

**Stanowisko z 30 listopada 2005 roku  
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji  
do projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji  
oraz niektórych innych ustaw**

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przedstawia poniżej swoje stanowisko w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, przygotowanego z inicjatywy grupy posłów PiS. Stanowisko składa się z uwag o charakterze systemowym, kompetencyjnym, merytorycznym, legislacyjnym i szczegółowym.

## **I. PRZEDMIOT NOWELIZACJI**

1. Projekt nowelizacji PiS obejmuje zmianę w zakresie ustroju mediów elektronicznych, ukształtowanego przecież w historii III Rzeczypospolitej Polskiej, na przestrzeni 15 lat, przez normy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę o radiofonii i telewizji, a ostatnio ustawę – Prawo telekomunikacyjne (nowo uchwaloną w 2004r.), ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (nowo uchwaloną w 2004r.). Wynikający z ustawy zasadniczej oraz ustaw szczegółowych ustrój mediów elektronicznych podlegał nielicznym zmianom, podyktowanym głównie potrzebą dostosowania regulacji ustawowych do aktualnych zjawisk i koniecznością harmonizacji z prawem Unii Europejskiej.

2. Ostatnia nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji i przyjęcie nowego Prawa telekomunikacyjnego przypisała Krajowej Radzie nową istotną kompetencję w zakresie kształtowania rynku multipleksów i oferty programowej sygnału multipleksu oraz rozstrzygnięcia konkursu na operatora multipleksu. Nowa cyfrowa jakość częstotliwości daje możliwość ujęcia w jednym sygnale wielu programów, których uporządkowanie jest decydujące dla budowania nowoczesnego rynku mediów, a także dla zaspokojenia społeczno-kulturalnych potrzeb odbiorców, w warunkach różnorodności programowej i pluralizmu mediów. Rolę tę Krajowa Rada podjęła z całą odpowiedzialnością.

3. Mimo tytułu projektu ustawy „o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i niektórych innych ustaw” już pobieżna lektura wskazuje, że głównie podlega tu zmianie Prawo telekomunikacyjne. I w tym zakresie dochodzi już w art. 1 tego projektu do odebrania Krajowej Radzie kompetencji w zakresie cyfryzacji wynikającej z art. 115, 117, 118 i 120 ustawy – Prawo telekomunikacyjne. Zmiany w zakresie ustawy radiofonii i telewizji są nieliczne chociaż, trzeba powiedzieć, jakościowe w stosunku do ukształtowanego już ustroju organów radiofonii i telewizji oraz ładu medialnego.

4. Projekt nowelizacji obejmuje jedynie fragmentaryczne zmiany w dotychczasowym ustawodawstwie mediów elektronicznych. Nakierowany jest głównie na zmiany w ustroju organów regulacyjnych i przejęcie rządowej kontroli nad częstotliwościami, a przez to nad ofertami programowymi. Pomijana jest, nie mająca szczęścia od wielu lat, gruntowna reforma ustawy o radiofonii i telewizji obejmująca całość zjawisk wymagających regulacji. Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji nie może być przeprowadzona przez posłów bez

uzgodnień z rządem i Krajową Radą co do realnej strategii państwa w dziedzinie mediów elektronicznych. **Zjawiska występujące w tym obszarze dotyczą bowiem sfery praw obywatelskich, wolności rynku, równości jego uczestników i interesu publicznego.**

5. Ocenę dziedziny radiofonii i telewizji i propozycje działań legislacyjnych w tym obszarze Krajowa Rada przedstawiła w opracowanym przez siebie, pierwszym w historii dokumencie „*Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005-2020*”. Dokument ten po uzgodnieniach z Międzyresortowym Zespołem do spraw Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, został ostatecznie przyjęty przez ustępującą Radę Ministrów i rekomendowany nowej Radzie Ministrów, jako dokument podstawowy dla przyszłych zmian legislacyjnych.

6. Dodatkowo, dziś media elektroniczne stoją przed wyzwaniem zjawisk konwergencji usług: radiofonii i telewizji, telefonii i Internetu. Istnieje w związku z tym pilna potrzeba zreformowania całości systemu mediów elektronicznych i utworzenia zintegrowanego regulatora mediów elektronicznych, czemu Krajowa Rada jako pierwsza dała wyraz w opracowanej przez siebie, a przyjętej przez Radę Ministrów wspomnianej wyżej „*Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005-2020*”.

7. Interes publiczny wymaga bowiem całościowej regulacji w zakresie ochrony pluralizmu w mediach, wsparcia różnorodności programowej, popierania programów lokalnych, ustalenia reguł ochrony treści programowych w epoce telewizji cyfrowej rozpowszechnianej poprzez wprowadzenie do sygnału multipleksu, a także rozpowszechniania masowych treści programowych w Internecie z uwagi na interes odbiorców i konsumentów. Interes ten nie jest uwzględniony w przedłożonym projekcie ustawy.

8. Istotne jest także i to, że przedstawiony przez PiS projekt nie zawiera oceny ekonomicznej skutków wprowadzanej nowelizacji. Nowelizacja ta dotyczy podstawowej dziedziny ustroju społecznego państwa i z tego powodu ocena ta jest niezbędna. Chodzi tu o ocenę skutków finansowych zmiany ustroju Krajowej Rady poprzez zmniejszenie liczby członków i likwidację URTiP, ale co ważne skutków ekonomicznych i społecznych w zakresie odebrania Krajowej Radzie kompetencji rezerwacji częstotliwości tak w polityce koncesyjnej, jak i związanej z telewizją cyfrową. Pomija się fakt, że źródłem wpływu do budżetu państwa z działalności Krajowej Rady są opłaty koncesyjne a sposób kształtowania rynku wpływa także na rozmiar tych opłat.

## II. UWAGI USTROJOWE i SYSTEMOWE

1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji to konstytucyjny organ państwowy, który został utworzony w wyniku demokratycznych przemian po 1989 roku i stał się symbolem tych przemian w zakresie budowy demokracji opartej o wolność słowa i prawo do informacji.

2. W roku 1992 kiedy uchwalono ustawę o radiofonii i telewizji, na podstawie jeszcze **Małej Konstytucji przyjętej w październiku 1992r.**, nie obyło się bez sporów i dyskusji, czasami bardzo żarliwych. Prace nad ustawą trwały około trzech lat. Rozwiązania ustawowe były na tyle przełomowe, że Krajową Radę Radiofonii i Telewizji - nie tylko polscy politycy i naukowcy - wskazywali jako instytucję, która całkowicie wyrasta z zasad demokratycznego

państwa prawa. Konstytucyjna rola Krajowej Rady została zachowana i podkreślona następnie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r., która wyznaczyła Krajowej Radzie funkcję „organu ochrony prawa” (**Rozdział IX Konstytucji**). Rola ta została zdefiniowana wprost w art. 213 Konstytucji. Krajowa Rada stanowi fundamentalną gwarancję ochrony porządku konstytucyjnego w dziedzinie radiofonii i telewizji. Konstytucyjny ład medialny kształtowany winien być jako równowaga pomiędzy: **wolnością słowa, prawem odbiorców do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Oczywiście treść ładu medialnego jest zdeterminowana zasadami ustrojowymi państwa prawa i społecznej gospodarki rynkowej opartej na dialogu i współpracy różnych partnerów społecznych, która ma służyć rozwojowi i wzrostowi kulturalnemu obywateli (np. art. 2, 5, 6, 14, 20, 22, 54, 73 Konstytucji).**

3. W celu ochrony konstytucyjnego porządku medialnego Konstytucja RP powołała Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako instytucję kolegialną i pluralistyczną. Ten pluralizm poglądów i doświadczeń członków Krajowej Rady jest szczególnie potrzebny w regulowaniu tak istotnej, a zarazem tak wrażliwej społecznie dziedziny jaką jest radiofonia i telewizja, czyli społeczne komunikowanie środkami społecznego przekazu. W dziedzinie tej ścierają się bowiem interesy odbiorców z interesami nadawców, zachodzi walka o rynek medialny, w czym szczególne miejsce musi znaleźć interes publiczny, wyznaczony w Konstytucji.

4. Trzeba też pamiętać o raporcie Komisji Europejskiej monitorującym harmonizację naszego ustawodawstwa z prawem Unii Europejskiej bezpośrednio przed wejściem Polski do, UE, czyli w 2003 roku, który stwierdza, że należy wzmocnić Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, aby mogła skutecznie działać i wykonywać swoje obowiązki.

5. Wedle *ratio* przedmiotowej nowelizacji, bezdyskusyjnie jest, iż Krajowa Rada pozostaje jedynym właściwym organem do regulacji treści i sposobu jej uporządkowania, co w języku fachowym określane jest mianem contentu . Oznacza to że wyłącznie KRRiT czuwa nad zachowaniem pluralizmu w mediach, rozumianego jako różnorodność treści, źródeł i dostawców. Przekłada się to bezpośrednio na obowiązek ochrony lokalności i demokracji lokalnej. Ten obowiązek nie będzie mógł zostać właściwie zrealizowany w świetle proponowanej nowelizacji, szczególnie w kontekście odebrania Przewodniczącemu KRRiT uprawnień w zakresie rezerwacji częstotliwości, w tym rezerwacji częstotliwości cyfrowych. Zachowanie pluralizmu treści oraz regulacja contentu nie jest możliwa bez zachowania uprawnień Przewodniczącego KRRiT w zakresie rezerwacji częstotliwości, w szczególności dla **nadawców lokalnych, których byt zależy między innymi od korelacji pomiędzy zawartością contentu, a zasięgiem programu.** Prezes UKE nie posiada żadnych instrumentów ani informacji w zakresie ochrony pluralizmu w mediach jak również konieczności wspierania demokracji lokalnej. Zgodnie z ustawą – Prawo telekomunikacyjne kieruje się on głównie zachowaniem warunków konkurencji.

6. Przygotowany projekt PiS nie odnosi się do bardzo istotnych kwestii, na które od dawna zwraca uwagę Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jak chociażby, tzw. pakietu spraw regulujących status mediów publicznych, w tym rozliczenie misji programowej (licencja programowa), określenie trybu tzw. kontraktu służby publicznej dla władz mediów publicznych, czy stabilne i odpowiednie ich finansowanie, a przez to uniezależnianie od reklamy. **Projekt nie niweluje sprzeczności w brzmieniu art. 18** w zakresie ochrony małoletnich. Stąd ogromne trudności by Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zrealizowała swój obowiązek wydania rozporządzenia, określającego szczegółowe warunki emisji audycji

tak, by chronić małoletnich. Rozporządzenie to Krajowa Rada ostatecznie wydała mimo wewnętrznej sprzeczności delegacji ustawowej. Kierowała się przy tym celem art. 18 ustawy.

### III. BRAK SPÓJNOŚCI I GWARANCJI STRATEGII DOCELOWEJ PROJEKTU

#### A. Budowa zintegrowanego organu regulacyjnego

1. PiS twierdzi, że ten przedłożony do łaski marszałkowskiej projekt to etap wstępny, po którym nastąpi zmiana Konstytucji RP umożliwiająca to, co już dużo wcześniej w swojej „Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005 – 2020” zaprojektowała sama Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, czyli utworzenie zintegrowanego regulatora rynku medialnego na wzór brytyjskiego OFCOM-u. Żeby dokonać tej integracji zarządzania mediami elektronicznymi, czyli utworzyć nowy typ regulatora łączącego funkcje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów trzeba zmienić Konstytucję lub uwzględnić konstytucyjną rolę Krajowej Rady w zintegrowanym organie regulacyjnym. Nie można pominąć oceny, że likwidacja Krajowej Rady oznacza unicestwienie instytucji, która ma stać na straży wolności słowa i prawa do informacji, instytucji fundamentalnej dla Konstytucji, stanowiącej ustrojową gwarancję niezależności mediów od centrum aktualnego dysponenta politycznego

2. W uzasadnieniu projektu stwierdza się, że jego celem jest „budowa zintegrowanego regulatora zajmującego się całością problematyki regulacyjnej występującej w sektorze komunikacji elektronicznej. Budowa takiej instytucji pozwoliłaby na stworzenie organu administracji publicznej, którego zadaniem byłoby projektowanie i wdrażanie spójnej polityki opartej na zintegrowanym podejściu do regulacji w zakresie mediów elektronicznych oraz sieci i usług komunikacji elektronicznej. Tego typu rozwiązania instytucjonalne są powszechnie stosowane nie tylko w krajach Unii Europejskiej, ale również w USA, Kanadzie i Australii.

3. Cel taki wydaje się ogólnie zgodny z propozycjami KRRiT, zmierzającymi do połączenia KRRiT i URTiP. Zasadnicza różnica polega jednak na tym, że propozycja Krajowej Rady dotyczy utworzenia całkowicie nowego „konwergentnego” organu regulacyjnego, działającego na podstawie Prawa telekomunikacyjnego i ustawy o radiofonii i telewizji, czyli kierującego się z jednej strony celami ustawy prawo telekomunikacyjne<sup>1</sup> z drugiej zaś strony celami polityki publicznej w odniesieniu do radiofonii i telewizji, związanymi z funkcjonowaniem systemu demokratycznego, wolnością słowa, pluralizmem, interesem publicznym, kulturą, oświatą itp. W projekcie ustawy zawiera się natomiast inna propozycja. Projekt ustawy zakłada, że „z momentem dokonania zmiany Konstytucji RP m.in. poprzez usunięcie z niej regulacji dotyczących KRRiT dokonane zostanie „scalenie dwóch urzędów w jedną zintegrowaną instytucję regulacyjną realizującą całość zadań związanych z regulowaniem rynku komunikacji elektronicznej”. Określenie „komunikacja elektroniczna”,

---

<sup>1</sup> art. 1 ust. 2 prawa telekomunikacyjnego, określa je następująco: „celem ustawy jest stworzenie warunków dla: 1) wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych; 2) rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej; 3) zapewnienia ładu w gospodarce, numeracją częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi; 4) zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych; 5) zapewnienia neutralności technologicznej;

zaczepnięto z dyrektyw unijnych, określanych mianem Pakietu 2002. Dyrektywy te regulują sieci i usługi komunikacji elektronicznej, natomiast Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) stwierdza wyraźnie w pkt. 5 preambuły: „Konieczne jest oddzielenie unormowań dotyczących sposobów przekazywania informacji od unormowań dotyczących ich treści. Powyższe ramy regulacyjne nie obejmują, więc zagadnień związanych z treścią usług świadczonych za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej przy wykorzystaniu usług łączności elektronicznej, takich jak zagadnienia treści nadawanych programów, usługi finansowe lub niektóre usługi społeczeństwa informacyjnego”. Wyrażna sugestia, że proponowany UKE opierać się będzie na porządku regulacyjnym związanym z dyrektywami o komunikacji elektronicznej i prawie telekomunikacyjnym transponującym je do polskiego porządku prawnego, może zatem oznaczać, że Prezes UKE będzie kierował się przede wszystkim logiką cytowanego wyżej art. 1 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne. **Stanowić to może poważne zagrożenie dla zdolności Państwa Polskiego do formułowania i realizowania polityki w zakresie radiofonii i telewizji oraz szerzej rozumianych mediów elektronicznych.**

4. Trudno, zatem wyobrazić sobie jak – zgodnie z proponowaną nowelizacją art. 118 ust. 6 Prawa telekomunikacyjnego „Prezes UKE, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, określa warunki konkursu uwzględniając dodatkowo obowiązki i zadania przedsiębiorcy w zakresie zawartości programowej, w tym warunki dotyczące transmisji obowiązkowej, przy uwzględnieniu pozaekonomicznych interesów narodowych dotyczących kultury, języka i pluralizmu mediów” – skoro takie działanie byłoby sprzeczne z art. 1 ust. 2 prawa telekomunikacyjnego.

5. W związku z tym dla przyszłego kształtu systemu instytucji regulacyjnej, z jednoczesnym uwzględnieniem zjawiska konwergencji, należałoby rozważyć kwestię związaną ze zmianą nazwy tego organu, np. tak jak proponowała to Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w swoich wcześniejszych opracowaniach, na Krajową Radę Radiofonii Telewizji i Telekomunikacji, ponieważ niemal wszyscy zintegrowani regulatorzy radia i telewizji oraz telekomunikacji to organy wieloosobowe oraz oparcie działania tego organu zarówno na prawie telekomunikacyjnym, jak i ustawie o radiofonii i telewizji.

## **B. Centralny organ administracji państwowej, a regulacja mediów elektronicznych.**

1. Art. 23 b wstępnego roboczego projektu nowej Audiovisual Media Services Directive, mającej zastąpić dyrektywę „Telewizja bez granic”, stwierdza, że państwa członkowskie powinny zapewnić „niezależność organów regulacyjnych oraz bezstronność i przejrzystość ich działania”. Zalecenie (2000) 23 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezależności i zadań organów regulacyjnych dla radiofonii i telewizji wielokrotnie podkreśla konieczność zapewnienia niezależności i przejrzystości działania tych organów i stwierdza, że państwa członkowskie powinny zapewnić, że organy regulacyjne nie podlegają wpływom politycznym a ich członkowie:

- są wybierani w sposób demokratyczny i przejrzysty;
- nie otrzymują mandatu i nie przyjmują poleceń od jakiejkolwiek osoby czy instytucji.

2. W załączniku do zalecenia stwierdza się, że skład organów regulacyjnych powinien być pluralistyczny, a wśród członków nie powinni dominować przedstawiciele konkretnej grupy, czy partii politycznej.

3. Warunkiem niezależności organu powinna m.in. być niezależność finansowa. W ramach kompetencji związanych z koncesjonowaniem nadawców stwierdza się, że „organy regulacyjne powinny „być zaangażowane w proces planowania gospodarki częstotliwościowej związanej z radiofonią i telewizją. Powinny mieć kompetencję zezwalania nadawcom emitowania programu z wykorzystaniem częstotliwości przeznaczonych dla radiofonii i telewizji”. Rekomendacja stwierdza dalej, że nadzór nad organami regulacyjnymi powinien dotyczyć jedynie prawomocności ich działania oraz poprawności i przejrzystości gospodarki finansowej.

4. Rozwiązania projektowane w ustawie tworzą zagrożenie dla realizacji wszystkich tych zasad i wymogów – zarówno, jeżeli idzie o Prezesa UKE, jak i nowy kształt KRRiT. Tym samym, rodzą zagrożenie silnego wpływu politycznego na podstawowe funkcje regulatora radiofonii i telewizji:

- koncesjonowanie nadawców i określanie warunków ich funkcjonowania;
- ocenę programu i stosowanie kar za pogwałcenie przepisów;
- wybór rad nadzorczych, które powołują zarządy nadawców publicznych;
- konkursy dla operatorów multipleksów.

5. Po scaleniu KRRiT i UKE, wszystkie te funkcje skupiać będzie jedna osoba – Prezes UKE jako centralny organ administracji państwowej powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Przedtem, funkcje te ma wykonywać 3-osobowa KRRiT, której przewodniczącego ma powoływać Prezydent RP.

6. Tym samym, projekt ustawy stanowi **zasadniczy regres** w stosunku do obecnych rozwiązań ustrojowych, których ewolucja (przeniesienie prawa wyboru przewodniczącego KRRiT z uprawnień Prezydenta RP na członków tego organu; ustalenie zasady nieodwoływalności członków KRRiT) zmierzała w stronę potwierdzenia niezależności i większej demokracji działania tego organu.

7. Wskazuje na to również proponowana 5-letnia kadencja KRRiT i zniesienie zasady rotacji jej członków. Wyraźnie wiąże to kadencję członków KRRiT z kadencją prezydencką, co podkreśla silną motywację polityczną przyświecającą tej propozycji.

8. Proponowane rozwiązania są sprzeczne z określonymi wyżej standardami europejskimi.

**9. Należy, zatem postulować pozostawienie wieloosobowego organu o sposobie powoływania członków ograniczającym wpływ polityczny na działalność Rady. np. poprzez powoływanie przez Sejm osób desygnowanych przez środowiska społeczne i zawodowe.**

### C. Perspektywa scalenia UKE z KRRiT

1. Skoro działanie to zależne jest od zmiany Konstytucji RP, a termin tej zmiany jest niepewny, rozwiązanie zaproponowane w projekcie ustawy przygotowanym przez PiS należy traktować w możliwym do przewidzenia okresie jako rozwiązanie, nie tymczasowe, lecz trwałe, zmierzające do zmarginalizowania KRRiT i przeniesienia maksimum kompetencji do Prezesa UKE, w tym uprawnień związanych z zagadnieniami transmisji radiofonicznych i telewizyjnych.

2. Na taki cel projektu wskazuje uzasadnienie, stwierdzające, że „zasadniczym motywem wprowadzenia przedkładanej ustawy jest uporządkowanie niejasnego podziału zadań i kompetencji organów administracji publicznej w dziedzinie mediów elektronicznych, w szczególności wyraźne i konsekwentne rozdzielenie kompetencji regulacyjnych związanych z treścią przekazu od sfery przenoszenia (transmisji) tych treści w sieciach elektronicznych”. Rzecz jednak w tym, że sfera transmisji przekazu treści wyraźnie wpływa na dostępność oferty programowej dla odbiorców i na kształtowanie się rynku mediów elektronicznych. Co pokazuje najdobitniej sprawa cyfryzacji, w której to mimo postulatów Krajowej Rady, rządowa „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej” ograniczyła się tylko do aspektów technicznych pomijając sprawy dostępności programu i skutków społecznych i rynkowych wprowadzenia telewizji cyfrowej.

### IV. PROJEKT USTAWY, A POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W PROCESACH TECHNOLOGICZNYCH I RYNKOWYCH

1. W komunikacie “i2010 – A European Information Society for growth and employment” (COM(2005) 229 final) z 1VI-2005, Komisja Europejska zapowiedziała, że program i2010 – stanowiący istotny element Strategii Lizbońskiej – ma przyczynić się do wypracowania zintegrowanego podejścia do polityki budowy społeczeństwa informacyjnego oraz polityki audiowizualnej. Takie podejście jest konieczne, bowiem coraz trudniej jest formułować i realizować politykę audiowizualną bez uwzględnienia procesu konwergencji. Coraz liczniejsze sieci i usługi komunikacji elektronicznej służące jako platformy dystrybucji programów radiowych i telewizyjnych a z drugiej strony cyfryzacja radiofonii i telewizji i przekształcenie ich także w platformę dostępu do usług teleinformatycznych, wymagają zintegrowanego i kompleksowego podejścia.

2. Tymczasem projekt ustawy utrudni, a nie ułatwi realizację tego zadania. Redukcja zadań KRRiT do udzielania koncesji i całkowite odcięcie jej od rozwoju radiofonii i telewizji cyfrowej jest niezgodne z tendencjami europejskimi i uniemożliwi tworzenie kompleksowej polityki w tym zakresie. Przykładu dostarczają efekty pracy Międzyresortowego Zespołu ds. wprowadzania radiofonii i telewizji cyfrowej w Polsce, działającego przy poprzednim Ministrze Infrastruktury. Nie był on w stanie wykonać powierzonego mu zadania stworzenia pełnej strategii przeprowadzenia tego procesu i ograniczył się wyłącznie do stworzenia „Strategii przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”, zajmującą się głównie aspektami częstotliwościowymi i technicznymi procesu, niemal całkowicie zaś pomijając aspekty programowe i rynkowe.

3. Tym samym, wprowadzenie w życie propozycji zawartej w projekcie ustawy znacznie utrudni tworzenie i realizowanie polityki Państwa zgodnej z podejściem Unii Europejskiej i z wymogami rynku.

4. Uzasadnienie projektu stwierdza: „Rozłożenie procesu budowy zintegrowanego regulatora na dwa etapy pozwoli na skorzystanie przez Polskę z najlepszych wzorców budowy nowoczesnych instytucji regulacyjnych takich jak brytyjski Office of Communications (OFCOM), który stworzony został poprzez integrację pięciu instytucji regulacyjnych, a proces jego budowy zajął 3 lata”. **Trudno zaakceptować to stwierdzenie.** Trzy lata trwały prace nad ustawą Communications Act (przyjętą w 2003 r.), natomiast OFCOM utworzono na podstawie osobnej ustawy w 2002 r. i rozpoczął on pełną działalność po uchwaleniu ustawy. Dwustopniowy proces proponowany w Polsce nie ma nic wspólnego z budową OFCOM – tym bardziej, że opierała się ona, jak to stwierdził jeden z jego pracowników – na zasadzie „bezlitosnego niszczenia struktur dotychczasowych regulatorów i stworzenia nowej”. Projekt ustawy nie daje pewności, że w Polsce nie stanie się inaczej, a mianowicie, że do struktury URTiP/UKE nie zostanie dołączona struktura pozostała z biura KRRiT. Utrudniałoby to powstaniu rzeczywiście zintegrowanego organu regulacyjnego.

**5. W związku z tym, należy raczej postulować zaniechanie dwustopniowego procesu na rzecz jednorazowego aktu na podstawie całkowicie zmodernizowanej ustawy o radiofonii i telewizji oraz znowelizowanego Prawa telekomunikacyjnego, np. Prawa komunikacji elektronicznej.**

## **V. SKUTKI NOWELIZACJI DLA RYNKU**

### **A. Uwagi dotyczące przejęcia kompetencji cyfryzacyjnych**

1. Zabranie, jak to się czyni w już w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit c i pkt 3, kompetencji Krajowej Rady w dziedzinie rezerwacji częstotliwości cyfrowych i przeprowadzania konkursu na rezerwację częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów w sposób cyfrowy i przeniesienie ich do nowo tworzonego urzędu UKE jest poważnym aktem zakłócającym rynek, porządek konstytucyjny w zakresie regulatora zawartości programowej, a także dotychczasowy harmonogram prac nad cyfryzacją, przyjęty przez Radę Ministrów i Krajową Radę w „Strategii przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej” i wymagań Unii Europejskiej aby cyfryzacja zakończyła się już w 2012 roku. Nałożone w nowym Prawie telekomunikacyjnym kompetencje, Krajowa Rada podjęła i wykonuje z pełną odpowiedzialnością i poczuciem ważkości rozstrzygnięć dla przyszłego kształtu rynku mediów elektronicznych, budowy i ochrony zawartości programowej multipleksów, a także najkorzystniejszych rozwiązań w zakresie zaspokojenia programowych potrzeb odbiorców.

2. Proces cyfryzacji jest już poważnie zaawansowany, tak w zakresie legislacyjnym, regulacyjnym jak i rynkowym.

3. Staraniem Krajowej Rady zostały przyjęte następujące dokumenty:

- 1) „*Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej*” – przyjęta przez Radę Ministrów i wypracowana w Międzyresortowym Zespole do spraw wprowadzania telewizji cyfrowej w Polsce, który pracował pod kierownictwem Ministra Infrastruktury. W dokumencie tym przyjęty został szczegółowy harmonogram wprowadzania telewizji cyfrowej z podziałem zadań i czasu ich wykonania dla poszczególnych organów, w tym Krajowej Rady jako wyłącznie umocowanej do przeprowadzenia i rozstrzygnięcia konkursu na operatora multipleksu



zgodnie z aktualnie obowiązującym Prawem telekomunikacyjnym: art. 115 ust.3, 117, 118 i 121.

- 2) „*Działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie wprowadzania telewizji cyfrowej w Polsce*” – podejmujący zagadnienia budowania nowego rynku ze strony kompetencji Krajowej Rady i stanowiący dokument komplementarny wobec wspomnianej wyżej „*Strategii przejścia...*”. Jest to dokument, w którym Krajowa Rada wykląda zasady i procedury swego działania w zakresie cyfryzacji. Dokument ten został poddany gruntownym konsultacjom z rynkiem, konsultacjom resortowym z UOKiK, URTiP i Ministerstwem Kultury, a także naukowym z Instytutem Łączności.
- 3) W dniu 7 września 2005r., Krajowa Rada przyjęła rozporządzenie w sprawie konkursu na rezerwację częstotliwości dla operatora multipleksu na cele rozpowszechniania programów w sposób cyfrowy. Rozporządzenie to wraz z dokumentem „*Działalność Krajowej Rady...*”, zostało poddane gruntownym konsultacjom resortowym i rynkowym (Rozporządzenie KRRiT w sprawie trybu ogłaszania konkursu na rezerwację częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną).
- 4) 15 listopada 2005r. Krajowa Rada przyjęła uzupełniający Harmonogram konkursu i rezerwacji częstotliwości cyfrowych uwzględniający nową technologię kompresji sygnału MPEG-4, wobec pierwotnie przyjmowanej w „*Strategii przejścia ...*” technologii MPEG-2. Nowa technologia MPEG-4 daje możliwość pomieszczenia w jednym sygnale jeszcze więcej programów niż MPEG-2 i jest najbliższym standardem przyszłości. Nowy Harmonogram uwzględnia potrzebę udzielania nowych koncesji na nieistniejące jeszcze programy, które mogłyby być ujęte w sygnale multipleksu. Aktualnie istnieje 7 programów nadawców telewizji naziemnej, co nie wypełnia całości sygnału multipleksu w dwóch częstotliwościach, przekazanych KRRiT przez Prezesa URTiP.
- 5) W listopadzie Krajowa Rada przystąpiła do formalnych (art. 118) konsultacji ostatecznej formuły Ogłoszenia konkursu na rezerwację częstotliwości cyfrowych. Konsultacje te kończą się w dniu 10 grudnia 2005r.
- 6) Także w listopadzie Krajowa Rada przyjęła nową treść Rozporządzenia w sprawie opłat za koncesje na rozpowszechnianie programów, w którym ustalono opłaty dla programów objętych „koncesjami cyfrowymi”, które będą rozpowszechniane poprzez wprowadzenie do sygnału multipleksu.
- 7) Ostatnim krokiem jest już przystąpienie do konkursu przez formalne jego Ogłoszenie, po uwzględnieniu uwag wynikających z konsultacji. Ogłoszenie o konkursie planowane jest do 15 lutego 2006r., po uprzednim dokonaniu formalnych uzgodnień z Prezesem URTiP.

**4. Powyższe działania wskazują, że Krajowa Rada prawidłowo realizuje swe kompetencje w zakresie cyfryzacji. Odbieranie dziś, jak to się czyni w projekcie ustawy, tej kompetencji spowodowałoby poważne wyhamowanie procesu cyfryzacji i byłoby sprzeczne także z konstytucyjnym porządkiem medialnym, który Krajową Radę sytuuje jako wyłączny organ w zakresie radiofonii i telewizji, w tym także telewizji cyfrowej.**

5. W różnych krajach przewidziano bardzo aktywną rolę dla regulatora audiowizualnego we wprowadzaniu naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej. Wyraża się to w planowaniu widma na cele naziemnej radiofonii i telewizji cyfrowej (udział ten zapewniono regulatorom audiowizualnym w Bośni i Hercegowinie, Finlandii, Niemczech, Węgrzech, Włoszech,

Malcie, Czarnogórze, Norwegii, Szwecji), w regulacji dostępu do platform (udział ten zapewniono regulatorom audiowizualnym w Austrii, Danii, Niemczech, Włoszech, Malcie, Słowacji, Hiszpanii), czy w wyborze operatorów sieci (udział ten zapewniono regulatora audiowizualnym w Niemczech, na Litwie i na Malcie). Niemale znaczenie ma także zapewnienie regulatorom udziału w rozstrzyganiu sporów między nadawcami i platformami. Ma to miejsce w Austrii, Danii, Finlandii, Niemczech, Włoszech, Malcie, Hiszpanii. Model przyjęty przez dotychczasowego polskiego ustawodawcę w Prawie telekomunikacyjnym w pełni uwzględnia właściwość Krajowej Rady jako regulatora radiofonii i telewizji cyfrowej. Kompetencje Krajowej Rady winny raczej ulegać zwiększeniu a nie uszczupleniu.

## **B. Uwagi dotyczące rynku mediów elektronicznych, w zakresie:**

- **gospodarowania zasobem częstotliwości radiowych i kanałów telewizyjnych :**

**Zmiana art. 112 ustawy Prawo telekomunikacyjne** wpływa niekorzystnie na kształtowanie się dostępu odbiorców do różnorodnej oferty programów radiowych i telewizyjnych. Utrata przez Przewodniczącego Krajowej Rady inicjatywy w sprawie zmiany planu zagospodarowania częstotliwości powoduje, że podstawowym argumentem za uzupełnianiem planu zagospodarowania częstotliwości stają się możliwości techniczne, a nie prawo odbiorców do oferty programowej. W przypadku doboru przy ograniczonych zasobach częstotliwościowych decydująca jest kolejność realizacji wniosków. Krajowa Rada dokonując obecnie analizy technicznych warunków wykonywania koncesji, pod kątem ich ewentualnego rozwoju, bierze pod uwagę obecność innych programów radiowych i telewizyjnych na danym obszarze, tak, aby łącznie stanowiły one pełną ofertę programową. Krajowa Rada w tym zakresie kieruje się pośrednio przepisami art. 36 ust.1 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji oceniając stopień zgodności zamierzonej działalności programowej przyszłego nadawcy z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców. Opiniodawcza rola Przewodniczącego Krajowej Rady (zaprojektowana w propozycji noweli ustawy) w tym zakresie jest niewystarczająca, gdyż nie gwarantuje zachowania zasady pluralizmu programowego w procesie rozwoju elektronicznych środków społecznego przekazu. Wydawanie opinii ograniczone jest bowiem jedynie do wniosków przedstawianych przez UKE, którym nadano bieg z inicjatywy samych nadawców lub z własnej inicjatywy UKE, **niedysponującego żadną metodologią i środkami do oceny wniosków w tym zakresie**, a także danymi o aktualnym kształcie rynku programów i procesach rynkowych. Realizująca, w myśl art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji interes odbiorców w dziedzinie zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji Krajowa Rada zostaje tym samym pozbawiona możliwości występowania do Prezesa UKE o stworzenie warunków do powstawania nowych wartościowych programów radiowych i telewizyjnych lub rozwoju już istniejących.

**Zmiana art. 26 ust. 5 i 6 (zdanie wprowadzające).** Proponowane zmiany, a w szczególności zmiana ust. 6 poprzez wprowadzenie zobowiązania Prezesa UKE do zapewnienia m.in. spółkom tworzącym i rozpowszechniającym regionalne programy radiowe i telewizyjne częstotliwości niezbędnych do rozpowszechniania tych programów wobec braku w ustawie definicji **programów regionalnych** oraz użytej w liczbie mnogiej powoduje, że każde rozszczenie regionalnych nadawców publicznych powinno zostać zaspokojone, co stawia tę kwestię w realnym konflikcie z nadawcami niepublicznymi. Rolą regulatora jest tworzenie harmonijnego rozwoju sektora publicznego i prywatnego z pożytkiem dla odbiorców i pluralizmu mediów. Konstrukcja nowego urzędu UKE, a także zaprojektowana rola

opiniodawcza Krajowej Rady tego nie zapewnia. Opiniodawcza rola Przewodniczącego Krajowej Rady w procedurze wydawania przez Prezesa UKE decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości lub zmiany tej decyzji jest niewystarczająca. O sposobie rozpowszechniania przez regionalnych nadawców publicznych ich programów (a więc o tym, na jakim obszarze będzie dostępny ich sygnał) decydować będą przede wszystkim względy techniczne, nie zaś ocena czy istnieje potrzeba, wynikająca z realizacji misji publicznej radiofonii i telewizji dokonania rezerwacji nowej częstotliwości lub zmiany rezerwacji częstotliwości użytkowanej z punktu widzenia interesu odbiorców, a także jak zaspokojona jest różnorodność programowa i pluralizmu mediów w danym regionie. I znów techniczne, a nie programowe aspekty będą odgrywały wiodącą rolę w kwestii uzyskania dostępu do odbiorców poprzez wykorzystanie ograniczonych dóbr, jakimi są częstotliwości radiowe i kanały telewizyjne. Niejednokrotnie należy, w sytuacji istnienia potrzeb wielu nadawców, zarówno publicznych jak i koncesjonowanych dokonać wyboru, które z nich powinny zostać zaspokojone w pierwszej kolejności, niezmiennie biorąc pod uwagę interes nadrzędny, jakim jest dostępność możliwie szerokiej puli programów dla odbiorców. Wyboru takiego powinna z pewnością dokonywać Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako strażnik ładu medialnego i regulator tego rynku zgodnie ze swoimi konstytucyjnie i ustawowo określonymi zadaniami. **Rezerwacja częstotliwości określa liczbę potencjalnych odbiorców mających dostęp do informacji przekazywanych przez daną stację, czyli ten, który dokonuje rezerwacji decyduje, kto będzie miał dostęp do informacji z jednoczesnym ograniczeniem tego prawa mieszkańcom będącym poza zasięgiem stacji.**

Projektowane w art. 26 ust. 5 odebranie Krajowej Radzie kompetencji do rezerwacji częstotliwości dla publicznych nadawców regionalnych i przesunięcie jej do nowo powołanego urzędu UKE stoi w sprzeczności z art. 213 Konstytucji, w którym wyraźnie wskazuje się, że wyłącznym organem w sprawach radiofonii i telewizji jest Krajowa Rada. Jest to o tyle istotne, że **rolę wyłącznego regulatora w sprawach radiofonii i telewizji Konstytucja powierzyła tylko Krajowej Radzie, jako pozarządowemu organowi administracji publicznej. W czym realizowana jest funkcja niezależności mediów od innych władz państwowych. Kształtowanie rynku medialnego w zakresie nasycenia programami publicznymi i programami komercyjnymi jest istotną rolą Krajowej Rady w budowaniu ładu medialnego z pożytkiem dla odbiorcy.** Kwestia rezerwacji częstotliwości dla nadawcy publicznego jest tu pierwszoplanowa. Nie należy zapominać, że nadawca publiczny uzyskuje prawo do nadawania programu, w tym regionalnego, wprost z mocy ustawy, gospodarka częstotliwościami jest w tym względzie podstawowym instrumentem polityki rynkowej, w budowaniu zakresu geograficznego i jakościowo-technicznego rynku i poszczególnych nadawców.

- **udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych**

**Propozycja zmiany ust. 3a w art. 37** nie służy uproszczeniu i skróceniu procesu uzyskiwania uprawnień do nadawania programów, jak to jest określone w aktualnym stanie prawnym, gdzie wraz z koncesją nadawca uzyskuje rezerwację częstotliwości. Nadawca który uzyskał koncesję określającą, zgodnie z zachowanym brzmieniem ust. 1 pkt 3 od a do f (nadawanie w drogą rozsiewczą naziemną) ma dodatkowo obowiązek uzyskania decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości wydawanej przez Prezesa UKE. Tak, więc, techniczne warunki rozpowszechniania programu uprzednio uzgodnione przez Prezesa UKE będą ponownie ustalane w innej niż koncesja decyzji rezerwacyjnej. Realizując postulat ograniczenia zbędnych działań organów władzy publicznej, projektodawca nowelizacji wprowadził dodatkowo konieczność ustalania w decyzji administracyjnej tych samych

uprawnień służących wykonywaniu koncesji. Co prawda proponowane brzmienie tego przepisu zakłada, że decyzja rezerwacyjna jest wydawana przez Prezesa UKE niezwłocznie po wydaniu koncesji, jednak oczywiste jest, że nadawca po uzyskaniu koncesji nie będzie mógł rozpocząć działalności bez otrzymania decyzji rezerwacyjnej. To jednak nie jest koniec starań nadawcy o uzyskanie wszystkich niezbędnych do rozpowszechniania programów dokumentów, bowiem decyzja, rezerwacyjna dopiero ustali warunki do wydania pozwolenia radiowego (art. 115 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo telekomunikacyjne). Dopiero uzyskanie pozwolenia radiowego kończy ten skomplikowany i długotrwały proces starań o prawo do nadawania programu. Zważywszy, że dotyczy to nie tylko sytuacji udzielenia koncesji na nowy program, ale także rozszerzenia koncesji o nową stację nadawczą można z pewnością stwierdzić, że proponowane zmiany komplikują i wydłużają drogę nadawcy do odbiorcy, i pozbawiają Krajową Radę instrumentu kształtowania rynku za pomocą oznaczonej częstotliwości. Udzielając koncesji Krajowa Rada udziela nadawcy prawa do programu, którego zasięg i jakość techniczna jest nieznaną.

Przedmiotem analizy powinna stać się również zasadność istnienia odrębnych decyzji administracyjnych (koncesji i decyzji rezerwacyjnej oraz decyzji rezerwacyjnej i pozwolenia radiowego), których istota rozstrzygnięcia dotyczy tych samych aspektów działalności nadawcy.

- **zmiany technicznych warunków rozpowszechniania programu:**

**Zmiana w art. 123 ust. 3** poprzez wprowadzenie zasady, iż zmiany warunków wykorzystania lub cofnięcia rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych Prezes UKE dokonuje jedynie w uzgodnieniu z Przewodniczącym KRRiT, **odbiera Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji uprawnienia służące do wpływania na kształt oferty programowej ukształtowanej w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie koncesji. W zakresie ochrony treści lokalnych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych przepisy te wydają się być szczególnie szkodliwe.**

KRRiT kształtując treść Ogłoszenia o możliwości uzyskania koncesji zgodnie z art. 34 ust. 1a rozstrzyga postępowanie koncesyjne dokonując oceny zgodności zgłoszonych propozycji programowych z kształtem przyszłej koncesji oraz ustala warunki programowe jej wykonywania. **Istotnym aspektem oceny wniosku jest stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców na obszarze objętym koncesją.** Cóż jednak z tego, gdy po wydaniu koncesji Krajowa Rada może jedynie opiniować w zakresie planowanych zmian technicznych warunków nadawania programu, które w istotny sposób mogą wpłynąć na obecność programu nadawcy na tym obszarze, łącznie z całkowitą zmianą tego obszaru. Ustanowienie przepisów, w myśl których decydującą rolę w tej sprawie będzie miał Prezes UKE, a podstawową przesłanką do dokonania zmian decyzji rezerwacyjnej będą względy techniczne a nie ocena czy zmiana obszaru działania nadawcy jest zgodna z założeniami, które legły u podstaw sformułowania treści Ogłoszenia Przewodniczącego w sprawie możliwości uzyskania koncesji, stawia pod znakiem zapytania sens prowadzenia postępowań koncesyjnych. Można sobie przecież wyobrazić (i takie sytuacje zdarzały się w przeszłości), że deklarujący lokalny charakter programu wnioskodawca, po uzyskaniu koncesji oraz decyzji rezerwacyjnej będzie mógł, o ile pozwolą na to warunki techniczne, wnieść do Prezesa UKE, o zgodę na takie zmiany techniczne, które zmienią jego status np. z nadawcy lokalnego w mieście, w którym nie było dotąd takiego programu przekształci się w nadawcę regionalnego lub przeniesie nadajnik do

sąsiedniego dużego miasta, przez co jego dotychczasowi odbiorcy zostaną pozbawieni dostępu do programu lokalnego, on zaś stanie się jednym z, wielu, którzy kierują swoją ofertą do mieszkańców dużego miasta (przypadek tzw. stacji kroczących). Taki proces jest szkodliwy dla odbiorców i wymaga interwencji regulatora jakim jest Krajowa Rada.

W propozycjach przedstawionych w projekcie nowelizacji nie uwzględniono problemu istnienia w obiegu prawnym dwóch decyzji administracyjnych określających techniczne warunki rozpowszechniania programu, to jest koncesji wydawanej przez Przewodniczącego KRRiT (po uzgodnieniu z Prezesem UKE) oraz decyzji rezerwacyjnej wydawanej przez Prezesa UKE po uzyskaniu koncesji. Miesza się w ten sposób stary porządek regulacyjny z nowym. Co w konsekwencji poważnie może zakłócić trwałość rozstrzygnięć koncesyjnych dla badanych wnioskodawców. Można sobie wyobrazić, że uprawnieni z rezerwacji będą zbywać swoje uprawnienie rezerwacyjne niezależnie od koncesji, czego nie mogą czynić swobodnie w przypadku koncesji z jednoczesną rezerwacją częstotliwości. Dziś jest to możliwe jedynie w trybie zmiany decyzji koncesyjnej na podstawie art. 155 Kpa. W proponowanych zmianach nie rozstrzygnięto czy zmiana decyzji rezerwacyjnej wymaga zmiany koncesji,

- jeśli tak to w jakim trybie i do którego Urzędu nadawca składa wniosek o zmianę warunków technicznych oraz czy najpierw zmieniana byłaby koncesja czy decyzja rezerwacyjna ?
- jeśli nie to w obiegu prawnym funkcjonowałyby decyzja administracyjna (koncesja) zawierająca warunki rozpowszechniania programu niezgodne ze stanem rzeczywistym.

Powyższe pytanie dotyczy również cofnięcia decyzji rezerwacyjnej – czy wiązać się będzie z cofnięciem koncesji?

Osobnym problemem jest określenie drogi odwoławczej w przypadku wydania koncesji oraz wydania lub zmiany decyzji rezerwacyjnej, a dalej skargi do sądu administracyjnego.

## VI. UWAGI LEGISLACYJNE

1. Stwierdzić należy jednoznacznie, że projekt przygotowany został przez jego autorów w sposób daleki od przyjętych zasad w procesie tworzenia prawa. Dotyczy to w szczególności zasad ustalonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, które to rozporządzenie powinno być stosowane odpowiednio, ale przede wszystkim wyroków Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących tworzenia prawa w tzw. procesie legislacyjnym. Te wyroki powinny być stosowane przez wszystkie podmioty tworzące przepisy prawne, które później będą tworzyły system prawny powszechnie obowiązujący.

**2. Zaprojektowane w ustawie nowelizacyjnej odebranie KRRiT szczególnych uprawnień i kompetencji stoi w sprzeczności z podstawową zasadą bezpieczeństwa prawnego, która to zasada nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych i co także ważne ustabilizowanego od 15 lat ustroju mediów w Polsce.** W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. K. 8/98, stwierdza się, że dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego, a w tym dorobku ustawowego, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy ma miejsce

zmiana obowiązujących dotychczas przepisów, w szczególności tych przepisów, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. SK 21/99). Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę, a w tym przypadku przez wnioskodawców, istniejących stosunków prawnych. Tak się stanie w przypadku, pozostawienia rozstrzygnięć wskazanych w art. 1 ust. 3 pkt 2 i 3 oraz w art. 2 pkt 3. Wydaje się, że istotnym jest również w odniesieniu do proponowanych zmian wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono, że ustawodawca obowiązany jest do ustanowienia przepisów przejściowych zawierających unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje. Intertemporalna regulacja zabezpieczająca „interes w toku” służy respektowaniu zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, dekodowanej z przepisu art. 2 Konstytucji – wyroki z dnia 28 stycznia 2003 r., SK 37/01 i z dnia 11 marca 2003 r., SK 8/02.

3. Generalną zasadą w procesie tworzenia prawa jest zasada, że w przypadku ustawy tzw. zmieniającej inne ustawy, zmian dokonuje się w kolejności chronologicznej, uwzględniając dzień, miesiąc i rok ustawy. Zmiany rozpoczyna się zawsze od ustawy najstarszej i kończy się na ustawie tzw. „najmłodszej”. W treści projektu, nie zastosowano tej zasady.

**4. W treści projektu należy uporządkować przepisy w taki sposób, aby pogrupować przepisy ustrojowe, dostosowujące, przejściowe i końcowe.** Przepisy przejściowe i końcowe powinny zostać tak ukształtowane, aby nie były uciążliwe dla adresatów norm i pozostawiły im możliwość przystosowania się do przepisów nowego prawa, wyznaczając termin, do którego miałyby to nastąpić.

5. Stwierdzić należy również, że wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw. Projekt powinien być w związku z tym w takiej postaci, aby nadawał się do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian, w tym w szczególności powinien zawierać **skutki finansowe projektu** (wyrok z dnia 24 marca 2004 r. K 37/03). Przedłożony projekt nie spełnia tych warunków.

## VII. ZASTRZEŻENIA MERYTORYCZNE KRRiT WOBEC PROJEKTU

**Pomimo zgłoszonych powyżej uwag o charakterze legislacyjnym i szczegółowym, można również przyjąć następujące radykalne rozwiązania wobec projektu ustawy za którymi opowiada się Krajowa Rada:**

1. Proponowane zmiany ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy Prawo telekomunikacyjne, polegające na pozbawieniu KRRiT prawa do dokonywania, zmiany lub cofania rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiowych lub telewizyjnych wkraczają daleko zakres kompetencji KRRiT jako organu właściwego w sprawach radiofonii i telewizji, określonych wprost w Konstytucji RP. Przyjęcie tych zmian oznaczałoby praktyczne wykluczenie KRRiT z udziału we współdecydowaniu o nadawaniu programów radiowych i telewizyjnych, istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Pozbawienie kompetencji KRRiT w omawianym zakresie i ich przeniesienie do innego organu rządowego nie może nastąpić bez zmiany Konstytucji.

2. Wymaga podkreślenia, że projekt nie zakłada rezygnacji z udzielania przez KRRiT koncesji na rozpowszechnianie programów. Jednocześnie jednak pozbawia organ koncesyjny możliwości udzielenia koncesji w sposób gwarantujący i umożliwiający jej wykonanie, podważając tym samym sens i ważność postępowania administracyjnego, w ramach którego udzielana jest koncesja. Tak wydana decyzja koncesyjna (niezawierająca rezerwacji częstotliwości) byłaby nieważna, jako niewykonalna (art. 156 § 1 pkt 5 K.p.a.), a daty jej wykonalności nie sposób przewidzieć wobec zaproponowanego trybu dokonywania rezerwacji przez Prezesa UKE, po uprzednim przeprowadzeniu konkursu. W doktrynie wielokrotnie podkreślano, że nie można przyznawać uprawnień (w tym przypadku związanego dodatkowo z dobrem rzadkim jakim jest i pozostanie częstotliwość, również po zmianach technologicznych) - bez jednoczesnego zapewnienia możliwości jego wykorzystania. Taką sytuację stworzyłoby przyjęcie projektu. Projekt zawiera zatem logiczną i legistyczną wewnętrzną sprzeczność.

3. Powyższe uwagi odnoszą się w całości do pozostałych zadań KRRiT, w tym w zakresie dokonywania rezerwacji częstotliwości dla operatora multipleksu, które – zgodnie z treścią art. 1 projektu ustawy mają być przejęte przez Prezesa UKE.

4. Powyższe wyjaśnienia dają dostateczne podstawy i są uzasadnieniem do dokonania następujących zmian w proponowanej nowelizacji, z zastrzeżeniem, że gdzie jest konieczne należy zmienić nazwę Prezesa URTiP na Prezesa UKE:

1) w art. 1:

– skreślić w ust. 3 pkt 2 lit c i pkt 3,

2) w art. 2:

- skreślić w pkt 5 literę b, dokonując jedynie zmiany dotyczącej nazwy Prezesa Urzędu.

3) w art. 3 skreślić w pkt 4 literę a, pkt 7, 8, 11, 12 13, 14, 15, 16, 17, 29 i 33- z jednoczesnym sprostowaniem polegającym na tym, aby w art. 136 ust. 3 wyrazy „Prezes URTiP” zastąpić wyrazami „Przewodniczący KRRiT”,

5. Jak wynika z zaprezentowanego stanowiska, wyrażonego w zestawionych powyżej uwagach, projekt nowelizacji powinien zostać przygotowany jeszcze raz, a zmiany powinny dotyczyć w szczególności tego na co czeka nie tylko Krajowa Rada, ale przede wszystkim rynek nadawców radiowych i telewizyjnych. Można się było spodziewać, że projekt, będzie odnosił się do „Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie ...” a nie tylko do zmian politycznych. Trudno zgodzić się z zaprezentowaną w projekcie tezą, że to na co czeka rynek medialny dotyczy tylko aspektów politycznych. Wydaje się, że nadszedł czas, aby wznieść się ponad wszelkie podziały partyjne i polityczne i zrealizować hasło wyborcze PiS, działanie dla dobra IV Rzeczypospolitej, w nowych warunkach rynkowych w dziedzinie mediów elektronicznych z jednoczesnym poszanowaniem praw odbiorców do informacji i konstytucyjnej roli Krajowej Rady. Brak nowej regulacji, czy głębokich zmian w zakresie prawa medialnego, spowoduje, że rynek medialny nie będzie się rozwijał tylko wejdzie w okres stagnacji, a w niedalekiej przyszłości nastąpi jego załamanie. Niepewność prawna, brak zaufania do rozwiązań prawnych i tak naprawdę brak zaufania obywateli do państwa, spowoduje nieodwracalne skutki. W chwili obecnej, brak spójności w przepisach, dowolność interpretacyjna budzi duży niepokój adresatów norm prawnych w tym zakresie.

## VIII. SZCZEGÓŁOWE UWAGI MERYTORYCZNO-REDAKCYJNE

1. Należałoby zmienić tytuł ustawy, poprzez nadanie brzmienia: „*o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw*”, ponieważ najwięcej zmian dotyczy przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne, a nie ustawy o radiofonii i telewizji,
2. **art. 1** :
  - ust. 1 – w związku z brzmieniem tego przepisu, należałoby dokonać zmiany w ustawie z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 25, poz. 253 z późn. zm.). Pozostawienie zaproponowanego przez autorów projektu przepisu, spowoduje wątpliwości interpretacyjne związane ust. 3 art. 6, w którym ustawodawca stwierdza, że Prezes URTiP wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. W projekcie brak przepisu związanego z określeniem przy pomocy, jakiej struktury będzie działał Prezes UKE. Podstawową zasadą legislacyjną jest zakaz domniemania derogacji. W tym przypadku mielibyśmy z taką sytuacją do czynienia,
  - ust. 3 – do kompetencji Prezesa UKE przesunięto zadania Przewodniczącego KRRiT w zakresie analizy rynków właściwych, co budzi wątpliwości zwłaszcza przy konieczności analizy rynku w zakresie multipleksowania sygnałów cyfrowych, gdzie Krajowa Rada dysponuje niezbędną wiedzą do wypełniania obowiązków nałożonych w drodze ustawy. Ponadto, do kompetencji Prezesa UKE, przejmowanych od Przewodniczącego KRRiT na mocy art. 1 komentowanego projektu ustawy, nie wpisano postępowania konsultacyjnego prowadzonego dotychczas przez Przewodniczącego KRRiT, a następnie w projekcie w art. 16 i wpisano postępowanie konsultacyjne prowadzone wyłącznie przez Prezesa UKE,
3. **art. 2**
  - nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji należałoby rozszerzyć o dodanie przepisu w brzmieniu „włączanie programu do sygnału multipleksu”. Zmiana ta jest niezbędna i dająca podstawy do ogłoszenia procesu koncesyjnego na rozpowszechnianie programów w multipleksach cyfrowych,
  - **pkt 1** - proponuje się następujące brzmienie pkt. 3 ust. 2 art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji „3) *podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów oraz rejestracji rozprowadzanych programów*”. W projekcie rozszerzono rejestrację programów o multipleksy satelitarne a w zadaniach KRRiT tę sferę działalności pominięto,
  - **pkt 2** :
    - lit a – należałoby zastanowić się, czy nie należy zmienić w całej ustawie wyrazy „środków masowego przekazu”, poprzez dostosowanie nazewnictwa do pojęć konstytucyjnych, czyli „środków społecznego przekazu”,
    - lit b - niezrozumiałym jest uchylenie przepisu dotyczącego odwoływania Przewodniczącego KRRiT. Brak jest również stosownego uzasadnienia tego rozstrzygnięcia.
  - **pkt 3** - zaproponowana zmiana będzie skutkowałą przejęciem kontroli nad rozpowszechnianym programem przez Urząd Komunikacji Elektronicznej. Zasięgnięcie opinii Przewodniczącego KRRiT nie jest prawnie wiążące, w związku z tym KRRiT może



utracić swojej ustawowe i konstytucyjne kompetencje w tym zakresie. Będzie to również, o czym napisano powyżej, naruszało zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa,

- **pkt 4**

- należałoby skreślić - w związku z art. 3 pkt. 10 w zakresie zmiany art. 112 ustawy Prawo Telekomunikacyjne (u.p.t.) Przewodniczący KRRiT nie będzie miał podstaw do ogłoszenia możliwości uzyskania koncesji, ponieważ nie będzie posiadał informacji o wolnych częstotliwościach,
- Ponadto proponuje się wprowadzenie nowego ust. do nowelizowanego w ust. 1 art. 34 w brzmieniu:  
*„Ogłoszenie, o którym mowa w ust.1, a także podanie do publicznej wiadomości listy wnioskodawców, o którym mowa w ust. 2 nie dotyczy rozpowszechniania programu radiowego lub telewizyjnego w sieciach kablowych oraz drogą satelitarną.” Będzie to stanowiło dostosowanie prawa do obecnie stosowanych procedur. Ww. czynności nie są konieczne z uwagi na brak ograniczenia liczby programów rozpowszechnianych tymi drogami,*

- **pkt 5**

- propozycja zmiany art. 37 ust. 3a polegająca na tym, że rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych dokonywać ma Prezes UKE, bez porozumienia z Przewodniczącym KRRiT, na rzecz nadawcy uzyskującego koncesję, **prowadziłaby do tego, że w obrocie mogłyby znaleźć się dwa akty administracyjne** z różnymi parametrami technicznymi, bowiem treść ustępu 3 cytowanego artykułu, zgodnie, z którym decyzja koncesyjna zawiera całość parametrów technicznych, oznacza, że najpierw udzielana byłaby koncesja, w tym określająca warunki techniczne w porozumieniu z Prezesem UKE (art. 37 ust.3), a następnie sam Prezes UKE dokonywałby rezerwacji częstotliwości (art. 37 ust. 3a). Dokonanie tej rezerwacji ma nastąpić „niezwłocznie”, co oznacza brak pewności w obrocie dla nadawcy, który uzyskałby koncesję w postaci decyzji administracyjnej, a następnie czekałby na rezerwację częstotliwości, która jak pokazała dotychczasowa praktyka URTiP, wykracza poza wskazane w ustawie określenie „niezwłocznie”. **Zaproponowana zmiana ust. 3a w art. 37 zamiast uprościć procedurę to ją skomplikuje.** Powstaje również problem w przypadku zmiany parametrów koncesji. Do kogo nadawca miałby wystąpić z takim wnioskiem czy do Przewodniczącego KRRiT czy Prezesa UKE. A co będzie, jeśli KRRiT zmieni koncesję a nadawca nie wystąpi o zmianę rezerwacji częstotliwości lub odwrotnie. Nie wiadomo, po co miałyby być wydawana przez Prezesa UKE następna decyzja administracyjna, jeśli Prezes UKE wydaje pozwolenie radiowe, które również zawiera parametry techniczne stacji i w wielu przypadkach jest wydawana dla nadawcy, ponieważ jest on operatorem własnej stacji.
- **Należałoby wprowadzić dodatkowe zmiany art. 37 poprzez:**
  - w zdaniu wprowadzającym punkt 3 ust.1, które otrzymuje brzmienie:  
*„3) sposób rozpowszechniania programu (rozsiewczy naziemny, rozsiewczy satelitarny, kablowy, włączanie programu do sygnału multipleksu) oraz:”,* a na końcu tego punktu należy dodać: *„ – dla włączania programu do sygnału multipleksu: 1) oznaczenie indywidualizujące sygnał multipleksu lub wskazanie operatora multipleksu,”* Proponowane zapisy są konieczne jeżeli zostanie uwzględniona uwaga dotycząca dodania do art. 4 włączenia programu

do sygnału multipleksu, oraz z uwagi na rozwój technik cyfrowych rozpowszechniania programu,

- w aktualnej treści lit. c pkt. 3 ust. 1 otrzymuje brzmienie: **”c) maksymalną moc promieniowania,”**. Zmiana tego przepisu, była proponowana wielokrotnie, ale w żadnym projekcie nie uzyskała akceptacji. Obecnie obowiązujący przepis mówiący o mocy nadajnika wprowadza zamieszanie i wzbudza emocje u kontrolujących i nadawców.

#### - pkt 8

- w projekcie pojawia się nowy termin „operator”. Termin ten, nie jest nigdzie zdefiniowany, ani w ustawie o rtv, ani w Prawie telekomunikacyjnym, ani w ustawie o prawie autorskim i pokrewnych. Terminologia ta powinna zostać dostosowana do terminologii używanej w Prawie telekomunikacyjnym, a mianowicie **„przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługę rozprowadzania lub rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych”**. Należy podnieść, że jeśli wnioskodawca nowelizacji ustawy chce, aby ustawa obejmowała wszystkie podmioty świadczące usługę rozprowadzania programów to należy zastosować takie same wymogi dotyczące rejestracji programów dla wszystkich podmiotów to jest dla:
  - operatorów sieci telewizji kablowej,
  - operatorów platform satelitarnych,
  - tzw. telekomów.

W związku z powyższym wszystkie podmioty powinny przedstawiać przy zgłoszeniu programu do wpisu do rejestru takie same dokumenty:

- umowę z nadawcą o udzieleniu zgody na rozprowadzanie jego programu (z okresem obowiązywania umowy – na taki okres jest dokonywany wpis),
- oświadczenie o przestrzeganiu zasady must carry .
- aktualne zaświadczenie o wpisie do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego obecnie przez Prezesa URTiP.

Należy podnieść również fakt, że powinno się stosować jednolite definicje pojęć technicznych zastosowane już w ustawie Prawo telekomunikacyjne

- **pkt 11** - Uchylenie art. 47 ustawy o radiofonii i telewizji w kontekście projektowanej nowelizacji (patrz art. 1 projektu) powoduje jedynie ograniczenie kompetencji KRRiT w zakresie regulacji rozprowadzania programów bezprzewodowego.

#### 4. art.3 :

- **pkt 4 lit a** – wskazane tu uchylenia nie powinny obejmować ust. 11, jeśli rejestr prowadzić będzie Prezes UKE. Informacja o przedsiębiorstwach wykonujących działalność w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego lub elektronicznego przewodnikach po programach jest istotna dla KRRiT, ponieważ ta działalność dotyczy udostępniania programów oraz informacji o tych programach,

- **pkt 10** – pomimo likwidacji Rady Telekomunikacji (pkt.25 projektu) plany zagospodarowania częstotliwości mają być opiniowane przez tę Radę. Pozbawienie Przewodniczącego KRRiT inicjatywy oraz konieczności uzgadniania z nim zmian planów zagospodarowania częstotliwości byłoby sprzeczne z art. 213 Konstytucji oraz art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji. Ponadto, na jakiej podstawie Prezes UKE miałby określać potrzeby w

tym zakresie i dlaczego jednoosobowo miałyby decydować czy w danej lokalizacji należy uzupełnić plan zagospodarowania, co przy obecnym wykorzystaniu częstotliwości wiązałoby się z niemożliwością dokonania takiej zmiany w innej lokalizacji. Proponowany zapis ust. 2 byłby sprzeczny z ust. 3, ponieważ w ust. 2 mówi się o zasięgnięciu opinii Przewodniczącego a w ust. 3 o uzgodnieniu.

- **pkt 11** – należałoby zrezygnować w takim brzmieniu z zaproponowanej nowelizacji. Uzasadnienie znajduje się w pkt 3 tiret 6 szczegółowych uwag merytoryczno-redakcyjnych.

- **pkt 12** – dlaczego w pkt 1 ust. 1 art. 116 przyjmuje się zasadę przeprowadzenia konkursu w przypadku rezerwacji częstotliwości **na cele rozprowadzania programów**. Jaka będzie stosowana procedura, jeśli w danym multipleksie będą tylko rozpowszechniane programy?

- **pkt 14 lit. c** - biorąc pod uwagę, że w polskim prawie opinia, przy tak przyjętym rozwiązaniu, nie jest prawnie wiążąca, przepis ust. 6 projektu, że Prezes UKE, po zasięgnięciu opinii KRRiT, określa warunki konkursu przesądza, **że to Prezes decydować będzie o zawartości programowej poszczególnych multipleksów. Jest to sprzeczne z art. 213 Konstytucji i art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji.**

- **pkt 18 lit. a** – zmiana przepisu ust. 3 wynikająca ze zmiany ust. 3a art. 37 u.r.t. wprowadziłaby niejasność prawną, ponieważ zmiana jednej decyzji administracyjnej nie wymusza zmiany innej decyzji zawierającej te same parametry techniczne stacji. Na przykład procedura cofnięcia koncesji jest skomplikowana i długotrwała, a decyzja o cofnięciu rezerwacji częstotliwości nie wymaga takiego trybu. Z tego powodu będą występować sytuacje, że nadawca ma ważną koncesję, a ma cofniętą rezerwację częstotliwości.

- **pkt 25 i art. 12 ust. 3** - likwidacja Oddziałów Okręgowych URTiP (UKE) nie jest dobrym rozwiązaniem. Spełniają bowiem one istotną rolę w zakresie kontroli emisji radiowej oraz zwalczania zakłóceń. KRRiT wielokrotnie korzystała z pomocy ww. Oddziałów w zakresie pomiarów zasięgów stacji oraz oceny stopnia zakłóceń pomiędzy stacjami. Do tych Oddziałów były również kierowane skargi od słuchaczy i widzów na złą jakość odbioru lub zakłócenia. Biorąc pod uwagę, że nadawcy i inni operatorzy telekomunikacyjni wnoszą opłaty za dysponowanie częstotliwościami, a kwoty te znacznie przewyższają koszty utrzymania całego URTiP nadawcy i operatorzy powinni mieć zapewnioną ochronę ich służb, a także powinni mieć możliwość bezstronnego i zgodnego ze sztuką inżynierską rozstrzygnięcia sporów pomiędzy różnymi służbami. Likwidacja ww. Oddziałów wyposażonych w specjalistyczną aparaturę pomiarową oraz zatrudniających wysokiej klasy specjalistów pozbawiłoby Polskę możliwości efektywnego niezakłóconego wykorzystania częstotliwości.

5. **art. 11** – w przepisie przejściowym brak jest rozstrzygnięcia, co do terminu przekazania przez Przewodniczącego KRRiT, Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej spraw wszczętych, a nie zakończonych przez Przewodniczącego KRRiT. Nie można wskazywać, że sprawy te toczą się nadal przed Prezesem UKE. Należałoby dokonać redakcji tego przepisu.

6. **art. 12** – brak jest ustawowego rozstrzygnięcia, co do majątku likwidowanych oddziałów okręgowych,

7. **art. 14 ust. 2** – przepis ten należałoby przeredagować w taki sposób, aby terminologia używana w tym przepisie była zgodna z terminologią używaną w ustawie o radiofonii i telewizji. Po pierwsze nie można mówić, że po stronie Sejmu, Senatu i Prezydenta występuje

jakieś uprawnienie, w przypadku powoływania członków KRRiT. Po stronie tych podmiotów istnieje określony obowiązek, wynikający z Konstytucji, ustawy o radiofonii i telewizji i Regulaminów Sejmu i Senatu. Następna kwestia związana jest ze sformułowaniem w projekcie: *osoby obejmą stanowiska nowych członków*. Przyjęta w ustawie o radiofonii i telewizji konstrukcja prawna, wskazuje, że członkowie są powoływani do pełnienia funkcji. Jest to również związane z terminologią konstytucyjną. Należy pamiętać, że członkowie Krajowej Rady podlegają przepisom innych aktów powszechnie obowiązujących, które posługują się pojęciami kadencji, upływu kadencji, funkcji (vide ustawa o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe). Niedopuszczalne jest stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia umożliwiają dowolną ich interpretację. Używanie w tym przypadku sformułowań potocznych nie może mieć miejsca.

8. **art. 15** – brak jest rozstrzygnięcia dotyczącego odwołania dotychczasowego Prezesa URTiP. Określony tu tryb powołania nowego Prezesa UKE jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r., która weszła w życie w dniu 1 września 2005 r., o przeprowadzeniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych.

9. w projekcie brak jest rozstrzygnięcia, co do należności i zobowiązań zlikwidowanego organu,

10. wskazane *vacatio legis* nie znalazło stosownego szczegółowego uzasadnienia, dlatego okres ten jest tak krótki, a w dwóch przypadkach brak jest *vacatio legis*. Wnioskodawcy nie wskazali, jaki ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie tych dwóch przepisów i że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Taka sytuacja musi być uzasadniona dostatecznie przekonującymi argumentami, które dają uzasadnienie odstąpienia od zasady 14 dniowego *vacatio legis*. Projektodawcy muszą mieć na uwadze, iż wymóg zachowania *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te jak wiemy bywają różnicowane (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r. U.10/01). Wnioskodawcy powinni również, w związku z tak rozległymi zmianami w Prawie telekomunikacyjnym, uwzględnić to, że mogą pojawić się błędy, w związku z tym określone tu *vacatio legis*, powinno być tak określone, aby w tym okresie można było skorygować po uchwaleniu ustawy błędy, sprzeczności wewnętrzne, czy też rozwiązania prowadzące do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź do zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nieobowiązujących regulacji,

11. uzasadnienie do projektu nie zawiera informacji związanych z oceną skutków regulacji w zakresie skutków budżetowych. Informacje te powinny dotyczyć w szczególności kwestii związanych z uprawnieniami pracowniczymi osób zwalnianych z oddziałów okręgowych, a także symulacji kosztów związanych z wygaśnięciem kadencji dotychczasowych członków KRRiT. W uzasadnieniu – str. 12 stwierdza się że nastąpi „przeniesienie” pracowników KRRiT zajmujących się kwestiami technicznymi....”. Stwierdzenie to jest o tyle dziwne, że KRRiT tworzą członkowie, których kadencja wygasa, pracownicy natomiast zatrudnieni są w Biurze KRRiT. Zgodnie z art. 11 ustawy o radiofonii i telewizji Krajowa Rada wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura KRRiT, a organizację i tryb działania Biura KRRiT określa regulamin. Jednak najbardziej istotną kwestią jest przesądzenie przez przepis rangi ustawowej, że do pracowników Biura stosuje się przepisy o

pracownikach urzędów państwowych. W przypadku pracowników URTiP stosowane są przepisy o służbie cywilnej. Są to dwa bardzo różne reżimy prawne. W uzasadnieniu brak jest również informacji związanej z koniecznością zmiany Regulaminu Sejmu i Senatu, w zakresie ilości członków powoływanych przez te dwa podmioty.

## **IX. ZAGADNIENIA MERYTORYCZNE WYMAGAJĄCE PILNEJ NOWELIZACJI**

Projekt noweli nie usuwa błędów legislacyjnych w ustawie o radiofonii i telewizji, które na przestrzeni lat stały się tak palące, iż ich zmiana jest konieczna w najbliższej przyszłości, a tak naprawdę to już w tej chwili.

Przykładowo – w art. 15 ust. 4 brak jest upoważnienia ustawowego na określenie w rozporządzeniu KRRiT niższego poziomu utworów słowno – muzycznych wykonywanych w języku polskim, co może prowadzić do dyskryminacji programów skierowanych do mniejszości narodowych; definicja programu wyspecjalizowanego z art. 4 ust. 4a wymaga nowelizacji z uwagi na zbyt wysoką i niemożliwą w wielu przypadkach do osiągnięcia kwotę realizacji specjalizacji programu; nadal niepełny pozostaje art. 53 który nie penalizuje zachowań określonych w art. 16a ust. 7 tj. przerywania przez nadawców publicznych audycji w celu nadania reklam lub telesprzedaży. Pilnej nowelizacji wymagają również :

- 1) art. 4 ustawy - zdefiniowanie pojęć : "program lokalny" - wprowadzenie definicji "programu lokalnego" jest niezbędne, ponieważ KRRiT praktykuje wydawanie koncesji na rozpowszechnianie programów o tematyce lokalnej; „program regionalny”, „program ponadregionalny”, „program ogólnokrajowy” konieczność zdefiniowania wskazanych pojęć, które funkcjonują w praktyce, ale dotychczas nie zostały zdefiniowane w ustawie;
- 2) art. 10 ustawy - nałożenie obowiązku przedstawiania materiałów i dokumentów oraz wzywanie do zaniechania bezprawnych działań powinno dotyczyć nie tylko (jak obecnie) nadawców, ale również operatorów. Ponadto katalog przepisów, do których przestrzegania podmiot jest obowiązany powinien być uzupełniony o ratyfikowane umowy międzynarodowe;
- 3) art. 18 ustawy - oznakowanie powinno pełnić funkcję dodatkowego systemu informacji dla rodziców lub wychowawców przede wszystkim w czasie, gdy telewizję oglądają małoletni widzowie, a nie między godziną 23.00 a godziną 6.00.- przepis zawiera wewnętrzną sprzeczność, jeżeli znakowanie ma uwzględnić szkodliwość audycji dla dzieci i młodzieży, a zgodnie z ust. 5 ustawy audycje zawierające sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na prawidłowy rozwój tej grupy nie mogą być bezwarunkowo rozpowszechniane między godziną 6.00 a godziną 23.00. Oznakowanie takie mogłoby odnosić się tylko do godzin nocnych. Ponadto przyjęte w w/w artykule zapisy stwarzały istotną trudność dla KRRiT przy redagowaniu rozporządzenia wykonawczego, a także dla przyszłej praktyki stosowania tych przepisów ze względu na ich wewnętrzną sprzeczność;
- 4) art. 34 ustawy - obowiązek składania wniosków o koncesję na formularzach urzędowych, wzór formularza oraz wykaz dodatkowych dokumentów, określałaby KRRiT w rozporządzeniu;
- 5) art. 36 ustawy - uściślenie kryteriów oceny wnioskodawcy ubiegającego się o koncesję - szczegółowe wskazanie kryteriów pozwoli na precyzyjne wytypowanie

podmiotu spełniającego warunki udzielenia koncesji i dającego rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją;

- 6) art. 36 ustawy - dodanie przepisu określającego warunki przedłużenia koncesji (rekoncesjonowania) - w przepisie tym powinien być wskazany termin składania wniosku o przedłużenie koncesji;
- 7) art. 37 ustawy – poprzez uzupełnienie go o treści dotyczące koncesji na rozpowszechnienie programu w sposób polegający na wprowadzeniu sygnału do multipleksu,
- 8) art. 37 ustawy - przepis określający zawartość koncesji powinien zawierać wskazanie struktury kapitałowej koncesjonariusza, obowiązki informacyjne służące do kontroli zmian tej struktury oraz przestrzegania art. 35 i 36 urt oraz zapisy programowe - zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W związku z powyższym wszystkie ograniczenia wynikające z zapisów właścicielskich i programowych powinny być uregulowane w ustawie.
- 9) art. 37 ustawy - zmiana delegacji ustawowej, zakres informacji (dokumentów) żądanych w związku z ubieganiem się o koncesję powinien wynikać z ustawy - przepis art. 37 ust. 4 urt i co za tym idzie rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zawartości wniosku oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielenia i cofania koncesji na rozpowszechnianie programów radiofonicznych i telewizyjnych, nie są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie nie może stanowić wystarczającej podstawy do określania zakresu informacji żądanych w związku z ubieganiem się o koncesję.
- 10) art. 38 ustawy - dodanie przepisu regulującego kwestię zakończenia bytu prawnego koncesjonariusza - zgodnie z art.162 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej, który wydał decyzję stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa, albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. W przypadku uregulowania przedmiotowej kwestii w ustawie na KRRiT nie ciążyłby obowiązek udowodnienia interesu społecznego lub interesu strony;
- 11) art. 40 ustawy - kwestie dotyczące opłaty za udzielenie koncesji należy uregulować w ustawie o radiofonii i telewizji, a nie jak to ma dotychczas miejsce w rozporządzeniu KRRiT - zgodnie z art. 217 Konstytucji nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. W związku z powyższym opłaty za udzielenie koncesji podlegają zasadzie wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa;
- 12) art. 40 ustawy - dodanie przepisu wskazującego, że procedura rozkładania na raty oraz odroczenia terminu płatności opłaty odbywa się przy zastosowaniu Ordynacji podatkowej;
- 13) art. 43 ustawy - dostosowanie "must carry" do dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usługach powszechnych) i zgodnie ze Strategią przyjętą przez KRRiT odnośnie **must carry – must offer**,

- 14) art. 44 ustawy - termin 2 miesięczny, o którym mowa w art. 44 jest zbyt krótki na dokonanie całej procedury rejestracji - termin 2 miesiące napotyka w długoletniej praktyce KRRiT na wiele trudności,
- 15) art. 45 ustawy – przepis ten należy znowelizować pod kątem odmowy rejestracji programu ze względu na art. 18. Obecne brzmienie art. 45 nadaje temu przepisowi charakter martwego przepisu,
- 16) wykreślenia z ustawy pojęcia producenta krajowego,
- 17) przyjęcie rozwiązania, że przepisów ustawy w zakresie ogłoszenia o uzyskaniu koncesji na rozpowszechnianie programu nie stosuje się do rozpowszechniania programu radiowego albo telewizyjnego w sieciach kablowych oraz drogą satelitarną,
- 18) wprowadzenie przepisu określającego tryb uzyskiwania przez operatora multipleksów satelitarnych uprawnień do prowadzenia działalności polegającej na rozprowadzaniu programów radiowych i telewizyjnych (w chwili obecnej podstawą jest skreślony w projekcie art. 47 ustawy o radiofonii i telewizji).

## X. ASPEKT POLITYCZNY PROJEKTU

1. Prawo i Sprawiedliwość proponuje zmniejszenie składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do 3 osób mimo, że już na wstępie tych prac prawnicy – konstytucjoniści - mówią to niemożliwe, bo to jest sprzeczne z Konstytucją RP, to Prawo i Sprawiedliwość mówi „dobrze jak nie 3, to 5 bo 4 uniemożliwi podejmowanie decyzji w drodze głosowania”. Czyli 3 osoby to nie wynik przekonania, że akurat taka liczba członków jest potrzebna, lecz wynik politycznego układu – 1 z Sejmu, czyli kandydat PiS, 1 z Senatu, czyli PiS, 1 od Prezydenta, czyli też PiS. **Podważona w ten sposób zostaje pluralistyczna konstrukcja Krajowej Rady.**
2. Z projektu PiS można odczytać dwie podstawowe intencje całkowicie polityczne:
  - pierwsza zabrać kompetencje ustawowe Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji oraz znieść dotychczasowy Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty by utworzyć rządowy organ Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Według projektu Prawa i Sprawiedliwości w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji pozostałyby okrojone kompetencje w zakresie koncesjonowania, które są tak pomyślane, aby uzależnić całkowicie działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji od Urzędu Komunikacji Elektronicznej. To nie Przewodniczący KRRiT będzie dokonywać rezerwacji częstotliwości w porozumieniu z Urzędem Komunikacji Elektronicznej, lecz prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ma tu główną kompetencję, a Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem opiniodawczym. To jest zachwianie dotychczasowej równowagi i złamanie ducha Konstytucji RP, gdzie równowaga władz, niezależność ich kompetencji jest celem przewodnim i nadrzędnym. To złamanie ładu konstytucyjnego, bo Konstytucja RP przewiduje w ustroju państwa istnienie wyłącznie jednego organu regulującego dziedzinę radiofonii i telewizji, co wyraźnie wskazuje art. 213. A tu mamy i właściwość rządowego, a więc podporządkowanego organu i właściwość KRRiT, ale z wyłączeniem częstotliwości. Naruszeniem ustroju jest też wyłączenie spraw cyfryzacji radiofonii i telewizji z kompetencji KRRiT, czyli spraw prowadzenia konkursu na rezerwację częstotliwości dla potrzeb emisji programów w sposób cyfrowy.

- druga polityczna intencja jest taka: celem tego projektu jest niedopuszczenie aby Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w obecnym kształcie dokonała wyboru rad nadzorczych w mediach publicznych.

Kadencje tych rad kończą się w 2006 roku. Rady Nadzorcze są wybierane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, ale już zarządy radia i telewizji wybierane są przez rady nadzorcze, czyli trzeba wybrać swoje rady i swoje zarządy, aby uzyskać kontrolę nad mediami publicznymi.

3. Kadencja członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (obecnie 6-letnia, Prawo i Sprawiedliwość proponuje 5 lat, a więc tyle co Prezydent RP) jest dłuższa niż kadencja parlamentarna, czyli zgodnie ze standardami tzw. starych demokracji, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji działała jako organ niezależny od aktualnego obozu rządzącego i w stosunku do tego obozu jest zróżnicowana oraz pluralistyczna.

4. Niezależność od ośrodka władzy, przejrzystość działania i pluralizm to podstawowe warunki działania regulatora. Są to warunki określone w prawie unijnym. Wtedy dopiero stwarza się podstawy do realizowania interesu publicznego a nie interesu większości, z której wywodzi się prezes podległego rządowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

5. Warto również zauważyć, że w trakcie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego funkcję członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pełnił p. Marek Jurek, desygnowany przez poprzedniego Prezydenta RP – Lecha Wałęsę. Z chwilą objęcia stanowiska Prezydenta przez Aleksandra Kwaśniewskiego nie podważano kadencyjności członków KRRiT. Nie dążono również do powrotu aby przewodniczącego KRRiT mianował Prezydent. Tę zmianę, aby przewodniczącego wybierali członkowie KRRiT wprowadzono na skutek nowelizacji ustawy, która była bezpośrednim skutkiem skrytykowanych przez Trybunał Konstytucyjny zmian w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, dokonywanych przez Prezydenta Lecha Wałęsę. Teraz Prawo i Sprawiedliwość proponuje powrót do tej praktyki, czyli krok do tyłu w stosunku do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Krok do tyłu w rozwoju demokracji.

6. Warto pamiętać również o poglądach wyrażonych w ostatnim czasie przez naukowców na łamach Rzeczypospolitej, które zawierają głosy nawołujące, aby zmian ustawy dokonywać w wyniku pogłębionych analiz. To, co uważa się za pozytywne skutki decyzji reorganizacyjnych może mieć zupełnie inny efekt jeśli uwzględnione zostaną wszystkie aspekty dokonywanych zmian, a nie tylko będą brane pod uwagę w pierwszej kolejności koncepcje personalne.

## **XI. WNIOSKI**

1. Powyższe uwagi i zastrzeżenia wskazują jednoznacznie, że projekt poselski powinien być projektem rządowym. Wyrastającym z dorobku Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005 – 2020, opracowanej na podstawie Strategii rozwoju mediów elektronicznych na lata 2005-2020 przyjętej wcześniej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Niezbędne jest bowiem dziś całościowe spojrzenie na tę dziedzinę życia społecznego wymagające także uwzględnienia nowych procesów technologicznych.



2. Projekt nie uzasadnia dostatecznie potrzeby zburzenia dotychczasowego konstytucyjnego ustroju mediów elektronicznych, na którego stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, której umocowanie w Konstytucji jest wyjątkowym wyrazem poszanowania dla wolności słowa i prawa do informacji.
3. Projekt rządowy wynikałby ze szczegółowego procesu konsultacji międzyresortowych i z Krajową Radą i jako taki mógłby świadczyć o dojrzałej analizie materii regulacyjnej.
4. Poważnym błędem projektu jest brak oceny skutków ekonomicznych nowelizacji, co jest konieczne w sytuacji gdy projekt dotyczy tak ustrojowej dziedziny jaką są media elektroniczne.

Przewodnicząca  
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Danuta Waniek