

Krzysztof Andrzej Wąsowski

Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji : próba charakterystyki

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/1, 223-246

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Krzysztof Andrzej Wąsowski**

STATUS PRAWNY KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI – PRÓBA CHARAKTERYSTYKI

1. POZYCJA USTROJOWA KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

Ideą powołania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji było uniezależnienie mediów elektronicznych – radia i telewizji, od władz i partii politycznych¹. Jedną z gwarancji takiej niezależności miała stać się specjalna, szczególna w stosunku do innych organów państwowych, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP², Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W wyniku prac nad konstytucją, polski ustrojodawca podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w ustawie z 15.10.1992 r. o zmianie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, gdzie po raz pierwszy powołano Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, nadając jej rangę organu konstytucyjnego. Znaczenie KRRT jako organu rangi konstytucyjnej wynika nie tylko z faktu, że cele jego działania i skład określono w Konstytucji ale także z systematyki ustawy zasadniczej, gdzie Krajową Radę Radiofonii i Telewizji usytuowano (najpierw w rozdziale 4, a obecnie w rozdziale IX Konstytucji) obok

* Dr Krzysztof Andrzej Wąsowski – adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

¹ R. Kotapski, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – nowe wyzwania* [w:] W. Dudek (red.), *Radio i telewizja: informacja, kultura, polityka*, Katowice 2000, s. 177.

² Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

³ Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 33.

Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich (poprzednio w tym samym rozdziale umieszczono także Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu)⁴. Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji tworząc Krajową Radę określa ją jako „organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji”⁵. Zarówno Konstytucja sytuując Krajową Radę Radiofonii i Telewizji wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa, jak i ustawa o radiofonii i telewizji określając tę instytucję organem państwowym nie regulują kwestii mówiącej o pozycji ustrojowej Krajowej Rady w polskim systemie prawnym. Niewątpliwie można stwierdzić, że status prawny Krajowej Rady wymyka się tradycyjnemu i tym samym hermetycznemu podziałowi władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Jeszcze przed uchwaleniem ustawy o radiofonii i telewizji pojawiły się głosy doktryny krytykujące takie usytuowanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które mimo określenia jej przez ustawodawcę organem państwa, nie pozwala na jednoznaczne zakwalifikowanie tego podmiotu do jednej z władz⁶. Nic dziwnego zatem, że do tej pory trwają spory w doktrynie prawa mające na celu próbę wykazania jaki jest rzeczywisty status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w świetle omawianych przepisów. Najbardziej krytyczne oceny konstrukcji prawnej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji prowadzą do postulatu wyeliminowania tego organu z systemu prawnego RP jako wadliwie skonstruowanego, burzącego zasadę tradycyjnego trójpodziału władz, co tym samym prowadzi do zamazania jego kompetencji a przez to zbędnego w systemie ustrojowym państwa⁷. Sformułowane zarzuty wskazują, że konstrukcja Krajowej Rady jest sprzeczna z dorobkiem nauki prawa – mowa wręcz o jej „kuriozalnym statusie, ustroju i charakterze prawnym”⁸, a wobec niespójnej i wewnętrznie sprzecznej konstrukcji praw-

⁴ J. Sobczak uznaje wręcz, że Konstytucja RP w stosunku do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji określa kompetencje i zasady działania – zob. J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 109.

⁵ Zob. art. 5 u.r.t. (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34 z późn. zm.).

⁶ Por. K. Pawłowicz, *O statusie mediów publicznych*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 224.

⁷ Takie stanowisko zajmuje konsekwentnie K. Pawłowicz w swoich wypowiedziach – zob. K. Pawłowicz, *O statusie...*; teźże, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 1 (oraz [w:] A. Słomkowska (red.), *Dylematy prasy polskiej (1989–1993)*, Warszawa 1994).

⁸ K. Pawłowicz, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji* [w:] A. Słomkowska (red.), *Dylematy prasy polskiej (1989–1993)*, Warszawa 1994, s. 48; pogląd ten wydaje się być wzmocniony treścią art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, który głosi, że urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

nej trudno jest o jednoznaczną ocenę jej charakteru prawnego⁹ – tym samym nie ma podstaw by uznać Krajową Radę Radiofonii i Telewizji za naczelny organ administracji ani za organ przestrzegania prawa¹⁰ (tj. za organ sądowy lub *quasi* sądowy). W świetle zarysowanej koncepcji Krajowa Rada radiofonii i Telewizji jest centralnym organem administracji państwowej posiadającym „ pewne dodatkowe atrybuty przydane jej sztucznie”¹¹. Większość przedstawicieli doktryny przyjmuje za bezsporne, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie ma charakteru organu administracji rządowej¹². Wątpliwości budzą też próby zaliczenia Krajowej Rady do nierządowych organów administracji państwowej¹³. Zdaniem S. Piątka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest jednym z tych organów państwa, których jednoznaczne zakwalifikowanie do trójpodziału władzy napotyka pewne trudności¹⁴. Trudności te ujawniają się przy analizie szczegółowych postanowień odnoszących się zarówno do zakresu działania jak i do kompetencji KRRT, która to analiza prowadzi do uznania, że Krajowa Rada uzyskała kompetencje nawet w sferze prawotwórczej¹⁵.

W świetle regulacji konstytucyjnych Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji została ustanowiona jako gwarant podstawowych praw jednostki do wolności słowa i informacji, a zatem leżą u podstaw jej powołania doniosłe wartości społeczne¹⁶. Zdaniem A. Mednisa, KRRT jest organem podległym bezpośrednio parlamentowi. Autor ten wyprowadza z tej konstatacji zasadę przestrzegania przez polskiego ustawodawcę, że instytucje podległe bezpośrednio parlamentowi winny być wymienione w konstytucji¹⁷. Oczywiście należy mieć na względzie, że owa podległość KRRT parlamentowi sprowadza się właściwie do jej obowiązku składania Sejmowi i Senatowi corocznych sprawozdań ze swej działalności

⁹ Ibidem, s. 49.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Por. chociażby A. Mednis, *Niezależne organy administracji*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. XXXII, s. 186.

¹³ J. Sobczak wskazuje, że uzasadnieniem tych wątpliwości jest zarówno zakres kompetencji KRRT jak i sposób powoływania jej członków. zob. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 109–110.

¹⁴ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „*Przegląd Sejmowy*” 1994, nr 2, s. 49.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Por. K. Działocha, *Opinia prawna w sprawie dopuszczenia odwołania Przewodniczącego KRRT*, „*Przegląd Sejmowy*” 1994, nr 3, s. 155; podobnie P. Sarnecki, *Opinia prawna w sprawie dopuszczenia odwołania Przewodniczącego KRRT*, „*Przegląd Sejmowy*” 1994, nr 3, s. 156.

¹⁷ A. Mednis, *Niezależne organy...*, s. 189.

oraz informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji – i do skorelowanej z tym obowiązkiem kompetencji Sejmu i Senatu do przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania wraz z informacją¹⁸. J. Sobczak uważa, że różnica między sprawozdaniem a informacją ma charakter nie tylko semantyczny i nie zasadza się jedynie na leżącym w podtekście terminu „sprawozdanie” akcencie podległego wobec podmiotu, któremu jest składane ale też wywołuje różne skutki prawne wywołane negatywną oceną ich treści. Jedynie odrzucenie przez parlament sprawozdania może wywołać określone w ustawie skutki prawne, natomiast ewentualne odrzucenie samej informacji przy złożeniu przyjęcia przez parlament żadnych skutków w sferze prawnej by nie wywołało¹⁹.

Sankcją w przypadku odrzucenia przez Sejm i Senat takiego sprawozdania jest wygaśnięcie kadencji wszystkich członków Krajowej Rady²⁰. Jednakże sankcja ta jest w sposób znaczący osłabiona instytucją swoistego veta Prezydenta RP, który został wyposażony w kompetencję do potwierdzenia wygaśnięcia kadencji KRRT. Jeśli Prezydent wygaśnięcia takiego nie potwierdzi to wówczas ono nie następuje²¹. W związku z tym owa podległość Krajowej Rady kontroli parlamentarnej, bez harmonijnej współpracy parlamentu z Prezydentem RP jest iluzoryczna. Bez wątplenia też można uznać, że u.r.t. nie wprowadza jakiegokolwiek podległości KRRT któremukolwiek z organów²², a wręcz, że ma ona charakter organu niezależnego²³.

Jeżeli za podstawowe kryterium uznać charakter działań wykonywanych przez KRRT to uzasadnione będzie zakwalifikowanie tego organu do sfery władzy wykonawczej²⁴. S. Piątek dowodzi, że szczególne warunki wykonywania zadań administracji w dziedzinie radiofonii i telewizji uzasadniają specyficzne rozwiązanie ustrojowe stworzone dla KRRT. Podstawowym źródłem tej specyfiki jest konieczność wyko-

¹⁸ Por. art. 12 ust. 1 i ust. 3 u.r.t.

¹⁹ J. Sobczak, *Pozycja prawna Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji* [w:] W. Dudek (red.), *Transformacja telewizji w Polsce*, Katowice 1996, s. 31.

²⁰ Art. 12 ust. 4 u.r.t.

²¹ Por. art. 12 ust. 5 u.r.t.

²² P. Sarnecki, *Opinia prawna...*, s. 157.

²³ Por. uchwała TK z 10.5.1994 r., sygn. W. 7/94, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 298; glosa aprobująca M. Konarski, ibidem, s. 301.

²⁴ Zob. S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 49. Autor ten używa również argumentu, że usytuowanie ustrojowe Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pozwala na zakwalifikowanie tego ciała do sfery administracji rządowej. Wydaje się jednak, że argument ten przeczy systematyce konstytucyjnej umiejscowienia tego organu, który jak i inne organy ochrony prawa zostały w sposób wyraźny wyłączone, w sensie ustrojowym, ze sfery administracji rządowej.

nywania typowych działań administracji (koncesjonowanie, kontrola) w sposób możliwie niezależny od administracji rządowej i bieżącej konfiguracji politycznej (jako wyraz otwartości polskiego systemu ustrojowego na nowe rozwiązania uzasadniające demokratyczne przemiany tego systemu)²⁵. Wydaje się jednak, że argumenty te nie dowodzą w sposób wystarczający słuszności owego niezależnego usytuowania KRRT. Bliższe wyrazowi otwartości polskich regulacji ustrojowych na nowe rozwiązania uzasadniające demokratyczne przemiany tego systemu wydają się być instytucje ciał regulacyjnych zarówno w sferze działalności energetycznej jak i telekomunikacyjnej, które to ciała są w sposób wyraźny usytuowane w sferze centralnej administracji rządowej i pełnią funkcję wykonawczo – administracyjne. Natomiast poprzez odpowiednie klauzule wyłączające swobodne (o dużym stopniu uznaniowości) odwoływanie osób pełniących funkcję bądź Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, bądź Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, niezależność tych organów od nadzorujących ich odpowiednich ministrów i Prezesa Rady Ministrów jest zagwarantowana. Ponieważ podstawowe funkcje administracyjne KRRT sprowadzają się – w znacznej mierze – do funkcji regulacyjnych w sferze słusznego – z punktu widzenia interesu nadawców, odbiorców i szeroko pojmowanego interesu publicznego – wykorzystywania częstotliwości i kanałów telewizyjnych, a te z kolei (oczywiście w przypadku częstotliwości tzw. naziemnych analogowych) są dobrem wyczerpywalnym (podobnie jak energia czy też częstotliwości wykorzystywane w działalności telekomunikacyjnej), dlatego też należałoby rozważyć zastosowanie konstrukcji właściwych dla organów regulacyjnych do instytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W obecnej sytuacji prawnej, Krajowa Rada wyróżnia się dużą niespójnością wewnętrzną i zewnętrzną, jawiąc się jako organ państwa wyjęty wręcz z kontekstu tak społecznego jak i prawnego o swojej samowystarczalności ale nie wpisujący się w logikę systemu organów administracji publicznej²⁶. W ocenę tę – nieco paradoksalnie – wpisuje się również S. Piątek, który przyznaje, że Krajowa Rada pełni funkcje administracyjne, choć nie stanowi części administracji rządowej, a jest niewątpliwie organem administracji państwowej²⁷. Zdaniem tego autora, ponieważ Krajowa Rada nie jest organem administracji rządowej – nie jest możliwe tym samym, do jej działalności prawodaw-

²⁵ Ibidem, s. 50.

²⁶ Podobnie: K. Pawłowicz, *Status prawny...*, s. 48–49.

²⁷ S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 1993, s. 23.

czej zastosowanie ogólnego trybu uzgadniania aktów prawnych w ramach aparatu rządowego²⁸.

Wydaje się być zatem poza sporem usytuowanie Krajowej Rady poza administracją rządową w sensie ustrojowym. Stanowisko to jednak nie wyłącza KRRT z kwalifikowania tego ciała do systemu organów państwowych, pełniących funkcję administracji rządowej, która to konstrukcja została określona w postanowieniu art. 1 pkt. 2 k.p.a. Zdaniem M. Szubiakowskiego, w świetle kryterium funkcjonalnego można zakwalifikować KRRT jako wyłączony z systemu organów władzy wykonawczej centralny organ administracji państwa²⁹. Należy jednak pamiętać w związku z tym co twierdzono wyżej, że z punktu widzenia funkcjonalnego właśnie, Krajowa Rada posiada kompetencje typowe dla władzy wykonawczej, jak np. wydawanie rozporządzeń na podstawie stosownych upoważnień ustawowych w sprawach funkcjonowania radiofonii i telewizji bądź podejmowanie uchwał w sprawach koncesyjnych. Podobnie zdaniem M. Romanowskiego, KRRT wykazuje cechy charakterystyczne dla organu administracji publicznej gdyż zgodnie z art. 213 ust. 2 Konstytucji podejmuje ona uchwały w sprawach indywidualnych, które dotyczą przede wszystkim wydania, zmiany lub cofnięcia koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. KRRT jest też organem prawodawczym uprawnionym do wydawania rozporządzeń na mocy delegacji ustawowej. KRRT jest organem konstytucyjnym pozostającym poza schematem trójpodziału władz³⁰. Z kolei zdaniem J. Sobczaka, szczegółowe uregulowania zawarte w art. 33 ust. 3 u.r.t. wyraźnie rysują obraz KRRT jako kolegialnego organu wykonawczego przypominając rozwiązania znane w ramach tzw. szwedzkiego modelu administracji³¹. Autor ten stoi na stanowisku, że wyposażenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w prawo wydawania rozporządzeń i uchwał na podstawie delegacji ustawowej zdaje się przemawiać za zaliczeniem jej do organów administracji. Konkludując J. Sobczak uznaje Krajową Radę Radiofonii i Telewizji za swoisty organ administracji państwowej łączący w sobie funkcje zarządcze i kontrolne w zakresie przestrzegania wolności słowa i realizacji prawa obywatela do informacji³². Nie sposób odmówić racji także

²⁸ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, s. 55.

²⁹ M. Szubiakowski, *Głosa do wyroku NSA z dnia 22 września 1994 r. (II S.A. 695, 696, 698 – 712/94)*, PiP 1994, nr 12, s. 113.

³⁰ M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRT*, PPH 2001, nr 5, s. 37.

³¹ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 400.

³² J. Sobczak, *Pozycja prawna Przewodniczącego...*, s. 24–26.

M. Markiewiczowi, twierdzącemu iż istotą KRRT było dokonanie strategicznych wyborów i określania standardów w sferze wartości; jeżeli wypełnienie tego zadania jest z różnych powodów ograniczone, ciężar jej funkcjonowania przenosi się na działalność kontrolną o charakterze policyjnym, czy administracyjnym³³.

Również z punktu widzenia swojej struktury i organizacji wewnętrznej Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem nie wpisującym się w jednoznaczne pojęcia i klasyfikacje znane klasycznej nauce prawa administracyjnego. Już pierwsza konstatacja mówiąca, że Krajowa Rada jest organem państwa o charakterze kolegiałnym w ramach którego działa inny jednoosobowy organ – Przewodniczący KRRT, wydaje się wskazywać na wyżej wspomnianą swoistość tego organu³⁴. W przypadku KRRT zasada kolegiałności działania jest stosowana bardzo konsekwentnie w odniesieniu do wszelkich działań wykonywanych przez Krajową Radę *in corpore*, a w szczególności do stanowienia przepisów prawa (uchwały podejmuje KRRT, a Przewodniczący jedynie podpisuje uchwały i nie ma on – zdaniem S. Piątka – prawnej możliwości wstrzymania wykonania uchwały)³⁵.

W skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wchodzi dziewięciu członków. Kompetencję do powoływania członków KRRT posiadają trzy organy państwa. Czterech członków Krajowej Rady powołuje Sejm, dwóch Senat a trzech Prezydent. Ustawodawca wprowadził wymóg aby członków KRRT wybierać spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu³⁶. Tym samym prowadząc wnioskowanie *a contrario* (przy zastosowaniu zasady *a maiori ad minus*) należy stwierdzić, że również kandydaci na członków KRRT zgłaszani odpowiednim organom kreującym skład Krajowej Rady, winni wypełniać kryteria wiedzy i doświadczenia w zakresie środków masowego przekazu. Organy powołujące członków KRRT nie mają skorelowanej z takim uprawnieniem kompetencji do ich odwołania w wybranym przez nie czasie i sytuacji³⁷. Słusznie zwraca uwagę J. Sobczak, iż u.r.t. nie precyzuje trybu podejmowania decyzji w spra-

³³ M. Markiewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej* [w:] L. Dyczewski, OFMConv., *Medialne rozdroże*, Warszawa 1998, s. 101.

³⁴ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 399.

³⁵ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, s. 52.

³⁶ Interesujące rozważania dot. tych kwestii prowadzi K. Działocha – zob. K. Działocha, *Opinia prawna...*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 154–155.

³⁷ Konstrukcja ta odpowiada gwarancjom pełnienia swych funkcji osobom pełniącym misję organów regulacyjnych, jak Prezes URE czy Prezes URTiP.

wach powołania członków KRRT³⁸. To samo odnosi się do trybu ewentualnego odwoływania takich członków.

Kontrowersje wśród przedstawicieli doktryny wzbudza także niefortunna konstrukcja kadencyjności KRRT a w szczególności brak jednoznacznych, precyzyjnych zapisów odnoszących się do chwili wygaśnięcia kadencji. Szereg luk w postanowieniach ustawy określających kadencję pełnienia mandatu w KRRT, zgłasza M. Rakowski³⁹. Krajowa Rada, zdaniem tego autora jest organem działającym permanentnie przy założeniu rotacyjnej wymiany jej członków. Ewidentną luką jest brak w u.r.t. odpowiedzi na pytania, co z długością kadencji członków KRRT powoływanych po jednoczesnym wygaśnięciu kadencji poprzednich wszystkich jej członków – postulat zastosowania w drodze analogii art. 69 u.r.t. – odwołanie się jednocześnie do zasad wyrażonych w art. 7 ust. 4 u.r.t.⁴⁰ Również K. Działocha postuluje wyraźne określenie w ustawie kadencji organu, przy założeniu zasady jego ciągłości, oraz możliwość jej skrócenia⁴¹.

W związku z rozważaniami dotyczącymi organizacji wewnętrznej Krajowej Rady, w doktrynie pojawiły się także postulaty wprowadzenia normowania przez u.r.t. kwestii dotyczących tworzenia w ramach KRRT zespołów do realizacji określonych zadań. Postulaty te dotyczyły też umieszczania w u.r.t. postanowień dotyczących podstawy prawnej powoływania delegatur KRRT (ze względu na kontrolę nadawców lokalnych)⁴². Z punktu widzenia prakselogii działań tego organu w terenie należy się opowiedzieć za poparciem tych postulatów *de lege ferenda*. W swoich rozważaniach dotyczących składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, J. Sobczak dowodzi, że skład ten oraz przewidziane w konstytucji a bliżej sprecyzowany w u.r.t. sposób powoływania członków KRRT oraz jej Przewodniczącego uzasadnia twierdzenie, że organ ten jest emanacją władzy ustawodawczej oraz tego szczególnego organu władzy wykonawczej tj. Prezydenta⁴³. Na przykładzie tym widać, że nawet uznani autorzy, którzy wnieśli niezaprzeczalny wkład do doktryny prawa mediów elektronicznych, mają kłopoty z jednoznacznym określeniem pozycji ustrojowej Krajowej Rady. Niespójność postanowień u.r.t. odnośnie statusu prawnego tego organu, powoduje, że

³⁸ J. Sobczak, *Pozycja prawna Przewodniczącego...*, s. 29.

³⁹ M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej regulacji instytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, PiP 1996, nr 10.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ K. Działocha, *Opinia prawna...*, s. 155.

⁴² M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej regulacji...*

⁴³ J. Sobczak, *Pozycja prawna Przewodniczącego...*, s. 27.

przy analizie przepisów kształtujących właściwość rzeczową KRRT nie jesteśmy w stanie jednoznacznie określić miejsca tej instytucji na „mapie” ustrojowej organów państwowych. Chcąc porównać Krajową Radę do relewantnych organów w państwach zachodnioeuropejskich można pokusić się o stwierdzenie, że zakresem kompetencji i sposobu powoływania członków KRRT przypomina francuską CSA (Radą do spraw „Audiowizualnych”), od której różni się pozycją w sytuacji organów państwa. Poza tym w przeciwieństwie do KRRT, Francuska CSA nie wydaje koncesji i nie dzieli abonamentu, ale pełni funkcje kontrolne w tych sprawach. Zapisy koncesyjne zarówno dla nadawców publicznych jak i komercyjnych przyznawane są dekretem Rady Ministrów a formalnie przygotowuje je Ministerstwo Kultury i Komunikacji⁴⁴. W niemieckim ustawodawstwie krajowym regulatorem działalności radiofonii i telewizji w każdym kraju istnieje Rada Radiotelewizyjna i Rada Administracyjna, telewizje krajowe są zrzeszone w organizacji ARD⁴⁵. W niektórych przypadkach Rady dzielą się zadaniami z władzą wykonawczą (prezydentem, rządem) – przeważnie w sferze wydawania koncesji, kontroli częstotliwości, nakładania sankcji. I tak prawo udzielania koncesji nie jest przywilejem wszystkich rad europejskich. Niekiedy dysponuje nim odpowiedni minister lub ministrowie (Belgia, Finlandia, Włochy, Grecja, Francja)⁴⁶.

Konkludując powyższe rozważania odnoszące się do pozycji ustrojowej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy stwierdzić, że z punktu widzenia postanowień konstytucyjnych jest to państwowy organ ochrony prawa, który winien pełnić jedynie funkcje kontroli radiofonii i telewizji w sferze respektowania przez nadawców zasad wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Tylko bowiem w takim zakresie – w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP – został określony zakres właściwości rzeczowej KRRT. W świetle podstawowej wykładni językowej postanowień konstytucyjnych, w moim przekonaniu, z regulacji tych nie wypływają żadne uprawnienia dla Krajowej Rady o charakterze wykonawczym, władczym wobec nadawców radiofonicznych i telewizyjnych. Wydaje się, że to organy administracji rządowej winny wypełniać władcze – typowo administracyjne funkcje wobec nadawców, bądź też Krajowa Rada winna zostać określona jako

⁴⁴ A. Balczyńska-Kosman, *Instytucje zarządzające radiofonią i telewizją w wybranych państwach Europy Zachodniej jako źródło inspiracji dla rozwiązań polskich* [w:] W. Dudek (red.), *Radio i telewizja: informacja, kultura, polityka*, Katowice 2000, s. 168.

⁴⁵ J. Sobczak, *Pozycja prawna Przewodniczącego...*, s. 36–38.

⁴⁶ A. Balczyńska-Kosman, *Instytucje zarządzające...*, s. 167.

organ administracji rządowej o charakterze regulacyjnym. Należy jednak pamiętać, że w aktualnym stanie regulacji konstytucyjnych dotyczących Krajowej Rady, takie rozwiązanie nie wydaje się możliwe do zaakceptowania, bez narażenia się na poważne zarzuty jego niekonstytucyjności. Odnośnie usytuowania Krajowej Rady jako organu administracji rządowej, mam na myśli kompetencje do dokonywania takich czynności, jak prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z koncesjonowaniem działalności nadawczej, rozumiejąc takie postępowanie jako procedurę gwarantującą sprawiedliwy podział dobra wyczerpywalnego jakim są tradycyjnie rozumiane częstotliwości⁴⁷ na rzecz podmiotów administrowanych. Wydaje się również, że w oparciu o przepisy konstytucyjne rola Krajowej Rady sprowadzałaby się do funkcji organu sygnalizującego właściwym organom administracji rządowej – wykonawczej (także organom sądowym), prowadzenie odpowiednich postępowań, a także wyposażenie KRRT w prawo kontroli działań takich organów w oparciu o konstrukcję konstytucyjnego organu ochrony prawa⁴⁸.

Słusznym wydaje się także postulat, że najważniejsze kwestie regulujące zasady działania na rynku radiowo-telewizyjnego powinny być w możliwie najbardziej precyzyjny sposób określone ustawowo, tak aby nie było tu zbyt dużego luzu interpretacyjnego zostawionego organom administracyjnym wydającym stosowne rozstrzygnięcia⁴⁹. Niestety ustawodawca uchwalając ustawę o radiofonii i telewizji, znacznie rozszerzył katalog wyrażonych w konstytucji zadań i kompetencji przyznanych Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Materia u.r.t. znacznie wykracza poza zasady i tryb działania KRRT, jak i organizacji oraz szczegółowych zasad powoływania jej członków⁵⁰, które to sformułowania służą określeniu szczegółowej organizacyjnej struktury tego organu. Ta kompetencja konstytucyjna do ustawodawcy w moim przekonaniu *a priori* określa zakres materii ustawowej w sferze pozycji ustrojowej Krajowej Rady. Nie zezwala zatem ustawodawcy na dowolne rozszerzanie statusu prawnego określonego w konstytucji organu.

⁴⁷ Pominąć tu należy tzw. kanały cyfrowe.

⁴⁸ Należy wziąć również pod uwagę głosy teoretyków komunikowania masowego, że główny instrumentem kontroli mediów masowych w krajach demokracji o gospodarce rynkowej są prawa ekonomiczne; zob. T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radiofonii i telewizji i internetu*, Warszawa–Kraków 1999, s. 155.

⁴⁹ R. Kotapski, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 186.

⁵⁰ Zob. art. 215 Konstytucji.

2. ZADANIA KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

Art. 6 ust. 1 u.r.t. stanowi niezbyt precyzyjne powtórzenie określonego w konstytucji⁵¹ zakresu działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Przepis ten bezpośrednio nawiązuje jedynie do wyrażonej w konstytucji funkcji strażnika wolności słowa, zawężając tę gwarancyjną rolę KRRT do sfery radiofonii i telewizji. Do swego konstytucyjnego odnośnika, w sposób niebezpośredni zdaje się nawiązywać drugi element zakresu działania Krajowej Rady, określony w art. 6 ust. 1 u.r.t., tj. sformułowanie stania na straży samodzielności nadawców i interesów odbiorców. Zapis ten można by zakwalifikować jako swobodną konkretyzację konstytucyjnego zapisu o staniu na straży – przez KRRT – interesu publicznego w radiofonii i telewizji, dokonaną przez ustawodawcę. Wydaje się, że ostatni element zakresu działania KRRT określonego w art. 6 ust. 1 u.r.t.⁵², także nawiązuje do instytucji ochrony interesu publicznego⁵³. Tym samym ustawodawca pominął w treści art. 6 ust. 1 u.r.t. nałożony na KRRT, w art. 213 ust. 1 konstytucji, obowiązek stania na straży prawa do informacji. Wydaje się, że określenie ochrony interesu publicznego w radiofonii i telewizji poprzez ustawowe kryterium ochrony samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji wskazuje jedynie na pewną metodę postępowania Krajowej Rady przy udzielaniu ochrony temu interesowi w radiofonii i telewizji. Metodą tą winno być zbilansowanie interesu otwartych i pluralistycznych nadawców oraz odpowiadającemu mu interesowi odbiorców. Przepisem konkretyzującym ww. zakres działania KRRT jest art. 6 ust. 2 u.r.t., który określa szczegółowe zadania Krajowej Rady jako gwaranta wolności słowa i interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Zdaniem S. Piątka ma on charakter zadaniowy, rozumiany jako nie stanowiący samodzielnej podstawy jakichkolwiek działań władczych ani nie upoważniający do prowadzenia działań o charakterze samoistnym⁵⁴.

⁵¹ Por. art. 213 ust. 1 Konstytucji.

⁵² Obowiązek zapewnienia – przez KRRT – pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji.

⁵³ Interesującą egzegezę porównującą przepisy ustawy i konstytucji prowadzi J. Sobczak – zob. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 133–134.

⁵⁴ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, s. 56.

Art. 6 ust. 2 pkt 1–10 u.r.t. stanowi, że do zadań Krajowej Rady 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 nadawców, podejmowanie w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów, uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą, sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców, organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych, określanie opłat abonamentowych, opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru, opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji oraz współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawczych, praw producentów oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych. Wymienione zadania można pogrupować na szereg kategorii, których realizacja bądź też jej brak pociąga za sobą określone skutki prawne.

Do kategorii zadań prawodawczych należy przede wszystkim zaliczyć nałożenie na KRRT możliwości określania w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców, zadanie opiniowania projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji a także określanie opłat abonamentowych, opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru.

W kategorii zadań wykonawczych należałoby wyróżnić zadania o charakterze wydawania rozstrzygnięć jak chociażby podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów⁵⁵ czy uznawania za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu.

Do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, należy zaliczyć także zadania o charakterze kontrolnym, np. sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców.

Wreszcie istotną grupą zadań Krajowej Rady są zadania o charakterze organizatorskim, wykonywane w ramach administracji nie władczej, głównie w materialno-technicznych formach działania. Do zadań tych należy zaliczyć chociażby organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych⁵⁶, inicjowanie postępu na-

⁵⁵ M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej...*; autor ten zgłasza postulat modyfikacji brzmienia art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t., który jest wyraźnie sprzeczny z art. 41 ust. 1 u.r.t.

⁵⁶ Zadanie to łączy się ze sferą działań kontrolnych Krajowej Rady.

ukowo – 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 i stosownych praw pokrewnych⁵⁷.

Jak wynika z przedstawionego zestawienia zadania nałożone ustawą są rozległe, obejmujące funkcje strategiczne dotyczące współdecydowania o kierunkach polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji a także zadania ze sfery władczego działania administracji publicznej jak i obejmujące sferę poza władczą administracji.

3. KOMPETENCJE I FORMY DZIAŁANIA KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

Chcąc określić kompetencje KRRT zapisane w ustawie o radiofonii i telewizji należy najpierw przyjąć jako punkt odniesienia definicję norm kompetencyjnych, z uwagi na brak jednoznacznej akceptacji doktryny co do treści owej definicji, nie mówiąc już o braku konsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się tego typu normami. Wydaje się, że na użytek niniejszych rozważań, wystarczające będzie wykorzystanie jako swoistej bazy dla dalszej analizy, teorii norm kompetencyjnych prezentowanej przez Z. Cieślaka⁵⁸. Zdaniem tego autora normy kompetencyjne pełnią z racji swojego umiejscowienia w ciągu norm prawnych rolę czynnika limitującego prawnie ingerencję organów państwowych, odnoszą się zatem bezpośrednio do funkcji działającego podmiotu, wpływają na zakres jego aktywności, a warunkiem ich stosowania jest uprzednia rekonstrukcja norm określających właściwość i norm regulujących prawne formy działania⁵⁹. Tym samym najistotniejsza cecha norm kompetencyjnych sprowadza się do wyzna-

⁵⁷ Tym samym Krajowa Rada nie jest instytucją powołaną do władczego decydowania o ewentualnych naruszeniach praw autorskich i pokrewnych przez nadawców, a jedynie pełni funkcję pomocniczą – informacyjną dla organów i organizacji powołanych ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych jak np. minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego, Komisja Prawa Autorskiego czy właściwe organy zarządzenia prawami autorskimi i pokrewnymi.

⁵⁸ Por. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1992, s. 75 i n. Autor ten nawiązał do nieco wcześniejszej koncepcji kompetencji J. Borkowskiego (zob. J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawnicze*” 1971, nr 3).

⁵⁹ Zob. Z. Cieślak, *op.cit.*, s. 75.

czenia przedmiotowo-podmiotowych granic sformalizowanej w stopniu co najmniej dostatecznym aktywności podmiotów⁶⁰. Zdaniem Z. Cieślaka pierwszorzędne znaczenie ma związek norm kompetencyjnych z prawnymi formami działania, te z kolei konkretyzują administrację państwową pod względem sposobu działania organów państwowych⁶¹. Obecnie A. Wiktorowska i M. Wierzbowski przez prawną formę działania administracji rozumieją prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji⁶². Z kolei M. Romanowski twierdzi, że pojęcie kompetencji jest w sposób nierozdzielnie i funkcjonalnie związane ze ściśle określonym zespołem norm prawnych. Organ państwa, w tym KRRT może działać wyłącznie wtedy gdy prawo mu na to zezwala. Należy podkreślić, że wymóg wywodzenia istniejących kompetencji organu do podjęcia oznaczonych działań (np. wprowadzenie nakazu lub zakazu) nie jest sprzeczny z pojęciem tzw. uznania administracyjnego z którego wynika pewien „luz interpretacyjny” dla organów wydających decyzje⁶³. Powyższe założenia, będą stanowiły podstawę teoretyczną dla analizy i klasyfikacji kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Zdaniem A. Balczyńskiej-Kosman, można przyjąć, że wszystkie ciała regulacyjne w Europie zostały wyposażone w rodzaje kompetencji jak np. administracyjne, w tym przede wszystkim koncesyjne, nadzorcze (nadzór nad zawartością programową, w zakresie zgodności przekazów z prawem, w dziedzinie pluralizmu informacji, ochrony własności, prawa do sprostowania, dostępu do źródeł kultury, rozrywki, produkcji krajowej, działalności reklamowej i sponsoringowej). Trzeci rodzaj kompetencji to uprawnienia kontrolne polegające na rozstrzyganiu sporów pomiędzy nadawcami a odbiorcami, nadawcami publicznymi i komercyjnymi itp. Niektóre Rady otrzymały uprawnienia prawotwórcze (w zakresie stanowienia aktów prawnych)⁶⁴. Wydaje się, że z postanowień u.r.t. jest możliwe wyodrębnienie szerszej listy rodzajów kompetencji tego organu, zarówno ze sfery publicznoprawnej jak i nawet prywatnoprawnej.

Nie ulega wątpliwości, że najliczniejszą grupę stanowią kompetencje KRRT dotyczące spraw stanowienia aktów normatywnych. Prawna forma działania KRRT przy realizacji tego rodzaju kompetencji jest

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem, s. 75–76.

⁶² A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 277.

⁶³ M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej...*, s. 39.

⁶⁴ A. Balczyńska-Kosman, *Instytucje zarządzające...*, s. 167.

w sposób jednoznacznie określona w art. 9 ust. 1 u.r.t.⁶⁵. Zdaniem S. Piątka pojęcie uchwały w art. 9 ust. 1 u.r.t. oznacza formę aktu normatywnego a w art. 9 ust. 2 u.r.t. sposób ustalenia woli KRRT, mający zdaniem tego autora charakter proceduralny. U.r.t. nie określa zasad publikowania tzw. normatywnych uchwał KRRT, który to fakt, wspomniany autor traktuje jako istotną wadę obecnej regulacji prawnej⁶⁶. Krajowa Rada może określić w drodze rozporządzenia, następujące kategorie spraw jak: określenie wyższy minimalny udział audycji pierwotnie wytworzonych w języku polskim oraz warunki, w jakich może takie podwyższenie nastąpić a także sposób prowadzenia przez nadawcę ewidencji czasu trwania audycji i utworów i jej przechowywania itp.⁶⁷, określanie preferencji w zakresie sposobu zaliczania czasu trwania audycji telewizyjnych wytworzonych przez europejskich producentów niezależnych⁶⁸, określenie wymogów dotyczących udziału w programie telewizyjnym audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji wytworzonych przez producentów niezależnych oraz audycji wytworzonych przez europejskich producentów niezależnych dla programów tematycznych i specjalistycznych⁶⁹, określenie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży⁷⁰, określanie szczegółowych zasad ograniczeń w zakresie przerywania filmów fabularnych i telewizyjnych w celu nadania reklamy lub telesprzedaży⁷¹, określenie sposobu sponsorowania audycji lub innych przekazów oraz sposób prowadzenia i przechowywania przez nadawcę ewidencji sponsorowanych audycji lub innych przekazów oraz zakres informacji objętych tą ewidencją⁷², określenie szczegółowych zasad kwalifikowania, rozpowszechniania i sposobu zapowiadania audycji lub innych przekazów⁷³, określenie sposobu utrwalania i przechowywania audycji, reklam i innych przekazów przez nadawców, z uwzględnieniem zakresu informacji o przechowywanych mate-

⁶⁵ Konstrukcja art. 9 ust. 1 u.r.t. jest krytykowana w doktrynie, szczególnie ze względu na brak korelacji tej normy z konstytucyjnym systemem źródeł prawa oraz w szczególności z art. 213 ust. 2 konstytucji. Zdaniem M. Rakowskiego, brzmienie art. 9 ust. 1 u.r.t. zdaje się wskazywać, że do wydania rozporządzeń i uchwał konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe. por. M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej...*

⁶⁶ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, s. 52–53.

⁶⁷ Por. art. 15 ust. 5 u.r.t.

⁶⁸ Por. art. 15a ust. 4 u.r.t.

⁶⁹ Por. art. 15b ust. 2 u.r.t.

⁷⁰ Por. art. 16 ust. 4 u.r.t.

⁷¹ Por. art. 16a ust. 4 u.r.t.

⁷² Por. art. 17 ust. 8 u.r.t.

⁷³ Por. art. 18 ust. 6 u.r.t.

riałach⁷⁴, określenie listy innych niż określone w art. 20b ust. 2 u.r.t. tzw. ważnych wydarzeń⁷⁵, określenie listy wydarzeń (w zakresie wynikającym z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych) uznanych przez inne państwa europejskie za ważne wydarzenia i zasady wykonywania wyłącznych praw do telewizyjnych transmisji tychże wydarzeń⁷⁶, określenie trybu postępowania w jakim jednostki publicznej radiofonii i telewizji winny umożliwiać naczelnym organom państwowych bezpośredniej prezentacji oraz wyjaśnianiu polityki państwa⁷⁷, określania trybu postępowania w jakim jednostki publicznej radiofonii i telewizji winny stwarzać partiom politycznym, ogólnokrajowym organom związków zawodowych i związków pracodawców, możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych⁷⁸, określenie (po zasięgnięciu opinii Prezesa URTiP) danych, które powinny zawierać wnioski, oraz szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji⁷⁹, ustalenie (w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych) wysokości opłaty koncesyjnej oraz ewentualne określenie podmiotów od takiej opłaty zwolnionych⁸⁰, ustalenie (w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych) wysokości opłaty za wpis do rejestru podmiotów rozprawiających program oraz ewentualne określenie podmiotów od takiej opłaty zwolnionych⁸¹, wreszcie określenie szczegółowych zasad prowadzenia rejestracji rozprawiania programów w sieciach kablowych oraz wzoru tego rejestru⁸², określenie wysokości opłaty abonamentowej za używanie odbiornika telewizyjnego oraz sposobu i trybu

⁷⁴ Por. art. 20 ust. 4 u.r.t.

⁷⁵ Por. art. 20b ust. 3 u.r.t.

⁷⁶ Por. art. 20b ust. 7 u.r.t.

⁷⁷ Por. art. 22 ust. 3 w zw. z ust. 3 u.r.t.

⁷⁸ Por. art. 23 ust. 3 w zw. z ust. 1 i 2 u.r.t.

⁷⁹ Por. art. 37 ust. 4 u.r.t. M. Romanowski zauważa przy analizowaniu tej kompetencji KRRT, że żaden przepis u.r.t. nie daje podstawy do wprowadzenia przez KRRT limitu udziału procentowego w programie nadawcy audycji lub innych przekazów nie pochodzących od koncesjonariusza. W szczególności podstawy takiej nie może stanowić wydanie na podstawie art. 37 ust. 4 u.r.t. rozporządzenie KRRT z 2.6.1993 r. Delegacja zawarta w art. 37 ust.4 u.r.t. upoważnia KRRT wyłącznie do określonych informacji, które ma obowiązek przedstawić ubiegający się o koncesję w celu oceny m.in. czy koncepcja zawartości programowej wniosku jest zgodna z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji. zob. M. Romanowski, *Opinia prawna dot. odpowiedzi na pytanie w związku z postępowaniem koncesyjnym rozgłośni Radia Plus z dnia 26 maja 2001*, (nie publikowana), pkt 1, s. 1.

⁸⁰ Por. art. 40 ust. 2 u.r.t.

⁸¹ Por. art. 42 ust. 2 u.r.t.

⁸² Por art. 46 u.r.t.

wnoszenia opłat z tego tytułu (KRRT ma także kompetencję do określenia przypadków, w których umarza lub rozkłada na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych, a także przyznanie – ze względów społecznych – niektórym kategoriom osób zniżek lub zwolnień od opłat abonamentowych)⁸³.

Krajowa Rada, jak wspomiano wyżej posiada liczne kompetencje administracyjne (wykonawcze)⁸⁴, do których należy zaliczyć takie rodzaje kompetencji jak kompetencje do rozstrzygania spraw koncesyjnych jak również spraw z zakresu postępowania rejestrowego, kompetencje kontrolne a także kompetencje do realizacji zadań organizacyjnych KRRT wykonywane w formach niewładczych. Najbardziej charakterystyczne dla wykonywania funkcji administracyjnych przez KRRT są kompetencje wykonawcze wykonywane w formie uchwał, będących jednocześnie władczymi formami działania Krajowej Rady. Art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. nakładając na KRRT szczegółowe zadanie podejmowania rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozprowadzanie programów, ustawodawca sformułował jednocześnie normę kompetencyjną, nakładającą na Krajową Radę kompetencję do podejmowania takich rozstrzygnięć. Art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. znajduje swoją konkretyzację w brzmieniu art. 33 ust. 3 zd. 1 *in fine* u.r.t. Należy także odnotować, że ustawodawca nakładając na KRRT takie zadanie – kompetencję, określa granicę takiego działania ramami ustawowymi. W doktrynie podkreśla się, że KRRT winna ściśle przestrzegać, przy korzystaniu z omawianej kompetencji, granic upoważnień ustawowych w zakresie warunków prowadzenia działalności przez nadawców i w zakresie przewidzianym rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów. Ponadto istnieje pogląd, że określanie warunków rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych jako ograniczanie konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej jest dopuszczalne zgodnie z art. 22 konstytucji tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W razie wątpliwości należy stosować wykładnię zawężającą⁸⁵. Rozstrzygnięcia koncesyjne KRRT mają formę uchwał i winny określać – zdaniem przedstawicieli doktryny – istotne elementy decyzji koncesyjnej⁸⁶. Także w orzecznictwie NSA pojawił się pogląd dowodzący, iż u.r.t. dzieli kompetencje w zakresie udzielania koncesji pomiędzy Przewodniczącą KRRT a KRRT, ale twierdzący także, że

⁸³ Por. art. 48 ust. 3 u.r.t.

⁸⁴ Kompetencje te są wykonywane z reguły przy użyciu władczych form działania organu.

⁸⁵ M. Romanowski, *Opinia prawna...*, pkt 1, s. 1

⁸⁶ S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 26.

u.r.t. wcale nie precyzuje zakresu rozstrzygnięcia koncesyjnego KRRT⁸⁷. Natomiast we wcześniejszym orzeczeniu NSA stwierdził, że zakres kompetencji KRRT w sprawach koncesyjnych jako organu państwa dotyczy trybu postępowania, w jakim następuje wydanie decyzji przez Przewodniczącego KRRT jako organu właściwego w tych sprawach⁸⁸. Zdaniem S. Piątka, podejmowanie przez Krajową Radę rozstrzygnięć w sprawie koncesji nie narusza kompetencji Przewodniczącego KRRT⁸⁹. Podobnie w sferze kompetencji wydawania przez KRRT rozstrzygnięć w sprawie odmowy rejestracji rozprowadzania programu oraz wydania zakazu rozprowadzania programu, art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. znajduje swoją konkretyzację w postanowieniu art. 45 ust. 3 u.r.t., który to przepis w sposób jednoznaczny odsyła do odpowiedniego zastosowania art. 33 ust. 3 u.r.t. Również kompetencją do wydawania władczego rozstrzygnięcia przez Krajową Radę jest kompetencja określona w art. 6 ust. 2 pkt. 3a u.r.t.⁹⁰ Także do rodzaju kompetencji wykonawczych KRRT możemy zaliczyć kompetencję wypływającą z art. 10 ust. 4 u.r.t. stanowiącą podstawę realizacji kompetencji Przewodniczącego KRRT do wydania decyzji (na podstawie uchwały KRRT) nakazującej zaniechanie przez nadawcę działań w zakresie tworzenia i rozpowszechniania programów, jeżeli naruszają one przepisy u.r.t., uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji⁹¹. Podobnie skonstruowaną kompetencję wykonawczą KRRT zawiera wreszcie art. 40a ust. 3 u.r.t. będącą podstawą realizacji kompetencji Przewodniczącego KRRT do wydania i cofnięcia zezwolenia (na podstawie uchwały KRRT) w sprawie nabycia lub objęcia udziałów albo akcji, bądź nabycia prawa z udziałów lub akcji przez podmiot zagraniczny w spółce, która posiada koncesję na rozpowszechnianie programu⁹².

Do rodzaju kompetencji kontrolnych Krajowej Rady należy zaliczyć określoną w normach zadaniowych⁹³, szeroko zakreśloną kompe-

⁸⁷ Wyrok NSA z 13.6.1996 r. (II S.A. 283/95, II S.A. 284/95, II S.A. 338—349/95), „Glosa” 1997, nr 2, s. 27 i n.

⁸⁸ Postanowienie NSA z 12.5.1994 r. (II S.A. 433/94), „Jurysta” 1994, nr 7–8, s. 41.

⁸⁹ S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 26.

⁹⁰ Jest to także kompetencja „ukryta” w normie określającej szczegółowe zadania KRRT.

⁹¹ Por. art. 10 ust. 3 u.r.t.; należy także pamiętać, że postanowienie ust. 5 art. 10 u.r.t. nakazują odpowiednie stosowanie norm zawartych w art. 10 ust. 2–4 u.r.t. do spraw z zakresu rozprowadzania programów.

⁹² Zob. także art. 40a ust. 1 u.r.t., w którym została zawarta instrukcja odpowiedniego zastosowania art. 33 ust. 3 u.r.t.

⁹³ Zob. art. 6 ust. 2 pkt 4 u.r.t.

tencję KRRT do sprawowania, w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców. Należy zwrócić uwagę, że kompetencja ta jest nakreślona bardzo ogólnie i nie wyposaża KRRT w żadne realne środki jej realizacji. Typową konkretyzację takiej normy kompetencyjnej odczytujemy w art. 37a u.r.t., który to przepis zobowiązuje nadawców do corocznego składania do Krajowej Rady sprawozdania finansowego w formie przewidzianej w ustawie z 29.9.1994 r. o rachunkowości⁹⁴. W doktrynie podjęto temat charakteru takiej kompetencji kontrolnej KRRT nawiązując do pojęcia cenzury z uwagi na jej skojarzenie z prewencyjnością użycia takiego środka. Zdaniem K. Wojciechowskiego, nie jest możliwa kontrola prewencyjna KRRT, rodząca skojarzenia z cenzurą, która została uznana przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 2 marca 1994 r. za niedopuszczalną w związku z konstytucyjną zasadą wolności słowa⁹⁵. Podobnie jak kompetencje kontrolne KRRT, tak i inne niewładcze formy działania Krajowej Rady są opisane w normach zadaniowych. W szczególności chodzi o normy zawarte w postanowieniach art. 6 ust. 2 pkt 1, 5–10 u.r.t.

Krajowa Rada została także wyposażona przez ustawodawcę w kompetencje, które można by określić jako kompetencje o charakterze redystrybucyjnym, dotyczące spraw związanych z redystrybucją wpływów z opłat abonamentowych⁹⁶ oraz opłat za używanie odbiorników niezarejestrowanych⁹⁷. Także kompetencja redystrybucyjna została określona w art. 30 ust. 6 u.r.t. stanowiącym, że Krajowa Rada ustala minimalny udział terenowych oddziałów spółki telewizji publicznej we wpływach z opłat, o których mowa w art. 48 i 49 u.r.t. Inna z kompetencji redystrybucyjnych, określona w art. 50 ust. 2 u.r.t. zawiera w swej treści także powyższą kompetencję. Na mocy tego przepisu KRRT winna ustalać corocznie (nie później niż do 30 czerwca) sposób podziału wpływów⁹⁸ między jednostki publicznej radiofonii i telewizji w następnym roku kalendarzowym, w tym minimalny udział terenowych oddziałów spółek. Jak wynika z literalnego brzmienia art. 50 ust. 2 u.r.t., norma w nim określona dotyczy właściwie kompetencji KRRT do ustalania sposobu podziału przedmiotowych wpływów pomiędzy jednostki

⁹⁴ Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.

⁹⁵ K. Wojciechowski, *Opinia prawna dot. projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 15 stycznia 1997 r.* (nie publikowana – w zbiorach autora).

⁹⁶ Zob. art. 48 u.r.t.

⁹⁷ Zob. art. 49 ust. 2 u.r.t.

⁹⁸ Zgodnie z art. 50 ust. 1 u.r.t. chodzi o wpływy, o których mowa w art. 48 ust. 1 i w art. 49 ust. 2 i 4 u.r.t., z wyłączeniem potrąceń przewidzianych w art. 49 ust. 5 i art. 51 ust. 5 u.r.t.

publicznej radiofonii i telewizji, natomiast kompetencja ścisłej redystrybucji została powierzona Przewodniczącemu KRRT⁹⁹. Zastanawiać może pytanie czy te, nazwane na użytek niniejszego tekstu, kompetencje redystrybucyjne KRRT są kompetencjami wykonywanymi przez organ w sferze prawa publicznego (w sferze imperialnej), czy być może w sferze prawa prywatnego (tj. w sferze dominialnej). Próba szczegółowej analizy prowadzącej do wyczerpującej odpowiedzi na tak postawione pytanie, znacznie wykroczyłaby poza ramy niniejszej pracy. W moim przekonaniu decydujące znaczenie dla prawidłowej odpowiedzi na takie pytanie ma charakter funkcji pełnionej przez organ (Krajową Radę) jako podmiot redystrybuujący wpływy z tytułu danin publicznych za jakie można uznać wpływy określone w art. 48 u.r.t., oraz opłat administracyjnych jakimi zdają się być wpływy określone w art. 49 u.r.t. W świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że charakter owej funkcji jest publicznoprawny.

Natomiast ostatni rodzaj kompetencji KRRT określony w u.r.t. zdaje się nie mieścić w ramach publicznoprawnej sfery działania tego organu. Mowa tutaj o kompetencjach KRRT w sferze wewnętrznej spółek publicznej radiofonii i telewizji, które zgodnie z art. 26 ust. 1 u.r.t. działają wyłącznie w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i mają do nich zastosowanie (z wyjątkiem wyłączeń określonych w art. 26 ust. 4 u.r.t.) przepisy kodeksu spółek handlowych. Wydaje się nie budzić wątpliwości zakwalifikowanie kompetencji KRRT, określonej w art. 28 ust. 1 u.r.t., do powoływania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, jest uprawnieniem prywatnoprawnym i w konsekwencji winno być wykonywane w formie uchwał Krajowej Rady, które wywoływałyby skutki charakterystyczne dla cywilnoprawnych oświadczeń woli. Podobny prywatnoprawny charakter w moim przekonaniu, ma kompetencja KRRT określona w art. 29 ust. 3 u.r.t.¹⁰⁰ oraz kompetencja z art. 32 u.r.t.¹⁰¹ Nie tak klarowny wydaje się być charakter prawny kompetencji KRRT dot. powoływania członków rad programowych publicznej radiofonii i telewizji¹⁰². Ustawodawca nie pokusił się o sprecyzowanie statusu prawnego rad programowych. Można jedynie wnioskować z brzmienia art. 28a ust. 3 zd. 2 u.r.t., że rady programowe stanowią swoiste ciała opiniodawczo-dorad-

⁹⁹ Por. art. 50 ust. 3 u.r.t.

¹⁰⁰ Uprawnienie KRRT dot. wyrażenia zgody na zmianę statutu spółki publicznej radiofonii i telewizji.

¹⁰¹ Uprawnienie KRRT dot. wyrażenia zgody na tworzenie przez spółki publicznej radiofonii i telewizji przedsiębiorstw przewidzianych przepisami prawa.

¹⁰² Zob. art. 28a ust. 1 u.r.t.

cze rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Natomiast wnioskując ze sposobu powoływania członków rad programowych przez Krajową Radę¹⁰³ można bronić stanowiska, że ta kompetencja jest podejmowana w sferze publicznoprawnej działania tego organu.

4. KONTROLA DZIAŁANIA KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

W doktrynie wyróżnia się trzy kategorie kontroli niezależnych ciał administracyjnych: polityczna, finansowa, sądowa¹⁰⁴. Krajowa Rada jako niezależne ciało administracyjne, również zostało ustrojowo podporządkowane kontroli politycznej, finansowej oraz sądowej. Kontrola polityczna nad KRRT sprawowana jest przez parlament oraz Prezydenta RP, które to władze zostały wyposażone w kompetencje do powoływania członków KRRT – co bezpośrednio nie daje podstawy prawnej do wykonywania czynności kontrolnych, niemniej jednak pośrednio motywuje członków KRRT do nie wykonywania działań, które mogłyby stać się podstawą do ich odwołania¹⁰⁵. S. Piątek zauważa, że zasady kontroli politycznej wobec KRRT, są ukształtowane w sposób szczególny w porównaniu z kontrolą parlamentarną w stosunku do administracji rządowej¹⁰⁶. Inną instytucją kontroli politycznej, a także w pewnym zakresie finansowej¹⁰⁷, jest obowiązek KRRT przedstawiania Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi, corocznych sprawozdań ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji¹⁰⁸ oraz skorelowana z tym obowiązkiem kompetencja Sejmu i Senatu do przyjęcia bądź odrzucenia sprawozdania KRRT¹⁰⁹.

¹⁰³ Zob. art. 28a ust. 1 u.r.t.

¹⁰⁴ A. Mednis, *Niezależne organy...*, s. 189.

¹⁰⁵ Por. art. 7 ust. 6 u.r.t. który to przepis moim zdaniem stwarza możliwość władczego wpływu organów kontrolujących na organ kontrolowany co z kolei zbliża tę instytucję do nadzoru administracyjnego.

¹⁰⁶ S. Piątek, *Prawotwórcza działalność...*, s. 50.

¹⁰⁷ Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.r.t. koszty działalności KRRT są pokrywane z budżetu państwa, w związku z powyższym kompetencja do przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania KRRT przez Sejm i Senat daje tym organom – niejako przy okazji – możliwość kontroli finansowej KRRT, szczególnie z punktu widzenia wydatkowania przez KRRT środków budżetowych.

¹⁰⁸ Por. art. 12 ust. 1 u.r.t.

¹⁰⁹ Por. art. 12 ust. 3 u.r.t. – należy zwrócić uwagę, że uchwała o przyjęciu sprawozdania KRRT może zawierać uwagi a nawet zastrzeżenia.

Zgodnie z normą art. 12 ust. 1 u.r.t. każda z wymienionych instytucji, tj. Sejm, Senat i Prezydent, zostały wyposażone w odrębne kompetencje kontrolne. Natomiast w przypadku, podjęcia przez Sejm i Senat uchwał w sprawie odrzucenia sprawozdania KRRT oraz skorelowanego z nimi działania Prezydenta potwierdzającego wygaśnięcie kadencji KRRT¹¹⁰, wówczas można pokusić o stwierdzenie, że organy te działając łącznie zyskują kompetencję nadzorczą w stosunku do KRRT.

Administracyjne czynności KRRT są poddane kontroli sądowej. Większość z kontrolowanych administracyjnych czynności KRRT podlega kognicji sądów administracyjnych. Wynika to z wykładni art. 1 pkt. 2 k.p.a. Szczególne wątpliwości budziła możliwość sądownoadministracyjnej kontroli tzw. uchwał koncesyjnych KRRT¹¹¹, co do których istnieje kontrowersja, czy stanowią one rozstrzygnięcie sprawy koncesyjnej, czy też nie. Większość autorów stanęła na stanowisku odmówienia uchwałom koncesyjnym KRRT miana decyzji administracyjnej, traktując je jako akty wewnętrzne, wiążące bezwzględnie jedynie organ koncesyjny a nie strony postępowania i tym samym nie widziała możliwości sądownoadministracyjnej kontroli tych uchwał¹¹². Wychodząc z podobnych przesłanek, również NSA uchylał się od rozstrzygnięcia w sprawie uchwał koncesyjnych KRRT¹¹³. Jednak wyrokiem z 26.5.1998 r.¹¹⁴ zmienił swoje dotychczasowe stanowisko, i stwierdził, że art. 29 ustawy o NSA (z 1995 r.), pozwala na objęcie uchwał KRRT kontrolą NSA, argumentując, że usunięcie z obrotu prawnego wadliwej uchwały KRRT, będącej podstawą wydania przez Przewodniczącego KRRT zaskarżonej decyzji koncesyjnej, jest niezbędne do końcowego załatwienia sprawy. NSA nie widzi podstaw prawnych do wyłączenia spod kontroli NSA najistotniejszej części postępowania koncesyjnego, w której Krajowa Rada podejmuje uchwałę o udzieleniu albo odmowie udzielenia koncesji¹¹⁵. Stanowisko to spotkało się z akceptacją doktryny¹¹⁶.

¹¹⁰ Por. art. 12 ust. 4 w zw. z art. 12 ust. 5 u.r.t.

¹¹¹ Por. art. 33 ust. 3 zd. 1 u.r.t.

¹¹² Por. J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 162; S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 162; odmienne stanowisko przyjął jedynie M. Szubiakowski – zob. M. Szubiakowski, *Glosa...*, s. 111 i n.

¹¹³ W wyroku z 22.9.1994 r. (II S.A. 695, 696, 698–712/94) NSA stanął na stanowisku „wewnętrzności” uchwały koncesyjnej KRRT, co wówczas zdaniem tego sądu wyłączało jego kognicję w tej kwestii. Podobnie wyrok NSA z 13.6.1996 r. (II S.A. 283–284, 338–349/95).

¹¹⁴ Wyrok NSA z 26.5.1998 r. (II S.A. 915/97 II S.A. 919/97), OSP 1999, nr 4, poz. 79.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Zob. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 maja 1998 r. (II S.A. 915/97 II S.A. 919/97)*, OSP 1999, nr 4, s. 204.

Jednakże sądowa kontrola czynności KRRT nie sprowadza się jedynie do czynności sądownoadministracyjnych. Zgodnie z tym co omawiano w poprzednim podrozdziale, Krajowa Rada została wyposażona w kompetencje ze sfery prywatnoprawnej¹¹⁷, dominialnej, w której to sferze kontrolę działań KRRT będą sprawowały sądy powszechne, na zasadach określonych w kodeksie postępowania cywilnego¹¹⁸.

5. KONKLUZJE

Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji niewątpliwie wymyka się tradycyjnej i hermetycznej konstrukcji podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W obecnej sytuacji prawnej, Krajowa Rada wyróżnia się dużą niespójnością wewnętrzną i zewnętrzną, jawiąc się jako organ państwa nie wpisujący się, w moim przekonaniu, w logikę systemu organów **administracji** publicznej. Jednakże równocześnie Krajowej Radzie zostały przypisane kompetencje typowe dla organów administracyjnych.

Analizując Krajową Radę Radiofonii i Telewizji przez pryzmat regulacji konstytucyjnych – moim zdaniem – nie ulega wątpliwości, że KRRT jest organem państwa o charakterze kontrolnym, którego rola winna sprowadzać się do funkcji sygnalizowania właściwym organom administracji publicznej oraz sądom podejmowania określonych prawem działań. Niestety ustawa o radiofonii i telewizji przydała Krajowej Radzie znacznie więcej uprawnień, niż to wynika z regulacji konstytucyjnych. W ramach kategorii zadań prawodawczych Krajowej Rady można wyróżnić możliwość określania – w granicach upoważnień ustawowych – warunków prowadzenia działalności przez nadawców, także zadania opiniowania projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji a także funkcję określania wysokości opłat abonamentowych. Na Krajową Radę zostały nałożone także zadania wykonawcze, którym odpowiada kompetencja do wydawania rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszech-

¹¹⁷ Zob. art. 28 ust. 1 u.r.t., art. 29 ust. 3 u.r.t. czy też art. 32 u.r.t.

¹¹⁸ W drodze analogii można potraktować tezę postawioną przez SN na gruncie sporu między odwołanym przez Ministra Skarbu Państwa członkiem rady nadzorczej spółki publicznej radiofonii i telewizji a spółką, że jest sprawą cywilną, podlegającą rozpoznaniu przez sąd powszechny, również w sytuacji gdy w miejscu Ministra Skarbu Państwa występowałaby Krajowa Rada; zob. postanowienie SN – Izba Cywilna z 25.1.2001 r. (II CKN 1343/2000), OSP 2001, nr 7–8, poz. 118.

nianie i rozprowadzanie programów a także uznawanie za nadawcę społecznego. Poza tym Krajowa Rada winna wypełniać zadania kontrolne a także organizatorskie. Ustawodawca ponadto „wyposażył” Krajową Radę w szereg specyficznych kompetencji. Zaliczyłbym do nich choćby kompetencje o charakterze redystrybucyjnym, dotyczące spraw związanych z redystrybucją wpływów z opłat abonamentowych¹¹⁹ a także z redystrybucją wpływów z opłat za używanie odbiorników niezarejestrowanych¹²⁰. W świetle poczynionych ustaleń, Krajowa Rada pełni funkcję redystrybucyjną w zakresie rozdziału wpływu z tytułu danin publicznych określonych w art. 48 u.r.t. oraz opłat administracyjnych określonych w art. 49 u.r.t., a funkcja ta ma charakter publicznoprawny. Innym rodzajem specyficznych kompetencji Krajowej Rady, są określone w ustawie uprawnienia sięgające sfery wewnętrznej spółek publicznej radiofonii i telewizji¹²¹. Te uprawnienia – jak wskazano wcześniej – w moim przekonaniu mają charakter uprawnień cywilnoprawnych podejmowanych w sferze *dominium* organu. Z kolei niejasny jest prawny charakter kompetencji KRRT dotyczący powoływania członków rad programowych spółek publicznej radiofonii i telewizji¹²². Wydaje się, że jeśli przyjąć za rozstrzygające, kryterium sposobu powoływania członków rad programowych to taka kompetencja Krajowej Rady ma charakter publicznoprawny, natomiast gdy za takie kryterium rozstrzygające przyjąć usytuowanie rad programowych w ramach spółek publicznej radiofonii i telewizji, charakter prawny takiej kompetencji KRRT należałoby określić jako prywatnoprawny.

¹¹⁹ Zob. art. 48 u.r.t.

¹²⁰ Art. 49 ust. 2 u.r.t.

¹²¹ Zob. art. 28 ust. 1 u.r.t. oraz art. 29 ust. 3 a także 32 u.r.t.

¹²² Art. 28a ust. 1 u.r.t.