

WOJCIECH LIS

STATUS PRAWNY KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

Zagadnienia dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) doczekały się licznych, bardziej lub mniej wyczerpujących analiz i opracowań, odnoszących się do rozmaitych kwestii związanych funkcjonowaniem tego organu. Pomimo to wciąż wzbudzają zainteresowanie i wywołują żywą dyskusję, nie tylko wśród przedstawicieli nauki. Przyczyny takiego stanu rzeczy zapewne wiążą się z przedmiotem działalności KRRiT – ochroną wolności słowa i prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, ale także ze sposobem jej zorganizowania i funkcjonowania.

Wolność słowa i prawo do informacji realizowane dzięki środkom masowego przekazu, stanowią fundament demokratycznego państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego i mieszczą się w pojęciu interesu publicznego. Swoboda komunikowania się i przekazywania informacji jest człowiekowi niezbędna do aktywnego i świadomego uczestnictwa w sprawach publicznych oraz włączania się w działania podejmowane na rzecz dobra wspólnego. Realizacja tak określonych celów wymaga podejmowania rozlicznych działań o zróżnicowanym charakterze, co w konsekwencji sprawia trudności w określeniu statusu prawnego KRRiT i charakteru przyznanych jej kompetencji. W związku z tym, w celu określenia jej statusu prawnego, zasadne wydaje się przeanalizowanie

Dr WOJCIECH LIS – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego, Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; e-mail: wlis@kul.lublin.pl

odnoszących się do niej przepisów ze szczególnym wyeksponowaniem tych, które nie są precyzyjne bądź też stwarzają możliwość różnorodnej interpretacji, przez co wzbudzają uzasadnione wątpliwości i brak zaufania do organu, który tego zaufania w działalności radiofonii i telewizji miał strzec.

1. GENEZA KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji do polskiego porządku prawnego została wprowadzona na mocy ustawy z 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. KRRiT zastąpiła istniejący dotychczas Komitet do spraw Radia i Telewizji, centralny organ administracji państwowej, który był jedynym legalnym nadawcą programów radiowych i telewizyjnych w okresie PRL, a w rzeczywistości był sformalizowaną formą kontroli mediów audiowizualnych². Ustanowienie KRRiT zapoczątkowało demokratyzację mediów audiowizualnych. Postanowienia odnoszące się do KRRiT zostały wprowadzone do Rozdziału IV Konstytucji RP, który określał także status prawny Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Od samego początku funkcjonowania tego organu nadano mu rangę konstytucyjną, ale nie określono w sposób niebudzący wątpliwości jego charakteru prawnego. Wątpliwości tych nie usunęły postanowienia kolejnych aktów normatywnych dotyczących KRRiT. Ustrojodawca zaliczył ją do grona organów kontroli państwowej, stawiając przed nią zadanie stania na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji (art. 36b ust. 1 Konstytucji RP). KRRiT została pomyślana jako element procesu transformacji ustrojowej, jako „niezależny, wyspecjalizowany, samodzielny organ regulacyjny i zarazem

¹ Ustawa z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, Nr 7, poz. 33.

² Powołany ustawą z dnia 2 grudnia 1960 r. Komitet do spraw Radia i Telewizji był organem podległym rządowi, a w istocie Biuro Prasowemu Komitetu Centralnego PZPR, i z tego powodu powszechnie określanym jako Radiokomitet, który wraz z funkcją jego wszechwładnego prezesa, powoływanego przez premiera i wchodzącego w skład rządu, został zniesiony dopiero w trzecim roku po rozpoczęciu transformacji ustrojowej, mianowicie w 1992 r., wobec powołania w nowej rzeczywistości ustrojowej nowego typu organu w postaci Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zob. D. DUDEK (red.), *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a polityka (uwagi na tle projektu nowelizacji)*, [w:] A. BALICKI, T. GUZ, W. LIS (red.), *Środki przekazu. Informacja czy manipulacja?*, Lublin 2008, s. 20. KRRiT rozpoczęła swoją działalność 28 kwietnia 1993 r.

centralna instytucja nowego pluralistycznego systemu elektronicznych mediów masowych opartego w szczególności na zniesieniu cenzury oraz demonopolizacji³. Zasadniczym celem KRRiT było zabezpieczenie środków masowego przekazu przed ich instrumentalnym wykorzystywaniem przez władze⁴. Postanowienia Konstytucji RP dotyczące KRRiT zostały rozwinięte w ustawie o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r. (dalej: urtv)⁵, która po wielokrotnych modyfikacjach obowiązuje do dzisiaj. „Z założenia twórców ustawy KRRiT miała być niezależnym ciałem, składającym się z fachowców czuwających nad ładem w eterze m.in. przez odpowiednią politykę koncesyjną”⁶.

2. MIEJSCE KRRiT W KONSTYTUCJI RP

Na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁷ postanowienia dotyczące KRRiT zostały pomieszczone w Rozdziale IX – „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” obok Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. KRRiT została zaliczona do organów pełniących funkcję kontrolną

³ R. CHRUSCIAK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213, 214, 215)*, [w:] W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 222. „Podstawowym warunkiem ustrojowym dla ustanowienia Rady była zatem demonopolizacja środków masowego przekazu, co wiązało się z całą rekonstrukcją ustroju społeczno-gospodarczego PRL i likwidacją takich jego głównych założeń, jak: monizm ideologiczno-programowy, uspołecznienie gospodarki czy cenzura prewencyjna, mająca zastosowanie w stosunku do wszystkich form i środków przekazu”, (J. SZYMANEK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] M. KRUK (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008, s. 302).

⁴ „Koncepcja KRRiT nie narodziła się w próżni. Na płaszczyźnie porównawczej dalekim pierwowzorem jest dla niej model amerykański – pozakonstytucyjnych – niezależnych agencji regulacyjnych z federalną komisją do spraw komunikowania (Federal Communication Commission), jako organu kolegialnego, niezależnego od egzekutywy, ale także i od legislatury, wypełniającego funkcje mieszane, nie tylko wykonawcze i reglamentacyjne, lecz nawet orzecznicze” (W. SOKOLEWICZ, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe WSHiP”. Seria Prawo 2004, nr 9, s. 48).

⁵ Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992r., tekst jedn.: Dz. U. 2011, Nr 43, poz. 226 z późn. zm. [dalej: urtv]. Należy jednak zaznaczyć, że prace nad ustawą były prowadzone już od kilku lat i nie były bynajmniej bezpośrednim skutkiem nowelizacji Konstytucji RP z 15 października 1992 r., która utworzyła KRRiT jako organ państwa właściwy w sprawach radiofonii i telewizji.

⁶ I. DOBOSZ, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 118.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

i ochronną względem obowiązującego porządku prawnego⁸. Za zaliczeniem jej do organów kontroli państwowej i ochrony prawa przemawia cel działalności tego organu, jego niezależny w zasadzie status oraz brak formalnego podporządkowania innym organom państwowym, a zwłaszcza Radzie Ministrów⁹. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że regulacje prawne odnoszące się wprost do regulatora mediów, a zawarte w ustawie zasadniczej należą do rzadkości¹⁰.

Postanowienia Konstytucji RP odnoszące się do KRRiT są dość skromne, wręcz lakoniczne¹¹. Odnoszą się do niej zaledwie 3 artykuły (213, 214 i 215), z których dwa mają charakter merytoryczny, a jeden stanowi odesłanie do ustawy¹². Uwagę zwraca również fakt, że zawartość treściowa postanowień odnoszących się do KRRiT jest znacznie uboższa, niż postanowienia odnoszące się do innych organów kontroli państwowej i ochrony prawa pomieszczonych w Rozdziale IX. Przyjęte rozwiązanie pozostawia ustawodawcy zwykłemu szeroki margines swobody we wszystkich sprawach związanych z KRRiT. W konsekwencji ustawodawca zwykły, w zależności od doraźnych potrzeb,

⁸ Pierwsza z tych funkcji wyraża się w badaniu działalności organów państwowych i jej ocenianiu pod kątem zgodności z przyjętym wzorcem określonym przez obowiązujące przepisy prawa, druga zaś polega na gwarantowaniu praworządności w szerokim tego słowa znaczeniu, która podlega ocenie zarówno z punktu widzenia obowiązującego prawa, jak i niektórych kryteriów pozaprawnych, np. zasad współżycia społecznego czy zasad sprawiedliwości społecznej, S. JAROSZ-ZUKOWSKA, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa (art. 72, 202-215)*, [w:] W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, s. 332.

⁹ Zob. P. CZARNY, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] P. SARNECKI (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 380. „Racją istnienia KRRiT jest wypełnianie zadań w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych niezależnie od rządu” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32).

¹⁰ W większości współczesnych państw w zakresie radiofonii i telewizji stosuje się ogólne konstytucyjne zasady i gwarancje wolności wypowiedzi, posiłkując się regulacjami ustawowymi i orzecznictwem sądów konstytucyjnych. Postanowienia dotyczące radiofonii i telewizji w szerszej formie znajdziemy w konstytucjach Austrii, Szwajcarii, Portugalii, Malty i Polski. Większość państw zdecydowała się na ustawową regulację wskazanej problematyki. Zob. H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Rzeszów 2007, s. 199.

¹¹ Ogólnikowość regulacji konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że „konstytucja nie zabrania funkcjonowania kilku organów państwowych w sprawach radiofonii i telewizji, ale wszystkie one muszą podlegać KRRiT i to w takim stopniu, aby to podleganie pozwoliło jej ustrzec przed wszelkimi możliwymi zagrożeniami wolność słowa, prawa do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji” (H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów*, s. 119).

¹² Zgodnie z art. 215 Konstytucji RP: „Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa”.

może więc zastosować różne rozwiązania prawne zgodne z wolą większości parlamentarnej oraz dowolnie zmieniać już istniejące.

Należy zauważyć, że oprócz skromnej regulacji zawartej w Rozdziale IX Konstytucji RP, ustrojodawca *expressis verbis* wspomina o KRRiT, a ściślej rzecz ujmując – o jej członkach, jeszcze w kilku innych artykułach, mianowicie w art. 103 ust. 1 Konstytucji RP, w kontekście zasady niepołączalności mandatu posła (i senatora¹³) z pełnieniem innych funkcji w państwie, w art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji RP – przy wyliczeniu prerogatyw głowy państwa, w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP – przy określeniu kręgu osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu¹⁴.

Pozycja ustrojowa KRRiT wykracza daleko poza schemat tradycyjnego trójpodziału władzy, o którym mowa w art. 10 Konstytucji RP, przesądzającym, że: „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Wynika stąd, że w przyjętym podziale nie ma miejsca na organy kontroli państwowej i ochrony prawa; te nie przynależą bowiem do żadnej z władz, o których mowa w art. 10 Konstytucji RP, co wyjaśnia się wskazując na odmiennność celów i zadań, dla realizacji których zostały ustanowione. Ich konsekwencją jest zatem usytuowanie KRRiT poza systemem trójpodziału władzy, co wydaje się rozwiązaniem prawidłowym, skoro nie można jej jednoznacznie zakwalifikować do organów władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej. W związku z tym można wnioskować, że chodzi o jakąś inną władzę, wykraczającą poza klasyczny schemat trójpodziału władzy, stanowiącą odrębną grupę organów państwowych. Oczywiście należy przy tym pamiętać, że: „Podziału władzy (trójpodziału) nigdzie na świecie nie traktuje się jako zupełnego, wyczerpującego i uniemożliwiającego konstruowanie instytucji w nich się nie mieszczących. Skomplikowanie funkcji i zadań współczesnego państwa demokratycznego związane z postępem naukowo-technicznym i gospodarczym, a także innymi czynnikami,

¹³ Na podstawie odesłania z art. 108 Konstytucji RP, jej art. 103 ust. 1 stosuje się odpowiednio do senatorów.

¹⁴ Oczywiście ustrojodawca odwołuje się do KRRiT w sposób mniej lub bardziej pośredni, także w innych postanowieniach Konstytucji RP: w art. 132, art. 205 ust. 2 i art. 209 ust. 2 odnosząc zasadę incompatybiliasu odpowiednio w stosunku do Prezydenta RP, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich, czy w art. 189, mówiąc o rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, do jakich należy również KRRiT.

prowadzi do tego, że monteskiuszowski podział władz przestaje być wystarczający dla konstrukcji całego systemu organów państwowych i dlatego w różnych państwach, dla wykonania bardzo różnych zadań, tworzy się pozostające poza trójpodziałem organy i instytucje¹⁵. Wynika stąd, że system trójpodziału władzy wymaga modyfikacji wynikającej z rozwoju cywilizacyjnego i postępu technicznego. Działalności państwa nie da się ograniczyć wyłącznie do legislatywy, egzekutywy i judykatury, ponieważ państwo ma współcześnie do spełnienia znacznie więcej funkcji, niż tylko te trzy tradycyjnie wyróżniane obszary. „Tak, jak całej aktywności państwa nie da się zredukować do trzech tradycyjnie wyróżnianych funkcji, bo nie pokrywają się one z całokształtem zadań współczesnego państwa, tak gamy organów państwowych nie da się ograniczyć do trzech rodzajów odpowiadającym trzem władzom. Im większemu zróżnicowaniu, także związanemu z postępem technicznym, ulega aktywność państwa, tym większa potrzeba powołania jego organów wykraczających strukturą oraz kierunkami i formami działania poza utarte wzorce. Co nie znaczy, by te nowe strukturalnie organy, wypełniające często nowe funkcje, nie mogły się posługiwać uprzednio wypracowanymi i przypisywanymi innym kategoriom organów środkami prawnymi. Fakt posługiwania się tymi środkami nie może jednak rozstrzygająco wpływać na charakterystykę prawną nowych struktur i uzasadniać próby ich dopasowywania do trójdzielnych schematów klasyfikacyjnych¹⁶. Wydaje się, że z uwagi na to, iż organy kontroli państwowej i ochrony prawa różnią się od innych sposobem ujęcia, szczegółowością regulacji, zakresem zadań i kompetencji, zasadne jest zaliczenie ich do organów o szczególnym statusie konstytucyjnym tworzących nową kategorię władzy, wychodzącą poza klasyczny schemat trójpodziału władzy.

Umieszczenie KRRiT w rozdziale dotyczącym organów kontroli państwowej i ochrony prawa, pozwala stwierdzić, że jest ona naczelnym organem administracji państwowej, właściwym w sprawach radiofonii i telewizji, posiadającym funkcje zarządcze i kontrolne w zakresie przestrzegania wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego, na co wprost wskazuje art. 213 ust. 1 Konstytucji RP¹⁷. W praktyce jednak KRRiT spełnia nie tylko funkcje za-

¹⁵ H. ZIĘBA-ZALUCKA, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów*, s. 34.

¹⁶ W. SOKOLEWICZ, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, s. 51.

¹⁷ KRRiT, w świetle ustawy o radiofonii i telewizji, posiada także szereg kompetencji wobec niepublicznej radiofonii i telewizji, co pozwala jej stać na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego, nie tylko w odniesieniu do radiofonii i telewizji publicznej, ale także niepublicznej. Zob. J. SOBCZAK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – dylematy i wyzwania*,

rzędcze i kontrolne, ale także administracyjne, co wynika z prawa do wydawania rozporządzeń oraz podejmowania uchwał w sprawach indywidualnych, jak wynika z art. 213 ust. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że KRRiT jest jedynym organem, poza organami władzy wykonawczej, której przysługuje prawo do wydawania rozporządzeń. Dzięki temu KRRiT otrzymała bardzo mocne narzędzie w procesie realizacji powierzonych jej zadań, poza tym, prawo do wydawania rozporządzeń podkreśla jej niezależność od innych organów. Uchwały, o których mowa, nie mają charakteru aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, ale są sposobem załatwiania spraw indywidualnych. W przeciwnym razie ich wyszczególnienie w przepisach konstytucyjnych, jako odrębnej kompetencji KRRiT, byłoby zbędne. Uchwały podejmowane w sprawach indywidualnych są więc sposobem regulowania praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec KRRiT.

3. ZADANIA KRRiT

KRRiT to organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji, do zadań którego, stosownie do art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, należy stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W doktrynie podkreśla się, że przyjęta regulacja nie przystaje do rzeczywistości, ponieważ ogranicza się jedynie do wolności wypowiedzi określonych słów. Tymczasem obowiązek ten należy interpretować szerzej, jako dotyczący wolności wypowiedzi wszelkimi możliwymi środkami, a więc przede wszystkim za pomocą obrazu, który dominuje w przekazie telewizyjnym¹⁸. Oznacza to, że sfera działania KRRiT jest znacznie szersza i obejmuje swoim zakresem wszystkie media audiowizualne, bez względu na charakter ich własności¹⁹. Postanowienia art. 213 ust. 1 Konstytucji RP należy odczytywać łącznie z art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, który zakazuje cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy. Nie-

[w:] A. BALCZYŃSKA-KOSMAN (red.), *Media w życiu publicznym – wybrane aspekty*, Poznań 2010, s. 13.

¹⁸ Zob. E. CZARNY-DROŹDŹEJKO, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 91.

¹⁹ Przyznawanie KRRiT kompetencji do zajmowania stanowiska w kwestii wolności słowa nie tylko w odniesieniu do przekazów radiowych i telewizyjnych, ale w stosunku do całej prasy oraz wszelkich przejawów życia społecznego, za czym opowiada się Jacek Sobczak (*Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001), wydaje się zbyt daleko idące.

mniej jednak ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Pojęcie „stania na straży” trudno jest zastąpić innym, równie pojemnym a zarazem tak trafnie oddającym istotę danej funkcji. Jego pojemność pozwala nim objąć kompetencje związane z funkcją kontrolną, reglamentacyjną (prawotwórczą), rozdzielczą (administracyjną, wykonawczą), a nawet – orzekającą (kary), a więc kompetencje zróżnicowane z punktu widzenia powiązania z poszczególnymi władzami (w znaczeniu formalnym). Nie ma zatem przeszkód konstytucyjnych, by poprzez ustawy przyznawać KRRiT kompetencje bardzo różne gatunkowo, jeżeli tylko będą one służyć sprawnej realizacji funkcji „stania na straży” wartości wskazanych w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP²⁰. Wynika stąd, że „stanie na straży” obejmuje funkcje stanowiące, kontrolne i gwarancyjne, typowe dla organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. „Pamiętać także trzeba, że ogólnie zakreślona funkcja, jaką jest bez wątpienia «stanie na straży», wskazuje swoiście rozumiany dwustronny charakter działalności KRRiT, tzn. stwarzanie każdemu możliwości przekazywania pochodzących od niego wiadomości, opinii i idei innym osobom oraz zapewnienie odbiorcy informacji prawa swobodnego wyboru ich źródła, co wiąże się z ideą pluralizmu mediów audiowizualnych”²¹. Możliwość przekazywania wiadomości, opinii i idei nie wymaga jakiegoś specjalnego doprecyzowania, ponieważ należy je rozumieć w kontekście art. 54 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego swobodę wypowiedzi, oraz w art. 14 Konstytucji RP, gwarantującego wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Oczywiście, swoboda wypowiedzi z natury rzeczy ma charakter szerszy od wolności prasy²². Z kolei prawo do informacji, będące częścią składową swobody wypowiedzi, gwarantuje każdemu pełne rozeznanie w bieżących wydarzeniach w kraju i za granicą, co w konsekwencji przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym realizuje się za sprawą zapewnienia człowiekowi prawa do środków masowego przekazu, w których ścierają się i konkurują ze sobą przekazywane zgodnie ze sztuką dziennikarską informacje, zaspokajające potrzeby informacyjne jednostki, czego

²⁰ Zob. W. SOKOLEWICZ, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny*, [w:] D. GÓRECKI (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Spala 2003, Łódź 2003*, s. 56.

²¹ J. SZYMANEK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 308.

²² Szerzej W. LIS, Z. HUSAK, *Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] W. LIS, Z. HUSAK (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011, s. 103-128.

zresztą wymaga także wzgląd na interes publiczny. Pojęcie interesu publicznego jest „wspólnym najogólniejszym interesem wszystkich i w tym znaczeniu – powszechnym, agregującym i syntezyującym interesy partykularne, indywidualne oraz grupowe, pozostające wobec niego w stosunku podporządkowania”²³. Interes publiczny w radiofonii i telewizji stanowi zaledwie fragment interesu publicznego, który należy interpretować przez pryzmat art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Tym samym interes publiczny wiąże się z realizacją dobra wspólnego, w części tylko związanego z interesem państwa i jego obywateli, po części zaś nieidentyfikowalnego oczekiwaniami tych podmiotów. Podkreślenia przy tym wymaga, że chociaż interes publiczny najpełniej ma się wyrażać w działalności nadawców publicznych, to jednak obowiązkiem KRRiT jest uwzględnianie go w całym obszarze swojej aktywności obejmującym również działalność nadawców niepublicznych. Interes publiczny nie musi być tożsamy z interesem publicznej radiofonii i telewizji, można powiedzieć, że jest wręcz odwrotnie – w interesie publicznym może leżeć zachowanie rozsądnej równowagi pomiędzy nadawcami publicznymi a niepublicznymi²⁴. Konstytucja RP nie mówi bowiem o interesie publicznym w publicznej radiofonii i telewizji, mówiąc o interesie publicznym nadaje temu pojęciu szerokie znaczenie, obejmując nim wszystkie treści przekazywane za pośrednictwem mediów audiowizualnych.

Cele KRRiT, określone w sposób generalny w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, zostały doprecyzowane w art. 6 oraz 9 ustawy o radiofonii i telewizji. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1: „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”. Realizacji tak określonych celów KRRiT służy wypełnienie przez nią zadań określonych w art. 6 ust. 2, do których należą w szczególności:

- 1) projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji;
- 2) określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych;

²³ W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, *Uwaga 11*, [w:] L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 13.

²⁴ Zob. W. SOKOLEWICZ, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, s. 11.

3) podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów, zwanego dalej „rejestrem”, oraz prowadzenie tego rejestru;

4) uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą;

5) sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych;

6) organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych;

7) prowadzenie monitoringu rynku audiowizualnych usług medialnych na żądanie w celu ustalenia kręgu podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz oceny wykonania obowiązków wynikających z ustawy przez te podmioty;

8) ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru;

9) ustalanie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych, wysokości opłat abonamentowych;

10) opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie;

11) inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji;

12) organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji, w tym współpracy z organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, właściwymi w sprawach usług medialnych;

13) współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych;

14) przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji;

15) inicjowanie i wspieranie samoregulacji i współregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych;

16) upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie edukacji medialnej.

Ten dość obszerny katalog zadań ma charakter przykładowy, na co wskazuje użyty w nim zwrot „w szczególności”, wskazując zaledwie minimum tego, co KRRiT powinna czynić. Z przytoczonego wyliczenia jednoznacznie wynika, że KRRiT nie ma kompetencji jednorodnych, co więcej, nawet nie występuje jeden

typ jej kompetencji, który by dominował nad pozostałymi i pozwolił na określenie jej charakteru prawnego.

Pośród zadań KRRiT można wyróżnić zadania o charakterze organizatorskim, zadania odnoszące się do administrowania i zarządzania, oraz zadania reprezentacyjne²⁵. Wskazuje to na złożony charakter KRRiT, która oprócz przypisanej jej konstytucyjnej istoty, posiada także wiele cech właściwych organom administracji. KRRiT nie tylko jest organem ochrony prawa, ale także organem, który samodzielnie administruje i zarządza pewną sferą stosunków publicznych, prowadząc politykę państwa zgodnie z naturą naczelných organów władzy wykonawczej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Obszar działania KRRiT, na którym prowadzi ona politykę państwa w zakresie określonym w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, jest obszarem wyłączonym spod ustaleń rządowych w tym zakresie, zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji RP²⁶. Jednakże to, że KRRiT stosuje administrowanie i zarządzanie jako jedną z głównych metod działania i realizacji powierzonych jej zadań, nie czyni ją automatycznie organem administracji. Z pewnością nie jest ona częścią administracji rządowej ani nawet nie ma charakteru organu administracji rządowej²⁷. „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie jest ani organem administracji, ani tym bardziej nie należy do sektora egzekutywy w konstrukcji organów państwowych, lecz jest organem państwowym *sui generis*, wykorzystującym w swojej działalności – z woli ustawodawcy – m.in. środki prawnoadministracyjne. [...] Może więc być charakteryzowana jako organ administrujący, ale nie będący organem administracji”²⁸. Przemawia za tym już samo to, że do KRRiT nie stosuje się art. 146 Konstytucji RP, określającego kompetencje Rady Ministrów do kierowania i kontrolowania pracy organów administracji rządowej. Należy zatem przyjąć, że KRRiT nie jest organem władzy wykonawczej czy administracji rządowej, ale posiada pewne atrybuty typowe dla organu administracji, co jednak *per se* nie czyni jej jeszcze organem administracyjnym²⁹. Z woli ustrojodawcy KRRiT jest przede wszystkim organem kontroli państwowej i ochrony prawa

²⁵ Zob. E. CZARNY-DROŹDZEJKO, *Ustawa o radiofonii i telewizji*, s. 93-94.

²⁶ Zob. P. SARNECKI, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. BARTA, R. MARKIEWICZ, A. MATLAK (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2005, s. 30.

²⁷ Zob. J. SOB CZAK, *Radiofonia i telewizja*, s. 109.

²⁸ W. SOKOLEWICZ, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny*, s. 58.

²⁹ Zob. J. SZYMANEK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 313.

w szerokim znaczeniu tych terminów, choć działającym za pomocą prawnoadministracyjnych form (środków) realizacji swoich zadań (funkcji), co jednak nie uprawnia do przyznania jej administracyjnego charakteru³⁰. „Krajowa Rada posiada cechy zarówno organu administracji, jak i organu kontroli. Jednocześnie z tego samego powodu nie odpowiada w pełni cechom i przymiotom charakterystycznym wyłącznie dla jednego rodzaju organu państwowego. Przyznane KRRiT prawo wydawania na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzeń, a w sprawach indywidualnych uchwał – a więc działania w formach typowych dla administracji – niezaprzeczalnie przemawia za tym, by zaliczyć ją do organów administracji państwowej, choć niestanowiącego części administracji rządowej. Z drugiej strony, systematyka Konstytucji RP i zlokalizowanie Krajowej Rady pośród organów mających typowo kontrolny charakter, pozwala na zidentyfikowanie jej jako organu kontroli przestrzegania prawa”³¹. Bez ryzyka błędu można stwierdzić, że KRRiT posiada cechy wszystkich władz wyszczególnionych w art. 10 Konstytucji RP – „władzy ustawodawczej przez wydawanie przepisów i regulacji w sprawie działalności mediów, władzy wykonawczej przez udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów i władzy sądowniczej przez nadzorowanie nadawców i ich wywiązywania się z realizacji przepisów prawa i koncesji oraz nakładania kar”³². Wynika stąd, że zadania KRRiT mają charakter mieszany, z jednej strony KRRiT jest organem kontroli państwowej i ochrony prawa, z drugiej organem administracji, wyposażonym w kompetencje i środki działania właściwe dla organów administracji. „Z punktu widzenia usytuowania organizacyjnego Rada znajduje się niewątpliwie poza systemem aparatu administracyjnego. Z kolei funkcjonalnie Rada w szerokim zakresie włączona jest w działalność wykonawczą i administracyjną”³³.

W świetle przytoczonych poglądów można stwierdzić, że KRRiT jest samodzielnym, wyspecjalizowanym i niezależnym organem regulacyjnym właściwym w sprawach radiofonii i telewizji, usytuowanym poza systemem aparatu

³⁰ Zob. W. SOKOLEWICZ, *Konstytucja RP. Komentarz do art. 213 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Uwaga 10*, [w:] L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, s. 10.

³¹ H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów*, s. 21.

³² K. JAKUBOWICZ, *Co i jak naprawiać w mediach elektronicznych*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 6, s. C4.

³³ J. JAGIELSKI, *Administracja centralna*, [w:] M. WIERZBOWSKI (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 178.

administracyjnego i poza systemem trójpodziału władzy, o bardzo silnej pozycji, wynikającej z systematyki konstytucyjnej. Rozwiązania konstytucyjne przesądziły zatem o pozycji ustrojowej KRRiT jako samodzielnego organu, lokowanego jak gdyby pomiędzy egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu³⁴, pomimo to, że jej zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością administracyjno-wykonawczą. Z usytuowania KRRiT w Konstytucji RP niewątpliwie można wnioskować tylko/aż tyle, że ustrojodawca zalicza ją do organów kontroli państwowej i ochrony prawa, co jednak nie przesądza o jej charakterze prawnym i nie rozwiązuje związanych z tym wątpliwości. W kontekście powyższych uwag można więc przyjąć, że „KRRiT to wyrastający z procesu transformacji ustrojowej nowy typ organu państwowego, utworzony przede wszystkim z konstytucyjnie określonym zadaniem stania na straży wolności słowa w radiofonii i telewizji, kreowany w szczególnym trybie przez Sejm, Senat i Prezydenta RP, wyposażony w szeroki zakres kompetencji, spośród których znaczna część ma charakter administracyjny”³⁵, co czyni z niego organ administrujący.

4. SPOSÓB ZORGANIZOWANIA KRRiT

4.1. Kolegialność

KRRiT jest organem kolegialnym, na co wskazuje już sama nazwa tego organu, który określony został jako rada, a więc z istoty organ o charakterze wieloosobowym³⁶. Wskazuje na to także sposób kreowania składu KRRiT przez trzy różne organy władzy. Konstytucja RP nie określa jednak ani liczebności KRRiT, ani wymogów, jakie mają spełniać jej członkowie, ani czasu sprawowania przez nich mandatu. W art. 214 ust. 1 ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że obsady personalnej dokonują wspólnie Sejm, Senat i Prezydent RP,

³⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

³⁵ R. CHRUŚCIAK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 210.

³⁶ Na kolegialny charakter KRRiT wskazuje również art. 144 ust. 3 pkt 27, art. 198 ust. 1, art. 214 ust. 1 oraz art. 215 Konstytucji RP. We wszystkich tych przepisach jest mowa o członkach a nie członku KRRiT (ustrojodawca posługuje się liczbą mnogą, jednoznacznie wskazującą na wieloosobowy charakter tego organu).

pozostawiając doprecyzowanie szczegółów ustawodawcy zwykłemu³⁷. „Konstytucja w art. 214 ust. 1 stwierdza, że członkowie Rady są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP, nie mówiąc nic na temat tego, czy organy powołujące powołują członków Rady w równej części, czy np. w odpowiednich proporcjach, ani też tego, czy wszystkie trzy organy powołujące mają uczestniczyć w powoływaniu każdego członka Rady, czy też każdy z tych organów powołuje samodzielnie pewną grupę jej członków. W końcu Konstytucja nie przesądza również tego, w jakim trybie powołanie członków KRRiT ma dochodzić do skutku. Co więcej, w Konstytucji nie określono również kadencji Rady, całą tę problematykę odsyłając do uregulowania na poziomie ustawowym”³⁸.

Ustrojodawca, mówiąc o radzie oraz wskazując na Sejm, Senat i Prezydenta RP jako organy kreujące jej skład, przesądza o kolegialnym charakterze KRRiT, wskazując przy tym, że zgodnie z zasadą *tres faciunt collegium*, musi ona liczyć co najmniej trzech członków³⁹. Minimum trzyosobowy skład Rady wynika nie tylko z logiki organu kolegialnego, ale również z treści przepisu art. 214 Konstytucji RP, który zakłada współdziałanie trzech organów powołujących. „W związku z tym, jeśli się uzna – co zostało w praktyce zrobione – że każdy z tych trzech organów uczestniczy samodzielnie w powoływaniu KRRiT delegując do jej składu «swojego członka», to minimalna liczba członków Rady musi wynosić trzech. Natomiast ustrojodawca nie zawarł już żadnych wskazówek dla ustawodawcy co do maksymalnej ich liczby, a także co do tego, czy ma to być liczba parzysta czy nie, i czy ma być zachowany pomiędzy organami powołującymi parytet, a jeżeli nie, to jakie powinny być proporcje pomiędzy ilością członków powoływanych przez poszczególne podmioty kreujące”⁴⁰. Zasadę kolegialności można wyprowadzić także z prawnych form działania

³⁷ Należy odnotować, że spośród organów kreujących skład KRRiT nie ma ani przedstawiciela Rady Ministrów, ani władzy sądowniczej. Pominięcie tych organów świadczy o niereprezentowalności wszystkich trzech typów władzy publicznej w Polsce. O ile przedstawiciel Rady Ministrów pochodzący z nominacji politycznej reprezentowałby interesy swojego mocodawcy, o tyle niezawisły przedstawiciel władzy sądowniczej mógłby przyczynić się do usprawnienia pracy KRRiT i zadbać o właściwe wykonywanie przez nią swoich obowiązków. Zob. E. CZARNY-DROŻDŻEJKO, *Ustawa o radiofonii i telewizji*, s. 95.

³⁸ J. SZYMANEK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 316-317.

³⁹ „Użytego w art. 214 ust. 1 Konstytucji RP sformułowania o powoływaniu członków KRRiT przez Sejm, Senat i Prezydenta RP nie należy rozumieć w ten sposób, że jej skład jest wyłaniany w drodze wspólnej decyzji (konsensusu) tych trzech organów, ale tak, że każdy z nich powołuje indywidualnie część składu KRRiT” (P. WINCZOREK, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 269).

⁴⁰ J. SZYMANEK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 317.

KRRiT, która obok rozporządzeń, w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały, a te z przyczyn oczywistych mogą być podejmowane jedynie przez organy wieloosobowe. Powierzenie kompetencji do powoływania członków KRRiT trzem różnym organom ma być gwarancją bezstronności i niezależności KRRiT, a w efekcie uniezależnić radiofonię i telewizję od nacisków politycznych. Bezstronność i niezależność KRRiT nie jest bowiem wartością samą w sobie, ale ma zabezpieczać i gwarantować wartość naczelną, jaką jest niezależność radiofonii i telewizji⁴¹.

Szczegółowe zasady powoływania członków KRRiT przez Sejm i Senat określają regulaminy obydwu izb⁴², zakładające wymóg indywidualnego wyboru każdego członka Rady bezwzględną większością głosów, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy przynajmniej 35 posłów (w Sejmie) oraz nie mniej niż 7 senatorów (w Senacie). Procedura powoływania członków KRRiT przez Prezydenta RP⁴³ nie została uregulowana w drodze ustawy, z Konstytucji RP natomiast wynika jedynie, że powoływanie członków Rady stanowi jego osobistą kompetencję (prerogatywę niewymagającą kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów), którą realizuje w formie postanowienia (art. 144 ust. 3 pkt 27).

Zgodnie z przyjętymi zasadami, powoływanie członków KRRiT ma charakter rozdzielczy – członków KRRiT powołują niezależnie od siebie trzy organy państwowe, oraz parytetowy – Sejm powołuje dwóch członków, Senat jednego członka i Prezydent RP dwóch członków, w sumie pięciu członków, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu (art. 7 ust. 1 urtv).

4.2. Niezależność

W świetle przepisów konstytucyjnych i ustawowych, KRRiT jest organem niezależnym, co wynika już ze sposobu kreowania jej składu osobowego przez trzy różne i względem siebie niezależne organy państwowe: Sejm, Senat i Pre-

⁴¹ Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r., W 6/95, OTK 1995, nr 3, poz. 23.

⁴² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn.: „Monitor Polski” 2012, poz. 32 z późn. zm. oraz uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, tekst jedn.: „Monitor Polski” 2014, poz. 529 z późn. zm.

⁴³ Z treści art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji RP używającego liczby mnogiej w odniesieniu do powoływania członków KRRiT przez Prezydenta RP wynika, że powołuje on więcej niż jednego członka KRRiT.

zydenta RP. Przy czym „narodziny KRRiT to nie emanacja organów powołujących jej członków i nie realizator ich kompetencji, czy ich polityki. Narodziny KRRiT to powstanie organu od początku z własną sferą działania i z własnym zakresem zadań”⁴⁴. Konstytucja RP ogranicza się wyłącznie do wskazania podmiotów powołujących członków KRRiT, pozostawiając resztę spraw doprecyzowaniu w drodze ustawy. Konstytucja RP nie precyzuje także kryteriów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków KRRiT, ani ich stosunku do organów powołujących, ani ich wzajemnych relacji. Ustrojodawca nie określił również wymagań, jakie powinni spełniać kandydaci na członków KRRiT, pozostawiając tę kwestię ustawodawcy. Ten z kolei poprzestaje na bardzo ogólnikowym stwierdzeniu, że członkowie KRRiT mają być powoływani spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu⁴⁵, co zakłada pewną ich ponadprzeciętność. „Kryteria oceny takiego wyróżniania się nie zostały jednak nigdy sprecyzowane. Pozostawiono je uznaniu podmiotów uprawnionych do powoływania członków KRRiT. W praktyce w skład KRRiT obok wybitnych specjalistów z dziedziny środków masowego przekazu wchodziły też osoby, których wiedza i doświadczenie w zakresie środków masowego przekazu w chwili powoływania musiała budzić uzasadnione wątpliwości, a już zupełnie trudno było w stosunku do niektórych z nich znaleźć elementy wyróżniające. W rzeczywistości zawarte w ustawie stwierdzenie «spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu» przyjęto traktować jako sformułowanie pozbawione jakiegokolwiek treści prawnej, a w procesie powoływania kwestię tę pomijano bądź wbrew oczywistym faktom stwierdzano, iż kandydat wyróżnia się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków spo-

⁴⁴ R. CHRUŚCIAK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 209.

⁴⁵ „Formuła ta oznacza, że w doborze kandydatów uwzględniać należy nie tylko kryteria polityczne (choć trudno je całkowicie wyeliminować, skoro organami powołującymi są organy polityczne), ale przede wszystkim merytoryczne (fachowe)” (J. SZYMANEK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 321). W odniesieniu do osób zasiadających w niektórych innych kolejalnych organach konstytucyjnych, wymagania dotyczące posiadania stosownych kwalifikacji zostały *expressis verbis* wskazane w ustawie zasadniczej; sędziami Trybunału Konstytucyjnego mogą być jedynie osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1), do Rady Polityki Pieniężnej powołuje się osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów (art. 227 ust. 5). Także dwóch zastępców przewodniczącego oraz przynajmniej połowa spośród 16 członków Trybunału Stanu powinno posiadać kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Takie kwalifikacje posiada także Przewodniczący Trybunału Stanu, którym z urzędu jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (art. 199 ust. 1-2).

łecznego przekazu”⁴⁶. Ogólnikowość ustawodawcy sprawia, że regulację tę wypełnia się zupełnie dowolną treścią. Tymczasem należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca mówiąc o osobach „wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu”, wymaga nie tylko wyjątkowego przygotowania teoretycznego, ale również legitymowania się szczególną praktyką we wspomnianym zakresie. Chodzi bowiem nie o osoby „tylko” (zaledwie) posiadające wiedzę i doświadczenie w dziedzinie środków społecznego przekazu, ale o osoby „wyróżniające się” pod tym względem, przewyższające innych. Przyjęte rozwiązanie wprawdzie ujawnia wolę ustawodawcy uczynienia z KRRiT fachowego organu o profesjonalnym a nie polityczno-partyjnym składzie⁴⁷, niemniej jednak ocena spełniania przez kandydata w/w wymogów została pozostawiona organowi powołującemu, kierującemu się, co oczywiste, wyłącznie kryterium politycznym. Świadczy to nie tylko o upolitycznieniu KRRiT, ale wręcz o faktycznym poddaniu jej działań woli organów decydujących o obsadzie personalnej. Ostatecznie zatem o powołaniu do składu KRRiT (o swoistej „przydatności” kandydata) decydują kryteria polityczne⁴⁸, co niestety potwierdza także praktyka minionych lat, wskazująca na to, że do składu KRRiT trafiali ludzie silnie powiązani ze światem polityki, nierzadko pełniący wcześniej funkcje parlamentarne i ministerialne, bynajmniej nieukrywający swoich przekonań i sympatii politycznych; co więcej, gotowi bezkrytycznie realizować wolę swoich politycznych mocodawców.

Do tego dochodzi jeszcze sposób dokonywania obsady personalnej KRRiT. Należy wyraźnie podkreślić, że przy wyłanianiu członków KRRiT kompetencje kandydatów oceniają gremia i podmiot, które same nie posiadają w tej kwestii fachowej wiedzy, a nierzadko i zwykłego rozeznania w sprawach z zakresu działalności radiofonii i telewizji. W ten sposób do instytucji decydującej o polityce medialnej nominacje opierają się z reguły nie na kryterium kompetencji i wartości etycznej konkretnej osoby, ale według klucza partyjnego tych partii

⁴⁶ J. SOBCZAK, *Radiofonia i telewizja*, s. 146.

⁴⁷ P. CZARNY, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 328; B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003, s. 251.

⁴⁸ Zob. S. PATYRA, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] W. SKRZYDŁO (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2002, s. 455. Obowiązująca regulacja dotycząca sposobu wyboru członków KRRiT jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. Zob. E. CZARNY-DROŹDŹEJKO, *Ustawa o radiofonii i telewizji*, s. 96.

politycznych, które w danym momencie mają prawo nominować⁴⁹. „Prowadzi to w ostatecznym efekcie do powstania systemu opartego na pluralizmie, ale wyłącznie partyjno-politycznym, w dodatku determinowanym układem sił reprezentowanych w izbach parlamentarnych w momencie rozpoczynania kolejnej kadencji Rady”⁵⁰.

Na płaszczyźnie normatywnej niezależność KRRiT została wzmocniona, z jednej strony, przez systematykę konstytucyjną i pomieszczenie odnoszących się do niej postanowień w Rozdziale IX – „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, a więc poza rozdziałami poświęconymi organom władzy ustawodawczej (rozdział IV), wykonawczej (rozdział V i VI) oraz sądowniczej (rozdział VIII), i powierzenie jej do realizacji spraw o odrębnym przedmiocie, z drugiej natomiast poprzez ustanowienie szczególnego trybu powoływania członków KRRiT oraz wiążące ich ograniczenia wynikające z zasady incompatibilitasu. Stosownie do tego można wyróżnić dwa rodzaje niezależności KRRiT: 1) organizacyjną, dotyczącą jej pozycji ustrojowej i relacji łączących ją oraz jej członków z innymi organami władzy publicznej, 2) funkcjonalną, odnoszącą się do jej zadań. Przy czym obydwa rodzaje niezależności KRRiT należy rozpatrywać łącznie, ponieważ one wzajemnie się dopełniają⁵¹.

Niezależność KRRiT jest pochodną swobody wypowiedzi i pluralizmu środków masowego przekazu. Jeżeli KRRiT skutecznie ma wykonywać postawione przed nią zadania, to nie może jej wiązać podległość jakiegokolwiek innej władzy, która w sposób naturalny jest zainteresowana w oddziaływaniu na odbiorców w celu kształtowania ich poglądów i opinii w pożądanym przez siebie

⁴⁹ Zob. L. DYCZEWSKI, *Media i demokracja w Polsce*, [w:] J. KRUKOWSKI, O. THEISEN (red.), *Kultura i prawo*, t. II: *Materiały II Międzynarodowej Konferencji na temat „Wolność mediów”*, Lublin 18-19 maja 2000, Lublin 2002, s. 57.

⁵⁰ Zob. A. JASKIERNIA, *Media masowe w demokratycznych prawach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 113.

⁵¹ Zob. G. KOWALSKI, *Niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (wybrane kwestie prawne)*, [w:] *Środki przekazu. Informacja*, s. 40-41. Gwarancją niezależności funkcjonalnej KRRiT jest także jej kompetencja do opiniowania projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie (art. 6 ust. 2 pkt 7 urtv). Uprawnienie to pozwala KRRiT sygnalizować podmiotom tworzącym prawo nieprawidłowości proponowanych przez nie rozwiązań prawnych z punktu widzenia niezależności KRRiT i realizacji przez nią jej konstytucyjnych i ustawowych zadań. Po stronie zaś odpowiednich organów rodzi obowiązek przedstawiania KRRiT stosownych projektów aktów normatywnych oraz umów międzynarodowych do zaopiniowania. Naruszenie tego obowiązku może być podstawą stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności ustawy lub umowy międzynarodowej (zob. art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

kierunku i w związku z tym skłonna jest do ograniczania wolności słowa i prawa do informacji, ewentualnie przekazywania ich w sposób niepełny i wybiórczy, czym narusza interes publiczny, na straży którego stoi przecież KRRiT.

O niezależności KRRiT świadczyć ma przyznana jej kompetencja do wydawania rozporządzeń, która jest zarezerwowana dla organów władzy wykonawczej: Prezydenta RP, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów. KRRiT należy zatem do organów władzy publicznej, które mogą wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego wiążące każdy podmiot w państwie⁵². Rozporządzenia wydawane przez KRRiT mają taką samą moc prawną, co rozporządzenia pozostałych organów uprawnionych do ich wydawania. Skoro tak, to rozporządzenia KRRiT nie mogą być ani zmieniane, ani uchylane przez rozporządzenia organów władzy wykonawczej. Co najwyżej, Prezes Rady Ministrów może, przed ich wydaniem, przekazać KRRiT stanowisko swoje lub rządu, pod warunkiem jednak, że KRRiT powiadomi go wcześniej o zamiarze wydania takiego aktu normatywnego, co powinno mieć miejsce w ramach projektowania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (art. 6 ust. 2 pkt 1 urtv). Rozporządzenia KRRiT oraz jej uchwały o charakterze generalnym podlegają jedynie kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego pod względem ich zgodności z Konstytucją RP i innymi hierarchicznie od nich wyższymi aktami normatywnymi⁵³.

Przejawem niezależności KRRiT jest także prawo do uchwalania regulaminu swoich obrad. KRRiT uchwała regulamin swoich obrad w oparciu o art. 9 ust. 3 urtv, co zapewnia jej autonomię wewnętrzną, z uwagi na to, że żaden inny organ w żadnym innym akcie normatywnym nie może regulować spraw objętych zakresem regulaminu.

Przyjęte rozwiązania czynią z KRRiT organ niezależny od rządu, o czym świadczy nie tylko sposób powoływania jej członków, ale także obowiązki

⁵² Korzystając z tej formy działania, KRRiT nie może postępować w sposób dowolny w tym zakresie, lecz musi uwzględniać przewidziane w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP ogólne warunki wydawania rozporządzeń. Należy przy tym zauważyć, że rozporządzenia KRRiT wymagają podjęcia wcześniej stosownej uchwały, co jest konsekwencją kolegialności tego organu. Uchwały podejmowane w sprawie wydania rozporządzenia nie będą miały tego samego charakteru, co uchwały podejmowane w sprawach indywidualnych, przybierających postać decyzji administracyjnych. W pierwszym wypadku będą one podstawą aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, podczas gdy w drugim akcie o charakterze indywidualnym i konkretnym. Zob. G. KOWALSKI, *Konstytucyjna regulacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, [w:] W. LIS, Z. HUSAK (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, s. 141-142.

⁵³ Zob. B. BANASZAK, *Komentarz do art. 213*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1037.

sprawozdawczo-informacyjne. Na KRRiT ciąży bowiem obowiązek przedkładania Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP, do końca marca każdego roku, sprawozdania ze swojej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji (art. 12 ust. 1 urtv). Obowiązku takiego KRRiT nie ma natomiast w stosunku do Prezesa Rady Ministrów, którego tylko corocznie informuje o swojej działalności oraz o podstawowych problemach radiofonii i telewizji (art. 12 ust. 2 urtv)⁵⁴. Z realizacją tego obowiązku nie wiążą się jednak żadne konsekwencje dla KRRiT, podczas kiedy od przyjęcia lub odrzucenia przez Sejm, Senat i Prezydenta RP przedkładanego im sprawozdania zależy kontynuowanie lub wygaśnięcie kadencji członków KRRiT. Prezes Rady Ministrów nie może przedstawionej mu informacji odrzucić, a jej ujemna ocena nie spowoduje żadnych negatywnych skutków dla KRRiT ani w zakresie funkcjonowania tego organu, ani w zakresie konsekwencji jego istnienia. „Różnica między sprawozdaniem a informacją zasadza się na różnych skutkach prawnych, jakie wywołuje negatywna ocena ich treści przez podmioty, którym sprawozdania i informacje są składane. Ujemna ocena treści informacji o działalności KRRiT ze strony Prezesa Rady Ministrów, czy nawet całego rządu, nie może wywołać – przynajmniej bezpośrednio – ujemnych skutków dla KRRiT. Natomiast odrzucenie sprawozdania przez Sejm i Senat powoduje, z mocy art. 12 ust. 4 urtv, wygaśnięcie w ciągu 14 dni kadencji wszystkich członków KRRiT”⁵⁵. Nie oznacza to jednak, że rząd składający się z liderów politycznych ugrupowań tworzących większość parlamentarną, nie może oddziaływać, i to całkiem skutecznie, na rozstrzygnięcia podejmowane przez Sejm i Senat. Kompetencji takich nie posiada trzeci z organów kreujących KRRiT – Prezydent RP, który co najwyżej może notyfikować przyjęcie sprawozdania KRRiT, niemniej jednak jego udział w procedurze odwołania KRRiT przed upływem kadencji ma charakter rozstrzygający.

Niezależność KRRiT w stosunku do Rady Ministrów poświadcza także art. 6 ust. 2 pkt 1 urtv, w myśl którego do zadań KRRiT należy projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Przepis ten wskazuje, że pomiędzy tymi dwoma podmiotami nie zachodzi stosunek podporządkowania, a ich wzajemne relacje

⁵⁴ Informacje przekazywane Prezesowi Rady Ministrów stanowią / powinny stanowić podstawę współdziałania w realizacji zadania określonego w art. 6 ust. 2 pkt 1 urtv, polegającego na projektowaniu kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji.

⁵⁵ J. SOB CZAK, *Radiofonia i telewizja*, s. 153; TENŻE, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – dylematy i wyzwania*, s. 19-20.

oparte są na równoprawnych i partnerskich podstawach⁵⁶. W ramach porozumienia, o którym mowa, powinna mieć miejsce pełna koordynacja działań podejmowanych przez KRRiT z działaniami prowadzonymi przez administrację rządową i odwrotnie. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu zapewnienie spójności działań państwa w odniesieniu do mediów audiowizualnych.

4.3. Kadencyjność

KRRiT jest organem kadencyjnym, którego członkowie są powoływani na z góry określony czas. Zgodnie z art. 7 ust. 4 urtv: „Kadencja członków Krajowej Rady trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania następców”, co wynika z potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania KRRiT. Na szczęście ustawa medialna nie łączy kadencji członków KRRiT z kadencjami Sejmu, Senatu czy Prezydenta RP, czyli z kadencjami organów kreujących KRRiT. Dzięki temu KRRiT nie jest związana z konkretnym składem parlamentu czy Prezydentem RP, co stanowi kolejny przejaw niezależności KRRiT wobec organów ją kreujących⁵⁷. Należy zaznaczyć, że ustrojodawca nie wymaga, aby KRRiT była organem kadencyjnym. Konstytucja RP nie określa czasu kadencji KRRiT tak, jak czyni to w odniesieniu do innych organów przewidzianych w Rozdziale IX: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, czy Rady Polityki Pieniężnej, o której mowa w Rozdziale X⁵⁸. Tym samym możliwe jest określenie czasu kadencji w dowolny sposób, w tym przez takie określenie czasu kadencji KRRiT, które zapewni wybór jej członków każdemu parla-

⁵⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

⁵⁷ Wynikający z niepokrywania się kadencji KRRiT z kadencją Sejmu, Senatu oraz głowy państwa – brak związania KRRiT z konkretnym składem parlamentu czy konkretnym Prezydentem RP – podkreśla jej pełną autonomię w stosunku do organów powołujących, zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał to stanowisko w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32, stwierdzając, iż: „W związku z tym, że ustawa o radiofonii i telewizji nie łączy kadencji członków Rady z kadencjami Sejmu, Senatu czy Prezydenta, tj. organów powołujących, nie jest ona tym samym związana z konkretnym składem parlamentu czy osobą Prezydenta *in concreto*. Podkreśla to autonomię Krajowej Rady wobec organów ją powołujących”.

⁵⁸ Konstytucja RP nie określa jednak czasu kadencji KRRiT tak, jak czyni to w odniesieniu do innych organów konstytucyjnych określonych w Rozdziale IX: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (6-letnia) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (5-letnia), odpowiednio w art. 205 ust. 1 oraz art. 209 ust. 1 Konstytucji RP. Czas trwania kadencji (6-letnia) został także określony w stosunku do członków Rady Polityki Pieniężnej, zob. art. 227 ust. 3 i 5 Konstytucji RP.

mentowi⁵⁹, co musi budzić obawy o to, że jej skład będzie faktycznie obsadzany przez aktualną większość parlamentarną, dążącą do jej całkowitego podporządkowania⁶⁰. Nie wydaje się także, aby powoływanie przez Sejm, Senat i Prezydenta RP członków KRRiT na czas nieoznaczony (dożywotnio lub do osiągnięcia określonego wieku) było rozwiązaniem sprzecznym z Konstytucją RP.

Kadencyjność KRRiT oznacza ciągłość jej działania, natomiast upływ kadencji jest naturalnym sposobem ustania członkostwa w KRRiT. Zgodnie z art. 7 ust. 5 urtv: „Członek Krajowej Rady nie może być powołany na kolejną pełną kadencję”. Z treści tego przepisu nie wynika bezwzględny zakaz ponownego powołania do składu KRRiT. „Z faktu, iż w powołanym wyżej przepisie mowa o kolejnej kadencji, na którą nie można powołać członka KRRiT, a nie o tym, że nie może on ponownie pełnić tej funkcji, wynika jednoznacznie, że nie można zasiąść w KRRiT po upływie pełnej kadencji na kolejny okres. Nie ma natomiast przeszkód, aby członek KRRiT po upływie pełnej kadencji następną sześcioletnią kadencję pauzował, aby po jej upływie wrócić do składu Krajowej Rady”⁶¹. Nie jest zatem wykluczone, że osoba, która raz już pełniła funkcję członka KRRiT, zostanie nim ponownie, z tym że będzie mogła zostać powołana, byleby tylko nie następowała ona bezpośrednio po już zakończonej. Ponadto mowa jest o pełnej kadencji, w związku z tym członek KRRiT, który został powołany na niepełną kadencję w miejsce zmarłego lub odwołanego członka, może zostać następnie powołany na kolejną, ale już pełną sześcioletnią kadencję. Wyłączenie możliwości powtórzenia pełnej kadencji bezpośrednio po upływie kadencji, w której dana osoba zasiadała w KRRiT przez okres pełnej kadencji, ma eliminować pokusę wykonywania funkcji członka KRRiT w spo-

⁵⁹ Na przykład powoływanie na okres 4 lat, czy nawet na okres kadencji parlamentu tak, jak to jest w przypadku wyboru członków Trybunału Stanu (zob. art. 199 ust. 1 Konstytucji RP).

⁶⁰ Chęć podporządkowania sobie przez parlament KRRiT doskonale widać na przykładzie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 2005 r., która zmniejszyła liczebność KRRiT z 9 do 5 członków (art. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz. U. 2005, Nr 267, poz. 2258), oraz niedosłej do skutku nowelizacji z 2008 r., która przewidywała zwiększenie liczebności KRRiT z 5 do 7 członków (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/151.htm> – ostatnio sprawdzone 30 lipca 2013r.). Parlament nie akceptując sytuacji, że nie może powołać „swoich” członków do KRRiT, uchwalił ustawy nowelizujące ustawę o radiofonii i telewizji przewidujące wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków KRRiT i powołanie w ich miejsce nowych, wybieranych już przez aktualną większość parlamentarną.

⁶¹ J. SOBCZAK, *Radiofonia i telewizja*, s. 161.

sób uległy wobec większości parlamentarnej bądź głowy państwa, celem zwiększenia swoich szans na reelekcję⁶².

Decydując się na kadencyjność KRRiT, ustawodawca założył ciągłość jej funkcjonowania, przejawiającą się w tym, że normalnym zdarzeniem powodującym ustanie w niej członkostwa jest upływ okresu kadencji, natomiast wszelkie inne sposoby zakończenia pełnionej funkcji przed tym zdarzeniem, jako że mają charakter wyjątkowy, wymagają oparcia się na wyraźnej podstawie ustawowej⁶³. Podstawę taką stanowią art. 7 ust. 6 oraz art. 12 urtv, które dopuszczają możliwość odwołania członka KRRiT przed upływem kadencji w enumeratywnie określonych przypadkach. Stanowisko takie zostało potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny, który podkreślając znaczenie niezależności KRRiT, zwrócił uwagę na to, że „jedną z najistotniejszych gwarancji tej niezależności jest stabilizacja na stanowisku oznaczająca zakaz dowolnego odwoływania przed upływem kadencji”⁶⁴. Stosownie do postanowień art. 7 ust. 6 urtv: „Organ uprawniony do powołania członka Krajowej Rady odwołuje go wyłącznie w przypadku: 1) zrzeczenia się swej funkcji; 2) choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji; 3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej; 4) złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu; 5) naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu”.

W przypadku zaistnienia jednej z tak określonych przyczyn, powstaje obowiązek odwołania członka KRRiT z pełnionej funkcji przed upływem kadencji, który obciąża organ uprawniony do jego powołania. Tym samym wyłączona została możliwość odwołania członka KRRiT przez organ inny niż ten, który dokonał jego powołania.

Drugi przypadek wcześniejszego niż upływ kadencji sposobu odwołania członków KRRiT przewiduje art. 12 urtv, który łączy go z odrzuceniem przez Sejm i Senat sprawozdania KRRiT ze swojej działalności, co powoduje wygaśnięcie kadencji jednocześnie wszystkich członków KRRiT. Stosownie do postanowień art. 12 ust. 3 urtv sprawozdanie to w każdej z izb parlamentu może

⁶² Zob. G. KOWALSKI, *Niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, s. 52. Zgodnie z art. 7 ust. 7 urtv osoba, która zasiadała już w KRRiT przez okres pełnej kadencji, może zostać ponownie powołana jedynie na dokończenie kadencji po członku, który zmarł lub został odwołany przed upływem kadencji, na jaką został powołany.

⁶³ Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23.

⁶⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 24.

zostać stosowną uchwałą przyjęte bez uwag i zastrzeżeń, przyjęte z uwagami i zastrzeżeniami⁶⁵, bądź odrzucone⁶⁶. Decyzja o odrzuceniu sprawozdania przez Sejm i Senat, podejmowana w odrębnych uchwałach, powoduje wygaśnięcie kadencji wszystkich członków KRRiT w terminie 14 dni, liczonych od dnia podjęcia ostatniej uchwały (art. 12 ust. 4 urtv). W przypadku odrzucenia sprawozdania przez Sejm i Senat decydujące jest stanowisko, jakie w tej kwestii zajmie Prezydent RP. Wygaśnięcie kadencji KRRiT nie nastąpi, jeżeli nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta RP (art. 12 ust. 5 urtv). Prezydent RP ma 14 dni na podjęcie decyzji, po upływie których bezpowrotnie traci kompetencję do skrócenia kadencji KRRiT.

Do odwołania wszystkich członków KRRiT przed upływem kadencji w trybie art. 12 urtv niezbędna jest zatem krytyczna ocena sprawozdania KRRiT przez wszystkie podmioty kreujące jej skład i zgodne ich współdziałanie, co w warunkach polskiej demokracji nie jest rzeczą łatwą⁶⁷. Jeżeli bowiem Pre-

⁶⁵ Ewentualne uwagi i zastrzeżenia zgłaszane przez izby parlamentu nie są wiążące dla KRRiT, jednak mogą one istotnie wpływać na jej działalność w następnym roku. Ich zgłoszenie może bowiem wskazywać na to, że w przypadku ich nieuwzględnienia następną oceną sprawozdania z działalności KRRiT będzie negatywna (P. CZARNY, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 333), co może wpływać na sposób jej działania i podejmowane decyzje.

⁶⁶ Należy podkreślić, że dla odrzucenia sprawozdania KRRiT ustawodawca nie wymaga żadnego uzasadnienia. Tryb rozpatrywania przez Sejm i Senat sprawozdania KRRiT określają odpowiednio: Rozdział 9 Działu II Regulaminu Sejmu oraz Dział IXa Regulaminu Senatu. „Warto także zaznaczyć, że skutek w postaci wygaśnięcia kadencji powoduje jedynie kumulatywne odrzucenie sprawozdania przez organy władzy ustawodawczej, na co wskazuje użyta w ustawie koniunkcja. W przypadku, gdy jedna z Izb przyjmie sprawozdanie, to odrzucenie sprawozdania przez drugą Izbę nie wywołuje skutku w postaci wygaśnięcia kadencji członków Rady. Jeśli zaś obie Izby wspólnie odrzucają sprawozdanie, to dla wywołania skutku wygaśnięcia kadencji niezbędne jest jeszcze jego potwierdzenie przez Prezydenta RP” (H. KACZMARCZYK, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] P. CHMIELNICKI (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2009, s. 295).

⁶⁷ Sytuacja taka miała miejsce latem 2010 r., powodując wygaśnięcie kadencji członków KRRiT, co otworzyło drogę do obsadzenia jej składu osobowego przez partie polityczne posiadające aktualną większość w Sejmie, Senacie i przez Prezydenta RP. Decyzję o wcześniejszym wygaśnięciu mandatów dotychczasowych członków jak i decyzję o powołaniu nowego składu personalnego podejmowały więc te same organy w tym samym składzie osobowym. Zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2009 r. („Monitor Polski” 2010, nr 43, poz. 612), uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji („Monitor Polski” 2010, nr 42, poz. 601), Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2010r. w sprawie wygaśnięcia kadencji wszystkich członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji („Monitor Polski” 2010, nr 44, poz. 624), a także uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie powołania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji („Monitor Polski” 2010, nr 56, poz. 760), uchwałę Senatu Rzeczy-

zydent RP, wbrew Sejmowi i Senatowi, nie widzi podstaw do odrzucenia sprawozdania KRRiT, może odmówić potwierdzenia wygaśnięcia kadencji KRRiT albo nie zająć w tej kwestii żadnego stanowiska i wówczas będzie ona trwała nadal. Pomimo tego, że Prezydent RP nie posiada uprawnień do przyjęcia bądź odrzucenia sprawozdania KRRiT, to jednak wbrew jego woli Sejm i Senat nie mogą samodzielnie doprowadzić do wygaśnięcia kadencji KRRiT poprzez odrzucenie jej sprawozdania⁶⁸. Potwierdzenie wygaśnięcia kadencji KRRiT przez Prezydenta RP dotyczy wszystkich członków KRRiT. Ustawodawca nie pozostawia Prezydentowi RP możliwości wybiórczego potraktowania członków KRRiT i potwierdzenia wygaśnięcia kadencji jedynie w odniesieniu do niektórych z nich. Przyjęte rozwiązanie jest *de facto* formą odpowiedzialności politycznej ponoszonej przez KRRiT *in corpore* przed organami kreującymi jej skład, dla której trudno wskazać podstawy konstytucyjne. W świetle art. 198 ust. 1 Konstytucji RP członkowie KRRiT ponoszą jedynie odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za popełnienie deliktu konstytucyjnego w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

Od decyzji o odwołaniu członka KRRiT z jej składu nie przysługuje, ani zainteresowanemu, ani KRRiT *in corpore*, prawo odwołania. Podobnie jest w przypadku wygaśnięcia kadencji wszystkich członków KRRiT na skutek odrzucenia przez Sejm i Senat sprawozdania KRRiT. Innych niż wskazane wyżej możliwości odwołania członka/ów KRRiT przed upływem kadencji ustawa nie przewiduje. Nieusuwalność członków KRRiT przed upływem kadencji, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, stanowi gwarancję ich niezależności, niezbędnej dla realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań postawionych przed KRRiT.

pospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie powołania członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji („Monitor Polski” 2010, nr 53, poz. 720), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 2010 r. o powołaniu członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji („Monitor Polski” 2010, nr 53, poz. 728).

⁶⁸ Zob. H. KACZMARCZYK, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, s. 295. Należy zaznaczyć pewną niekonsekwencję ustawodawcy, przejawiającą się w tym, że potwierdzenie przez Prezydenta RP wygaśnięcia kadencji KRRiT wymaga kontrasygnaty premiera (zob. art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), co dziwi, w kontekście powoływania przez głowę państwa członków KRRiT, która takiej kontrasygnaty nie wymaga, a także w kontekście niezależności KRRiT od rządu.

4.4. Zasada incompatybiliasu

Członek KRRiT nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP). Należy zauważyć, że adresem tego przepisu jest członek KRRiT, a nie osoba ubiegająca się o powołanie w skład KRRiT, i to na nim spoczywa obowiązek realizacji dyspozycji zawartej w nim normy prawnej, a więc wyzbycia się statusu członka partii politycznej lub związku zawodowego. Wprowadzony zakaz świadczy o zamiarze ustrojodawcy stworzenia im odpowiednich warunków do wykonywania obowiązków związanych z członkostwem w KRRiT bez możliwości ulegania jakimkolwiek wpływom zewnętrznym i zagwarantowania niezależności od bieżących konfiguracji politycznych. „Oczywiście jest to warunek minimum, który nie przecina politycznych powiązań, nie przecina powiązań koleżeńsko-środowiskowych czy wręcz grupowych, mających często równie duże znaczenie, jak wierna służba interesom ugrupowania, które kogoś do KRRiT rekomendowało”⁶⁹. Trybunał Konstytucyjny bardzo ściśle interpretuje zakaz przynależności do partii politycznej, wyjaśniając, że chodzi w nim o całkowity brak przynależności do partii politycznej. Oznacza to zatem tyle, że w przypadku, kiedy ktoś przed powołaniem do składu KRRiT należał do partii politycznej, musi z niej wystąpić; zawieszenie członkostwa nie jest równoznaczne z zakazem przynależności do partii politycznej i jako takie jest niewystarczające w kontekście niezależności KRRiT, przez co narusza art. 214 ust. 2 Konstytucji RP⁷⁰. W okresie kadencji

⁶⁹ H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, *Czy konstytucjonalizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pomogła w zachowaniu jej niezależności?*, [w:] E. GDULEWICZ, H. ZIĘBA-ZAŁUCKA (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 352-353.

⁷⁰ „Regulacje ograniczające wolność zrzeszania się w partie polityczne mają na celu konieczność zachowania bezstronności i politycznej neutralności pewnych osób oraz instytucji. Chodzi zwłaszcza o osoby odpowiadające za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, a także o osoby zatrudnione na wysokich stanowiskach, pełniące funkcje kierownicze bądź wykonujące obowiązki o charakterze poufnym. Ograniczenie wolności zrzeszania się tych osób uzasadnione jest z jednej strony ich szczególną pozycją, a z drugiej wyjątkową społeczno-ustrojową rolą partii politycznych. Podstawą zakazu członkostwa w partiach politycznych osób, które sprawują określone funkcje w aparacie państwowym, nie jest dążenie do ograniczenia ich praw obywatelskich, lecz chęć zapobieżenia konfliktom interesów i ról wynikających z wykonywania służby publicznej i jednoczesnego prowadzenia działalności na rzecz danej partii politycznej. Istotą bowiem członkostwa w partii politycznej jest obowiązek stosowania się do uchwał statutowych organów partii politycznej oraz czynnego uczestnictwa w kształtowaniu i realizowaniu jej programu. Wyjątkowa rola, jaką odgrywają partie polityczne w życiu publicznym, uzasadnia ograniczenie wolności zrzeszania się w tych wszystkich przypadkach, gdzie może dojść do kolizji funkcji spełnianych przez

członków KRRiT, z mocy samego prawa, ulega zawieszeniu ich członkostwo we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych (art. 8 ust. 3 pkt 2 urtv)⁷¹. Pełnienie funkcji członka KRRiT ma być główną pracą zawodową, co ma uwolnić go od innych obowiązków i umożliwić mu skoncentrowanie swoich wysiłków jedynie na wynikających z tej funkcji obowiązków. Z kolei zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji, obejmuje zarówno sprawowanie funkcji innego organu władzy publicznej, jak i poświęcenie się działalności o charakterze publicznym niekoniecznie związanej z zajmowaniem określonego stanowiska w strukturach władzy, ale kolidującej z godnością funkcji członka KRRiT.

Funkcji członka KRRiT nie można łączyć także z posiadaniem udziałów albo akcji spółki⁷² bądź w inny sposób uczestniczyć w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub producentem radiowym lub telewizyjnym oraz wszelką działalnością zarobkową, z wyjątkiem pracy dydaktyczno-naukowej w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracy twórczej (art. 8 ust. 4 urtv). Jeżeli członek KRRiT w chwili powołania go do składu KRRiT pozostaje w stosunku pracy, zatrudniający go pracodawca, ma obowiązek udzielić mu na jego wniosek urlopu bezpłatnego na czas sprawowania funkcji. Okres urlopu

partie polityczne z kompetencjami przynależnymi osobom wykonującym władzę publiczną” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18).

⁷¹ Art. 8 ust. 3 pkt 2 urtv od członków KRRiT wymaga zawieszenia na czas sprawowania funkcji ich członkostwa we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych. Warto zwrócić uwagę, że Konstytucja RP w art. 214 ust. 2 bezwzględnie zakazuje przynależności członków KRRiT do związków zawodowych, podczas gdy ustawa o radiofonii i telewizji nie przewiduje nawet zawieszenia członkostwa w tych organizacjach, a jedynie w ich władzach. Uwzględniając hierarchiczną budowę polskiego systemu źródeł prawa (stosując zasadę *lex superior derogat legi inferiori*) oraz zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (wyrażoną w art. 8 ust. 2), przepisy ustawy o radiofonii i telewizji należy uznać za niekonstytucyjne i stosować postanowienia ustawy zasadniczej. Przyjęte rozwiązanie prowadzi do wniosku, że nie może być powołana do składu KRRiT osoba, która należy do związku zawodowego. R. CHRUSCIAK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 288. Choć stan niekonstytucyjności w tym zakresie trwa od wejścia w życie ustawy zasadniczej, czyli od 17 października 1997 r., to – jak dotąd – nie został on uchylony przez ustawodawcę pomimo licznych nowelizacji przepisów ustawy o radiofonii i telewizji.

⁷² Przepis ten faktycznie niczego nie rozwiązuje z uwagi na możliwość przeniesienia posiadanych udziałów lub akcji na członków rodziny, co w konsekwencji może powodować niebezpieczne dla pluralizmu i wolności mediów audiowizualnych skutki z uwagi na możliwość ich faworyzowania w procesie koncesyjnym lub kontrolnym. Zob. E. CZARNY-DROZDZEJKO, *Ustawa o radiofonii i telewizji*, s. 112.

wlicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia wynikające ze stosunku pracy (art. 8 ust. 1 urtv).

5. Przewodniczący KRRiT

Na czele KRRiT stoi Przewodniczący KRRiT, którego większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków wybierają ze swojego grona i odwołują członkowie Krajowej Rady. Oznacza to, że przy pięcioosobowym składzie KRRiT za powołaniem lub odwołaniem Przewodniczącego KRRiT musi głosować co najmniej czterech jej członków. Na wniosek Przewodniczącego Krajowa Rada wybiera ze swego grona zastępcę Przewodniczącego KRRiT, który nie został wyposażony w szczególne kompetencje. Wynika stąd, że zastępca Przewodniczącego KRRiT nie jest osobą przypadkową, ale że musi cieszyć się jego zaufaniem lub przynajmniej poparciem. Sposób powoływania Przewodniczącego KRRiT stanowi kolejny przejaw autonomii wewnętrznej KRRiT i niezależności od organów kreujących jej skład osobowy.

Przewodniczący KRRiT posiada własne, osobiste kompetencje, niezależne od tych, w jakie wyposażona została KRRiT jako organ kolegialny, kompetencje czyniące z niego odrębny organ administracji państwowej⁷³. Należy zauważyć, że kompetencje Przewodniczącego KRRiT mają charakter mieszany. Z jednej strony są to kompetencje władcze, z drugiej kompetencje administracyjne. „Przewodniczący, ze względu na przydzielone mu uprawnienia, zajmuje szczególną pozycję wśród członków Krajowej Rady. Po pierwsze, wykonuje zadania w stosunku do samej Rady, kierując jej pracami przez organizację posiedzeń i podejmując niezbędne kroki do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tego organu. Reprezentuje ją wobec podmiotów zewnętrznych – organów państwowych, nadawców, organizacji społecznych, podejmując zarówno czynności faktyczne i prawne w tym zakresie. Po drugie, realizuje zdania przekazane mu przez ustawę, które obejmują kompetencje własne i zadania o charakterze wykonawczym do uchwał KRRiT”⁷⁴. W ramach kompetencji własnych Przewodniczący KRRiT może żądać od dostawcy usługi medialnej oraz programów radiowych i telewizyjnych przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania tego dostawcy z przepisami ustawy, warunkami koncesji lub wiążącymi go aktami

⁷³ Zob. S. SERAFIN, B. SZMULIK, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s. 263.

⁷⁴ H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, *Czy konstytucjonalizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pomogła w zachowaniu jej niezależności?*, s. 362.

samoregulacji (art. 10 ust. 2 urtv). Przewodniczący KRRiT może wezwać dostawcę usługi medialnej do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych oraz rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji (art. 10 ust. 3 urtv). Wskazane środki oddziaływania Przewodniczący KRRiT stosuje samodzielnie, bez konieczności odwołania się do uchwały KRRiT, jako podstawy ich zastosowania. Ewentualne zaskarżenie podejmowanych przez Przewodniczącego KRRiT rozstrzygnięć może być wniesione do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W ramach kompetencji wykonawczych, do realizacji których konieczne jest podjęcie przez KRRiT stosownej uchwały, Przewodniczący KRRiT może wydać decyzję nakazującą zaniechanie dostawcy usługi medialnej działań w zakresie dostarczania usług medialnych oraz rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji (art. 10 ust. 4 urtv). Poza tym, Przewodniczący KRRiT posiada uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie udzielania i cofania koncesji (art. 33 urtv)⁷⁵ oraz nakładania kar pieniężnych na nadawcę, który narusza obowiązki nałożone na niego przepisami ustawy (art. 53 urtv). Dzięki temu ustawa o radiofonii i telewizji nie tylko przewiduje istnienie stanowiska Przewodniczącego KRRiT jako organu wykonawczego Krajowej Rady, ale także wyposaża go we własne, samodzielne kompetencje o charakterze kontrolnym i stanowiącym, czyniące z niego odrębny organ administracji państwowej⁷⁶.

UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując, należy podkreślić, że umieszczenie KRRiT w Konstytucji RP potwierdza znaczenie, jakie ustrojodawca przyznaje swobodzie wypowiedzi, a w jej ramach wolności radiofonii i telewizji, na straży której stoi KRRiT. Od początku istnienia KRRiT podejmowano, wychodzące z różnych ośrodków władzy, próby zniweczenia jej niezależności i podporządkowania innym organom.

⁷⁵ Szerzej W. LIS, *Koncesjonowanie działalności radiowej i telewizyjnej*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy” 4 (15) 2012, z. 2, s. 183-206.

⁷⁶ Zob. B. BANASZAK, *Komentarz do art. 214*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1040.

Określenie pozycji ustrojowej i statusu prawnego KRRiT od początku jej istnienia budzi kontrowersje. KRRiT nie mieści się w konstytucyjnym schemacie trójpodziału władzy i trójdzielnej klasyfikacji organów państwowych. Z przyjętych rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych wynika, że KRRiT jest organem o kompetencjach mieszanych z punktu widzenia zasady trójpodziału władzy. Trudno jednoznacznie przyporządkować kompetencje KRRiT do kompetencji właściwych władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej. Niemniej jednak można przyjąć, że jest organem administrującym, realizującym funkcje państwa w sferze radiofonii i telewizji. „KRRiT jest organem administrującym, ale usytuowanym poza systemem aparatu administracyjnego i poza trójpodziałem władz, jako samodzielny, wyspecjalizowany i niezależny organ regulacyjny, cechujący się ponadto wydzielonym stanowiskiem przewodniczącego”⁷⁷. Pomimo uwag krytycznych, których przedmiotem jest zarówno usytuowanie KRRiT w systematyce Konstytucji RP, jak i praktyka działania, zasadne jest istnienie organu odpowiedzialnego za wolność słowa, prawo do informacji oraz ochronę interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Umieszczenie KRRiT w Konstytucji RP można uzasadniać wagą, jaką ustrojodawca przypisał roli środków masowego przekazu w demokratycznym państwie prawnym.

Gwarancje konstytucyjne i ustawowe z licznymi niedopowiedzeniami dotyczące sposobu kreowania składu KRRiT, nie wyeliminowały silnego oddziaływania czynników politycznych i w konsekwencji nie zapewniły jej pełnej niezależności. Konieczne jest odpartyjnienie KRRiT przez zmianę zasad wyłaniania jej członków i oparcie się na kryteriach posiadanych kompetencji, a nie przynależności partyjnej. W związku z tym konieczna jest zmiana podejścia do organów państwa jako takich, które nie mogą być postrzegane w kategoriach „łupu politycznego”, reprezentujących partykularne interesy kolejnych ugrupowań przejmujących władzę w państwie. Niestety, ilość nowelizacji i czas ich wprowadzania, który zbiegał się z przejmowaniem władzy po kolejnych wyborach, jednoznacznie wskazuje na chęć podporządkowania sobie KRRiT. Wynika stąd, że większość parlamentarna nie akceptuje sytuacji, w której nie może powołać „swoich” członków do KRRiT, a próbą zmiany tego stanu rzeczy są kolejne nowelizacje ustawy o radiofonii i telewizji, przewidujące wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków KRRiT i powołanie w ich miejsce nowych, wybieranych już przez ugrupowania, które przejmują władzę. Zmiana takiego podejścia to jednak długotrwały proces, wymagający przede wszystkim

⁷⁷ R. CHRUŚCIAK, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, s. 210.

zmiany świadomości prawnej osób aspirujących do pełnienia funkcji publicznych i poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne oraz przestrzegania zasad kultury politycznej. „Do prawdziwej niezależności takiego organu, jakim jest KRRiT, nie wystarczą bowiem wyłącznie gwarancje prawne (choć one są konieczne), ale wymagany jest również odpowiednio wysoki poziom kultury politycznej oraz niezależna postawa samych członków KRRiT”⁷⁸.

Mankamentem uregulowań konstytucyjnych jest pozostawienie uznaniu ustawodawcy zwykłego kształtowania liczby członków oraz długości kadencji KRRiT, ponieważ takie rozwiązanie pozwala na modyfikowanie postanowień ustawy o radiofonii i telewizji poprzez dostosowywanie ich do potrzeb większości parlamentarnej, która akurat sprawuje władzę. Brak stabilizacji w tym zakresie nie przyczynia się także do budowania autorytetu KRRiT. W związku z powyższym koniecznie należy postulować unormowanie na poziomie konstytucyjnym kwestii dotyczących określenia liczby jej członków lub przynajmniej proporcji, w jakich ma być kreowany skład KRRiT przez poszczególne organy powołujące, oraz długości kadencji⁷⁹. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby na wyeliminowanie pojawiających się przy każdej próbie zmiany ustawy o radiofonii i telewizji zarzutów o chęć zawłaszczenia przez aktualną większość parlamentarną władzy nad środkami masowego przekazu.

Według mnie, aby ograniczyć zakres krytyki tego organu regulacyjnego, należałoby zmienić sposób powoływania składu KRRiT i powrócić do sposobu znanego z początkowego okresu jego istnienia, gwarantującego rzeczywisty pluralizm jej substratu osobowego. Mianowicie, członkowie KRRiT powinni być powoływani przez trzy niezależne od siebie organy państwa, ale z jednoczesną permanentną rotacją członków KRRiT, powoływanych na indywidualną kadencję. Przyjęcie takiego rozwiązania zagwarantuje jej nie tylko pluralistyczny charakter, ale także przyczyni się do ograniczenia zależności politycznej jej członków od organów powołujących jej członków. Mechanizm kształtowania składu osobowego oparty na częściowej rotacji, polegającej na tym, że przy kadencji trwającej 6 lat, co 2 lata kończyłaby się kadencja 1/3 członków, powodowałaby, że zmiany w składzie KRRiT zostałyby oderwane od kadencji powo-

⁷⁸ W. DZIOMDZIORA, *Komentarz do art. 7 urtv*, [w:] S. PIĄTEK (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 80.

⁷⁹ Tak jak ma to miejsce w odniesieniu do Rady Polityki Pieniężnej. Zgodnie z art. 227 ust. 5 Konstytucji RP: „W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat”.

lujących je organów, co wykluczyłyby, a przynajmniej znacznie ograniczyło, jej zdominowanie przez osoby reprezentujące rządzącą większość. Istniejące rozwiązanie znacznie lepiej gwarantowało niezależność KRRiT oraz pomogło w zachowaniu ciągłości jej pracy. Wydaje się, że taki sposób powoływania członków KRRiT przez trzy różne organy z jednoczesną zasadą okresowego odnawiania jej składu zagwarantowałaby jej pełną niezależność oraz pluralizm jej substratu osobowego. Zasadne byłoby także rozważenie wprowadzenia do składu KRRiT przedstawicieli rekomendowanych przez stowarzyszenia twórców i ośrodki naukowe, będących autentycznymi znawcami problematyki dotyczącej radiofonii i telewizji, co stanowiłoby naturalną przeciwwagę dla członków reprezentujących interesy ugrupowań politycznych, które powołały ich do składu KRRiT. Instytucja rekomendacji umożliwiłaby zneutralizowanie politycznego charakteru i zwiększenie czynnika fachowego w składzie KRRiT. To jednak siłą rzeczy wymagałoby zwiększenia liczby członków KRRiT. Mam bowiem poważne wątpliwości, czy przy ograniczeniu składu KRRiT do pięciu członków, faktycznie może być zapewniony pluralizm KRRiT, odzwierciedlający wielość istniejących w społeczeństwie poglądów i opinii. Trudno bowiem dopatrywać się owego pluralizmu w składzie KRRiT w sytuacji, kiedy większość w Sejmie i Senacie ma ta sama opcja polityczna (partia polityczna czy koalicja partii politycznych), a dodatkowo jeszcze wywodzi się z niej Prezydent RP, i organy te powołują skład KRRiT.

BIBLIOGRAFIA

AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, Nr 7, poz. 33.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jedn.: Dz. U. 2011, Nr 43, poz. 226 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz. U. 2005, Nr 267, poz. 2258.

- Ustawa z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/151.htm> [ostatnio sprawdzone 30 lipca 2013].
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn.: „Monitor Polski” 2012, poz. 32 z późn. zm.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2009 r., „Monitor Polski” 2010, nr 43, poz. 612.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie powołania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” 2010, nr 56, poz. 760.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, tekst jedn.: „Monitor Polski” 2014, poz. 529 z późn. zm.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” 2010, nr 42, poz. 601.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie powołania członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” 2010, nr 53, poz. 720.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie wygaśnięcia kadencji wszystkich członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” 2010, nr 44, poz. 624.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 2010 r. o powołaniu członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, „Monitor Polski” 2010, nr 53, poz. 728.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r., W 6/95, OTK 1995, nr 3, poz. 23.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 24.

LITERATURA

- BANASZAK Bogusław: Komentarz do art. 213, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.

- BANASZAK Bogusław: Komentarz do art. 214, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- CHRUŚCIAK Ryszard: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213, 214, 215), [w:] Wiesław SKRZYDŁO, Sabina GRABOWSKA, Radosław GRABOWSKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 221-222.
- CHRUŚCIAK Ryszard: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2007.
- CZARNY Piotr: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, [w:] Paweł SARNECKI (red.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 379-389.
- CZARNY-DROŹDZEJKO Elżbieta: Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2014.
- DOBOSZ Izabela: Prawo prasowe, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- DUDEK Dariusz: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a polityka (uwagi na tle projektu nowelizacji), [w:] Adam BALICKI, Tadeusz GUZ, Wojciech LIS (red.), Środki przekazu. Informacja czy manipulacja?, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 19-38.
- DYCZEWSKI Leon: Media i demokracja w Polsce, [w:] Józef KRUKOWSKI, Otto THEISEN (red.), Kultura i prawo, t. II: Materiały II Międzynarodowej Konferencji na temat „Wolność mediów”, Lublin 18-19 maja 2000, Wydawnictwo TN KUL, Lublin 2002, s. 31-78.
- DZIOMDZIORA Wojciech: Komentarz do art. 7 urtv, [w:] Stanisław PIĄTEK (red.), Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- JAGIELSKI Jacek: Administracja centralna, [w:] Marek WIERZBOWSKI (red.), Prawo administracyjne, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006.
- JAKUBOWICZ Karol: Co i jak naprawiać w mediach elektronicznych, „Rzeczpospolita” 2003, nr 6, s. C4.
- JAROSZ-ŻUKOWSKA Sylwia: Organy kontroli państwowej i ochrony prawa (art. 72, 202-215), [w:] Wiesław SKRZYDŁO, Sabina GRABOWSKA, Radosław GRABOWSKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 331-333.
- JASKIERNIA Alicja: Media masowe w demokratycznych prawach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008.
- KACZMARCZYK Hubert: Organy kontroli państwowej i ochrony prawa, [w:] Paweł CHMIELNICKI (red.), Konstytucyjny system władz publicznych, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 274-308.
- KOWALSKI Grzegorz: Konstytucyjna regulacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, [w:] Wojciech LIS, Zbigniew HUSAK (red.), Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 129-157.
- KOWALSKI Grzegorz: Niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (wybrane kwestie prawne), [w:] Adam BALICKI, Tadeusz GUZ, Wojciech LIS (red.), Środki przekazu. Informacja czy manipulacja?, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 39-65.

- LIS Wojciech: Koncesjonowanie działalności radiowej i telewizyjnej, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy” 4 (15)2012, z. 2, s. 183-206.
- LIS Wojciech, HUSAK Zbigniew: Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi, [w:] Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 103-128.
- PATYRA Sławomir: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, [w:] Wiesław SKRZYDŁO (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Wydawnictwo Morpol, Lublin 2002.
- SARNECKI Paweł: Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Janusz BARTA, Ryszard MARKIEWICZ, Andrzej MATLAK (red.), Prawo mediów, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, s. 15-32.
- SERAFIN Sławomir, SZMULIK Bogumił: Organy ochrony prawnej RP, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- SZMULIK Bogumił, ŻMIGRODZKI Marek: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, [w:] Bogumił SZMULIK, Marek ŻMIGRODZKI (red.), Ustrój organów ochrony prawnej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 247-253.
- SOBCZAK Jacek: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – dylematy i wyzwania, [w:] Alina BALCZYŃSKA-KOSMAN (red.), Media w życiu publicznym – wybrane aspekty, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010, s. 7-32.
- SOBCZAK Jacek: Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- SOKOLEWICZ Wojciech: Komentarz do art. 213 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., [w:] Leszek GARLICKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 1-26.
- SOKOLEWICZ Wojciech: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny, „Zeszyty Naukowe WSHiP”. Seria Prawo 2004, nr 9, s. 47-67.
- SOKOLEWICZ Wojciech: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawno-konstytucyjny, [w:] Dariusz GÓRECKI (red.), Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Spała 2003, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2003, s. 51-60.
- SZYMANEK Jarosław: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, [w:] Maria KRUK (red.), System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarzkiego, Warszawa 2008, s. 300-323.
- WINCZOREK Piotr: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000.
- ZIĘBA-ZAŁUCKA Halina: Czy konstytucjonalizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pomogła w zachowaniu jej niezależności?, [w:] Ewa GDULEWICZ, Halina ZIĘBA-ZAŁUCKA (red.), Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 344-365.
- ZIĘBA-ZAŁUCKA Halina: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.

STATUS PRAWNY KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

STRESZCZENIE

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem, który odnosi się do niezmiernie ważnej sfery ludzkiego życia, jakim jest wolność słowa i prawo do informacji. W systematyce Konstytucji RP zalicza się ją do organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Z woli państwa odpowiada więc za stworzenie warunków do swobodnej wymiany poglądów i przepływu informacji, ale z poszanowaniem interesu publicznego. Prawodawca powierzył jej odpowiedzialność za utrzymanie standardów właściwych państwom demokratycznym i społeczeństwom, które uważają się za cywilizowane. Szansę na prawidłowe wykonywanie zadań daje niezależność od rządu oraz trudność odwołania jej członków przed upływem kadencji. Sposób kreowania, skład personalny oraz działalność KRRiT wywołuje kontrowersje i zdecydowany sprzeciw, a w konsekwencji prowadzi do formułowania żądań jej zlikwidowania.

Słowa kluczowe: rola KRRiT, umiejscowienie w systemie organów państwa, zadania KRRiT, zasady zorganizowania, przewodniczący KRRiT

THE LEGAL STATUS OF THE NATIONAL BROADCASTING COUNCIL

SUMMARY

The National Broadcasting Council (NBC) is a body that refers to extremely important sphere of human life, which is freedom of speech and right to information. In the scheme of the Polish Constitution, NBC include to the bodies of state control and law protection. With the will of the state NBC is responsible for creating the conditions for free exchange of views and information flow, but also it is responsible for respecting the public interest. The lawmaker entrusted NBC responsibility to maintain appropriate standards of democratic states and societies, that consider themselves civilized. A chance to properly perform tasks NBC gives independence from the government and difficulty of dismissal of its members before the end of the term. The method of creating, the personnel composition and the activities of the NBC are cause of controversy and strong opposition, and consequently leads to the demands of its eliminate.

Key words: the role of the NBC, location in the system of state authorities, NBC tasks, organization of the NBC, Chairman of the NBC