

## Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ ochrony wolności słowa i prawa do informacji w radiofonii i telewizji

### 1. Zagadnienia wprowadzające

Współczesne środki masowego przekazu stanowią jedne z najważniejszych sposobów realizacji wolności słowa. Nie chodzi tu tylko o radio i telewizję, chociaż niewątpliwie są to bardzo ważne sposoby realizacji wymienionej wolności. Ponadto poprzez odpowiednie sformułowanie właściwych definicji ustawowych można rozciągnąć przekazy (programu), które zwykle kojarzy się z radiofonią i telewizją, na najnowsze środki przekazu. Niewątpliwie najszerze możliwości, w chwili obecnej, oferują narzędzia, które dostępne są za pośrednictwem Internetu.

Wobec tego zjawiska nie pozostaje bierny prawodawca. W większości państw demokratycznych zdecydowano się na wprowadzenie krajowych regulatorów rynku mediów masowych (nie tylko radiofonii i telewizji). Organ taki może przybrać różny charakter. Jeśli przypisze się mu kompetencje w zakresie ochrony określonych wolności i praw jednostek, najczęściej związanych z możliwością wyrażania swoich myśli, komunikowania ich szerokiemu kręgowi odbiorców i jednocześnie odbieraniem takich komunikatów, wtenczas organ taki przybiera formę wyspecjalizowanego organu ochrony, niekiedy o charakterze konstytucyjnym. Najczęściej jednak nadaje się takiej instytucji kompetencje regulacyjne i kontrolne, a jego podstawowym zadaniem jest udzielanie koncesji i kontrola jej wykonywania.

Kolejną istotną kwestią, która pojawia się przy ustanowieniu tego typu organu, jest konieczność zapewnienia niezależności mediów publicznych i pluralizmu w mediach w ogóle. Łatwo może dochodzić do sytuacji, w których ten czy inny środek masowego przekazu (w szczególności taki, którego właścicielem albo współwłaścicielem jest państwo) może zostać zdominowany przez przedstawicieli jednej opcji politycznej, która poprzez niego będzie prezentowała tylko swoje poglądy polityczne bądź dezawuowała konkurentów.

Polski ustrojodawca w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> (dalej także: Konstytucja lub ustawa zasadnicza) umieścił organ stojący na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w rozdziale IX ustawy zasadniczej, oprócz Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO). Status Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej także: KRRiT lub Krajowa Rada), bo tak brzmi nazwa tego organu, praktycznie od początku funkcjonowania nie był jasny. Także obecne uregulowania pozostawiają wiele kwestii nierozstrzygniętych. W szczególności dotyczą one ujęcia KRRiT jako organu ochrony wolności i praw jednostki.

### 2. Standardy międzynarodowe

Na poziomie międzynarodowym nie istnieje w chwili obecnej żadna regulacja o charakterze uniwersalnym, która wskazywałaby, jaki kształt mają mieć krajowe regulatory środków masowego przekazu. Sytuacja zmienia się nieco, jeśli przyjrzymy się regionalnym, europejskim systemom, funkcjonującym w ramach Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Pierwszym istotnym dokumentem, który należy tutaj wziąć pod uwagę, jest Zalecenie

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Komitetu Ministrów Rady Europy nr 23 (2000) w sprawie niezależności i funkcji organów regulacyjnych dla sektora usług nadawczych<sup>2</sup>. Nie ma ono mocy powszechnie obowiązującej, ale stanowi „swoisty przewodnik po tej problematyce, wyznaczający standardy właściwego skonstruowania i funkcjonowania niezależnych regulatorów rynku mediów elektronicznych”<sup>3</sup>. Organy te powinny działać w następujących obszarach: wydawanie regulacji oraz wytycznych w zakresie funkcjonowania rynku mediów elektronicznych, wydawanie koncesji, monitorowanie wypełniania przez nadawców zapisów koncesyjnych (w tym nakładanie kar, zajmowanie się skargami, monitorowanie zawartości programu, ochrona pluralizmu w mediach itd.) oraz pewne uprawnienia względem mediów publicznych<sup>4</sup>.

Jeśli natomiast idzie o obszar Unii Europejskiej, to tutaj kluczowe znaczenie ma tzw. dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych<sup>5</sup>. Wskazana regulacja tylko pobieżnie odnosi się do organów regulacyjnych, wskazując, że mają one być niezależne (art. 30 dyrektywy). To, jaki charakter, kształt czy szczegółowe kompetencje będzie miał taki organ (lub organy), pozostawiono państwom członkowskim.

Poszczególne państwa różnie podeszły do usytuowania takiego organu. W Szwajcarii czy Portugalii regulacja tej materii jest szczegółowa i precyzyjna<sup>6</sup>. W Austrii o kształcie takiej instytucji przesądziła federalna ustawa konstytucyjną z 10 lipca 1974 r. Nie jest regułą ustanawianie jej w akcie rangi konstytucyjnej. Np. w Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech ustawy zasadnicze odsyłają w tych kwestiach do ustawodawstwa zwykłego. Najczęściej jednak konstytucje sprawy tej w ogóle nie poruszają. Ustawodawca w takim wypadku opiera się na ogólnych przepisach dotyczących, przede wszystkim, wolności wypowiedzi<sup>7</sup>.

### 3. Konstytucyjne i ustawowe zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Ustrojodawca postanowił poświęcić KRRiT trzy artykuły ustawy zasadniczej. Stwierdzić zatem można, że regulacja ta jest wąska. Rozwinięcie niezbędnych elementów tychże postanowień znalazło swoje miejsce w ustawie. W zasadzie stwierdzenie to jest oczywiste, biorąc pod uwagę treść art. 215 Konstytucji RP. Przesądziło w nim, że zasady i tryb działania KRRiT, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa. W obecnym porządku prawnym jest to ustawa o radiofonii i telewizji (dalej: u.r.t.)<sup>8</sup>.

Niemniej z art. 213 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika (a przynajmniej takie było założenie ustrojodawcy), że KRRiT stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Wynika z tego, że podstawowym zadaniem KRRiT jest właśnie „stanie na straży” trzech konstytucyjnych wartości w obrębie funkcjonowania radiofonii i telewizji. Warto wspomnieć, że zakres podmiotowy art. 213 ust. 1 wiąże się z inną konstytucyjną jednostką redakcyjną. W art. 54 ust. 2 przy okazji wprowadzenia

<sup>2</sup> Tekst do pobrania ze strony internetowej KRRiT: <http://www.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/rada-europy/> [dostęp: 04.03.2014 r.].

<sup>3</sup> P. Stęпка, *Przegląd modeli ciał regulacyjnych na przykładzie wybranych państw europejskich*, Analiza Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, nr 4, 2005, s. 2.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (wersja ujednolicona), Dz. Urz. UE L 95 z dnia 15 kwietnia 2010 r., s. 1. W sprawie poprzednich uregulowań zob. np. A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2008, s. 143.

<sup>6</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 915–916.

<sup>7</sup> W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, tom III, Warszawa 2005, uwaga 2, s. 1–2.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226 z późn. zm.

zakazu cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy prawodawca dopuścił możliwość wprowadzenia konieczności uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej i telewizyjnej (nastąpić to jednak może tylko na podstawie ustawy). Oczywiście, nie można utożsamiać stacji radiowych i telewizyjnych z radiofonią i telewizją, jednak między tymi sformułowaniami zachodzi związek. Wydaje się bowiem, że wszystkie stacje radiowe i telewizyjne wchodzą w skład radiofonii i telewizji. Warto także zaznaczyć, że – jak można przypuszczać – w celu realizacji tychże konstytucyjnych zadań ustrojodawca przyznał KRRiT prawo do wydawania rozporządzeń (art. 213 ust. 2 Konstytucji).

Problem definicji pojęcia radiofonii i telewizji należy odnieść także do samej ustawy o radiofonii i telewizji. Wskazuje ona w art. 1 ust. 1, jakie zadania przed nimi stoją. Jednakże nie przesądza, jakie znaczenie należy przypisać radiofonii i telewizji. W tej sytuacji obowiązująca do 23 maja 2011 r.<sup>9</sup> redakcja przepisu art. 3 skłaniała do poszukiwania odpowiednich uregulowań w ustawie prawo prasowe<sup>10</sup>. Obecne brzmienie przepisu nie daje jednak podstaw do tego, by przypuszczać, że w ustawie prawo prasowe takie pojęcia się znajdują.

Wobec powyższego nie pozostaje nic innego, jak tylko spróbować wytłumaczyć te zwroty na podstawie dorobku nauki oraz wybranych regulacji prawnych dotyczących przedmiotu badań. Jacek Sobczak wyszedł od rozdzielenia radiofonii od telewizji, co jest słusznym zabiegiem. Przez tę pierwszą rozumie on system „rozpowszechniania wiadomości (audycji radiowych) do publicznego odbioru, mający na celu dostarczenie odbiorcom (słuchaczom) aktualnych informacji oraz treści o wartościach kulturalnych, naukowych, artystycznych, dydaktycznych”. Zalicza jednocześnie radiofonię do szerszej kategorii – telekomunikacji. Odróżnia przy tym od niej radiotelefonię oraz radiotelegrafię. Jeśli idzie o telewizję, to ta dla autora jest „przesyłaniem na odległość, za pomocą fal elektromagnetycznych i odtwarzaniem ruchomych obrazów wraz z towarzyszącymi im zazwyczaj dźwiękami”<sup>11</sup>. Do zakresu pojęcia telewizji autor włącza także telegazetę, która jest przekazem tekstu w formie obrazu, za pomocą fal elektromagnetycznych i odbieranym przez odbiorców programów telewizyjnych<sup>12</sup>.

Nieco inaczej do tego zagadnienia podszedł Andrzej Matlak. Założył bowiem, że termin „radiofonia i telewizja” można ująć całościowo, a ponadto istnieje możliwość jego zrekonstruowania na podstawie obowiązujących przepisów. Punktem wyjścia dla autora stały się pojęcia: programu, nadawcy oraz rozpowszechniania. Trzeba jednak zaznaczyć, że autor dokonywał ustaleń, mając na względzie stan prawny sprzed nowelizacji z 25 marca 2011 r.

<sup>9</sup> W dniu tym, poza art. 1 pkt 13, art. 1 pkt 8, art. 1 pkt 20 oraz art. 1 pkt 11, weszła w życie ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459, która znacząco zmieniła ustawę o radiofonii i telewizji. Zmiana ta miała dostosować polskie prawo do dyrektywy 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz. Urz. UE L z 18.12.2007 r. 332/27, do dnia 19 grudnia 2009 r. Niemniej ustawodawca nie dotrzymał tego terminu, a powyższa dyrektywa została zastąpiona wersją ujednoczoną – dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz. Urz. UE L z 15.4.2010 r. 95/1.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm. Art. 3 ustawy o radiofonii i telewizji stanowił, że do radiofonii i telewizji należało stosować przepisy prawa prasowego, jeżeli ustawa nie stanowiła inaczej. Jak się wydaje, prawodawcy chodziło tutaj o przepisy ustawy prawo prasowe. Warto dodać, że jednak nawet stosując się do tego odesłania, nie sposób było ustalić znaczenie tychże pojęć, prawo prasowe bowiem ich nie zawierało.

<sup>11</sup> J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Poznań 1994, s. 9–10.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Jego poglądy wymagają więc niezbędnego uaktualnienia. Wszystkie wcześniej wymienione zwroty zostały zdefiniowane w samej ustawie o radiofonii i telewizji. Program to uporządkowany zestaw audycji, przekazów handlowych lub innych przekazów, rozpowszechniany w całości, w sposób umożliwiający jednoczesny odbiór przez odbiorców w ustalonym przez nadawcę układzie (art. 4 pkt 6 u.r.t.). Ustawodawca wyróżnił jeszcze program wyspecjalizowany (art. 4 pkt 13 u.r.t.), ale przytaczanie tej definicji jest zbędne. Jeśli idzie o pojęcie nadawcy, to w rozumieniu u.r.t. jest nim osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, która tworzy i zestawia program oraz rozpowszechnia go lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania (art. 4 pkt 5 u.r.t.). Wyróżniono także nadawcę społecznego (art. 4 pkt 10 u.r.t.), ale podobnie jak poprzednio, nie ma w tym miejscu potrzeby powtarzania ustawodawcy. I wreszcie rozpowszechnianiem jest emisja programu drogą bezprzewodową lub przewodową do odbioru przez odbiorców (art. 4 pkt 7 u.r.t.). Do tego wyliczenia wypada jeszcze dodać definicję dostawcy usługi medialnej, którym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa ponosząca odpowiedzialność redakcyjną za wybór treści usługi medialnej i decydująca o sposobie zestawienia tej treści, będąca nadawcą lub podmiotem dostarczającym audiowizualną usługę medialną na żądanie (art. 4 pkt 4)<sup>13</sup>. Mając te legalne definicje na uwadze autor stwierdził, że ogólny zakres pojęcia „radiofonii i telewizji” obejmuje „tworzenie różnego rodzaju przekazów składających się z dźwięków lub obrazów i dźwięków, kierowanych do szerszej publiczności, które są rozpowszechniane przy wykorzystaniu fal elektromagnetycznych przesyłanych bezprzewodowo lub przewodowo”<sup>14</sup>. Takie ujęcie tego terminu niesie ze sobą znaczące konsekwencje. Wskazuje bowiem na możliwość objęcia działalnością KRRiT wszystkich jednostek wchodzących w zakres podmiotowy tejże definicji, bez względu na strukturę własnościową. Jednocześnie cecha ta może stać się podstawą do różnego traktowania poszczególnych podmiotów. Dopuszcza się możliwość stosowania innych środków nadzorczych wobec podmiotów publicznych i prywatnych. Przy tym w stosunku do tych pierwszych przewidziano bardziej rygorystyczne instrumenty, jako że powinny one służyć całemu społeczeństwu<sup>15</sup>. Lech. Garlicki wskazuje na trzy charakterystyczne cechy przekazu radiowego i telewizyjnego<sup>16</sup>. Pierwszą jest konieczność poddania przekazu radiowego i telewizyjnego ścisłym regułom dotyczącym częstotliwości i zasięgu nadawania, a to ze względu na wymagania techniczne. Ład w eterze jest bowiem niezbędny ze względu na realizację innych zadań państwa. Drugim charakterystycznym elementem jest fakt, że przekaz radiowy i telewizyjny oddziałuje na odbiorcę inaczej, bardziej intensywnie niż pozostałe, w szczególności słowo drukowane. Wpływa zatem bardziej intensywnie na kształtowanie postaw moralnych społeczeństwa czy propagowanie preferencji politycznych lub wiedzy. Ostatnią swoistą cechą omawianych tutaj środków społecznego przekazu jest konieczność poniesienia dużych nakładów finansowych, by móc rozpocząć działalność. Sprzyja to powstawaniu monopolu, ponieważ tę finansową barierę są w stanie przełamać tylko ekonomicznie silne podmioty.

<sup>13</sup> Stosunek pojęcia dostawcy usługi medialnej do nadawcy można zatem sprowadzić do prostego twierdzenia, że każdy dostawca usługi medialnej jest nadawcą, ale nie każdy nadawca musi być dostawcą usługi medialnej. Jeśli bowiem nadawca sam nie rozpowszechnia programu, a przekazuje go innym osobom (jak można się domyślać fizycznym, prawnym, ale także i innym jednostkom organizacyjnym), wówczas nie staje się dostawcą usługi medialnej.

<sup>14</sup> S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 1993, s. 11–12; A. Matlak, *op. cit.*, s. 144; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, tom III, Warszawa 2005, uwaga 2, s. 1.

<sup>15</sup> W. Sokolewicz, *ibidem*.

<sup>16</sup> Autor wskazuje wprawdzie, że są to charakterystyczne cechy „mediów elektronicznych”, co jest pojęciem szerszym od samej radiofonii i telewizji, ale już wskazując te cechy, wyraźnie odnosi je właśnie do tych dwóch mediów.

Szkodzi to nie tylko konkurencji na rynku, ale wręcz demokratycznemu państwu jako takiemu, gdyż przeciwdziała rozwojowi pluralizmu w tych mediach<sup>17</sup>.

Nie powinno budzić natomiast większych wątpliwości to, jakie zadania stoją przed radiofonią i telewizją. Zostały one wyznaczone przez normy u.r.t., a konkretnie art. 1 ust. 1. Stanowi on, że zadaniem radiofonii i telewizji jest: dostarczanie informacji; udostępnianie dóbr kultury i sztuki; ułatwianie korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki; upowszechnianie edukacji obywatelskiej; dostarczanie rozrywki; popieranie krajowej twórczości audiowizualnej. Zadania te realizowane przez dostarczanie usług medialnych (art. 1 ust. 1a u.r.t.). Szczególne obowiązki zostały postawione przed publiczną radiofonią i telewizją, na co wskazuje art. 21 u.r.t.

Prawidłowe ujęcie radiofonii i telewizji jest o tyle potrzebne, że Konstytucja RP wskazuje wyraźnie, że KRRiT stoi na straży wskazanych wartości tylko i wyłącznie w obrębie funkcjonowania tych mediów. Podmiotami, które objęte są właściwością tego organu, są więc tylko te, które prowadzą działalność we wskazanym zakresie<sup>18</sup>. Jednocześnie, wobec braku ustawowej definicji, zwrot ten jest bardzo pojemny. Istnieje także i odmienne stanowisko, zgodnie z którym zakresem podmiotowym wskazanego organu należy objąć także i inne sfery komunikowania masowego, a nawet wszelkie przejawy życia społecznego<sup>19</sup>. Generalnie nie ma przesłanek, by tak dalece rozciągać kompetencje KRRiT, jednakże w tym zakresie istnieje pewien problem. Powstaje on na tle pojęcia „prasy” ustanowionego w prawie prasowym. Wskazuje się tam, że prasą są m.in. programy radiowe i telewizyjne, kroniki filmowe czy stałe przekazy teleksowe (art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy prawo prasowe)<sup>20</sup>. Są to jednocześnie audycje w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji<sup>21</sup>. Mając zatem na uwadze treść art. 3 u.r.t. wypada stwierdzić, że te dwie kategorie nakładają się na siebie, co utrudnia jasne wytyczenie granicy pomiędzy prasą a radiofonią i telewizją. Stąd też nie jest do końca niepoprawne stwierdzenie, że działalność KRRiT nie obejmuje prasy, chyba żeby rozumieć to pojęcie tradycyjnie, jedynie jako drukowane periodyki.

Można się także zastanawiać, czy w zakres działalności KRRiT wchodzić będą podmioty, które rozpowszechniają programy za pośrednictwem Internetu (lub innych systemów teleinformatycznych). W obecnym stanie prawnym, jak się wydaje, nie ma przesłanek ku temu, by stwierdzić, że taki sposób rozpowszechniania programów radiowych lub telewizyjnych wymaga uzyskania koncesji. Byłoby to zresztą sprzeczne z podstawowym założeniem, które jest podstawą reglamentowania tej sfery działalności, a którą jest wyczerpywalność pasm przenoszenia. Internet jest w zasadzie pozbawiony takich ograniczeń, może w nim funkcjonować niemal nieskończona liczba nadawców. Ograniczeniem jest natomiast przepustowość połączeń zarówno nadawców, jak i odbiorców. Ponadto ogólnym problemem związanym z funkcjonowaniem globalnej sieci pozostaje możliwość wyczerpania adresów IP<sup>22</sup>. Obecnie w art. 33 ust. 1a u.r.t. wyraźnie przesądzono, że nie wymaga uzyskania koncesji rozpowszechnianie programów telewizyjnych wyłącznie w systemach

<sup>17</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 314.

<sup>18</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP...*, uwaga 2, s. 1.

<sup>19</sup> J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 31. Autor nie zmienił tego poglądu także po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., zob. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 111.

<sup>20</sup> Na uwadze trzeba mieć także ogólną definicję prasy, którą w rozumieniu ustawy prawo prasowe są publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą.

<sup>21</sup> Art. 4 pkt 5 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że audycją jest część programu radiowego lub telewizyjnego, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść, formę, przeznaczenie lub autorstwo.

<sup>22</sup> Zob. np. R. Zalewski, Sieć i IPv6, serwis internetowy Microsoft TechNet, [http://www.microsoft.com/poland/technet/bazawiedzy/centrumrozwiazan/cr047\\_01.msp](http://www.microsoft.com/poland/technet/bazawiedzy/centrumrozwiazan/cr047_01.msp) [dostęp: 17.10.2011 r.].



teleinformatycznych<sup>23</sup>, chyba że program taki ma być rozprowadzany naziemnie, satelitar- nie lub w sieciach kablowych. Nie oznacza to jednak, że zrezygnowano z jakiegokolwiek kontroli takich nadawców, zgodnie bowiem z brzmieniem art. 41 ust. 1 pkt 2 u.r.t. program telewizyjny rozpowszechniany wyłącznie we wskazany powyżej sposób wymaga zgłosze- nia do rejestru prowadzonego przez przewodniczącego KRRiT. Zrezygnowano natomiast z takiego postępowania wobec stacji radiowych rozpowszechnianych wyłącznie w sie- ciach teleinformatycznych. Zabieg taki wydaje się słuszny ze względu na walory praktycz- ne. Jednocześnie przemawia za tym motyw 20 dyrektywy 2010/13, zgodnie z którym „Ża- den przepis niniejszej dyrektywy nie powinien zobowiązywać ani zachęcać państw członkowskich do wprowadzania nowych systemów koncesjonowania lub zatwierdzania administracyjnego jakiegokolwiek rodzaju audiowizualnych usług medialnych”, co pod- kreślają także twórcy projektu ustawy<sup>24</sup>. Niemniej nie oznacza to, że nadawcy funkcyj- jący we wskazany powyżej sposób zostali całkowicie wyłączeni spod właściwości Rady. Chodzi tu tylko o funkcje reglamentacyjne.

Konstytucyjnym zadaniem KRRiT jest stanie na straży odpowiednio wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Powstaje zatem py- tanie o zakres użytych tutaj zwrotów. Nie ulega kwestii, że art. 213 ust. 1 Konstytucji RP jest jedynym miejscem, gdzie stanowi się o wolności słowa. W rozdziale II, art. 54 ust. 1 posta- nowiono o wolności wyrażania swoich poglądów, której kwalifikowaną formę stanowi wol- ność środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP)<sup>25</sup>. Można także ująć wolność środków społecznego przekazu jako pierwszy stopień konkretyzacji wolności wyrażania swoich poglądów<sup>26</sup>. Drugi stopień konkretyzacji odnieść należy już do samej wolności sło- wa w radiofonii i telewizji. Charakterystyczne jest tutaj dopuszczenie na poziomie konsty- tucyjnym obowiązku uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej, z czego zresztą ustawodawca skorzystał<sup>27</sup>. Jest jednak jasne, że bez wolności słowa nie może istnieć wolność środków społecznego przekazu. Omawiana wolność w radiofonii i te- lewizji jest o tyle charakterystyczna, o ile dotyczy nie tyle samych tych podmiotów, a wszyst- kich tych, którzy swoje poglądy chcą poprzez nie wyrażać<sup>28</sup>. Ponadto trzeba pamiętać o tym, że wykonując swoje zadania, sama KRRiT nie może działać przeciw tej wolności<sup>29</sup>.

Wolność słowa w radiofonii i telewizji nie ma charakteru absolutnego. Podlega ona ograniczeniom, które przede wszystkim wynikają z art. 31 ust. 3<sup>30</sup> oraz w pewnym zakresie także z art. 22 ustawy zasadniczej<sup>31</sup> oraz specyfiki stanów nadzwyczajnych<sup>32</sup>. Ponadto

<sup>23</sup> Definicję tego pojęcia zawiera ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1422 z późn. zm.), gdzie w art. 2 pkt 3 przesądzono, że system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci urządzenia końcowego w rozumieniu ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 243 z późn. zm.

<sup>24</sup> Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Biuletyn Informacji Publicznej, Projekty aktów prawnych, Projekty ustaw, Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 30 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, s.9–10, [http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/proj\\_ustaw/20100831\\_Uzasadnienie\\_ustawy\\_o\\_rtv\\_implem- tujacej\\_Dyrektywe\\_AVMS-wersja\\_na\\_KSE.pdf](http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/proj_ustaw/20100831_Uzasadnienie_ustawy_o_rtv_implem- tujacej_Dyrektywe_AVMS-wersja_na_KSE.pdf) [dostęp: 04.03.2014 r.].

<sup>25</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 314.

<sup>26</sup> Szerzej: uwagi poświęcone wolności prasy w niniejszym tomie.

<sup>27</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP...*, uwaga 6, s. 7.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 32.

<sup>30</sup> Szerzej: A. Ławniczak, *Zasada poszanowania wolności i jej ograniczenia*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, s. 392–409.

<sup>31</sup> Szerzej: S. Jarosz-Żukowska, *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *op. cit.*, s. 135–138.

<sup>32</sup> Szerzej: A. Ławniczak, *op. cit.*

w charakterystykę ograniczeń wpisuje się przewidziana w art. 54 ust. 2 możliwość koncesjonowania prowadzenia stacji radiowej lub telewizyjnej. Ustawodawca wykorzystał tę normę i w istocie w art. 33 u.r.t. postanowił, że rozpowszechnianie programów<sup>33</sup> radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Organem koncesyjnym jest Przewodniczący KRRiT.

Jeśli idzie o prawo do informacji w radiofonii i telewizji, to stwierdzić wypada, że jest ono skorelowane z prawem do informacji o działalności organów władzy publicznej (prawem do informacji publicznej), które ustanowione zostało w art. 61 Konstytucji RP<sup>34</sup>. Niemniej norma z art. 213 ust. 1 ma także swoje, charakterystyczne cechy. Tą najważniejszą jest oprócz uprawnienia do pozyskiwania takich informacji, skorelowane z nim uprawnienie do ich rozpowszechniania. Przez to szerszy jest jego zakres przedmiotowy, a jednocześnie stanowi szczególnego rodzaju gwarancję realizacji prawa do informacji publicznej<sup>35</sup>.

Ostatnią wartością wymienioną w Konstytucji RP, na straży której w radiofonii i telewizji stoi KRRiT, jest interes publiczny. Jest on „wspólnym najogólniejszym interesem wszystkich i w tym znaczeniu – powszechnym, agregującym i syntezującym interesy partykularne, indywidualne oraz grupowe, pozostające wobec niego w stosunku podporządkowania”<sup>36</sup>. Pojęciu temu należy przypisać takie samo znaczenie, jakie ma ono w innych miejscach ustawy zasadniczej, np. w art. 22<sup>37</sup>.

Pozostaje jeszcze zastanowić się nad znaczeniem zwrotu „stać na straży”. Wydaje się, że można ono mieć kluczowe znaczenie dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Konstytucja używa tego zwrotu w odniesieniu do innych organów, np. Prezydenta RP (choć zdaniem niektórych autorów jest to inny rodzaj „stania na straży”<sup>38</sup>), Rzecznika Praw Obywatelskich czy Krajowej Rady Sądownictwa. Pomimo to nie można przypisywać mu jednakowego znaczenia, ale rozpatrywać z punktu widzenia całokształtu uprawnień, przypisanych danemu organowi<sup>39</sup>. Uzasadnienie, jakimi przesłankami kierował się ustrojodawca, formułując w ten sposób tę kwestię, podaje Wojciech Sokolewicz. Stwierdza on, że „zwrot ten trudno zastąpić innym, równie pojemnym, a zarazem oddającym istotę danej funkcji”<sup>40</sup>. Można go zatem postrzegać jako syntezę innych przepisów prawnych, odnoszących się do zakresu działania KRRiT. Oznacza on swoisty splot funkcji kontrolnych i gwarancyjnych. Sprawowanie tej funkcji realizuje się zaś za pomocą zróżnicowanych środków prawnych. Jednocześnie, jak zauważa wcześniej wskazany autor, sformułowanie „stać na straży” może wskazywać na pewną bierność omawianego organu w wykonywaniu swoich funkcji.

Kwestia zadań KRRiT została rozwinięta w u.r.t. Przesądza o niej treść art. 6 tego aktu prawnego. Ust. 1 wskazanej jednostki redakcyjnej stanowi, że Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych (przed nowelizacją – nadawców) i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Podnosi się, że ustawodawcy chodziło w tym miejscu o nawiązanie do regulacji konstytucyjnej, a wręcz, że jest to jej „niezbyt precyzyjne

<sup>33</sup> Definicja programu dla ustawodawcy jest różna od tej, którą zwykle się przypisywać temu terminowi w języku potocznym. Program to uporządkowany zestaw audycji radiowych lub telewizyjnych, reklam i innych przekazów, regularnie rozpowszechniany, pochodzący od jednego nadawcy (art. 4 pkt 5 u.r.t.).

<sup>34</sup> Zob. uwagi poświęcone prawu do informacji publicznej.

<sup>35</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP...*, uwaga 9, s. 12.

<sup>36</sup> W. Sokolewicz *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP...*, uwaga 11, s. 13.

<sup>37</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 920.

<sup>38</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP...*, uwaga 5, s. 4.

<sup>39</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 918.

<sup>40</sup> Cytat za: *ibidem*.

powtórzenie<sup>41</sup>. Ustawodawca pozostał przy ogólnej konstrukcji „stania na straży” określonych wartości. Przy tym identyczną z konstytucyjną wartością jest tutaj tylko wolność słowa, której KRRiT powinna strzec już nie w radiofonii i telewizji, ale w radiu i telewizji. Wydaje się jednak, że do tej językowej zmiany nie powinno się przywiązywać większej wagi. Jeśli idzie o powierzenie Krajowej Radzie stania na straży samodzielności nadawców i interesów odbiorców, to można je potraktować jako konkretyzację konstytucyjnego obowiązku stania na straży interesu publicznego. Podobnie postrzegać można obowiązek zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru w radiofonii i telewizji<sup>42</sup>. Jednocześnie realizując tę powinność, KRRiT musi aktywnie przeciwdziałać zmonopolizowaniu przekazów radiowych i telewizyjnych, nie tylko w sensie instytucjonalnym, ale także programowym, politycznym, ideowym oraz światopoglądowym. Szczególne znaczenie należy w tym zakresie przypisać odpowiednio prowadzonej polityce koncesyjnej. Musi ona bowiem być prowadzona w taki sposób, by zapewnić dostęp do radia i telewizji różnym grupom społecznym, niezależnie od narodowości, wyznania, światopoglądu czy przekonań politycznych<sup>43</sup>. Uwagę zwraca także pominięcie w ustawowej regulacji obowiązku stania na straży prawa do informacji. Jednakże właśnie konieczność zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji należy traktować jako konkretyzację wolności słowa, prawa do informacji oraz ochrony interesu publicznego razem wziętych<sup>44</sup>.

W zasadzie w literaturze różnie postrzega się normy ustanowione w art. 6 ust. 1 i ust. 2. Jacek Sobczak i Andrzej Matlak<sup>45</sup> stoją na stanowisku, że w ust. 1 przesądzono o celach funkcjonowania KRRiT, natomiast w ust. 2 ustalono już zadania, podczas gdy Krzysztof Wąsowski widzi w obydwu regulacjach zadania<sup>46</sup>. Pozostawiając te rozważania, które nie mają w tym miejscu większego znaczenia, warto przyjrzeć się konkretnym zadaniom, jakie stoją przed omawianym organem ochrony prawa. Zadania te, których przytaczanie za ustawodawcą nie jest potrzebne, można pogrupować w określone kategorie. Pierwszą tworzą zadania prawodawcze (np. możliwość określania w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych, opiniowanie projektów aktów prawnych, w tym umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz określania opłat abonamentowych, opłat za udzielenie koncesji oraz za wpis do rejestru), drugą zadania wykonawcze (np. podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach udzielania koncesji, uznawania określonego nadawcy za nadawcę społecznego i pozbawianie tego przymiotu), trzecią zadania o charakterze kontrolnym (w szczególności kontrola działalności nadawców) i czwartą zadania o charakterze organizatorskim (np. organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych, inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenie kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji, organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych)<sup>47</sup>. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że normy ust. 2 „tworzą bezpośrednio podstawę prawną do wykonywania określonych zadań, o ile nie podlegają one na władczym wkraczaniu Krajowej Rady i jej Przewodniczącego w sferę prawną innych podmiotów. Działania o charakterze organizatorskim, badawczym, inicjującym [...]

<sup>41</sup> K. Wąsowski, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 233.

<sup>42</sup> *Ibidem*, podobnie uważa W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP...*, uwaga 15, s. 27.

<sup>43</sup> J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 32.

<sup>44</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP...*, uwaga 15, s. 17.

<sup>45</sup> Por. J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 31–33, A. Matlak, *op. cit.*, s. 150.

<sup>46</sup> K. Wąsowski, *op. cit.*, s. 233.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 233–235.



mogą być podejmowane na podstawie przepisów określających zakres działania organów państwowych. Natomiast wówczas, gdy Krajowa Rada działa władczo w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi, jej czynności muszą być oparte na wyraźnej podstawie materialnoprawnej, w postaci przepisu określającego przedmiot ingerencji, jej warunki i formę prawną<sup>48</sup>.

KRRiT swoje konstytucyjne zadania wykonuje dzięki przyznaniu jej wielu uprawnień kontrolnych. Kontrola taka przyjmuje dwojaką postać: uprzednią lub następczą. Jeśli idzie o tę pierwszą, to do czynienia z nią mamy tylko w jednym przypadku – postępowania o wydanie koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej. Inny rodzaj kontroli uprzedniej, a w szczególności skierowanej przeciwko konkretnej audycji, byłby formą cenzury prewencyjnej, a ta (jak już zauważono) jest zakazana w stosunku do wszystkich środków społecznego przekazu.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.t. koncesji wymaga rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Zwolnione z tego obowiązku są programy publicznej radiofonii i telewizji oraz rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wyłącznie w systemie teleinformatycznym (chyba że program taki ma być rozprowadzany naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych). Choć te drugie, jak już wskazywano, wymagają wpisu do odpowiedniego rejestru. W toku postępowania o udzielenie koncesji ocenia się m.in. stopień zgodności działalności programowej z zadaniami, które zostały wyznaczone radiofonii i telewizji, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.r.t.), czy dotychczasowe przestrzeganie przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu (art. 36 ust. 1 pkt 5 u.r.t.). Katalog przesłanek, na podstawie których ocenia się możliwość udzielenia koncesji, jest otwarty, co z punktu widzenia podmiotu, któremu koncesja ma być udzielona, z pewnością nie jest korzystne (co w zasadzie można odnieść do każdej sytuacji, w której w gestii organu przyznającego prawa pozostawia się określoną sferę swobodnego działania). W ust. 2 cytowanego artykułu wskazano, kiedy koncesji się nie udziela. Nastąpić to może w dwóch wypadkach. Po pierwsze, gdy wydanie takiej pozytywnej decyzji mogłoby spowodować zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz naruszenie tajemnicy państwowej (art. 36 ust. 2 pkt 1). Po drugie, mogłoby to skutkować osiągnięciem przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie (art. 36 ust. 2 pkt 2). Zauważyć trzeba, że ustawodawca nie wymaga kategorycznie, by udzielenie koncesji musiało spowodować wskazane skutki. Nie można więc udzielić koncesji, jeśli chociaż istnieją przesłanki do tego, by przypuszczać, że wskazane okoliczności się ziszczą. Te wymienione w art. 36 ust. 2 pkt 1 u.r.t. mają wprawdzie charakter klauzul generalnych<sup>49</sup>, ale ta z kolejnego punktu ma już swoje ustawowe podstawy. Kluczowe w tym wypadku jest bowiem znaczenie pojęcia „pozycji dominującej”, a to znajduje się w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>50</sup>. Art. 4 pkt 10 tego aktu prawnego stanowi, że przez pojęcie pozycji dominującej rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że w tej definicji jest wiele zwrotów niedookreślonych, np.: „skuteczna konkurencja” czy „działanie w znacznym zakresie

<sup>48</sup> S. Piątek, *op. cit.*, s. 25.

<sup>49</sup> Szerzej: J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 187–190.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.

niezależne”. Pomocne jednakże powinno być domniemanie ustalone w ostatniej części przytoczonej regulacji. Charakterystyczną cechą tego typu kontroli są kolejne dwie kwestie. Po pierwsze jest ona etapem postępowania o udzielenie koncesji, a to wszczynane jest na wniosek zainteresowanego podmiotu. Po wtóre, na tym etapie nie jest on jeszcze nadawcą określonego programu, a w niektórych wypadkach może w ogóle nie być związany z środkami masowego przekazu (do momentu podjęcia decyzji o złożeniu wniosku o udzielenie koncesji). KRRiT pełni więc tutaj rolę „filtra”, który ma nie dopuścić do emisji programu sprzecznego z konstytucyjnymi wartościami. Charakter „kompleksowej” kontroli ma także postępowanie w sprawie cofnięcia (uchylenia) koncesji. U.r.t. w art. 38 ust. 1 wymienia w 4 punktach przypadki obligatoryjnego cofnięcia (uchylenia) koncesji, natomiast w kolejnym ustępie, również w 4 punktach, przypadki cofnięcia (uchylenia) fakultatywnego. Podobne uwagi można odnieść w stosunku do operatorów sieci kablowych, których działalność wymaga wpisu do odpowiedniego rejestru, prowadzonego przez Przewodniczącego Krajowej Rady. Oczywiście, jest to rygor nieporównywalnie mniejszy od tego, jaki zastosowano wobec nadawców programów radiowych i telewizyjnych, ale też przedmiot działalności jest w tym wypadku inny<sup>51</sup>. Przewodniczący odmawia takiego wpisu, jeśli wnioskodawca nie ma uprawnień do używania urządzeń radiowych i sieci telekomunikacyjnych lub w rozpowszechnianym programie, w okresie ostatnich 12 miesięcy co najmniej dwukrotnie zamieszczone zostały treści naruszające art. 18 u.r.t. (o którym poniżej) (art. 45 ust. 1 u.r.t.). W art. 45 ust. 2 u.r.t. postanowiono natomiast o sytuacjach, w których organ rejestracyjny zakaże operatorowi sieci kablowej rozprowadzania programów albo określonego programu.

Warto także zauważyć, że za rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego bez koncesji grozi kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 52 ust. 1 u.r.t.). Natomiast ten, kto rozprowadza program radiowy lub telewizyjny bez wpisu do rejestru, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 52 ust. 2 u.r.t.). Przepis ten statuuje odpowiedzialność karną, której nie będzie wymierzała KRRiT (czy jej przewodniczący), ale właściwy sąd powszechny.

Oprócz wstępnej kontroli przyszłych nadawców i ich ewentualnych programów KRRiT ma także kompetencje, by oceniać poszczególne audycje, a także i inne formy przekazu (jak choćby reklamy), emitowane w ramach danego programu. Generalnie to, jakimi wartościami powinien kierować się nadawca audycji, wskazuje art. 18 u.r.t. Syntetycznie ujmując tę jednostkę redakcyjną, można wskazać, że chodzi o zakaz propagowania działań, które sprzeczne byłyby z prawem lub polską racją stanu, a ponadto z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności przekazy nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć lub narodowość<sup>52</sup> (art. 18 ust. 1 u.r.t.). Ponadto powinny one szanować przekonania religijne odbiorców (a zwłaszcza chrześcijański system wartości) (art. 18 ust. 2 u.r.t.), a także nie mogą sprzyjać zachowaniom zagrażającym zdrowiu, bezpieczeństwu oraz środowisku naturalnemu (art. 18 ust. 3 u.r.t.). Szczególną ochroną ustawodawca postanowił objąć małoletnich, a to za sprawą nałożenia na nadawców zakazu rozpowszechniania przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi tej grupy odbiorców. Dotyczy to zwłaszcza takich audycji, czy reklam, które zawierają treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponują przemoc (art. 18 ust. 4 u.r.t.). Jednakże mogą one być rozpowszechniane w godzinach od 23 do 6, a ponadto muszą zawierać odpowiedni symbol graficzny przez cały

<sup>51</sup> Chodzi tutaj o rozprowadzanie programów w sieci kablowej. Zgodnie z art. 4 pkt 3 rozprowadzaniem jest przejmowanie w całości i bez zmian programu nadawcy krajowego lub zagranicznego, z wyjątkiem programu rozpowszechnianego w sieci kablowej, i równoczesne jego rozpowszechnianie.

<sup>52</sup> Należy jednak stwierdzić, że wymienienie tylko czterech czynników, ze względu na które nadawcy nie mogą dopuszczać się treści dyskryminujących, jest tutaj niewystarczające i należałoby zakaz dyskryminacji rozciągnąć także na inne, np.: religię, orientację seksualną itd.

czas ich emisji lub zapowiedź słowną, informującą o zagrożeniach wynikających z treści emisji radiowej (art. 18 ust. 5 i ust. 5a u.r.t.). Przekazy nie powinny także mieć na celu wulgaryzacji języka polskiego oraz powinny dbać o jego poprawność (art. 18 ust. 7 u.r.t.). Zgodzić się trzeba z poglądem, że dyrektywy wynikające z wyżej przytoczonych regulacji są sformułowane w sposób ogólny i deklaracyjny<sup>53</sup>.

Szczególnego rodzaju obowiązki zostały nałożone na nadawców publicznych. Jednakże tutaj ustawodawca nieco odmiennie uregulował kwestię wymagań, odniósł je bowiem nie do poszczególnych audycji, ale do całych programów. Zgodnie zatem z art. 21 ust. 2 u.r.t. programy publicznej radiofonii i telewizji powinny: kierować się odpowiedzialnością za słowo i dbać o dobre imię publicznej radiofonii i telewizji; rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą; sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej; umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej; służyć rozwojowi kultury, nauki i oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego; respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki; służyć umacnianiu rodziny, kształtowaniu postaw prozdrowotnych, propagowaniu i upowszechnianiu sportu oraz zwalczaniu patologii społecznych oraz służyć edukacji medialnej.

Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Normy interpretowane z [wyżej wskazanych – J. Rz.] przepisów [...] nie nakładają na nadawcę obowiązku przedstawiania do uprzedniej kontroli audycji lub programów jakiegokolwiek podmiotowi. Nie ma w nich zawartej także żadnej kompetencji dla dokonywania przez inny podmiot oceny audycji lub programów. Zawierają nakazy i zakazy adresowane do nadawcy dotyczące treści przygotowywanych lub rozpowszechnianych przez niego audycji lub programów. Naruszenie przez nadawcę wymienionych zakazów lub nakazów może powodować określoną w prawie odpowiedzialność, łącznie z zastosowaniem sankcji”<sup>54</sup>.

Środki kontrolne określone zostały w art. 10 u.r.t.<sup>55</sup> W literaturze podnosi się, że mają one charakter stopniowy, powinny następować kolejno po sobie<sup>56</sup>. Jeśli zatem działania pierwszego stopnia przyniosą zamierzony efekt, to nie ma potrzeby podejmowania działań stopnia drugiego.

Pierwszym etapem kontroli jest żądanie od nadawcy przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania dostawcy usługi medialnej z przepisami ustawy, warunkami koncesji lub wiążącymi go aktami samoregulacji (art. 10 ust. 2 u.r.t.). Skierowanie takiego żądania leży w gestii Przewodniczącego Krajowej Rady i może być wystosowane w każdym czasie, ale zawsze wtedy, gdy wystąpią jakiegokolwiek wątpliwości co do prawidłowości działania danego nadawcy. Mając na względzie ochronę wolności i praw jednostek, wydaje się, że wzorcem mogłyby być przesłanki z art. 18 u.r.t. Jeśli idzie o formę, w jakiej powinno być ono skierowane, to istnieją w tym zakresie dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym może być ono skierowane w sposób dowolny, w szczególności ustny czy telefoniczny<sup>57</sup>. Według drugiego żądanie powinno być wystosowane w formie pisemnej, z wyraźnym wskazaniem adresata, zakresu żądanych informacji lub dokumentów oraz podstawy prawnej wraz z uzasadnieniem.

<sup>53</sup> J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 85, M. Jabłoński; S. Jarosz-Żukowska, *Systemy ochrony praw człowieka*, Wrocław 2004, s. 147.

<sup>54</sup> Uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., W. 3/93.

<sup>55</sup> R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 234.; J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 135; S. Piątek, *op. cit.*, s. 26.

<sup>56</sup> R. Chruściak, *op. cit.*, s. 234; J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 55.

<sup>57</sup> J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 53.

Adresatowi żądania nie przysługują natomiast żadne środki odwoławcze i musi się on do niego zastosować<sup>58</sup>. Co więcej, jeśli wymagane informacje nie zostaną udzielone lub udzielone w sposób nierzetelny, to na osobę kierującą działalnością nadawcy może zostać nałożona kara pieniężna w wysokości do jej sześciomiesięcznego wynagrodzenia (art. 54 ust. 2 u.r.t.)<sup>59</sup>. Jednakże kary tej nie można wymierzyć po upływie dwóch lat od wystosowania żądania.

Etap drugi polega na wezwaniu przez Przewodniczącego Krajowej Rady dostawcy usługi medialnej do zaniechania działań w zakresie tworzenia i rozpowszechniania programów, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji (art. 10 ust. 3 u.r.t.). Co ciekawe, zaniechaniu wykonania tego zalecenia nie towarzyszą przepisy nakładające karę pieniężną. Jednakże takie dalsze zachowanie staje się podstawą do cofnięcia koncesji (zob. art. 38 ust. 1 pkt 3 u.r.t.).

Ostatni etap został wyznaczony w art. 10 ust. 4 u.r.t. Zgodnie z nim przewodniczący, na podstawie uchwały KRRiT, może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.r.t. Jak wskazuje Ryszard Chruściak etap ten „z punktu widzenia ustrojowego charakteru Krajowej Rady [ma – J. Rz.] wyraźnie odmienny charakter [...] Można więc uznać, że jest to najpełniejszy wyraz kompetencji Rady do sprawowania kontroli działalności nadawców”<sup>60</sup>. Podzielone są zdania co do tego, czy przewodniczący jest zobligowany do wydania decyzji o określonej treści po podjęciu przez KRRiT uchwały<sup>61</sup>. W przypadku wydania takiej decyzji Przewodniczący Krajowej Rady może nałożyć na nadawcę karę w wysokości do 50% rocznej opłaty za używanie częstotliwości przeznaczonych do nadawania programu, a gdy nadawca nie uiszcza opłaty za częstotliwość, karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu nadawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (art. 53 ust. 2 u.r.t.). Ponadto, gdy osoba kierująca działalnością nadawcy nie wykonuje decyzji, przewodniczący może wydać decyzję nakładającą na nią karę pieniężną, nieprzekraczającą jej sześciomiesięcznego wynagrodzenia (art. 54 ust. 1 u.r.t.). Decyzji o nałożeniu tej kary nie można jednak wydać, gdy od wydania „pierwszej” decyzji upłynęły dwa lata (art. 54 ust. 2 u.r.t.). Warto jeszcze nadmienić, że od wszystkich wskazanych tutaj kar pieniężnych przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego (art. 56 ust. 1 u.r.t.).

Zauważyć także trzeba, że postępowanie kontrolne może być wszczęte nie tylko z inicjatywy przewodniczącego (czy KRRiT), ale także i w wyniku złożenia odpowiedniej skargi przez osobę, która uważa, że wyemitowany przekaz jest sprzeczny z wartościami, jakich przestrzegać ma nadawca. Skarga taka powinna odpowiadać warunkom, jakie stawia przed tym pismem kodeks postępowania administracyjnego<sup>62</sup>. Z uprawnieniem tym należy powiązać obowiązek nadawcy do utrwalania przekazów na odpowiednich nośnikach i przechowywania ich przez okres 28 dni od dnia rozpowszechnienia. Po upływie tego okresu przechowuje się te przekazy, które są przedmiotem postępowania przed odpowiednim organem do czasu zakończenia tego postępowania (art. 20 ust. 1 u.r.t.).

Ryszard Chruściak dochodzi do wniosku, że kompetencje do kontroli nadawców można rozpatrywać w węższym i szerszym ujęciu. To pierwsze opiera się na art. 10 u.r.t.,

<sup>58</sup> R. Chruściak, *op. cit.*, s. 235.

<sup>59</sup> Nie rozwiązano zatem do tej pory problemu, który pojawia się w przypadku, gdy osoba taka nie pobiera w ogóle wynagrodzenia. Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 245.

<sup>60</sup> R. Chruściak, *op. cit.*, s. 235.

<sup>61</sup> Por. S. Piątek, *op. cit.*, s. 37, J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii...*, s. 55. Pierwszy z autorów uważa, że przewodniczący jest związany uchwałą KRRiT, drugi natomiast podnosi, że uchwała Rady stanowi upoważnienie do wydania decyzji, ale ta wcale nie musi zostać wydana.

<sup>62</sup> Zob. Dział VII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.



natomiast drugie obejmuje także kompetencje do nakładania kar przewidzianych w art. 53 i 54 u.r.t.<sup>63</sup>

Nadmienić także wypada, że osobie, która twierdzi, że treść przekazu narusza jej prawa (np. dobra osobiste), należy na jej piśmie wniosek i na koszt nadawcy udostępnić zapis tego przekazu albo wydać go na jej koszt w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku (art. 20 ust. 2 u.r.t.). Jeśli nadawca odmówi, wówczas osoba taka ma możliwość zwrócenia się do sądu powszechnego (właściwego sądu okręgowego) z roszczeniem o udostępnienie zapisu (art. 20 ust. 3 u.r.t.). Zapis taki może więc stać się dowodem w sprawie np. o naruszenie dóbr osobistych. Odpowiednie postępowanie nie jest jednak prowadzone przez KRRiT. Co więcej, organ ten w ogóle w tym procesie nie uczestniczy.

Jak wynika z powyższych ustaleń, o ile proces kontrolny jest w miarę czytelny (pomiędzy jest kilkustopniowy i prowadzi do nałożenia różnego rodzaju kar), o tyle przesłanki, na których oprzeć można jego wszczęcie, są bardzo nieostre. To właściwie one stanowią o większości problemów związanych z kontrolą prowadzoną przez omawiany tutaj organ. „Nadgorliwie” wykonywanie swoich kompetencji opartych na tej jednostce redakcyjnej jest w szczególności krytykowane przez przedstawicieli różnego rodzaju mediów<sup>64</sup>. Także i RPO występował ze skargą do KRRiT, np. w sprawie wulgaryzacji języka<sup>65</sup>. Dochodziło nawet do kuriozalnych sytuacji – do Krajowej Rady skarżono się bowiem na Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>66</sup>. Skargę złożono ponadto na fakt nadania w jednym z porannych programów telewizji publicznej wywiadu z rzecznikiem jednego z wydawnictw pism „dla dorosłych”, którego prowadzący pytali o obecne mody i trendy w jego branży<sup>67</sup>. Ostatnio także Rzecznik Praw Dziecka wystąpił z pismem do KRRiT, w którym zwrócił się do tego organu o wstrzymanie emisji zapowiedzi „Wiadomości” tuż przed „Dobranocką”. Jak stwierdził: „Wiadomości o nieszczęśliwych wypadkach, katastrofach, chorobach, epidemiach itp. mogą wywoływać nawet u dorosłych odbiorców różnego rodzaju napięcia i lęki, zwłaszcza, że ich przekaz ma często charakter określany mianem sensacyjnego. Odczucia dzieci bywają jeszcze silniejsze”<sup>68</sup>. Te kilka faktycznych sytuacji zdaje się dobrze obrazować, jak bardzo różnorodne stany kwalifikują się pod przesłanki wymienione w art. 18 u.r.t. Z jednej strony stwarza to omawianemu organowi bardzo szerokie pole do działania i wkraczania w niezależność nadawców, co najczęściej będzie spotykało się z ich oporem. Z drugiej zaś strony ciężko byłoby zastąpić użyte wyrażenia takimi zwrotami, które gwarantowałyby wykonywanie przez Krajową Radę konstytucyjnie postawionych celów. Być może sytuację poprawiłoby bardziej rozwinięte orzecznictwo czy szersze potraktowanie problemu w literaturze. Istnieje wprawdzie jeszcze trzeci sposób, tj. nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji. Jednakże rozwiązanie to nie byłoby korzystne z punktu widzenia funkcjonowania nie tylko KRRiT, ale wchodzących w zakres podmiotowy tego aktu prawnego mediów w ogóle. Praktycznie każda próba zmiany tej ustawy traktowana jest jak atak na niezależność tychże

<sup>63</sup> R. Chruściak, *op. cit.*, s. 236.

<sup>64</sup> TOK FM rozważa pozwanie KRRiT za „nękanie”. Rada: „Nękamy” też Radio Maryja, serwis Gazeta.pl, Wiadomości, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7497924,TOK\\_FM\\_rozwaza\\_pozwanie\\_KRRiT\\_za\\_nekanie\\_Rada\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7497924,TOK_FM_rozwaza_pozwanie_KRRiT_za_nekanie_Rada_.html) [dostęp: 04.03.2014 r.].

<sup>65</sup> Gwiazdy tańczą na lodzie – będzie skarga do KRRiT, serwis Gazeta.pl, Wiadomości, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5783406,Gwiazdy\\_tancza\\_na\\_lodzie\\_będzie\\_skarga\\_do\\_KRRiT.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5783406,Gwiazdy_tancza_na_lodzie_będzie_skarga_do_KRRiT.html) [dostęp: 04.03.2014 r.].

<sup>66</sup> Lech Kaczyński doprowadził do placzu Monikę Olejnik. TVN wysłał skargę do KRRiT, portal Wirtualna Polska, Wiadomości, [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Lech-Kaczynski-doprowadzil-do-placzu-Monike-Olejnik-TVN-wyslal-skarge-do-KRRiT,wid,10480459,wiadomosc\\_prasa.html](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Lech-Kaczynski-doprowadzil-do-placzu-Monike-Olejnik-TVN-wyslal-skarge-do-KRRiT,wid,10480459,wiadomosc_prasa.html) [dostęp: 04.03.2014 r.].

<sup>67</sup> TVP karze twórców programu o świecie porno, portal Fronda.pl, [http://www.frona.pl/news/czytaj/tvp\\_karze\\_tworcow\\_programu\\_o\\_swiecie\\_porno](http://www.frona.pl/news/czytaj/tvp_karze_tworcow_programu_o_swiecie_porno) [dostęp: 04.03.2014 r.].

<sup>68</sup> TVP straszy dzieci „Wiadomościami”, serwis Wprost24, Dział: kraj, <http://www.wprost.pl/ar/189203/TVP-straszy-dzieci-Wiadomosciami/> [dostęp: 04.03.2014 r.].



środków komunikowania. Dodatkowo dodać należy, że od momentu uchwalenia u.r.t. była ona zmieniana ponad 30 razy, co na pewno nie wpływa korzystnie ani na obraz mediów elektronicznych, ani KRRiT.

#### 4. Skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako gwarancja skutecznej ochrony wolności słowa i prawa do informacji w radiofonii i telewizji

Wszystkie organy ochrony prawnej charakteryzuje odpowiedni dobór osób wchodzących w ich skład, a ponadto zagwarantowanie im niezależności przy wykonywaniu funkcji. Podobnie jest w przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Konstytucyjna regulacja jest w tym zakresie skąpa. Ogranicza się bowiem do stwierdzenia, że członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 214 ust. 1). Członków KRRiT objęto także zakazem członkostwa w partii politycznej, związku zawodowym oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 214 ust. 2). Powyższe postanowienia zostały rozwinięte w u.r.t. Artykuł 7 ust. 1 tego aktu przesądza, że omawiany organ składa się z pięciu członków: dwóch powołuje Sejm, jednego Senat i dwóch Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Kandydaci muszą wyróżniać się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu (art. 7 ust. 1 u.r.t.)<sup>69</sup>. Wybierają ze swojego grona Przewodniczącego, mogą go również odwołać (art. 7 ust. 2b u.r.t.). Na jego wniosek KRRiT powołuje zastępcę (art. 7 ust. 3 u.r.t.). Kadencja członków tego organu trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Sposób powoływania członków omawianego organu wskazuje na pełną jego niezależność, odseparowanie od Rady Ministrów. Ponadto po dokonaniu wyboru członkowie stają się także niezależni wobec organów powołujących. Uwagę tę potwierdza treść art. 7 ust. 6 u.r.t., który wskazuje, że organ uprawniony do powołania członka Krajowej Rady odwołuje go wyłącznie w enumeratywnie wymienionych wypadkach<sup>70</sup>. Niemniej KRRiT zobligowano do corocznego (do końca marca) przedstawiania Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP sprawozdania ze swojej działalności za poprzedni rok. Wraz z nim podaje informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji (art. 12 ust. 1 u.r.t.). Sejm i Senat uchwałami przyjmują lub odrzucają to sprawozdanie (art. 12 ust. 3 u.r.t.). Jeśli je odrzuciły, wówczas kadencja wszystkich członków KRRiT wygasa w ciągu 14 dni liczonych od dnia ostatniej uchwały, jeżeli Prezydent RP to wygaśnięcie potwierdzi (art. 12 ust. 4 i ust. 5). Rada ma także określone obowiązki wobec Prezesa Rady Ministrów, a mianowicie przedstawia mu informacje: o swej działalności oraz o problemach radiofonii i telewizji. Nie decyduje on jednak o jej odrzuceniu lub przyjęciu. Ryszard Chruściak zauważa, że składanie tego rodzaju dokumentu jest rozwiązaniem typowym dla tego rodzaju organów oraz dla samych instytucji uregulowanych w rozdziale IX Konstytucji RP. Jednakże w przypadku pozostałych instytucji obowiązek ten został podniesiony do rangi regulacji konstytucyjnej i w zasadzie negatywna ocena danego sprawozdania nie pociąga za sobą bezpośrednich skutków dla tych organów. Natomiast w przypadku Krajowej Rady sytuacja wygląda zgoła odmiennie – obowiązek ten nie ma charakteru konstytucyjnego, a negatywna ocena może

<sup>69</sup> Norma ta jest w literaturze poddawana krytyce. Wskazuje się, że nie zostały sprecyzowane kryteria, pozwalające ocenić, czy kandydat posiada wymagane cechy. Taka ogólnikowość doprowadza do tego, że tę regulację wypełnia się dowolną treścią. Zob. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 146, B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 717, R. Chruściak, *op. cit.*, s. 266.

W przeszłości bywało i tak, że same osoby wchodzące w skład Rady (a dokładnie jej była przewodnicząca), opisując swoją wiedzę i doświadczenie stwierdzali, że „umieją coś tam coś tam”. Zob. Serwis TVN24, Informacje, Niedysponowana Kruk?, <http://www.tvn24.pl/-/1,1574084,0,1,prosze-mnie-zbadac-alkomatem,wiadomosc.html> [dostęp: 04.03.2014 r.].

<sup>70</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 214 Konstytucji RP...*, uwaga 3, s. 6.

pociągnąć za sobą wygaśnięcie kadencji wszystkich członków<sup>71</sup>. Doświadczenia ostatniego okresu pokazują, że choć procedura ta wymaga współdziałania trzech organów, to jednak jej przeprowadzenie jest możliwe i w łatwy sposób prowadzi do obsadzenia na nowo stanowisk wszystkich członków w Radzie<sup>72</sup>. Ponadto warto pamiętać, że członkowie KRRiT w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie Konstytucji lub ustawy (art. 198 ust. 1).

W odniesieniu do ustawowego rozwinięcia art. 214 ust. 2 to zostało ono ustanowione w art. 8 u.r.t. Przesądzono w nim, że na czas pełnienia funkcji członek Rady jest zobowiązany do złożenia u pracodawcy wniosku o udzielenie urlopu bezpłatnego. Pracodawca nie może w zasadzie odmówić (art. 8 ust. 1 u.r.t.). Ponadto na czas kadencji członka KRRiT ulega zawieszeniu jego członkostwo we władzach stowarzyszeń, związkach pracodawców oraz organizacjach kościelnych lub związkach wyznaniowych (art. 8 ust. 2 u.r.t.). Ustawa stanowi, że zawieszeniu ulega także członkostwo w związku zawodowym, ale o tym, że nie można w ogóle uczestniczyć w takich organizacjach przesądza Konstytucja RP. Ponadto nie można łączyć funkcji członka Krajowej Rady z posiadaniem udziałów albo akcji spółki 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).

## 5. Podsumowanie

Kompetencje KRRiT należy przede wszystkim oceniać z punktu widzenia jej ustrojowego umiejscowienia w systemie organów państwa. Jej pozycję najlepiej oddaje chyba pogląd Lecha Garlickiego, powtórzony później w jednym z orzeczeń TK<sup>73</sup>: „Choć jej [KRRiT – J. Rz.] zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością wykonawczo-administracyjną, to jest usytuowana jak gdyby pomiędzy egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu”<sup>74</sup>. Pomimo że Konstytucja RP wyraźnie umieszcza ten organ wśród organów ochrony i kontroli, i jako podstawowe zadanie wyznacza mu „stanie na straży” wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, to trudno oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca przesunął na dalszy plan zadania Rady związane z ochroną wolności i praw. Faktem jest, że KRRiT ma takie możliwości działania w zakresie ochrony wolności i praw w konstytucyjnie zakreślonych ramach, i te zostały tutaj przedstawione. Podkreślić jeszcze raz można, że tę działalność powinna prowadzić nie w swoim interesie czy w interesie państwa, ale w interesie podmiotów, którym wolności i prawa zostały przypisane. Niemniej wydaje się, że ustawodawca potraktował to zadanie jako wtóre wobec innych funkcji, w szczególności regulacyjnych i kontrolnych. Można się doszukiwać ochrony wolności i praw w procesie koncesyjnym, ale nie powinno budzić wątpliwości, że nie jest to jego podstawowym celem, a potencjalna możliwość naruszeń jest tylko jednym z wielu czynników, które oceniane są przez organ koncesyjny.

Uwagę można także zwrócić na regulacje sposobu, w jaki jednostka może zwrócić się do KRRiT o podjęcie działania w konkretnej sprawie. Możliwość wystąpienia ze skargą nie wynika bowiem z samej ustawy o radiofonii i telewizji, ale opiera się na postanowieniach kodeksu postępowania administracyjnego. Wydaje się, że takie rozstrzygnięcie wskazanej

<sup>71</sup> R. Chruściak, *op. cit.*, s. 346.

<sup>72</sup> Komorowski odrzucił sprawozdanie KRRiT, serwis TVP.info, Informacje, Polska, <http://www.tvp.info/informacje/polska/komorowski-odrzucl-sprawozdanie-krrit/1960232> [dostęp: 17.10.2011 r.].

<sup>73</sup> Por. wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06.

<sup>74</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Łódź 2002, s. 340.

kwestii osłabia jej efektywność, ale i staje się mniej czytelne dla jednostki. Stanowi to jednak kolejny argument za tym, że funkcje Rady jako organu ochrony wolności i praw, nie mają dla jej działania priorytetowego znaczenia. W przeciwnym razie ustawodawca powinien postąpić tak jak w przypadku regulacji skargi do RPO, tj. wyraźnie wskazać taką możliwość w ustawie, jednocześnie określając jej wymagania formalne<sup>75</sup>.

Nie wpisuje się w konstytucyjny system organów ochrony i kontroli upoważnienie do nakładania kar przez Przewodniczącego Krajowej Rady. Jak wskazuje Jacek Sobczak, mają one charakter odpowiedzialności administracyjnoprawnej<sup>76</sup>. Takich możliwości nie przypisano przy tym ani RPO, ani NIK, które ustrojodawca uregulował w tym samym rozdziale ustawy zasadniczej. Mogą one natomiast kierować wystąpienia do odpowiednich organów o wszczęcie postępowań w konkretnych sprawach.

Mając powyższe na uwadze, należałoby się zastanowić nad przyszłością Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zmiany mogłyby zmierzać w kierunku dekonstytucjonalizacji tego organu. Wówczas funkcjonowałby jako organ regulacyjny. Jednym z ważniejszych problemów, jaki wiązałby się z takim postępowaniem, byłaby kwestia kompetencji prawotwórczych KRRiT, która może przecież wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzenia. W związku z dekonstytucjonalizacją nie wydaje się możliwe, aby ten przywilej Krajowej Radzie mógł dalej być przypisany. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, prowadziłyby to do obniżenia (i tak już zresztą wątpliwego) prestiżu tego organu. Drugim rozwiązaniem mogłoby być przekazanie wszystkich funkcji regulacyjnych i kontrolnych, które przysługują obecnie KRRiT innemu organowi (już istniejącemu albo nowemu) i stworzenie nowej regulacji ustawowej, która pozwoliłaby określić omawiany organ jako wyspecjalizowany organ ochrony wolności i praw. Ten drugi proces jest już po części widoczny, a to ze względu na wejście w życie ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej<sup>77</sup>.

Nie wydaje się jednak, by jakiegokolwiek zmiany ustrojowe czy kompetencyjne mogły w tym zakresie zostać w najbliższym czasie przeprowadzone. Ustawodawcę w zakresie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji zajmują bowiem bardziej problemy związane z zagwarantowaniem „niezależności” mediom publicznym lub te wynikające z działalności prawodawcy unijnego. Dlatego też nie należy spodziewać się rozwiązania tej kwestii w najbliższym okresie.

<sup>75</sup> Por. art. 9 i n. ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.

<sup>76</sup> J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 516.

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, Dz. U. z 2011 r. Nr 153, poz. 903 z późn. zm. Znowelizowała ona u.r.t., wprowadzając np. obowiązek zasięgnięcia opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) przez Przewodniczącego KRRiT w zakresie częstotliwości lub kanałów oraz maksymalnej mocy promieniowanej i lokalizacji stacji nadawczych przeznaczonych do rozpowszechniania programu lub obszaru, na którym mogą być wykorzystywane częstotliwości, chyba że do rozpowszechniania programu nie jest wymagana rezerwacja częstotliwości (art. 34 ust. 1 i ust. 3 u.r.t.), czy udzielenie koncesji w przypadku określonym w art. 37 ust. 1 pkt 3 w porozumieniu z Prezesem UKE.