaby otworem, z czego zapewne chciała skorzystać „grupa trzymająca władzę”²⁵⁴.

²⁵³ M. Miżejewski, *Transformacja telewizji...*, dz. cyt., s. 60.

²⁵⁴ *Raport Zbigniewa Ziobry*, „Monitor Polski” z 2004 r. Nr 711, poz. 41, s. 122.

Nad poszczególnymi wersjami zmieniającej się wraz z posiedzeniami KRRiT nowelizacji czuwał czteroosobowy zespół – przewodniczący KRRiT, przedstawiciel gabinetu przewodniczącego, dyrektor Departamentu Prawnego w Biurze KRRiT oraz pracownik tego departamentu. Komisja śledcza, poszukując osoby, która stała za zniknięciem liczebniaka „dwóch”, wskazywała na dyrektor Departamentu Prawnego Janinę Sokołowską. Dyrektor dysponowała ku temu możliwościami. Cieszyła się wyjątkowym zaufaniem osób pracujących nad nowelizacją i występowała w roli faktycznego autora wielu poprawionych przepisów. Obciążał ją też fakt, że łączyły ją bliskie relacje z Włodzimierzem Czarzastym. Usunięcie „dwóch” mogło być zatem częścią szerszego planu.

Jak ustaliła komisja śledcza, w pracach nad projektem nowelizacji ustawy RTV brał udział również prezes TVP Robert Kwiatkowski. Był zapraszany na posiedzenia Rady i, co znamienne, często spotykał się z Włodzimierzem Czarzastym. Aktywność szefa Telewizji Polskiej nie zwracałaby takiej uwagi, gdyby nie fakt, że Krajowa Rada, konsultując zapisy z przedstawicielem mediów publicznych, nie wykazywała podobnej inicjatywy w stosunku do reprezentantów mediów prywatnych, których kształt nowelizacji również interesował.

Tomasz Nałęcz, przewodniczący komisji śledczej i autor jednego z raportów powstałych po zakończeniu prac komisji, wyciągnął wniosek: „Bliskie współdziałanie sekretarza Czarzastego i prezesa Kwiatkowskiego, będące następstwem zarówno kontaktów służbowych, jak i przyjacielskich, oraz wyraźne preferowanie w trakcie prac nowelizacyjnych w KRRiT interesów telewizji publicznej skłania do tego, aby jako prawdziwe potraktować słowa wypowiedziane 22 lipca 2002 roku przez Lwa Rywina w trakcie rozmowy z Adamem Michnikiem, że «początek ustawy to byli Czarzasty i Robert»²⁵⁵.

Przekazanie projektu noweli przygotowanej przez Krajową Radę na ręce premiera nastąpiło 15 stycznia 2002 roku. Od tego momentu

²⁵⁵ T. Nałęcz, *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji. Projekt wersji roboczej z 1 marca 2004 roku*, „Gazeta Wyborcza”, 03.03.2004, s. 17.

ustaleniem ostatecznej wersji projektu miał zająć się rząd. Przewodniczący KRRiT zaproponował jednak, że to jego organ będzie uczestniczył w uzgodnieniach międzyresortowych. Ta propozycja nie była niczym wyjątkowym. Już w trakcie wcześniejszych nowelizacji ukształtował się bowiem zwyczaj, że to właśnie Krajowa Rada, jako autor projektu, uzgadniała z poszczególnymi ministerstwami końcowy wariant ustawy.

Tym razem jednak Krajowa Rada nie uzyskała przyzwolenia. Decydującym okazał się w tej sytuacji głos sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Aleksandry Jakubowskiej. Sekretarz zaprotestowała, wskazując, że to jej ministerstwo powinno zajmować się uzgodnieniami. Legitymowała się też pełnomocnictwem wskazującym, że to ona osobiście ma przejąć nadzór nad rządowymi pracami nad nowelizacją.

Jej chęć podjęcia się obowiązku przygotowania nowelizacji w wersji rządowej nie okazała się jednak bezinteresowna. Komisja śledcza ustaliła, że za działaniami sekretarza kryło się dążenie do ochrony interesów grupy, którą reprezentowała. Tomasz Nałęcz podkreślał w swoim raporcie: „Celem strategicznym, jaki realizowała Aleksandra Jakubowska, było umocnienie mediów publicznych, pojmowanych jako sfera partyjnych wpływów SLD”²⁵⁶.

Komisja ujawniła, że Aleksandra Jakubowska nie podjęła się jednak tego zadania sama. Ludzie, którzy włączyli się w zakulisowe działania, rekrutowali się także z Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wykryta afera w całej pełni pokazała więc, w co przekształciła się KRRiT. Z organu mającego służyć prawidłowemu funkcjonowaniu sektora radiowo-telewizyjnego zmieniła się w instytucję przynoszącą szkodę nadawcom medialnym.

Nad projektem nowelizacji ustawy RTV rozpoczął bowiem pracę niejawni zespół (jego istnienie ujawniła dopiero komisja śledcza), w skład którego oprócz Aleksandry Jakubowskiej wszedł właśnie sekretarz Krajowej Rady Włodzimierz Czarzasty. Towarzyszyli im jeszcze

²⁵⁶T. Nałęcz, *Sprawozdanie Komisji Śledczej...*, dz. cyt., s. 17.

prezes TVP Robert Kwiatkowski i szef gabinetu politycznego prezesa Rady Ministrów Lech Nikolski.

Krajową Radę w zakulisowych rozgrywkach nie reprezentował jednak tylko jej sekretarz. Komisja śledcza nie miała żadnych wątpliwości, że w pracach nad projektem bezpośredni udział brały także dyrektor Departamentu Prawnego KRRiT Janina Sokołowska oraz jej zastępczyni Iwona Galińska.

Ten nieformalny zespół rozpoczął realizację swoich celów z wyjątkową determinacją i bez oglądania się na skutki. Kiedy bowiem przeciwko opracowywanej wersji nowelizacji wystąpili nadawcy prywatni, argumentując, że jest ona niezgodna z Konstytucją, łamie zasadę równości wobec prawa, dąży do wzmocnienia mediów publicznych, w tym szczególnie telewizji publicznej, ograniczając tym samym nadawców prywatnych, reprezentująca go Aleksandra Jakubowska nie wykazała nawet minimalnej chęci uwzględnienia wniosków protestującej strony. Wręcz przeciwnie, ulegając sugestii Włodzimierza Czarzastego, jeszcze bardziej zaostriżyła zapisy dekoncentracyjne. Do projektu wprowadziła rozwiązanie mówiące o tym, że właściciel ogólnopolskiego dziennika lub czasopisma nie może starać się o koncesję ani na ogólnopolskie radio, ani telewizję. Fakt, że był to pomysł właśnie Włodzimierza Czarzastego, potwierdziła w zeznaniach przed komisją śledczą Janina Sokołowska²⁵⁷.

Dla komisji śledczej nie ulegało wątpliwości, że paragraf o właścicielu ogólnopolskiego dziennika był skierowany przeciwko Agorze. Znane były już bowiem wtedy plany zakupu przez ten koncern prasowy pakietu większościowego w telewizji Polsat.

Aleksandra Jakubowska nieuczciwymi metodami doprowadziła jednak w końcu do tego, że mimo dużych kontrowersji i protestów ze strony nie tylko nadawców prywatnych, ale także m.in. Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, projekt nowelizacji ustawy RTV został 19 marca 2002 roku zaakceptowany przez rząd. Oskarżenie o nieuczciwość i świadome łamanie procedur obowiązujących przy przyjmowaniu projektu wynika z faktu, że sekretarz, przedstawiając go rządowi,

²⁵⁷ T. Nałęcz, *Sprawozdanie Komisji Śledczej...*, dz. cyt., s. 19.

nie poinformowała o istnieniu protokołu rozbieżności do tego projektu, a wcześniej zignorowała zastrzeżenia, które zgłaszały poszczególne ministerstwa w trakcie uzgodnień międzyresortowych²⁵⁸.

Kolejne zakulisowe działania podjęte przez nią nie bezpośrednio, ale, zdaniem komisji śledczej, za jej wiedzą, za to z udziałem przedstawicieli Krajowej Rady, dotyczyły zmiany treści projektu tuż przed skierowaniem go do Sejmu. Po zatwierdzeniu przez rząd Ministerstwo Kultury wraz z Rządowym Centrum Legislacji miało opracować ostateczną redakcję tekstu projektu zmian w ustawie. Wbrew obowiązującym procedurom w tym ustalaniu uczestniczyły dyrektor i zastępca Departament Prawnego KRRiT Janina Sokołowska i Iwona Galińska. Ich rola nie skończyła się tylko na konsultacjach w trakcie redakcji tekstu. To one także podjęły się wprowadzenia do niego uzgodnionych poprawek. Stało się tak nie bez przyczyny. Gdy owe poprawki były wprowadzane, doszło do skreślenia w projekcie sformułowania „lub czasopisma” (skreślono to sformułowanie z zapisu stwierdzającego, że o koncesję na radio lub telewizję ogólnopolską nie może starać się właściciel ogólnopolskiego dziennika lub właśnie czasopisma). To skreślenie było więc samowolne, zatem niezgodne z prawem. Zostało ujawnione dopiero, gdy projekt został przekazany do Sejmu. Sprawą zainteresowały się media i to one ją nagłośniły.

Mimo że Krajowa Rada miała swój duży udział w sporze o nową ustawę o radiofonii i telewizji – ona przecież wprowadziła większość zapisów, które zostały przejęte w projekcie rządowym, a które później wzbudziły sprzeciw nadawców prywatnych – to jednak organ ten spostrzegł, że zmiany w projekcie na etapie prac rządowych poszły za daleko. Na forum Sejmu przeciwko rządowym ustaleniom (czyli w rzeczywistości ustaleniom nieformalnego zespołu na czele z Aleksandrą Jakubowską) występował przewodniczący KRRiT Juliusz Braun. Tłumaczył, że zagadnienie koncentracji kapitału w projekcie rządowym zostało uregulowane odmiennie niż w projekcie Rady. Stwierdził, że ten problem powinien być rozwiązany na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁵⁹.

²⁵⁸ *Raport Zbigniewa Ziobry...*, dz. cyt., s. 74.

²⁵⁹ *Raport Zbigniewa Ziobry...*, dz. cyt., s. 74.

Krajowa Rada postanowiła bardziej oficjalnie przedstawić swoje zastrzeżenia do rządowego projektu nowelizacji. 23 kwietnia 2002 roku zaprezentowała stanowisko, w którym zwróciła uwagę na różnice między jej projektem a projektem rządowym. Podnosiła, że propozycja rządowa czyniła z licencji programowych dla nadawców publicznych porozumienie między przewodniczącym KRRiT a nadawcą, ograniczając tym samym możliwość egzekwowania przez Krajową Radę zadań publicznych.

Negatywnie oceniła pomysł, aby przed wydaniem koncesji potrzebna była opinia ministra kultury i dziedzictwa narodowego w zakresie realizacji przez nadawcę obowiązków wynikających z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Rada stwierdzała, że taki zapis spowoduje przedłużenie procesu koncesyjnego i dublowanie się kompetencji KRRiT.

Rada zaprotestowała przeciwko zmianie przez rząd jej propozycji dotyczących pobierania abonamentu, wprowadzając dodatkowe od niego zwolnienia dla bardzo dużej grupy osób. Sprzeciwiała się także zignorowaniu jej pomysłu odejścia od monopolu Poczty Polskiej w poborze opłat abonamentowych.

Za zły uznała Krajowa Rada zapis umieszczony w projekcie, aby możliwe było powoływanie tej samej osoby na członka Krajowej Rady na drugą kadencję zaraz po skończeniu pierwszej. Wypowiadała się również przeciwko zaostrożonym przepisom dekoncentracyjnym²⁶⁰.

Wobec rządowego projektu coraz ostrzej występowali nie tylko nadawcy prywatni. Na jego temat wypowiedział się także prezydent Aleksander Kwaśniewski, który oświadczył, że jeśli nowelizacja zostanie uchwalona w tym kontrowersyjnym kształcie, zgłosi weto. Swoją niepokój zaczęła też wyrażać opinia międzynarodowa. Do premiera Leszka Millera docierały negatywne opinie o nowelizacji z Komisji Europejskiej oraz od ambasadorów akredytowanych w Polsce.

Rząd postanowił więc zareagować i przedstawić swoją autopoprawkę do projektu nowelizacji łączącą wydzźwięk tego projektu. Ale także i w tym wypadku główną rolę miała odgrywać Aleksandra Jakubow-

²⁶⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 2003, s. 32, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2003/spr2003.pdf (20.09.2005).

ska, a tym samym cały nieformalny zespół, do którego należała, mający w swoim składzie, jak zostało to wcześniej zaznaczone, także sekretarza KRRiT Włodzimierza Czarzastego.

Efekty były więc wkrótce widoczne. Autopoprawka objęła głównie zapisy dekoncentracyjne, jednakże wcale nie nastąpiła w niej zmiana, która zadowoliliby nadawców prywatnych. Jeden z jej paragrafów brzmiał: „Koncesji nie udziela się, jeżeli wnioskodawca ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego za pomocą stacji nadawczych obejmujących zasięgiem powyżej 80 proc. pokrycia ludnościowego kraju rozpowszechnia na postawie koncesji program radiowy lub telewizyjny o tym zasięgu bądź jest właścicielem dziennika o zasięgu ogólnopolskim, a jego udział w rynku krajowym gazet codziennych przekracza 20 proc., lub jest właścicielem dzienników o zasięgu regionalnym, a jego udział w krajowym rynku gazet codziennych regionalnych przekracza 20 proc.”²⁶¹.

Zacytowany powyżej fragment autopoprawki uderzał szczególnie w Agorę, gdyż jej udział w rynku prasowym przekraczał wspomniane 20 proc. Czy więc został on wprowadzony po to, aby mieć możliwość rozpoczęcia gry korupcyjnej z tym właśnie przedsiębiorstwem prasowym? Fakty ujawnione przez komisję śledczą, a związane z wydarzeniem, kiedy to Lew Rywin skontaktował się z przedstawicielami Agory, żeby poinformować ich o propozycji „grupy trzymającej władzę” właśnie na to wskazują.

Lew Rywin po raz pierwszy skontaktował się z prezes Agory Wandą Rapaczyńską 10 lipca 2002 roku. Przedstawiał się jako osoba, która ma możliwości wpłynięcia na zmianę treści autopoprawki. Dzień później doszło do ich osobistego spotkania, w trakcie którego prezes Agory przedstawiła na piśmie wersję zapisów, które zadowoląby przedsiębiorstwo. Lew Rywin obiecał, że będzie w tej sprawie interweniował u premiera²⁶².

Propozycja korupcyjna — polegająca na tym, że w zamian za ustępstwa w kwestii dekoncentracji mediów „Gazeta Wyborcza” miała po-

²⁶¹ T. Nałęcz, *Sprawozdanie Komisji Śledczej...*, dz. cyt., s. 22.

²⁶² M. Miżejewski, *Transformacja telewizji...*, dz. cyt., s. 68.

wstrzymać się od ataków na premiera dokonywanych wcześniej na jej łamach; Agora miała przekazać 5 proc. wartości transakcji z Polsatem, z tym że 30 proc. tej kwoty miała przekazać przed zakupem pakietu większościowego, a 70 proc. po transakcji (5 proc. to właśnie te osławione 17,5 mln dolarów), oraz powierzyć Lwu Rywinowi stanowisko prezesa w Polsce — została pierwszy raz przedstawiona przez Lwa Rywina Wandzie Rapaczyńskiej 15 lipca. Od tego momentu, według relacji komisji śledczej, treść autopoprawki zaczęła w kolejnych dniach, a nawet godzinach przybierać różne formy. Raz ta treść była korzystna dla Agory, innym razem zmieniała się całkowicie na jej niekorzyść. Zdaniem komisji, tego rodzaju działania, za którymi stała owa „grupa trzymająca władzę”, miały pokazać Agorze, jakie ta „grupa” ma możliwości i skłonici przedsiębiorstwo do ustępstw.

Punktem kulminacyjnym tej gry korupcyjnej było spotkanie Adama Michnika z Lwem Rywinem 22 lipca, kiedy to ten pierwszy, wyposażony w urządzenie nagrywające, zarejestrował przebieg rozmowy, w trakcie której Lew Rywin powtórzył swoją propozycję, że za 17,5 miliona dolarów Agora otrzyma korzystne dla siebie zapisy dekoncentracyjne²⁶³.

Dzień później Rada Ministrów przyjęła przygotowywaną pod nadzorem Aleksandry Jakubowskiej autopoprawkę do projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Autopoprawka posiadała zapisy niekorzystne dla Agory²⁶⁴.

„Gazeta Wyborcza” zdecydowała się upublicznić wydarzenia z lipca 2002 roku kilka miesięcy później. 27 grudnia 2002 roku Paweł Smoleński opublikował w dzienniku artykuł *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*. Efektem ujawnienia „afery Rywina”, jak wkrótce ten skandal został nazwany, było m.in. powołanie komisji śledczej.

Szczegóły prac nad nowelizacją, przebieg zakulisowych działań, które ujrzały światło dzienne w wyniku publicznych przesłuchań, miały swoje skutki także dla funkcjonowania Krajowej Rady Radiofonii i Te-

²⁶³ M. Miżejewski, *Transformacja telewizji...*, dz. cyt., s. 71.

²⁶⁴ T. Nałęcz, *Sprawozdanie Komisji Śledczej...*, dz. cyt., s. 27.

lewizji. Pojawiły się opinie, których autorami byli głównie politycy Platformy Obywatelskiej, że należy całkowicie zlikwidować ten organ²⁶⁵.

Ujawnione fakty związane z pracami nad nowelizacją ustawy RTV odbywającymi się w Krajowej Radzie skłoniły jej przewodniczącego Juliusza Brauna do złożenia rezygnacji²⁶⁶.

Wyniki pracy komisji śledczej wzmogły także głosy wzywające do wycofania z Sejmu mocno skompromitowanego projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Ówczesny premier Leszek Miller pod presją opinii publicznej zdecydował się na taki krok w lipcu 2003 roku. W tym samym czasie Ministerstwo Kultury rozpoczęło intensywną pracę nad kolejną nowelizacją, która zawierała tylko przepisy wymagane w prawie medialnym w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Projekt został zaakceptowany przez rząd w październiku 2003 roku, a w listopadzie zajął się nim Sejm. Projekt zawierał takie zagadnienia, jak proporcja czasu nadawania przeznaczonego na audycje europejskie, definicja audycji europejskich, emisja reklam i audycji sponsorowanych, ochrona małoletnich, zadania mediów publicznych oraz likwidacja barier dla dostępu do koncesji medialnych dla podmiotów z krajów UE²⁶⁷.

Ustawę nowelizującą prawo medialne Sejm uchwalił 2 kwietnia 2004 roku, a weszła ona w życie 1 maja 2004 roku²⁶⁸.

Śledząc późniejsze poczynania Rady, zwraca uwagę fakt, że organ regulacyjny zawiesił swoją aktywność dotyczącą przygotowywania projektów nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Odstąpił od opracowywania już konkretnych zapisów prawnych, które należałoby umieścić w prawie medialnym. Cały czas jednak w swoich stanowiskach, opiniach i corocznie przedstawianej *Informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji* wskazywał, w jakich kierunkach powinny pójść zmiany

²⁶⁵ R. Gluza, *Rada ministrów...*, dz. cyt., s. 36.

²⁶⁶ *Oświadczenie przewodniczącego KRRiT Juliusza Brauna*, „Biuletyn Informacyjny KRRiT” 2003, nr 76/77/78/79, s. 14.

²⁶⁷ *Własność medialna i jej wpływ na pluralizm oraz niezależność mediów*, red. B. Klimkiewicz, Kraków 2005, s. 55.

²⁶⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2004 r. Nr 91, poz. 874.

prawa nie tylko regulującego sferę radiofonii i telewizji, ale także praw autorskich czy prawa telekomunikacyjnego²⁶⁹. Te wytyczne adresowane były przeważnie do premiera, ale ich odbiorcami były także Sejm i Senat. Organy państwowe posiadające inicjatywę ustawodawczą reagowały na postulaty w niewielkim stopniu. Wytyczne Rady nie spotykały się z żadnym odzewem, to samo było bowiem powtarzane przez nią z roku na rok²⁷⁰.

Medialny regulator starał się włączyć w ustalanie kształtu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w związku z implementacją dyrektywy *O audiowizualnych usługach medialnych*. Chociaż inicjatywę w tym zakresie przejęło Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Krajowa Rada najpierw postanowiła przeprowadzić konsultacje publiczne dotyczące przyszłych rozwiązań prawnych²⁷¹. Następnie, opierając się na wynikach tych konsultacji, sformułowała stanowisko w sprawie nowych audiowizualnych usług medialnych w kontekście implementacji dyrektywy 2007/65/EC, które przekazano projektodawcom²⁷². Jej udział w formułowaniu niezwykle istotnych norm prawnych²⁷³ (implementacja dyrektywy i wprowadzane rozwiązania prawne to odpowiedź na zmieniającą się naturę mediów i wykorzystywanie do przekazów radiowych i telewizyjnych Internetu oraz technik cyfrowych) wydaje się jednak mało znacząca. Krajowa Rada w ostatnich latach szczególnie pod przewodnictwem Elżbiety Kruk i Witolda Kołodziejskiego trochę na własne życzenie przestała dążyć do pełnienia funkcji organu autorytatywnie

²⁶⁹ Zob. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2008 roku*, Warszawa, marzec 2009, s. 137, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2009/informacja_za_2008.pdf (04.05.2012).

²⁷⁰ Takiej obserwacji można dokonać np. czytając *Informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2006, 2007 i 2008 roku*.

²⁷¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2009, s. 11.

²⁷² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2009 roku*, Warszawa, marzec 2010, s. 8, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2010/informacja_krrit_za_2009r_2.pdf (04.05.2012).

²⁷³ Zostały one wprowadzone do ustawy o radiofonii i telewizji poprzez ustawę z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459.

i skutecznie wypowiadającego się w sprawach przyszłości mediów. Choć tę praktykę zmienił nieco nowy przewodniczący Jan Dworak.

3.3. Współpraca z innymi organami państwowymi w zakresie tworzenia prawa

Działalność prawotwórcza Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji związana jest z także ze współpracą z organami, które zajmują się tworzeniem prawa. Współpraca ta polega głównie na przedstawianiu przez Krajową Radę swoich opinii odnośnie do proponowanych projektów aktów prawnych i ich nowelizacji. Rada została do tego zobowiązana w ustawie o radiofonii i telewizji. Artykuł 6 ustęp 2 mówi, iż „do zadań Krajowej Rady należy w szczególności opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji”. Zdaniem Stanisława Piątko, taki przepis jest potrzebny, ponieważ sprzyja zapewnieniu spójności powyższych aktów z działaniami podejmowanymi przez Radę²⁷⁴.

Krajowa Rada w toku swojej działalności wiele razy kontaktowała się z organami administracji państwowej w celu uzgodnienie ostatecznego kształtu tworzonych przez te organy zapisów prawa. W 1995 roku Rada została zaproszona do zaopiniowania między innymi projektów ustaw o stanie wojennym (przedstawionych przez Ministerstwo Obrony Narodowej), projektów ustaw o państwowej służbie cywilnej (przedstawione przez Biuro Prawne URM), poselskiego projektu ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, projektu uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie dostępu do publicznego radia i telewizji w okresie kampanii prezydenckiej, projektu o przystąpieniu Polski do Traktatów Rzymskich, projektu konwencji europejskiej dotyczącego praw autorskich i pokrewnych w sprawie ponadgranicznego rozpowszechniania drogą satelitarną programów radiowych i telewizyjnych²⁷⁵.

Rok później organ ten w zakresie tworzenia prawa współpracował z sejmową Komisją Kultury i Środków Przekazu w sprawie oceny funk-

²⁷⁴ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 54.

²⁷⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1996, s. 35.

cjonowania ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zajmował się wraz z sejmową Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka projektem zmian w ustawie o partiach politycznych²⁷⁶.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w 1997 roku brała m.in. udział w dyskusjach na forum sejmowej Komisji Transportu, Handlu i Usług na temat projektu ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Zajmowała się także projektem nowelizacji ustawy o kinematografii oraz projektem ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa. Przedstawiała także swoje opinie odnośnie do projektu Konstytucji i referendum konstytucyjnego²⁷⁷.

Poczynania Rady w konsultowaniu projektów aktów prawnych nie ograniczały się jedynie do biernego zapoznawania się z przedstawianymi jej dokumentami. W 1999 roku został oddany jej do zaopiniowania projekt ustawy Prawo działalności gospodarczej. Krajowa Rada zwróciła uwagę, iż zapisy owego aktu nie odpowiadają ustaleniom obecnym w ustawie o radiofonii i telewizji. Formułując bowiem tak przepisy, że działalność, która na podstawie powyższej ustawy objęta jest koncesjonowaniem, w przedstawionym projekcie określona jest jako wymagająca jedynie zezwolenia²⁷⁸. Jej spostrzeżenie zostało uwzględnione w toku prac parlamentarnych.

Organ ten przedstawił swoje obiekcje także w stosunku do projektu ustawy Prawo spółek handlowych. Projekt zakładał, iż w postępowaniu administracyjnym mogą uczestniczyć spółki dopiero powstające, będące w organizacji. Taka regulacja miałaby swoje konsekwencje w sferze radiowo-telewizyjnej, gdzie o koncesje na nadawanie mogłyby się starać podmioty, których struktura własności i sposób działania nie byłyby jeszcze określone. Według Rady byłoby wysoce nieprawidłowe przyznawać koncesje jednostkom o niesprecyzowanym kształcie²⁷⁹.

²⁷⁶ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 3.

²⁷⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 6.

²⁷⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2000, s. 7.

²⁷⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2000, s. 8.

W kolejnych latach Krajowa Rada została m.in. włączona w opracowywanie kształtu ustawy abonamentowej²⁸⁰. Ustawa ta była konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją niektórych zapisów ustawy o radiofonii i telewizji dotyczących właśnie abonamentu²⁸¹.

Krajowa Rada podejmowała także bliską współpracę z prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Stało się to konieczne w związku z wprowadzaniem w Polsce naziemnej telewizji cyfrowej (organy te bowiem zgodnie z zapisami ustawowymi dzielą się kompetencjami w tym zakresie). Krajowa Rada i prezes UKE opracowywali zasady uruchomienia multipleksów (kanałów przekazywania programów w sposób cyfrowy naziemny), decydowali, którzy nadawcy w pierwszym rzędzie będą rozpowszechniać swoje programy w nowej technice, jakie kanały zostaną rozdzielone w wyniku postępowania konkursowego²⁸². Opracowywanie powyższej strategii miało też istotny wpływ na prawodawstwo w zakresie telewizji cyfrowej. Ustalenia obu organów znalazły swoje odzwierciedlenie w uchwalonej ustawie o wdrażaniu naziemnej telewizji cyfrowej²⁸³. Krajowa Rada zresztą brała bezpośredni udział w ustalaniu kształtu tej ustawy jako jeden z członków Międzyresortowego Zespołu do spraw Wprowadzania Radiofonii i Telewizji Cyfrowej (powołanego przez premiera)²⁸⁴.

²⁸⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2005 roku*, Warszawa, marzec 2006, s. 58, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2006/spr_2006.pdf (04.05.2012).

²⁸¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2004 roku, Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2092.

²⁸² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2009, s. 8; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 5; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2010 roku*, Warszawa, marzec 2011, s. 5, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2011/sprawozdanie_2011_2.pdf (04.05.2012).

²⁸³ Dz.U. z 2011 r. Nr 153, poz. 903.

²⁸⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 7.

3.4. Przykłady pomijania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w opiniowaniu aktów prawnych i uczestnictwie w ich tworzeniu

Na Krajową Radę Radiofonii i Telewizji został nałożony obowiązek opiniowania projektów aktów prawnych, ale organ ten, z przyczyn od niego niezależnych, nie zawsze był w stanie go realizować. Zauważa to Stanisław Piątek, który upatruje przyczyn takiego stanu rzeczy w mało precyzyjnych przepisach ustawy o radiofonii i telewizji. Przepisy te nie dość, że nie zobowiązują wprost organów uprawnionych do przygotowywania projektów ustaw i zawierania umów międzynarodowych do tego, aby przekazywały Radzie odpowiednie projekty do zaopiniowania, to jeszcze nie jest wskazane, na jakim etapie procesu prawodawczego należałoby to zrobić²⁸⁵.

Konsekwencje owej nieprecyzyjności przedstawia Halina Zięba-Załučka: „Braki te mogą umożliwić pomijanie Krajowej Rady w procesie legislacyjnym, względnie traktowanie jej kompetencji i zadań w sposób czysto formalistyczny, bez brania pod uwagę treści nadsyłanych uwag”²⁸⁶.

Prawotwórcza rzeczywistość szybko pokazała, że powyższe obawy nie były bezpodstawne. Już w *Sprawozdaniu z rocznego okresu działalności* za 1996 rok Krajowa Rada skarży się na ignorowanie jej w toku prac nad projektami ustaw, które mogą być ważne dla nadzorowanej przez nią sfery. Organowi temu nie został przedstawiony do konsultacji projekt zmian w ustawie o spółkach z udziałem kapitału zagranicznego. Dla Krajowej Rady ów projekt był bardzo ważny i przedstawienie do niego uwag wręcz niezbędne, ponieważ wejście w życie jego zapisów spowodowało ograniczenie kontroli KRRiT nad zmianami kapitałowymi w podmiotach koncesjonowanych. Projektodawca nie zdecydował się także przedstawić Radzie zmian w ustawie o kinematografii²⁸⁷.

²⁸⁵ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, dz. cyt., s. 54.

²⁸⁶ H. Zięba-Załučka, *Organy kontroli...*, dz. cyt., s. 175.

²⁸⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 5.

Krajowa Rada pomijana była także w konsultowaniu rozporządzeń Rady Ministrów i z tego powodu nie mogła na przykład zapobiec wydaniu przez ów organ aktu prawnego dotyczącego przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, który okazał się sprzeczny z ustawą o radiofonii i telewizji, oraz ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Akt ten uznał za spółki o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa także Polskie Radio S.A. oraz Telewizję Polską S.A., a nadając im takie miano, wyznaczył równocześnie Ministra Łączności organem powołanym do uzgadniania z nim składu rad nadzorczych i statutów spółek²⁸⁸. Tymczasem, zgodnie z wcześniej uchwalonymi przepisami, zmiana statutu Polskiego Radia i Telewizji Polskiej jest kwestią wyrażenia zgody przez KRRiT, a ustalanie składu rad nadzorczych tych spółek ówczesnie należało do kompetencji Krajowej Rady i ministra skarbu²⁸⁹.

Wzburzenie wśród członków Krajowej Rady wywołały również niektóre zapisy wydanej w 1997 roku ustawy o ochronie osób i mienia. Z konstrukcji przepisów zawartych m.in. w art. 5 tej ustawy można wnioskować, że wszyscy nadawcy są nadzorowani przez Krajową Radę we wszelkich kwestiach, także tych, które nie są enumeratywnie wymienione w ustawie o radiofonii i telewizji²⁹⁰. Powyższy akt prawny rozszerzał więc znacznie kompetencje Rady w stosunku do ustaleń ustawy o radiofonii i telewizji.

Sprzeciw Krajowej Rady wywołał rządowy projekt ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2003 roku. Ostrą reakcję spowodował najpierw fakt, że organ ten został całkowicie pominięty w trakcie procesu ustalania treści projektu. Gdy natomiast Rada zapoznała się z nim, okazało się, że zawiera on przepisy, jej zdaniem, zaprzeczające idei jej funkcjonowania jako organu sprawującego nadzór nad sferą radiofonii i telewizji. Rada nie zgodziła się z przyjętym rozwiązaniem, że operator multipleksu, operator systemu warunkowego dostępu i operator elektronicznego przewodnika po programach to przedsiębiorcy telekomunikacyjni, któ-

²⁸⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 5.

²⁸⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 5.

²⁹⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 10.

rzy powinni podlegać jedynie regulacji rynkowej i telekomunikacyjnej. Według niej – ze względu na fakt, że działalność tych podmiotów będzie mieć istotny wpływ na zawartość i sposób formułowania oferty programowej dostępnej odbiorcom – powinny one także podlegać nadzorowi ze strony Rady²⁹¹.

Protest Rady wywołał także zapis mówiący, że dokonywaniem rezerwacji częstotliwości, wykorzystywanych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych z wykorzystaniem systemów cyfrowych ma zajmować się nie, jak w przypadku innych częstotliwości, Krajowa Rada, ale prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty²⁹². W związku z tym Rada oświadczyła nawet: „Przenoszenie tak istotnych uprawnień z dziedziny radiofonii i telewizji do organów administracji rządowej stanowi naruszenie równowagi konstytucyjnej i niezawisłości mediów, zaś Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji uniemożliwia wykonywanie ustawowych zadań”²⁹³.

Rada wystąpiła ze sprzeciwem także wobec rządowych ustaleń dotyczących projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej opracowanego w 2003 roku. I w tym przypadku Rada nie została zaproszona do dyskusji nad kształtem aktu prawnego. Projekt ten przewidywał, że przyznawanie koncesji na działalność radiową i telewizyjną, jeśli o daną koncesję ubiega się więcej niż jeden podmiot, będzie się odbywać na drodze przetargu. Rada argumentowała, że jest to sprzeczne z konstytucyjnie gwarantowanymi zasadami, dotyczącymi mediów audiowizualnych, a przewodnicząca KRRiT, w wystąpieniu do marszałka Sejmu,

²⁹¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 2004, s. 7, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2004/spr2004.pdf (20.09.2005). Tak też się stało. Przewodniczący KRRiT został organem prowadzącym rejestr w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych.

²⁹² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 31.

²⁹³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 31. W ustawie Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 roku powierzono jednak Krajowej Radzie zadanie rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych w sposób cyfrowy.

zwróciła uwagę, że w takiej sytuacji o uzyskaniu prawa do nadawania programu mogą decydować wyłącznie względy finansowe, a to z kolei może prowadzić do sytuacji, w której zawartość programu i potrzeby odbiorców nie będą miały istotnego znaczenia²⁹⁴.

O pomijaniu Krajowej Rady w procesie legislacyjnym jest także mowa w sprawozdaniu z działalności tego organu w 2010 roku. Parlament uchwalił ustawę o sporcie, która w kilku punktach nowelizuje zapisy prawa medialnego (a więc regulacji będącej podstawą funkcjonowania Krajowej Rady) bez przeprowadzenia konsultacji z medialnym regulatorem. Podobna sytuacja miała miejsce, gdy był ustalany kształt ustawy o ochronie informacji niejawnych (również zmieniającej w niektórych punktach ustawę o radiofonii i telewizji). Przewodniczący KRRiT w wystąpieniu do marszałka Sejmu przypomniał, że jest to niedozwolona praktyka stanowiąca naruszenie ustawowo określonego obowiązku zasięgnięcia opinii KRRiT podczas tworzenia prawa w dziedzinie radiofonii i telewizji²⁹⁵.

3.5. Ustalanie z prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji

Wpływ na ustawodawstwo dotyczące radiofonii i telewizji powinny mieć także ustalenia dotyczące tej sfery dokonywane między szefem rządu a Krajową Radą. Bezpośrednie spotkania obu instytucji powinny służyć analizowaniu obowiązujących regulacji prawnych i przygotowaniu wspólnie koniecznych zmian przepisów. Krajowa Rada nie ma bowiem inicjatywy ustawodawczej i tylko w ten sposób może przedstawiać swoje propozycje²⁹⁶.

²⁹⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 30. Co prawda nie przetarg, ale przeprowadzania konkursu na rezerwacje częstotliwości na cele rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiofonicznych i telewizyjnych w sposób cyfrowy wprowadziła ustawa Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 roku, Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800.

²⁹⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2011, s. 11.

²⁹⁶ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 16.

W praktyce jednak do spotkań między obiema instytucjami dochodzi bardzo rzadko i wspólne projektowanie zapisów prawnych regulujących system medialny niemal w ogóle nie występuje. Ten rodzaj działalności prawotwórczej Rady jest więc rzadko wykorzystywany.

Zobowiązanie Krajowej Rady do projektowania kierunków polityki państwa w zakresie mediów radiowo-telewizyjnych w porozumieniu z premierem rządu wynika z art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji. Według Jacka Sobczaka takie sformułowanie, podkreślające potrzebę kontaktów nie z poszczególnymi ministrami, ale bezpośrednio z ich szefem, wskazuje na samodzielność i wysoką pozycję KRRiT oraz ułatwia prowadzenie wszelkich uzgodnień²⁹⁷. Z drugiej jednak strony pociąga za sobą małą konkretność ustaleń i ogólnikowość porozumień. Przepis ustawy nie przewiduje także żadnych zasad i trybu porozumiewania się premiera z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji. Jacek Sobczak wyraża opinię, że zanim ustawa o radiofonii i telewizji weszła w życie, można było sądzić, iż w toku praktycznych działań Krajowej Rady wytworzą się między nią a prezesem Rady Ministrów jakieś formy kontaktu. Tak się jednak nie stało, a sformalizowane kontakty między przedstawicielem władzy wykonawczej a Krajową Radą niemal nie istnieją²⁹⁸.

Otwarcie mówi o tym sama Rada, również upatrując przyczyny niskiego stopnia realizacji zadania ustawowego, jakim jest ustalanie kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, w braku określenia w ustawodawstwie form współdziałania między obu instytucjami²⁹⁹. W *Sprawozdaniu z rocznego okresu działalności* z marca 2001 Rada podaje datę 4 sierpnia 1999 roku, kiedy to odbyło się pierwsze od prawie roku spotkanie Rady z premierem. Co prawda prezes Rady Ministrów zreflektował się wtedy i podał ścisły kalendarz kontaktów obu ciał oraz powołał zespół roboczy do organizowania współpracy między Radą a rządem, ale nie na wiele się to zdało. Zgodnie z tymi wytycznymi miał on spotykać się z przewodniczącym Rady co najmniej raz na

²⁹⁷ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 133.

²⁹⁸ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 134.

²⁹⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 12.

kwartał, a z całą Radą co najmniej raz na pół roku. Szef rządu wykazał się jednak małą solidnością i jak zostało to przedstawione w rzeczonym sprawozdaniu, do marca 2001 roku ani razu nie doszło do spotkania z całą Radą, a z przewodniczącym KRRiT premier w tym okresie spotkał się tylko dwa razy: 31 marca 2000 roku i 22 lutego 2001 roku³⁰⁰.

Nawet gdy dochodziło do spotkań, były one mało konkretne i raczej nie zapadały na nich znaczące ustalenia co do przyszłych zmian w kształcie sfery radiowo-telewizyjnej czy projektowanego prawa medialnego. Na zebraniu członków Rady z premierem 4 sierpnia 1999 roku podkreślano jedynie, jak ważne dla obu instytucji są prace na rzecz dostosowania prawa w dziedzinie mediów do prawodawstwa Unii Europejskiej oraz prowadzenie wspólnej polityki audiowizualnej. Na spotkaniu omawiano jeszcze kwestie wprowadzenia technologii cyfrowej, tworzenie kanałów tematycznych, działania na rzecz ograniczenia przemocy w mediach. Rozmowy te miały jednak luźny charakter i nie zakończyły się żadnymi wspólnymi wnioskami³⁰¹.

Ignorowaniem swoich inicjatyw ze strony premiera i rządu Krajowa Rada poczuła się także mocno dotknięta w 2003 roku. Wtedy to zakończyła przygotowanie „Zielonej księgi”, stanowiącej strategiczne opracowanie opisujące wyzwania, przed którymi stoi rynek mediów elektronicznych, zawierające między innymi założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych i nowelizacji innych ustaw³⁰². „Zielona księga” przekazana premierowi nie spotkała się z najmniejszą reakcją.

Tym razem Krajowa Rada wyraziła swoje oburzenia wobec milczenia premiera. W sprawozdaniu z działalności za 2003 rok apelowała: „W toku prac nad projektem zmian w ustawie o radiofonii i telewizji, w przeddzień wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i na progu rewolucji technicznej w mediach, związanej z cyfrowym nadawaniem programów, bezsprzecznym wymogiem staje się szczegółowe określenie współpracy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z Prezesem Rady Ministrów”³⁰³.

³⁰⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 12.

³⁰¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 12.

³⁰² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 29.

³⁰³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 3.

W dalszej części sprawozdania wskazywała, iż należy przede wszystkim opracować dokument określający procedury wykonawcze do art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji, czyli właśnie artykułu mówiącego o współpracy Rady z premierem, umieścić w nim zasady tej współpracy, jej harmonogram oraz plan i zakres merytoryczny³⁰⁴.

W swoim wniosku na temat jej współpracy z prezesem Rady Ministrów domagała się także wprowadzenia obowiązkowych konsultacji z nią na każdym etapie tworzenia projektów aktów prawnych, regulujących dziedzinę mediów audiowizualnych³⁰⁵.

W następnym roku Krajowa Rada postawiła nie na bezpośrednie spotkania z premierem i dyskusje o przyszłości mediów, ale na wspólne opracowanie dokumentu strategicznego dotyczącego tej sfery. W efekcie powstała *Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020*, której treść ustalana była z powołanym przez rząd Międzyresortowym Zespołem do spraw Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji³⁰⁶. Strategia zajmująca się m.in. tematami wprowadzania cyfrowych mediów, ochrony swobody wypowiedzi i informacji w mediach, pluralizmem strukturalnym i programowym mediów, przyszłym kształtem organu regulacyjnego w sektorze mediów, właściwym kształtem mediów publicznych zapewniającym realizację przez nie zadań misyjnych, jest w rzeczywistości opisem polityki, jaką państwo powinno podjąć, aby zapewnić radiofonii i telewizji prawidłowy rozwój³⁰⁷.

W grudniu 2005 roku członkowie Krajowej Rady spotkali się z premierem rządu Kazimierzem Marcinkiewiczem, aby omówić przyszłe wspólne działania dotyczące konwersji analogowo-cyfrowej, czego następnym krokiem było powołanie przez tegoż premiera Międzyresortowego Zespołu do spraw Wprowadzania Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce, w którego pracach Krajowa Rada także uczestniczyła. I to spotkanie było prawdopodobnie ostatnim, jakie Krajowa Rada odbyła z osobą pełniącą funkcję szefa rządu. Taki wniosek można wysunąć,

³⁰⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 3.

³⁰⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 4.

³⁰⁶ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2006, s. 18.

³⁰⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2006, s. 19.

analizując sprawozdania z rocznej działalności (aż do ostatniego z 2013 roku). Nie ma w nich bowiem mowy o oficjalnych obradach Krajowej Rady z udziałem prezesa Rady Ministrów. Ale brak jest także – do tej pory obecnych – narzezań organu regulacyjnego na niechęć premiera do częstszych kontaktów. Krajowa Rada w swoich sprawozdaniach deklaruje tylko, że wypełniała zadanie dotyczące określania wspólnie z premierem kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji poprzez przekazywanie temuż premierowi swoich opracowań, wytycznych, stanowisk stanowiących właśnie podstawę do formułowania tej polityki³⁰⁸. Wydaje się, że tego rodzaju działalność trudno jednak nazwać określaniem kierunków polityki państwa, dlatego trzeba jasno powiedzieć, iż w rzeczywistości analizowany obowiązek nie był realizowany.

Podsumowanie

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji spełniała istotną rolę w ustanawianiu regulacji prawnych dla mediów elektronicznych. Ustawa o radiofonii i telewizji uchwalona w 1992 roku ustaliła jedynie ogólne wytyczne dla prawidłowego funkcjonowaniu nadawców radiowych i telewizyjnych. To dopiero KRRiT poprzez wydawanie rozporządzeń odnoszących się do szczegółowych spraw, decydowała o polityce medialnej w Polsce.

Krajowa Rada zatem musiała wnikliwie obserwować i analizować potrzeby podmiotów, aby wydając akty prawne, wprowadzić oczekiwane rozwiązania. Te rozwiązania w większości przypadków okazały się trafne.

Należy zaznaczyć, że opracowywane przez Krajową Radę rozwiązania musiały zyskiwać dobrą ocenę, ponieważ zdarzało się, iż w trakcie podejmowanych później nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji były one wprowadzane do tej ustawy. Przykładem mogą być regulacje dotyczące emisji reklam w mediach. Najpierw istniały one w formie

³⁰⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2009, s. 2; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 2.

rozporządzenia Krajowej Rady, aby w 2000 roku znaleźć się niemal w niezmiennym kształcie w akcie wyższego rzędu³⁰⁹.

Krajowa Rada nie posiada inicjatywy ustawodawczej, zatem nie ma ona obowiązku inicjowania zmian w prawie regulującym nadzorowaną przez nią dziedzinę. Organ ten poczuwał się jednak do dużej odpowiedzialności za stan polskiego prawodawstwa medialnego, szczególnie w obliczu akcesu Polski do Unii Europejskiej, dlatego też podejmował działania zmierzające do dostosowania regulacji radiowo-telewizyjnych do wymogów wspólnotowych – przygotowywał projekty nowelizacji ustawy RTV oraz wskazywał już na późniejszych etapach prac nad nowelizacjami, w jakich jeszcze punktach nasze prawo nie zgadza się z europejskim.

W swojej działalności prawotwórczej Krajowa Rada nie uniknęła jednak uwikłania politycznego. Ewidentnie polityczną inicjatywą było przygotowanie projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w 2001 roku. Organ ten w dużym stopniu podporządkowany lewicowym interesom, przygotował propozycje, które miały, jak było to oficjalnie głoszone, wprowadzić już ostatnie wymagane zmiany dostosowujące polskie prawo do standardów unijnych, a tak naprawdę stawiały sobie za cel wzmocnienie pozycji mediów publicznych i w ten sposób zapewnienie korzyści dla formacji lewicowej mającej w tych mediach duże wpływy.

³⁰⁹ Por. Ustawa z dnia 31 marca 2000 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i ustawy o języku polskim, Dz.U. z 2000 r. Nr 29, poz. 358.

ROZDZIAŁ IV

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ koncesyjny, rejestracyjny i przyznający status nadawcy społecznego

4.1. KRRiT jako organ koncesyjny

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji została powołana do stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Zadanie przyznawania koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych podmiotom, które się o to ubiegają, w sposób najpełniejszy służy wypełnianiu powyższych obowiązków. Należy więc postawić sobie pytanie, czy Rada dobrze to zadanie realizowała i czy oprócz kryteriów merytorycznych na jej decyzje koncesyjne wpływały jeszcze inne kryteria, na przykład polityczne.

Sposób i zasady przyznawania koncesji przez Krajową Radę podmiotom chcącym nadawać program radiowy lub telewizyjny określa ustawa o radiofonii i telewizji. Ustawa przewiduje w tym zakresie szczególną procedurę. Jednakże jej zapisy dotyczące tej procedury nie są wyczerpujące, dlatego też ustawodawca upoważnił Krajową Radę do sformułowania szczegółowego trybu postępowania w sprawach koncesyjnych.

Rada owe szczegóły przedstawiła w formie rozporządzenia³¹⁰. W trakcie przyznawania koncesji zastosowanie mają także przepisy procedury administracyjnej zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego³¹¹.

Pomimo faktu, że temat koncesji pojawia się w kontekście działań podejmowanych przez całą KRRiT, organem właściwym do wydania decyzji koncesyjnej jest jej przewodniczący. Swoje ogłoszenie formuluje jednak na podstawie uchwały Krajowej Rady, która ma charakter aktu wewnętrznego i wiąże przewodniczącego bezwzględnie³¹². Andrzej Matlak taki sposób postępowania nazywa „dwuetapowością podejmowania decyzji”³¹³.

Analizując procedurę przyznawania koncesji, wyraźnie widać, że Krajowa Rada stosuje dwie drogi postępowania: inny tryb dotyczy koncesji przyznawanych na programy rozpowszechniane w sposób rozsiewczy naziemny (analogowy i cyfrowy), nieco inny obowiązuje wobec koncesji przyznawanych na rozpowszechnienie programów w sposób satelitarny i w sieciach telekomunikacyjnych (chodzi tu głównie o sieci kablowe). „Bardziej rygorystyczny reżim prawny odnosi się do koncesji na rozpowszechnianie programów w sposób tzw. naziemny rozsiewczy (z wykorzystaniem nadajników naziemnych), w odniesieniu do którego istnieje konieczność rozdysponowania dobra podlegającego reglamentacji w postaci częstotliwości umożliwiających emisję programu. [...] Stosunkowo liberalne podejście przyjęto natomiast w odniesieniu do koncesji na rozpowszechnianie programu w sieci kablowej oraz w sposób rozsiewczy satelitarny, gdyż dysponowanie częstotliwością przeznaczoną na rozpowszechnianie programu nie należy do właściwości

³¹⁰ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych, Dz.U. z 2007 r. Nr 5, poz. 41 z późn. zm.

³¹¹ P. Czarny, *Podstawowe prawa i wolności obywatelskie*, w: *Prawo...*, dz. cyt., s. 87.

³¹² *Prawo radiofonii i telewizji w Polsce w świetle standardów europejskich*, red. C. Banasiński, Warszawa 2001, s. 117.

³¹³ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 147.

Krajowej Rady. Zakłada się bowiem, że w tych wypadkach zapewnienie technicznych możliwości nadawania leży w gestii nadawcy³¹⁴.

Gdy przewodniczący Krajowej Rady zamierza poinformować o możliwości uzyskania koncesji na program radiowy lub telewizyjny naziemny (analogowy lub cyfrowy), najpierw zasięga opinii prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej³¹⁵ (w procedurze tej chodzi m.in. o ustalenie wolnych częstotliwości albo kanałów możliwych do rozdysponowania na emisję radiową lub telewizyjną). Następnie ogłasza wiadomość o tym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i ustala termin, nie krótszy niż 45 dni od dnia ogłoszenia, na składanie wniosków o koncesje³¹⁶. Kolejnym krokiem jest zamieszczenie w co najmniej dwóch drukowanych dziennikach o zasięgu ogólnopolskim informacji o możliwości uzyskania koncesji. Przewodniczący musi tego dokonać w terminie nie dłuższym niż 14 dni od ogłoszenia rzeczonych informacji w „Monitorze Polskim”³¹⁷. Następnie podaje on do publicznej wiadomości listę wnioskodawców starających się o koncesję. Ta czynność, a także wszystkie wyżej wymienione są tu niezwykle istotne ze względu chociażby na fakt, że o jedną częstotliwość czy kanał w ramach koncesji może starać się kilka podmiotów³¹⁸, a Krajowa Rada wybiera zwycięzcę w drodze konkursu. Musi więc obowiązywać tu za-

³¹⁴ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja, w: Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 152.

³¹⁵ Do dnia 1 stycznia 2001 roku, czyli do momentu wejścia w życie ustawy Prawo telekomunikacyjne, przewodniczący miał obowiązek porozumiewać się w sprawach procesu koncesyjnego z ministrem łączności. Następnie organem uprawnionym do porozumiewania się w tej kwestii z przewodniczącym KRRiT został prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258, zadanie to zostało z kolei powierzone prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (na mocy tej ustawy bowiem Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty został zastąpiony przez Urząd Komunikacji Elektronicznej).

³¹⁶ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja, w: Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 151.

³¹⁷ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja, w: Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 151.

³¹⁸ Na przykład o koncesję na rozpowszechnianie programu drogą cyfrową naziemną w multiplexie 1 wnioski złożyło 17 podmiotów, a tylko cztery taką koncesję mogły otrzymać.

sada jawności działania, jasność i przejrzystość procedur. Jawności służy również podporządkowanie postępowania koncesyjnego przepisom zawartym w Kodeksie prawa administracyjnego. Wynikający z tego kodeksu warunków uzasadniania faktycznego i prawnego zmusza organ koncesyjny do ujawniania motywów, którymi kierował się w swoim wyborze³¹⁹.

Obowiązek ogłaszania możliwości uzyskania koncesji i procedura konkursowa nie są stosowane w przypadku wydawania zezwoleń na emisję satelitarną i w sieciach telekomunikacyjnych. Podmiot, który ma możliwość uruchomienia programu, zwraca się po prostu z wnioskiem o koncesję programową do Krajowej Rady.

Rada, podejmując uchwałę związaną z przyznaniem lub odrzuceniem wniosku koncesyjnego, musi kierować się ściśle określonymi kryteriami zawartymi w ustawie o radiofonii i telewizji. Są one takie same zarówno dla rozpowszechniania naziemnego, jak i satelitarnego oraz w sieciach telekomunikacyjnych. Krajowa Rada ocenia „stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w artykule 1 ustęp 1 ustawy o radiofonii i telewizji, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją, możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu, przewidywany udział w programie audycji wytworzonych przez nadawcę lub na jego zamówienie albo we współdziałaniu z innymi nadawcami, przewidywany udział audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, wyprodukowanych przez producentów europejskich, zawierających utwory słowno-muzyczne wykonane w języku polskim, dotychczasowe przestrzeganie przez wnioskodawcę przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu”³²⁰.

Przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu lub odmowie udzielenia koncesji Krajowa Rada działa w granicach tzw. uznania administracyjnego. Nie dysponuje ona jednak pełną swobodą w podejmowaniu rozstrzygnięć. Musi dogłębnie rozważyć wszystkie okoliczności faktyczne

³¹⁹ *Prawo radiofonii i telewizji w Polsce...*, dz. cyt., s. 120.

³²⁰ Art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

sprawy³²¹. Ustawa podsuwa jej dwie przesłanki, które powinny wyeliminować kandydata z grona przyszłych koncesjonariuszy. Te przesłanki to sytuacje, kiedy rozpowszechniany przez wnioskodawcę program mógłby spowodować „zagrożenie dla kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa informacji niejawnych, osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie”³²².

O koncesję radiową lub telewizyjną nie może się starać każdy podmiot, który tego chce. Przyszły nadawca musi spełnić pewne warunki. W przypadku osoby fizycznej chodzi o posiadanie obywatelstwa polskiego równocześnie ze stałym zamieszkaniem w Polsce. W przypadku osób prawnych należy mieć stałą siedzibę w Polsce. Koncesję może także uzyskać osoba zagraniczna lub spółka zależna (w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych) od osoby zagranicznej, jeśli jej siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego³²³.

Dla osób zagranicznych z państw nienależących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego dostęp do koncesji jest ograniczony. Spółka z udziałem takiej osoby może się ubiegać o koncesję tylko wtedy, gdy udział tej osoby zagranicznej w kapitale zakładowym spółki nie przekracza 49 proc., a umowa lub status spółki przewiduje, że członkami zarządu spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce, w zgromadzeniu wspólników lub w walnym zgromadzeniu udział głosów osób zagranicznych i spółek zależnych, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osób zagranicznych nie będzie przekraczać 49 proc., członkami rady nadzorczej

³²¹ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 153.

³²² Art. 36 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

³²³ E. Czarny-Drożdżek, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 370.

spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce³²⁴.

Ustawa o radiofonii i telewizji określa czas, na jaki koncesja może zostać przez Radę przyznana. Nadawcy otrzymują koncesje dziesięcioletnie³²⁵.

Decyzja koncesyjna, zgodnie z zapisami ustawy o radiofonii i telewizji, podejmowana jest w porozumieniu z prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie jej parametrów technicznych³²⁶. Prezes UKE angażuje się w procesy koncesyjne już na etapie działań podjętych przez podmioty starające się o uzyskanie koncesji na program rozpowszechniany drogą naziemną analogową, tj. po uzyskaniu decyzji koncesyjnej wydanej przez przewodniczącego KRRiT podmioty zainteresowane zwracają się do prezesa UKE o dokonanie rezerwacji potrzebnych częstotliwości³²⁷.

Koncesja, którą przyznaje Krajowa Rada, wcale nie musi być w posiadaniu nadawcy do końca wskazanego terminu. Ustawa o radiofonii i telewizji wymienia kilka okoliczności, których zaistnienie zobowiązuje KRRiT do rozpoczęcia procedury cofania koncesji (art. 38 ust. 1 mówi: „koncesję cofa się...”). Takie kroki Rada musi podjąć, gdy: wydano prawomocne orzeczenie zakazujące nadawcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją; nadawca rażąco narusza warunki określone w ustawie lub w koncesji; działalność objęta koncesją jest wykonywana w sposób sprzeczny z ustawą lub warunkami określonymi w koncesji, a nadawca, pomimo wezwania przewodniczącego Krajowej Rady, w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub w ustawie; nadawca, pomimo wezwania przewodniczącego Krajowej Rady, nie rozpoczął rozpowszechniania programu w terminie ustalonym w koncesji lub trwale zaprzestał wykonywania rozpowszechniania programu za po-

³²⁴ Art. 35, ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2004 r. Nr 91, poz. 874.

³²⁵ Art. 36 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

³²⁶ Por. art. 37 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

³²⁷ *Przyznawanie i rozszerzanie koncesji na rozpowszechnianie naziemne*, <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/warunki-uzyskania-i-zmian-koncesji/rozpowszechnianie-naziemne/> (26.01.2012).

mocą wszystkich lub niektórych stacji nadawczych – chyba że nadawca wykaże, iż opóźnienie rozpoczęcia rozpowszechniania programu lub zaprzestania zostały spowodowane okolicznościami od niego niezależnymi. Za trwale zaprzestanie rozpowszechniania programu uważa się sytuację, kiedy ten program nie jest rozpowszechniany przez okres trzech kolejno następujących po sobie miesięcy³²⁸.

Ustawa wymienia ponadto okoliczności, kiedy Krajowa Rada może zdecydować (art. 38, ust. 2 mówi: „koncesja może być cofnięta...”) o cofnięciu koncesji: „rozpowszechnianie programów powoduje zagrożenie interesów kultury narodowej, bezpieczeństwa i obronności państwa lub narusza normy dobrego obyczajaju; nastąpi ogłoszenie upadłości nadawcy; rozpowszechnianie programu powoduje osiągnięcie przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym rynku właściwym w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, nastąpi przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad działalnością nadawcy przez inną osobę”³²⁹.

Przewodniczący KRRiT nie tylko wydaje decyzje koncesyjne. Może on także w wyjątkowych wypadkach zezwolić na zmianę podmiotu posiadającego daną koncesję (choć istnieje generalna zasada, że koncesjonariusz nie może przekazać innemu podmiotowi swojego zezwolenia na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego). Koncesja może przejść na podmiot, który powstał w wyniku przekształceń (np. łączenia, podziału) spółki handlowej (będącej pierwotnym koncesjonariuszem). Jeśli posiadaczem koncesji jest osoba fizyczna, może ona przekazać tę koncesję spółce, której jest wspólnikiem (pod warunkiem, że spółka spełnia wymagania dotyczące podmiotów, które zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji mogą ubiegać się o koncesję). Przewodniczący w powyższych sprawach wydaje decyzję na podstawie uchwały KRRiT³³⁰.

Pod szczególnym nadzorem ze strony przewodniczącego KRRiT są koncesje posiadane przez osoby, których udziały lub akcje są przejmowane przez podmioty zagraniczne spoza Europejskiego Obszaru Go-

³²⁸ Art. 38 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

³²⁹ Art. 38 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

³³⁰ Por. art. 38a ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

spodarczego. Każde tego rodzaju posunięcie wymaga zgody szefa Rady (działającego na podstawie uchwały KRRiT), a zmiany dokonane bez tej zgody są nieważne³³¹.

4.1.1. Chaos w eterze na początku lat 90.

Zanim jednakże doszło do uchwalenia ustawy o radiofonii i telewizji i określenia zasad przyznawania koncesji, w odpowiedzi na fakt, że po 1989 roku zaistniała w Polsce wolność słowa, w większych miastach zaczęły powstawać spontanicznie prywatne stacje radiowe i telewizyjne. Nadawcy medialni wyprzedzili więc uregulowania prawne, czemu zresztą trudno się dziwić, w sytuacji gdy prace sejmowe szły opornie, a na rynku audiowizualnym wytworzyły się nowe możliwości.

Taki stan rzeczy doprowadził jednak do pojawienia się grupy tzw. piratów. Ich działalność, mimo braku podstaw prawnych, była przez władze państwowe tolerowana³³². Nie wszystkie jednak stacje nadawały bez uprawnień. Legalnymi rozgłośniami radiowymi, prowadzącymi działalność na podstawie zezwolenia ministra łączności były krakowskie Radio Małopolska Fun (późniejsze RMF FM), warszawskie Radio Zet oraz Radio ES (późniejsze ESKA)³³³. W tym samym okresie wśród powstających stacji telewizyjnych tylko wrocławska Prywatna Telewizja Echo mogła się cieszyć brakiem statusu pirata³³⁴.

Przełom 1992 i 1993 roku to okres, kiedy w Polsce zaczęła zyskiwać na znaczeniu ogólnopolska telewizja pod nazwą Polonia 1. Jej budową zajął się włoski biznesmen Nicola Grausso. O jego sposobie tworzenia telewizji krytycznie wypowiadała się Barbara Dobek-Ostrowska: „Różnymi metodami, najczęściej wykorzystując trudności finansowe telewizji lokalnych, wciągał je do swoich struktur. W sieci sardyńskiego biznesmena znalazło się 13 wcześniej autonomicznych, pirackich stacji

³³¹ Por. art. 40a ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

³³² W. Adamczyk, *Media masowe w procesie budowania demokracji w Polsce (1989–1995)*, Poznań 1999, s. 30.

³³³ R. Filas, *Dziesięć lat przemian mediów masowych w Polsce (1989–1999)*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1999, nr 1–2, s. 39.

³³⁴ W. Adamczyk, *Media masowe...*, dz. cyt., s. 31.

telewizyjnych³³⁵. Zatem większość z nadawców, którzy raptem 2, 3 lata wcześniej o własnych siłach rozpoczęli prezentowanie swojego programu, trafiło pod nadzór zagranicznego koncernu medialnego. Polonia 1, łącząc w sobie kilkanaście stacji, nie zyskała sobie jednak innego statusu niż jej części składowe, również była nadawcą nielegalnym.

Inaczej miała się sytuacja z drugim ogólnopolskim nadawcą – Polsatem, którego program pojawił się na ekranach telewizorów 5 grudnia 1992 roku. Stacja należąca do biznesmena Zygmunta Solorza nie łamała przepisów, gdyż rozpoczęła nadawanie swojego programu z terytorium Holandii za pośrednictwem satelity Eutelsat II. Stacja traktowana była więc jako legalny nadawca programu satelitarnego³³⁶.

Początek lat 90. to również rozwój mediów katolickich. Nadawcy kościelni, tworząc stacje radiowe i telewizyjne, nie musieli jednak obawiać się oskarżeń o piractwo. Na mocy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w PRL z 17 maja 1989 roku zyskali oni bowiem swobodny dostęp do mediów i sami mogli taką działalność rozpocząć³³⁷. Na skutki tej regulacji nie trzeba było długo czekać. Niemal natychmiast po ogłoszeniu ustawy powstało parafialne radio w Zbroszy Dużej w ówczesnym województwie radomskim³³⁸. Po nim zaczęły pojawiać się inne parafialne i diecezjalne rozgłośnie.

Wkrótce jednak największe znaczenie zyskało sobie Radio Maryja. Jego pomysłodawcą jest ojciec Tadeusz Rydzyk, który dla swojego zamiaru zyskał poparcie i pomoc ówczesnego prowincjała redemptorystów w Polsce ojca Leszka Gajdy. W czerwcu 1991 roku Radio Maryja zdobyło pierwsze pozwolenia na uruchomienie stacji nadawczych w Toruniu i Bydgoszczy, a 8 grudnia tego samego roku zaczęło regularnie nadawać swój program³³⁹.

³³⁵ B. Dobek-Ostrowska, *Przemiany systemu medialnego w Polsce po 1989 roku*, w: *Współczesne systemy...*, dz. cyt., s. 86.

³³⁶ W. Adamczyk, *Media masowe...*, dz. cyt., s. 31.

³³⁷ M. Habryń, *Polskie media katolickie 1989–1999*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1999, nr 3–4, s. 128.

³³⁸ R. Filas, *Dziesięć lat przemian...*, dz. cyt., s. 39.

³³⁹ M. Habryń, *Polskie media katolickie...*, dz. cyt., s. 133.

4.1.2. Pierwszy proces koncesyjny

Powołana w kwietniu 1993 roku Krajowa Rada miała do wypełnienia wiele zadań. Do najpilniejszych należało uporządkowanie systemu radiowo-telewizyjnego, ustalenie jakie podmioty i w jakim zakresie mogą zaistnieć w tej sferze. Wyznaczając nadawców radiowych i telewizyjnych, Rada realizowała swój konstytucyjny obowiązek – gwarantowała zaistnienie wolności słowa i możliwości korzystania z prawa do informacji. Z jej przyczyny na rynku medialnym mogły pojawić się podmioty, które spełniając wszystkie prawne normy, służyły wypełnianiu owych zasad.

W momencie powstania KRRiT, a następnie ogłoszenia przez nią konkursu na działalność radiową i telewizyjną, polski rynek medialny, acz działający bez wymaganych norm prawnych, zyskał już sobie sporą grupę odbiorców. Krajowa Rada, aby więc nie narazić się na niechęć, musiała bardzo wyraźnie określić zasady postępowania w zakresie koncesji oraz przedstawić swoje zamierzenia w tej dziedzinie. Krajowa Rada ogłosiła zatem, iż jej planem jest stworzenie niezależnej, wolnej od ingerencji czynników politycznych telewizji i radiofonii publicznej, przeprowadzenie procesu koncesyjnego zgodnie z zasadami legalizmu, utworzenie jednej, silnej, ogólnopolskiej sieci telewizji prywatnej, maksymalne promowanie lokalnych inicjatyw radiowych i telewizyjnych, stworzenie norm i kryteriów demokratycznego, pluralistycznego i wolnego przekazu informacji i opinii, podejmowanie wszelkich decyzji tego dotyczących w sposób otwarty i kolegialny³⁴⁰.

Krajowa Rada kładła więc przede wszystkim nacisk na powołanie stacji telewizyjnej, która byłaby konkurencją dla mediów publicznych i złamałaby w ten sposób monopol medialny państwa. Zwracała też szczególną uwagę na wolność podmiotów medialnych. Ze względu na fakt, że nie było możliwe pojawienie się kilku telewizyjnych sieci ogólnopolskich, Rada, aby zapewnić większy pluralizm wypowiedzi, chciała promować rozwój nadawców lokalnych i w swoich planach dotyczących pierwszego procesu koncesyjnego mocno to podkreślała. W wy-

³⁴⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 1994, s. 1 i 2, materiał Biura KRRiT, niepublikowany.

powiedziach prasowych mówił o tym wyraźnie przewodniczący KRRiT Marek Markiewicz, który przekonywał, że powstanie w kraju grupy mocnych prywatnych stacji ogólnopolskich jest raczej niemożliwe i tylko w pojedynkę mają szansę na sukces. Wiązał natomiast wielkie nadzieje z rozwojem mniejszych stacji lokalnych, wspieranych przez inwestorów zagranicznych³⁴¹.

Podzielenie eteru i przyznanie zezwoleń na działalność nadawczą było dla Krajowej Rady zadaniem niezwykle trudnym i odpowiedzialnym. To, co postanowiła, w toku procedur koncesyjnych miało wyznaczyć kształt polskiego systemu medialnego na następne dziesięciolecia.

Pierwsze ogłoszenie KRRiT o możliwości uzyskania koncesji dotarło do potencjalnych nadawców w drugiej połowie 1993 roku. W grudniu natomiast Rada podała do publicznej wiadomości listę podmiotów starających się o pozwolenie. Na rozpatrzenie oczekiwało ponad 400 wniosków, z tego 250 dotyczyło lokalnych stacji radiowych, 89 lokalnych stacji telewizyjnych, 28 rozgłośni radiowych regionalnych i ponadregionalnych, 26 nadawczej działalności telewizyjnej o podobnym zasięgu, 10 ogólnopolskich telewizji³⁴² i 7 ogólnopolskich stacji radiowych³⁴³.

W trakcie rozpatrywania zgłoszeń Rada dbała o przejrzystość postępowania, aby uniknąć późniejszych oskarżeń o stronniczość. W tym celu, przyznając ogólnopolskie koncesje telewizyjne i radiowe, zorganizowała najpierw publiczne przesłuchanie wnioskodawców, w których udział brali, oprócz członków Rady, także jej eksperci, przedstawiciele Komisji Kultury Sejmu i Senatu oraz dziennikarze³⁴⁴.

³⁴¹ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w relacjach prasowych*, praca magisterska niepublikowana, Kraków 2002, s. 31.

³⁴² Były to wnioski: Polsatu, Konsorcjum Telewizyjnego TV 7, Anteny Polskiej, Niezależnej Telewizji Polskiej Plus, Anteny 1, Ogólnopolskiej Telewizji Prywatnej, Kurii Prowincjonalnej Ojców Franciszkanów – Telewizji Niepokalanów, Prywatnej Telewizji Polskiej Polonia 1, Top Canal Media, Polskiej Korporacji Telewizyjnej – Canal Plus.

³⁴³ B. Dobek-Ostrowska, *Przemiany systemu medialnego w Polsce po 1989 roku*, w: *Współczesne systemy...*, dz. cyt., s. 87.

³⁴⁴ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 32.

W wyniku pierwszego procesu koncesyjnego ogólnopolską działalność radiową na mocy otrzymanego zezwolenia mogło rozpocząć RMF (otrzymało koncesję 26 maja 1994 roku), Radio Zet (9 czerwiec 1994 roku) oraz Radio Maryja (23 czerwiec 1994 roku). Stacją ponadregionalną została Rozgłośnia Harcerska. Oprócz tego koncesje radiowe regionalne trafiły do 17 nadawców, a lokalne do 132, w tym 46 kościelnych.

Koncesja na telewizję ogólnopolską została przyznana Polsatowi (1 marca 1994 roku), na ponadregionalną – Canalowi Plus (23 listopada 1994 roku) i Telewizji Wisła (23 listopada 1994 roku)³⁴⁵.

Lokalne koncesje telewizyjne Rada postanowiła oddać 11 stacjom, w tym jedną Zakonowi Ojców Franciszkanów potrzebną na nadawanie Telewizji Niepokalanów³⁴⁶.

Zakończenie pierwszego procesu koncesyjnego to również koniec złudzeń co do niezależności Krajowej Rady, jej swobody w wykonywaniu swoich zadań i obowiązków. Poważne reperkusje wywołało przydzielenie koncesji na telewizję ogólnopolską Polsatowi. Niemal wszyscy rywale Polsatu, po ogłoszeniu wyników konkursu, podnieśli protest, oświadczając, że nie mogą pogodzić się z takim rozstrzygnięciem. Najbardziej oburzeni byli przedstawiciele Niezależnej Telewizji Polskiej, Polskiego Konsorcjum Telewizyjnego TV 7 i Prywatnej Telewizji Polskiej Polonia 1, którzy na łamach prasy bez ogródek mówili, że koncesja dla Polsatu to najgorsze rozwiązanie, na jakie KRRiT mogła się zdecydować³⁴⁷.

W konflikt włączył się także sam prezydent Lech Wałęsa. Prezydent najpierw odwołał z funkcji przewodniczącego KRRiT Marka Markiewicza, a później pozbawił jego, a także Macieja Iłowieckiego członkostwa w tym gremium. Chociaż Lech Wałęsa nie przyznawał się do tego otwarcie, za jego działaniami stała w rzeczywistości chęć podporządko-

³⁴⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1996, s. 19 i 20.

³⁴⁶ Zakon starał się o koncesję ogólnopolską. Wniosek został odrzucony ze względu na między innymi niepewne i nieprzekonywujące źródła finansowania. Wnioskodawcy powoływali się na ofiarność wiernych.

³⁴⁷ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 44.

wania sobie mediów i wypromowanie w medialnym konkursie swojego kandydata. Maciej Iłowiecki – pierwotnie mocno związany z Wałęsą – podejrzewał prezydenta, że ten w staraniach o ogólnopolską koncesję popierał telewizję Nicolì Grausso – Polonię 1³⁴⁸.

Cała Rada również wyrażała swoje oburzenie z powodu, jak argumentowano, politycznych podtekstów dających o sobie znać w sposobie postępowania związanych z mediami osób. W swoim sprawozdaniu za 1994 rok wypowiadała się: „Rada stała się przedmiotem ataków o podłożu politycznym oraz wynikających z walki konkurencyjnej pomiędzy różnymi wnioskodawcami, dysponentami prasy, zdolnymi zmobilizować na swoją rzecz kręgi polityczne i opiniotwórcze oraz korzystającymi z każdej możliwości, aby decyzje KRRiT zaskarżyć do NSA”³⁴⁹.

Sprawa koncesji dla Polsatu trafiła w końcu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargi złożyli ci wnioskodawcy, którzy po ogłoszeniu wyników najgłośniej wypowiadali się przeciwko KRRiT. Przedstawiciele Anteny 1 podnosili, że Krajowa Rada, odmawiając im prawa starania się o koncesję ze względu na fakt, że w spółce uczestniczyli inwestorzy amerykańscy, naruszyła umowy międzynarodowe dotyczące popierania i ochrony wzajemnych inwestycji, w tym traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Polską a Stanami Zjednoczonymi³⁵⁰.

Polskie Konsorcjum Telewizyjne TV 7 oparło swoje oskarżenia na argumentach, że decyzje koncesyjne są nieważne, ponieważ zostały wydane przez organ niemający umocowania prawnego. Trzech członków Rady, w tym przewodniczący, zostali bowiem powołani bez wymaganej kontrasygnaty premiera³⁵¹.

³⁴⁸ M. Iłowiecki, *Test...*, dz. cyt., s. 49. Więcej na ten temat w rozdziale *Sposób powołania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej skład personalny i przynależność polityczna członków. Status przewodniczącego KRRiT*.

³⁴⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1995, s. 5.

³⁵⁰ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 56.

³⁵¹ Wyrok NSA z dnia 22 września 1994 roku, uzasadnienie, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 397.

Trzecia skarga przeciwko Krajowej Radzie, którą w imieniu 15 nadawców³⁵² złożył ich pełnomocnik, dotyczyła faktu, że KRRiT przyznała Polsatowi 22 kanały stacji małej mocy, o których Polsat wcale nie wspomniał w swoim wniosku i które Rada w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji również nie wymieniła. Rada ponadto w decyzji koncesji dla Polsatu obiecała mu w przyszłości kolejne kanały³⁵³.

NSA w swoim orzeczeniu uznał zasadność właśnie tej ostatniej skargi. Tłumaczył, że „[...] w decyzji koncesyjnej można przydzielić tylko te stacje i kanały, którymi w czasie orzekania organ koncesyjny dysponował i które wymieniono w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji. [...] ustawa o radiofonii i telewizji nie zna instytucji przyrzeczenia czy też promesy”³⁵⁴.

Pozostałe skargi nie zyskały w sądzie akceptacji. Na argumentację Polskiego Konsorcjum Telewizyjnego dotyczącą faktu, że Krajowa Rada została powołana z naruszeniem prawa (co powinno pociągnąć za sobą unieważnienie jej decyzji koncesyjnych), NSA odpowiadał, że „inną natomiast kwestią jest ocena legalności sposobu powołania tego organu, który to sposób – zdaniem składu orzekającego – nie mógłby być przedmiotem odrębnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tym bardziej więc kwestia ta nie może być zaskarżona do tego Sądu przy okazji rozpatrywania innej skargi”³⁵⁵.

W trakcie gdy zapadały decyzje koncesyjne, Krajowa Rada postanowiła podjąć kroki mające na celu rozwiązanie sprawy nadawców nielegalnych. Organ ten zwrócił się najpierw w tej kwestii do Prokuratury Generalnej. Nie uzyskał jednak stamtąd wsparcia, ponieważ prokurator uznał, że trzeba z tym poczekać aż do zakończenia procesu koncesyjnego. Kolejną próbę rozprawienia się z piratami Rada podjęła

³⁵² Byli to: Prywatna Telewizja Polska S.A. w Warszawie, Telewizja Niezależna Lublin, TV „ES” z Poznania, TW spółka z o.o., TP TELEPOL z Opola, TP z Częstochowy, PT ECHO z Wrocławia, PT Łódź, PT Katowice, PT Neptun z Gdańska, PT Kraków, PT Rzeszów, PT Bydgoszcz, PT GÓRA z Zielonej Góry, PT Kielce.

³⁵³ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 57.

³⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 22 września 1994 roku..., dz. cyt., s. 402.

³⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 22 września 1994 roku..., dz. cyt., s. 400.

dopiero w sierpniu 1994 roku. W jej działania włączyli się także MON, MSW i Ministerstwo Łączności. Restrykcje zostały w pierwszej kolejności skierowane wobec nadawców, którzy emitowali swój program poza częstotliwościami przyznanymi przez KRRiT oraz nadających na częstotliwościach przydzielonych wojsku. Wśród napiętnowanych i zmuszanych do zakończenia swojej działalności znalazło się także 13 lokalnych stacji telewizyjnych tworzących sieć Polonia 1 oraz warszawski Top Canal. Sześć stacji zaprzestało nadawania w sierpniu 1994 roku, następne zrobiły to miesiąc później. Nicola Grausso postanowił nadawać Polonię 1 z Włoch³⁵⁶.

Pierwsze decyzje koncesyjne Krajowej Rady w niektórych przypadkach okazały się być obarczone błędami i nieprawidłowościami. Spora grupa podmiotów ubiegających się o zezwolenie, nie doczekawszy się pozytywnego rozstrzygnięcia ze strony Rady, a dostrzegając wystąpienie w tym zakresie uchybień, postanowiła sprawy koncesji oddać pod osąd Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednym z pierwszych skarżących³⁵⁷ była spółka Inforadio chcąca rozpowszechniać program radio- wy pod tą samą nazwą. Swoją skargę na decyzję Rady odmawiającej jej koncesji złożyła w marcu 1996 roku. NSA uznał skargę Inforadio. Sąd zwrócił uwagę na niezrozumiałe postępowanie Rady. Krajowa Rada bowiem najpierw w kwietniu 1994 roku przyznała koncesję spółce, z tym że nie doszło do realizacji decyzji przez przewodniczącego Rady (czyli oficjalnego ogłoszenia nazwy koncesjonariusza), a następnie po krótkim czasie, nie zważając na swoje poprzednie postanowienie, odmówiła przydzielenia koncesji dla Inforadio. NSA stwierdził, iż uchwały Rady są aktami skierowanymi do przewodniczącego Rady i wiążą zarówno jego, jak i Radę. Nie odnoszą się one li tylko do wewnętrznej sfery działania Rady, nie wywołując żadnych skutków na zewnątrz. Gdy uchwała dotycząca przyznania koncesji zostanie wydana, podmiot o którym ona

³⁵⁶ W. Adamczyk, *Media masowe...*, dz. cyt., s. 32.

³⁵⁷ Pierwsza sprawa do NSA dotyczyła Polsatu. Skarga ta jednak została rozstrzygnięta na korzyść Krajowej Rady.

mówi, ma prawo domagać się od przewodniczącego Rady wykonania tego postanowienia³⁵⁸.

Rada, uwzględniając uwagi NSA, podjęła jeszcze jedną uchwałę, w której przyznała koncesję Inforadiu³⁵⁹.

NSA dostrzegł też błędy Rady w przebiegu procedury koncesyjnej dotyczącej Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego „Uni-best” z Łodzi będącego właścicielem stacji Classic, Manhattan i Kiks. Skarżący w kwietniu 1996 roku zwrócił się do sądu, gdyż w decyzji odmawiającej przyznania koncesji brakowało uzasadnienia owego postanowienia Rady oraz nastąpiło naruszenie zasad jawności postępowania, ponieważ Rada odmówiła udostępnienia wnioskodawcy akt sprawy. Również i w tym wypadku, po uwzględnieniu stanowiska NSA, Rada przyznała koncesję wspomnianym trzem stacjom radiowym³⁶⁰.

Powyższe pozytywne rozstrzygnięcia dla skarżących nie były jednak regułą. Przyjęcie do wiadomości przez Radę orzeczeń NSA nie zawsze skutkowało zmianami jej uprzednich decyzji koncesyjnych. W czerwcu 1996 roku Niezależna Telewizja Polska Plus, Prywatna Telewizja Katowice, Prywatna Telewizja Rzeszów, Prywatna Telewizja Telepol, Prywatna Telewizja Bydgoszcz, Prywatna Telewizja Morze, TW Warszawa, Prywatna Telewizja Olsztyn, Prywatna Telewizja Kraków, Prywatna Telewizja Neptun, Prywatna Telewizja Łódź, Prywatna Telewizja Echo zaskarżyły do NSA decyzję o przyznaniu koncesji Canal Plus i Telewizji Wisła. Skarżący podnosili, że wnioskodawcy otrzymali częstotliwości, o które wcale się nie starali, przyznanie tylko im koncesji oznacza pojawienie się monopolu na rynku mediów, w trakcie postępowania koncesyjnego Rada nie zapewniła pełnej jawności procedur³⁶¹. NSA uznał argumentację, ogłaszając, że Rada popełniła wiele uchybień prawnych.

³⁵⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji*, Warszawa, marzec 1997, s. 72, materiał Biura KRRiT, niepublikowany.

³⁵⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 73.

³⁶⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 73.

³⁶¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 74.

Wskazał m.in., że Rada opublikowała niekompletny wykaz podmiotów ubiegających się o koncesję i przydzieliła zwycięskim nadawcom więcej częstotliwości, niż oni sami prosili w swoim wniosku³⁶². W wyroku NSA pouczał Radę: „Wynikające z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji zasady jawności i równych szans wszystkich uczestników postępowania koncesyjnego oznaczają, że organ koncesyjny może rozdysonować w tym postępowaniu częstotliwość, stacje nadawcze, o których publicznie informował, i tylko pomiędzy wnioskodawców, którzy złożyli wnioski w odpowiednim terminie oraz zostali umieszczeni na liście wnioskodawców podanej do publicznej wiadomości”³⁶³.

Takie orzeczenie NSA zmusiło Radę do powtórzenia ostatniego etapu konkursu, w którym pierwotnie brało udział 48 podmiotów. Na mocy nowej decyzji koncesyjnej podjętej już z uwzględnieniem uwag sądu, zezwolenia na działalność telewizyjną wydano 2 października 1996 roku³⁶⁴. Otrzymały je te same podmioty, co uprzednio, czyli Canal Plus i Telewizja Wisła³⁶⁵.

Uchybienia Rady, przedstawione powyżej, wydają się więc być błędami podstawowymi i zasadniczymi, dotyczącymi najistotniejszych zasad postępowania koncesyjnego. Mimo wcześniejszych deklaracji i widocznych już w okresie, kiedy skargi na Radę wpływały do NSA, pozytywnych skutków pierwszego procesu koncesyjnego organ ten jednak nie w pełni zrealizował powierzone mu w tym zakresie zadanie. Jego pomyłki i poprawianie wcześniej wydanych decyzji powodowały, że zaczynał być postrzegany jako organ niewiarygodny, niewzbudzający szacunku, niezasługujący na miano autorytetu w dziedzinie radiofonii i telewizji. Z czego wynikały ujawniane w jego działaniach nieprawidłowości? Tomasz Mielczarek jest zdania, że: „Krajowa Rada, działając pod presją i broniąc się przed naciskami różnorodnych podmiotów polityki, nie-

³⁶² T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 68.

³⁶³ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 1996 roku, „Wokanda” 1996, nr 11, s. 40.

³⁶⁴ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 68.

³⁶⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 74.

kiedy popełniała w tej materii błędy³⁶⁶. Wydaje się jednak, że organ ten w kwestii koncesji wykazywał się dużym stopniem niefrasobliwości i nieznamomości procedur obowiązujących w postępowaniu administracyjnym, a także brakiem wnikliwej analizy przepisów ustawy o radiofonii i telewizji. To jest podstawowa przyczyna. Czynniki polityczny w pierwszym procesie koncesyjnym przy podejmowaniu decyzji przez Radę nie dał jeszcze bowiem o sobie znać. W prasie brak jest tego rodzaju opinii. Podnoszony jest natomiast argument właśnie o bez trosce członków Rady przy stosowaniu procedur koncesyjnych i przewidywaniu późniejszych konsekwencji takiej postawy: „Rzekomy «ład w eterze», przedmiot dumy członków Rady, okazał się jedynie sloganem niemającym pokrycia w rzeczywistości. W aktach spraw brakuje podstawowych dokumentów – często sąd nie może zweryfikować decyzji KRRiT, gdyż nie ma się do czego odnieść. [...] Okazało się, że stosunkowo łatwo można znaleźć argumenty pozwalające zarówno «zdelegalizować» już nadające stacje, jak i zanegować decyzje Rady o odmowie przyznania koncesji”³⁶⁷.

4.1.3. Drugi proces koncesyjny

Zezwolenia na działalność radiową i telewizyjną przyznane w 1994 roku przez KRRiT nie wyczerpały możliwości starania się o koncesje dla nowych podmiotów. W Polsce następował wtedy proces udostępniania dla tego rodzaju aktywności kolejnych częstotliwości. Krajowa Rada miała zamiar je w pełni rozdysponować. Oczywiście jej oferta nie mogła być już tak bogata, jak w pierwszej fazie przydzielania koncesji.

Drugi proces koncesyjny różnił się od pierwszego tym, że był niezwykle rozciągnięty w czasie. Rozpocząty przez Radę na początku 1995 roku, zakończył się dopiero dwa lata później.

Ogłaszając w ramach drugiego procesu koncesyjnego kolejne konkursy³⁶⁸, Krajowa Rada miała już wizję tego, jak powinien wyglądać eter

³⁶⁶ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 67.

³⁶⁷ L. Kraskowski, *Eter bezprawia*, „Wprost” 1996, nr 26, s. 24.

³⁶⁸ Kolejne ogłoszenia konkursowe w ramach drugiego procesu koncesyjnego, na podstawie których można było starać się o przyznanie częstotliwości na emisję pro-

po ich rozstrzygnięciu. Wykluczała powstanie drugiej ogólnopolskiej telewizji prywatnej. Chciała natomiast, aby na polskim rynku mediów pojawiły się jeszcze dwie telewizje ponadregionalne. Ze względu na fakt, że istniała już wtedy Telewizja Wisła obejmująca swym zasięgiem południe kraju, Rada planowała, iż dwie kolejne zaczną nadawać w centrum i na północy³⁶⁹. Przyznane koncesje na tego rodzaju stacje miały być ostatnimi o tak dużym zasięgu. Rada nie przewidywała już pojawienia się w Polsce szansy na takie przedsięwzięcie medialne³⁷⁰.

W drugim procesie koncesyjnym Rada ponadto stwarzała możliwość utworzenia kilkunastu telewizji lokalnych.

W odpowiedzi na ogłoszenia Rady o szansie uzyskania częstotliwości wpłynęły 283 wnioski. 216 dotyczyło stacji radiowych, a 67 – telewizyjnych. Nie wszystkie jednak były związane z rozpoczęciem nowej działalności. 88 podmiotów ubiegało się o rozszerzenie koncesji otrzymanych w pierwszym procesie³⁷¹.

Drugi ważny moment dla kształtującego się dopiero systemu radio-telewizyjnego w Polsce charakteryzował się większą, niż w przypadku pierwszego procesu koncesyjnego, liczbą zarzutów pod adresem Rady. Organ, który miał zapewnić prawidłowy rozwój sfery mediów audio-wizualnych i zadbać o interes nadawców, był oskarżany o lekceważenie wnioskodawców, opieszałość, zbędną biurokrację i przeciąganie procedury koncesyjnej. Podmioty starające się o działalność nadawczą lub już ją prowadzące podnosiły, że Rada, nie panując nad bałaganem w swoich strukturach, „nie działa sprawnie i nie jest w stanie skutecznie stać na straży niezawisłości mediów”³⁷². Na temat powodów odwlekania decyzji koncesyjnych wypowiedział się także były szef KRRiT Marek Markiewicz: „Pozycja Rady słabnie, staje się ona coraz bardziej upolityczniona

gramów radiowych lub telewizyjnych noszą daty: 25.02.1995, 09.08.1995, 10.09.1995, 09.02.1996, 23.02.1996, 28.08.1996, 08.12.1996, 27.01.1997.

³⁶⁹ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 66.

³⁷⁰ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 71.

³⁷¹ T. Mielczarek, *Między monopolem a pluralizmem...*, dz. cyt., s. 67.

³⁷² P. Rabiej, *Rada niewielkich chęci*, „Press” 1996, nr 4, s. 16.

i poróżniona w różnych sprawach, coraz mniej zdolna do podejmowania decyzji³⁷³.

Radę próbował tłumaczyć jej przewodniczący Bolesław Sulik. Wyjaśniał, że na przedłużający się proces koncesyjny Rada nie ma wpływu. Musi bowiem czekać na orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące wcześniejszych decyzji koncesyjnych³⁷⁴, aby nie popełniać drugi raz tych samych błędów, oraz otrzymać wreszcie informacje o zwalnianych przez wojsko częstotliwościach od Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Łączności. Odnosząc się do pozostałych zarzutów, przewodniczący twierdził, że Rada zajmująca się specyficzną sferą zawsze będzie wzbudzać kontrowersje. Przyznał jednak jednocześnie: „Ale rzeczywiście, jako instytucja, znajdujemy się na pewnym rozdrożu i czeka nas kilka decyzji”³⁷⁵.

Refleksja Bolesława Sulika nad nie do końca prawidłowym funkcjonowaniem Rady nie została jednak chyba przekuta w działanie, ponieważ wydane kilka miesięcy później decyzje koncesyjne tego organu dotyczące nadawców telewizji regionalnych wywołały jeszcze większą falę krytyki i oburzenia, niż miało to miejsce wcześniej. Zaczynano coraz częściej dostrzegać, że w tym, jakiej treści postanowienia Rada decydowała się wydawać, dużą rolę odgrywały przesłanki polityczne.

Drugi proces koncesyjny Rada zakończyła w pierwszych miesiącach 1997 roku. Fakt ten potraktowała jako finalizację okresu kształtowania się rynku niepublicznych mediów. Podkreślała, że powstał ład w eterze zgodny z jej założeniami³⁷⁶.

Zezwolenia na działalność radiową i telewizyjną otrzymało 40 podmiotów. 38 koncesji dotyczyło stacji radiowych, dwie – stacji telewizyjnych. Koncesje telewizyjne przypadły stacji TVN oraz Naszej Telewizji. Takie rozdysponowanie sieci regionalnych wywołało ogromne kontrowersje.

³⁷³ R. Rożyński, *Telewizyjny rozbiór Polski*, „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 242, s. 1.

³⁷⁴ Chodzi między innymi o koncesje dla Canal Plus i Telewizji Wisła.

³⁷⁵ P. Rabiej, *Instytucja na rozdrożu*, „Press” 1996, nr 7, s. 24.

³⁷⁶ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 12.

Podobnie jak w pierwszym procesie koncesyjnym, i tym razem rywalizacja o stacje telewizyjne budziła ogromne emocje wśród wnioskodawców. O dwie sieci ubiegało się na pierwszym etapie konkursu siedmiu kandydatów³⁷⁷. Do następnego przeszło trzech: TVN, Nasza Telewizja (NTV) i Antena 1³⁷⁸.

W relacjach prasowych wybór do ścisłej czołówki NTV był mocno krytykowany. W porównaniu z kontrkandydatami będąca właścicielem stacji spółka Polskie Media S.A. była nowicjuszem na rynku mediów. Tworzący tę spółkę ludzie zajmowali się do tej pory handlem i usługami. Treść ich wniosku budziła nawet pewne rozbawienie. Planowali oni bowiem, że głównym źródłem dochodu stacji będzie reklama. Zakładali optymistycznie, że w sytuacji, kiedy ma ona zajmować jedynie 2,5 proc. czasu antenowego dostarczy 88 proc. dochodu³⁷⁹.

Przyczyny faworyzacji właśnie tego wnioskodawcy upatrywano w powiązaniach politycznych. Polskie Media kojarzone były bowiem z SLD. Paweł Rabiej na kilka miesięcy przed rozstrzygnięciem konkursu na telewizje regionalne przewidywał: „Najpoważniejszym nowym faworytem do koncesji telewizyjnej – i to sieciowej – jest enigmatyczna firma Polskie Media S.A. [...]. Cieszy się ona poparciem rządzącej koalicji. Przyznanie koncesji sieciowej może się stać przedmiotem politycznych targów. O ile rywalizacja o koncesje radiowe przebiega w warunkach wolnej konkurencji i udało się uniknąć nacisków, to prawdopodobnie nie uda się od nich uciec w przyznawaniu budzących znacznie większe emocje koncesji telewizyjnych. Kwestie wiarygodności posiadanego kapitału i propozycji programowych zejść zapewne, jak zwykle, na dalszy plan”³⁸⁰.

O powiązaniach Polskich Mediów z politykami SLD bardziej szczegółowy artykuł zamieścił „Wprost”. Pismo podawało, że Henryk Chodysz, prezes spółki, to dobry znajomy Jerzego Jaskierni i sąsiad Marka

³⁷⁷ Były to: TVN, Nasza Telewizja, Antena 1, TV3 Północ, Galicyjskie Towarzystwo Telewizyjne, TV Niepokalanów i Telewizja Maryja.

³⁷⁸ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 72.

³⁷⁹ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 73.

³⁸⁰ P. Rabiej, *Eter dla wytrwałych*, „Press” 1996, nr 3, s. 14.

Siwca, a pozostali udziałowcy³⁸¹ Polskich Mediów działali w przeszłości w komórkach PZPR³⁸². Inne media wyrażały opinię, że ten wnioskodawca prezentuje się na tle pozostałych najslabiej i swoje ewentualne zwycięstwo będzie zawdzięczał pozamerytorycznym kryteriom³⁸³.

Kolejnym nadawcą wyłonionym przez Krajową Radę był TVN, stacja w której większościowe udziały miała firma ITI na czele z Mariuszem Walterem i Janem Wejchertem. Trzeci wnioskodawca, Antena 1, firmowana była przez Mariana Terleckiego, redaktora naczelnego TV Gdańsk i byłego prezesa Radiokomitetu. Według „Życia Warszawy” to właśnie ten kandydat powinien być faworytem do uzyskania koncesji regionalnej³⁸⁴.

Decyzje o rozdzieleniu koncesji na telewizje regionalne KRRiT ogłosiła 15 września 1996 roku. Prasowe przewidywania dotyczące Naszej Telewizji okazały się słuszne. Rada właśnie tej stacji przydzieliła jedną z koncesji. Drugą przeznaczyła dla TVN. NTV dostał sieć centralną, a TVN – północną³⁸⁵.

Po raz pierwszy rozstrzygnięcie koncesyjne wywołało oburzenie nie tylko wśród zainteresowanych pozwoleniem kandydatów i wśród mediów, ale także w samej Radzie. Decyzję KRRiT, która zapadła głosami w stosunku 5:4, oprotowali dwaj jej członkowie – Michał Strąk z PSL i Marek Jurek z ZChN, twierdząc, że takie rozstrzygnięcie to prywatna decyzja SLD i UW (ponieważ to właśnie reprezentanci tych partii głosowali za Naszą Telewizją). Dwaj członkowie Rady bronili wniosku Anteny 1, twierdząc, że w Radzie dały o sobie znać polityczne układy i „kontrolowane głosowanie”. Mówili otwarcie, iż dla niektórych przedstawicieli Rady ważniejsze były decyzje polityczne niż merytoryczne przesłanki³⁸⁶.

³⁸¹ Janusz Wójcik, January Gościmski, Leonard Praśniewski, Janusz Przeźwiecki, Iwona Buchner, Lech Jaworowicz.

³⁸² R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s.74.

³⁸³ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 76.

³⁸⁴ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 75.

³⁸⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 26.

³⁸⁶ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 77.

Tarcia w gronie członków Rady do tej chwili zdarzały się, ale nie było one tak jawne i wrogie. O pierwszych zgodnych latach pracy Rady wypowiadał się w sposób niemal anegdotyczny Juliusz Braun, który był w tym czasie posłem, i pamiętał, jak Maciej Iłowiecki na spotkaniu z członkami sejmowej komisji mówił oburzony: „My tu z posłem Siwcem ciężko pracujemy, a wytyka się nam, że samochody sobie kupiliśmy”³⁸⁷. Później zgodna praca członków Rady rekrutujących się z przeciwnych opcji politycznych była nie do wyobrażenia.

Moment przyznania ostatnich koncesji regionalnych uwidocznił różnicę w KRRiT przebiegający wzdłuż linii przynależności politycznych jej reprezentantów. W podejmowaniu rozstrzygnięć dla członków Rady ważne stały się partykularne interesy, a nie interes sfery radiowo-telewizyjnej i stworzenie jak najlepszych warunków dla jej rozwoju. W takiej sytuacji trudno postrzegać Radę jako organ, który dobrze realizował obowiązek konstytucyjny mówiący o staniu na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

O nieprawidłowym wypełnianiu nałożonych na Krajową Radę zadań może świadczyć także fakt negatywnych dla niej rozstrzygnięć spraw koncesyjnych zgłoszonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do opisanych wyżej w tym rozdziale przypadków sądowych skarg dotyczących decyzji Krajowej Rady zostały wkrótce dołączone także skargi Anteny 1 i franciszkánów związane z koncesjami dla TVN i NTV³⁸⁸. Okazały się uzasadnione. 26 maja 1998 roku NSA bowiem wydał wyrok uchylający zezwolenia na działalność telewizyjną dla TVN i Naszej Telewizji³⁸⁹. Tłumaczył, że przy przydzieleniu koncesji dla tych stacji doszło ze strony Krajowej Rady do licznych uchybień, a nawet złamania obowiązujących przepisów.

³⁸⁷ R. Gluza, *Rada ministrów...*, dz. cyt., s. 33.

³⁸⁸ Przegrani wnioskodawcy mówili o złamaniu przez Radę zasady równości w postępowaniu koncesyjnym, podjęciu ostatecznej decyzji bez porozumienia z ministrem łączności, o bezprawnym przydzieleniu TVN dwóch nadajników i o opinii ekonomicznej dyskredytującej Polskie Media, które jednak KRRiT nie wzięła pod uwagę.

³⁸⁹ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 83.

W uzasadnieniu swojego wyroku NSA mówił iż „wymaganie współdziałania z Ministrem Łączności przy wydawaniu koncesji należy łączyć z każdym rozstrzygnięciem koncesyjnym – pozytywnym i negatywnym. [...] Naruszenie takiego obowiązku jest poważnym naruszeniem prawa”³⁹⁰. Rada bowiem, zapoznając się z wnioskami koncesyjnymi, powinna każdy taki wniosek, zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji, a także własnym rozporządzeniem z 2 czerwca 1993 roku, przedstawić do zaopiniowania pod względem technicznym ministrowi łączności³⁹¹. Przewodniczący Rady tymczasem (ponieważ do niego należy to zadanie) w trakcie procedury koncesyjnej przedstawił ministrowi tylko dwa wnioski, których autorom Rada zamierzała przyznać koncesje. W ten sposób przewodniczący złamał zasadę równości uczestników postępowania koncesyjnego, uniemożliwiając im obronę własnych interesów poprzez złożenie zażalenia na postanowienie ministra łączności³⁹².

NSA zarzucił także Radzie, że bezzasadnie przyznała TVN dwa dodatkowe nadajniki lokalne w Warszawie i Łodzi. Zdaniem sądu, nie mogła ich przyznać, ponieważ nie zostały one wcześniej podane w ogłoszeniu Rady o możliwości uzyskania koncesji³⁹³. Sąd wypowiedział się na temat TVN również w innym kontekście. KRRiT powinna była zwrócić uwagę, że udziały w tej stacji ma inwestor zagraniczny w większym stopniu, niż było to ówczesnie dopuszczalne przez prawo polskie. Zauważał, że chociaż większościowym udziałowcem jest krajowa spółka ITI (67 proc. udziałów), to z kolei w niej 49 proc. udziałów ma zagraniczna firma Nvision³⁹⁴.

³⁹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1998 roku, „Prawo i Życie” 1998, nr 34, s. 32.

³⁹¹ Po wydaniu tego wyroku NSA Rada 4 czerwca 1998 roku zmieniła swoje poprzednie rozporządzenie, w którym ustaliła, że minister łączności będzie otrzymywał do zaopiniowania projekty koncesji, czyli dane o tych wnioskodawcach, którym Rada postanowi przyznać koncesje.

³⁹² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1999, s. 19.

³⁹³ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 83.

³⁹⁴ M. Miżejewski, *Transformacja telewizji...*, dz. cyt., s. 228.

Ogłoszenie orzeczenia NSA wywołało liczne głosy oburzenia. Pojawiły się nawet opinie, głównie wśród przedstawicieli AWS, w tym czasie partii rządzącej, która nie miała żadnego reprezentanta w Krajowej Radzie i postrzegąta ten organ jako zdominowany przez swoich konkurentów politycznych z UW i SLD, że należy ją rozwiązać, gdyż jest to jedyny sposób, aby ją „odpolitycznić”³⁹⁵.

Rada jednak zamierzała trwać na swoim stanowisku. W swoim oświadczeniu twierdziła: „Skutkiem interpretacji dokonanej przez NSA może być ograniczenie konstytucyjnych uprawnień KRRiT w zakresie prowadzenia postępowania koncesyjnego i wyboru podmiotów uprawnionych do nadawania programów. Zwiększenie wpływu administracji rządowej na te decyzje może zagrozić podstawom ładu ustrojowego w zakresie mediów elektronicznych ukształtowanego na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji”³⁹⁶.

Organ ten nie miał jednak wyboru, musiał jeszcze raz przeprowadzić postępowania koncesyjne. W wyniku powtórzonej procedury, w której uczestniczyły te same podmioty, które uprzednio zgłosiły swoje wnioski, Rada podjęła identyczną decyzję jak w 1996 roku i 2 grudnia 1998 roku przekazała koncesje NTV i TVN. Tarcia w Radzie także były identyczne z wcześniejszymi. Naszej Telewizji znowu nie poparło w głosowaniu czterech członków Rady kojarzonych z prawicą i PSL. Marek Jurek ponownie zwracał uwagę na polityczny charakter decyzji i kwestionował tłumaczenie, że nie mogła wygrać Antena 1, ponieważ nadal nie usunęła przeszkód formalnych i nie zmieniła założeń programowych³⁹⁷.

Zakończenie drugiego procesu koncesyjnego oznaczało nadanie radiofonii i telewizji w Polsce ostatecznego kształtu. Sfera mediów audio-wizualnych wytworzona w wyniku decyzji Krajowej Rady nie mogła się już zmienić w znacznym zakresie. Organ ten bowiem w dużym stopniu rozdysponował częstotliwości przeznaczone do zagospodarowania

³⁹⁵ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 84.

³⁹⁶ B. Sulik, *Oświadczenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 26 maja 1998 roku*, „Biuletyn Informacyjny KRRiT” 1998, nr 6, s. 12.

³⁹⁷ L. Zalewska, *Nasza i TVN wygrały*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 283, s. 2.

przez środki społecznego przekazu. Przekształcenia, jeśli następowały, odbywały się głównie w obrębie tych podmiotów, które uzyskały zezwolenia od organu koncesyjnego.

4.1.4. Późniejsza działalność KRRiT w zakresie przyznawania i rozszerzania koncesji

Działalność koncesyjna Rady w późniejszych latach dotyczyła w głównej mierze radiofonii lokalnej naziemnej, także programów satelitarnych i kablowych.

W 1998 roku przedstawione przez przewodniczącego ogłoszenie o możliwości uzyskania koncesji nie obejmowało w ogóle programu telewizyjnego. Rada uznała bowiem, że w Polsce nie ma już miejsca na jeszcze jedną stację telewizyjną. Godziła się jedynie na rozszerzenie koncesji już istniejących stacji. Inaczej miała się sprawa z koncesjami dla rozgłośni radiowych. Rada dopuszczała możliwość pojawienia się nowych koncesjonariuszy na tym rynku, ale chętnych do skorzystania z szansy utworzenia własnej rozgłośni było niewielu. Zamiast tego o dodatkowe częstotliwości wystąpili dotychczasowi nadawcy ponadregionalni i lokalni³⁹⁸.

Decyzje koncesyjne Rady obejmowały w 1998 roku również zezwolenia na rozpowszechnianie programów za pomocą satelity. Z takim wnioskiem zwróciły się do Rady TVN i Nasza Telewizja. Rada przyznała także koncesje Polskiej Korporacji Telewizyjnej, która rozpoczęła nadawanie programu satelitarnego Canal Plus Polska Niebieski i Canal Plus Polska Żółty³⁹⁹.

Rok następny Rada zarezerwowała w swoich planach dla Radia Maryja. Rozszerzenie koncesji dla tej rozgłośni nastąpiło w tym okresie dwukrotnie. Dzięki temu liczba odbiorców, do których mógł docierać sygnał nadawczy, zwiększyła się o 2 miliony. Rada rozszerzyła także koncesje dla Radia Zet i RMF FM. Stacje zaczęły docierać dodatkowo do odpowiednio 1,5 miliona i 1,25 miliona osób⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1999, s. 43.

³⁹⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1999, s. 49.

⁴⁰⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2000, s. 31.

W 2000 roku Rada przydzieliła w sumie 8 nowych koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Kontynuowała proces rozszerzania koncesji dla Radia Maryja i zezwoliła mu na rozsiew satelitarny⁴⁰¹. Na podobny rozsiew zezwoliła także największym komercyjnym stacjom radiowym. Nowy sposób rozpowszechniania dotyczył także stacji telewizyjnych. Rada wydała w tym zakresie cztery takie pozwolenia. Decyzje te były następstwem uchwał, które rok wcześniej podjęła Rada. Dotyczyły one: spółki Polska Telewizja Cyfrowa Wizja TV, która, dzięki przyznanej koncesji, zyskała możliwość rozpowszechniania przez satelitę kodowanych programów telewizyjnych Wizja Jeden i Wizja Sport; spółki Art TV Sat wnioskującej o zgodę na nadawanie Twojej Telewizji Miejskiej TVM oraz spółki TVN, która zamierzała uruchomić TVN 24⁴⁰².

W następnych latach działalność koncesyjna Rady polegająca na przydzielaniu zezwoleń na prowadzenie stacji nadawczych zyskiwała coraz mniejsze znaczenie, ponieważ liczba częstotliwości możliwych do rozdysponowania bardzo się skurczyła. Krajowa Rada nie widziała zresztą potrzeby pojawienia się na rynku medialnym nowych podmiotów, twierdząc, że zyskał on sobie już odpowiedni kształt. Przychylniejszym okiem spoglądała natomiast na powstawanie małych, tematycznych stacji lokalnych, dostrzegając, że to właśnie w tym kierunku podąża rozwój radia komercyjnego. Dlatego też w 2002 roku zgodziła się na zaistnienie w eterze trzech programów: Radia 94 FM (program poświęcony problemom motoryzacji i komunikacji), Radia PiN 102 FM (program finansowo-biznesowy) i Radia PLUS (program społeczno-religijny)⁴⁰³.

Proces przydzielania radiowych koncesji przez Radę w 2003 roku również ograniczył się do umożliwienia tworzenia stacji radiowych tematycznych. Najpierw przeprowadziła ona przegląd częstotliwości, sprawdzając, które z nich można zagospodarować, a następnie zaoferowała je nadawcom, głównie tworzącym wyspecjalizowane programy muzyczne (zajmującym się muzyką klasyczną bądź jazzową) lub lokalne. W tym

⁴⁰¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 47.

⁴⁰² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 53.

⁴⁰³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2003, s. 43.

czasie powstały więc m.in. programy radiowe: dla mniejszości kaszubskiej w Mechowie i Szemudzie, dla środowiska akademickiego w Kielcach, AIN KARIM Radio Skomielna Czarna, 104,4 GOLD FM, Radio Pabianice, Radio Elka Głogów⁴⁰⁴.

W późniejszych latach Krajowa Rada, przydzielając koncesje, stawiała nadal na stacje zajmujące się tematyką lokalną oraz stacje tematyczne. W swoich sprawozdaniach często wspominała o kolejnych rozgłoszeniach uruchamianych przez RMF Classic, wskazując, że ceni tego nadawcę, gdyż upowszechnia on muzykę jazzową⁴⁰⁵. Medialny regulator przychylnym okiem patrzył także na rozgłoszenie diecezjalne (nadające, jak podawał, wyspecjalizowane programy religijno-społeczne), którym, gdy akurat dysponował odpowiednimi częstotliwościami, rozszerzał koncesje, dając tym samym możliwość dotarcia do większej grupy słuchaczy⁴⁰⁶.

W przypadku nowych rozgłoszeń lokalnych kontrowersje może wzbudzić fakt, że coraz częściej koncesje na takie rozgłoszenie otrzymywały duże sieci (np. Eska czy Złote Przeboje). Dlaczego wolne częstotliwości Krajowa Rada nie chciała oddać lokalnemu nadawcy, ale godziła się, aby radiofonia lokalna w Polsce została zawłaszczona przez duże przedsiębiorstwa medialne prezentujące w swoich stacjach sformatowany program z niewielką ilością audycji lokalnych? Krajowa Rada nierzadko wypowiadała się przeciwko dominacji sieci radiowych⁴⁰⁷. Ale tego rodzaju poglądy pozostawały tylko na papierze. W rzeczywistości Krajowa Rada nie sprzeciwiała się ekspansji przedsiębiorstw radiowych na rynki lokalne, a w kolejnych latach już nawet otwarcie akceptowała tego rodzaju zabiegi, twierdząc, że w rejonach, gdzie do tej pory nie powstała żadna stacja, lepsza jest rozgłoszenia należąca do sieci niż żadna: „W radiofonii lokalnej wciąż istnieje wysoka bariera wejścia na rynek. [...] W tej sytuacji,

⁴⁰⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 78.

⁴⁰⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 40.

⁴⁰⁶ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2009, s. 45.

⁴⁰⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2006 roku*, Warszawa, marzec 2007, s. 27, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2007/krrit_spraw_2007.pdf (20.12.2012).

przy braku na danym obszarze lokalnego podmiotu, który mógłby wziąć na siebie ciężar tworzenia programu radiowego, zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej w zakresie ważnych informacji o wydarzeniach i problemach społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturalnych służą programy rozpowszechniane przez tzw. sieci⁴⁰⁸.

Krajowa Rada coraz mniej też martwiła się o „lokalność” stacji należących do sieci radiowych, twierdząc, że tego rodzaju rozgłoszenie w coraz większym zakresie realizują warunki koncesji, prezentując chociażby audycje słowne o tematyce lokalnej⁴⁰⁹. Ale ta obserwacja nie dotyczyła wszystkich rozgłośni, ponieważ organ regulacyjny równocześnie w ostatnich latach wszczął procedurę cofania koncesji wobec kilku stacji należących do sieci właśnie z powodu braku realizacji obowiązków programowych⁴¹⁰.

Na rynku telewizyjnym organ ten miał mniej do zaoferowania. Działo się tak z prostej przyczyny. W eterze brak było już wtedy wolnych częstotliwości odpowiednich do nadawania naziemnego analogowego. Ale Rada nie pozostawała w tym zakresie bez zajęcia, ponieważ rozpoczął się z kolei rozwój kanałów satelitarnych, które potrzebowały jej zgody na uruchomienie działalności. W 2003 roku zezwoliła na rozpoczęcie nadawania programów Mini Mini, Kino Polska, Hipika TV, 4fun.tv⁴¹¹. Każdego roku Krajowa Rada wydawała koncesję na nadawanie co najmniej kilkunastu nowych programów satelitarnych, głównie tematycznych. Często jednak dochodziło do sytuacji, kiedy programy te nie były uruchamiane lub znikaly po krótkim czasie emisji (nadawca dochodził do wniosku, że pomysł na program się nie sprawdził), co skłaniało Krajową Radę z kolei do przeprowadzania procedur cofania koncesji⁴¹².

Jeszcze więcej, przynajmniej kilkadziesiąt koncesji rocznie, przyznawała Krajowa Rada nadawcom rozpowszechniającym swoje programy drogą kablową. Na przykład w 2010 roku przydzieliła ponad 30 takich

408 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 39.

409 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 39.

410 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 49.

411 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 64.

412 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 49.

zezwoleń⁴¹³. Organ regulacyjny podkreślał, że w tym sektorze dostrzec można znaczne tendencje rozwojowe.

Analizując działalność koncesyjną Krajowej Rady w zakresie rozwoju telewizji, należy szerzej przedstawić problem pierwotnie Telewizji Niepokalanów, a obecnie Telewizji Puls. Była to stacja, która wyrażała dążenie środowiska kościelnego do zbudowania silnej stacji telewizyjnej o profilu religijno-społecznym. Czy Krajowa Rada nie sprzyjała temu projektowi? Takie zarzuty formułowali ludzie związani z Telewizją Niepokalanów, w momencie kiedy nie udawało się im rozwinąć jej w program ogólnopolski.

Franciszkanie firmujący tę stację, złożyli wniosek na telewizję ogólnopolską już w pierwszym procesie koncesyjnym. Uzyskali jednak wtedy tylko możliwość nadawania programu lokalnego ze stacji nadawczej w Bartnikach koło Sochaczewa⁴¹⁴.

Chociaż rozpoczęcie nadawania bardzo się opóźniło (uruchomienie programu nastąpiło dopiero na początku 1996 roku), telewizja nie zamierzała rezygnować ze starań o kolejne częstotliwości. Swoją wniosek złożyła także w drugim procesie koncesyjnym. Od Krajowej Rady domagała się rozszerzenia koncesji o 19 stacji lokalnych, co dałoby jej zasięg terytorialny w kraju sięgający 30 proc. Organ koncesyjny nie przychylił się do wniosku, dając telewizji jedynie częstotliwości w Łodzi, Krakowie i Opolu, a nieco później także w Warszawie⁴¹⁵.

Telewizja zyskała jednak wkrótce poparcie Episkopatu Polski, a w 1997 roku powstała spółka producencka Telewizja Familijna, która miała wytwarzać programy dla stacji franciszkanów. Nazwa stacji wzbogaciła się wtedy o nowy człon „Puls”.

Lata 1998 i 1999 to poszukiwanie inwestorów, którzy wsparliby Telewizję Familijną. Ale nie było to łatwe zadanie. Chętnych było niewielu. Właśnie w tym momencie zaczęto coraz głośniej mówić, że problemy w zrealizowaniu wielkiego przedsięwzięcia to po części wina Krajowej

⁴¹³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2011, s. 47.

⁴¹⁴ M. Habryń, *Polskie media katolickie...*, dz. cyt., s. 137.

⁴¹⁵ M. Habryń, *Polskie media katolickie...*, dz. cyt., s. 138.

Rady. Na początku 1999 roku na spotkaniu przedstawiciele Episkopatu z KRRiT biskup Marian Kruszyłowicz otwarcie twierdził, że trudna sytuacja telewizji jest wywołana faktem, że nadawca ten dysponuje zbyt małą liczbą stacji nadawczych, co uniemożliwia znalezienie poważnych partnerów finansowych.

Wokół decyzji Rady dotyczącej bezpośrednio Telewizji Niepokalanów zrobiło się głośno w 2001 roku. W tym właśnie okresie zwolniły się stacje nadawcze naziemne do niedawna wykorzystywane przez Canal Plus. Katolicki nadawca spodziewał się, że to on je otrzyma, aby wreszcie rozszerzyć swoją działalność. Niespodziewanie Rada większość z nich przydzieliła TVN i TV4. Takie postępowanie organu koncesyjnego wywołało nawet burzę w parlamencie, kiedy doszło do dyskusji nad sprawozdaniem z działalności Rady. Pojawiały się głosy, że Rada dyskryminuje nadawców katolickich (była też mowa o Radiu Maryja) i uparcie nie chce pozwolić im na nadawanie w szerszym zakresie. Marek Jurek i Konrad Szymański, którzy wypowiadali się na ten temat na łamach „Rzeczypospolitej”, powoływali się na dane o zasięgu stacji. W 2000 roku Telewizja Niepokalanów dostępna była tylko na 13,5 proc. terytorium kraju, natomiast TVN i TV4 odpowiednio 35 i 29 proc. Oskarżali Radę o świadomie niedopuszczanie telewizji katolickiej do eteru⁴¹⁶.

Stacje w Częstochowie i w Bielsku-Białej, które Rada postanowiła przyznać telewizji Puls w 2001 roku, na niewiele się jednak zdały. Spółka Telewizja Familijna ciągle była zbyt słaba, aby podołać tak ogromnemu wyzwaniu, jak stworzenie programu dla stacji telewizyjnej. Rok później Telewizja Niepokalanów Puls powiadomiła KRRiT, że nastąpiło między oboma podmiotami zerwanie umowy o współpracy⁴¹⁷. Nadawca nie zamierzał jednak dać za wygraną i rozpoczął poszukiwania kolejnego partnera inwestycyjnego. W 2003 roku znalazł go w spółce Antena 1, powiązanej kapitałowo z udziałowcami telewizji Polsat⁴¹⁸. Na-

⁴¹⁶ M. Jurek, K. Szymański, *Rynek mediów w Polsce ma wszelkie cechy patologii*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 212, s. 6.

⁴¹⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2003, s. 20.

⁴¹⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 2.

stępnie w latach 2006–2008 częściowe udziały w telewizji Puls posiadał News Corporation. W tym czasie telewizja wystąpiła o zmianę zapisów koncesyjnych. Krajowa Rada przychyliła się do wniosku i Puls z telewizji zajmującej się tematyką religijno-społeczną stał się stacją uniwersalną z przewagą tematów rodzinno-chrześcijańskich⁴¹⁹. Nowa koncepcja funkcjonowania telewizji nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Inwestor zagraniczny, nie widząc szans na rozwój tego rodzaju stacji, wycofał się, sprzedając swoje udziały pozostałym współwłaścicielom. Wkrótce nadawca po raz kolejny zwrócił się o zmianę warunków koncesji tak, aby móc nadawać program uniwersalny bez obowiązku emisji audycji religijnych, publicystycznych i informacyjnych⁴²⁰. W 2010 roku franciszkanie odsprzedali wszystkie swoje udziały innemu udziałowcowi Dariuszowi Dębskiemu, tym samym ostatecznie rezygnując z planów rozwijania w Polsce katolickiej telewizji. Równocześnie stacja, która długo była na skraju bankructwa, zdaniem właściciela, zaczęła przynosić dochody⁴²¹.

Przeprowadzane przez Krajową Radę procedury koncesyjne od niedawna dotyczą także nowego obszaru – przydzielania zezwoleń na rozpowszechnianie programu w sposób naziemny cyfrowy. Wprowadzanie telewizji naziemnej cyfrowej to efekt zmian technologicznych. Zamiast kanałów analogowych nadawcy radiowi i telewizyjni mogą teraz wykorzystywać kanały cyfrowe, co przede wszystkim pozwala na emitowanie w systemie naziemnym większej liczby programów w porównaniu z dotychczasową ofertą oraz dostarczaniu odbiorcom różnego rodzaju usług dodatkowych i towarzyszących.

W Polsce telewizja analogowa naziemna została ostatecznie wyłączona 31 lipca 2013 roku. Obecnie w przypadku rozpowszechniania naziem-

⁴¹⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2007 roku*, Warszawa, marzec 2008, s. 43, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2008/inf2008.pdf (07.01.2012).

⁴²⁰ Ł. Szewczyk, *TV Puls bardziej uniwersalna – zmiany w koncesji*, <http://media2.pl/media/55934-TV-Puls-bardziej-uniwersalna-zmiany-w-koncesji.html> (07.01.2012).

⁴²¹ V. Makarenko, *TV Puls bez franciszkanów, Dąbski jedynym właścicielem*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7595071,TV_Puls_bez_franciszkanow__Dabski_jedynym_wlascicielem.html (07.01.2012).

nego programów telewizyjnych mamy do czynienia tylko z przekazem cyfrowym⁴²². Po raz pierwszy przewodniczący KRRiT wydał decyzje koncesyjne w tym zakresie w 2009 roku. Sprawa dotyczyła nadawców koncesjonowanych ogólnokrajowych i ponadregionalnych (Telewizja Polsat S.A., TVN S.A., Polskie Media S.A. i Telewizja Puls Sp. z o.o.), którzy do tej pory posiadali zezwolenia na rozpowszechnianie programu w systemie naziemnym, ale tylko analogowym. Koncesje dotyczące tychże programów zostały rozszerzone o możliwość rozpowszechniania także w systemie naziemnym cyfrowym⁴²³. Szczegółowe ustalenia mówiły pierwotnie o tym, że wspomniani nadawcy będą emitować swoje programy za pośrednictwem multipleksu 1⁴²⁴ wraz z trzema programami Telewizji Polskiej. W wyniku konfliktu między nadawcami koncesjonowanymi a nadawcą publicznym nastąpiła zmiana koncepcji. TVP (wraz ze swoimi programami TVP1, TVP2, TVP Info) została na multipleksie 1, a programy nadawców komercyjnych (czyli Polsat, TVN, TV 4 i Puls) zostały przeniesione na multipleks 2. Zarówno na pierwszym, jaki i drugim multipleksie pozostały jeszcze wolne kanały, które można było zapełnić dodatkowymi programami. Pojawiła się więc konieczność przeprowadzenia przez Krajową Radę kolejnych procedur koncesyjnych, aby wyłonić nadawców, którzy zyskają szansę emisji swoich programów w systemie cyfrowym. W przypadku multipleksu 2 procedura nie była zbyt skomplikowana. Krajowa Rada w porozumieniu z prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (również zaangażowanym w proces cyfryzacji) ustaliła, że wolne kanały otrzymają nadawcy, którzy mają już prawo emitować na tym multipleksie po jednym programie⁴²⁵. Z tego też powodu 2 listopada 2010 roku przewodniczący KRRiT wydał

⁴²² Więcej na temat wprowadzania w Polsce naziemnej telewizji cyfrowej w rozdziale: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ działający na rzecz postępu naukowo-technicznego, kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz edukacji medialnej.

⁴²³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 5.

⁴²⁴ Multipleks to w rzeczywistości częstotliwość zarezerwowana dla określonych programów i usług dodatkowych.

⁴²⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji: *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2010, s. 6.

decyzję mówiącą, że programy Polsat Sport News, TVN 7, TV 6 oraz Puls Kids⁴²⁶ posiadające koncesje satelitarne, będą też rozpowszechniane w sposób cyfrowy naziemny⁴²⁷.

Kanały na multipleksie 1 organ regulacyjny postanowił rozdzielić w procesie koncesyjnym w drodze konkursu. 26 kwietnia 2011 roku przewodniczący KRRiT wydał decyzje koncesyjne dotyczące nadawania w systemie naziemnym cyfrowym na multipleksie 1 programów: Kino Polska Nostalgia, (Kino Polska TV S.A.), Eska TV (Eska TV S.A.), ATM Rozrywka TV (ATM Grupa S.A.), U-TV, który następnie zmienił nazwę na TTV (Stavka Sp. z o.o.). Wyjaśniał, że pierwszy z programów to kanał filmowy, drugi – muzyczny, trzeci – rozrywkowy, a czwarty – informacyjno-publicystyczno-poradnikowy⁴²⁸. Wkrótce jednakże nadawca Kino Polska Nostalgia wycofał się z nadawania cyfrowego. Zamiast niego koncesję na tego rodzaju rozsiew otrzymał program Polo TV, nadający muzykę biesiadną.

Krajowa Rada, rozpoczynając procesy koncesyjne mające zadecydować, jakie programy będą dostępne w naziemnej telewizji cyfrowej w okresie przejściowym, podkreślała, że potrzebna jest wartościowa i interesująca oferta. I to nawet nie dlatego, że telewizja w ogóle ma w swoich założeniach prezentować tego rodzaju programy. Krajowa Rada chciała, aby atrakcyjna oferta pierwszych programów cyfrowych była elementem przyciągającym odbiorców skłonnych ponieść wydatek finansowy. Decydując się na odbieranie naziemnej telewizji cyfrowej, trzeba bowiem kupić odbiornik telewizyjny do tego przystosowany, albo, pozostawiając dotychczas posiadany telewizor, zaopatrzyć go w specjalną przystawkę.

Czy zatem wybierając powyżej przedstawione programy do oferty cyfrowej, Krajowa Rada zrealizowała swój cel? Wydaje się, że nie. Prezentowane programy odpowiadają raczej niskim gustom i trudno okre-

⁴²⁶ Obecnie Puls 2.

⁴²⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji: *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2011, s. 6.

⁴²⁸ Komunikat prasowy KRRiT: *KRRiT rozstrzygnęła konkurs na 4 miejsca na pierwszym multipleksie*, www.krrit.gov.pl/Data/Files/.../110426_rozstrzygniecie_mux1.pdf (12.09.2011).

ślić je mianem wartościowych. Chociażby program TTV określony przez przewodniczącego KRRiT programem informacyjno-publicystyczno-poradnikowym to w rzeczywistości kanał z audycjami interwencyjno-reporterskimi, magazynami poradnikowymi, intrygującymi informacjami ze świata nie związanymi z polityką, informacjami z życia gwiazd.

Decyzje koncesyjne Krajowej Rady wzbudzały sprzeciw nie tylko ze względu na opinie o niskiej jakości wybranych programów. Protestowali nadawcy, którzy przegrali w konkursie na miejsce na multipleksie. Dwaj z nich – Mediasat (nadawca programu Tele5) oraz Lux Veritatis (nadawca Telewizji Trwam) zwrócili się o rozstrzygnięcie sporu do sądu. 25 maja 2012 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę nadawców⁴²⁹.

Gdy dochodziło do ustaleń dotyczących multipleksów 1 i 2, trwały też prace nad uruchomieniem trzeciej częstotliwości na potrzeby telewizji cyfrowej naziemnej, czyli multipleksu 3. Jest to multipleks przeznaczony od początku w całości dla programów telewizji publicznej, także programów tematycznych (TVP Kultura, TVP Historia, TVP Polonia, TVP Rozrywka). Telewizja Polska udostępniała swoje programy na multipleksie 1 tylko tymczasowo, do momentu aż przestaną być używane częstotliwości analogowe, a multipleks 3, dzięki ich wykorzystaniu, obejmie swoim zasięgiem cały obszar kraju (multipleks ten bowiem przez długi czas miał niewielki zasięg). W ustawie o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej⁴³⁰ została nawet ustalona konkretna data usunięcia programów TVP z multipleksu 1 i zapewnienie multipleksowi 3 pełnego zasięgu. Miało to nastąpić do 27 kwietnia 2014 roku. Zmiany te powodowały, że na multipleksie 1 znowu pojawiły się cztery wolne kanały. Jesienią 2012 roku Krajowa Rada ogłosiła zatem konkurs na programy, które trafią na opuszczany przez TVP multipleks. W ogłoszeniu został podany profil programów: program dla dzieci, religijno-społeczny, filmowy oraz edukacyjno-poznawczy.

⁴²⁹ Komunikat prasowy KRRiT: *Sąd oddalił skargę Lux Veritatis i Mediasat*, <http://www.krrit.gov.pl/dla-mediow-i-analitikow/aktualnosci/news,689,sad-oddalil-skarge-lux-veritatis-i-mediasat.html> (22.09.2012).

⁴³⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 153, poz. 903.

5 lipca 2013 roku Krajowa Rada przyznała koncesję na nadawanie dwóch pierwszych programów. Otrzymali je Telewizja Polska oraz Fundacja Lux Veritatis. Oferta TVP obejmuje emisję programu dla dzieci w wieku 4–12 lat o nazwie TVP ABC. Drugi z programów to Telewizja Trwam⁴³¹. Dwa miesiące później nastąpiło rozstrzygnięcie konkursu w zakresie programów filmowego i popularnonaukowego. Na multipleks 1 trafił program Stopklatka TV (nadawca to spółka Stopklatka, a program jest wspólnym przedsięwzięciem tej spółki, Kina Polska S.A. oraz Agory) oraz Focus TV (nadawcą jest spółka TV Spectrum, w której wszystkie udziały należą do ZPR)⁴³².

4.1.5. Zmiany warunków koncesji

Działalność Rady jako organu koncesyjnego nie ogranicza się tylko do wydawania decyzji związanych z przyznaniem lub rozszerzeniem koncesji. Na Radzie spoczywa jeszcze szereg innych obowiązków w tym zakresie. Każda bowiem zmiana zapisu w koncesji na emisję programu wymaga zgody tego organu. Dotyczy to m.in. zmian parametrów technicznych, zmiany nazwy stacji, długości emitowanego programu⁴³³, a do niedawna także zmian w strukturze własności podmiotu nadającego program⁴³⁴.

Na pierwsze zmiany w zapisach koncesyjnych dotyczących struktury własności Rada zgodziła się w 1997 roku. Decyzja dotyczyła Telewizji

⁴³¹ Komunikat prasowy KRRiT: *KRRiT przyznała koncesje Telewizji Polskiej i Fundacji Lux Veritatis*, <http://www.krrit.gov.pl/dla-mediow-i-analitykow/aktualnosci/news,1229,krrit-przyznala-koncesje-telewizji-polskiej-i-fundacji-lux-veritatis.html> (22.09.2013).

⁴³² Komunikat prasowy KRRiT: *KRRiT przyznała koncesje na program filmowy oraz edukacyjno-poznawczy*, <http://www.krrit.gov.pl/dla-mediow-i-analitykow/aktualnosci/news,1298,krrit-przyznala-koncesje-na-program-filmowy-oraz-edukacyjno-poznawczy.html> (22.09.2013).

⁴³³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 42.

⁴³⁴ W 2007 roku KRRiT zrezygnowała z wpisywania do koncesji struktury własności koncesjonariusza, tym samym zniknęła podstawa do ubiegania się o zgodę na zmianę warunków koncesji w obrębie tejże struktury własności. Więcej na ten temat w końcowej części podrozdziału.

Wisła. Część udziałów w spółce przejęła telewizja TVN. Rada zgodziła się również na zmianę nazwy stacji Wisła na TVN Południe⁴³⁵.

Zmiany kapitałowe, również za zgodą Rady, nastąpiły także w Naszej Telewizji, obecnie TV4. Spółka będąca jej właścicielem najpierw sprzedała część udziałów TVN, a następnie weszła w skład sieci TV Odra (którą tworzyły także telewizje Bryza, „Vigor”, TV 51 i TV Dolnośląska)⁴³⁶. W inicjatywie „Odra”, opracowanej w ramach Stowarzyszenia Prywatnych Telewizji Lokalnych, chodziło przede wszystkim o współpracę między nadawcami telewizyjnymi lokalnymi i regionalnymi w zakresie aktywizacji reklam i zakupów programowych⁴³⁷.

Rada przychyliła się do zmian w koncesjach, dotyczących także sposobu emisji programu. Canal Plus, pierwotnie zobowiązany do emisji oprócz programu ogólnopolskiego także programów lokalnych, w 1998 roku zwrócił się o zwolnienie go z tego obowiązku. Rada przyjęła wniosek, ponieważ dostrzegła, że w tym okresie powstało wiele telewizji kablowych, które doskonale radziły sobie z dostarczaniem informacji lokalnych i nie było sensu obarczać takim zadaniem nadawcę o większym zasięgu⁴³⁸.

Rok później w gronie członków Rady zapadły też pozytywne decyzje dotyczące przejęcia części udziałów przez podmioty zagraniczne w spółce TVN i spółce Polskie Media (właściciel TV4).

W 2000 roku podobne zmiany, także zaakceptowane przez Radę, nastąpiły w czterech spółkach będących nadawcami programów radiowych: spółce Radio Muzyka Fakty, spółce Bis-Media, spółce Radio Warmia-Mazury Wa-Ma oraz spółce Inforadio. Rada nie stała również na przeszkodzie zmianom właścicielskim, do których doszło w stacjach telewizyjnych skupionych w stowarzyszeniu „Odra”. W każdej z tych stacji udiały przekraczające 51 proc. przejęła spółka Trans Media Group będąca również akcjonariuszem nadawcy telewizyjnego Polskie Media⁴³⁹.

435 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 32.

436 R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 85.

437 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 48.

438 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1998, s. 50.

439 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 59.

Rada, decydując o możliwości zaistnienia zmian właścicielskich i zmian w strukturze własności koncesjonariusza, zyskiwała duży wpływ na kształt sfery radiowej. I w pełni z tego prawa korzystała. W większości przypadków wynikiem jej decyzji była coraz większa konsolidacja rynku radiowego. Działo się tak, gdyż Rada nie sprzeciwiała się przekształceniom, pozwalając rozbudowywać się dużym sieciom radiowym, takim jak Złote Przeboje, ESKA czy RMF Maxxx. Sieci te zyskiwały na sile, przejmując kolejne, do niedawna samodzielnie działające, stacje lokalne.

Dlaczego Rada łatwo godziła się na przejmowanie przez przedsiębiorstwa medialne małych radiostacji? Organ tłumaczy tego rodzaju decyzje trudnościami finansowymi lokalnych rozgłośni. Stacje, często bardzo popularne na swoim terenie, o dużej słuchalności, nie znajdowały odpowiednich źródeł finansowania i jedynym ratunkiem dla ich dalszego istnienia było pojawienie się zewnętrznego inwestora.

Rada tłumaczy⁴⁴⁰, że były to zmiany korzystne dla lokalnych nadawców. Pojawia się jednak pytanie, czy te trudności finansowe małych stacji nie były wtórnym efektem zgody Rady na konsolidację sieci radiowych. Przedsiębiorstwa radiowe, silne i o dużych wpływach, ograniczały dostęp swoich mniejszych konkurentów do rynku reklamowego. Renata Gluza w „Press” pisze, że konsolidacja stacji radiowych oznaczała „wykańczanie” lokalnych rozgłośni⁴⁴¹, a Rada, wydając zezwolenia na przejmowanie kolejnych małych stacji, w rzeczywistości godziła się na zanikanie lokalnego radia działającego samodzielnie.

Odnośnie do zmian właścicielskich Krajowa Rada wykazywała się brakiem jednolitego stanowiska. Ujawnienie nowego sposobu patrzenia na zagadnienie przekształceń w strukturze kapitałowej zaprezentowała w trakcie procesu ponownego przyznawania koncesji radiowych w 2001 roku.

Pierwsze koncesje radiowe wydane w pierwszej połowie lat 90. zawierały zapisy zobowiązujące podmiot posiadający koncesję do starania się o zgodę KRRiT na przekształcenia właścicielskie tylko w sytuacji,

⁴⁴⁰ Por. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 61.

⁴⁴¹ R. Gluza, *Rada ministrów...*, dz. cyt., s. 34.

gdy podmiot ten chciał zbyć innemu, zewnętrznemu podmiotowi swoje udziały w liczbie większej niż 49 proc. Kiedy zmiany właścicielskie miały obejmować przejęcie mniejszego niż 49 proc. pakietu udziałów, taka zgoda w ogóle nie była potrzebna.

Przyznając ponownie koncesje, KRRiT zmieniła zapisy, wprowadzając bardzo restrykcyjne ograniczenia. Postanowiła, że podmiot musi zwrócić się do niej o zgodę w przypadku zmian w strukturze kapitałowej podmiotu koncesyjnego powyżej 5 proc. udziałów lub akcji⁴⁴².

Z tego rodzaju surowymi przepisami nie zamierzało zgodzić się RMF FM i oddało sprawę do NSA. Inicjatywa Rady była bowiem ewidentnym dążeniem do mocnego uzależnienia nadawców komercyjnych od jej decyzji i ograniczenia swobody ich działań. Takie postępowanie przeczyło idei, że Rada ma tylko za zadanie nadzorować rynek medialny, aby nie dopuścić do negatywnych zjawisk, a nie dążyć do podporządkowywania go sobie i sprawowania nad nim ścisłej kontroli.

NSA 24 października 2002 roku wydał orzeczenie uchylające decyzję koncesyjną na nadawanie programu RMF FM m.in. w części dotyczącej owego 5-procentowego progu⁴⁴³. Zapędy Rady zostały więc skutecznie stłumione.

Stosując się do tego wyroku, Rada skreśliła zapisy o tym ograniczeniu z dokumentów koncesyjnych (wprowadzając na ich miejsce wcześniejszy 49-procentowy próg) wszystkich tych nadawców radiowych, którzy również uznali je za krzywdzące⁴⁴⁴.

W stanowisku wydanym w 2005 roku Krajowa Rada określiła, kiedy, jej zdaniem, dochodzi do sytuacji przejścia kontroli nad koncesjonariuszem przez podmiot zewnętrzny. Wyjaśniała, że potrzebuje jasnej definicji, aby móc stosować zapis z art. 38 ustawy o radiofonii i telewizji mówiący o odebraniu koncesji, jeśli nastąpi owo przejęcie. Definiowała: posiadanie przez podmioty niebędące udziałowcami koncesjonariusza

⁴⁴² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 101.

⁴⁴³ Wyrok NSA z 24 października 2002 roku, sygn. akt II SA 3200/01; por. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2003, s. 8.

⁴⁴⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 101.

(w chwili otrzymywania koncesji) co najmniej 50 proc. udziałów w kapitale zakładowym tego koncesjonariusza lub co najmniej 50 proc. głosów na Zgromadzeniu Wspólników koncesjonariusza oznacza przejęcie kontroli nad koncesjonariuszem⁴⁴⁵. Dlatego Krajowa Rada, podobnie jak to było wcześniej, nakazywała nadawcom starającym się o koncesję dokładne określenie swojej struktury właścicielskiej i umieszczała informacje o tym w przyznanej koncesji. Gdy więc następowała zmiana struktury właścicielskiej, Krajowa Rada musiała być o tym informowana (wydając zgodę na zmianę koncesji w zakresie właśnie owych zapisów właścicielskich) i mogła na bieżąco śledzić, czy nie dochodzi do przejęcia kontroli nad nadawcą.

W wyroku z 12 lipca 2006 roku Naczelny Sąd Administracyjny podważył jednak zasadność umieszczania w koncesjach zapisów właścicielskich, stwierdzając, iż taki zabieg nie ma podstaw prawnych⁴⁴⁶. To orzeczenie skłoniło Krajową Radę do rezygnacji z wpisywania do koncesji danych o strukturze właścicielskiej koncesjonariusza. Chociaż, jak podkreślała, nie oznacza to, że nadawca jest zwolniony z obowiązku informowania jej o przekształceniach własnościowych. Teraz KRRiT bada, czy nie doszło do przejęcia kontroli nad nadawcą przez inny podmiot, odwołując się do odpowiednich przepisów ustawy o radiofonii i telewizji. Aby zrealizować swój obowiązek, przewodniczący KRRiT (zgodnie ze swoimi uprawnieniami) żąda od nadawcy wszystkich potrzebnych w tym zakresie informacji (a zatem także bieżących danych o jego zmianach właścicielskich)⁴⁴⁷.

Rezygnacja z umieszczania w koncesji informacji o strukturze właścicielskiej podmiotu posiadającego tę koncesję przyniosła znaczące konsekwencje. Nadawcy, których dotyczą przekształcenia właścicielskie, nie

⁴⁴⁵ *Stanowisko Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie formuły zapisów właścicielskich*, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/stanowiska/st2005/st050901.pdf (20.12.2012).

⁴⁴⁶ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2007, s. 79.

⁴⁴⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2007 roku*, Warszawa, marzec 2008, s. 50, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2008/spr_2008.pdf (20.12.2012).

muszą już zwracać się do Rady o wyrażenie na nie zgody. Nie są one już częścią zapisów koncesyjnych, więc nie są objęte obowiązkiem zatwierdzenia ich przez Radę.

4.1.6. Procedura ponownego przyznawania koncesji

Rok 2001 przyniósł Krajowej Radzie i nadawcom radiowym, którzy uprzednio otrzymali koncesje na okres siedmiu lat, poważny problem. Należało bowiem przeprowadzić procedurę ponownego przyznawania zezwoleń. Kłopot polegał na tym, że procedury tego dotyczące nie były określone ani w ustawie o radiofonii i telewizji, ani w innego rodzaju zapisach prawnych. Krajowa Rada nie wiedziała więc, jak powinna postępować.

Organ ten, co prawda, już kilka lat wcześniej podejmował próby znowelizowania ustawy medialnej w tym zakresie, przedstawiając czterokrotnie swoje propozycje rządowi, ale albo rząd nie uwzględniał propozycji, albo nowelizacja nie dochodziła do skutku, ponieważ zawodził z kolei Sejm⁴⁴⁸.

Brak szczegółowych zapisów stwarzał pewne zagrożenie i budził niepokój wśród nadawców. W świetle prawa bowiem uprzednie posiadanie przez nich koncesji wcale nie dawało im pierwszeństwa w ubieganiu się o następną⁴⁴⁹. Działalność nadawcza tymczasem wiązała się przecież z ogromnymi inwestycjami i brak kolejnego zezwolenia oznaczałby katastrofę finansową.

Dlatego też częste były w tym czasie głosy „o konieczności zmiany procedury oraz przesłanek odnoszących się do ponownego udzielania koncesji. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczenie uznaniowości Krajowej Rady [...]”⁴⁵⁰.

Zwracano bowiem uwagę, że Rada, mając kolegialny charakter i zmieniając stosunkowo często swoich członków ze względu na fakt, że pod-

⁴⁴⁸ Jest o tym mowa w sprawozdaniach Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności z marca 2000, s. 17 i z marca 2001, s. 48 i 49.

⁴⁴⁹ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s 159.

⁴⁵⁰ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s 159.

legają oni zasadzie kadencyjności, nie będzie w stanie trzymać się jednej polityki koncesyjnej⁴⁵¹.

Ze względu na niemożność uregulowania kwestii ponownego przyznawania koncesji odpowiednimi przepisami Krajowa Rada postanowiła przeprowadzić postępowanie koncesyjne zgodnie z dotychczasowymi zasadami. Aby wyznaczyć sobie kryteria określające, komu należy koncesje przyznać ponownie, a kto na nią już nie zasługuje, postanowiła, że do dotychczasowej działalności nadawców zastosuje art. 38 ustawy o radiofonii i telewizji, w których wymienione są sytuacje, kiedy można pozbawić podmiot koncesji. Jeśli w działalności nadawcy stwierdzi wystąpienie którejs z okoliczności, będzie mieć podstawę, aby odmówić przydzielenia zezwolenia. Takie postawienie sprawy niosło jednak w sobie kolejne zagrożenie. Zapisy art. 38 zawierały nieprecyzyjne i niejasne określenia, dając tym samym dużą dowolność w podejmowaniu decyzji przez Radę⁴⁵².

Obawy nadawców, zasygnalizowane wyżej, dotyczące braku jasnych kryteriów ponownego przyznawania koncesji, okazały się całkowicie uzasadnione. Kiedy Rada rozpoczęła procedurę odnawiania zezwoleń, zdarzało się, że o koncesję na stację lokalną, oprócz dotychczasowego użytkownika, starał się też zupełnie nowy podmiot. Rada, nie bacząc, że poprzedni nadawca poczynił już ogromne inwestycje i zdobył rzesze słuchaczy, dawała zezwolenie jego konkurentowi, skazując tym samym tego pierwszego na bankructwo. Rada tłumaczyła tego rodzaju decyzje swoją negatywną oceną jego przyszłych możliwości finansowych. W sprawozdaniu ze swojej działalności za 2003 rok przekonywała: „Obowiązkiem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest w uzasadnieniu decyzji rozstrzygających postępowanie wykazać, dlaczego wniosek jednego podmiotu przewyższa wnioski konkurencyjne. Zważywszy na te ograniczenia, niekiedy Krajowa Rada nie mogła, kierując się wyłącznie zamiarem umożliwienia dotychczasowemu nadawcy dalszej działalności, udzielić mu koncesji. Dlatego też mimo świadomości, że odmowa

⁴⁵¹ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s 159.

⁴⁵² Szerzej o tym problemie w kolejnym podrozdziale dotyczącym cofania koncesji.

udzielenia koncesji spowoduje zniknięcie z mapy stacji radiowych uznanego przez środowisko lokalne nadawcy, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji była zmuszona wydać decyzję odmowną, jeśli nadawca nie był w stanie przedstawić wiarygodnych założeń na następne siedem lat⁴⁵³.

Czy jednak rzeczywiście w postanowieniach Rady główną rolę odgrywały tego rodzaju przesłanki? Można mieć wątpliwości, gdy analizuje się kontrowersyjną sprawę odmowy odnowienia koncesji dla krakowskiego radia Blue FM. Problem ten zostanie przedstawiony w dalszej części tego podrozdziału.

W kwestii ponownego przydzielania koncesji najpierw działania podjął przewodniczący Rady, który w 2000 roku rozpoczął przesyłanie do zaakceptowania do przez ministra łączności projektów ogłoszeń dotyczących sieci użytkowanych przez ówczesnych nadawców. W nowym procesie koncesyjnym teoretycznie każdy chętny mógł starać się o te sieci.

Kolejny krok, który zgodnie z procedurą przyznawania koncesji musiał podjąć przewodniczący, polegał na opublikowaniu ogłoszeń o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów za pomocą sieci, które Rada miała do dyspozycji.

Pierwsze o odnowienie koncesji wystąpiły RMF FM i Radio Zet. W ich wypadku, chociaż o ich częstotliwości konkurowała także spółka Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe, obyło się bez rywalizacji. Rada 7 marca 2001 roku podjęła decyzję o przyznaniu koncesji dotychczasowym nadawcom. Bez większych problemów koncesję ponownie uzyskało także Radio Maryja⁴⁵⁴.

Określając warunki nowych koncesji dla nadawców komercyjnych, Rada wprowadziła w nich pewne zmiany. Radiu RMF FM odebrała rozszerzenia (nadawca nie mógł już tworzyć programów lokalnych w miastach, gdzie miał swoje oddziały), a dla wszystkich nadawców, także tych którzy otrzymywali ponownie koncesje w późniejszym okresie, wprowadziła restrykcyjne zapisy dotyczące przyszłych zmian właścicielskich.

⁴⁵³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 17.

⁴⁵⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 52.

Nowe zasady kontroli własnościowej w spółkach-koncesjonariuszach miały polegać na tym, że spółki te będą zobowiązane uzyskiwać zgodę Rady na zmianę swojej struktury kapitałowej już przy wyzbywaniu się powyżej 5 proc. swoich akcji lub udziałów na rzecz innego podmiotu⁴⁵⁵.

Najostrzej przeciwko polityce Krajowej Rady protestowała stacja RMF FM. Nadawca nie zamierzał zaakceptować zapisów nowej koncesji, mówiących o braku rozszczepień oraz ścisłej kontroli struktury własności spółki, będącej jego własnością, i złożył w tej sprawie skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po ogłoszeniu wyroku NSA Rada wycofała się z restrykcyjnych ustaleń dotyczących zmian właścicielskich – sąd uchylił bowiem te zapisy w koncesji dla radia RMF FM.

W tym zakresie zatem konflikt między Krajową Radą a stacją RMF FM szybko się zakończył. Nadawca jednak nie rezygnował z żądań przywrócenia prawa do rozszczepień. W wyroku z 24 października 2002 roku NSA również wypowiedział się na ten temat, chociaż jego orzeczenie w tej kwestii nie oznaczało wygranej dla żadnej ze stron. NSA uznał, że Krajowa Rada musi jeszcze raz rozpatrzyć wniosek koncesjonariusza w tej sprawie. Poprzednia odpowiedź Rady na prośbę o przyznanie rozszczepień nie zawierała wymaganego uzasadnienia⁴⁵⁶.

Rada zastosowała się do uwag NSA i 9 maja 2003 roku wydała kolejną decyzję w sprawie rozszczepień zawierającą już wszystkie wymagane elementy. Konkluzja jej postanowienia brzmiała jednak identycznie, jak w przypadku poprzednich ustaleń: radiu RMF FM nie należą się pasma lokalne.

W odpowiedzi na taki krok organu koncesyjnego radiostacja oddała sprawę do sądu, żądając odszkodowania. Nadawca twierdził bowiem, że Rada, uparczywie zakazując mu nadawania lokalnych programów,

⁴⁵⁵ Szczegóły tej sprawy zostały opisane wyżej.

⁴⁵⁶ *Informacja przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Biuletyn KRRiT” 2002, nr 71/72/73, s. 23.

wprowadza tym samym niezgodne z prawem ograniczenia dla działalności radiofonicznej⁴⁵⁷.

Rada tłumaczyła, że uporczywość i brak zrozumienia dla zasad obowiązujących w sferze radiofonii to raczej cecha radia RMF FM. Przyznane prawo do emisji pasm lokalnych dla radia w pierwszej koncesji miało obowiązywać tylko przez trzy lata. Gdy termin się skończył, na prośbę RMF FM Krajowa Rada zdecydowała się je przedłużyć, ale, jak twierdziła, cały czas otrzymywała informacje od nadawców lokalnych, że dalsza emisja pasm lokalnych dla RMF FM z prawem nadawania lokalnych reklam zagraża ich istnieniu, ponieważ reklamodawcy wybierają ogólnopolskiego nadawcę. Zaczęła więc głosić, że rozszczępienia to złe rozwiązanie. Gdy więc nadszedł czas odnawiania koncesji dla RMF FM, nadawca zdawał sobie sprawę, że Krajowa Rada nie zgodzi się na przedłużenie tego prawa. Według Rady niezrozumiałym jest więc usilne domaganie się pasm lokalnych⁴⁵⁸.

Rada wyjaśniała, że prawo do rozszczępień było przywilejem, które posiadało tylko RMF FM. „Gdyby Krajowa Rada ponownie zezwoliła krajowskiemu radiu na rozszczępienia, musiałyby tak samo postąpić w przypadku Radia Zet, Radia WAWA, Tok FM, Radiostacji, Polskiego Radia, o ile ci nadawcy by o to wystąpili. Tak daleko idąca liberalizacja rynku radiowego spowodowałaby całkowitą zapaść radiofonii lokalnej”⁴⁵⁹.

29 grudnia 2004 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁴⁶⁰, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości (m.in. brak wskazania przez KRRiT podstaw prawnych zakazu rozszczępienia), uchylił decyzję przewodniczącego Rady z 2003 roku dotyczącą zakazu emito-

⁴⁵⁷ *Komunikat prasowy w związku z informacją RMF FM, że pozywa do sądu o odszkodowanie Krajową Radę Radiofonii i Telewizji*, „Biuletyn KRRiT” 2003, nr 83/84/85, s. 11.

⁴⁵⁸ *Komunikat prasowy w związku z informacją RMF FM...*, dz. cyt., s. 11.

⁴⁵⁹ W. Czarzasty, *Komu szkodzi Rada*, „Gazeta Wyborcza” 2001, nr 111, s. 33.

⁴⁶⁰ Sygn. akt VI SA/Wa 46/04.

wania przez to radio pasm lokalnych⁴⁶¹. Przewodniczący KRRiT złożył wniosek o kasację wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA wyrokiem z 12 października 2006 roku w części uchylił zaskarżony wyrok ze względów procesowych i przekazał sprawę w tym zakresie do ponownego rozpoznania⁴⁶². Po ponownym rozpatrzeniu sprawy WSA w Warszawie, wyrokiem z 1 czerwca 2007 roku, uchylił decyzję przewodniczącego KRRiT dotyczącą zakazu rozszczepień⁴⁶³. Argumentował, że z dokumentów kierowanych do spółki RMF, jak również z protokołów posiedzeń KRRiT, nie wynika stanowisko KRRiT co do przyjętego kierunku polityki KRRiT odnośnie do rozszczepień programu. Polityka organu w tym zakresie powinna być spójna i jednoznaczna dla wszystkich uczestników rynku. Organ regulacyjny nie potrafił także podać podstawy prawnej odmowy udzielenia zgody na rozszczepienia programu⁴⁶⁴. Przewodniczący Krajowej Rady znowu złożył wniosek o kasację wyroku do NSA. I tym razem jednak NSA oddalił skargę kasacyjną⁴⁶⁵. Po tym wyroku Krajowa Rada postanowiła zaprezentować oficjalne stanowisko (ogłoszone 29 kwietnia 2008 roku) odnoszące się do jej strategii postępowania w zakresie rozszczepień. Przeprowadziła w nim analizę prawną wskazującą, że emisja pasm lokalnych w ramach jednego programu, czyli tzw. rozszczepianie programu, nie jest dopuszczalne: „Koncesja jest udzielana na program, a nie na częstotliwość, zatem wielość częstotliwości przyznanych w ramach jednej koncesji nie upoważnia do uznania za uzasadnione dopuszczenia możliwości rozpowszechniania różnych programów poprzez rozpowszechnianie pasm lokalnych”⁴⁶⁶.

⁴⁶¹ M. Sosnowski, *Rozszczepianie prawnych luk*, „Press” 2005, nr 1, s. 10.

⁴⁶² Sygn. akt II GSK 147/06.

⁴⁶³ Sygn. akt. VI SA/Wa 612/07.

⁴⁶⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2008, s. 15.

⁴⁶⁵ Sygn. akt II GSK 396/07.

⁴⁶⁶ Stanowisko Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie dopuszczalności emisji lokalnych pasm programowych, tzw. rozszczepiania programu, [http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/stanowiska/2008/\(02.03.2013\)](http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/stanowiska/2008/(02.03.2013)).

W tym samym czasie wygasła koncesja na program RMF FM. Nadawca zwrócił się o ponowne przyznanie koncesji. W nowej decyzji koncesyjnej wydanej przez przewodniczącego KRRiT w maju 2008 roku odmówiono rozszczępienia programu, uzasadniając: „[...] program cechuje równoczesność odbioru, którą należy rozumieć w sensie czasowym i treściowym [...]. Jeżeliby dopuścić możliwość rozszczępienia, zaistniałaby sytuacja wielości czasów programów nadawczych w ramach jednej koncesji”⁴⁶⁷.

Po tej decyzji sądowa batalia rozpoczęła się na nowo. Spółka RMF złożyła skargę do WSA w Warszawie. 12 maja 2009 roku WSA uchylił decyzję koncesyjną w zakresie rozszczępień⁴⁶⁸. Nie uznał argumentacji prawnej przedstawionej przez Krajową Radę ani w kwestii dotyczącej rozszczępień z 29 kwietnia 2008 roku, ani w uzasadnieniu do zaskarżonej decyzji koncesyjnej. Przewodniczący KRRiT po raz kolejny zastosował drogę prawną w postaci złożenia wniosku do NSA o kasację wyroku. 12 sierpnia 2010 roku NSA kasację jednak oddalił⁴⁶⁹.

Gdy w przypadku rozszczępień dla RMF FM można jeszcze uznać, że Krajowa Rada, postępując w wyżej przedstawiony sposób, broniła słusznych racji, trudno formułować podobną opinię w stosunku do wywołanego przez nią problemu z krakowskim radiem Blue FM, któremu odmówiła przedłużenia koncesji, skazując go tym samym na zamknięcie.

Należy zauważyć, że, paradoksalnie, przesłanki przedstawiane przez Radę w tych dwóch sprawach, chociaż przecież wypowiedane przez ten sam organ, stoją ze sobą w sprzeczności. Krajowa Rada, odmawiając prawa dla RMF FM do pasm lokalnych, tłumaczyła to zagrożeniem dla istnienia, cennych jej zdaniem, stacji lokalnych, które pozostają blisko związane ze swoim lokalnym audytorium. Tymczasem radio Blue FM było właśnie taką stacją, a mimo to Rada zdecydowała, że powinno przestać istnieć.

⁴⁶⁷ Uzasadnienie do wyroku NSA z 12 sierpnia 2010 roku, sygn. akt II GSK 741/09.

⁴⁶⁸ Sygn. akt VI SA/Wa 2521/08.

⁴⁶⁹ Sygn. akt II GSK 741/09.

Blue FM zwrócił się do Krajowej Rady o ponowne przyznanie koncesji w 2002 roku. O jego częstotliwości ubiegała się też sieć radiowa ESKA. Niespodziewanie 21 czerwca 2002 roku KRRiT przydzieliła koncesję radiu Eska Kraków⁴⁷⁰.

Sprawa Blue FM chyba w samej Radzie wzbudziła kontrowersje, ponieważ głosowanie z 21 czerwca nad tym, któremu z kandydatów przydzielić koncesję, było już drugim głosowaniem w tej sprawie. Pierwsze nie przyniosło rozstrzygnięcia, gdyż członkowie Rady zdecydowali się odrzucić oba wnioski⁴⁷¹.

„Gazeta Wyborcza” w artykule *Krajowa Rada w kolorze Blue* ujawnia jeszcze, że niektórzy członkowie Rady głosujący przeciwko Blue FM nie potrafili później podać jasnych powodów dla zajęcia właśnie takiego stanowiska. Adam Halber tłumaczył swój głos tym, że Blue FM w propozycjach programowych przedstawiła mniejszą liczbę ambitnych audycji słownych niż Eska. Gdy jednak okazało się, że są to niesłuszne zarzuty, przyznał otwarcie, że nie czytał wniosku koncesyjnego Blue FM⁴⁷².

Radio wzięły tymczasem w obronę znane osobistości Krakowa. List protestacyjny w tej sprawie podpisało około stu osób, m.in. Jerzy Trela, Anna Dymna i Elżbieta Penderecka⁴⁷³. Wśród obrońców Blue FM popularna była opinia, że brak koncesji dla tego radia to element walki z RMF, z którym to nadawcą lokalna stacja była związana⁴⁷⁴.

Przejęty protestami przewodniczący KRRiT Juliusz Braun zarządził jeszcze jedno głosowanie, ale i ono – przeprowadzone w połowie lipca 2002 roku – przyniosło niekorzystne rozstrzygnięcie: radio Blue FM straciło ostatecznie swoją koncesję na rzecz radia Eska.

Przeciwko Blue FM najostrzej występowali Włodzimierz Czarzasty i Danuta Waniek. Członkini Rady podnosiła argument o niewypełnianiu przez rozgłośnię warunków koncesji. Został na nią nałożony obo-

⁴⁷⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2003, s. 6.

⁴⁷¹ M. Tyśnicki, *Krajowa Rada w kolorze blue*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 145, s. 25.

⁴⁷² M. Tyśnicki, *Krajowa Rada w kolorze blue...*, dz. cyt., s. 25.

⁴⁷³ M. Tyśnicki, *Krajowa Rada w kolorze blue...*, dz. cyt., s. 25.

⁴⁷⁴ *Krakowskie Blue FM bez koncesji*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 146, s. 18.

wiązek przeznaczania 19 proc. czasu antenowego na programy słowne, a tymczasem było ich tylko 5,3 proc.⁴⁷⁵.

Włodzimierz Czarzasty również twierdził, że radio Blue FM nie nadało takiej ilości audycji słownych, do jakiej zostało zobowiązane. Przedstawiał też zarzuty innego rodzaju. Właścicielem koncesji dla radia była Fundacja „Rozwój Kultury Ziemi Gdowskiej”. Członek Rady twierdził, że koncesjonariusz z rozmysłem zaplanował swoje przenosiny do Krakowa, przestając już tym samym nadawać w rejonie Gdowa, a przecież jego działalność radiofoniczna na tym terenie była powodem przyznania koncesji. Zwracał też uwagę na sposób finansowania radia, dostrzegając liczne nieprawidłowości⁴⁷⁶.

Fundacja „Rozwój Kultury Ziemi Gdowskiej” postanowiła jednak złożyć skargę do NSA na postępowanie Krajowej Rady. Sąd wydał rozstrzygnięcie 4 grudnia 2004 roku⁴⁷⁷. W swoim wyroku, powołując się na istniejące w nich nieprawidłowości, unieważnił uchwały KRRiT i decyzje przewodniczącego KRRiT dotyczące odmowy ponownego udzielenia koncesji radiu Blue FM i przyznania tej koncesji radiu Eska⁴⁷⁸.

Krajowa Rada rozpoczęła więc ponownie procedurę koncesyjną. W jej wyniku sytuacja jednak nie uległa zmianie. Koncesja na nadawanie programu w Krakowie decyzją przewodniczącego Rady z 30 sierpnia 2004 roku powtórnie została przyznana radiu Eska⁴⁷⁹.

Proces ponownego przyznawania koncesji dotyczył najpierw rozgłośni radiowych, gdyż koncesje dla tych stacji miały „krótszy termin

⁴⁷⁵ M. Tyśnicki, *Krajowa Rada w kolorze blue...*, dz. cyt., s. 25.

⁴⁷⁶ M. Tyśnicki, *Zemsta jest Włodka*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 179, s. 21.

⁴⁷⁷ Sygn. akt II SA 3752/02.

⁴⁷⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s.76.

⁴⁷⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności*, Warszawa, marzec 2005, s. 103, materiał Biura KRRiT, niepublikowany. Należy zaznaczyć, że w Krakowie od stycznia 2004 roku nadawało swój program radio pod nazwa Blue FM. Nie miało ono jednak nic wspólnego z tym Blue FM, któremu KRRiT nie przedłużyła koncesji. W 2003 roku od właścicieli niedziałającego już Blue FM nazwę odkupiła spółka Agora, aby nazwać tym mianem swoje działające w Krakowie radio Echo.

ważności” – siedem lat, ale już w 2003 roku Krajowa Rada musiała także zacząć przygotowywać się do procedury odnawiania zezwoleń dla nadawców telewizyjnych. Czynność ta pozbawiona była, inaczej niż w przypadku radia, jakichkolwiek kontrowersji. Krajowa Rada bez żadnych zastrzeżeń przyznała ponownie koncesje zarówno telewizji Polsat, jak i TVN. Stacje w staraniu się o dotychczas użytkowane przez siebie częstotliwości nie napotkały żadnych konkurentów.

Krajowa Rada nie stwarzała też żadnych kłopotów nadawcom lokalnym zrzeszonym w sieci „Odra”, ułatwiając im przejście przez procedurę ponownego przyznawania koncesji. W ogłoszeniu o możliwości uzyskania zezwolenia tak określiła warunki konkursu (uwzględniając ich sytuację finansową i programową), aby nadawcy łatwo mogli je spełnić⁴⁸⁰.

Przepisy dotyczące procedury ponownego przyznawania koncesji zostały wprowadzone do ustawy o radiofonii i telewizji dopiero na mocy nowelizacji z 29 grudnia 2005 roku⁴⁸¹. Nowelizacja początkowo przewidywała, że uregulowanie w tej kwestii będzie dotyczyć tylko nadawców społecznych. Trybunał Konstytucyjny badający konstytucyjność nowych zapisów uznał objęcie wprowadzonymi regulacjami wyłącznie ten typ nadawców za niezgodny z ustawą zasadniczą⁴⁸². Orzekł, że specjalne uprzywilejowanie nadawców społecznych w procesie ponownego przyznawania koncesji nie znajduje swojego uzasadnienia i nie przemawiają za tym względy natury konstytucyjnej. Takie zapisy prowadzą jedynie do dyskryminacji nadawców komercyjnych w życiu gospodarczym i mogą mieć negatywny wpływ na ich sytuację ekonomiczną⁴⁸³.

Nastąpiło zatem rozciągnięcie regulacji także na nadawców komercyjnych. Zgodnie z tymi zapisami nadawca może złożyć wniosek o przyzna-

⁴⁸⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2004, s. 2.

⁴⁸¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258.

⁴⁸² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06, Dz.U. z 2006 r. Nr 51, poz. 377.

⁴⁸³ Komunikat Trybunału Konstytucyjnego po rozprawie dotyczącej ustawy z dnia 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/2006/k_04_06.htm (09.06.2006).

nie następnej koncesji nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. Odmowa przydzielenia mu kolejnego zezwolenia może nastąpić tylko wtedy, gdy KRRiT stwierdzi zaistnienie okoliczności wskazanych w art. 38 ust. 1 lub 2⁴⁸⁴.

Nowy zapis wskazuje również, że przy ponownym udzielaniu koncesji nie stosuje się procedury obowiązującej, gdy koncesja jest przyznawana po raz pierwszy: m.in. nie ocenia się wniosku pod względem np. stopnia zgodności zamierzeń programowych z zadaniami wyznaczonymi mediom i nie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” możliwości uzyskania tej koncesji, co eliminuje pojawienie się ewentualnych konkurentów do koncesji⁴⁸⁵.

4.1.7. Cofanie koncesji

Ustawa o radiofonii i telewizji podaje okoliczności, w których, jeśli dopuści się ich nadawca, Krajowa Rada może wszcząć postępowania odbierające koncesję na działalność radiową lub telewizyjną. Niektóre z tych okoliczności zostały określone za pomocą klauzul generalnych, które zwykle stwarzają duże trudności interpretacyjne. Jest mowa o „zagrożeniu interesów kultury narodowej” oraz o „naruszeniu norm dobrego obyczaju”. W przypadku pierwszego sformułowania pojawiają się m.in. takie wątpliwości: czy tym „zagrożeniem” jest już na przykład brak emisji w programie audycji wytworzonych przez polskich producentów lub tworzonych przez polskich twórców⁴⁸⁶, czy też nadawca musi dopuścić się „poważniejszego” przewinienia. W przypadku drugiego sformułowania problem jest podobny. Andrzej Matlak twierdzi: „Niezwykle trudną kwestią jest również określenie norm dobrego obyczaju w odniesieniu do oceny programu radiowego lub telewizyjnego składającego się z ogromnej ilości różnorodnych audycji. Pomijając nawet problem subiektywnego charakteru tego typu ocen, powstaje wątpliwość, czy

⁴⁸⁴ Artykuł wlicza sytuacje, których, jeśli nadawca się dopuści, może stracić koncesję.

⁴⁸⁵ Por. art. 35a ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

⁴⁸⁶ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 158.

stwierdzenie przez KRRiT, że jedna na kilkadziesiąt audycji wyemitowanych przez nadawcę w ramach programu narusza, jej zdaniem, „normy dobrego obyczaju”, uzasadnia podjęcie decyzji o cofnięciu koncesji⁴⁸⁷.

Problem w szerszym zakresie rozważa także Jacek Sobczak. Autor komentarza do ustawy o radiofonii i telewizji jest zdania, iż nie dość, że pojęcie kultury narodowej i zagrożenie dla jej interesów może być rozumiane różnie, to jeszcze, jak przekonuje, poprzestanie tylko na owej kulturze narodowej jest błędne, gdyż może oznaczać „przekonanie o nadrzędności polskiej kultury narodowej nad kulturami narodowymi tych obywateli polskich, którzy nie są Polakami [...]”⁴⁸⁸. W odniesieniu natomiast do „norm dobrego obyczaju” zauważa, dziwiąc się, dlaczego akurat takie sformułowanie zostało umieszczone w ustawie medialnej, że przecież „w doktrynie dość zgodnie przyjmuje się, że normy obyczajowe w odróżnieniu od norm prawnych nie służą do oceny zachowań pod względem legalności czy nielegalności”⁴⁸⁹.

Niejasność i nieprecyzyjność zapisów prawnych to niebezpieczeństwo nadużywania swoich uprawnień w zakresie cofania koncesji przez Radę. Zdaniem Andrzeja Matlaka, prawo Rady do odbierania zezwoleń może stać się nawet „narzędziem walki politycznej o wpływy w mediach elektronicznych poprzez wykorzystywanie składu personalnego KRRiT”⁴⁹⁰.

Postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji wszczynane jest na podstawie uchwały Rady. Koncesjonariusz otrzymuje wezwanie do nadania wyjaśnień w związku z przyczynami, które skłoniły Radę do podjęcia takiej decyzji. Rada analizuje dokumenty i wydaje postanowienie dotyczące cofnięcia koncesji lub umorzenia postępowania. Jej postanowienie ma formę uchwały, która upoważnia przewodniczącego Rady do wydania decyzji w tej kwestii. Gdy uchwała Rady, a tym samym decyzja przewodniczącego jest negatywna dla nadawcy, może się od niej odwołać i wnioskować o ponowne rozpatrzenie sprawy. Kiedy

⁴⁸⁷ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 158.

⁴⁸⁸ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 440.

⁴⁸⁹ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 441.

⁴⁹⁰ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 158.

jednak Rada nie zmienia swojego zdania, nadawca ma możliwość złożenia skargi do NSA⁴⁹¹.

Pierwsze postępowania, których celem było cofnięcie koncesji na działalność radiową lub telewizyjną, wszczęła Rada w 1996 roku. Sprawa dotyczyła czterech stacji: radia VOX, telewizji Sky-Orunia, telewizji AVAL i Rozgłośni Harcerskiej. Dwie pierwsze straciły koncesje, wobec dwóch ostatnich Rada umorzyła postępowanie⁴⁹².

Do 1999 roku Krajowa Rada odebrała w sumie 20 koncesji. Te negatywne decyzje dotyczyły głównie niewielkich stacji radiowych, a ich powodem był fakt, że nadawcy ci nie uiszcili opłaty koncesyjnej lub nie rozpoczęli działalności nadawczej w wyznaczonym terminie. Andrzej Zarębski tłumaczył taką sytuację tym, że „za działalność radiową zabrali się ludzie, którzy nie mieli o tym zielonego pojęcia”. Mówił: „Jestem przekonany, że gdyby rynek nie był koncesjonowany, to samoczynnie upadłoby kilkakrotnie więcej firm”⁴⁹³.

Rada nie szafowała jednak swoim uprawnieniem do odbierania koncesji. W czasie między rozpoczęciem procedury cofania zezwolenia a wydaniem ostatecznej decyzji wykonywała wiele czynności mających na celu ustalenie stanu faktycznego. Takie kroki podjęła też w stosunku do radia City ze Słupska należącego do Przemysława Kowalskiego. Kiedy w 1998 roku dotarły do niej informacje, że niektóre audycje tego radia mogą naruszać zasady dobrego obyczaju, co jest jednym z kryteriów umożliwiających Radzie odebranie koncesji, najpierw przeprowadziła wnikliwą analizę programów, na które słuchacze skarżyli się najbardziej. Mimo że kontrola, zdaniem Rady, przyniosła wynik negatywny dla nadawcy – audycje radiowe według kontrolujących łamały art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji⁴⁹⁴ – organ ten nie był jednak skłonny odebrać

⁴⁹¹ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 459.

⁴⁹² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1997, s. 15.

⁴⁹³ Wywiad Zuzanny Matyjek z Andrzejem Zarębskim, „Gazeta Wyborcza” 1999, nr 244, s. 30.

⁴⁹⁴ Artykuł mówi między innymi, że „audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać

koncesji natychmiast, ale dał stacji szansę. Przewodniczący Rady wystosował wezwanie, aby nadawca zaprzestał nadawania kontrowersyjnych audycji, zapowiadając, że po kilku miesiącach zostanie sprawdzony rezultat napomnienia. Ostrzeżenie nie przyniosło jednak spodziewanego efektu. Pod koniec roku na radio City do KRRiT poskarżyli się: Katolickie Stowarzyszenie Kolarzy Polskich, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe ze Słupska, Parafialny Oddział Akcji Katolickiej ze Słupska, Katolickie Stowarzyszenie „Civitas Christiana” ze Słupska oraz 46 osób prywatnych ze Słupska, Ustki i Biesowic. Rada postanowiła więc podjąć uchwałę o rozpoczęciu procedury cofania koncesji radiu City, podejmując jeszcze raz analizę treści wskazanych przez słuchaczy audycji. Aby pokazać, że jej decyzja nie jest bezpodstawna, zorganizowała nawet spotkanie, zapraszając do uczestnictwa w nim przedstawicieli radia City, przewodniczącego Rady Etyki Mediów i dyrektora Centrum Monitoringu Wolności Prasy. Ekspertsi potwierdzili słuszność postępowania Rady. Ocenili program radia City jako naruszający normy dobrego obyczaju⁴⁹⁵.

Postępowanie Rady związane z cofaniem koncesji nie było już jednak tak jasne i jednoznaczne w przypadku radia Radiostacja. Postanowienie o rozpoczęciu procesu odbierania zezwolenia na działalność nadawczą temu podmiotowi organ ten ogłosił w 1999 roku. Tłumaczył, że są dwa powody takiej decyzji: Radiostacja nie wypełnia określonych w koncesji warunków programowych – nie propaguje wartości zawartych w dekalogu prawa harcerskiego (właścicielem koncesji Radiostacji był ówczesnie Związek Harcerstwa Polskiego) oraz odmawia udzielenia informacji Radzie na temat planów stacji dotyczących przejścia jej przez spółkę Eurozet, właściciela radia Zet.

Wydaje się jednak, że ów zarzut o braku w programie stacji walorów moralnych, łatwy do sformułowania ze względu na niejednoznaczność zapisów o kryteriach cofania koncesji, był tylko pretekstem do zrealizo-

treści dyskryminujących ze względu na rasę, płeć lub narodowość, audycje lub inne przekazy powinny szanować przekonania religijne odbiorców, a zwłaszcza chrześcijański system wartości”.

⁴⁹⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 1999, s. 139.

wania przez Radę własnych, ukrytych celów. Luiza Zalewska z „Rzeczypospolitej” zasugerowała, że Radzie w rzeczywistości chodziło o zmiany właścicielskie. Nie w smak było jej, że w rywalizacji o udziały w tej stacji zwyciężył Eurozet. O Radiostację konkurowały bowiem także Agora i Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe (właściciel sieci radiowej Eska)⁴⁹⁶.

Kiedy jednak właściciele Radiostacji (w 49 proc. udziały należały do ZHP, w 51 proc. do prywatnego biznesmena Justyna Depo) zdecydowali się ujawnić wszystkie szczegóły transakcji (wyjaśniali, że obawiali się wcześniej informować o wszystkim Radę, gdyż spotkali się już z sytuacjami, kiedy poufne dokumenty o transakcjach dostarczane Radzie „wyciekały” z jej biura, zanim do tych transakcji doszło), Rada była mniej skłonna zrealizować swoją zapowiedź o odebraniu koncesji. Musiała też wziąć pod uwagę liczne głosy słuchaczy (którzy wysyłali listy protestacyjne oburzeni groźbą zniknięcia z anteny stacji) i osób publicznych podpisanych pod listem otwartym w obronie stacji (podpisało się pod nim około 60 osób, m.in. Lech Wałęsa, Stanisław Ciosek, Tadeusz Konwicki, Jacek Kuroń i ks. Adam Boniecki)⁴⁹⁷. Rada uznała w efekcie, że nie dostrzega już potrzeby pozbawiania zezwolenia na działalność stacji radiowej.

4.2. KRRiT jako organ rejestracyjny

Rozpowszechniane już programy telewizyjne lub radiowe można przejmować w całości bez zmian i równocześnie wtórnie je rozpowszechniać. Tego rodzaju zabieg zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji określa się mianem rozprowadzania.

Dla programów rozprowadzanych niepotrzebna jest koncesja. Takie programy muszą zostać zarejestrowane. Najpierw to rozwiązanie prawne było stosowane tylko dla programów rozprowadzanych w sieciach kablowych. Od 2011 roku⁴⁹⁸ tą regulacją zostały objęte także programy

⁴⁹⁶ L. Zalewska, *Radiostacja jest dobrej myśli*, „Rzeczpospolita”, 08.12.1999, s. 5.

⁴⁹⁷ L. Zalewska, *Radiostacja jest dobrej myśli...*, dz. cyt., s. 5.

⁴⁹⁸ Zmiany nastąpiły na mocy nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459), która to nowelizacja została przeprowadzona ze względu na

rozprowadzane przez operatorów platform satelitarnych i innych sieci telekomunikacyjnych. Rejestracja dotyczy także programów telewizyjnych rozpowszechnianych, ale tylko wtedy, kiedy są one nadawane wyłącznie w systemach teleinformatycznych⁴⁹⁹. Gdyby takie programy oprócz rozpowszechniania w systemie teleinformatycznym miały być rozprowadzane naziemnie, satelitarnie lub w sieci kablowej, muszą otrzymać koncesję.

Oznacza to, że nadawca⁵⁰⁰ lub operator⁵⁰¹ mają obowiązek jedynie zgłosić swój program do rejestru prowadzonego przez przewodniczącego KRRiT. Rejestracja dokonywana jest na podstawie zgłoszenia. Mamy tu więc do czynienia z systemem zgłoszeniowym, który jest bardziej liberalną formą kontroli nad działalnością sfery radiowo-telewizyjnej niż system koncesyjny⁵⁰².

Przewodniczący Krajowej Rady jako organ rejestracyjny działa samodzielnie, jego decyzje w tej kwestii nie muszą być poprzedzone uchwałami KRRiT⁵⁰³. Gdy w ciągu miesiąca od chwili złożenia wniosku przewodniczący nie odmówi rejestracji wymienionego w nim programu, operator lub nadawca może zacząć go nadawać. Musi jednak spełnić jeden warunek – uiścić opłatę rejestracyjną, której wysokość ustalana jest przez Krajową Radę w porozumieniu z ministrem finansów⁵⁰⁴.

W procedurze rejestracyjnej wykonywanej przez przewodniczącego KRRiT nie ma miejsca na badanie przez niego celowości czy zasadności zgłoszonego wniosku o zatwierdzenie programu do rozprowadzania

obowiązek implementacji do polskiego prawa unijnej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

⁴⁹⁹ Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, red. S. Piątek, Warszawa 2014.

⁵⁰⁰ Zgodnie z zapisami ustawy o radiofonii i telewizji podmiot zajmujący się rozpowszechnianiem programu w systemie teleinformatycznym nazywany jest nadawcą.

⁵⁰¹ Zgodnie z zapisami ustawy o radiofonii i telewizji podmiot zajmujący się rozprowadzaniem programu nazywany jest operatorem.

⁵⁰² J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, *Telewizja kablowa i prawo*, Warszawa 1997, s. 26.

⁵⁰³ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 467.

⁵⁰⁴ Zobacz art. 42 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

lub rozpowszechniania w systemie teleinformatycznym. Ma on jedynie zbadać, czy operator lub nadawca spełnił wymogi określone w ustawie, czy wniosek został sporządzony zgodnie z wzorem zgłoszenia ustalonym przez KRRiT i czy zawiera dokumenty wskazane jako niezbędne w rozporządzeniu Rady tego dotyczącym⁵⁰⁵.

Przewodniczący KRRiT może jednak odmówić dokonania wpisu do rejestru. Tą odmową zagrożony jest jednak tylko program zgłaszany do rozprowadzania. I tylko w jednym przypadku: jeżeli w tymże programie, w okresie ostatnich 12 miesięcy, co najmniej dwukrotnie zostały zamieszczone treści poważnie naruszające przepisy art. 18 ust. 1, 4 i 5.

Ten zapis nie może być stosowany do programu telewizyjnego rozpowszechnianego w systemie teleinformatycznym z prostej przyczyny: kiedy nadawca zgłasza go do rejestru, program jeszcze nie jest uruchomiony. Zostanie rozpoczęta jego emisja (program zaistnieje), kiedy ów wpis do rejestru nastąpi.

Przewodniczący natomiast może, zarówno w przypadku programu rozprowadzanego, jak i rozpowszechnianego, wykreślić go z rejestru. Wykreśla, jeśli doszło do sytuacji przytoczonej już wyżej: jeżeli w programie, w okresie ostatnich 12 miesięcy, co najmniej dwukrotnie zostały zamieszczone treści poważnie naruszające przepisy art. 18 ust. 1, 4 i 5. Wykreślenie, ale tylko programu rozprowadzanego, następuje także wtedy, gdy operator bez zezwolenia nadawcy wprowadza zmiany do programu, rozpowszechnia go nie w całości lub nierównocześnie. Zdaniem Jacka Sobczaka, ostatni zapis został wprowadzony po to, aby nie dopuścić

⁵⁰⁵ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 475. Najpierw kwestia ta była regulowana przez rozporządzenie KRRiT z dnia 13 sierpnia 1993 roku w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rejestracji i rozprowadzania programów w sieciach kablowych, wzoru rejestru i opłat za wpis do rejestru, Dz.U. z 1993 r. Nr 79, poz. 375, następnie przez rozporządzenie KRRiT z dnia 17 sierpnia 2004 roku w sprawie szczegółowego sposobu i trybu prowadzenia rejestracji programów w sieciach kablowych oraz wzoru rejestru i wzoru zgłoszenia o wpis do rejestru, Dz.U. z 2004 r. Nr 194, poz. 2002. Później mieliśmy do czynienia z rozporządzeniem KRRiT z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu prowadzenia rejestru programów telewizyjnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym i programów rozprowadzanych, Dz.U. z 2011 r. Nr 103, poz. 603.

do sytuacji, gdy wnioskodawcy, zdobywając zgodę na rozprowadzanie programu, w rzeczywistości chcą obejść prawo i uniknąć postępowania koncesyjnego, bardziej skomplikowanego i wymagającego spełnienia licznych warunków⁵⁰⁶.

Odmawiając rejestracji lub wykreślając program, przewodniczący KRRiT traci swoją samodzielność. Decyzja owa zapada tylko na podstawie uchwały KRRiT.

Postanowienia Krajowej Rady w tym zakresie pozbawione są uznaniowości i dowolności widocznej wyraźnie w procedurze koncesyjnej. Dzieje się tak właśnie dzięki ścisłemu określeniu, kiedy zgłaszane programy można wpisać do rejestru, a kiedy jest to niemożliwe, i kiedy następuje okoliczność prowadząca do ich wykreślenia. Z tego też względu działalność rejestracyjna przewodniczącego i całej Krajowej Rady wzbudza mniej kontrowersji niż inne obowiązki przez nią wypełniane.

Do niedawna jednak spore reperkusje wywoływała zgoda na wprowadzanie do sieci kablowych kanałów nadawanych spoza terytorium Polski niespełniających wymogów polskiego prawa.

Największy rozgłos zyskała sprawa polskojęzycznego kanału telewizyjnego HBO rozpowszechnianego z Węgier. Operatorzy kablowi zyskiwali zgodę na jego rejestrację. Przeciwno zezwoleniu na jego reemisję w telewizjach kablowych wystąpiła w 1999 roku Polska Korporacja Telewizyjna, właściciel Canal Plus, stacji nadawczej o podobnym profilu jak HBO. Przedstawiciele PKT złożyli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowaną przeciwko przewodniczącemu KRRiT. W skardze zarzucali mu beczynność i nierozstrzygnięcie wcześniejszego wniosku Polskiej Korporacji Telewizyjnej wskazującego na niezgodność działań spółki HBO z zapisami ustawy o radiofonii i telewizji⁵⁰⁷.

Protest wobec HBO ze strony właściciela Canal Plus brał się właśnie z powodu nieprzestrzegania przez ten kanał norm obowiązujących w Polsce, do których Canal Plus, jako nadawca z siedzibą w kraju, musiał się dostosowywać.

⁵⁰⁶ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 482.

⁵⁰⁷ J. A. Żurawski, *Casus HBO*, „Aktualności Telewizyjne” 1999, nr 4–5, s. 132.

Program HBO tworzony z myślą o polskich widzach nadawany był najpierw z Niemiec, później z Węgier. Nie podlegał więc polskiej jurysdykcji, nie musiał martwić się o koncesje na działalność nadawczą, przestrzeganie zasad dotyczących ilości czasu antenowego przeznaczanego na reklamę, prezentowanie wyznaczonej liczby audycji produkcji polskiej i europejskiej.

Canal Plus jako polski nadawca z polską koncesją musiał tymczasem ściśle dostosowywać się do tego, co nakazuje ustawa o radiofonii i telewizji. Nadawca ten więc, jako podmiot poddany surowszym rygorom niż jego rywal – HBO, miał z tego powodu ograniczone możliwości zdobywania widzów i był już na wstępie w gorszym położeniu w walce konkurencyjnej ze swoim przeciwnikiem. PKT wskazywała na zaistnienie sytuacji nierówności wobec prawa⁵⁰⁸.

KRRiT podnosiła przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, że zarzuty PKT są niesłuszne. Ze względu na fakt, że HBO nadawany był drogą satelitarną z Węgier, czyli był nadawcą ponadgranicznym, nie miały wobec niego zastosowania polskie przepisy. Wyjaśniała: „Uwzględniając złożoną sytuację prawną HBO na rynku polskim, zwłaszcza w świetle przepisów Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej⁵⁰⁹, nie można przyjąć, iż HBO jest podmiotem polskim. Spółka nie podlega więc polskiej jurysdykcji i nie jest zobowiązana do wypełniania postanowień prawa polskiego”⁵¹⁰.

NSA przyjął argumentację Krajowej Rady i oddalił skargę PKT⁵¹¹. Wypowiedział się także na temat statusu, jaki w tym sporze posiada polski nadawca. Jego zdaniem, PKT w tym postępowaniu mogła być stroną tylko w sensie procesowym, a nie stroną posiadającą interes prawny. „Zdaniem NSA, zagrożenie czyjegoś działania w obszarze koncesjonowanym nie oznacza, że dana osoba może na prawach strony wszczynać skutecznie i brać czynny udział procesowy w postępowaniu przeciw-

⁵⁰⁸ J. Żurawski, *Casus HBO...*, dz. cyt., s. 134.

⁵⁰⁹ Dz.U. z 1995 r. Nr 32, poz. 160.

⁵¹⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2000, s. 21.

⁵¹¹ Oddalenie skargi nastąpiło 19 kwietnia 1999 roku.

ko wszystkim innym podmiotom, które, jej zdaniem, naruszają zasady obowiązujące posiadaczy koncesji”⁵¹².

W swoich wypowiedziach na powyższy temat KRRiT powoływała się na Europejską konwencję o telewizji ponadgranicznej. Artykuł 4 tej konwencji nakazywał państwom zagwarantowanie wolności wyrażania opinii i informacji zgodnie z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, także wolności odbioru oraz nieograniczenie retransmisji na swych terytoriach usług programowych zgodnych z warunkami konwencji⁵¹³.

KRRiT, chcąc być w zgodzie z prawem międzynarodowym, nie mogła więc zakazywać reemisji w sieciach kablowych nadawców ponadgranicznych.

Czy jednak organ rejestracyjny w żadnej tego rodzaju sytuacji nie miał możliwości odmówić rejestracji nadawanego z zagranicy kanału? W ustawie o radiofonii i telewizji była wtedy przecież mowa o odmowie rejestracji w przypadku, gdy program jest rozpowszechniany przez nadawcę z naruszeniem przepisów prawa⁵¹⁴. Program HBO rozpowszechniany w Polsce nie przestrzegał przecież krajowych norm. Jak należało więc ten kanał potraktować?

Andrzej Matlak zajmował stanowisko: „Polska nie może ograniczać rozprowadzania programów emitowanych przez nadawców mających siedziby w państwach będących stronami konwencji, jeżeli programy te odpowiadają minimalnym standardom określonym w tym akcie i to nawet w sytuacji, gdy programy te naruszałyby polskie wewnętrzne przepisy dotyczące na przykład zawartości programu, reklam, zasad i sposobów sponsorowania”⁵¹⁵.

⁵¹² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2000, s. 21.

⁵¹³ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. s. 163.

⁵¹⁴ W okresie, w którym zaistniała sprawa z HBO, ustawa o radiofonii i telewizji zawierała jeszcze zapis, że organ rejestracyjny odmówi rejestracji rozprowadzania programu, jeżeli program jest rozpowszechniany przez nadawcę z naruszeniem przepisów prawa.

⁵¹⁵ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. s. 163.

Jacek Sobczak w komentarzu do ustawy o radiofonii i telewizji formułował jeszcze inny pogląd: „Organ rejestracyjny ma obowiązek odmówić rejestracji rozprowadzania programu w sytuacji, kiedy program, który ma zamiar rozprowadzać operator sieci kablowej, jest rozpowszechniany przez nadawcę z naruszeniem przepisów prawa, a więc bez koncesji, albo z pogwałceniem przepisów o reklamie czy sponsoringu. Uregulowanie to dotyczy zarówno programów rozpowszechnianych przez nadawców z terenu Polski, jak i tych, które rozpowszechniane są z obszaru innych państw”⁵¹⁶.

Jacek Sobczak zastrzegł jednak, że fakt naruszenia przepisów prawa przez nadawcę „nie może podlegać ocenie organu rejestracyjnego, a musi zostać stwierdzony odpowiednim aktem normatywnym, wyrokiem bądź postanowieniem sądu, ewentualnie decyzją administracyjną państwa, z terenu którego nadawca rozpowszechnia program”⁵¹⁷.

KRRiT nie była jednak zupełnie bezsilna wobec programów ponadgranicznych, zgłaszanych do reemisji w telewizjach kablowych. W 2001 roku przewodniczący KRRiT na mocy uchwały Rady odmówił zarejestrowania w sieciach kablowych programów Private Blue i Private Gold. Były to programy erotyczne. KRRiT twierdziła, że rozprowadzanie tych kanałów propaguje działania sprzeczne z moralnością, dobrem społecznym i narusza art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji⁵¹⁸, a także art. 7 ust. 1 Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, który stanowił, że programy powinny szanować godność człowieka oraz podstawowe prawa innych, a w szczególności nie mogą być nieprzyzwoite⁵¹⁹.

Obecnie istnieją w ustawie o radiofonii i telewizji przepisy bardziej szczegółowo omawiające problem nadawców transgranicznych. Są one efektem implementacji do polskiego prawa unijnej dyrektywy o audio-

⁵¹⁶ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 481.

⁵¹⁷ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, dz. cyt., s. 481.

⁵¹⁸ Artykuł ten mówi: „Audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści dyskryminujących ze względu na rasę, płeć lub narodowość”.

⁵¹⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie...*, dz. cyt., marzec 2001, s. 57.

wizualnych usługach medialnych⁵²⁰. Przepisy mówią, że jeżeli Krajowa Rada stwierdzi w programie nadawcy ustanowionego w państwie członkowskim Unii Europejskiej naruszenie kwalifikujące do wykreślenia z rejestru⁵²¹, zawiadamia ona tego nadawcę oraz Komisję Europejską o stwierdzonym naruszeniu i o groźbie wykreślenia, a następnie przeprowadza konsultacje z państwem, w którym działa nadawca i z Komisją Europejską. Jeśli w ich wyniku w przeciągu dwóch miesięcy nie dojdzie do usunięcia naruszeń, Krajowa Rada wykreśla program z rejestru.

Zapisy ustawy medialnej wprowadzają również obostrzenia dla programów nadawców z państw członkowskich Unii Europejskiej, które to programy są emitowane głównie z myślą o polskich widzach. Nie posiadają one polskiej koncesji (nie muszą zatem wypełniać tych warunków, które dotyczą polskich koncesjonariuszy), ale przewodniczący Krajowej Rady może zwrócić się do państwa, skąd pochodzą owi nadawcy, z wnioskiem o skłonienie tychże do uwzględniania w swoich programach chociażby zasad ochrony interesu publicznego. Jeśli nadawców nie uda się do tego przekonać, przewodniczący ma możliwość odmówić rejestracji tych programów, wykreślić je z rejestru lub „zastosować inny przewidziany prawem niezbędny, niedyskryminacyjny i proporcjonalny środek”⁵²². Tego rodzaju decyzje może podjąć jednak tylko wtedy, kiedy Komisja Europejska nie stwierdzi, że są one niezgodne z prawem Unii Europejskiej. W opisanych tu sytuacjach przewodniczący KRRiT działa na podstawie uchwał reprezentowanego przez siebie organu.

Jeszcze do sierpnia 2011 roku operatorów kablowych rozprowadzających programy obowiązywał zapis w ustawie o radiofonii i telewizji mówiący o kolejności wprowadzania tychże programów do ich sieci. Operatorzy nie mogli bowiem wprowadzać programów w dowolnej

⁵²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych).

⁵²¹ Czyli w programie w okresie ostatnich 12 miesięcy co najmniej dwukrotnie zostały zamieszczone treści poważnie naruszające przepisy art. 18 ust. 1, 4 i 5.

⁵²² Art. 46b ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

kolejności. Najpierw musieli udostępniać ogólnopolskie programy radiofonii i telewizji publicznej, następnie regionalne programy publiczne i programy nadawców społecznych. Dopiero po nich – inne krajowe programy oraz kanały zagraniczne.

Krajowa Rada od lat jednak postulowała zmianę tego zapisu i wprowadzenie zasady „must carry”, czyli obowiązku rozprowadzania określonych programów przez wszystkich operatorów, niezależnie od technologii rozprowadzania (wcześniejszy zapis dotyczył tylko operatorów sieci kablowych). Zasada „must carry” łączyłaby się z zasadą „must offer” – nadawcy, których programy musiałyby pojawić się w sieciach operatorów, mieliby obowiązek udostępniać te programy bezpłatnie. Tego rodzaju rozwiązanie opisywane było w odwołaniu do sytuacji cyfrowej platformy satelitarnej „n”, która nie uzyskiwała zgody od nadawcy na rozprowadzanie programu Polsat. Odbiorcy platformy „n” nie mieli więc w ofercie ogólnopolskiego, powszechnie dostępnego kanału telewizyjnego⁵²³.

Krajowa Rada zakładała, że „must carry” zostaną na stałe objęte programy telewizji publicznej (I i II oraz program regionalny). Organ regulacyjny chciał jeszcze, żeby do tej listy dołączyły inne programy wyznaczane przez Krajową Radę w rozporządzeniu ogłaszającym w tym zakresie. Te dodatkowe programy byłyby ustalane raz na trzy lata⁵²⁴.

Zasada „must carry” pojawiła się w ustawie o radiofonii i telewizji na mocy jej nowelizacji dokonanej poprzez ustawę o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej⁵²⁵. Wprowadzono regulacje niezgodne z założeniami Krajowej Rady. Ustawodawca nie powierzył jej wyznaczania programów objętych „must carry”. Zamiast tego pojawiła się w ustawie konkretna lista obowiązkowo rozprowadzanych programów. Oprócz trzech kanałów Telewizji Polskiej operatorzy muszą umieszczać w swoich sieciach

⁵²³ Ł. Szewczyk, *KRRiT chce must carry. Szansa na Polsat w „n”?*, <http://media2.pl/media/74172-KRRiT-chce-must-carry.-Szansa-na-Polsat-w-n.html> (21.01.2012).

⁵²⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Strategia regulacyjna na lata 2011–2013*, Warszawa 2011, s. 35, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_110420.pdf (12.01.2012).

⁵²⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, Dz.U. z 2011 r. Nr 153, poz. 903.

Polsat, TVN, TV 4 i Puls. W ślad za tym został również wprowadzony dla nadawców obowiązek wyrażania zgody na rozprowadzanie wyżej wymienionych programów. Nie mogą z tego tytułu żądać żadnych opłat. Krajowej Radzie przekazano jedynie do wykonania ocenę realizacji obowiązku „must carry”. Musi ją przeprowadzać co dwa lata.

4.3. KRRiT jako organ przyznający status nadawcy społecznego

Wraz z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji z 1 lutego 2001 roku⁵²⁶ prawo medialne wyodrębniło nowy typ nadawcy – nadawcę społecznego. Jego definicja stwierdza, iż jest to nadawca, którego program upowszechnia działalność wychowawczą i edukacyjną, działalność charytatywną, respektuje chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki, oraz zmierza do ugruntowania tożsamości narodowej, w którego programie nie są rozpowszechniane audycje i inne przekazy zawierające sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich, który nie nadaje przekazów handlowych, który nie pobiera opłat z tytułu rozpowszechniania, rozprowadzania lub odbierania jego programu.

Ustawa ograniczyła jednak możliwości uzyskiwania statusu nadawcy społecznego. Ubiegać się o ten status mogą jedynie stowarzyszenia i fundacje w ramach realizacji celów statutowych oraz kościelne lub wyznaniowe osoby prawne kościoła lub związku wyznaniowego o uregulowanej w ustawie sytuacji prawnej. Andrzej Matlak mówi, że eliminuje to z grona tego rodzaju nadawców osoby fizyczne lub prawne inne niż wymienione w wyliczeniu, w tym w szczególności spółdzielnie, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne⁵²⁷.

Uznaniem nadawcy za nadawcę społecznego zajmuje się KRRiT. Andrzej Matlak zwraca uwagę, że w ustawie nie została jednak określona procedura, jaka powinna być zastosowana w trakcie przyznawania tego statusu. Należy jednak wnioskować, że następuje to w formie decyzji ad-

⁵²⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114.

⁵²⁷ A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 160.

ministracyjnej. Andrzej Matlak zauważa także inne nieścisłości w tym zakresie. Zapisy ustawy o radiofonii i telewizji bezpośrednio dotyczące nadawcy społecznego mówią, że to KRRiT przyznaje starającym się ten status. Właściwym wydaje się jednakże zastosowanie tu procedury obowiązującej przy przydzielaniu koncesji – decyzja o uznaniu za nadawcę społecznego lub uchylenie takiej decyzji powinna być wydawana przez przewodniczącego KRRiT na podstawie wcześniejszej uchwały KRRiT⁵²⁸.

KRRiT przyznała status nadawcy społecznego podmiotom emitującym głównie programy radiowe – wyjątkiem jest warszawska prowincja redemptorystów, która nadaje program radiowy i telewizyjny.

Nadawcami społecznymi, oprócz wymienionych redemptorystów, są ojcowie paulini z Jasnej Góry, parafia św. Józefa w Pasłęku, parafia św. Jana Chrzciciela w Zbroszy Dużej (Mazowieckie), parafia Nawiedzenia Najświętszej Maryi Panny w Ostrowcu Świętokrzyskim, diecezja kaliska, archidiecezja wrocławska, archidiecezja częstochowska, archidiecezja przemyska obrządku łacińskiego, prawosławna diecezja białostocko-gdańska⁵²⁹, diecezja bielsko-żywiecka.

Nadawcy społeczni, decydujący się na przyjęcie na siebie obowiązków będących warunkiem uzyskania tego statusu, otrzymują tylko jeden przywilej – są zwolnieni z opat za udzielanie lub zmianę koncesji.

Zdaniem Andrzeja Matlaka, jest to jednak stosunkowo mała korzyść, biorąc pod uwagę wytyczne programowe, jakie nadawca musi realizować, oraz zakaz wprowadzania przez niego do programu reklam⁵³⁰. Taki nadawca, według Andrzeja Matlaka, musi bowiem analizować każdą audycję, sprawdzając, czy jej treść nie zaprzecza wytycznym definiującym nadawcę społecznego. „Każde niedopatrzenie w tym zakresie lub błędna interpretacja przez nadawcę wskazanych wyżej przesłanek może narazić go na poważne konsekwencje finansowe”⁵³¹, gdyż w momencie naruszenia przez niego założeń programowych KRRiT odbiera status

⁵²⁸ A. Matlak, *Radiofonii i telewizji*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 160.

⁵²⁹ *10 nadawców społecznych*, <http://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/10-nadawcow-spoecznych> (12.01.2012).

⁵³⁰ A. Matlak, *Radiofonii i telewizji*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 161.

⁵³¹ A. Matlak, *Radiofonii i telewizji*, w: *Prawo mediów...*, dz. cyt., s. 161.

nadawcy społecznego, czego skutkiem jest obowiązek uiszczenia opłat za koncesję wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia udzielenia lub zmiany koncesji⁵³².

Praktyka funkcjonowania nadawców społecznych wskazuje jednak, że po uzyskaniu tego statusu wcale nie trzeba restrykcyjnie przestrzegać wymogów zawartych w ustawie.

Swoją interpretację zapisów przedstawiała Rada przy okazji sprawy Radia Maryja – nadawca tego programu jest nadawcą społecznym.

Kiedy 12 lutego 2005 roku w cyklicznej audycji „Rozmowy Niedokończone” gość Krzysztof Wyszkowski wygłosił pogląd, że Okrągły Stół był zdradą narodową, a jego uczestnicy, także osoby o rodowodzie solidarnościowym, prowadzili działalność agenturalną, z protestem do KRRiT wystąpił Lech Wałęsa, domagając się odebrania redemptorystom statusu nadawcy społecznego.

KRRiT, po zbadaniu sprawy, uznała jednak, że nie zaszły ustawowe warunki do wszczęcia z urzędu postępowania o uchylenie statusu nadawcy społecznego⁵³³.

Argumentacja opierała się głównie na sformułowaniu w ustawie o radiofonii i telewizji, iż wszystkie przedstawione obowiązki nadawcy społecznego dotyczą jego programu jako całości, a nie pojedynczej audycji. „Zatem nawet w sytuacji stwierdzenia naruszeń w pojedynczej audycji w danym programie nie jest to podstawa wystarczająca do uchylenia decyzji nadającej status nadawcy społecznego, ponieważ decyzja taka może być wydana jedynie w przypadku naruszenia przesłanek z art. 4 pkt 1a ustawy, które dotyczą całego programu nadawcy, a nie jedynie jego poszczególnych części, tj. audycji”⁵³⁴.

Krajowa Rada podkreślała, że nadawca nie dochował w programie standardów dziennikarskiej rzetelności, obiektywizmu, wskazując także na odpowiedzialność za ten stan rzeczy autora, twórcy audycji czy

⁵³² Por. art. 39b.1 ustawy o radiofonii i telewizji..., dz. cyt.

⁵³³ Stanowisko KRRiT z 22 marca 2005 roku w sprawie statusu nadawcy społecznego Warszawskiej Prowincji Redemptorystów, nadawcy Radia Maryja, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/stanowiska/st2005/st050322.pdf (20.04.2005).

⁵³⁴ Stanowisko KRRiT z 22 marca 2005 roku..., dz. cyt.

też prowadzącego audycję. KRRiT powoływała się więc na artykuły 10 i 12 ustawy z 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe, z których wynika, iż dziennikarz ma obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przepisami prawa.

Zwracając uwagę na to, że ustawa o radiofonii i telewizji, w przypadku stwierdzenia naruszeń, jakie miały miejsce w omawianej audycji, nie podaje instrumentów pośrednich pozwalających na zastosowanie sankcji finansowych wobec nadawcy (KRRiT wobec nadawcy społecznego może zastosować tylko jeden rodzaj sankcji – odebrać mu ten status i zażądać uiszczenia opłaty za koncesję), KRRiT sugerowała, iż rozwiązaniem w tej sytuacji mogłoby być złożenie pozwu do sądu przez osobę prywatną, która czuje się pokrzywdzona. Ocena prawna, czy w omawianej audycji zostały naruszone dobra osobiste, należy właśnie do sądu.

KRRiT zakończyła analizowanie problemu wystosowaniem do Warszawskiej Prowincji Redemptorystów wezwania do rozpowszechniania audycji radiowych w sposób uwzględniający poszanowanie godności ludzkiej, ochronę dóbr osobistych, a także prawo do rzetelnej informacji⁵³⁵.

Podsumowanie

Kiedy na początku lat 90. zaczęły spontanicznie powstawać w Polsce stacje radiowe i telewizyjne, nikt nie miał wątpliwości, że trzeba powołać organ, który zapobiegnie chaosowi w eterze i przedstawi rozsądną koncepcję zagospodarowania rynku medialnego. Ukonstytuowanie się Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mającej zająć się sferą radiowo-telewizyjną traktowane było jako niezbędny krok w tym kierunku.

Przychylnie postrzegane były pierwsze działania Rady w tym zakresie polegające na opracowywaniu reguł dysponowania częstotliwościami i rozmowach z wojskiem o zwolnieniu przynajmniej części zablokowanych kanałów⁵³⁶. Kiedy ogłosiła ona swoją koncepcję porządku w eterze –

⁵³⁵ Stanowisko KRRiT z 22 marca 2005 roku..., dz. cyt.

⁵³⁶ A. Balczyńska-Kosman, *Działalność koncesyjna Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z ośmioletniej perspektywy*, w: *Prasa dawna i współczesna*, cz. 2, red. B. Kosmanowa, Poznań 2001, s. 106.

przełamanie monopolu państwa w zakresie dysponowania mediami i utworzenie jednej ogólnopolskiej telewizji prywatnej, także nie było protestów. Te zaczęły się dopiero, kiedy KRRiT określiła, kto otrzyma ową ogólnokrajową koncesję. Podmioty, które starały się o to zezwolenie i odeszły z niczym, nie chciały przyjąć do wiadomości, że powinny się z takim faktem pogodzić. Alina Balczyńska-Kosman twierdzi jednak, że „mimo iż pierwszy proces był burzliwy i niejednokrotnie krytykowany z różnych stron, w jego efekcie zasadniczo zmieniony został stan w eterze. Przede wszystkim powstało kilka niezależnych źródeł informacji, które mogły potencjalnie dotrzeć do całego społeczeństwa”⁵³⁷.

Drugi proces koncesyjny i dążenia Rady do pełnego ukształtowania rynku medialnego również wzbudzały ogromne emocje. Najgłośniejszym echem odbiła się sprawa koncesji dla dwóch telewizji regionalnych.

Czy zarzuty o brak obiektywizmu podnoszone przeciwko Radzie przy okazji procedur koncesyjnych mają rację bytu?

Zdaniem Wojciecha Adamczyka, to właśnie w decyzjach koncesyjnych można najwyraźniej zaobserwować uwikłanie polityczne Rady. Choć członkowie tego grona formalnie nie mogli być związani z żadnym stronnictwem, to jednak ich „wcześniejsza przynależność do określonych formacji miała wpływ na postępowanie i podejmowanie postanowień”⁵³⁸.

Przewodniczący Rady Bolesław Sulik widział jednak inną przyczynę niezadowolenia z decyzji Rady. Upatrywał ją w specyfice obowiązków Rady i zajmowania się sferą, w której dochodzi do ostrego ścierania się interesów. Tłumaczył: „Decyzje Rady zawsze będą wzbudzały kontrowersje. Taki jest los regulatora rynku – prawo medialne tworzy się także przez precedensowe decyzje. Jesteśmy po prostu łatwi do bicia”⁵³⁹.

Wydaje się jednak, że Krajowa Rada swoim działaniem ułatwiała podejmowanie krytyki przeciwnikom. Decyzje koncesyjne Rady okazywały się wielokrotnie obciążone licznymi błędami i niedociągnięciami. Konsekwencją tego były postępowania sądowe i niekorzystne dla niej

⁵³⁷ A. Balczyńska-Kosman, *Działalność koncesyjna...*, dz. cyt., s. 109.

⁵³⁸ W. Adamczyk, *Media masowe...*, dz. cyt., s. 214.

⁵³⁹ *Instytucja na rozdrożu. Z Bolesławem Sulikiem...*, dz. cyt., s. 24.

orzeczenia NSA. W ciągu pierwszych dziesięciu lat działalności Rady do NSA wpłynęło przeciwko niej ponad 150 spraw⁵⁴⁰.

Sytuacje, kiedy łatwo można było podważyć jej postanowienia, budziły niepewność wśród nadawców i powodowały utratę przez nich zaufania do organu, który przecież miał gwarantować prawidłowość funkcjonowania sfery radiowo-telewizyjnej.

Najbardziej spektakularnym przykładem jest sprawa koncesji dla TVN i Naszej Telewizji. Szefowie stacji telewizyjnych z chwilą otrzymania decyzji o przyznaniu koncesji na działalność nadawczą byli przekonani, że od tego momentu mogą bez przeszkód prowadzić ową działalność. Za zezwoleniem dla nich stała przecież sama Krajowa Rada. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu uchylił tymczasem obie koncesje. Tego rodzaju wyrok oznaczał kompromitację dla Rady. Żenującą sytuację wzmagały jeszcze pojawiające się wtedy dyskusje, czy wobec takiego postanowienia sądu telewizje powinny zaprzestać nadawania do czasu wyjaśnienia sprawy koncesji dla nich, czy też kontynuować działalność⁵⁴¹.

Tego rodzaju sytuacja wywołała wśród obserwatorów rynku medialnego wrażenie niekompetencji, nieznajomości rzeczy i braku zdecydowania ze strony Krajowej Rady. Organ ten tracił autorytet i stawał się instytucją mało wiarygodną.

Nie ulega jednak wątpliwości, że Rada odegrała pozytywną rolę w kształtowaniu sfery radiowo-telewizyjnej w Polsce. Przewodniczący Bolesław Sulik pytany w 1996 roku, jak wyglądałby rynek mediów bez Rady, odpowiadał: „Na pewno byłoby łatwiej nadawcom zagranicznym i mniej byłoby produkcji polskiej. Zapewne zamiast Polsatu mielibyśmy Berlusconię”⁵⁴².

W podobnym tonie wypowiadał się członek Rady Andrzej Zarębski: „Rada uruchomiła mechanizmy konkurencji. Jej upartyjnienie zaszkodziło przede wszystkim nadawcom publicznym, prywatni okazali się w większości impregnowani na wpływy polityczne. Bilans jest raczej

⁵⁴⁰ R. Gluza, *Rada ministrów...*, dz. cyt., s. 35.

⁵⁴¹ R. Dybiński, *Procesy koncesyjne...*, dz. cyt., s. 84.

⁵⁴² R. Gluza, *Rada ministrów...*, dz. cyt., s. 34.

pozytywny. Mimo wszelkich mankamentów Rady jako instytucji regulującej mamy demokratyczny rynek mediów⁵⁴³.

W ocenie znawców tematyki medialnej Rada także występuje jako organ mocno krytykowany, lecz dostrzega się jej zasługi w zakresie rozdysponowania koncesji i nadania rynkowi medialnemu możliwego do zaakceptowania kształtu⁵⁴⁴.

⁵⁴³ R. Gluza, *Rada ministrów...*, dz. cyt., s. 34.

⁵⁴⁴ A. Balczyńska-Kosman, *Działalność koncesyjna...*, dz. cyt., s. 113.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje książkowe i fragmenty prac zbiorowych:

- Adamczyk W., *Media masowe w procesie budowania demokracji w Polsce (1989–1995)*, Poznań 1999
- Balczyńska-Kosman A., *Działalność koncesyjna Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z ośmioletniej perspektywy*, w: *Prasa dawna i współczesna*, cz. 2, red. B. Kosmanowa, Poznań 2001
- Barta J., Markiewicz R., Matlak A., *Telewizja kablowa i prawo*, Warszawa 1997
- Chruściak R., *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004
- Czarny P., *Podstawowe prawa i wolności obywatelskie*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997
- Czarny-Drożdziejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014
- Dobek-Ostrowska B., *Media a elity polityczne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Środki masowej informacji w Polsce po likwidacji instytucji cenzury (1990–2000)*, red. J. Adamski, Warszawa 2000
- Dobosz I., *Prawo prasowe*, Warszawa 2011

- Doktorowicz K., Dudek W., *Brytyjski model komercjalizacji telewizji i początki transformacji telewizji w Polsce*, Katowice 1995
- Dybiński R., *Procesy koncesyjne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w relacjach prasowych*, praca magisterska niepublikowana, Kraków 2002
- Małkiewicz A., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Wybrane problemy legislacyjne*, w: *Mass media w systemie komunikacji społecznej w Polsce*, red. A. Kudłaszyk, A. Małkiewicz, R. Karpiński, Wrocław 1995
- Matlak A., *Radiofonia i telewizja*, w: *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005
- Mielczarek T., *Między monopolem a pluralizmem: zarys dziejów środków komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–1997*, Kielce 1998
- Miżejewski M., *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005
- *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2001
- *Prawo radiofonii i telewizji w Polsce w świetle standardów europejskich*, red. C. Banasiński, Warszawa 2001
- Sarnecki P., *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005
- Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze 2001
- Sokolewicz W., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny*, w: *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2004

- Szewczyk M. K., *Polityka audiowizualna Unia Europejska – Polska*, Warszawa 2002
- *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014
- *Własność medialna i jej wpływ na pluralizm oraz niezależność mediów*, red. B. Klimkiewicz, Kraków 2005
- *Wojna o media. Kulisy Krajowej Rady RTV. Z Ryszardem Benderem rozmawia Maciej Łętowski*, Warszawa 1994
- *Współczesne systemy komunikowania*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 1997
- Zięba-Załucka H., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000

Artykuły naukowe:

- Filas R., *Dziesięć lat przemian mediów masowych w Polsce (1989–1999)*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1999, nr 1–2
- *Głosy do uchwały TK z 10 V 1994, W 7/94*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7/8
- Grzybaczak J., *Struktura mediów a struktura władzy. Doświadczenia polskie*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1996, nr 1–2
- Habryń M., *Polskie media katolickie 1989–1999*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1999, nr 3–4
- Mielczarek T., *Pierwsze lata działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (1993–1997)*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1997, nr 3–4

- *Opinie prawne w sprawie dopuszczalności odwołania przewodniczącego KRRiT*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3
- Pawłowicz K., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 1
- Piątek S., *Prawotwórcza działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2
- Sparks C., *System mediów w byłych krajach komunistycznych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1996, nr 1–2
- Żurawski J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Zmiany i ich konsekwencje*, „Aktualności Telewizyjne” 1995, nr 3
- Żurawski J. A., *Casus HBO*, „Aktualności Telewizyjne” 1999, nr 4–5
- Żurawski J. A., *Nowelizacja ustawy o RTV*, „Aktualności Telewizyjne” 1999, nr 1

Artykuły prasowe:

- *10 nadawców społecznych*, <http://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/10-nadawcow-spoecznych> (12.01.2012)
- *Ani Czuba, ani Szyszkowska*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 83
- *Borysiuk i Haydukiewicz – członkami KRRiT*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Borysiuk-i-Haydukiewicz-czlonkami-KRRiT,wid,8167220,wiadomosc.html?ticaid=111984&_tictsrn=5 (28.01.2006)
- *Braun nie daje rady z Radą*, <http://www.wprost.pl/ar/42399/Braun-nie-daje-rady-z-Rada/> (25.03.2008)

- *Czarzasty jednak w „Ordynackiej”*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 16
- *Czarzasty odchodzi?*, <http://www.wprost.pl/ar/55639/Czarzasty-odchodzi/> (30.01.2004)
- *Czarzasty W., Komu szkodzi Rada*, „Gazeta Wyborcza” 2001, nr 111
- *Danuta Waniek*, <http://ludzie.wprost.pl/sylwetka/Danuta-Waniek/> (14.11.200)
- *Danuta Waniek nadal szefową KRRiT*, <http://wyborcza.pl/1,76842,3026516.html> (24.11.2011)
- *Elżbieta Kruk rezygnuje z kierowania KRRiT*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Elzbieta-Kruk-rezygnuje-z-kierowania-KRRiT,wid,9220081,wiadomosc.html?ticaid=1d85c> (09.12.2011)
- *Gluz R., Rada ministrów*, „Press” 2003, nr 3
- *I tak zostaliby odwołani*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 224
- *Howiecki M., Test: (Kilka uwag o wojnie z Krajową Radą)*, „Arcana” 1995, nr 1
- *Institucja na rozdrożu. Z Bolesławem Sulikiem, przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, rozmawia Paweł Rapiej*, „Press” 1996, nr 7
- *Jak ukarać Unię*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 156
- *Jan Dworak został przewodniczącym KRRiT*, <http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/jan-dworak-zostal-przewodniczacym-krrit> (14.12.2011)
- *Jędrzejewski w KRRiT*, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 199

- *Jurek kontra Braun*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 155
- Jurek M., Szymański K., *Rynek mediów w Polsce ma wszelkie cechy patologii*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 212
- *Kim jest Marek Jurek*, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 108
- Kordasiewicz B., *Porządki w eterze i kablu*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 26
- Kozińska J., *Lewą, lewą*, „Press” 2005, nr 5
- *Krajowa Rada w komplecie*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 108
- *Krakowskie Blue FM bez koncesji*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 146
- Kraskowski L., *Eter bezprawia*, „Wprost” 1996, nr 26
- Kublik A., *Nowa koalicja w eterze. Senat wybrał członków KRRiT*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 78
- Kublik A., Wielowieyska D., *Rado, czuj się odwołana*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 223
- *Kwiatkowski za Siwca?*, „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 39
- Lipko T., *Pierwszy sekretarz ds. mediów*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 98
- *Łaskaw dla piratów i dla prezesa*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 52
- Majewski M., *W poszukiwaniu krasnali*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 58
- Majewski M., Zalewska L., *Bliskie kontakty Czarzastego*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 65

- Makarenko V., *TV Puls bez franciszkanów, Dąbski jedynym właścicielem*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7595071,TV_Puls_bez_franciszkanow__Dabski_jedynym_wlascicielem.html (07.01.2012)
- Murawski J., *Czuły weryfikator*, „Press” 2004, nr 12
- *Na pożarcie. Z Maciejem Iłowieckim, wiceprzewodniczącym KRRiT rozmawia Jacek Żakowski*, „Gazeta Wyborcza” 1994
- *Nowy członek w KRRiT*, <http://media2.pl/media/28525-Nowy-czlonek-w-KRRiT.html> (09.12.2011)
- Olszewski K., *Jan Sęk z PSL w Krajowej Radzie RiTV*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 79
- Pijaczyński M., *Waniek przewodniczącą KRRiT*, <http://www.wybory.com.pl/article/articleview/458/1/4/> (26.03.2008)
- *PO chce Trybunału Stanu dla Elżbiety Kruk*, <http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/po-chce-trybunalu-stanu-dla-elzbiety-kruk> (11.12.2011)
- *Postacie: Aleksander Łuczak*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 87
- *Postacie: Danuta Waniek*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 113
- *Postacie: Juliusz Braun*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 58
- *Postacie: Lech Jaworski*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 98
- *Postacie: Ryszard Ulicki*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 171
- *Postacie: Sławomira Łozińska*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 102
- *Postacie: Tomasz Goban-Klas*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 107

- *Prezydent nie musi się mnie wstydzić*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 95
- *Prezydent nie zgłosił jeszcze swojego kandydata*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 94
- *Przyszedłem, aby rządzić*, „Życie Warszawy” 1994, nr 181
- *Pseudonim Arras*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 16
- *Rabiej P., Eter dla wytrwałych*, „Press” 1996, nr 3
- *Rabiej P., Instytucja na rozdrożu*, „Press” 1996, nr 7
- *Rabiej P., Rada niewielkich chęci*, „Press” 1996, nr 4
- *Rożyński R., Telewizyjny rozbiór Polski*, „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 242
- *Sejm nie oddalił weta prezydenta, abonament zostaje*, <http://www.wirtualnemedialna.pl/arttykul/sejm-nie-oddalil-weta-prezydenta-abonament-zostaje> (21.08.2010)
- *Sejm podtrzymał prezydenckie weto do noweli medialnej*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5493691,Sejm_podtrzymał_prezydenckieweto_do_nowelimedialnej.html (21.08.2010)
- *Sejm podtrzymał prezydenckie weto ws. ustawy medialnej*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,9251,title,Sejm-podtrzymał-prezydenckie-weto-ws-ustawy-medialnej,wid,10194318,wiadomosc.html?icaid=11191c> (21.08.2010)
- *Senat wybrał Jaworskiego*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 98
- *Sieczkowski G., Rada koalicji*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 83
- *Sieje szok*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 225

- Skórzyński J., *Ustawa do wycofania*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 58
- *Sojusz UW z opozycją*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 156
- *Sojusz wybrał fachowca*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 172
- Sulik B., *Cel – zniszczyć Radę!*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 129
- *Sulik wybrany*, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 301
- Szczypińska M., *Polityka i pokusy. Posłowie o KRRiT*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 18
- Szczypińska M., *Rada potrzebna od zaraz*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 56
- Szewczyk Ł., *KRRiT chce must carry. Szansa na Polsat w „n”?*, <http://media2.pl/media/74172-KRRiT-chce-must-carry.-Szansa-na-Polsat-w-n.html> (21.01.2012)
- Szewczyk Ł., *TV Puls bardziej uniwersalna – zmiany w koncesji*, <http://media2.pl/media/55934-TV-Puls-bardziej-uniwersalna-zmiany-w-koncesji.html> (07.01.2012)
- *Trzeźwy wybór*, „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 162
- Tyśnicki M., *Krajowa Rada w kolorze blue*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 145
- Tyśnicki M., *Zemsta jest Włodka*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 179
- *Ulicki na nowe otwarcie*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 171
- *Waldemar Dubaniowski*, http://czat.wp.pl/id_czata,967,naszgosc.html?ticaid=111983 (20.05.2003)

- *Weryfikator zadba o wolność słowa*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 173
- *Wieczorek E., Zaorski na Radę RTV*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 170
- *Wielowieyska D., Oscary Strąka*, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 78
- *Witold Kołodziejski przewodniczącym KRRiT*, <http://www.wprost.pl/ar/116281/Witold-Kolodziejski-przewodniczacym-KRRiT/> (14.12.2011)
- *Witold Kołodziejski trzecim członkiem KRRiT*, <http://www.press.pl/personalia/pokaz/1161,Witold-Kolodziejski-trzecim-czlonkiem-KRRiT> (01.02.2006)
- *Wojciech Dziomdziora zrezygnował z członkostwa w KRRiT*, <http://wiadomosci.onet.pl/rozrywka/wojciech-dziomdziora-zrezygnowal-z-czlonkostwa-w-k,1,3447804,wiadomosc.html> (08.12.2011)
- *Wybory do Krajowej Rady RTV*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 54
- *Wywiad Zuzanny Matyjek z Andrzejem Zarębskim*, „Gazeta Wyborcza” 1999, nr 244
- *Zalewska L., Błędy, nieprawidłowości, niejasności*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 64
- *Zalewska L., Czarzasty nie sekretarz*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 201
- *Zalewska L., Nasza i TVN wygrały*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 283
- *Zalewska L., Radiostacja jest dobrej myśli*, „Rzeczpospolita”, 08.12.1999
- *Żałuska W., Kublik A., (Nie)polityczny artykuł 46*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 57

- *Z Rady do Rady?*, „Gazeta Wyborcza” 1995, nr 78
- Żakowski J., *Komentarz do artykułu Na Wałęsę nie ma rady*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 226

Dokumenty:

- Komunikat prasowy KRRiT: *KRRiT przyznała koncesje na program filmowy oraz edukacyjno-poznawczy*, <http://www.krrit.gov.pl/dla-mediowianalitikow/aktualnosci/news,1298,krritprzyznała-koncesje-na-programfilmowy-oraz-edukacyjno-poznawczy.html> (22.09.2013)
- Komunikat prasowy KRRiT: *KRRiT przyznała koncesje Telewizji Polskiej i Fundacji Lux Veritatis*, <http://www.krrit.gov.pl/dla-mediow-i-analitykow/aktualnosci/news,1229,krrit-przyznała-koncesje-telewizji-polskiej-i-fundacji-lux-veritatis.html> (22.09.2013)
- Komunikat prasowy KRRiT: *KRRiT rozstrzygnęła konkurs na 4 miejsca na pierwszym multipleksie*, www.krrit.gov.pl/Data/Files/.../110426_rozstrzygniecie_mux1.pdf (12.09.2011)
- Komunikat prasowy KRRiT: *Sąd oddalił skargę Lux Veritatis i Mediasat*, <http://www.krrit.gov.pl/dla-mediow-ianalitikow/aktualnosci/news,689,sad-oddalil-skarge-lux-veritatis-i-mediasat.html> (22.09.2012)
- *Komunikat prasowy w związku z informacją RMF FM, że pozywa do sądu o odszkodowanie Krajową Radę Radiofonii i Telewizji*, „Biuletyn KRRiT” 2003, nr 83/84/85
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji za lata 2001, 2002, 2004, 2007, 2008*

- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Sprawozdanie z rocznej działalności za lata 1994–2012*
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Strategia regulacyjna na lata 2011–2013*, Warszawa 2011, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_110420.pdf (12.01.2012)
- KRRiT przekazała Prezesowi Rady Ministrów projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, „Biuletyn Informacyjny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji” 2002, nr 1
- Nałęcz T., *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji. Projekt wersji roboczej z 1 marca 2004 roku*, „Gazeta Wyborcza”, 03.03.2004
- Oświadczenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 26 maja 1998 roku, „Biuletyn Informacyjny KRRiT” 1998, nr 6
- Oświadczenie przewodniczącego KRRiT Juliusza Brauna, „Biuletyn Informacyjny KRRiT” 2003, nr 76/77/78/79
- Oświadczenie w związku z informacjami o inicjatywie Platformy Obywatelskiej, w której zapowiedziano zamiar postawienia pani Elżbiety Kruk przed Trybunałem Stanu za „sparaliżowanie działania organu konstytucyjnego”, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/stanowiska/2007/> (11.12.2011)
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 stycznia 2006 roku, nr 113-9-06
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie wygaśnięcia kadencji wszystkich członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” z 2010 r. Nr 44, poz. 624

- *Raport Zbigniewa Ziobry*, „Monitor Polski” z 2004 r. Nr 711, poz. 41
- *Stanowisko Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie formuły zapisów właścicielskich*, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/stanowiska/st2005/st050901.pdf (20.12.2012)
- *Stanowisko KRRiT z 22 marca 2005 roku w sprawie statusu nadawcy społecznego Warszawskiej Prowincji Redemptorystów, nadawcy „Radia Maryja”*, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/stanowiska/st2005/st050322.pdf (20.04.2005)
- *Uzasadnienie do odmowy podpisania ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i innych ustaw przez Prezydenta RP*, 16 maja 2008 r., druk nr 531

Orzeczenia:

- *Wyrok NSA z dnia 22 września 1994 roku*, „Przełęcz Sejmowy” 1994, nr 4
- *Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 1996 roku*, „Wokanda” 1996, nr 11
- *Wyrok NSA z dnia 26 maja 1998 roku*, „Prawo i Życie” 1998, nr 34
- *Wyrok NSA z 24 października 2002 roku*, sygn. akt II SA 3200/01
- *Wyrok NSA z 12 października 2006 roku*, sygn. akt II GSK 147/06
- *Wyrok NSA z 4 grudnia 2004 roku*, sygn. akt II SA 3752/02
- *Wyrok NSA z 12 sierpnia 2010 roku*, sygn. akt II GSK 741/09
- *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 roku*, sygn. akt K 26/00, Dz.U. z 2002 r. Nr 56, poz. 517

- *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2004 roku*, Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2092
- *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 roku*, sygn. K 4/06, Dz.U. z 2006 r. Nr 51, poz. 377
- *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2004 roku*, sygn. akt VI SA/Wa 46/04
- *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2007 roku*, sygn. akt. VI SA/Wa 612/07
- *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2009 roku*, sygn. akt VI SA/Wa 2521/08
- *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 roku*, sygn. akt W 3/93, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2

Akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych, Dz.U. z 2007 r. Nr 5, poz. 41 z późn. zm.

- Rozporządzenie KRRiT z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu prowadzenia rejestru programów telewizyjnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym i programów rozprowadzanych, Dz.U. z 2011 r. Nr 103, poz. 603
- Uchwała KRRiT nr 242/2006 z dnia 17 maja 2006 roku, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/wiadomosci/2006/kp060517_1_u.pdf (20.05.2006)
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 2004 roku w sprawie sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, „Monitor Polski” z 2004 r. Nr 711, poz. 41
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 stycznia 2006 roku w sprawie powołania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” z 2006 r. Nr 9, poz. 115
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2009 r., „Monitor Polski” z 2010 r. Nr 43, poz. 612
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2006 roku w sprawie powołania członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” z 2006 r. Nr 9, poz. 117
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2010 roku w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2009 roku, „Monitor Polski” z 2010 r. Nr 44, poz. 601
- Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2006 r. Nr 83, poz. 574

- Ustawa Prawo telekomunikacyjne z 16 lipca 2004 roku, Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800
- Ustawa o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 roku, tekst jednolity Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226
- Ustawa z dnia 31 marca 2000 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i ustawy o języku polskim, Dz.U. z 2000 r. Nr 29, poz. 358
- Ustawa z dnia 1 lutego 2001 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2001 r. Nr 42, poz. 469
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2004 r. Nr 91, poz. 874
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 roku o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, Dz.U. z 2011 r. Nr 153, poz. 903

Projekty aktów prawnych:

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, druk nr 589
- Poselski projekt ustawy z 18 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i innych ustaw, druk sejmowy nr 151

- Poselski projekt ustawy z 18 marca 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych, druk sejmowy nr 1847
- Projekt ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 16 maja 1992 r., druk sejmowy nr 277
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z 5 kwietnia 2006 r., druk nr 489

