

Lidia K. Jaskuła

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0003-3619-5826

lidia.jaskula@kul.pl

Problemy w wykonywaniu zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w kontekście utworzenia Rady Mediów Narodowych*

Wstęp

U progu przemian ustrojowych w Polsce, w latach 90. ubiegłego wieku, wykonywanie zadań publicznych w zakresie radiofonii i telewizji powierzono Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (dalej jako KRRiT), która została utworzona jako autonomiczny gwarant demokratycznego ładu medialnego w Polsce, po dziesięcioleciach doświadczania przez polskie społeczeństwo monopolu państwa w tym obszarze, ze wszystkimi jego konsekwencjami. Przez bez mała 30 lat swego istnienia była jedynym organem wykonującym zadania publiczne w zakresie radiofonii i telewizji. Kilka lat temu ustawodawca zdecydował się na utworzenie Rady Mediów Narodowych (dalej jako RMN), której także powierzył kompetencje w obszarze radiofonii i telewizji.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, czy w obowiązującym stanie prawnym funkcjonowanie w Polsce dwóch organów administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji wpływa na wykonywanie zadań przez organ konstytucyjny, utworzony wcześniej, czy taki efekt nie zachodzi. Główny problem artykułu został sformułowany w pytaniu, czy utworzenie kolejnego organu administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji, w postaci RMN, może rodzić problemy w wykonywaniu zadań przez KRRiT? Rozstrzygnięcie postawionego problemu umożliwi sformułowanie pytań szczegółowych: Jaki status prawny KRRiT wyznaczają aktualnie obowiązujące przepisy prawa? Jaki status prawny RMN wyznaczają aktualnie obowiązujące przepisy prawa? Czy istnieje obszar będący przestrzenią zbiegu kompetencji obu organów i jak ocenić zmiany wprowadzone przez ustawodawcę? Tak zarysowanej problematyce

* Stan prawny na dzień 15 maja 2022 r.

odpowiada struktura artykułu. W pierwszej części omówiony zostanie status prawny KRRiT, w drugiej części – status prawny RMN. Określenie statusu prawnego obu organów umożliwi ustalenie czy istnieje obszar zbiegu kompetencji tych podmiotów i pozwoli wyznaczyć przestrzeń, w której mogą występować problemy w wykonywaniu przez nie zadań, co będzie przedmiotem części trzeciej opracowania, w której dokonana zostanie także ocena wprowadzonych przez ustawodawcę zmian. Opracowanie nie rości sobie prawa do formułowania definitywnych wniosków, ale stanowi zaproszenie do dyskusji na ważny i aktualny temat, który stosunkowo rzadko jest przedmiotem analizy naukowej¹, a który w demokratycznym państwie prawnym nie tylko na taką analizę zasługuje, ale jej wymaga.

Status prawny KRRiT

Powstanie KRRiT jest związane ze zmianami społeczno-politycznymi, które miały miejsce w Polsce w latach 80. ubiegłego wieku. Cenzura i monopol państwa w sferze radiofonii i telewizji były elementami, które nie pozwalały na funkcjonowanie w kraju wolnych mediów. Jedną z części składowych przemian ustrojowych przełomu lat 80. i 90. XX w. w Polsce był proces poszukiwania ładu medialnego, który odpowiadałaby wymogom demokratycznego państwa prawnego. W jego wyniku doszło m.in. do powołania do życia nowego podmiotu, jakim była KRRiT. Organ ten został utworzony na mocy przepisów ustawy o radiofonii i telewizji i od samego początku posiadał status organu konstytucyjnego². W doktrynie uznany jest za centralny organ administracyjny w sprawach radiofonii i telewizji³.

¹ Na temat RMN m.in.: A. Grzesiok-Horosz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2019, t. 27, s. 103–132; K. Todos, *Konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, [w:] R. Koper (red.), *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, Katowice 2017, s. 81–93.

² Przepis dotyczący KRRiT został wprowadzony do Konstytucji RP z 1952 r. ustawą z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 33), która weszła w życie 13 lutego 1993 r. Rangę tę organ zachował także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), także jako Konstytucja RP. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji została utworzona z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 805), także jako RTVU, a więc 1 marca 1993 r.

³ Tak: M. Zdyb, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 155. Należy przyjąć, że pojęcie „organ centralny” zostało użyte w znaczeniu odmiennym niż przyjmuje to systematyka nauki prawa administracyjnego, gdzie organy centralne wprawdzie charakteryzują się tym, że nie wchodzą w skład Rady Ministrów i funkcjonują na podstawie ustaw szczególnych, ale podlegają Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi, a w sferze normotwórczej wydają jedynie zarządzenia. Należy przyjąć, że określanie KRRiT mianem organu centralnego oznacza w takim przypadku organ, którego właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego państwa.

Aktualnie KRRiT liczy pięciu członków powoływanych przez: Sejm (dwie osoby), Senat (jedna osoba) i przez Prezydenta (dwie osoby), spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu⁴. Kadencja członków Krajowej Rady trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka, a członkowie pełnią swe funkcje do czasu powołania następców. Członek KRRiT nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji⁵.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym KRRiT „stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”⁶. Przywołany przepis konstytucyjny określa zadania KRRiT, a tym samym jej funkcje ustrojowe – działalność KRRiT ma służyć przede wszystkim urzeczywistnianiu wskazanych w tym przepisie trzech celów, które stanowią jednocześnie wartości konstytucyjne⁷. Konstytucyjnie ustanowione kompetencje znajdują swoje odzwierciedlenie i rozwinięcie w RTVU, zgodnie z którą „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo, interesów odbiorców usług i użytkowników oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”⁸. W bezpośrednim związku z tak ustawowo wyznaczonymi kompetencjami Krajowej Rady pozostają jej ustawowe zadania, uprawnienia i obowiązki⁹, w tym bardzo ważny instrument prawny, jakim jest kompetencja wydawania rozporządzeń¹⁰.

Zakres zadań, uprawnień i obowiązków KRRiT na przestrzeni blisko 30 lat podlegał modyfikacjom, które zasadniczo były związane z koniecznością dostosowywania polskiego prawa do nowej rzeczywistości medialnej, techno-

⁴ Art. 7 ust. 1 RTVU.

⁵ Art. 214 ust. 2 Konstytucji RP. Por. także: L.K. Jaskuła, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] J. Sobczak, W. Machura (red.), *Media – czwarta władza?*, t. 3, cz. 1, Opole 2011, s. 85–101.

⁶ Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP. Por. D. Waniek, *Interes publiczny w radiofonii i telewizji. Zagadnienia wybrane*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 1, s. 113–124; A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48–55.

⁷ Por. P. Czarny, *Art. 213*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.

⁸ Art. 6 ust. 1 RTVU.

⁹ Katalog zadań zawiera art. 6 ust. 2 RTVU. Treść art. 6 ust. 2 RTVU stanowi, że zawarty w nim wykaz nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy sformułowanie „w szczególności”, choć oczywiście ewentualne inne zadania powinny być przekazywane do realizacji KRRiT, jak każdemu organowi administracji publicznej, w ustawie.

¹⁰ O konstrukcji rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy: B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 145; W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (Uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 65–82.

logicznej lub do wymagań prawa unijnego, ale suma tych zadań zawsze gwarantowała realizację funkcji ustrojowych KRRiT¹¹. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym do jej zadań należy m.in.: projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (1); określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo (2); podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów oraz prowadzenie tego rejestru (3); uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą (3a); sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo (4); organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo (5); prowadzenie wykazów audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz platform udostępniania wideo (5a); ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru, a także opłat abonamentowych (6, 6a); opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji, audiowizualnych usług medialnych na żądanie lub platform udostępniania wideo (7); inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji (8); organizowanie i inicjowanie współpracy z międzynarodowej w dziedzinie radiofonii i telewizji (9); współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych i dostawców platform udostępniania wideo (10); inicjowanie i wspieranie działań samoregulacyjnych dostawców usług medialnych (12); upowszechnianie edukacji medialnej i badanie jej poziomu (13, 14) oraz dbanie o dostępność usług medialnych dla osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu (15). Jest to katalog otwarty, który może być poszerzany.

Określone w ustawie zadania KRRiT realizuje zarówno w odniesieniu do publicznej, jak i komercyjnej radiofonii i telewizji. Dodatkowe kompetencje przysługują KRRiT w stosunku do nadawcy publicznego, a związane są z realizacją przez niego misji publicznej. W tym obszarze nadawca publiczny ma obowiązek uzgadniać z KRRiT kartę powinności, która określa sposób realizowania wspomnianej misji publicznej i która jest ustalana w drodze porozumienia zawartego między jednostką publicznej radiofonii i telewizji oraz Przewodniczącym Krajowej Rady działającym na podstawie uchwały KRRiT¹².

¹¹ Na temat KRRiT, także w ujęciu historycznym: L.K. Jaskuła, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w III RP. Kilka refleksji na temat*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa–Siedlce 2011, s. 625–639.

¹² Por. art. 21a RTVU. Zgodnie z ustawą karta powinności określa sposób realizowania misji publicznej oraz szczegółowy zakres powinności wynikających z tej misji wraz ze wskazaniem

Ponadto jednostki mediów publicznych są obowiązane przedkładać każdego roku KRRiT sprawozdanie z realizacji misji publicznej¹³. Krajowa Rada, na podstawie oceny sprawozdania, podejmuje do 30 czerwca każdego roku kalendarzowego uchwałę o jego przyjęciu albo o odmowie jego przyjęcia. Jednocześnie, podejmując uchwałę, może określić zalecenia dotyczące sposobu realizacji przedsięwzięć określonych w karcie powinności oraz może polecić podjęcie określonych działań naprawczych, wskazując termin na realizację zaleceń lub działań naprawczych¹⁴. Jeżeli jednostka publicznej radiofonii i telewizji nie wykonuje zaleceń lub działań naprawczych w zakresie realizacji misji publicznej, przewodniczący Krajowej Rady może wydać decyzję nakładającą na osobę kierującą działalnością jednostki publicznej radiofonii i telewizji karę pieniężną¹⁵.

Wśród licznych nowelizacji przepisów dotyczących zadań KRRiT, które miały miejsce w ostatnich latach, jedna zasługuje na szczególną uwagę – jej uzasadnieniem była postulowana konieczność reformy systemu medialnego w Polsce. Przedmiotowa nowelizacja¹⁶, uchylając zaledwie kilka przepisów RTVU, pozbawiła KRRiT części zadań, a w związku z tym konkretnych uprawnień i obowiązków w obszarze mediów publicznych. Z chwilą jej wejścia w życie Krajowej Radzie odebrano zadanie przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji – uchylono przepisy będące podstawą uprawnień KRRiT w odniesieniu do rad nadzorczych mediów publicznych, a więc wyłaniania w drodze konkursów, a następnie powoływania i odwoływania przez nią członków rad nadzorczych spółek Telewizja Polska – Spółka Akcyjna i Polskie Radio – Spółka Akcyjna oraz spółek radiofonii regionalnej¹⁷, odebra-

sposobu finansowania, w okresie kolejnych pięciu lat kalendarzowych. Należy podkreślić, że porozumienie jest formą, w ramach której relacja KRRiT – nadawca publiczny jest relacją równorzędną, tzn. oba podmioty występują jako równorzędne strony porozumienia. Zatem ustalanie sposobu realizowania misji publicznej nie jest rozstrzygane przez organ będący w pozycji nadrzędności w stosunku do strony.

¹³ „Jednostki publicznej radiofonii i telewizji są obowiązane do sporządzenia i złożenia Krajowej Radzie oraz udostępnienia na swoich stronach internetowych, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku kalendarzowego, sprawozdania za poprzedni rok kalendarzowy z realizacji misji publicznej” – art. 31b ust. 1 RTVU.

¹⁴ Por. art. 31b ust. 3 RTVU.

¹⁵ Por. art. 54 ust. 2a RTVU. Nałożona kara pieniężna nie może przekroczyć wysokości dziesięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku, w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłoszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25). Nowelizacja weszła w życie 8 stycznia 2016 r.

¹⁷ Art. 6 ust. 2 pkt 11 RTVU uchylony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25), a także art. 28 ust. 1 RTVU w brzmieniu: „Rady nadzorcze spółek »Telewizja Polska – Spółka Akcyjna« i »Polskie Radio – Spółka Akcyjna« liczą po siedmiu członków: pięciu wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez Krajową Radę spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów,

no kompetencję powoływania i odwoływania członków zarządu, w tym prezesa tych spółek¹⁸ i uchylono ustawową delegację udzieloną KRRiT do stanowienia, w drodze rozporządzenia, regulaminu konkursu na kandydatów na członków zarządu¹⁹. Należy także przypomnieć, że w wyniku omawianej nowelizacji uchylone zostały przepisy dotyczące kadencyjności zarządu i rady nadzorczej²⁰, co wprost umożliwiła bezterminowe działanie raz powołanych organów oraz uchylono przepis, który uzależniał zmianę statutu spółek od uprzedniej zgody KRRiT, co odebrało jej wpływ na kształtowanie treści statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji²¹.

Podczas wprowadzania kolejnych przepisów zmieniających system medialny w Polsce KRRiT pozbawiono także zadania powoływania członków rad programowych publicznej radiofonii i telewizji²² oraz określania minimalnego udziału audycji tworzonych przez terenowe oddziały spółki TVP S.A., czyli

kultury oraz mediów, zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich, jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa”; art. 28 ust. 1a RTVU: „Rady nadzorcze spółek radiofonii regionalnej liczą po pięciu członków: czterech wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez Krajową Radę spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów, kultury oraz mediów, zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich działających w danym regionie oraz jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego” oraz art. 28 ust. 1b–1d RTVU zmienione lub uchylone art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

¹⁸ Art. 27 ust. 3 RTVU w brzmieniu: „Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, Krajowa Rada powołuje w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej oraz odwołuje w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia” zmieniony przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

¹⁹ Art. 27 ust. 5 RTVU w brzmieniu: „Krajowa Rada określi, w drodze rozporządzenia, regulamin konkursu na kandydatów na członków zarządu, w tym sposób ogłaszania, organizację i tryb przeprowadzania konkursu oraz sposób ogłaszania wyników konkursu, uwzględniając potrzebę powszechności dostępu do konkursu, zapewnienia obiektywności i jawności postępowania, sprawnego przeprowadzenia konkursu oraz oceny kompetencji kandydatów, o których mowa w ust. 4” uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

²⁰ Art. 27 ust. 2 RTVU w brzmieniu: „Kadencja zarządu trwa cztery lata” uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25) i art. 28 ust. 5 RTVU w brzmieniu: „Kadencja rady nadzorczej trwa trzy lata” uchylony przez art. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

²¹ Art. 29 ust 3 RTVU uchylony przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25). Zmiana została uznana z dniem 29 grudnia 2016 r. za niezgodną z Konstytucją RP, a przepis przywrócony z dniem 1 stycznia 2017 r. – wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16 (Dz.U. z 2016, poz. 2210), Lex nr 2172429.

²² Art. 28a RTVU zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 692), także jako RMNU. Regulacja ta weszła w życie z dniem 7 lipca 2016 r.

regionalnych oddziałów TVP w poszczególnych programach ogólnokrajowych²³. Kompetencje i wynikające z nich uprawnienia KRRiT zostały zatem istotnie uszczuplone. Jak nietrudno się domyślić, musiało rodzić to wątpliwości prawne zarówno natury teoretycznej, jak i praktycznej. Pytania, czy takie uszczuplenie zadań KRRiT wpływa na realizację pozostałych zadań oraz czy w związku z tym powierzanie tych zadań innym podmiotom nie zagraża konstytucyjnemu statusowi KRRiT, są jak najbardziej uzasadnione. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zadania te zostały przydzielone Radzie Mediów Narodowych.

Status prawny RMN

Rada Mediów Narodowych jest relatywnie młodym podmiotem, który został utworzony i „wmontowany” w polski system medialny zaledwie kilka lat temu²⁴. Nie jest organem konstytucyjnym. Podstawą jej utworzenia i działania jest ustawa, w uzasadnieniu do projektu której napisano – ni mniej, ni więcej – że powołanie przedmiotowego organu było powodowane pośpiechem i potrzebą chwili²⁵ i – jak bardzo zaskakująco by to nie brzmiało w kontekście zasad tworzenia prawa – „konieczność pilnego ustanowienia nowej regulacji w zakresie normowanym grudniową ustawą epizodyczną”, zdaniem autorów projektu, „wynika (...) z decyzji samego ustawodawcy”²⁶. W skład RMN wchodzi

²³ Art. 30 ust. 5 RTVU zmieniony przez art. 1 pkt 5 lit. b RMNU.

²⁴ Rada Mediów Narodowych została utworzona w 2016 r. Idea jej utworzenia była od początku krytykowana, a sam organ traktowany jako konkurencyjny w stosunku do KRRiT – tak m.in.: M. Władyka, *Państwo to nie lup, media – nie trofeum*, <https://publicystyka.ngo.pl/panstwo-to-nie-lup-media-nie-trofeum> (data dostępu: 14.05.2022); K. Todos, op. cit., s. 90: „Szczególne znaczenie (...) ma utworzenie (...) Rady Mediów Narodowych, będącej poniekąd organem konkurencyjnym w stosunku do KRRiT” oraz jako wyraz ekspansywności prawa administracyjnego – tak: J. Człowiekowska, *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, 2019, Lex: „Ekspansywność prawa administracyjnego może natomiast polegać na tworzeniu takich regulacji, które występują niejako obok konstytucji, umniejszając jej rolę, np. poprzez tworzenie nowych organów władzy obok organów konstytucyjnych o właściwości obejmującej sprawę tego samego rodzaju, np. utworzenie Rady Mediów Narodowych obok Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji”.

²⁵ „Projektowana ustawa antycypuje niektóre rozwiązania zawarte w poselskim projekcie ustawy o mediach narodowych (druk sejmowy nr 442), który wraz z projektami dwóch innych ustaw (o składce audiowizualnej – druk nr 443 i przepisy wprowadzające – druk nr 444) jest elementem pakietu regulacji mających kompleksowo zreformować organizację i finansowanie mediów narodowych. Ponieważ istotne elementy przygotowywanej reformy mogą wymagać przeprowadzenia procedury notyfikacji zgodnie z prawem Unii Europejskiej, a procedura ta na pewno nie zakończy się przed dniem 1 lipca 2016 r., zachodzi pilna potrzeba uchwalenia projektowanej ustawy ze względu na to, że obecny stan prawny w zakresie organizacji publicznej radiofonii i telewizji, stworzony ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25; dalej: grudniowa ustawa epizodyczna), ma charakter tymczasowy” – zob. uzasadnienie projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=592> (data dostępu: 10.05.2022).

²⁶ Ibidem.

pięciu członków, z których trzech wybiera Sejm, a dwóch powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Prerogatywy powoływania członków do tego organu ustawodawca nie udzielił Senatowi. Powód takiej decyzji nie został ujawniony w uzasadnieniu. Członkowie RMN pełnią swoją funkcję w ramach 6-letniej kadencji²⁷. W pełnieniu swojej funkcji, w myśl ustawy, członek RMN jest niezależny i powinien kierować się dobrem publicznym²⁸.

Zgodnie z przepisami ustawy RMN jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej, a także w innych sprawach określonych w ustawie²⁹. Mianowicie: w obszarze radiofonii i telewizji RMN powołuje i odwołuje członków zarządu, w tym prezesa zarządu nadawcy publicznego³⁰ oraz członków rady nadzorczej nadawcy publicznego³¹. Członkowie RMN mają prawo uczestniczyć w walnym zgromadzeniu spółek będących nadawcą publicznym³², a zmiana statutu spółki następuje na wniosek lub za uprzednią zgodą RMN³³. Zgoda RMN jest konieczna, aby zarząd spółki TVP S.A. mógł skutecznie powołać dyrektorów oddziałów terenowych³⁴ oraz by w celu realizacji zadań radiofonii i telewizji publicznej spółki mogły tworzyć przedsiębiorców przewidzianych przepisami prawa³⁵. Wreszcie, RMN, na wniosek zarządu spółki TVP S.A., po zasięgnięciu opinii dyrektorów terenowych oddziałów, określa minimalny udział audycji tworzonych przez terenowe oddziały spółki w poszczególnych programach ogólnokrajowych³⁶. Organ ten powołuje także rady programowe publicznej radiofonii i telewizji³⁷ i posiada uprawnienie wglądu w sprawę spółki, a w tym zakresie jej status został zrównany z radą nadzorczą³⁸. Wszystkie zadania RMN, dotyczące publicznej radiofonii i telewizji, są zadaniami odebranymi wcześniej KRRiT. Zgodnie

²⁷ Art. 4 RMNU.

²⁸ Art. 9 RMNU.

²⁹ Por. art. 2 ust. 1 RMNU.

³⁰ Art. 27 RTVU.

³¹ Art. 28 ust. 1e RTVU.

³² Art. 29 ust. 1a RTVU.

³³ Art. 1b RTVU.

³⁴ Art. 30 ust. 3 RTVU.

³⁵ Art. 32 RTVU.

³⁶ Art. 30 ust. 5 RTVU.

³⁷ Art. 28a RTVU. W doktrynie są prezentowane odmienne stanowiska na temat charakteru prawnego rady programowej. Wydaje się, że częściej reprezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym rady programowe nie są organami spółki (tak: J. Sobczak, G. Kozieł, K.A. Wąsowski). Odmienne stanowisko, że rada programowa jest czwartym organem spółki, charakterystycznym dla radiofonii i telewizji, prezentuje E. Czarny-Drożdziejko. Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Kraków 2001, Lex, art. 28a; G. Kozieł, *Art. 28a*, [w:] A. Niewęglowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2021, Lex; K.A. Wąsowski, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 242–243; E. Czarny-Drożdziejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2014, Lex, art. 28a.

³⁸ Art. 12 RMNU.

z dyspozycją przepisów swoje zadania RMN ma wykonywać, „kierując się potrzebą zapewnienia rzetelnego wypełniania przez spółki ich ustawowych zadań oraz ochrony ich samodzielności i niezależności redakcyjnej”³⁹. Każdego roku do 31 marca przedstawia wskazanym w ustawie podmiotom informację o swojej działalności w roku poprzednim⁴⁰. Organami uprawnionymi do otrzymania przedmiotowego dokumentu są: Sejm, Senat, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz KRRiT. Informacja ta jest również podawana do wiadomości publicznej. Wskazane w ustawie organy mogą zgłaszać do informacji swoje uwagi, a RMN ma obowiązek się do nich odnieść. Ustawa stanowi, że Sejm i Senat „rozpatrują informację (...), łącznie z corocznym sprawozdaniem składanym przez KRRiT”⁴¹, ale nie formułuje *expressis verbis* instytucji przyjęcia lub odrzucenia przedmiotowej informacji, odmiennie niż ma to miejsce na gruncie RTVU w przypadku sprawozdania KRRiT. Jednak w praktyce obie izby parlamentarne takie uchwały rokrocznie podejmują. Odrzucenie informacji przez podmioty, którym informacja jest przekazywana, w szczególności przez Sejm i Senat, jest wyłącznie rodzajem manifestu i nie rodzi żadnych skutków prawnych związanych z przebiegiem kadencji członków RMN. Przekazywana informacja, mimo że podlega rozpatrzeniu, jest więc bardzo słabym instrumentem oceny działalności RMN – ustawodawca nie powiązał z jej oceną skutków prawnych, które rodziłyby nie tylko skuteczną, ale jakąkolwiek odpowiedzialność za działania RMN jako organu.

Obszar zbiegu kompetencji KRRiT i RM oraz ocena wprowadzonych zmian

Określenie statusu KRRiT i RMN pozwala na wyznaczenie obszaru, w którym kompetencje (w tym zadania, prawa i obowiązki) obu organów mogą się zbiegać. Obszar zbiegu kompetencji stanowi tzw. część wspólną, a więc przestrzeń, w której ustawodawca ulokował zadania jednego i drugiego organu i w której w związku z tym hipotetycznie mogą ujawniać się problemy w wykonywaniu zadań przez te organy. Z analizy przepisów wynika, że takim obszarem zbiegu kompetencji obu organów będzie przestrzeń spraw publicznej radiofonii i telewizji. Utworzenie RMN spowodowało, że w przedmiocie spraw publicznej radiofonii i telewizji pojawił się nowy organ, któremu docelowo zostały przydzielone zadania wcześniej odebrane KRRiT. Taka sytuacja może rodzić realne problemy w wykonywaniu pozostałych zadań przez Krajową Radę, bowiem fakt ich wcześniejszego posiadania przez ten organ był uzasadnioną decyzją racjonalnego – jak chcemy wierzyć – ustawodawcy. Zadania te były

³⁹ Art. 2 ust. 2 RMNU.

⁴⁰ Art. 13 ust. 1 RMNU.

⁴¹ Art. 13 ust. 2 RMNU.

bezpośrednio związane z pozycją ustrojową i kompetencjami KRRiT, wyznaczonymi w Konstytucji RP i w ustawie.

Jak zdecydował ustrojodawca, o czym była mowa we wcześniejszej części niniejszego artykułu, KRRiT stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Wskazanych w tym przepisie wartości, a więc wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego, ma chronić także w publicznej radiofonii i telewizji. Jednocześnie ustawodawca przyznał publicznej radiofonii i telewizji szczególną rangę, decydując, że „realizuje [ona] 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”⁴². Ustawodawca, powierzając mediom publicznym realizację tej misji, oferował im w pewnym zakresie pozycję uprzywilejowaną w stosunku do mediów komercyjnych. Przejawia się ona m.in. w tym, że podmioty tworzące publiczną radiofonię i telewizję zwolnione są z obowiązku ubiegania się o koncesję na rozpowszechnianie programów oraz utrzymywane są ze środków publicznych. Z tego również powodu, od chwili utworzenia KRRiT, ustawodawca przyznał jej dodatkowe kompetencje w stosunku do radiofonii i telewizji publicznej i jak dotąd nie było to kwestionowane. Zadanie stania przez KRRiT na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w publicznej radiofonii i telewizji oznacza również stanie na straży jej misji publicznej, której zasady zostały określone ustawowo. Są nimi: pluralizm, bezstronność, wyważenie, niezależność oraz innowacyjność, wysoka jakość i integralność przekazów⁴³. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie dysponuje w stosunku do nadawcy publicznego koncesją – instrumentem, którym dysponuje w stosunku do nadawców komercyjnych i przy wykorzystaniu którego kształtuje ład medialny, musi mieć więc zagwarantowane inne efektywne instrumenty, które umożliwią realizację zadań w obszarze publicznej radiofonii i telewizji.

Należy zatem zastanowić się, czy omówione wcześniej uszczuplenie zadań KRRiT może mieć wpływ na realizację jej pozostałych zadań zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych. Wydaje się, że nie należy mieć w tym zakresie wątpliwości. Powierzone do wykonywania KRRiT zadania możemy przedstawić w formie konstrukcji składającej się z wielu elementów, dokładanych w wyznaczonych przez prawo ramach. Owe ramy wyznacza art. 213 Konstytucji i art. 6 ust. 1 RTVU. Na przestrzeni lat, w związku z rozwojem społecznym i technologicznym, do tej konstrukcji dodawano kolejne zadania, czyli – używając naszej metafory – kolejne elementy. W ten sposób powstała duża,

⁴² Art. 21 ust.1 RTVU.

⁴³ Por. art. 21 ust. 1 RTVU.

ale zwarta i stabilna budowla. Łatwo sobie wyobrazić, że wyjęcie z tej konstrukcji kilku części w najlepszym razie konstrukcją zachwieje, w najgorszym spowoduje jej rozpadnięcie. Zadania, których pozbawiano KRRiT, to klocki ulokowane w podstawie opisanej konstrukcji.

Jednoosobowe spółki akcyjne Skarbu Państwa tworzą media publiczne, tzn. Telewizja Polska – Spółka Akcyjna tworzy publiczną telewizję, a Polskie Radio – Spółka Akcyjna wraz ze spółkami regionalnymi tworzą publiczne radio. Uniemożliwienie KRRiT udziału w procedurze powoływania składów osobowych organów tych spółek oraz ich rad programowych oznacza odebranie jej ważnego – bo odnoszącego się do aspektu zarządczego⁴⁴, nadzorczego⁴⁵ i oceny programowej⁴⁶ – pośredniego instrumentu zabezpieczania wszystkich elementów misji publicznej, a przez to publicznego interesu w publicznej radiofonii i telewizji. Oddanie tych kompetencji docelowo RMN, a więc organowi, który powstał z klucza nie tylko politycznego, ale partyjnego i w skład którego weszli aktywni działacze partyjni, skutkuje nie tylko upolitycznieniem mediów publicznych⁴⁷, ale wręcz ich upartyjnieniem, które wyklucza pluralizm, bezstronność i ich niezależność⁴⁸. Tym bardziej w sytuacji, w której zrezygnowano z konkursowego charakteru wyłaniania kandydatów do organów spółek i rad programowych oraz z kadencyjności organów, a zatem z instrumentu, którego celem było zabezpieczanie określonej jakości w tym zakresie. W ten sposób całkowite umiejscowienie KRRiT poza sferą rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych KRRiT w Konstytucji⁴⁹.

Orzekając o konstytucyjności zmian wprowadzonych ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r.,

⁴⁴ „Zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę” – art. 368 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 1526), dalej jako k.s.h.

⁴⁵ „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności” – art. 382 § 1 k.s.h.

⁴⁶ „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” – art. 28 ust. 3 RTVU.

⁴⁷ Ten zarzut jest również formułowany pod adresem KRRiT z racji, że jest ona powoływana przez Sejm, Senat i Prezydenta RP, jednak członkowie KRRiT nie mogą należeć do partii politycznych. Taki zakaz nie obejmuje członków RMN. Por. D. Bychawska-Siniarska, *Istnieje wysokie ryzyko upolitycznienia członków Rady mediów narodowych*, <https://www.press.pl/tresc/43610,istnieje-wysokie-ryzyko-upolitycznienia-czlonkow-rady-mediow-narodowych> (data dostępu: 14.05.2022).

⁴⁸ „While the private market has remained fairly pluralistic featuring influential independent media such as TVN, the newspaper *Gazeta Wyborcza* or the online outlet Onet.pl, the public media, especially TVP, have been transformed into instruments of government propaganda” – Reporters Without Borders, *2022 World Press Freedom Index, Poland*, <https://rsf.org/en/country/poland> (data dostępu: 15.05.2022).

⁴⁹ Por. wyrok TK z 13 grudnia 2016 r, sygn. akt K 13/16, Lex nr 2172429, cz. III, nr 7.6 i 7.7.

poz. 25) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, „że wybór struktury organizacyjnej, w jakiej funkcjonować mają media publiczne, należy do ustawodawcy. Jeżeli ustawodawca decyduje się na przyjęcie modelu, w którym jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), to powinien jednocześnie przewidzieć odpowiednie kompetencje KRRiT umożliwiające kontrolę sposobu funkcjonowania takich podmiotów w tej sferze, jaka dotyczy zadań powierzonych KRRiT w art. 213 ust. 1 Konstytucji. W tym wymiarze KRRiT nie jest podmiotem odpowiedzialnym za bieżącą działalność takich spółek. Nie pełni również roli organu władzy publicznej, zatwierdzającego wszelkie rozstrzygnięcia podejmowane przez podmioty działające w sferze mediów publicznych. Na tym tle włączenie KRRiT w procedurę powoływania i odwoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji jest formą, w jakiej KRRiT może wpływać na kierunek działania takich spółek. Całkowite wyłączenie tego mechanizmu sprawia, że brak jest jakiegokolwiek powiązania między sferą funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji a funkcjami KRRiT, wynikającymi z wykonywania zadań określonych w Konstytucji. KRRiT zostaje przez to pozbawiona mechanizmu oddziaływania na tę sferę wewnętrznej organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji, od której – w zasadniczym wymiarze – zależy kierunek działań podejmowanych przez takie spółki”⁵⁰. Trybunał Konstytucyjny dodał ponadto: „Należy podkreślić, że ustrojodawca oczywiście nie wykluczył prawnej możliwości powoływania innych organów publicznych w obszarze radiofonii i telewizji, jednak taki zabieg musi respektować konstytucyjną pozycję i zadania KRRiT”. Jednocześnie potwierdził, że „Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji i nie przesądza o wielu szczegółowych elementach tego modelu”. Zatem nie można wykluczyć – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne (oprócz KRRiT) organy władzy publicznej. Jednak „ewentualne rozproszenie kompetencji w tym zakresie oraz przypisanie ich różnym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę nie może ostatecznie podważać ustrojowej pozycji KRRiT, której podstawę wyznaczają unormowania o randze konstytucyjnej. Zarówno niedopuszczalne byłoby całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej konstytucyjnych zadań, jak i nie można wykreować modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, ale rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane zostanie innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające”⁵¹. Krajowa Rada Ra-

⁵⁰ Ibidem, cz. III, nr 7.5.

⁵¹ Ibidem, cz. III, nr 6.3.

radiofonii i Telewizji bowiem – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – „jako jeden z organów ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji. Model ten ma się opierać na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania własnych poglądów i pozyskiwania informacji, z potrzebą odpowiedniego ukształtowania formy oraz treści przekazu medialnego. Chodzi tu zarówno o zachowanie zasady pluralizmu i bezstronności prezentowania określonych zagadnień, ale także o upowszechnianie treści mających istotne znaczenie społeczne. Rola KRRiT wiąże się zatem z wyznaczaniem odpowiednich reguł prezentowania swoich programów przez nadawców, ale oprócz tego obejmuje również wpływ na treść proponowanego przekazu. (...) Publiczne radio i telewizja publiczna w związku z wypełnianiem tzw. misji publicznej mogą być traktowane jako swego rodzaju dobro publiczne, czy ściślej element służący realizacji dobra wspólnego”⁵². Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że mimo szerokiego zakresu swobody regulacyjnej odnoszącej się do samego sposobu funkcjonowania KRRiT, ustawodawca nie może całkowicie swobodnie normować sferę działania KRRiT oraz dowolnie kształtować pozycję i kompetencje tego organu w określonej strukturze organizacyjnej mediów publicznych. Granicą tej swobody jest zapewnienie możliwości efektywnego wykonywania zadań przez konstytucyjny organ państwa – ustawodawca nie może zatem pozbawić KRRiT kompetencji służących bezpośrednio wykonaniu zadań wskazanych w art. 213 ust. 1 Konstytucji⁵³.

Ocena zgodności tych przepisów z Konstytucją RP polegała na rozstrzygnięciu, czy nowelizacja podważyła konstytucyjną pozycję KRRiT, jako organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Przedmiotem kontroli nie były więc normy w zakresie przyznającym tego rodzaju kompetencje innym organom, a w zakresie odjęcia tych kompetencji KRRiT.

W wyniku analiz przeprowadzonych w tym świetle Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisów wyłączających udział KRRiT w powoływaniu i odwoływaniu członków organów spółek radiofonii i telewizji („konstytucyjny organ państwa, mający stać na straży m.in. interesu publicznego w radiofonii i telewizji, został całkowicie pozbawiony wpływu na obsadę personalną organów kierujących działalnością spółek publicznej radiofonii i telewizji”) oraz przepisów pozbawiających KRRiT instrumentów prawnych w odniesieniu do kształtowania treści statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji (takim instrumentem była wymagana prawem zgoda KRRiT na zmianę statutu spółki – ten przepis przywrócono z dniem 1 stycznia 2017 r.).

⁵² Por. ibidem, nr 6.1; wyrok TK z 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03, Lex nr 122368, cz. III, nr 5.

⁵³ Por. wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16, Lex nr 2172429, cz. III, nr 6.3.

„Trybunał Konstytucyjny stwierdził w badanej sprawie niekonstytucyjność tych przepisów ustawy nowelizującej, które pozbawiały KRRiT wpływu na sposób obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz wyłączały merytoryczny udział KRRiT w procedurze dokonywania zmian w statutach takich spółek. Trybunał uznał, że swoboda ustawodawcy kreowania modelu mediów publicznych nie może abstrahować od unormowań konstytucyjnych przewidujących istnienie KRRiT jako organu ochrony prawa, który stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”⁵⁴. Dodatkowo podkreślił, że „konstytucyjne ujęcie KRRiT, a więc charakter zadań powierzonych temu organowi i jego specyfika ustrojowa (...) wskazują, że to KRRiT ma mieć pozycję dominującą w ramach ukształtowanego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Sprzeczne z tym założeniem, a przez to niezgodne z Konstytucją, byłoby zatem powierzenie wykonywania nawet części zadań KRRiT organowi od niej niezależnemu (...)”⁵⁵.

W świetle przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu analiz na pytanie, czy utworzenie w postaci Rady Mediów Narodowych kolejnego organu administracji w obszarze radiofonii i telewizji może rodzić problemy w wykonywaniu zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Wynika to jednak nie z samego faktu jej utworzenia, a z faktu wprowadzonego przez polskiego ustawodawcę modelu rozproszenia kompetencji w tym przedmiocie. Jak bowiem wykazano w opracowaniu, kompetencje nowo utworzonego organu zostały skonstruowane poprzez odebranie ich KRRT, co pozbawia ją instrumentu realizacji zadań w obszarze radiofonii i telewizji publicznej i co w związku z tym uniemożliwia jej poprawne pełnienie konstytucyjnie wyznaczonej funkcji ustrojowej oraz pełną realizację wyznaczonych konstytucyjnie zadań. Jednocześnie nowo utworzony organ jest zupełnie niezależny od KRRiT, która w obszarze radiofonii i telewizji ma konstytucyjnie zagwarantowaną pozycję dominującą z racji swego ustrojowego statusu. Zatem wszystkie wprowadzone przez ustawodawcę zmiany ustawowe w związku z utworzeniem RMN mogą być źródłem problemów w wykonywaniu zadań przez KRRiT, a część z nich – o czym przesądził Trybunał Konstytucyjny – jest niezgodna z Konstytucją RP. Taki stan pogłębia patologię w obszarze mediów publicznych: nadawca publiczny stał się częścią aparatu propagandowo-politycznego⁵⁶ i jest to petryfikowane, a jego działania nazbyt

⁵⁴ Ibidem, cz. III, nr 9. Por. J. Dąbrowska, *Szczególne uprawnienia do powołania i odwołania członków rady nadzorczej spółek Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa*, [w:] A. Kidyba (red.), *Szczególne formy spółek*, 2017, Lex.

⁵⁵ Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16, Lex nr 2172429, cz. III, nr 6.3.

⁵⁶ Por. wyrok NSA z 16 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 2699/21, Lex nr 3125783: „Oczywistym jest, że media publiczne jako obecnie część aparatu propagandowo-politycznego utrzymywane ze środków publicznych, czyli pochodzących z pracy wszystkich niezależnie do swoich przekonań i poglądów Polaków, są zobowiązane do rozliczania się w trybie u.d.i.p. zarówno ze sposobu

często stanowią zaprzeczenie misji publicznej. Utrzymywanie tej sytuacji jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy utworzenie kolejnego organu administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji, w postaci RMN, może rodzić problemy w wykonywaniu zadań przez KRRiT? Analizy przeprowadzone w opracowaniu doprowadziły do konkluzji, że choć polskie prawo nie wyklucza możliwości funkcjonowania kilku organów administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji, rozwiązanie wprowadzone w naszym kraju nie może być ocenione pozytywnie. W tym kontekście warto sformułować najważniejsze wnioski:

1. Utworzenie kolejnego organu administracji (RMN) w obszarze radiofonii i telewizji zrodziło realne i konkretne problemy w wykonywaniu zadań przez KRRiT.

2. Zaproponowany i wprowadzony przez polskiego ustawodawcę model rozproszenia kompetencji w zakresie radiofonii i telewizji między dwa organy pozbawia KRRiT możliwości realizacji jej konstytucyjnych i ustawowych zadań oraz pełnienia konstytucyjnie wyznaczonej funkcji ustrojowej.

3. Uniezależnienie RMN od KRRiT pozbawia tę ostatnią także zagwarantowanej konstytucyjnie pozycji dominującej w obszarze publicznej radiofonii i telewizji.

4. Ustawowo uregulowany status prawny RMN gwarantuje jej brak realnej kontroli i jakiegokolwiek odpowiedzialności za podejmowane działania – odrzucenie przez uprawnione podmioty informacji o działalności RMN nie rodzi żadnych skutków prawnych, także związanych z przebiegiem kadencji jej członków.

5. Wprowadzone zmiany pogłębiają patologię mediów publicznych, które stały się częścią aparatu propagandowo-politycznego, co zaprzecza idei misji publicznej i wyklucza ich pluralizm, bezstronność, wyważenie i niezależność

zarządzania mieniem, jak i prowadzonej polityki kadrowej”. Podobnie: A. Bodnar, *Nierówny dostęp do mediów*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, 2020, Lex: „Należy podkreślić, że jedna z głównych reform przeprowadzonych w 2016 r. dotyczyła wprowadzenia mechanizmów politycznej kontroli nad mediami publicznymi. Ustanowienie nowego organu w postaci Rady Mediów Narodowych, odpowiedzialnej za powoływanie członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych, nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Choć zostało to uznane za naruszenie Konstytucji RP, to jednak wyrok Trybunału Konstytucyjnego nigdy nie został wykonany. W efekcie od 2016 r. obóz rządzący ma stały wpływ na obsadę władz mediów publicznych, a dzięki polityce kadrowej w stosunku do dziennikarzy także na przekaz sprzyjający interesom politycznym”.

oraz uniemożliwia im realne pełnienia ustawowych zadań prasy, a więc urzędywistnia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej, w tym kontroli i krytyki sprawujących władzę publiczną;

6. Przepisy pozbawiające KRRiT części kompetencji – w zakresie wyłączającym udział KRRiT w powoływaniu i odwoływaniu członków organów spółek radiofonii i telewizji, czyli pozbawiającym Radę wpływu na obsadę personalną tych organów – i powierzające je organowi niezależnemu od KRRiT są niekonstytucyjne, a ich utrzymywanie w obrocie prawnym stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a więc państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, z której wywodzona jest między innymi zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli;

7. Sytuacja prawna ukształtowana aktualnie przez ustawodawcę jest także szkodliwa społecznie – przyczynia się do erozji autorytetu instytucji państwa i autorytetu prawa.

Z tych powodów ta niewłaściwa, bo sprzeczna z Konstytucją RP sytuacja powinna zostać jak najszybciej wyeliminowana z obszaru radiofonii i telewizji.

Wykaz literatury

- Bodnar A., *Nierówny dostęp do mediów*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, 2020, Lex.
- Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (Uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Bychawska-Siniarska D., *Istnieje wysokie ryzyko upolitycznienia członków Rady mediów narodowych*, <https://www.press.pl/tresc/43610,istnieje-wysokie-ryzyko-upolitycznienia-czlonkow-rady-mediow-narodowych>.
- Czarny P., *Art. 213*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.
- Czarny-Drożdżejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2014, Lex.
- Człowiekowska J., *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, 2019, Lex.
- Dąbrowska J., *Szczególne uprawnienia do powołania i odwoływania członków rady nadzorczej spółek Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa*, [w:] A. Kidyba (red.), *Szczególne formy spółek*, 2017, Lex.
- Grzesiok-Horosz A., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, t. 27.
- Jaskuła L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] J. Sobczak, W. Machura (red.), *Media – czwarta władza?*, t. 3, cz. 1, Wyd. Nauk. Scriptorium, Opole 2011.

- Jaskuła L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w III RP. Kilka refleksji na temat*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Idealit, Warszawa–Siedlce 2011.
- Kozieł G., *Art. 28a*, [w:] A. Niewęglowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2021, Lex.
- Reporters Without Borders, *2022 World Press Freedom Index, Poland*, <https://rsf.org/en/country/poland>.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2001, Lex.
- Todos K., *Konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, [w:] R. Koper (red.), *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, Wyd. UŚ, Katowice 2017.
- Waniek D., *Interes publiczny w radiofonii i telewizji. Zagadnienia wybrane*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 1.
- Wąsowski K.A., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6.
- Władyka M., *Państwo to nie lup, media – nie trofeum*, <https://publicystyka.ngo.pl/panstwo-to-nie-lup-media-nie-trofeum>.
- Zdyb M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Branta, Bydgoszcz–Lublin 2002.

Summary

Problems in the performance of tasks by the National Broadcasting Council in the context of the establishment of the National Media Council

Keywords: Media Law, National Broadcasting Council, National Media Council, freedom of expression, public interest, right to information.

On the threshold of the political changes in Poland in the 1990s, the National Broadcasting Council was entrusted with performing public tasks in the field of broadcasting. A few years ago, the legislator decided to establish the National Media Council, which was also given responsibility in the field of broadcasting. This study aims to examine whether, under the current legal status in Poland, the functioning of two public administration bodies in the field of broadcasting affects the performance of tasks by the constitutional body created earlier or whether such an effect does not occur. The main problem of the article is formulated in the question of “whether the creation of another public administration body in the field of broadcasting, namely the National

Media Council, may give rise to problems in the performance of tasks by the National Broadcasting Council?”. The analyses carried out in the study led to the conclusion that although the Polish law does not exclude the possibility of functioning of several public administration bodies in the field of broadcasting, the solution introduced in our country cannot be assessed as positive because the model adopted by the legislator of functioning of two broadcasting public administration bodies led to a situation in which the National Broadcasting Council is not able to perform its systemic function correctly, as determined by the provisions of the Constitution. Maintaining this situation in the Polish legal order and social reality is contrary to the principles of a democratic state of law.