

KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI

1. Status organu

Zgodnie z przyjętą klasyfikacją organów władzy publicznej, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) jest państwowym organem konstytucyjnym, centralnym, samoistnym, kolegialnym, kadencyjnym i funkcjonującym permanentnie. Jest to organ, który ze względu na przypisane mu zadania nie może być przyporządkowany do żadnej z trzech klasycznych funkcji władzy, a mianowicie: ustawodawstwa, wykonawstwa czy sądenia. Takie przyporządkowanie nie byłoby zresztą uprawnione ze względu na treść przepisu art. 10 ust. 2 Konstytucji i wskazane tam wyczerpująco organy zaliczone do trzech kategorii władz publicznych.

Przepisy dotyczące KRRiT znajdują się w rozdziale IX Konstytucji, traktującym o organach kontroli państwowej i ochrony prawa. Zgodnie z ustaloną systematyką konstytucyjną oraz w oparciu o katalog konstytucyjnych i ustawowych obowiązków oraz uprawnień tego organu, jak i jego Przewodniczącego, uzasadnione jest twierdzenie, iż **jest to organ o specyficznym i zróżnicowanym charakterze. Łączy bowiem w sobie cechy organu prawodawczego (wydaje rozporządzenia) i organu egzekutywy (wydaje decyzje administracyjne)**. Jest jednocześnie organem kontrolnym oraz organem ochrony stosowania prawa w ramach przyporządkowanego mu obszaru, tj. radiofonii i telewizji. Jest to jeden z kluczowych obszarów życia społecznego w państwie demokratycznym, który winien funkcjonować w oparciu o takie wartości, jak: wolność słowa, pluralistyczna komunikacja, niezależność środków przekazu, prawo do rzetelnej informacji, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, ale także zapewniać ochronę interesu publicznego *sensu largo*.

Konstytucja RP w sposób dość lakoniczny wypowiada się o KRRiT, bo poświęca temu organowi zaledwie trzy artykuły. Dla porównania, konstytucyjne uregulowania istniejące w tym obszarze w innych państwach są zróżnicowane i najczęściej w ogóle nie istnieją (np. w Niemczech), natomiast tam, gdzie istnieją, są objętościowo podobne jak w Polsce (np. w Portugalii), zaś do wyjątków należą bardziej obszerne regulacje konstytucyjne. W większości państw jest to jednak wyłącznie materia ustawowa.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podnoszono zarzut pominięcia przez polskiego ustrojodawcę (braku konstytucyjnych regulacji) takich kwestii, jak choćby: wskazania trybu powoływania członków KRRiT, wskazania liczby powoływanych członków lub sprecyzowania kryteriów, które powinni spełniać kandydaci do sprawowania tej funkcji, a także pominięcie wśród zasad działania KRRiT niezależności od innych organów oraz niezawisłości jej członków. W rezultacie poszczególne zadania KRRiT, zasady i tryb działania, organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa **ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji** (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 z późn. zm.). Ustawa ta weszła w życie w dniu 1 marca 1993 r., zaś KRRiT rozpoczęła działalność 28 kwietnia 1993 roku.

2. Funkcje i zadania KRRiT

Konstytucja RP w pierwszej kolejności określa **funkcje KRRiT** (art. 213 ust. 1). Przepis ten stanowi, że KRRiT **stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji**. Swoistym uszczegółowieniem tych zasad są postanowienia ustawy, które określają KRRiT jako organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji (art. 5) oraz stojący na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców, a także zapewniający otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji (art. 6). Wskazane tu konstytucyjne i ustawowe przepisy wyznaczają funkcje KRRiT, określają jej istotę.

Do najważniejszych **uprawnień (zadań)** służących realizacji wskazanych funkcji KRRiT należy m.in.: projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji; określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców; podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów; uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą; sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców; organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych; ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji, wpis do rejestru oraz wysokości opłat abonamentowych; opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji; współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych; przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji; upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi orga-

nami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie edukacji medialnej.

3. Skład i status członków KRRiT

Konstytucja RP, inaczej niż czyni to np. w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu czy obydwu izb parlamentu, nie wypowiada się na temat liczebności składu KRRiT. Określa natomiast ogólnie mechanizm jej kreacji, stwierdzając, że członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat oraz Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 214 ust. 2). Warto przypomnieć, że ustawa w pierwotnej wersji z 1992 roku ustanawiała dziewięcioosobowy skład KRRiT (Sejm powoływał 4 członków, Senat – 2, Prezydent – 3). Od roku 2005 KRRiT składa się z pięciu członków (Sejm powołuje dwie osoby, Senat – jedną, Prezydent – dwie) spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu. Przewodniczący jest wybierany (i odwoływany) przez członków KRRiT. Do jego podstawowych zadań należy kierowanie pracami i reprezentowanie KRRiT, a także wykonywanie zadań określonych w przepisach ustawy.

Zgodnie z przepisami ustawy, kadencja członków KRRiT trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka, a powołane osoby pełnią swoje funkcje do czasu powołania następców. Obowiązuje zakaz powołania członka KRRiT na kolejną pełną kadencję (art. 7 ust. 4 i 5 ustawy). Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że indywidualizacja kadencji członków KRRiT (tzn. zróżnicowany moment powoływania poszczególnych osób wchodzących w jej skład) zapewnia płynną wymianę członków KRRiT i w rezultacie gwarantuje jej funkcjonalną oraz instytucjonalną ciągłość.

Tryb powoływania osób w skład organów państwowych oraz status członków tych organów to dwa główne wątki, które wymagają zasygnalizowania także w kontekście KRRiT. Współcześnie przyjmuje się, że stosunkowo obiektywną metodą kreacji organu państwowego, a przy tym niewymagającą przeprowadzenia wyborów powszechnych, jest powoływanie przez parlament. Takie rozwiązanie odpowiada standardom państwa demokratycznego. Parlament natomiast (przede wszystkim izba niższa) stanowić powinien odzwierciedlenie zróżnicowania politycznego społeczeństwa, a osiągnięciu tego celu sprzyja właściwa (w uproszczeniu: sprawiedliwa) ordynacja wyborcza. Jednakże nawet pomimo to metoda powoływania przez parlament członków organów kolegialnych (np. członków KRRiT, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa NIK) oraz organów jednoosobowych (np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka) staje się często przedmiotem krytyki. Podstawowy zarzut wobec tego rozwiązania oparty jest bowiem na założeniu, że członkowie organu politycznego przejawiają skłonność dokonywania wyboru, kie-

rując się w większym stopniu kryterium politycznym niż innymi kryteriami, np. merytorycznymi predyspozycjami kandydatów.

Można powiedzieć, że istotny udział Prezydenta w kształtowaniu składu osobowego KRRiT w pewnym stopniu łagodzi te obawy. Jest to dość nietypowe rozwiązanie w polskim prawie konstytucyjnym, bowiem udział Prezydenta w kreowaniu organów państwowych dotyczy zwłaszcza Prezesa Rady Ministrów (także Rady Ministrów) oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jeśli uwzględnić wyłącznie konstytucyjne organy państwa, to ten „mieszany” sposób konstruowania składu KRRiT, czyli udział głowy państwa oraz parlamentu, występuje jeszcze tylko w przypadku komponowania składu Rady Polityki Pieniężnej, a w zupełnie ograniczonym wymiarze także w przypadku obsady członków Krajowej Rady Sądownictwa. Powoływanie przez organy państwowe reprezentujące dwie różne funkcje władzy w założeniach powoduje zabezpieczenie KRRiT przed oddziaływaniem ze strony organów ją powołujących. Kwestia trybu powoływania KRRiT jest niezwykle istotna, ponieważ jest to jeden z elementów mających przyczynić się do zapewnienia jej niezależności od czynników politycznych. Kolejną gwarancją tej niezależności stanowi brak powiązania kadencji członków KRRiT z kadencją parlamentu, czy kadencją Prezydenta.

Zarysowany powyżej problem powoływania KRRiT nie tyle dotyczy zresztą samej metody kreacji (tzn. sfery przepisów prawa), lecz bardziej praktyki (tzn. sfery stosowania prawa). Decydująca okazuje się polityczna kultura przedstawicieli narodu, którzy winni w większym stopniu uwzględniać kwalifikacje kandydata, a nie środowisko polityczne, które go popiera. W przeciwnym wypadku selekcja kandydatów sprowadzać się będzie do walki między koalicją rządową a opozycją i będzie nieunikniona.

Chociaż niezależność KRRiT od innych organów władzy oraz od wpływu innych podmiotów nie jest bezpośrednio wyartykułowana w przepisach konstytucji, to oczywistym jest, że na niej właśnie oparta jest istota funkcjonowania tego organu. Niezależność KRRiT w założeniach prawodawcy gwarantowana jest poprzez udział trzech organów państwowych w kreowaniu jej składu, poprzez wymóg określonych kwalifikacji osób powoływanych przez uprawnione organy oraz poprzez spełnienie przez członków KRRiT szeregu przesłanek. Podstawowe przesłanki określają przepisy obowiązującej Konstytucji RP: zakaz przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 214 ust. 2). W ustawie przesłanki te doprecyzowano (art. 8), potwierdzając obowiązek pracodawcy do udzielenia urlopu bezpłatnego w dotychczasowym miejscu pracy członka KRRiT na jego wniosek.

Ustawa (art. 7 ust. 6) normuje też przesłanki odwołania członka KRRiT przed upływem kadencji przez organ, który go powołał. Tymi przesłankami są: zrzeczenie się funkcji; choroba trwale uniemożliwiająca sprawowanie funkcji; skazanie prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej; złożenie niezgodnego z prawdą tzw. oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu i naruszenie przepisów ustawy, stwierdzone orzeczeniem Trybunału Stanu. Jak widać, przesłanki te są bardzo zbliżone (w części nawet identyczne) do odpowiednich regulacji dotyczących Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy podkreślić, że zakaz dowolnego odwoływania członków KRRiT przed upływem kadencji jest jedną z najistotniejszych gwarancji niezależności KRRiT. Nader ciekawe i charakterystyczne rozwiązanie określone zostało w art. 12 ust. 4 ustawy. Mianowicie, jeżeli Sejm i Senat odrzucają roczne sprawozdanie z działalności KRRiT, to w przypadku analogicznej decyzji Prezydenta następuje skutek w postaci wygaśnięcia kadencji wszystkich członków KRRiT. Taki przypadek dotychczas miał miejsce jedynie w 2011 roku.

4. Akty prawne KRRiT oraz jej Przewodniczącego

KRRiT pracuje stale i zbiera się na posiedzeniach (średnio kilkadziesiąt posiedzeń w ciągu roku); wtedy też podejmowane są określone akty prawne tego organu państwowego. **Do podstawowych aktów prawnych KRRiT należą uchwały wydawane w sprawach indywidualnych** (średnio kilkaset rocznie). **KRRiT wydaje także akty normatywne, którymi są rozporządzenia**, czyli przepisy wykonawcze do ustaw. Warto podkreślić, że KRRiT jest jedynym podmiotem spoza obszaru władzy wykonawczej uprawnionym do wydawania rozporządzeń. Równocześnie jest ona kolejnym (po Radzie Ministrów), kolejalnym organem kompetentnym w tym zakresie. Prawo do wydawania rozporządzeń niejako zbliża KRRiT do organów władzy wykonawczej. Jeśli chodzi o statystykę, to w ostatnich latach KRRiT wydawała nie więcej niż kilkanaście rozporządzeń rocznie (w 2013 r. KRRiT wydała 8 rozporządzeń, a w roku 2012, 2011 i 2010 odpowiednio: 11, 18 i 12). Najbardziej rozpowszechnione są coroczne rozporządzenia w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie, a także rozporządzenia w sprawie wysokości opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz sposobu ich wyliczania. W roku 2013 KRRiT wydała np. rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów oraz wzoru oświadczenia potwierdzających uprawnienia do zwolnień od opłat abonamentowych, czy rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych.

Natomiast w roku 2012 KRRiT wydała także m.in. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ochrony małoletnich w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie czy rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej oraz tzw. telesprzedaży (dotyczyło ono m.in. głośności reklam telewizyjnych).

KRRiT kontroluje także nadawców w celu zweryfikowania realizacji przez nich zobowiązań ustawowych. Jako przykład można w tym miejscu wskazać kontrolę wykonywania obowiązku przeznaczania przez nadawców 10% kwartalnego czasu emisji (z wyłączeniem reklam i telesprzedaży) dla odbiorców z dysfunkcją wzroku i słuchu. Przykładowo, w roku 2012 KRRiT skontrolowała pod tym kątem 376 programów telewizyjnych na podstawie sprawozdań kwartalnych, natomiast w 2013 roku kontrola prowadzona była na podstawie danych pochodzących z 363 sprawozdań kwartalnych.

Poza wymienionymi uchwałami i rozporządzeniami, które są podejmowane przez KRRiT *in pleno*, **prawo wydania indywidualnego aktu stosowania prawa przysługuje Przewodniczącemu KRRiT i mają one postać decyzji** (np. w sprawie nałożenia kary pieniężnej). Dlatego w tym zakresie można zasadnie mówić o administracyjnych uprawnieniach KRRiT.

5. Skargi i wnioski dotyczące działalności nadawców radiowych i telewizyjnych

Kontrola nadawców dokonywana przez KRRiT polega na weryfikacji wypełniania warunków koncesji i dotyczy przede wszystkim następujących kwestii: ochrony małoletnich, głośności reklam, udziału utworów słowno-muzycznych wykonywanych w języku polskim na tle łącznego czasu ich nadawania w programach radiowych. Kontrola jest prowadzona permanentnie, może być jednak także wszczynana na skutek interwencji odbiorców programów.

W sprawozdaniu rocznym KRRiT publikuje szczegółowe zestawienie dotyczące skarg i wniosków odbiorców programów radiowych i telewizyjnych. Uśredniając statystykę, roczny wpływ tzw. skarg indywidualnych jest podobny i wynosi zwykle kilka tysięcy (w 2013 r. – 2285, zaś w poprzednich latach 1195, 1989 i 1822). Natomiast łączna liczba skarg i wniosków była w ostatnich latach znacząco zmieniana: w 2013 r. – 13296, ale w 2012 r. – 68981, natomiast we wcześniejszych latach 9184 oraz 3198.

Skargi indywidualne pochodzące od osób i instytucji oparte są najczęściej na wskazaniu konkretnej audycji lub konkretnego nadawcy, ale też zawierają uwagi ogólne i opinie. Zarzuty skarżących dotyczą zwłaszcza: emitowania treści wpły-

wających negatywnie na małoletnich; braku obiektywizmu w audycjach publicystycznych i informacyjnych; nierzetelności dziennikarskiej; kwestii dyskryminacji ze względu na płeć, rasę i narodowość; obrazy uczuć religijnych; kwestii związanych z ofertą programową (np. skargi w sprawie układu programów, czy skargi na dysproporcje w ramach poszczególnych rodzajów programów). Zauważalny odsetek stanowią także skargi w sprawie reklam, w tym zwłaszcza na ilość i długość bloków reklamowych oraz na treści i głośność reklam. KRRiT dokonuje przeto kontroli nadawców na wniosek uprawnionych podmiotów, ale także realizuje kontrole planowe (niejako „z urzędu”). Uświadomione w swoich prawach społeczeństwo obywatelskie powinno jednak korzystać z przysługujących mu środków prawnych i w ten sposób inspirować organy państwa do realizacji przez nie swoich funkcji.

6. Uwagi końcowe

Zarysowana charakterystyka KRRiT skłania do stwierdzenia, że jest to organ, któremu blisko do obszaru władzy wykonawczej (wydawanie decyzji, udzielanie i cofanie koncesji, prawo wydawania rozporządzeń, planowanie kierunków polityki państwa w sprawach radiofonii i telewizji w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów), ale który wykonuje też kompetencje kontrolne oraz interwencyjne (np. prowadzenie rejestru programów, kontrola przestrzegania przepisów i nakładanie kar). Można przyjąć, że KRRiT sprawuje następujące funkcje: kontrolną i zarządzająco-dystrybucyjną (administracyjną). Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że KRRiT została usytuowana „jak gdyby pomiędzy egzekutywą a legislatywą” oraz że cechuje ją pełna autonomiczność w stosunku do Rady Ministrów i jej Prezesa. KRRiT obejmuje swoją właściwością obszerną, a przy tym jedną z kluczowych (czy wręcz nawet strategicznych) sferę funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Przekaz płynący z radia i telewizji w bezpośredni sposób przyczynia się do kształtowania postaw społecznych, ma wymiar wychowawczy, a także informacyjny i opiniotwórczy.

Jako wyjątkowo istotna jawi się w związku z tym działalność nadawców publicznych, którzy – jak stanowi ustawa – „realizują misję publiczną”. **Wartością szczególnie pożądaną jest niezależność mediów publicznych (tj. publicznego radia i telewizji), ponieważ ma ona podstawowe znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa i winna być szczególnie chroniona.** Podkreślenia wymaga jednak, że w gruncie rzeczy wszyscy nadawcy (nie tylko publiczni) realizować winni określony, wspólny cel, jakim jest działalność w interesie publicznym. Na tle takiego ujęcia (a nie wyłącznie zgodnie z kryterium własnościowym) **w gruncie rzeczy wszyscy nadawcy mają charakter nadawców publicznych.** Jednakże w praktyce w wielu przypadkach cele nadawców publicznych i prywatnych znacznie się rozmiągają. Istotnym problemem, który należy w tym miejscu za-

sygnalizować, jest równość podmiotów w radiofonii i telewizji oraz równa konkurencja między nimi.

KRRiT w swojej działalności uwzględnia wiele podstawowych kryteriów (elementów) demokratycznego państwa, tzn. wolność słowa, prawo do informacji, pluralizm nadawców, interes publiczny. Bez wątpienia istnienie tego organu jest niezbędne i służy ochronie jednostki. Należy jednak zwrócić uwagę na dysproporcje pomiędzy najwyższym (konstytucyjnym) statusem tego organu a jego uprawnieniami i w konsekwencji jego skutecznością. Niedobór skuteczności jest w tym wypadku zauważalny. Ponadto rozwój nowych technologii, który dokonał się zwłaszcza w XXI wieku (Internet wraz ze wszystkimi formami jego wykorzystywania), przyczynił się do osłabienia znaczenia KRRiT, ponieważ wyraźnie słabnie udział tradycyjnych form emisji audycji na rzecz audycji internetowych.

Wreszcie ostatnia kwestia, którą należy zasignalizować, to problem zależności mediów publicznych od budżetu państwa. Pomysł taki był dyskutowany w okresie ostatnich kilku lat i miał służyć zastąpieniu tradycyjnego abonamentu radiowo-telewizyjnego. Ewentualne wprowadzenie takiego systemu finansowania stanowiłoby poważny mankament, ponieważ uzależniałoby nadawców publicznych od decyzji gremiów politycznych; wszakże budżet państwa projektowany jest przez Radę Ministrów i uchwalany przez większość parlamentarną, czyli najczęściej przez partie tworzące koalicję rządową. Dodajmy do tego, że sama KRRiT, w tym także jej jednostka pomocnicza, czyli Biuro KRRiT, jest rzecz jasna finansowana z budżetu państwa.

Podstawowa literatura

- B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, Warszawa 2004.
- R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- S. Piątek (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej regulacji instytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 10.
- J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001.
- W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe WSHiP”, Prawo 2004, nr 9.
- W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach*, Łódź 2004.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

- H. Zięba-Załucka, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Rzeszów 2007.
- H. Zięba-Załucka (red.), *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000.

