



Uwagi do zdania odrębnego członka KRRiT Tadeusza Kowalskiego

„Zdanie odrębne” członka KRRiT Tadeusza Kowalskiego do sprawozdania KRRiT nie może być traktowane jako obiektywny opis działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w 2025 roku. W dokumencie brak jest odniesień do konkretnych elementów sprawozdania za 2025 rok przyjętego jednogłośnie przez KRRiT, w tym również przez samego ministra Kowalskiego.

„Zdanie odrębne”, przedstawiając wybrane oceny autora, ma charakter polemiczny i selektywny. Minister Tadeusz Kowalski zapomina o przedstawieniu pełnego kontekstu prawnego i ustrojowego funkcjonowania KRRiT. Ponadto, znaczna część podnoszonych w dokumencie kwestii odnosi się do wydarzeń i postępowań wykraczających poza 2025 rok, czyli okres sprawozdawczy. Należy wskazać, że „zdanie odrębne” zawiera nieprawdziwe informacje np. dotyczące nałożenia kary na TVN za reportaż pt. „Siła kłamstwa”.

Minister Tadeusz Kowalski nie dostrzegł, że działalność KRRiT w 2025 roku była prowadzona w warunkach wyjątkowego chaosu prawnego dotyczącego mediów publicznych, obejmującego m.in. kwestie reprezentacji spółek, ich statusu oraz zasad finansowania. W takich bezprecedensowych okolicznościach rozważa w działaniu organu konstytucyjnego nie może być automatycznie utożsamiana z naruszeniem prawa lub bezczynnością.

Nie można również uznać, że pojedyncze uchylenia decyzji administracyjnych lub nieprawomocne orzeczenia sądowe stanowią dowód nielegalności całokształtu działalności KRRiT. Kontrola sądowa jest naturalnym i przewidzianym konstytucyjnie elementem funkcjonowania państwa prawa. Całkowicie niezrozumiałym jest zarzut dotyczący korzystania przez KRRiT i jej Przewodniczącą z przewidzianych prawem środków.

Ad. 1. Wyroki sądów dotyczące uchwały KRRiT w sprawie przekazywania wpływów z tytułu abonamentu do depozytów sądowych

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w roku 2025 na bieżąco przekazywała środki abonamentowe, które zostały zwrócone przez sądy z depozytów.

Należy przypomnieć, że środki abonamentowe nie były blokowane przez KRRiT, lecz przekazywane na rachunek depozytowy właściwych sądów, skąd mogły zostać podjęte po ocenie legalności uprawnień podmiotu występującego o wypłatę. Rada ma obowiązek chronić środki publiczne przeznaczone na misję publiczną, a w sytuacji niepewności prawnej (postawienia

spółek mediów publicznych w stan likwidacji), nie wiadomo było, kto w mediach publicznych jest uprawniony do dysponowania środkami abonamentowymi.

Warto podkreślić, że orzecznictwo sądów powszechnych w tym zakresie podzieliło się. Część sądów zaakceptowała złożenie tych świadczeń do depozytów (Sąd Rejonowy Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, Sąd Rejonowy w Olsztynie, Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi). Część sądów natomiast oddaliła wnioski o złożenie abonamentu do depozytów sądowych. W tych ostatnich przypadkach zostały złożone środki zaskarżenia i sprawy te częściowo zostały rozstrzygnięte dopiero w roku 2025. Orzecznictwo pozostało jednak rozbieżne.

Jednocześnie spółki mediów publicznych w likwidacji złożyły szereg skarg na tzw. bezczynność Przewodniczącego KRRiT do sądów administracyjnych. Sprawy te nie zostały prawomocnie zakończone, zaś orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie jeszcze się nie ukształtowało. Orzeczenia sądów administracyjnych stwierdzające bezczynność postępowania Przewodniczącego KRRiT w sprawie wypłaty środków z abonamentu na rzecz jednostek publicznej radiofonii i telewizji zostały zaskarżone. Między innymi Naczelny Sąd Administracyjny 23 czerwca 2025 roku, uznał skargę kasacyjną organu za zasadną i uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzający rażącą bezczynność oraz nakładający kary na Przewodniczącego KRRiT za wstrzymywanie wypłat z abonamentu RTV na rzecz Polskiego Radia S.A. w likwidacji. Naczelny Sąd Administracyjny przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 10 grudnia 2025 roku oddalił skargę Polskiego Radia S.A. w likwidacji.

KRRiT stoi na stanowisku, że w tych sprawach skargi spółek powinny zostać odrzucone albowiem:

1. Nie są skargą na bezczynność Przewodniczącego KRRiT, lecz próbą zakwestionowania uchwał KRRiT: Uchwały z 10 stycznia 2024 roku dotyczącej przesunięcia terminów realizacji harmonogramu wypłat środków z wpływów z opłat abonamentowych dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Uchwały z 7 lutego 2024 roku w sprawie wykorzystania wpływów z opłat abonamentowych na realizację misji publicznej w roku 2024, a ponadto pochodzą od podmiotów nieuprawnionych (spółek w likwidacji i ich likwidatorów).
2. Zagadnienie przekazania środków abonamentowych nie należy do właściwości sądów administracyjnych.
3. Przewodniczący KRRiT nie może samodzielnie zastępować KRRiT w ustalaniu sposobu podziału wpływów abonamentowych, wysokości zaliczek ani terminów ich przekazywania. Jego rola polega na wykonaniu uchwały KRRiT, a nie na samodzielnym tworzeniu podstawy wypłat.
4. Nie było podstaw do stwierdzenia rażącej bezczynności ani do grzywny.

Nie można zgodzić się z tezą, że działania KRRiT dotyczące środków abonamentowych należy oceniać wyłącznie przez pryzmat opóźnień w przekazywaniu środków spółkom mediów publicznych. W latach 2023–2025 Rada funkcjonowała w nadzwyczajnej sytuacji prawnej

związanej z postawieniem spółek publicznej radiofonii i telewizji w stan likwidacji oraz sporem co do skuteczności zmian w ich organach.

W tym kontekście KRRiT miała wręcz obowiązek nie przekazywać mechanicznie środków, ale również chronić publicznoprawny cel opłat abonamentowych. W konsekwencji nie można zredukować roli KRRiT do funkcji technicznego „przekaznika” środków. Jeżeli istnieją poważne wątpliwości co do statusu organów spółek, sposobu realizacji misji publicznej, prawidłowości reprezentacji lub ryzyka wydatkowania środków niezgodnie z celem ustawowym, Rada ma prawo — a w określonych sytuacjach także obowiązek wykorzystywać wszystkie środki formalne w obronie interesu odbiorców.

„Zdanie odrębne” pomija ten aspekt i przyjmuje jednostronną perspektywę beneficjentów środków. Tymczasem KRRiT ma zobowiązania wobec obywateli wnoszących opłaty abonamentowe oraz wobec państwa, które powierzyło Radzie szczególną, konstytucyjną rolę w systemie radiofonii i telewizji.

Ad. 2. Wyroki sądów dotyczące uchwały KRRiT w sprawie warunkowości wypłaty abonamentu nadawcom publicznym

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wydany w styczniu 2026 roku, zgodnie z którym Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie miała prawa domagać się od mediów publicznych dodatkowych sprawozdań z wydatkowania środków abonamentowych jako warunku wypłaty abonamentu, jest nieprawomocny i został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy podkreślić, że art. 8 ust. 2 ustawy o opłatach abonamentowych przyznaje KRRiT kompetencję do ustalenia sposobu podziału wpływów abonamentowych. Pojęcia „sposobu podziału” nie należy zawężać wyłącznie do matematycznego określenia proporcji albo kwot. Obejmuje ono również mechanizm przekazania środków, warunki techniczne ich wypłaty, terminy i zabezpieczenia mające zapewnić, że pieniądze zostaną wykorzystane wyłącznie na cel ustawowy.

Środki abonamentowe są środkami celowymi. Zgodnie z art. 8 ustawy abonamentowej są przeznaczone wyłącznie na realizację misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, a Uchwała z 7 lutego 2024 roku miała zapobiec sytuacji, w której środki te zostałyby wykorzystane na inny cel. Istnieje bowiem wątpliwość, czy likwidację spółek mediów publicznych da się pogodzić z realizacją przez te media zapisanej w ustawie misji.

Na marginesie należy wskazać, że całkowicie niezrozumiały jest zarzut sformułowany w „zdaniu odrębnym” dotyczący korzystania przez KRRiT i jej Przewodniczącego z przewidzianych prawem środków zaskarżania wadliwych orzeczeń sądów administracyjnych. Zaskakujące jest, że został podniesiony przez członka KRRiT, który powinien znać formalne aspekty działalności organu konstytucyjnego. Oczywiście jest, że prawo do wniesienia środka zaskarżenia stanowi normalny element postępowania sądowo-administracyjnego. Dotyczy to również organów konstytucyjnych państwa, zwłaszcza w sprawach, w których rozstrzygane są kwestie o niezwykle istotnym znaczeniu dla ich ustawowych kompetencji.

Ad. 3. Postępowania o grzywny za bezczynność (Fundacja Basta)

Wyrokiem z dnia 7 marca 2025 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargi Fundacji Basta z siedzibą w Lublinie na postanowienie Przewodniczącego KRRiT z 16 lipca 2024 roku utrzymujące w mocy postanowienie z 11 kwietnia 2024 roku odmawiające wszczęcia na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. postępowania z urzędu w sprawie nałożenia kary na nadawcę. Sąd podzielił stanowisko Przewodniczącego KRRiT i uznał, że brak jest istnienia interesu społecznego, który uzasadniałby wszczęcie postępowania i udział w nim strony skarżącej, która we wniosku wskazuje jedynie na istnienie interesu społeczności LGBT+. Interes grupowy tej społeczności, jak wskazał sąd, nie może być utożsamiany z interesem społecznym.

W okresie od maja do lipca 2025 roku, na podstawie pozwów Fundacji Basta, Wojewódzki Sąd Administracyjny wydał orzeczenia stwierdzające bezczynność Przewodniczącego KRRiT. W przypadku 24 (z 71 złożonych przez Fundację Basta) spraw sąd nałożył na organ grzywny. Należy przy tym podkreślić, że orzeczenia sądu odnosiły się jedynie do kwestii proceduralnych. W świetle ustawy o radiofonii i telewizji nie było podstaw prawnych do wszczęcia postępowania zmierzającego do nałożenia kary na nadawcę, o co wnioskowała Fundacja, a merytoryczne rozstrzygnięcia Przewodniczącego KRRiT nie zostały zakwestionowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w żadnej rozpatrywanej sprawie.

W sprawach dotyczących skarg Fundacji Basta minister Tadeusz Kowalski przytoczył dane pochodzące ze strony internetowej Fundacji Basta, które nie odzwierciedlają rzeczywistego i pełnego stanu spraw. Błędne chociażby jest stwierdzenie, iż sądy zawsze orzekały o grzywnie wymierzonej Przewodniczącemu KRRiT. W 4 dotychczas wydanych wyrokach nie zapadły tego rodzaju postanowienia.

Minister Tadeusz Kowalski pomija fakt, iż sprawy sądowo-administracyjne, w których Fundacja Basta wystąpiła ze skargami do sądów, dotyczyły wyłącznie zarzutów formalnych, a nie merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd kwestii poruszanych w wystąpieniu Fundacji do KRRiT. Organ, uczestnicząc jako strona w tych postępowaniach, korzystał z możliwości dochodzenia swoich praw przewidzianych przepisami prawa, w tym do składania skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków sądu niższej instancji.

W „zdaniu odrębnym” pominięto także fakt, iż w przypadku każdej skargi złożonej przez Fundację Basta, Przewodniczący KRRiT udzielił pisemnej odpowiedzi, informując o wykonanych czynnościach m.in. o zwróceniu się do nadawców lub podmiotów udostępniających audycję na platformie o przekazanie materiałów, a następnie o wyniku analizy tych materiałów bądź przekazał informację o upływie ustawowego terminu 28 dni na przechowywanie przez nadawców materiałów poemisyjnych (art. 20 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji).

Ad. 4. Wyroki w sprawach nadawców – kary wolnościowe

W dokumencie ministra Tadeusza Kowalskiego błędna jest teza, że uchylanie części kar przez sądy dowodzi systemowego naruszania wolności słowa przez KRRiT. Należy podkreślić, że

ustawa o radiofonii i telewizji reguluje kompetencje KRRiT i Przewodniczącego KRRiT w zakresie reakcji na naruszenia ustawowych obowiązków nadawców, w tym naruszenia związane z treściami audycji oraz ochroną odbiorców. Co ważne, ustawa przewiduje również sądową kontrolę decyzji w sprawach kar pieniężnych.

Sam fakt, że nadawca skutecznie zaskarżył decyzję, nie oznacza, że wszczęcie postępowania było bezzasadne. W sprawach dotyczących granic debaty publicznej, ochrony małoletnich, mowy nienawiści, rzetelności przekazu czy interesu publicznego zawsze występuje napięcie między wolnością słowa a obowiązkami regulacyjnymi państwa. Rolą KRRiT jest podejmowanie decyzji w tych trudnych sprawach, zaś rolą sądu — ich kontrola. Nie można z samego faktu istnienia kontroli sądowej wyprowadzać wniosku o „próbie cenzury”.

„Zdanie odrębne” selektywnie eksponuje sprawy, w których decyzje zostały uchylone, natomiast nie przedstawia pełnego obrazu działań regulacyjnych KRRiT, w tym spraw, w których decyzje organu zostały utrzymane lub nie były kwestionowane. Dokument zawiera informacje natury ogólnej, najczęściej publicystyczne, a także fałszywe, jak np. punkt, w którym została opisana kara nałożona na TVN w wysokości 550 tys. zł w związku z emisją reportażu pt. „Siła kłamstwa”. Nie było takiej kary, nie było takiego postępowania przed sądami, na które powołuje się minister Tadeusz Kowalski w swoim dokumencie.

W „zdaniu odrębnym” wielokrotnie przywoływane są orzeczenia sądów administracyjnych i powszechnych jako dowód rzekomej bezprawności działania KRRiT. Takie ujęcie jest nie tylko bezpodstawnym, nadmiernym uproszczeniem, a wręcz manipulacją.

Po pierwsze, część wskazanych wyroków jest nieprawomocna np. w sprawie nałożenia kary na TVP w likwidacji za reportaż „Arcydzieło Rydzyka”, czy TVN za reportaż „Bielmo. Franciszkańska 3” o Janie Pawle II. Po drugie, nawet uchylenie aktu przez sąd nie oznacza automatycznie, że organ działał w złej wierze, albo że nie istniały poważne argumenty przemawiające za przyjętym stanowiskiem.

Należy podkreślić, że autor „zdania odrębnego” nadaje orzeczeniom sądowym charakter ostatecznych ocen ustrojowych i politycznych, mimo że w części spraw kontrola instancyjna nie została zakończona.

Ad. 5. Brak wystarczającej kontroli regulatora nad obowiązkiem dokonywania terminowych opłat koncesyjnych (TV Republika)

KRRiT w przypadku, gdy nadawcy zalegają w opłatach za koncesję, zawsze wzywa dłużników do uregulowania należności.

We wrześniu 2025 roku TV Republika nie uiściła pełnej kwoty drugiej raty opłaty koncesyjnej. Zamiast jednorazowej wpłaty należności, opłata była regulowana częściowo, w kilku transzach. W korespondencji kierowanej do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nadawca wskazywał, iż przyczyną nieuregulowania pełnej należności w terminie była utrzymująca się niepewność prawna związana z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, uchyla-

jącym decyzję KRRiT, na mocy której Telewizja Republika uzyskała koncesję na nadawanie naziemne w MUX-8.

KRRiT przesłała dokumenty wzywające do uregulowania należności. Jednocześnie prowadzono bieżący monitoring stanu realizacji obowiązków finansowych wynikających z koncesji oraz analizę skutków prawnych i finansowych związanych z trwającym postępowaniem sądowno-administracyjnym. KRRiT podejmowała działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości poprzez wysyłanie pism monitujących, ponieważ nadrzędnym założeniem, którym kierowała się Rada, było otrzymanie należnych środków Skarbu Państwa poprzez polubowne wyegzekwowanie środków bez ponoszenia dodatkowych kosztów.

Wszystkie zaległości wraz z odsetkami TV Republika uiszczyła w kwietniu 2026 roku.

Ad. 6. Niezgodność Regulaminu Pracy KRRiT z ustawą o radiofonii i telewizji

Ustawa o radiofonii i telewizji określa podstawowe zasady funkcjonowania KRRiT, nie normując jednak w sposób szczegółowy wszystkich kwestii organizacyjnych związanych z bieżącym trybem pracy Rady. Z tego względu kwestie te, w zakresie niesprzecznym z ustawą, są ujęte w Regulaminie Pracy KRRiT. Ponadto informacje dotyczące postawienia Przewodniczącego KRRiT Macieja Świrskiego przed Trybunałem Stanu zostały opisane w rozdziale 5. Sprawozdania.

Przewodnicząca
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji



dr Agnieszka Głapiak