

## ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

JACEK JANUSZ MROZEK

### PRAWNO-ADMINISTRACYJNE DETERMINANTY FUNKCJONOWANIA RADIOFONII I TELEWIZJI W POLSCE

#### 1. Wprowadzenie

Pionierskie prace w dziedzinie radiofonii datują się w Polsce od odzyskania niepodległości. W nocy z 18 na 19 listopada 1918 r. oficerowie Wojska Polskiego przejęli poniemiecką radiostację wojskową w warszawskiej Cytadeli, noszącą nazwę WAR. Kilkanaście godzin po jej przejęciu nadano pierwsze informacje o odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Za pośrednictwem WAR powstające państwo polskie nawiązało łączność z zagranicą. Stacja spełniała rolę nie tylko głównej radiostacji wojskowej, ale przez długi czas kierowano przez nią całą korespondencją zagraniczną<sup>1</sup>.

Z kolei powstanie telewizji datuje się na rok 1952, kiedy to Stacja Telewizyjna IŁ nadała program inauguracyjny, który trwał pół godziny. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej radio i telewizja miały jasno określoną rolę: były instrumentem władzy do propagandowego oddziaływania na społeczeństwo i podlegały nadzorowi Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Partia konsekwentnie realizowała wobec radia i telewizji „funkcję inspiratorską i kontrolną”, nie dopuszczając do osłabienia własnego wpływu<sup>2</sup>.

Transformacja ustrojowa i uznanie pluralizmu politycznego nie mogły pozostać bez wpływu na środki masowego przekazu<sup>3</sup>. 15 października 1992 r. Sejm utworzył Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT), uzupełniając w tym celu ustawę zasadniczą o art. 36b, który stanowił m.in., iż „Rada stoi na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji”<sup>4</sup>. 29 grudnia 1992 r. Sejm uchwalił zaś

---

JACEK JANUSZ MROZEK, kierownik Katedry Administracji i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Filii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Elku; e-mail: jacek.mrozek@uwm.edu.pl

<sup>1</sup> D. Grzelewska, *Historia polskiej radiofonii w latach 1926–1989*, w: *Prasa, radio i telewizja w Polsce. Zarys dziejów*, pod red. D. Grzelewskiej i in., Warszawa 2001, s. 211.

<sup>2</sup> K. Pokorna-Ignatowicz, *Spór polityczny wokół Telewizji Polskiej*, w: *Media. Władza. Prawo*, pod red. M. Magoskiej, Kraków 2005, s. 41.

<sup>3</sup> J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995, s. 295.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 33; zob. też *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2013; *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, pod red. S. Bożyka, M. Grzybowskiego,

ustawę o radiofonii i telewizji<sup>5</sup> (dalej: u.r.t.). Prace nad ustawą trwały długo, bo od roku 1989. Zgłoszono kilka projektów ustawy, przy czym niektóre z nich różniły się zaledwie kilkoma szczegółami<sup>6</sup>. Nie udało się, niestety, stworzyć aktu prawnego wolnego od wad – przede wszystkim luk, ale także przepisów wzajemnie sprzecznych. Emocje polityczne towarzyszące interpretacji przepisów ustawowych nie sprzyjały rzeczowej refleksji nad jakością obowiązującej regulacji. Również kilkadziesiąt nowelizacji ustawy nie doprowadziło do usunięcia większości usterek<sup>7</sup>. Treść u.r.t. była następnie nowelizowana m.in. z powodu konieczności uwzględnienia standardów wspólnotowych<sup>8</sup>.

Poprzednia struktura organizacyjno-prawna radiofonii i telewizji oparta na ustawie z 1960 r.<sup>9</sup> nie przystawała do założeń demokratycznego państwa prawnego. Nie do przyjęcia była w szczególności kumulacja funkcji administracyjnych, kontrolnych i emisyjnych pozostających w gestii centralnego organu administracji państwowej, jakim był Komitet do spraw Radia i Telewizji (nazywany Radiokomitetem). Centralne organy administracji podległe były Prezesowi Rady Ministrów lub jednemu z ministrów. W toku prac nad nową ustawą postulowano konieczność wyodrębnienia dwóch kategorii podmiotów – organu państwowego właściwego w sprawach radiofonii i telewizji oraz jednostek przygotowujących programy radiowe i telewizyjne<sup>10</sup>. I tak też się stało.

## 2. Radiofonia i telewizja

Pojęcie radiofonii i telewizji, w przeciwieństwie do pojęcia prasy, nie zostało wyjaśnione w u.r.t., dlatego należy posłużyć się ustaleniami doktrynalnymi. W ich świetle zarówno radiofonia, jak i telewizja należą do telekomunikacji, czyli dziedziny nauki i techniki służącej przekazywaniu na odległość wiadomości za pośrednictwem sygnałów, w praktyce (w obecnym stanie techniki) sygnałów elektrycznych<sup>11</sup>.

Zgodnie z art. 1. ust. 1 u.r.t., zadaniem radiofonii i telewizji jest:

- dostarczanie informacji;
- udostępnianie dóbr kultury i sztuki;

---

Białystok 2012; *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, pod red. S. Bożyka, A. Jamroza, Białystok 2010.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1414 ze zm.

<sup>6</sup> Zob. S. Piątek, *Problemy ustawowej regulacji radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 1(1990), s. 102–111.

<sup>7</sup> M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej regulacji instytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Państwo i Prawo” 10(1996), s. 58–59.

<sup>8</sup> K. Ciara, *Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji a proces dostosowywania prawa do standardów europejskich*, w: *Polskie media w jednoczącej się Europie. Szanse i wyzwania*, pod red. I. Dobosz, B. Zajac, Kraków 2006, s. 103–104.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o Komitecie do spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”, Dz.U. Nr 54, poz. 307.

<sup>10</sup> J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, s. 296.

<sup>11</sup> I. Dobosz, *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa 2006, s. 83.

- ułatwianie korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki;
- upowszechnianie edukacji obywatelskiej;
- dostarczanie rozrywki;
- popieranie krajowej twórczości audiowizualnej.

Według *Słownika terminologii medialnej* publiczne media z założenia powinny oferować pełną różnorodność tematyczną skierowaną do wszystkich, do całego społeczeństwa, bez rozgraniczania odbiorców z jakiegokolwiek przyczyny (komercyjnej, społecznej, politycznej, kulturalnej)<sup>12</sup>. Publiczna radiofonia i telewizja realizuje więc „misję publiczną”, oferując na zasadach określonych w ustawie całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Do zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji tej misji, należy w szczególności:

- tworzenie i rozpowszechnianie programów ogólnokrajowych, programów regionalnych, programów dla odbiorców za granicą w języku polskim i innych językach oraz innych programów realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych;
- tworzenie i rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych, na których rozpowszechnianie uzyskano koncesję;
- budowa i eksploatacja nadawczych i przekaźnikowych stacji radiowych i telewizyjnych;
- rozpowszechnianie przekazów tekstowych;
- prowadzenie prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych;
- prowadzenie działalności produkcyjnej, usługowej i handlowej związanej z twórczością audiowizualną, w tym eksportu i importu;
- popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej i działalności w zakresie sportu;
- upowszechnianie wiedzy o języku polskim;
- uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym;
- tworzenie i udostępnianie programów edukacyjnych na użytek środowisk polonijnych oraz Polaków zamieszkałych za granicą;
- zapewnianie dostępności programów lub ich części i innych usług dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu;
- upowszechnianie edukacji medialnej<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *Słownik terminologii medialnej*, pod red. W. Pisarka, Kraków 2006, s. 170.

<sup>13</sup> Art. 21 ust. 1 u.r.t.

Programy i inne usługi 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;
- służyć kształtowaniu postaw prozdrowotnych;
- służyć propagowaniu i upowszechnianiu sportu;
- służyć zwalczaniu patologii społecznych;
- służyć edukacji medialnej<sup>14</sup>.

Jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa. Telewizję publiczną tworzy spółka „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów I, II i TV Polonia oraz regionalnych programów telewizyjnych. Terenowe oddziały spółki „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” mają swoje siedziby w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu. Natomiast radiofonie publiczną tworzą: spółka „Polskie Radio – Spółka Akcyjna”, zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów radiowych i programów dla odbiorców za granicą oraz spółki zawiązane w celu tworzenia i rozpowszechniania regionalnych programów radiowych, zwane „spółkami radiofonii regionalnej”.

Rezerwacji częstotliwości niezbędnych do wykonywania ustawowych zadań przez wymienione spółki oraz określenia warunków wykorzystania tych częstotliwości dokonuje, w drodze decyzji, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE) w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT. Prezes UKE zapewnia także spółkom rozpowszechniającym:

- ogólnokrajowe programy telewizyjne – częstotliwości niezbędne do pokrycia kraju zasięgiem odbioru programu „Telewizja Polska I” i „Telewizja Polska II”;
- ogólnokrajowe programy radiowe – częstotliwości niezbędne do pokrycia kraju zasięgiem odbioru programu pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego oraz częstotliwości niezbędne do rozpowszechniania programów radiowych dla odbiorców za granicą;

---

<sup>14</sup> Art. 21 ust. 2 u.r.t.

- regionalne programy telewizyjne – częstotliwości niezbędne do rozpowszechniania regionalnych programów telewizyjnych;
- regionalne programy radiowe – częstotliwości niezbędne do rozpowszechniania regionalnych programów radiowych<sup>15</sup>.

Spółkami publicznej radiofonii i telewizji kierują zarządy. Zarząd spółki liczy od jednego do trzech członków. Członków zarządu powołuje się spośród osób posiadających kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz nieskazanym prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Członkowie zarządów i osoby zajmujące kierownicze stanowiska w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji kierują się w swojej pracy oraz w ocenie dziennikarzy i innych twórców im podległych zasadami profesjonalizmu, uczciwości i rzetelności oraz wskazaniem zawartymi w art. 21 ust. 1a i 2 u.r.t. Członek zarządu może być odwołany w przypadku:

- skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- działania na szkodę spółki;
- zaistnienia okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji<sup>16</sup>.

Kontrolę spółek publicznej radiofonii i telewizji sprawują rady nadzorcze. Rada nadzorcza spółki liczy trzech członków. Członków rady nadzorczej powołuje się spośród osób, które spełniają warunki określone w przepisach o prywatyzacji i komercjalizacji dla kandydatów do rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem. Rada nadzorcza wybiera ze swego grona przewodniczącego. Rada nadzorcza podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady. Członek rady nadzorczej może być odwołany przez organ, który go powołał, w przypadku:

- skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- działania na szkodę spółki;
- zaistnienia okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji<sup>17</sup>.

Sprawami programowymi spółek publicznej radiofonii i telewizji zajmują się rady programowe, które liczą 15 członków, przy czym 10 członków rady programowej reprezentuje ugrupowania parlamentarne. Pozostałych 5 powołuje z grona osób legitymujących się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury i mediów. Kadencja rady programowej trwa cztery lata, a jej członkowie reprezentują społeczne interesy i oczekiwania związane z działalnością programową spółki. Rada programowa podejmuje uchwały zawierające oceny poziomu i jakości programu bieżącego oraz programów ramowych. Uchwały w sprawach programowych, podejmowane większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady, są przedmiotem obrad i postanowień rady nadzorczej<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Art. 26 u.r.t.

<sup>16</sup> Art. 27 u.r.t.

<sup>17</sup> Art. 28 u.r.t.

<sup>18</sup> Art. 28a u.r.t.

Organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych wymienionych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji jest Rada Mediów Narodowych<sup>19</sup>.

### 3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

KRRiT 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<sup>20</sup>. Do jej zadań należy w szczególności:

- projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji;
- określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych;
- podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów (zwanego dalej „rejestrem”) oraz prowadzenie tego rejestru;
- uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu na warunkach określonych ustawą;
- sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych;
- organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych;
- 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;
- ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru;
- ustalanie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>21</sup>, wysokości opłat abonamentowych;
- opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie;
- inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji;
- 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;
- współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych;

---

<sup>19</sup> Art. 2. ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, Dz.U z 2016 r., poz. 929.

<sup>20</sup> Art. 6 ust. 1 u.r.t.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1204 oraz z 2015 r., poz. 1324.



- inicjowanie i wspieranie samoregulacji i współregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych;
- upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie edukacji medialnej.

W skład KRRiT wchodzi 5 członków powoływanych: 2 przez Sejm, 1 przez Senat i 2 przez Prezydenta, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu<sup>22</sup>. Przewodniczącego KRRiT wybierają ze swojego grona i odwołują członkowie KRRiT, którzy także wybierają ze swego grona zastępcę Przewodniczącego KRRiT na wniosek Przewodniczącego. Kadencja członków KRRiT trwa sześć lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członkowie KRRiT pełnią swe funkcje do czasu powołania następców. Członek KRRiT nie może być powołany na kolejną pełną kadencję. Organ uprawniony do powołania członka KRRiT odwołuje go wyłącznie w przypadku:

- zrzeczenia się swej funkcji;
- choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji;
- skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej;
- złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu;
- naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu<sup>23</sup>.

W przypadku odwołania członka KRRiT lub jego śmierci przed upływem kadencji właściwy organ powołuje nowego członka na okres do końca tej kadencji. Członkowie KRRiT ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji RP i ustaw<sup>24</sup>.

KRRiT wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura. Organizację i tryb działania Biura określa regulamin. Do pracowników Biura stosuje się przepisy o pracownikach urzędów państwowych<sup>25</sup>.

KRRiT przedstawia corocznie do końca marca Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. Także corocznie przedstawia Prezesowi Rady Ministrów informację o swojej działalności oraz o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. Sejm i Senat uchwałami przyjmują lub odrzucają złożone sprawozdanie. Uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia. W wypadku odrzucenia sprawozdania przez Sejm i Senat kadencja wszystkich członków KRRiT wygasa w ciągu 14 dni, liczonych od dnia ostatniej uchwały. Wygaśnięcie kadencji KRRiT nie następuje, jeżeli nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 7 u.r.t.

<sup>23</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 232.

<sup>24</sup> R. Piotrowski, *Polski ustrój państwowy*, Warszawa 2000, s. 115.

<sup>25</sup> Art. 11 u.r.t.

<sup>26</sup> Art. 12 u.r.t.

Szczególna pozycja KRRiT jako organu administracji państwowej łączącego w sobie funkcje zarządcze i kontrolne, którego kompetencje i sposób powoływania określa Konstytucja, pociąga za sobą pełną autonomiczność w stosunku do Rady Ministrów i jej Prezesa. Świadczy o tym chociażby treść art. 6 ust. 2 u.r.t., w myśl którego do zadań KRRiT należy projektowanie, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Brzmienie tego przepisu wskazuje na partnerski, równoprawny charakter stosunków między KRRiT a Prezesem Rady Ministrów<sup>27</sup>. O niezależności KRRiT od Rady Ministrów świadczy też fakt, że przedstawia ona sprawozdania ze swej działalności Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi, natomiast Prezesa Rady Ministrów jedynie informuje o swoich działaniach<sup>28</sup>.

Nieco inaczej przedstawiają się natomiast relacje KRRiT z władzą ustawodawczą i Prezydentem. Poza zasadniczą funkcją kreacyjną tych podmiotów, w stosunku do KRRiT zachowana została zasada politycznej odpowiedzialności *in corpore*. Mechanizm ten jest corocznie uruchamiany w związku ze składanymi przez KRRiT sprawozdaniami ze swojej działalności wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. W przypadku odrzucenia sprawozdania przez Sejm i Senat kadencja wszystkich członków KRRiT wygasa w ciągu 14 dni liczonych od ostatniej uchwały<sup>29</sup>. Uchwały izb mają więc charakter represyjny. Wygaśnięcie kadencji KRRiT nie następuje jednak, jeżeli nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta<sup>30</sup>. Jak widać, do skutecznego uruchomienia politycznej odpowiedzialności KRRiT konieczne jest współdziałanie wszystkich organów kreacyjnych jednocześnie, wyrażenie przez nie tej samej (negatywnej) politycznej oceny sprawozdania. Funkcjonowanie powyższego mechanizmu pokazało, że o taką polityczną zgodę jest trudno, co sprawia, że przyjęcie skomplikowanej konstrukcji politycznej odpowiedzialności stwarza dodatkowe zabezpieczenie KRRiT przed niepożądaną ingerencją czynników politycznych. Taka konstrukcja politycznej odpowiedzialności stanowi w efekcie czynnik stabilizujący funkcjonowanie KRRiT<sup>31</sup>.

Rozpatrując zadania KRRiT w kategoriach organu konstytucyjnego, należałoby wyróżnić jej funkcję decyzyjną, kontrolną z elementami nadzorczej i opiniodawczą. Praktyczną emanacją tych zadań są wydawane rozporządzenia<sup>32</sup>, na podstawie:

- art. 15 ust. 4 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie niższego udziału w programie telewizyjnym audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim i audycji europejskich oraz w programie radiowym utworów słowno-muzycznych wykonywanych w języku polskim<sup>33</sup>;

<sup>27</sup> M. Romanowski, *Wolność słowa w mediach elektronicznych*, Warszawa 2003, s. 179.

<sup>28</sup> Art. 12 ust. 1 i 2 u.r.t.

<sup>29</sup> Art. 12 ust. 4 u.r.t.

<sup>30</sup> Art. 12 ust. 5 u.r.t.

<sup>31</sup> M. Romanowski, *Wolność słowa...*, s. 180.

<sup>32</sup> Art. 9 u.r.t.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 779.



- art. 15a ust. 2 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez nadawcę ewidencji czasu nadawania audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich i audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz czasu jej przechowywania<sup>34</sup>;
- art. 15a ust. 3 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie niższego udziału w programie telewizyjnym audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie<sup>35</sup>;
- art. 16 ust. 7 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży<sup>36</sup>;
- art. 17 ust. 8 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie sposobu sponsorowania audycji lub innych przekazów<sup>37</sup>;
- art. 17a ust. 9 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków lokowania produktów<sup>38</sup>;
- art. 18 ust. 6 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie kwalifikowania audycji lub innych przekazów mogących mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich oraz audycji lub innych przekazów przeznaczonych dla danej kategorii wiekowej małoletnich, stosowania wzorów symboli graficznych i formuł zapowiedzi<sup>39</sup>;
- art. 18a ust. 2 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie niższego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu<sup>40</sup>;
- art. 20 ust. 4 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sposobów utrwalania i przechowywania przez nadawców audycji, reklam i innych przekazów<sup>41</sup>;
- art. 20b ust. 3 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie listy ważnych wydarzeń<sup>42</sup>;
- art. 20b ust. 7 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie list wydarzeń uznanych przez inne

---

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 160, poz. 962.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 146, poz. 876.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 204.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2014, poz. 203.

<sup>38</sup> Dz.U. Nr 161, poz. 977.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 311.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 631.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1862.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2014, poz. 1705.

- państwa europejskie za ważne wydarzenia oraz zasad wykonywania wyłącznych praw do telewizyjnych transmisji takich wydarzeń<sup>43</sup>;
- art. 21 ust. 4 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie terminów przedkładania oraz zakresu planów finansowo-programowych przedsięwzięć w zakresie realizacji misji publicznej opracowywanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji<sup>44</sup>;
  - art. 22 ust. 3 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe<sup>45</sup>;
  - art. 23 ust. 3 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 24 kwietnia 2003 r. 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<sup>46</sup>;
  - art. 23a ust. 3 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego<sup>47</sup>;
  - art. 31a ust. 3 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez spółki publicznej radiofonii i telewizji dokumentacji w oparciu o zasady rachunkowości oraz sposobu sporządzania sprawozdań składanych przez zarządy tych spółek Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji<sup>48</sup>;
  - art. 37 ust. 4 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych<sup>49</sup>;
  - art. 40 ust. 6 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie wysokości opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz sposobu ich wyliczania<sup>50</sup>;
  - art. 40 ust. 7 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie metod technicznych ustalania zasięgu

---

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 82, poz. 765.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 99, poz. 580.

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 109, poz. 526.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 309.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 283.

<sup>48</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 515.

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 5, poz. 41.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2012, poz. 1370.

programu na obszarze objętym rozpowszechnianiem programu w sposób roz-siewczy naziemny<sup>51</sup>;

- art. 46 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu prowadzenia rejestru programów telewizyjnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym i programów rozprowadzanych<sup>52</sup>;
- art. 47e ust. 4 u.o.r.i.t. – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony małoletnich w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie<sup>53</sup>;
- art. 3 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>54</sup> – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2018 r.<sup>55</sup>;
- art. 3 ust. 5 i 6 ustawy o opłatach abonamentowych – Rozporządzenie Krajo-wej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyj-nych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2019 r.<sup>56</sup>;
- art. 4 ust. 5 ustawy o opłatach abonamentowych – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie rodzajów doku-mentów oraz wzoru oświadczenia potwierdzających uprawnienia do zwolnień od opłat abonamentowych<sup>57</sup>;
- art. 117 § 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>58</sup> – Rozporzą-dzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczanego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wybor-czych w programach publicznej radiofonii i telewizji<sup>59</sup>;
- art. 120 § 2 Kodeksu wyborczego – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prze-prowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną<sup>60</sup>;
- art. 122 § 2 Kodeksu wyborczego – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie trybu postępowania w spra-wach nieodpłatnego przedstawiania w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych informacji, wyjaśnień i komunikatów Państwowej

<sup>51</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1284.

<sup>52</sup> Dz.U. Nr 103, poz. 603.

<sup>53</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 209.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1204 oraz z 2015 r. poz. 1324.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1066.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1013.

<sup>57</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 152.

<sup>58</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 112.

<sup>59</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 915.

<sup>60</sup> Dz.U. Nr 146, poz. 878.

- Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi w danych wyborach przepisami prawnymi<sup>61</sup>;
- art. 284 § 5 Kodeksu wyborczego – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie zasad i sposobu łącznego prowadzenia kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych przez komitety wyborcze uprawnione do rozpowszechniania audycji wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>62</sup>;
  - art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>63</sup> – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania audycji referendalnych, sposobu przygotowania i rozpowszechniania tych audycji oraz sposobu upowszechniania informacji o terminach rozpowszechniania audycji referendalnych<sup>64</sup>;
  - art. 55 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym – Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie czasu przeznaczanego na rozpowszechnianie audycji referendalnych oraz ramowego podziału czasu w programach ogólnokrajowych i regionalnych w związku z ogólnokrajowym referendum zarządzonym na dzień 6 września 2015 r.<sup>65</sup>

Każde wymienione rozporządzenie wydawane było w drodze podjęcia przez KRRiT stosownej uchwały przyjętej większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków. Tylko w ten sposób może być ustalona i wyrażona wola KRRiT w przedmiocie wydania rozporządzenia<sup>66</sup>.

KRRiT najczęściej kojarzona jest z organem koncesyjnym, tj. udzielającym zezwoleń na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych<sup>67</sup>. Główną przyczyną koncesjonowania, choć z pewnością niejedyną, są ograniczenia techniczne, które nie pozwalają każdemu zainteresowanemu na prowadzenie działalności nadawczej (radiowej bądź telewizyjnej)<sup>68</sup>. Zezwolenia nie wymagają programy publicznej radiofonii i telewizji<sup>69</sup>.

KRRiT realizuje nadzór i kontrolę nad działalnością „nadawców ustanowionych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>70</sup>. Chodzi w pierwszym rzędzie o nadawcę, który ma w Polsce swoją siedzibę, a także tu, względnie w innym kraju Unii Europejskiej, podejmowane są decyzje o strukturze i zawartości programu oraz w Polsce lub innych krajach Unii działa istotna część osób zatrudnionych

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 916.

<sup>62</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 917.

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 57, poz. 507 i Nr 85, poz. 782.

<sup>64</sup> Dz.U. Nr 166, poz. 1621.

<sup>65</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1035.

<sup>66</sup> M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej regulacji...*, s. 65.

<sup>67</sup> Tamże, s. 297.

<sup>68</sup> J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 8(2007), s. 26. Zob. szerzej J. Sobczak, *Prawo środków masowej informacji: prasa – radio – telewizja*, Toruń 1999.

<sup>69</sup> Art. 33 ust. 1 u.r.t.

<sup>70</sup> Art. 1a ust. 1 u.r.t.

przy działalności nadawcy<sup>71</sup>. Za nadawcę ustanowionego na terytorium RP uważa się także takiego nadawcę, który wykorzystuje częstotliwości przyznane przez polski organ administracji publicznej lub korzysta na podstawie polskiej rezerwacji z satelity względnie stacji dosyłowej do satelity zlokalizowanej w Polsce, choćby nie odpowiadał warunkom wcześniej umówionym i nie został też uznany za nadawcę ustanowionego w państwie członkowskim Unii Europejskiej<sup>72</sup>.

Przepisy u.r.t. wprowadzają wyraźne wyłączenia spod zakresu tej ustawy rozpowszechniania lub rozprowadzania niektórych programów. Przepis ten stanowi kontynuację pewnej idei, zapoczątkowanej jeszcze w czasach PRL, niekontrolowania Tele- i radiowęzłów zakładowych, urządzeń istniejących w obiektach kościelnych, szpitalach, więzieniach, szkołach, domach studenckich, hotelach itp.<sup>73</sup>

Poza instytucją KRRiT, przepisy Unii Europejskiej nakładają obowiązek utworzenia krajowego organu regulacyjnego<sup>74</sup>. Przepisy te nie określają jednak ani formy organizacyjnej, ani pozycji ustrojowej, jaką organy te powinny zajmować w krajowych porządkach prawnych<sup>75</sup>. W 2005 r. ustawodawca wykonał ten obowiązek i powołał nowy krajowy organ regulacyjny – Urząd Komunikacji Elektronicznej<sup>76</sup>.

#### 4. Zakończenie

Działalność radiofonii i telewizji zawsze wzbudzała bardziej lub mniej ostre spory dotyczące działalności programowej, polityki kadrowej, roli i funkcji w społeczeństwie i państwie, a przede wszystkim ich politycznego uwikłania. Spory te toczyły się, i nadal toczą, na wszystkich płaszczyznach życia społecznego: od kręgów rodzinnych i towarzyskich – przez gremia profesjonalne: dziennikarskie, twórcze i naukowe, aż do szczybla instytucjonalnego – organizacji politycznych i społecznych oraz instytucji państwa. Zakres i poziom merytoryczny takich dysput i sporów bywa różny, ale łączy je zawsze kontekst polityczny<sup>77</sup>.

Nad niezależnością nadawców, w tym publicznych, powinna czuwać KRRiT, której zarzuca się, że jest instytucją upolitycznioną i m.in. dopuszcza do obsadzania newralgicznych stanowisk w mediach publicznych osobami związanymi ze sceną polityczną, więc choć zmieniają się opcje i wpływy, to polityczny „targ” trwa, niestety, nadal. Warto dodać, że trudno jest jednoznacznie ocenić i wskazać

<sup>71</sup> Art. 2 pkt 1 lit. a, b, c u.r.t.

<sup>72</sup> I. Dobosz, *Prawo prasowe...*, s. 83.

<sup>73</sup> Art. 2 ust. 2 u.r.t.; I. Dobosz, *Prawo prasowe...*, s. 87.

<sup>74</sup> R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 424.

<sup>75</sup> Por. I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problemy prawne*, Kraków 2006, s. 237.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2018 r., poz. 1954.

<sup>77</sup> K. Pokorna-Ignatowicz, *Spór polityczny...*, s. 41.

zakres takich wpływów, gdyż brak, jak dotąd, obiektywnych badań naukowych, które mogłyby stać się podstawą do takich twierdzeń. Opinie na ten temat formułowane są na podstawie obserwacji zjawisk, często intuicyjnych odczuć oraz publicznej debaty na ten temat toczącej się w mediach<sup>78</sup>.

Niektórzy eksperci uważają, że obowiązująca u.r.t. z 1992 r. stanowi barierę dla dalszego rozwoju naziemnej radiofonii i telewizji oraz utrudnia jej pełne objęcie procesem konwergencji<sup>79</sup>.

## LEGAL AND ADMINISTRATIVE DETERMINANTS OF BROADCASTING IN POLAND

### SUMMARY

This article is an attempt at defining legal and administrative determinants of broadcasting in Poland. The author has undertaken an analysis of the statutory tasks and system of broadcasting companies, including their executive (management boards), supervisory (supervisory boards) and advisory and consultative bodies (programme boards). He also provides details concerning the statutory requirements for the appointment and dismissal of the National Broadcasting Council and its principles of operation and rulemaking, with particular reference to several dozen regulations governing the media market in Poland.

**KEY WORDS:** National Broadcasting Council, licences, management boards, supervisory boards, programme boards

---

<sup>78</sup> Tamże, s. 54.

<sup>79</sup> R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004, s. 129.