



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia dotycząca
ustawy o zmianie
ustawy o radiofonii
i telewizji
(druk senacki nr 482)

Opinie
i ekspertyzy

OE-359

WARSZAWA 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Dorota Rutkowska

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
wrzesień 2021

dr. hab. Jędrzej Skrzypczak, prof. UAM
Kierownik Zakładu Systemów Prasowych i Prawa Prasowego
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
radca prawny

Opinia dotycząca ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk senacki nr 482)

I. Wstęp

Działając na zlecenie Komisji Ustawodawczej Senatu RP, przedstawiam opinię dotyczącą ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk senacki nr 482 – dalej określanej jako „ustawa”) w zakresie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy rozwiązania ustawy mogą doprowadzić do zakłócenia rynku medialnego w Polsce?

2. Czy na gruncie prawa koncesyjnego sąd administracyjny może nakazać rozpatrzenie wniosku TVN o koncesję?

3. Czy na gruncie polskiego prawa nierozpatrzenie wniosku TVN o przyznanie koncesji nie narusza prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz czy nie narusza ogólnych reguł prawa do dobrej administracji i zaufania obywatela do dobrego funkcjonowania instytucji publicznych?

II. Stan faktyczny

Przedstawiona do zaopiniowania ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk senacki nr 482) uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 sierpnia 2021 r. składa się z czterech artykułów.

II.1. W art. 1 uchwalonej ustawy proponuje się nowelizację kilku przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹.

1 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 2020 r. poz. 805. Dalej jako urtv.

II.1.1. Po pierwsze, chodzi o nowelizację art. 7 ust. 1 urtv. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu uzyskać on ma następujące brzmienie:

1. *W skład Krajowej Rady wchodzi pięciu członków, powoływanych w następujący sposób:*

- 1) *członków Krajowej Rady powołuje Prezydent RP za zgodą Sejmu i Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów;*
- 2) *szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady określa uchwała Sejmu;*
- 3) *uchwałę Sejmu o wyrażeniu zgody na powołanie członków Krajowej Rady Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu;*
- 4) *Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie członków Krajowej Rady w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu, o której mowa w pkt 3. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody;*
- 5) *jeżeli Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie członków Krajowej Rady, Sejm proponuje na stanowisko członka Krajowej Rady inną osobę. Przepisy ust. 1–4 stosuje się odpowiednio;*
- 6) *Prezydent RP powołuje członków Krajowej Rady wyłonionych w trybie ust. 1–5 w ciągu miesiąca od uchwały Senatu o wyrażeniu zgody na powołanie członków Krajowej Rady;*
- 7) *dotychczasowy członek Krajowej Rady pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego członka Krajowej Rady.”;*

Warto tu przypomnieć, że przepis ten obecnie ma następujące brzmienie:

„W skład Krajowej Rady wchodzi pięciu członków powoływanych: 2 przez Sejm, 1 przez Senat i 2 przez Prezydenta, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu.”

II.1.2. Następnie ustawa proponuje zmiany w art. 27 ust. 3 urtv. Zgodnie ze zgłoszoną propozycją przepis ten przyjąć ma następującą treść:

„Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.”;

Natomiast aktualnie przepis ten ma następujące brzmienie:

„Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych”.

II.1.3. Jednak, z uwagi na pytanie pierwsze postawione przez zleceniodawcę, na szczególną uwagę zasługuje zawarta w tym przepisie propozycja nowelizacji art. 35 urtv.

Zgodnie z tym rozwiązaniem art. 35 ust. 2 ma przyjąć następujące brzmienie:

„Koncesja dla spółki z bezpośrednim lub pośrednim udziałem kapitałowym osób zagranicznych może być udzielona, jeżeli:”

„1) bezpośredni lub pośredni udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub bezpośredni lub pośredni udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, a w przypadku prostej spółki akcyjnej – w ogólnej liczbie akcji tej spółki, nie przekracza 49%;(…)”

Z kolei ust. 3 w art. 35 otrzyma brzmienie:

„3. Koncesja może być również udzielona osobie zagranicznej, której siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego, pod warunkiem, że osoba taka nie jest zależna, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osoby zagranicznej, której siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie niebędącym państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego.”

Ponadto w art. 35 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 i 3, osoby zagraniczne, których siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego i niebędące osobami zależnymi, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osoby zagranicznej, której siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie niebędącym państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego, są traktowane jak podmioty polskie. Zastosowanie przepisów ust. 1–3 nie może prowadzić do dyskryminacji podmiotów polskich w stosunku do osób zagranicznych.”

Aktualnie art. 35 urtv obowiązuje w następującym brzmieniu:

1. *Koncesja może być udzielona osobie fizycznej, posiadającej obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobie prawnej lub osobowej spółce handlowej, które mają siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

2. *Koncesja dla spółki z udziałem osób zagranicznych może być udzielona, jeżeli:*

- 1) udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, a w przypadku prostej spółki akcyjnej - w ogólnej liczbie akcji tej spółki, nie przekracza 49%;
- 2) umowa lub statut spółki przewidują, że:
 - a) osobami uprawnionymi do reprezentowania lub prowadzenia spraw spółki albo członkami zarządu spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce,
 - b) w zgromadzeniu wspólników lub w walnym zgromadzeniu udział głosów osób zagranicznych i spółek zależnych, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osób zagranicznych nie może przekroczyć 49%,
 - c) osoby zagraniczne nie mogą dysponować bezpośrednio lub pośrednio większością przekraczającą 49% głosów w osobowej spółce handlowej,
 - d) członkami rady nadzorczej spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce.
3. Koncesja może być również udzielona:
 - 1) osobie zagranicznej lub
 - 2) spółce zależnej, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osoby zagranicznej– których siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego – bez stosowania ograniczeń zawartych w ust. 2.

II.1.4. Ustawa proponuje ponadto nowe brzmienie art. 40a ust. 5:

„5. Przepisów ust. 1–3 nie stosuje się do osoby zagranicznej, której siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego, pod warunkiem, że osoba taka nie jest zależna, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osoby zagranicznej, której siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie niebędącym państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego.”

Obecnie przepis ten ma następującą treść:

„Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się do osób zagranicznych lub spółek zależnych, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, do osób zagranicznych, których siedziby lub miejsce zamieszkania znaj-

dują się w państwach będących członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego.”

II.2. Ponadto w ustawie przyjęto przepis art. 2 w następującym kształcie:

- „1. Osoby zagraniczne oraz spółki zależne, o których mowa w art. 35 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, posiadające w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, dostosują swoją strukturę kapitałową oraz swoje umowy lub statuty do ograniczeń, o których mowa w art. 35 ust. 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*
- 2. Udziały lub akcje w spółce z bezpośrednim lub pośrednim udziałem osób zagranicznych, zbywane w związku z wykonaniem obowiązku dostosowania, o którym mowa w ust. 1, nie mogą być przejmowane w celu zbycia lub nabywane przez Skarb Państwa, spółkę realizującą misję publiczną w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735 oraz z 2021 r. poz. 159 i 255), państwową osobę prawną w rozumieniu art. 3 ust. 1–3 tej ustawy oraz spółkę z bezpośrednim lub pośrednim udziałem Skarbu Państwa.*
- 3. Czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu, o którym mowa w ust. 2, jest nieważna.”*

II.3. Z kolei proponowany art. 3 ma następującą treść:

„Koncesje udzielone podmiotom, o których mowa w art. 2, które wygasają w okresie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu zostają przedłużone na okres 7 miesięcy od dnia upływu terminu obowiązywania koncesji, a trwające w stosunku do tych podmiotów postępowania w przedmiocie udzielenia koncesji, o których mowa w art. 35a ustawy zmienianej w art. 1, ulegają zawieszeniu do dnia upływu 7 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”

II.4. Zaproponowany art. 4 ustawy ma następującą postać:

„Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.”

II.5. Należy odnotować, że opiniującemu nie przedstawiono szczegółów postępowania koncesyjnego spółki TVN, zatem w związku z pytaniem 2 i 3 oparto się w tym zakresie wyłącznie na doniesieniach medialnych, z których wynika, że w dniu 26 września 2021 r. wygasnie koncesja na nadawanie satelitarne programu TVN24, zaś koncesje na nadawanie innych programów naziemnie tej grupy medialnej – co oczywiste, zważywszy na treść art. 36 ust. 3 urtv – będą wygasły sukcesywnie (przykładowo koncesja dla TVN7 ma wygasnąć w lutym 2022 r.).

III. Opinia

Odpowiadając na pytania, należy stwierdzić co następuje:

III.1. Czy rozwiązania ustawy mogą doprowadzić do zakłócenia rynku medialnego?

Jak można się domyślać, pytanie dotyczy przede wszystkim wpływu proponowanego art. 35 urtv, art. 40a ust. 5 urtv oraz ewentualnie art. 2 i art. 3 ustawy na rynek medialny (i w tym zakresie koncentrować się będą głównie poniższe wywody). Formalnie należałoby jednak odnieść się w tym kontekście do każdego z proponowanych przepisów (a zatem także proponowanej nowelizacji art. 7 ust. 1 urtv i art. 27 urtv).

III.1.1. Próbując udzielić odpowiedzi na powyższe pytanie, warto na wstępie wyjaśnić pojęcie rynku medialnego. Przede wszystkim należy jednak rozpocząć od zdefiniowania „systemu medialnego”, czyli „zbioru (ogółu) instytucji i organizacji biorących udział – w różny, właściwy dla siebie sposób – w procesie masowego komunikowania międzyludzkiego o charakterze periodycznym. Są to przede wszystkim środki masowego przekazu (prasa, radio, telewizja), a także instytucje i organizacje uzupełniające ich działalność (m.in. agencje informacyjne, firmy kolportażowe) bądź ją nadzorujące lub kontrolujące”². D.C. Hallin i P. Mancini, porównując systemy medialne, analizowali takie kryteria jak właśnie rozwój owych rynków medialnych z uwzględnieniem stopnia rozwoju prasy masowej, paralelizm polityczny (czyli stopień i charakter powiązań pomiędzy

2 W. Sonczyk, System medialny: zakres – struktura – definicja, „Studia Medioznawcze” 2009, Nr 3 (38), s. 75.

mediami i partiami politycznymi lub w szerszym znaczeniu - stopień w jakim dany system medialny odzwierciedla główne podziały polityczne w społeczeństwie), rozwój profesjonalizmu dziennikarskiego oraz stopień i charakter interwencji państwa w system medialny³. System medialny to ogół środków społecznego przekazu oraz instytucji i organizacji oraz innych elementów wchodzących we wzajemne interakcje i tworzących określaną całość na danym obszarze, na którą składają się prasa, radiofonia i telewizja, dostawcy treści medialnych, wraz z prawnymi, ekonomicznymi, społecznymi uwarunkowaniami ich funkcjonowania. Można zatem przyjąć, że w systemach medialnych, rynek mediów jest jednym z elementów. Charakteryzując różne rynki medialne, wskazuje się zwykle na trzy istotne ich elementy, a mianowicie:

- strukturę organizacyjną (na co składają się takie kwestie jak koncentracja na tym obszarze, zróżnicowanie produktu, bariery wejścia, koszty struktury, integracja pionowa rynku),
- zasady funkcjonowania (tj. zachowania cenowe, strategie produktów, udział badań i formułowanie celów, reklama),
- działania rynkowe (efektywność techniczna i alokacyjna, postęp, zasoby pracy, równość)⁴.

Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, rynek mediów jest tzw. „rynkem podwójnym” (ang. *dual product market*), co oznacza, że *content* tworzony przez przemysł medialny rzutuje na dwa odrębne rynki, odbiorców, ale i reklamy, a sukces na pierwszym z nich przekłada się zwykle na drugi⁵.

III.1.2. Odnośnie proponowanej nowelizacji art. 7 urtv należy poczynić następujące uwagi.

Trzeba tu po pierwsze przypomnieć, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem konstytucyjnym⁶. Zgodnie z art. 213 ustawy

3 D. C. Halin, P. Mancini, *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Kraków 2007, s. 21.

4 T. Kowalski, B. Jung, *Media na rynku. Wprowadzenie do ekonomiki mediów*, Warszawa 2006, s. 35-26.

5 B. Nierenberg, *Rynek medialny*, w: *Słownik wiedzy o mediach*, Warszawa-Bielsko – Biała 2007, s. 432-433; W. Świerczyńska-Głownia, op. cit., s. 9-10; T. Kowalski, *Media i pieniądze: ekonomiczne aspekty działalności środków komunikowania masowego*, Warszawa 1998, s. 31.

6 O debacie na temat konstytucyjnej pozycji KRRiT patrz szerzej: R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004, s. 55-68.

zasadniczej organ ten stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 10 maja 1994 r.⁷ wyraził pogląd, iż „konstytucyjne umocowanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w systemie organów państwowych ma na celu podkreślenie szczególnej rangi tego organu oraz niezbędnej w związku z tym jej stabilności i niezależności”⁸. W innej uchwale, z 13 grudnia 1995 r., TK stwierdził, że „Krajowa Rada jest konstytucyjnym organem państwa, a jej zadania mają szczególny charakter /.../ bezpośrednio związany z realizacją wolności słowa i prawa obywateli do informacji. /.../ Racją istnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest nie tylko stworzenie nowego organu państwowego, ale dążenie do zabezpieczenia niezależności publicznego radia i telewizji. /.../ Chodziło w pierwszym rządzie o odseparowanie radia i telewizji od rządu i powiązanej z nim większości parlamentarnej, tak by unieвозмоżliwić traktowanie tych środków masowego przekazu jako politycznego instrumentu rządu”⁹.

W doktrynie prezentowano rozmaite poglądy¹⁰, które można podzielić na trzy główne nurty. Pierwsza grupa opinii zakładała, że KRRiT jest organem samodzielnym, umiejscowionym poza trójpodziałem władz¹¹. Druga wskazywała na wykonawczo-administracyjny charakter tego organu¹². I tak, zdaniem S. Piątka „charakter zadań Krajowej Rady wskazuje, że jest to organ działający w zakresie władzy wykonawczej /.../ Krajowa Rada pełni funkcje administracyjne, choć nie stanowi części administracji rządowej”¹³. J. Sobczak

7 Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r. (sygn. akt W 7/94), Dz.U. Nr 62, poz. 264. tekst uzasadnienia dostępny na stronie http://g.gazeta-prawna.pl/p/_dane/uzasadnienia_pdf/DZU/1994/62/264-u.pdf.

8 Zob. także R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, s. 195.

9 Patrz: Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r. (sygn. akt W 6/95) Dz.U. Nr 2, poz. 15, a także R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja*, s. 69.

10 Idem, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, s. 199. Autor prezentuje dotychczasowe poglądy doktryny w tym zakresie. Ibidem, s. 200-210.

11 Zob. W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: L. Garlicki (red.), „Konstytucja”, Warszawa 2003, s. 1-26; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 321; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 715. Idem, *Konstytucja*, s. 917-921.

12 J. Boć twierdzi, że Rada powinna być zaliczana do władzy wykonawczej J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998, s. 315. Patrz także P. Przybysz, *Prawo radiofonii i telewizji*, w: M. Wierzbowski (red.), „Prawo administracyjne”, Warszawa 2009, s. 467.

13 S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 1993, s. 23.

twierdził, że KRRiT jest „swoistym organem administracji państwowej, łączącym w sobie funkcje zarządcze i kontrolne”¹⁴. Wreszcie trzecia grupa opinii podkreślała odmienności Rady od organów administracyjnych¹⁵. Wydaje się jednak, że paleta stanowisk spotykanych w doktrynie jest jeszcze bogatsza. Warto tu odnotować, że P. Winczorek opowiadał się za poglądem, że Krajowa Rada jest „organem kontroli państwowej i ochrony prawa. Jednocześnie jednak jest organem decyzyjnym o charakterze zbliżonym do organu administracji publicznej. Zarządza bowiem częstotliwościami radiowymi i telewizyjnymi przydzielając koncesje na prowadzenie stacji nadawczych. /.../ Jest także organem prawodawczym”¹⁶. W. Skrzydło sformułował stanowisko, że KRRiT jest „organem wykonawczym państwa, działającym w zakresie radiofonii i telewizji, powołanym do kontroli tych ważnych środków masowego przekazu i zabezpieczającym prawo jednostki do informacji”¹⁷. Wedle jeszcze innego poglądu umiejscowienie KRRiT w rozdziale poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony prawa, obok Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich przekonuje, że „Krajowa Rada, nie będąc częścią administracji rządowej, pełni jednak funkcje administracyjne”¹⁸. Konkretyzacja normy konstytucyjnej określającej kompetencje KRRiT, znajduje się w art. 6 urtv. W myśl tego aktu normatywnego jest to organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji, stojący na straży wolności i praw wymienionych w normie konstytucyjnej, a nadto samodzielności

14 J. Sobczak, *Radiofonia i Telewizja. Komentarz*, s. 110.

15 Zob. S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 233. Autor ten twierdzi, że Rada jest „centralnym organem administracji państwowej posiadającym pewne dodatkowe atrybuty przydane jej sztucznie, nie wynikające z wykonywania jej podstawowych zadań administracyjnych w sprawach radiofonii i telewizji”. Patrz także P. Przybysz, op. cit., s. 467.

16 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 268.

17 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 289.

18 C. Banasiński, R. Rittler, M. Kolasiński, *Prawo radiofonii i telewizji w Polsce w świetle standardów europejskich*, Warszawa-Wiedeń 2001, s. 49. Podobne stanowisko prezentuje A. Bień-Kacula, utrzymując, że jest to „organ państwowy (sui generis) wykonujący zadania z zakresu administracji państwowej (organ administrujący nie będący organem administracji) w sprawach radiofonii i telewizji”. Eadem, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: Z. Witkowski (red.), „Prawo konstytucyjne”, Toruń 2009, s. 626. Zob. także S. Patyra, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: W. Skrzydło (red.), „Polskie prawo konstytucyjne”, Lublin 2008, s. 67.

nadawców i interesów odbiorców, zapewniając otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji.

Analizując propozycję nowelizacji art. 7 urtv, pamiętać jednak należy o art. 214 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej”. Zważywszy na to, iż kompetencje do powoływania członków KRRiT powierza się tu Prezydentowi RP, jedynie za zgodą Sejmu i Senatu, pojawiają się poważne wątpliwości co do konstytucyjności takich rozwiązań. Można oczywiście domyślać się intencji takiej propozycji, mianowicie paradoksalnie wzmocnienia Senatu RP w procesie obsadzania składu KRRiT w tej kadencji tej Izby. Jednak pomysł, aby tworzyć regulacje pod aktualnie obowiązujący układ polityczny, jest z gruntu niewłaściwy. Stąd też wypada wyrazić żal, że proponowana nowelizacja art. 7 urtv ma - jak się wydaje - wyłącznie cel instrumentalny, polityczny a nie systemowy. Dokonując rewizji stanu prawnego, warto przede wszystkim rozważyć rozwiązania i koncepcje ustrojowe i systemowe w tym zakresie, np. wybór odpowiedniego modelu regulatora rynku medialnego dopasowanego do wyznań ery cyfrowej, a nie personalne czy inne.

Po pierwsze, przywoływany jest wariant charakteryzujący się istnieniem odrębnych podmiotów regulujących sferę infrastruktury i zawartości przekazów medialnych. Po drugie, występować mogą niezależne instytucje regulujące zasady konkurencji i zawartość przekazów. Kolejnym rozwiązaniem jest dopuszczenie do istnienia wielu regulatorów dla poszczególnych obszarów, koordynowanych jednak przez jeden nadrzędny podmiot. Wreszcie proponuje się rozwiązanie polegające na utworzeniu jednego zintegrowanego regulatora obszaru łączności i mediów audiowizualnych.

Zważywszy na powyższe wyróżnia się tzw. klasyczne ciała regulacyjne, które dysponują kompetencjami wyłącznie wobec podmiotów uczestniczących na rynku radiofonii i telewizji. Wskazać można jednak także na tzw. zintegrowane ciała regulacyjne, powstające w wyniku łączenia dotychczasowych regulatorów rynku medialnego, ale i telekomunikacyjnego. Powodów, dla których dochodzi do zjawiska integracji regulatora, wymienia się kilka. Pierwszym jest chęć stworzenia jednolitej zintegrowanej polityki państwa wobec podmiotów uczestniczących w coraz bardziej zbliżonych do siebie sferach. W ten sposób można uniknąć konkurencji pomiędzy organami państwa i sytuacji, chociażby obserwowanej na polskim rynku, iż każdy z organów działających oddzielnie, próbuje podejmować własne inicjatywy i strategie. Po drugie, podnosi się, że skoro zachodzi proces

konwergencji technologicznej, to również konieczna jest konwergencja regulacji prawnych oraz instytucjonalno-organizacyjna. Bardzo często podkreśla się, że odrębnie działające regulatory powinny zostać połączone, ponieważ obszary ich regulacji ulegają zazębianiu. Ponadto, konwergencja umożliwia dostarczanie tych samych treści różnymi kanałami transmisyjnymi. Nie bez znaczenia jest też argument, że duże podmioty dysponujące władztwem administracyjnym dotyczącym różnych rynków, stanowić będą równowagę wobec coraz silniejszych i zintegrowanych graczy rynkowych i w konsekwencji łatwiej zachowają niezależność. Z drugiej strony, przeciwnicy takiego rozwiązania argumentują, że istnienie kilku podmiotów pozwala, aby one wzajemnie się kontrolowały i ograniczały.

W ramach tzw. podejścia podmiotowego, zalety i wady każdego z tych modeli można rozpatrywać z trzech różnych perspektyw, a mianowicie interesów państwa, uczestników rynku i odbiorców (konsumentów). Na płaszczyźnie interesów państwa, pośród korzyści wynikających z modelu zintegrowanego regulatora wskazuje się na możliwość dostosowania polityki do procesów zmian technologicznych; unikania rywalizacji pomiędzy różnymi podmiotami publicznymi; wypracowania bardziej spójnych programów w obszarze telekomunikacji i mediów. Ponadto, silny podmiot swobodniej będzie sobie radził ze znaczącymi graczami rynkowymi, a wreszcie łatwiej osiągnie efektywność ekonomiczną. Przeciwnicy twierdzą natomiast, że prognozy dotyczące zjawiska konwergencji są przesadzone. Zgodnie z ich mniemaniem, istnieje również niebezpieczeństwo zdominowania tej sfery przez cele odnoszące się do sektora telekomunikacji. Podnoszą oni również, iż niemożliwe i być może niebezpieczne z punktu widzenia wolności słowa, jest połączenie polityki telekomunikacyjnej i medialnej państwa. Uczestnicy rynku w zasadzie pozytywnie odbierają pomysł połączenia regulatorów. Argumentuje się, że w ten sposób dopasowuje się struktury organizacyjne państwa do rozwoju technologii. Panuje również pogląd, iż ewentualna fuzja stanowiłaby zapowiedź polityki opartej na neutralności technologicznej i liberalizacji regulacji. Rozwiązanie takie ułatwiłoby również kontakty z organami administracji poprzez stworzenie polityki „jednego okienka”. Dostrzega się jednak także niebezpieczeństwa, np. powstanie nowej, rozbudowanej struktury, która mogłaby zdominować rynek. Wreszcie z perspektywy odbiorców, stworzenie jednego regulatora ułatwiłoby wnoszenie skarg lub wniosków dotyczących działalności podmiotów medialnych. Natomiast jako ewentualne zagrożenie wskazuje się sytuację,

w której regulator traktowałby priorytetowo politykę telekomunikacyjną, zaniedbując realizację celów kulturowych i społecznych. Możliwa jest także analiza przedmiotowa roli i zadań regulatora. Z tego punktu widzenia rozważa się problematykę struktury zakresu kompetencji oraz politycznej niezależności zintegrowanego regulatora. Jednocześnie podkreśla się konieczność zachowania instytucji kontrolujących nadawców. Jest niezbędne, aby zapewnić realizację podstawowych celów prawnych, ekonomicznych i społecznych państwa w obszarze mediów, takich jak: bezpieczeństwo rynku medialnego, zasady demokracji i wolności słowa. Urzeczywistnienie tych priorytetów możliwe jest w szczególności poprzez kontrolowanie i regulowanie procesów w sferze komunikacyjnej. W szczególności monitoring oraz regulacja niezbędne są w takich dziedzinach jak: sytuacja i pozycje prywatnych i publicznych *gatekeeperów*; utrzymanie odpowiedniego balansu pomiędzy zasadą wolności dostępu do informacji a ochroną prywatności; mechanizmy kontroli koncentracji kapitału przedsiębiorstw, operujących na płaszczyźnie nowych mediów w kontekście konwergencji środków społecznego przekazu.¹⁹

Tym niemniej, z punktu widzenia pozycji ustrojowej i roli KRRiT w systemie medialnym, wydaje się, że taka zmiana nie będzie miała większego wpływu na rynek medialny.

III.1.3. Propozycję zmiany art. 27 ust. 3 urtv. tj., iż członków zarządu, w tym prezesa zarządu, ma teraz ponownie powoływać i odwoływać Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) zamiast innego regulatora tj. Rady Mediów Narodowych (RMN), należy ocenić podobnie, jako rozwiązanie, które także nosi znamiona wyłącznie instrumentalne czy wręcz przypadkowe. Z pewnością prowadzić będzie to do pozbawienia RMN jednej z istotniejszych kompetencji²⁰. Być może nawet co do zasady takie rozwiązanie byłoby korzystne, brak jest jednak w przyjętej ustawie przepisów derogacyjnych w tym obszarze, a także dalszego pomysłu na funkcjonowanie RMN. Aczkolwiek znów odpowiadając na zadane pytanie, można

19 Zob. J. Skrzypczak, *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*, Poznań 2011, s. 306 i n.

20 Zob. ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (tj. Dz. U. 2021 r. poz. 692). Zgodnie z art. 2 tego aktu normatywnego Rada jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej, zwanych dalej „spółkami”, oraz w innych sprawach określonych w ustawie.

stwierdzić, że w tym przypadku rozwiązanie takie także nie powinno mieć istotnego wpływu na rynek mediów.

III.1.4. Najwięcej wątpliwości wzbudza oczywiście proponowana nowelizacja art. 35 urtv i powiązanego z nim art. 40a ust. 5 urtv.

III.1.4.1. Stąd też, próbując udzielić odpowiedzi na zadane pytanie, należy rozpocząć, od konstatacji, iż jednym z niezbędnych i koniecznych elementów systemów medialnych państw demokratycznych jest pluralizm mediów. Stanowi on bowiem jeden z filarów współczesnych demokracji²¹ i gwarantowany jest w Europie²², zarówno przez art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.²³, art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁴. Pluralizm mediów gwarantuje również art. 14 i 54 Konstytucji RP²⁵. W Dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych Unii Europejskiej²⁶ w motywie 94 wskazano *explicite*, iż państwa członkowskie powinny przyczyniać się do upowszechniania pluralizmu mediów, podobnie jak w Dokumencie roboczym służb Komisji Europejskiej w sprawie pluralizmu mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Co w pełni zrozumiałe, tym samym nurtem podąża Rada Europy, prezentując swoje wytyczne chociażby w Zaleceniu nr CM/Rec (2007) 2 z dnia 31 stycznia 2007 r. Komitetu Ministrów

21 Patrz szerzej: J. Skrzypczak, G. Iwasiuta, Polarisation of Content in Polish News Making, as Exemplified by News Programmes of Licensed Broadcasters and the Public Service Broadcaster 2021, „Zeszyty Prasoznawcze” Tom 64, Numer 2 (246), pp. 23-48. R.G. Picard, *Pojęcie i rola rynku*, „Przekazy i Opinie” 1991, nr 3, Warszawa, s. 21.

22 Pluralizm mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej (2007), Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej SEC(2007) 32 Bruksela,

23 Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284.

24 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE. 2016/C 202/02; Klimkiewicz B., *A polyvalent Media Policy in the Enlarged European Union*, Kraków 2014, s. 185-193.

25 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Patrz szerzej: J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 40 i n.

26 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), *OJ L 95, 15.4.2010, p. 1-24*.

Rady Europy w sprawie pluralizmu mediów i zróżnicowania zawartości programowej²⁷.

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Weneckiej „pluralizm mediów jest osiągnięty, gdy istnieje wiele autonomicznych i niezależnych mediów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, co zapewnia różnorodność treści medialnych odzwierciedlających różne poglądy polityczne i kulturowe. /.../ Pluralizm mediów należy osiągnąć w każdym sektorze medialnym jednocześnie. Nie do zaakceptowania byłaby na przykład sytuacja, gdyby pluralizm gwarantował sektor mediów drukowanych, a telewizja nie. Pluralizm mediów nie oznacza jedynie istnienia pluralizmu graczy i przedsiębiorstw, ale oznacza także istnienie szerokiego zakresu mediów, tj. różnych rodzajów mediów”²⁸. Należy także zgodzić się z poglądem, że „pluralizm mediów to koncepcja wykraczająca poza własność mediów. Obejmuje ona wiele aspektów, od np. zasad kontroli fuzji po wymogi dotyczące treści w koncesyjnych systemach nadawczych, ustanowienie wolności redakcyjnej, niezależność i status nadawców publicznych, sytuację zawodową dziennikarzy, relacje pomiędzy mediami i politykami itp. Obejmuje on wszystkie środki, które zapewniają dostęp obywateli do różnorodnych źródeł informacji i głosów, pozwalając im sformułować swoje zdanie bez niepotrzebnego wpływu jednej dominującej siły opiniotwórczej”²⁹. Podzielić w pełni należy stanowisko, iż „zapewnienie pluralizmu mediów oznacza wszystkie środki gwarantujące obywatelom dostęp do różnorodnych źródeł informacji, opinii i głosów itp. w celu sformułowania własnej opinii bez niepotrzebnego wpływu ze strony jednej dominującej siły opiniotwórczej”³⁰.

27 Zalecenie nr CM/Rec(2007)2 z dnia 31 stycznia 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie pluralizmu mediów i zróżnicowania zawartości programowej.

28 Opinia Komisji Weneckiej 2005, Raport ERGA (2018), Wewnętrzny pluralizm mediów w ramach audiowizualnych usług medialnych w UE – zasady i praktyka, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/KRRiT/aktualnosci/raport-erga_pluralizm-wewnetrzny_wersja-pl_def.pdf s. 20.

29 Forum Przyszłości Mediów UE (2012), Raport końcowy – wrzesień 2012, „Raport dla wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Neelie Kroes”, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/forum/exec_sum.pdf; Raport ERGA (2018), Wewnętrzny pluralizm mediów w ramach audiowizualnych usług medialnych w UE – zasady i praktyka, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/KRRiT/aktualnosci/raport-erga_pluralizm-wewnetrzny_wersja-pl_def.pdf s. 20.

30 Pluralizm mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej 2007; Raport ERGA 2018, op. cit., s. 20.

Trzeba jednak zaznaczyć, że pojęcie pluralizmu środków społecznego przekazu może być rozumiane co najmniej dwojako, a mianowicie w aspekcie wewnętrznym lub zewnętrznym. Pluralizm wewnętrzny to sytuacja, gdy nadawca (np. publiczny) czy też wydawca oferuje program bądź periodyk otwarte na zróżnicowane poglądy i to właśnie jest kluczem do budowy zawartości programu czy pisma. Podkreśla się, że pluralizm wewnętrzny polega na zapewnieniu „szerokiego zakresu wartości, opinii, informacji i interesów społecznych, politycznych i kulturowych znajdujących wyraz w ramach jednej organizacji medialnej”³¹. Z kolei aspekt zewnętrzny pluralizmu to zapewnienie możliwości powstawania i funkcjonowania wielu różnych, odrębnych mediów na całym rynku, prezentujących odmienne opcje polityczne i światopoglądowe³². Warto tu także przywołać definicję, zgodnie z którą „pluralizm zewnętrzny dotyczy środowiska medialnego jako całości, a wymagania go dotyczące można mierzyć w całym sektorze medialnym lub w konkretnym segmencie tego sektora”³³.

III.1.4.2. Dostrzega się w ostatnim okresie w wielu krajach demokratycznych, że dochodzi do tzw. polaryzacji treści informacyjnych. Jest to jeden z paradoksów pluralizmu zewnętrznego mediów. Mówiąc o polaryzacji w tym znaczeniu mamy na myśli sytuację, gdy przekazy medialne dotyczące tego samego wydarzenia przedstawiane są z różnych perspektyw, ale ewidentnie odmiennie czy wręcz stronniczo. Często towarzyszy temu zjawisku rezygnacja ze standardów profesjonalnego dziennikarstwa, jak chociażby nakazu wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy informacjami a komentarzami czy opiniami. W takim przypadku wprawdzie pluralizm mediów w tym aspekcie *en bloc* jest zachowany, jednak traci profesjonalizm dziennikarski, a w konsekwencji także społeczeństwo i prawo odbiorców do rzetelnej informacji. O ile w przypadku nadawców komercyjnych (koncesjonowanych) można przyjąć, że obrana linia programowa, w tym np. sprzyjanie określonej światopoglądowi czy opcji politycznej jest wolnym wyborem, a czasami wręcz obraną strategią biznesową, z pewnością jednak zawsze prawem

31 Por. Dokument sporządzony przez Dyрекcję ds. Praw Człowieka 1997; Raport ERGA 2018, op. cit., s. 22.

32 D. Miąsik, Kontrola koncentracji kapitału w środkach masowego przekazu, Rejent, 2000, nr 4, s. 94.

33 Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States (2009) –Towards a Risk-Based Approach, Prepared for COM Raport ERGA 2018 s. 22.

prywatnego właściciela danego podmiotu medialnego, a zadaniem państwa i jego organów jest ewentualna troska o zachowanie pluralizmu zewnętrznego na całym rynku medialnym, o tyle od nadawcy publicznego finansowanego w mniejszym lub większym stopniu ze środków publicznych wymagać należy bezwzględnie hołdowania standardom pluralizmu wewnętrznego³⁴. Badania przeprowadzone w ostatnim okresie przez m. in. autora tej ekspertyzy³⁵ pokazują jednoznacznie polaryzację treści przekazów informacyjnych nadawców koncesjonowanych i nadawcy publicznego. To faktycznie mogłoby przekonywać o zachowaniu pluralizmu zewnętrznego w Polsce. Trzeba jednak raz jeszcze podkreślić, że zupełnie inne są obowiązki nadawcy publicznego (w tym przypadku standardy europejskie jednoznacznie nakazują zapewnianie pluralizmu w jego wewnętrznym aspekcie), finansowanego ze środków publicznych, a inne podmiotów prywatnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że audycje informacyjne stacji TVN (Fakty), są faktycznie zdecydowanie bardziej krytyczne wobec koalicji rządzącej i to w większym stopniu niż porównywalna audycja Polsatu „Wydarzenia”. Wyniki badań jednoznacznie wskazują, że „Wiadomości” TVP SA starają się partię rządzącą przedstawić w sposób nieskazitelny, lub jeżeli jest to niemożliwe, przynajmniej pozytywnie wyróżnić ją na tle opozycji. Co więcej, z pewnością nadawcy komercyjni relacjonowali badane wątki nie tak stronniczo jak TVP. Dostrzec można wprawdzie, że audycje TVN były bardziej krytyczne wobec partii rządzącej niż „Wydarzenia” Polsatu³⁶.

34 J. Skrzypczak, G. Iwasiuta, *Polarisation of Content in Polish News Making, as Exemplified by News Programmes of Licensed Broadcasters and the Public Service Broadcaster* 2021, „Zeszyty Prasoznawcze” Tom 64, Numer 2 (246), pp. 23-48, s. 25-26.

35 Ibidem. Opracowanie zawiera analizę ilościową i jakościową serwisów informacyjnych trzech największych nadawców w Polsce. Skupiono się na trzech ważnych, z punktu widzenia funkcjonowania państwa oraz życia społecznego, wydarzeniach. Pierwsze z nich to nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z lipca 2017 r. Drugie to wybory samorządowe (audycje z 18 października 2018 r., który był przedostatnim dniem kampanii wyborczej), natomiast trzecim materiałem do analizy były newsy poświęcone zabójstwu śp. Prezydenta Gdańska – Pawła Adamowicza (audycje wyemitowane 15 stycznia 2019 r. – dzień po tym tragicznym wydarzeniu). Analizie zostały poddane wieczorne wydania audycji informacyjnych trzech, cieszących się największą oglądalnością nadawców, zarówno stacji komercyjnych (a więc TVN-u Fakty, Polsatu Wydarzenia) oraz nadawcy publicznego tj. TVP SA (Wiadomości). Łącznie analizie poddane zostały 43 newsy stanowiące materiał o długości 2 godzin, 20 minut i 6 sekund.

36 J. Skrzypczak, G. Iwasiuta, op. cit.

Z danych zaprezentowanych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w Informacji KRRiT za 2020 r. opartych na badaniach przeprowadzonych przez *Nielsen Audience Measurement* wynika, że w poprzednim roku na rynku medialnym w Polsce kluczową rolę odgrywały programy należące do Telewizji Polskiej SA (ponad 28% udziałów w oglądalności), TVN Discovery Polska (23% rynku) i Telewizji Polsat Sp. z o.o. (24% rynku). Według danych za 2019 r., przychody TVN wyniosły wówczas 2,07 mld zł, a zysk netto 540,6 mln zł.

Tabela nr 1. Dane ukazujące ranking programów telewizyjnych w 2020 r. o udziale ponad 0,3% w rynku (z zaznaczeniem kierunków zmian w porównaniu z rokiem 2019) ze wskazaniem programów grupy TVN Discovery Polska*. Źródło: Opracowanie Biura KRRiT wskazane w Informacji KRRiT na podstawie Nielsen Audience Measurement.

Lp.	Program	Widownia	Zmiana	Udział	Zmiana (pp.)	NTC
1.	TVP1	628 047	12125	9,66%	-0,02%	MUX 3
2.	Polsat	543 804	-82879	8,36%	-1,49%	MUX 2
3.	TVP2	490 443	-40177	7,54%	-0,80%	MUX 3
4.	TVN	486 850	-51073	7,49%	-0,96%	MUX 2
5.	TVN 24	348 460	64181	5,36%	0,89%	
6.	TVP Info	313 417	81414	4,82%	1,18%	MUX 3
7.	TV 4	236 790	201	3,64%	-0,08%	MUX 2
8.	TV Puls	235 177	12539	3,62%	0,12%	MUX 2
9.	TVN 7	224 544	20048	3,45%	0,24%	MUX 2
10.	TTV	140 471	-2004	2,16%	-0,08%	MUX 1
11.	Polsat News	132 178	60335	2,03%	0,90%	
12.	Puls 2	129 387	7640	1,99%	0,08%	MUX 2
13.	TV6	103 757	-4750	1,60%	-0,10%	MUX 2
14.	Polsat 2	95 641	-2227	1,47%	-0,07%	
15.	TVP Seriale	95 276	5684	1,47%	0,06%	
16.	Stopklatka	75 872	4574	1,17%	0,05%	MUX 1
17.	Fokus TV	74 371	15071	1,14%	0,21%	MUX 1
18.	TVP 3	71 388	6708	1,10%	0,08%	MUX 3
19.	TVP ABC	66 363	-15173	1,02%	-0,26%	MUX 1
20.	Super Polsat	66 091	6302	1,02%	0,08%	MUX 2
21.	TVP Sport	42 464	-36900	0,65%	-0,60%	MUX 3
22.	Nick Jr	38 442	12254	0,59%	0,18%	
23.	Polsat Play	37 694	1921	0,58%	0,02%	
24.	TVN Turbo	37 208	3014	0,57%	0,03%	
25.	WP	37 051	7403	0,57%	0,10%	MUX 8

* Dodatkowo należy tu wymienić nieuwzględnione w tym zestawieniu iTVN, Travel Chanel, Food Network.

26.	Polsat Film	36 434	2328	0,56%	0,02%	
27.	TVP Historia	36 168	-1248	0,56%	-0,03%	MUX 3
28.	TV Trwam	35 683	11217	0,55%	0,17%	MUX 1
29.	Zoom TV	35 802	3501	0,55%	0,04%	MUX 8
30.	ATM Rozrywka	33 351	-8201	0,51%	-0,14%	MUX 1
31.	TVP Rozrywka	32 954	1625	0,51%	0,02%	MUX 8
32.	TVN 24 Biznes i Świat	32 099	7234	0,49%	0,10%	
33.	HGTV	31 373	-4152	0,48%	-0,08%	
34.	Discovery	30 963	-468	0,48%	-0,01%	
35.	TVP HD	30 800	5593	0,47%	0,07%	
36.	TVN Style	30 548	-6257	0,47%	-0,11%	
37.	Polo TV	30 421	-12058	0,47%	-0,20%	MUX 1
38.	FOX	29 214	3215	0,45%	0,04%	
39.	Eurosport 1	27 110	-4827	0,42%	-0,08%	
40.	Nickelodeon	24 890	-8862	0,38%	-0,15%	
41.	TVN Fabuła	24 014	2633	0,37%	0,03%	
42.	TNT	23 620	3456	0,36%	0,04%	
43.	Polsat Cafe	23 200	329	0,36%	0,00%	
44.	Kino Polska	22 605	5252	0,35%	0,08%	
45.	13 Ulica	21 517	4227	0,33%	0,06%	
46.	TVS	21 396	1519	0,33%	0,02%	
47.	HISTORY	21 161	4860	0,33%	0,07%	
48.	Eska TV	21 124	-1609	0,32%	-0,04%	MUX 1
49.	Cartoon Network	21 093	738	0,32%	0,00%	
50.	Disney Junior	20 738	3125	0,32%	0,04%	
51.	Comedy Central	20 257	-903	0,31%	-0,02%	
52.	Metro	19 930	-3020	0,31%	-0,05%	MUX 8
53.	Paramount Channel HD	19 811	1168	0,30%	0,01%	
54.	Polsat Sport	19 289	-14900	0,30%	-0,24%	

Z danych powszechnie dostępnych wynika, że spółka TVN S.A. należy do Polish Television Holding Bv (PTH) zarejestrowanej w Holandii, za pośrednictwem której kontrolę początkowo sprawowała Grupa ITI, potem ITI wspólnie z Canal+, a po 2015 r. kontrolę przejęła spółka Scripps Network poprzez spółkę zależną Southbank Media z siedzibą w Wielkiej Brytanii. Następnie w 2018 r. wyłącznym akcjonariuszem PTH został Discovery Inc. W maju 2021 r. ogłoszono, że Warner Media należąca do AT&T (71%) wraz z Discovery (29%) stworzą nowy koncern medialny Warner Bros. Discovery.

Na marginesie trzeba zaznaczyć, że z kolei na rynku radiowym w tym okresie oprócz radiofonii publicznej (programy Polskiego Radia SA oraz rozgłośni regionalnych), funkcjonowały cztery komercyjne grupy kapitałowe:

a/ grupa RMF Bauer Media Group oferująca ogólnopolski program RMF FM, RMF Classic (ponadregionalny i lokalny RMF Classic Warszawa), sieć RMF Maxxx oraz cztery inne programy lokalne;

b/ grupa Time - własność Time S.A. z siecią programów Eska, Wawa, Radio VOX FM (ponadregionalny i trzy lokalne VOX FM), dziewięć z programów z sieci Plus, Eska Rock;

c/ grupa Agora Agora-Holding Sp. z.o.o - ponadregionalny TOK FM oraz sieci Rock Radio, Złote Przeboje i Radio Pogoda;

d/ grupa Eurozet - 20 lutego 2019 r. właścicielami Eurozet Sp. z o.o. zostały spółki SFS Ventures s.r.o. z 60% udziałów oraz Agora S.A., która objęła 40% udziałów z ogólnopolskim programem Radio Zet, ponadregionalne Antyradio wraz z lokalnym Antyradio 106,4 FM, siecią programów lokalnych: Meloradio, Chilli Zet oraz część programów sieci Plus.

W grupie pozostałych programów lokalnych, 56 tworzy porozumienie handlowe Pakiet Niezależnych, powiązany z Eurozetem³⁷.

III.1.4.3. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie „koncesja medialna” jest związana z monopolem państwa w zakresie częstotliwości, a jednocześnie stanowi instrument ochrony interesu publicznego w mediach, ponieważ to państwo przez organy uprawnione decyduje, komu i na jakich warunkach powierzyć realizację określonych zadań³⁸.

III.1.4.4. Wątpliwości na tle wykładni aktualnie obowiązującego art. 35 ust. 2 i 3 urtv zostały wyjaśnione w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 października 1998 r.³⁹, w której wyrażono pogląd, iż za podmiot kontrolowany przez podmiot zagraniczny, w rozumieniu art. 35 ust. 2 pkt 2 urtv należy uznać podmiot zagraniczny, który posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w zgromadzeniu wspólników (akcjonariuszy), także na podstawie porozumień z innymi wspólnikami lub akcjonariuszami lub podmiot zagraniczny, który uprawniony jest do powoływania lub od-

37 Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2020 r., Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Warszawa, maj 2021 r., s. 46.

38 K.Chałubińska-Jentkiewicz, Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji, Warszawa 2011, s. 190-191.

39 Por. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 października 1998 r. sygn. akt III ZP 37/98).

woływania większości członków organów zarządzających tej osoby prawnej lub przypadek, gdy więcej niż połowa członków zarządu tej osoby jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze podmiotu zagranicznego albo innego podmiotu zależnego od podmiotu zagranicznego⁴⁰.

Z kolei definicja spółki zależnej wynika pośrednio z art. 4 pkt 4 Kodeksu spółek handlowych⁴¹ zawierającego definicję spółki dominującej. Zgodnie z tym przepisem spółka dominująca to spółka handlowa w przypadku, gdy:

- 1) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innej spółki kapitałowej (spółki zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- 2) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- 3) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- 4) członkowie jej zarządu stanowią więcej niż połowę członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), lub
- 5) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- 6) wywiera decydujący wpływ na działalność spółki kapitałowej zależnej albo spółdzielni zależnej, w szczególności na podstawie umów o zarządzanie⁴².

Jak wynika z powyższego, w świetle obecnie obowiązującego art. 35 urtv to organ koncesyjny dysponuje władztwem administracyjnym i w ramach tzw. uznania administracyjnego może

40 S. Piątek (red.), W.Dziomdziora, K.Wojciechowski, Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, Warszawa 2015, s. 374.

41 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526.

42 Piątek S.(red.), W.Dziomdziora, K. Wojciechowski, op. cit., s. 376.

i powinien badać przesłanki określone w przywołanych przepisach, kierując się interesem publicznym.

III.1.5. Z powyższego wynika, że proponowana nowelizacja w aktualnej sytuacji rynku radiofonii i telewizji w Polsce dotknąć może w zasadzie jeden podmiot, który dysponuje łącznie blisko ¼ rynku telewizyjnego w Polsce. Stąd też oczywistą musi być konkluzja, że konsekwencje dla rynku medialnego w Polsce będą olbrzymie, skoro przyjęta regulacja prowadzić będzie do wyeliminowania w taki sposób jednej z głównych grup medialnych, posiadającej ogromne tradycje dziennikarskie w Polsce i wpisującej się trwale w pluralizm mediów. Zważywszy na zaprezentowane powyżej wnioski wynikające chociażby z cytowanych badań własnych, konsekwencje takich zmian własnościowych, mogłyby w szczególności rażąco naruszać pluralizm mediów gwarantowany na mocy art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jak również art. 14 i 54 Konstytucji RP⁴³.

III.1.6. Warto tu nadto zauważyć, że w ostatnim okresie kwestia „narodowości” kapitału przedsiębiorstw medialnych budzi faktycznie pewne emocje społeczne w Polsce. Jednak podobnie jak w przypadku zjawiska koncentracji mediów, brakuje dziś wiarygodnych badań, a tym samym i dowodów, że czynnik ten wpływa bezpośrednio lub nawet pośrednio na przekazywane treści, a już z pewnością na wolność i pluralizm mediów⁴⁴. W tej sytuacji kwestia ta powinna zostać poddana pogłębionym badaniom, choć należy

43 Patrz szerzej: E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007, passim. Zob. także M. Prządka-Leszczyńska, *Procedura koncesyjna na rozpowszechnianie programów telewizyjnych - problem relacji pomiędzy organami regulacyjnymi*, PPP 2017, nr 12, s. 87-94 i teza „Przepis [art. 54 ust. 2 Konstytucji] nie może być interpretowany w oderwaniu od pierwszego zdania w nim zawartego, które wprost stanowi o zakazie cenzury prewencyjnej w środkach społecznego przekazu. Tym samym należy uznać, iż wyrażenie „prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej” odnosi się wyłącznie do rodzaju działalności emisyjnej czy operatorskiej. Nie jest to zaś równoznaczne z zakazem cenzury prewencyjnej, odnoszącej się niewątpliwie do działalności programowej”. [...] Celem koncesji nie jest zatem zapewnienie porządku w sferze realizowania przez radiofonię i telewizję wolności słowa, a tylko uporządkowanie sfery emisyjnej.

44 J. Skrzypczak, *Regulacje prawne dotyczące koncentracji kapitału w przedsiębiorstwach medialnych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017, nr 7(6) www.ikar.wz.uw.edu.pl; DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.7.6.6, s. 87-98.

od razu zastrzec, że z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej, rozwiązania ograniczające uprawnienia inwestycyjne podmiotów prawnych z krajów UE naruszać mogą jeden z fundamentów Unii, a zwłaszcza art. 63 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – zgodnie z którym „w ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi”. Ewentualnie takie rozwiązania mogłyby dotyczyć inwestorów pochodzących z państw nienależących do UE⁴⁵. Trzeba tu także zaznaczyć, że obecnie na rynku międzynarodowych inwestycji trudno jest ustalić w istocie, co oznacza „narodowość” kapitału, bowiem z reguły inwestorami są fundusze międzynarodowe posiadające skomplikowaną, a na pewno wielonarodową strukturę akcjonariatu. Należy jednak przyznać, że faktycznie przedłożona ustawa nie odnosi się w sposób bezpośredni do podmiotów mających siedzibę na terytorium Unii Europejskiej (jak i państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego), a wręcz podkreśla hołdowanie zasadzie równego traktowania przedsiębiorców krajowych i unijnych w porównaniu do przedsiębiorców spoza UE. Należy jednak wziąć pod uwagę nie tylko czynnik własnościowy związany z pochodzeniem kapitału, ale stan istniejący i europejskie standardy wolności i pluralizmu mediów⁴⁶.

Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, „konflikt regulacyjny w mediach jest ściśle związany z pojęciem interesu publicznego. Interes publiczny jako pojęcie niedookreślone o charakterze ogólnym, jest zmienny w czasie w zależności od różnych okoliczności i warunków. /.../ Bezpośrednią konsekwencją akcesji (do Unii Europejskiej – przyp. JS) jest przyjęcie zasady prymatu prawa europejskiego. Zagadnienie to oczywiście nie może być obojętne dla rozważań dotyczących natury interesu publicznego. Także w mediach”⁴⁷.

III.1.7. Podobnie, należy ocenić propozycje zawarte w art. 2-4 ustawy.

Powyższej oceny nie zmienia przewidziany w art. 2 okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, na dostosowanie struktury kapita-

45 S. Piątek (red.), Dziomdziora i Wojciechowski, op. cit., s. 375–376.

46 K. Jakubowicz, Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką, Warszawa 2010, s. 78.

47 K. Chałubińska-Jentkiewicz, op. cit., s. 293-294.

łowej oraz umów lub statutów do ograniczeń przewidzianych w art. 35 ust. 2 i 3 urtv, jak również 30-dniowy okres *vacatio legis*. Takie krótkie perspektywy czasowe dla inwestycji na rynku medialnym (zwłaszcza rynku telewizyjnym), z punktu widzenia zasady pewności prawa, nie mogą spotkać się z akceptacją. Podobnie zresztą jak konstrukcja przewidziana w art. 3 ustawy. Z kolei rozwiązanie zamieszczone w art. 2 ust. 2 i 3 – jak się wydaje – jest rozwiązaniem znów podyktowanym interesem wyłącznie politycznym i instrumentalnym, mającym uspokoić pojawiające się w przestrzeni publicznej obawy, iż wzorem zakupu przedsiębiorstwa Polska Press przez spółkę Orlen, nastąpi przejmowanie podmiotów państwowych przez spółki Skarbu Państwa.

III.2. Czy na gruncie prawa koncesyjnego sąd administracyjny może nakazać rozpatrzenie wniosku TVN o koncesję?

Na wstępie należy zaznaczyć, że powyższe pytanie nie dotyczy ustawy, a obowiązujących przepisów w tym zakresie, ewentualnie problemu wpływu uchwalonego aktu normatywnego na proces koncesyjny. Ponadto należy wyraźnie zaznaczyć, że opiniującemu nie przedstawiono szczegółów postępowania koncesyjnego spółki TVN. Jedynie można było się w tym zakresie opierać na doniesieniach medialnych, z których wynika, że w dniu 26 września 2021 r. wygaśnie koncesja na nadawanie satelitarne programu TVN24, zaś koncesje na nadawanie innych programów naziemnie tej grupy medialnej będą wygaszały sukcesywnie. I tak – zgodnie z tym informacjami – przykładowo, koncesja dla TVN7 ma wygasnąć w lutym 2022 r.

Zgodnie z art. 35a urtv nadawca może złożyć wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres, nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. W takim przypadku odmowa udzielenia koncesji na kolejny okres możliwa jest wyłącznie, gdy w stosunku do nadawcy zachodzi którakolwiek z okoliczności wskazanych w art. 38 ust. 1 lub 2 urtv, a więc w jednym z przypadków, które wiążą się z obligatoryjnymi lub fakultatywnymi przypadkami możliwości cofnięcia koncesji. Chodzi tu zatem o takie sytuacje, 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 z warunkami określonymi w koncesji, a nadawca, pomimo wezwania Przewodniczącego KRRiT, 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 trwale⁴⁸ zaprzestał wykonywania rozpowszechniania programu za pomocą wszystkich lub niektórych stacji nadawczych – chyba że nadawca wykaże, że opóźnienie rozpoczęcia rozpowszechniania programu lub zaprzestanie rozpowszechniania programu zostały spowodowane okolicznościami od niego niezależnymi. Z kolei koncesja może być cofnięta, jeżeli: rozpowszechnianie programu powoduje zagrożenie interesów kultury narodowej, bezpieczeństwa i obronności państwa lub narusza normy dobrego obyczaju; 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. Należy ponadto przypomnieć, że na mocy art. 35a ust. 3 urtv w przypadku złożenia przez nadawcę wniosku o udzielenie koncesji na kolejny okres, do postępowania w sprawie udzielenia koncesji nie stosuje się przepisów art. 34 i 36 ust. 1 i 2 urtv.

Jak się wydaje, kluczowym jest tu określenie sytuacji prawnej i uprawnień przysługujących podmiotowi posiadającemu dotychczas koncesję, a ubiegającemu się o udzielenie takiego zezwolenia na kolejny okres. Jak przesądził NSA w wyroku z dnia 24 maja 2016 r. (sygn. akt II GSK 2985/14), art. 35a ust. 2 urtv daje koncesjonariuszowi ubiegającemu się o koncesję na następny okres, **ekspektatywę podlegającą ochronie prawnej** (podkr. JS). Warunkiem wszakże jest, iż nie zachodzi żadna z negatywnych przesłanek określonych w art. 38 ust. 1 lub 2 urtv. Jak podkreślono w uzasadnieniu cytowanego wyroku NSA, z przepisu tego wyraźnie wynika, że ta ekspektatywa odnosi się jedynie do samej koncesji (prawa do nadawania programów). Zmianę warunków przyznania koncesji po złożeniu wniosku (a przecież zgodnie z art. 35a ust. 1 urtv powinno to nastąpić, nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji), o którym mowa w art. 35a urtv, należałoby uznać w tej sytuacji za naruszenie konstytucyjnej zasady „ochrony zaufania

48 Za trwale zaprzestanie rozpowszechniania programu uważa się fakt nierozpowszechniania programu przez okres trzech kolejno następujących po sobie miesięcy.

obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co stanowi składnik zasady demokratycznego państwa prawnego⁴⁹. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie „w przypadku złożenia takiego wniosku, jeżeli poprzednia koncesja wykonywana była prawidłowo, kolejna koncesja zostaje udzielona bez dokonywania ocen, o jakich mowa w art. 36 i stanowi niejako kontynuację koncesji poprzedniej. /.../ Już jednorazowe spełnienie przez podmiot wymogów procedury koncesyjnej zakończone wydaniem pierwszej pozytywnej decyzji w przedmiocie udzielenia koncesji zabezpiecza „ważny interes publiczny”, co stanowi obecnie zasadniczy cel procedury i ograniczania wolności działalności gospodarczej, a jednocześnie rekonescja stabilizuje sytuację prawną podmiotów i w pewien sposób stanowi gwarancję pewności finansowej⁵⁰. Pogląd taki wywodzony jest na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. K 4/06, OTK-A 2006/3, poz. 32). Co tym bardziej istotne z punktu widzenia interesów państwa, obywateli i rynku medialnego, że w przypadku udzielania koncesji na kolejny okres, wnioskodawca dotychczas rozpowszechniający program (a więc przez okres 10 lat) jest znacznie bardziej wiarygodny w kwestii oceny możliwości wywiązywania się z obowiązków wynikających z urtv, tj. „możliwości rozpowszechniania programu, dokonania niezbędnych inwestycji i finansowania działalności niż inni wnioskodawcy⁵¹”.

Warto tu z kolei odnotować, że NSA w wyroku z dnia 24 maja 2016 r. (sygn. akt II GSK 2985/14) przyznał *explicite*, że w przypadku zarzutu przewlekłości postępowania, procedura sądowoadministracyjna zna odrębne środki prawne, służące stronie w razie przewleknięcia postępowania przez organ. Chodzi w szczególności o art. 3 § 2 pkt 8-9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵². Wykładnię tych

49 Wystąpienie dr Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich na konferencji naukowej „Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa”,
<https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1165502902.pdf> (dostęp 15.7.2021).

50 G. Lubieńczuk, Komentarz do art. 35a urtv, w: A. Niewęglowski (red.), Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, Warszawa 2021, s. 492. Por. także wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2009 r., VI SA/Wa 2521/08, LEX nr 1062353). Autor przywołuje pogląd zaprezentowany w pracy M. Prządka-Leszczyńska, Procedura koncesyjna na rozpowszechnianie programów telewizyjnych – problem relacji pomiędzy organami regulacyjnymi”, *AIR*, t. 21, 2020, nr 97, s. 115.

51 S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski, Ustawa..., op. cit., s. 378.

52 Dz.U. z 2019 r. poz. 2325. Warto tu przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: *bezczywność lub przewlekłe prowadzenie*

przepisów zawiera orzecznictwo sądów administracyjnych. I tak w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 2020 r. (sygn. akt II SAB/Gd2/20) stwierdzono, że beczynność, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 tego aktu normatywnego ma miejsce wówczas, gdy organ w terminach określonych przepisami prawa, nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadzi postępowanie, ale pomimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności. Ponadto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2015 r. (sygn. akt II GSK 1922/14) stwierdza się, że podmioty uczestniczące w postępowaniu koncesyjnym mają do dyspozycji szereg środków prawnych, które służą do zakwestionowania prawidłowości działania organu w sytuacji, gdy strona uważa, że postępowanie prowadzone jest przewlekłe lub organ pozostaje w beczynności. Jak wskazał NSA, strona skarżąca może skorzystać np. z instytucji przewidzianej w art. 37 Kpa, bądź też ze skierowanej do sądu administracyjnego skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

III.3. Czy na gruncie polskiego prawa nierozpatrzenie wniosku TVN o przyznanie koncesji nie narusza prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz czy nie narusza ogólnych reguł prawa do dobrej administracji i zaufania obywatela do dobrego funkcjonowania instytucji publicznych?

III.3.1. W doktrynie słusznie stawia się tezę, iż „prawo do dobrej administracji to podstawowe prawo obywatela” ściśle powiązane z zasadą demokratycznego państwa prawnego⁵³. Kategoria ta zyskała uznanie normatywne⁵⁴ w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii

postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a; oraz beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

53 J. Kochanowski, O dobrą administrację, Prawo do dobrej administracji. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, pod red. D. Kijowskiego, RPO-MAT. Nr 60, Warszawa 2008, s.11 i n.

54 Patrz szerzej, I. Lipowicz, Prawo obywatela do dobrej administracji, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf>. Data dostępu 27.08.2021.

Europejskiej⁵⁵. Choć trzeba od razu dodać, że zasada ta nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji, to jednak wywodzona jest chociażby z przewidzianej w art. 2 ustawy zasadniczej zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej, jak również z zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz przewidzianej w art. 30 Konstytucji zasady nienaruszalności i poszanowania godności człowieka. Ponadto twierdzi się, że uzasadnienie bytu reguły ustrojowej „prawa do dobrej administracji” można wywodzić także z innych norm konstytucyjnych, a mianowicie art. 32 (zasada równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji jednostki), art. 61 (prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej), art. 77 (prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa), art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji), art. 93 ust. 2⁵⁶, art. 153 (zasada funkcjonowania korpusu służby cywilnej) i art. 184 (uprawnienia kontrolne NSA) ustawy zasadniczej⁵⁷. Z pewnością elementem „dobrej administracji” jest prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz zasada zaufania obywatela do dobrego funkcjonowania instytucji publicznych.

IV. Konkluzje

IV.1. Czy rozwiązania ustawy mogą doprowadzić do zakłócenia rynku medialnego w Polsce?

Jak z powyższego wynika, opiniowana ustawa, w szczególności w zakresie art. 35 urtv i art. 40a ust. 5 urtv jak również art. 2, art. 3

55 Zgodnie z art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2016/C 202/02), Dz. U. UE. C 202/389 z 7 czerwca 2016 r. „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. 3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

56 Zgodnie z tą normą konstytucyjną „Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”.

57 P. Żuradzki, Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79176/04_P_Zuradzki_Prawo_do_dobrej_administracji_w_polskim_porzadku_prawnym.pdf. (Data wejścia 28.8.2021).

i art. 4 ustawy, w aktualnej sytuacji rynku medialnego w Polsce, dotknąć może w zasadzie jeden podmiot, który dysponuje łącznie blisko ¼ rynku telewizyjnego w Polsce. Podobnie jak szereg rozwiązań w tej ustawie, wydaje się, że mają one charakter instrumentalny i kazuistyczny, a nie systemowy. Z pewnością konsekwencje dla rynku medialnego w Polsce będą znaczne, skoro doszłoby do wyeliminowania w taki sposób jednej z głównych grup medialnych, posiadającej ogromne tradycje dziennikarskie w Polsce. Zważywszy na zaprezentowane powyżej wnioski wynikające z przeprowadzonych badań, konsekwencje takich zmian własnościowych mogłyby w szczególności rażąco naruszać pluralizm mediów gwarantowany na mocy art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art.11 Karty Praw Podstawowych Unii, jak również art. 14 i 54 Konstytucji RP.

IV.2. Czy na gruncie prawa koncesyjnego sąd administracyjny może nakazać rozpatrzenie wniosku TVN o koncesję?

Jak wyżej próbowano wykazać procedura sądowoadministracyjna zna środki prawne służące stronie w razie przewlekania postępowania przez organ. Chodzi w szczególności o art. 3 § 2 pkt 8-9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w konsekwencji możliwość domagania się nakazania rozpatrzenia wniosku o udzielenie koncesji na kolejny okres w trybie art. 35a urtv.

IV.3. Czy na gruncie polskiego prawa nierozpatrzenie wniosku TVN o przyznanie koncesji nie narusza prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz czy nie narusza ogólnych reguł prawa do dobrej administracji i zaufania obywatela do dobrego funkcjonowania instytucji publicznych?

Prawo do dobrej administracji to jedno z podstawowych praw obywatela, ściśle powiązane z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z pewnością elementem „dobrej administracji” jest prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz zasada zaufania obywatela do dobrego funkcjonowania instytucji publicznych.