

Ewolucja pozycji ustrojowej KRRiT w systemie organów państwa – od podporządkowania do autonomii

Obecna pozycja prawnoustrojowa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stanowi rezultat wieloetapowego procesu ścierania się poglądów zgłaszanych przez ustawodawcę, orzecznictwo i doktrynę. Etap pierwszy, przypadający na początek lata 90. odznaczał się zmiennością koncepcji, płynnością ustaleń a także dużą zachowawczością w treści proponowanych rozwiązań. Momentem zwrotnym była konstytucjonalizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która nastąpiła w 1992 r. stanowiąc, w większym stopniu, wyraz pragmatyki politycznej niż zamysłu politycznego¹. Następnym etapem kształtowania pozycji KRRiT był związany z uchwaleniem ustawy o radiofonii i telewizji² a kolejny przypadał na uchwalenie i wejście w życie Konstytucji z 1997 r.³ Pewne modyfikacje, na ile można o nich mówić mając na uwadze zasadniczą regulację znajdującą się w treści przepisów konstytucyjnych, były związane z uchwaleniem w 2005 r. ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji⁴, a w dalszej kolejności ustawy implementującej⁵ postanowienia Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁶. Ustalenie statusu KRRiT wymaga

* Dr prawa, dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego, Wydział Nauk Humanistycznych.

¹ Ustawa z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1993, nr 7, poz. 33).

² Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34 z późn. zm – dalej nazywam uort).

³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

⁴ Ustawa z dnia 25 grudnia 2005 r. (Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2258 – dalej nazywam ustawą o przekształceniach).

⁵ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 85, poz. 459).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności

nie tylko przesłedzenia zmian, jakie następowaly w przepisach prawa, ale także zmian pojawiających się w sposobie interpretowania i stosowania zasadniczego dla oceny jej pozycji pojęcia, jakim jest kategoria interesu publicznego. Stanowi ona bowiem źródło i zarazem uzasadnienie przypisywanego KRRiT przymiotu niezależności i autonomiczności.

Usytuowanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w rozdziale IX Konstytucji RP wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa przy jednoczesnym wyposażeniu jej w kompetencje właściwe dla organów stanowiących i stosujących prawo, a w szczególności organów administracji państwowej a także powierzenie KRRiT funkcji zarządczych i nadzorczych w dziedzinie radiofonii i telewizji sprawia, że orzecznictwo i doktryna najchętniej eksponują – jako warunek *sine qua non* prawidłowej działalności KRRiT – jej niezależność. Spełnienie tego warunku może zostać poddane analizie zarówno na płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i formalnej. Niebagatelne znaczenie posiada przy tym pragmatyka działania samej KRRiT. Istniejące formalnoprawne i materialnoprawne gwarancje niezależności KRRiT nie przesądzają bowiem jeszcze o faktycznej niezależności jej działań. Niezależność może zatem jawić się jako *idea fixe*, której spełnienie jest oczekiwane, ale realnie niemożliwe. Normy prawne ze względu na ich abstrakcyjną i generalną treść zmierzają do realizacji tego postulatu, nigdy nie realizując go jednak w pełni.

Z niezależnością KRRiT łączy się pojęcia autonomiczności tego organu. W dyskusji nad pozycją ustrojową KRRiT pojęcia te, co nie wydaje się wystarczająco usprawiedliwione, bywają stosowane zamiennie⁷. O ile potrzeba niezależności rozumianej, jako „brak podporządkowania się komuś”⁸ wydaje się w odniesieniu do KRRiT uzasadniona, o tyle zasadność zapewnienia KRRiT autonomiczności otwiera pole do dyskusji. Autonomiczność oznacza

transmisyjnej (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), (Dz.Urz. UE L 95 z 15.04.2010 r.).

⁷ Praktykę tę stosuje także TK wypowiadając stanowisko, zgodnie z którym KRRiT jako niezależna jest zarazem auyonomiczna: „Szczególna pozycja KRRiT, jako organu kontroli i ochrony prawa, łączącego w sobie funkcje zarządu i kontroli, którego kompetencje i sposób powołania określa Konstytucja, pociąga za sobą pełną autonomiczność Krajowej Rady (...) O niezależności KRRiT od Rady Ministrów świadczy także fakt, że przedstawi ona sprawozdania ze swej działalności, Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi (...)”. Zob. Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32.

⁸ *Uniwersalny słownik języka polskiego* definiuje pojęcie niezależności także jako „niepodporządkowany komuś, czemuś, rozporządzający sobą” a także „niebędący wyznaczonym, zdeterminowanym przez coś, powiązany z czymś”. Por. hasło: *Niezależny*, [w:] *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, t. 2, s. 990.

„samodzielność i niezależność w decydowaniu o sobie, rządzenie się prawami przez siebie ustanowionymi”⁹. Autonomiczność, jako swego rodzaju samowystarczalność organu i jego prawnie legitymowana możliwość działania nie tylko w kierunku wykonywania *expressis verbis* wskazanych w ustawie zadań, ale także kształtowania powierzonej jej przestrzeni (sfery działalności mediów elektronicznych) w kierunku realizacji wartości pozaprawnych, musi posiadać szczególnego rodzaju podstawę Legitymację taką, jak się wydaje, KRRiT otrzymuje w treści art. 213 ust. 1 Konstytucji, który powierza jej zadanie „stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Kryterium oceny legalności działań KRRiT może stanowić bowiem ochrona interesu publicznego¹⁰ w radiofonii i telewizji. Ustrojodawca

⁹ Hasło: *Autonomiczność*, [w:] *Uniwersalny...*, s. 156.

¹⁰ Zwrotu „interes publiczny” użyto w Konstytucji w art. 17 ust. 1, art. 22, art. 63, art. 213. W. Jakimowicz zauważa, że jest on obecny także w treści tych przepisów, w których ustrojodawca zwraca uwagę na ochronę interesów ogółu poprzez posłużenie się kategoriami np.: „porządku publicznego” (art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 146 ust. 4, art. 230), „dobra publicznego” (art. 59 ust. 3), „dobra wspólnego” (preambuła, art. 1, art. 25 ust. 3, art. 82), „zadania publicznego” (art. 163, art. 166), „ochrony wolności i praw innych osób” (art. 31 ust. 3, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3) (zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 122). W doktrynie pojawia się wiele koncepcji interesu publicznego, które różnią się między sobą oceną jego charakteru, stałości i sposobu jego wykładni a także zakresu obowiązywania oraz potrzeby i miejsca w systemie prawa. Interes publiczny jest ujmowany zarówno jako kategoria normatywna, jak również jako zjawisko społeczne i polityczne. Uznanie interesu publicznego za pojęcie nieposiadające walorów normatywnych uzasadniało jego swobodną interpretację, którą pozostawiono przedstawicielom innych nauk społecznych, przede wszystkim nauk politycznych. Przypisanie pojęciu interesu publicznego cech normatywnych zobowiązywało do podjęcia trudu jego wykładni prawnej (M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 47). K. Chałubińska-Jentkiewicz formułuje pogląd, że treść pojęcia interesu publicznego podlega zmianom, ponieważ zmianom podlegają jego cele. Spostrzega zarazem, że koncepcja zmian tego pojęcia, wskutek zmian kolejnych sił rządzących może być niebezpieczna (Zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media...*, s. 36). W doktrynie zwraca się uwagę, że „Podejmowane próby definicji interesu publicznego (społecznego) prowadzą do wniosku, że nie ma bezwzględnej, stałej i trwałej definicji tego pojęcia, ponieważ nie ma stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu definicji. Interes publiczny wymaga ciągłej redefinicji, ciągłego określania w nie kończącym się procesie poprzez wiele kanałów dyskusji (...), gdyż jest ciągle zmieniającą się kompozycją, balansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym miejscu i czasie” (zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie...*, s. 43). M. Wyrzykowski podkreśla jednocześnie, że interes publiczny

nie dokonuje jego ustalenia w treści przepisów konstytucyjnych, ani nie przekazuje upoważnienia do jego konkretyzacji ustawodawcy zwykłemu. Z treści art. 215 Konstytucji wynika bowiem, że ustawodawca zyskał jedynie kompetencję do normowania „zasad i trybu działania KRRiT” a także „jej organizacji i zasad powoływania członków”. Ustawodawca nie posiada zatem upoważnienia do wyczerpującego normowania zakresu przedmiotowego działania Rady. O ile nie obezwładnia to prawa ustawodawcy zwykłego do wskazywania zadań powierzonych KRRiT, to jednak, ze względu na odwołanie się ustrojodawcy do klauzuli interesu publicznego, ich katalog nie może być katalogiem zamkniętym¹¹.

Ustrojodawca powierzył kompetencję do współdefiniowania pojęcia interesu publicznego dwóm rodzajom organów – organom ustawodawczym oraz Krajowej Radzie. Rozwinięcie w ustawie pojęcia interesu publicznego jest zarazem koniecznym warunkiem jego realizacji. Jak bowiem słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, „z przepisów określających zadania organu nie można wyprowadzić norm kompetencyjnych”¹².

Na daleko idącą autonomię Krajowej Rady wskazuje zakres powierzonych jej upoważnień w sferze kompetencyjnej, a w szczególności powierzone w art. 213 ust. 2 Konstytucji uprawnienie do wydawania rozporządzeń i uchwał. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że udzielone Krajowej Radzie pełnomocnictwa są bardzo szerokie i „wkraczają w niektórych dziedzinach niemal bezpośrednio w materię ustawową”¹³. B. Banaszak zauważa, że w przypadku

jako kategoria normatywna nie podlega zmianom. Zdaniem tego autora zmienne są elementy stosunków społecznych określonych za pomocą pojęcia nieostrego, zmienne są cechy każdorazowej sytuacji, natomiast sama istota pojęcia jako takiego pozostaje stała, niezmienna (zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie...*, s. 52). W literaturze toczy się dyskusja, czy pojęcie interesu publicznego należy traktować jako klauzulę generalną (odsyłającą do ocen pozaprawnych) czy też jest pojęciem nieostrym, którego treść należy ustalać na podstawie obowiązujących regulacji prawnych – konstytucji, ustaw i prawa międzynarodowego (zob. E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 101).

¹¹ Postulat ten spełnia obecne brzmienie art. 6 ust. 2, w którym ustawodawca wskazując zadania KRRiT używa wyrażenia „w szczególności” i postanawia, że „Do zadań Krajowej Rady należy w szczególności (...)”.

¹² Wyrok NSA z dnia 24 października 2002 r., II SA 3200/01, cyt. za: B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 1035.

¹³ B. Szmulik i M. Żmigrodzki przytaczają, jako przykład, uzyskane przez KRRiT upoważnienie blankietowe do ustalenia trybu postępowania w sprawach związanych z ustawowo zagwarantowanym uprawnieniem partii politycznych i innych organizacji społecznych

rozporządzeń wydawanych przez KRRiT „w grę wchodzi nieco luźniejszy niż w przypadku innych rozporządzeń ich związek z ustawą”¹⁴. Można mówić nawet o świadomym zamiarze ustawodawcy konstytucyjnego odmiennego regulowania upoważnień do wydawania aktów wykonawczych przez Krajową Radę¹⁵.

W świetle zmian następujących w sferze działalności mediów a zwłaszcza ze względu na pojawienie się nowych podmiotów funkcjonujących w obrębie systemu medialnego, uzasadnione stają się zarówno pytania dotyczące niezależności KRRiT, w tym pytania o pragmatyczny aspekt jej działania, a także – i być może przede wszystkim – pytania dotyczące celowości utrzymania wysokiego poziomu jej autonomii. Nie jest przy tym bez znaczenia ustalenie treści interesu publicznego i wskazanie, w jakim zakresie KRRiT powinna uzasadniać swoje działanie celami związanymi z jego realizacją. Brak właściwego

do przedstawiania stanowiska w sprawach publicznych. Zob. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003, s. 249.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 1037.

¹⁵ B. Banaszak zauważa, że ustawodawca, w odniesieniu do ogólnych wymogów, określonych w art. 92 Konstytucji, którym odpowiadać winno działanie polegające na wydawaniu aktów wykonawczych, dopuszcza pewną specyfikę w działalności Krajowej Rady (ibidem, s. 1037). Podobny pogląd prezentuje R. Chruściak, który zauważa, że „O ile w przypadku rozporządzeń innych organów za niekonstytucyjne uznaje się te ich rozwiązania, które zamiast konkretyzować ustawę prowadzą do jej uzupełnienia, o tyle przy ocenie konstytucyjności rozporządzeń Rady tego rodzaju kryterium nie może mieć generalnego i absolutnego zastosowania” (zob. R. Chruściak, *Krajowa...*, s. 253). Potwierdzenie tego stanowiska przynosi Wyrok TK z dnia 18 lutego 2014 r., rozstrzygający w sprawie konstytucyjności przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji upoważniającego Krajową Radę do określenia kryteriów oceny wniosków składanych w postępowaniu o udzielenie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych. Trybunał badał konstytucyjność tego przepisy na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, który podniósł w złożonej skardze, że ustawodawca pozostawił organowi koncesyjnemu dowolność kształtowania ostatecznego kształtu ograniczeń wolności określonych w art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Ograniczenia te nie zostały więc, czego wymaga konstytucyjny standard, uczynione „tylko w drodze ustawy” czy też „ustanowione tylko w ustawie”, lecz wynikają z praktyki przyjętej przez organ koncesyjny (zob. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 czerwca 2012 r., RP0–691496-V-12/VP, s. 9, www.tk.gov.pl). Odmiennie stanowisko w sprawie prezentował przedstawiciel Sejmu oraz Prokuratora Generalnego argumentując je zarówno szczególną pozycją ustrojową Rady, jak również wskazując na dopuszczalność działania Rady w granicach uznania administracyjnego (zob. Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 19 marca 2013 r. PG VIII TK 80/12, www.tk.gov.pl) Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność zakwestionowanych przepisów z art. 54 ust. 1 i 22 Konstytucji i utrzymał je w mocy (zob. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2014 r., K 29/12, www.tk.gov.pl).

uzasadnienia może bowiem zarówno stawiać pod znakiem zapytania prawowitość podejmowanych przez Krajową Radę działań, jak również prowadzić do zakwestionowania jej autonomicznego statusu.

Na potrzebę redefiniowania pojęcia interesu publicznego a zarazem konieczność restytucji tego pojęcia i przywrócenia mu znaczenia w związku z dokonywaniem oceny legalności działań podejmowanych przez Krajową Radę, zwróciła uwagę K. Chałubińska-Jentkiewicz¹⁶. Celne są spostrzeżenia autorki, która podnosi, że na pojęcie interesu publicznego w mediach audiowizualnych składają się trzy podstawowe wartości: wolność słowa, ochrona tożsamości i bezpieczeństwa kulturowego oraz wolność gospodarcza będąca przesłanką

¹⁶ Mam na uwadze poglądy wyrażane w dwóch pracach autorki. W pierwszej poddaje ona analizie i interpretacji pojęcie interesu publicznego oraz dokonuje diagnozy stanu regulacji prawnych w zakresie, w jakim zapewniają one jego realizację (zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011). W drugiej poddaje analizie efektywność stosowanych na gruncie obecnego prawa instrumenty regulowania rynków mediów elektronicznych (zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Audiowizualne usługi medialne. Reglamentacja w warunkach konwersji cyfrowej*, Warszawa 2013). Zasadniczo podzielam prezentowane przez autorkę poglądy, co wyraziłam analizując pojęcie interesu publicznego i misyjności mediów na gruncie regulacji zawartych w postanowieniach prawa prasowego (Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Prawo prasowe, Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.) W obliczu zachodzących zmian konieczne jest redefiniowanie zarówno roli mediów, jak i roli państwa jako organizacji odpowiedzialnej za kształt systemu mediów. Elementem wspólnym dla roli państwa i funkcji mediów w państwie, jest kategoria interesu publicznego. Jest ona bowiem zarówno wyznacznikiem uprawnień i celów działania aparatu państwowego, jak i przesłanką aktywności podejmowanej przez prasę. Na działanie w uzasadnionym interesie publicznym powołują się zatem zarówno media, jak i państwo, co może wskazywać, że nastąpiło przekazanie części władztwa administracyjnego podmiotom prawa prywatnego. Pojęcie interesu publicznego wyznacza pole dopuszczalnej ingerencji w stosunki społeczne i gospodarcze a także w prywatne życie jednostki. Oznacza także zestaw zdań, których realizacja jest wymagana, by zaspokoić interes publiczny. Spostrzeżenia te odnieść można w równym zakresie do mediów, jak i administracji publicznej. Uważam, że zapewnienie realizacji celów publicznych w mediach jest jednym z zadań ciężących na państwie. Przyznanie porównywalnego statusu wszystkim środkom społecznego przekazu zobowiązuje je w równym stopniu do realizacji interesu publicznego równoległe z celami indywidualnymi przedsiębiorstwa medialnego. Wyodrębnienie wąskiej grupy nadawców publicznych jako wyłącznie odpowiedzialnych za realizację interesu publicznego i zwolnienie pozostałych mediów z obowiązku dbałości o realizację celów publicznych, stanowi zaniechanie ze strony państwa i skutkuje, obserwowaną obecnie, instrumentalizacją pojęcia interesu publicznego, którego kształt odbiega od wypracowanego w doktrynie i judykaturze. Zob. J. Taczkowska, *Zawód dziennikarza w Polsce. Między misją a posłannictwem*, Bydgoszcz 2012, s. 49 i n.

dobrobytu społecznego¹⁷. Pod pojęciem bezpieczeństwa kulturowego autorka ujmuje szereg wartości będących budulcem państwa narodowego. Na bezpieczeństwo kulturowe składa się zatem w szczególności ochrona tożsamości narodowej, moralności publicznej oraz dziedzictwa narodowego¹⁸. K. Chałubińska-Jentkiewicz dowodzi, że państwo nie może pozostać obojętne wobec wielu aspektów nowej działalności mediów, jest bowiem odpowiedzialne za wszystkie elementy życia gospodarczego i społecznego na każdym etapie swojego rozwoju¹⁹. Państwo powinno realizować swe cele za pośrednictwem powołanych do tego organów. W sferze mediów audiowizualnych realizacja celów publicznych została powierzona Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

Przesądżające dla oceny pozycji KRRiT w systemie organów władzy publicznej jest, w pierwszym rzędzie, osadzenie jej wśród organów konstytucyjnych, a w następstwie tego, wytyczenie zakresu zadań. Z postanowień zawartych w art. 213–215 Konstytucji RP wypływa jej pozycja w systemie organów ustrojowych państwa. Należy przez to rozumieć, że powierzone Krajowej Radzie zadania są zasadnicze dla utrzymania systemu państwa demokratycznego²⁰ i służą realizacji, wskazanych w Rozdziale I Konstytucji zasad ustrojowych²¹. Zgodnie z treścią art. 213 ust. 1 Konstytucji KRRiT „stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Z postanowień tych wypływa zarówno zobowiązanie KRRiT do czuwania nad przestrzeganiem praw jednostki²², w tym w szczególności prawa do informacji i wolności wypowiedzi, które mają nie tylko charakter praw obywatelskich, ale należą do praw człowieka²³ jak również czuwanie nad realizacją

¹⁷ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Audiowizualne...*, s. 39.

¹⁸ Ibidem, s. 74.

¹⁹ Ibidem, s. 19.

²⁰ Przez pojęcie ustroju rozumie się zespół zasad dotyczących organizacji władzy publicznej w państwie, jak również metod jej wykonywania. Zasady te określają podmiot władzy państwowej, wyznaczają zakres i główne kierunki aktywności państwa, jak też podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli. Zob. B. Szmulik, *Ustrój polityczny* (hasło), [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 608.

²¹ Standard demokratycznego państwa stanowią zasady, które zostały wymienione w Rozdziale I Konstytucji a wśród nich m.in. zasada suwerenności narodu, suwerenności i niepodległości państwa, demokratycznego państwa prawnego, podziału władzy, ochrony godności człowieka. Ibidem, s. 609.

²² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1034.

²³ J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 36.

zasady wolności prasy. J. Sobczak podkreśla, że wolność prasy potraktowana została w Konstytucji jako jedna z podstawowych zasad ustroju politycznego państwa. Ustrojodawca potraktował ją „jako jedną z idei przewodnich, na których oparta została konstrukcja prawnoustrojowa państwa i jego aparatu”²⁴. Wyrażona w art. 14 Konstytucji zasada wolności prasy znalazła konkretyzacje w art. 54 i 213 Konstytucji²⁵.

Jak zauważa W. Sokolewicz, nie ma przeszkód, by KRRiT przydawać kompetencje bardzo różne gatunkowo, „jeżeli tylko służyć będą sprawnej realizacji konstytucyjnej funkcji *stania na straży* wymienionych tam wartości”²⁶. Dopuszczalne jest zatem powierzenie KRRiT zadań związanych zarówno z funkcją kontrolną, prawotwórczą (reglamentacyjną), rozdzielczą (administracyjną, wykonawczą) a nawet orzekającą. Przypisane jej zadania pozwalają bowiem na wyposażenie w kompetencje wskazujące na powiązanie z poszczególnymi władzami i korzystaniu z różnego typu władztwa publicznego²⁷. J. Sobczak zwraca uwagę, że szczególny charakter Krajowej Rady powoduje, że w doktrynie istnieje „charakterystyczną niepewność”, co do pozycji ustrojowej KRRiT²⁸. Różnice w prezentowanych w doktrynie koncepcjach nie oddziałują w sposób

²⁴ Ibidem, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 53.

²⁵ Ibidem, s. 53 Na istniejące sprzężenie między postanowieniami art. 14, art. 54 i art. 213 Konstytucji zwrócił uwagę W. Sokolewicz dostrzegając także możliwość warunkowania się wskazanych w nich praw i wolności w kierunku przeciwnym wskazując, że wolność wypowiedzi z art. 54 Konstytucji „konkretyzuje się w pewien sposób jako prawnokonstytucyjna zasada ustrojowa wolności środków społecznego przekazu z prasą na czele (art. 14) oraz stanowiącej z kolei konkretyzacje tej zasady instytucjonalnej zasadzie wolności słowa w radiofonii i telewizji, na straży której stać ma KRRiT (art. 213 ust. 1), jak również wolności wypowiedzi artystycznej i naukowej (art. 73) (zob. W. Sokolewicz, *Prasa i Konstytucja*, Warszawa 2011, s. 94). Nie można jednak zgodzić się z prezentowanym tam poglądem autora, który twierdzi, że „wolność prasy jest zakresowo szersza od wolności wypowiedzi” (ibidem, s. 94). Podzielenie tego stanowiska oznaczałoby przyjęcie założenia, że pierwotna w stosunku do wolności wypowiedzi jest wolność prasy. Niemożliwe byłoby zatem korzystanie z wolności wypowiedzi bez wolności prasy. Należy w tej materii podzielić prezentowane w doktrynie poglądy przeciwne, prezentowane w szczególności przez J. Sobczaka (zob. *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 73) i A. Jaskiernię (zob. *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 243).

²⁶ W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny*, [w:] *Wolność słowa w mediach VLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Spała 2003, s. 56.

²⁷ Ibidem, s. 56.

²⁸ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 110.

generalny na ocenę rangi, jaką temu organowi przyznał ustrojodawca. Mają natomiast znaczenie ze względu na określanie kierunków ewolucji tego organu oraz stopnia jego autonomizacji nie tylko w systemie organów krajowych, ale także systemie medialnym UE, zwłaszcza po wdrożeniu postanowień Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

Określenie stopnia autonomiczności Krajowej Rady musi zatem uwzględniać nie tylko krajowe warunki społeczno-polityczne i gospodarcze ale także splot okoliczności zewnętrznych mających znaczenie dla wytyczenia kierunku polityki medialnej UE. Wdrożenie postanowień Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych we wszystkich państwach członkowskich UE miało bowiem na celu nie tylko zmianę technologii rozpowszechniania programów telewizyjnych²⁹ i zmianę jakości nadawania programów, bądź zapewnienia powszechności dostępu do nich³⁰, ale przede wszystkim realizację celów interesu ogólnego Unii Europejskiej. Ustawodawca uzasadniał tymczasem wdrożenie naziemnej telewizji cyfrowej celami własnej, krajowej polityki w dziedzinie mediów audiowizualnych³¹. Implementacja Dyrektywy o audiowizualnych

²⁹ Zgodnie z terminologią stosowaną w Dyrektywie rozpowszechnianie programów telewizyjnych oznacza świadczenie audiowizualnej usługi medialnej w postaci rozpowszechniania telewizyjnego (usługa linearna) umożliwiające równoczesny odbiór audycji na podstawie układu audycji (Rozdział 1 ust. 1 pkt e Dyrektywy).

³⁰ W uzasadnieniu do projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej przekonywano, że rezygnacja z technologii analogowej stanowi zasadniczy zwrot technologiczny. Ustawodawca przekonywał, że transmisja cyfrowa eliminuje wiele niedogodności umożliwiających: uzyskanie znaczącej poprawy jakości obrazu (np. HDTV) i dźwięku; zwiększenie efektywności wykorzystania widma częstotliwości radiowych. W związku z tym możliwe będzie: zwiększenie oferty programowej, obniżenie kosztów nadawania przypadających na pojedynczy program, wygospodarowanie dodatkowych zasobów częstotliwości do wykorzystania w przyszłości dla rozszerzenia oferty lub dalszego zwiększenia realizmu przekazu (tzw. telewizja wysokiej rozdzielczości HDTV), bądź w innych rodzajach systemów radiokomunikacyjnych, np. kolejnych generacjach systemów łączności ruchomej; nadawanie w różnych formatach obrazu (dotychczasowym 4:3 lub panoramicznym 16:9); równoległe nadawanie kilku ścieżek dźwiękowych oraz danych dodatkowych. (Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej z dnia 30 czerwca 2011 r., Druk Sejmowy nr 4016, www.sejm.gov.pl).

³¹ Wskazywano zatem na istotny aspekt społeczny dotyczący uruchomienia naziemnej telewizji cyfrowej podnosząc, że „wartość dodana to możliwość tworzenia przy pomocy nadawania cyfrowego społeczeństwa informacyjnego, społeczeństwa opartego na wiedzy, jak również wyzwolenie kreatywności wielu podmiotów mogących uczestniczyć w tworzeniu komercyjnych aplikacji. Uruchomienie interaktywności jest kluczowym elementem tworzenia społeczeństwa informacyjnego zmniejszającym w sposób znaczny wykluczenie

usługach medialnych, która nastąpiła w drodze dwukrotnej głębokiej nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji³² w pierwszym rządzie realizuje jednak cele polityki medialnej UE. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej uzasadniały potrzebę wdrożenia Dyrektywy „celem uniknięcia zakłóceń konkurencji, zwiększenia pewności prawnej, wsparcia dokończenia budowy rynku wewnętrznego oraz uproszczenia tworzenia jednolitej przestrzeni informacyjnej”³³. Wdrożenie dyrektywy stanowi zarazem jeden ze sposobów „dążenia do celów Unii”³⁴ a zarazem akceptację dla polityki regulacyjnej UE w dziedzinie audiowizualnej, której założenia zostały przywołane w Dyrektywie³⁵. Przewiduje ona, że UE będzie zmierzać zabezpieczenia „różnorodności kulturowej” a także „zwiększenia świadomości społecznej”³⁶. W treści Dyrektywy posłużono się szeregiem zwrotów nieostrych, których definiowanie prowadzić może do zasadniczo odmiennych wniosków na gruncie krajowym i europejskim³⁷.

Rację ma K. Chałubińska-Jentkiewicz postulując pilne oddzielenie interesu ogólnego UE od interesu publicznego występującego na gruncie państw narodowych. Interes publiczny w ujęciu narodowym dotyczy wartości ze sfery konkretnej kultury, moralności publicznej, natomiast interes ogólny w ujęciu europejskim związany jest z systemem funkcjonowania mediów w ramach wspólnego rynku, nadrzędnego celu Unii³⁸. Rozważenia wymaga także problem zgodności jednolitego systemu regulacyjnego mediów elektronicznych, który proponuje Unia z zasadami ustrojowymi obowiązującymi w Polsce. Nie zawsze jest bowiem zbieżne z interesem publicznym w rozumieniu narodowym podążanie za rozwiązaniami regulatora europejskiego i wdrażaniu prze-

cyfrowe. Naziemna telewizja cyfrowa umożliwi dostęp do informacji dla prawie 100% ludności Rzeczypospolitej Polskiej przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury analogowej. Ponadto odbiorca naziemnej telewizji cyfrowej z biernego widza może stać się współtwórcą programu i świadomym konsumentem”. Ibidem.

³² Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 85, poz. 459) oraz Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2012, nr 1315).

³³ Motyw 11 Dyrektywy.

³⁴ Motyw 2 Dyrektywy.

³⁵ Motyw 12 Dyrektywy.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Wypada zwrócić uwagę na zwroty: „budowanie świadomości społecznej”; „jednolita przestrzeń informacyjna”; „interesy publiczne”; różnorodność kulturowa”.

³⁸ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media...*, s. 22.

pisów prawa unijnego do krajowego porządku prawnego³⁹. Rozbieżności celów polityki europejskiej i polityki krajowej w dziedzinie mediów audiowizualnych stanowi podstawę konfliktu regulacyjnego. Jego rozstrzygnięcie wymaga, aby, jak pisze K. Chałubińska-Jentkiewicz, w pewnych szczególnych sferach działania⁴⁰, związanych bezpośrednio z realizacją celów interesu publicznego w ujęciu narodowym, reguła pierwszeństwa prawa unijnego ustępowała na rzecz stosowania regulacji krajowych⁴¹. Na tle tych spostrzeżeń niezależna i autonomiczna pozycja KRRiT wydaje się zagadnieniem pierwszorzędnej wagi. Do zadań KRRiT należy bowiem zarówno definiowanie celów interesu publicznego, jak również stanie na jego straży w radiofonii i telewizji.

W ujęciu formalnym niezależność KRRiT wpływa zarówno ze sposobu wyłaniania jej członków (reprezentacja Sejmu, Senatu i Prezydenta RP) jak również jej formy organizacyjnoprawnej (organ kolegialny z wyraźnie zaznaczoną rolą przewodniczącego) a także trybu sprawowania nad nią kontroli (kontrola parlamentarna). W aspekcie funkcjonalnym KRRiT korzysta z niezależności, ze względu na rodzaj i zakres powierzonych jej zadań. Materialnoprawny gwarant jej niezależności stanowi rodzaj kompetencji, w jakie została wyposażona (prawotwórcze, administracyjne, kontrolne, zarządcze, nadzorcze) a także zakres przyznanych upoważnień (wydawanie rozporządzeń na podstawie delegacji ustawowej i podejmowanie uchwał w sprawach indywidualnych) oraz charakter ponoszonej przez członków KRRiT odpowiedzialności (odpowiedzialność konstytucyjna).

Niezależność KRRiT jest w piśmiennictwie uznawana za warunek służący zarówno zabezpieczeniu nadawców publicznych przed wpływami sił politycznych i ingerencją ze strony władzy wykonawczej, jak również skuteczności działań na rzecz pluralistycznego charakteru całego systemu mediów audiowizualnych. Niezależność KRRiT jest – w myśl takiego stanowiska – gwarantem niezależności systemu mediów, którą można osiągnąć tylko wówczas, gdy jest on regulowany przez organ autonomiczny, niepowiązany hierarchicznie z żadnym innym organem władzy publicznej a zatem posiadający autonomię zarówno w sferze stosunków wertykalnych, jak i horyzontalnych. Potrzeba zapewnienia KRRiT niezależności ma charakter pierwotny stanowiąc – z jednej strony – postulat adresowany wobec ustawodawcy, a zarazem realizuje cel

³⁹ Ibidem, s. 23.

⁴⁰ K. Chałubińska-Jentkiewicz zalicza do nich przede wszystkim obszar kultury. Ibidem, s. 26.

⁴¹ Ibidem, s. 26.

wtórny, jakim jest nakaz stosowania prawa w taki sposób, który tę niezależność KRRiT respektuje.

Obecna pozycja KRRiT znacząco różni się od proponowanego jej statusu prawnoustrojowego z okresu prac parlamentarnych nad projektem ustawy o radiofonii i telewizji. Prowadzone od początku lat 90. w Sejmie prace zmierzły do uchwalenia regulacji prawnych porządkujących system medialny. Ich celem było m.in. zaprowadzenie ładu w eterze poprzez zapewnienie niezależności mediów publicznych a także ustalenie mechanizmu gospodarowania, zwolnionymi przez wojsko i przeznaczonymi do cywilnego korzystania częstotliwościami, które umożliwiały nadawanie programów radiowych i telewizyjnych przez podmioty prawa prywatnego. Prowadzone prace parlamentarne ujawniły różne koncepcje sytuowania KRRiT, w tym także takie, które podporządkowywały Radę organom władzy wykonawczej. Ustawodawca skłonny był bowiem dopuścić istnienie nadzoru ze strony Prezesa Rady Ministrów albo prezydenta nad KRRiT⁴². W zamyśle autorów niektórych, projektowanych rozwiązań prawnych⁴³ konstruujących status Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie leżało usamodzielnienie tego organu i wyłączenie go spod wpływów władzy wykonawczej. Przeciwnie, za pożądane i gwarantujące prawidłową realizację powierzonych jej zadań uznawano ścisłą współpracę z jednym z organów państwowych – prezydentem lub Prezesem Rady Ministrów.

Pierwszy, ze zgłoszonych po zapoczątkowaniu przebudowy ustrojowej kraju, projekt ustawy o radiofonii i telewizji przewidywał, że KRRiT jest centralnym organem do spraw radiofonii i telewizji i podlega Prezesowi Rady Ministrów⁴⁴. W kolejnym, przygotowanym przez rząd T. Mazowieckiego projekcie, nie określono *explicite* statusu ustrojowego KRRiT, przez co jej podporządkowanie rządowi było mniej dostrzegalne. W projekcie proponowano, by powoływanie przewodniczącego KRRiT następowało wyłącznie na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁴⁵. Projekt przewidywał, że w składzie Rady rząd będzie posiadał najsilniejszą reprezentację (dwóch członków i przewodniczący)⁴⁶. Ustawa w zaproponowanym kształcie miała, jak się wydaje, realizować przede

⁴² Postanowienia takie zawierały zgłoszone w 1992 r. dwa projekty poselskie.

⁴³ 12 projektów – Chruściak – spis treści.

⁴⁴ Art. 6 ust. 1 i 2 Projektu ustawy o radiofonii i telewizji przygotowanego przez Komisję do Spraw reformy Radiofonii i Telewizji, [w:] R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja...*, Aneks, s. 154.

⁴⁵ Art. 9 ust. 1 pkt 1 Projektu ustawy o radiofonii i telewizji – druk nr 476 z dnia 20 lipca 1990 r., [w:] R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja...*, Aneks, s. 158.

⁴⁶ Art. 9 ust. 1 pkt 2 li. d. Ibidem, s. 159.

wszystkim cele techniczne służąc rozstrzygnięciu najbardziej palących w ówczesnym czasie problemów. Oczekiwano, że ustawa przesądzi o konieczności uzyskiwania koncesji na nadawanie programów przez prywatnych nadawców, którzy na początku lat 90. samorzutnie zagospodarowywali przestrzeń nadawczą usprawiedliwiając takie działanie brakiem jakichkolwiek norm prawnych w tym zakresie. Konieczne było także wskazanie kompetentnego organu w sprawach przydziału częstotliwości. Projekt zakładał ponadto, że decyzje w sprawach częstotliwości zapadać miałyby na dwóch poziomach: materialnym i formalnym. KRRiT byłaby w tym układzie organem wyrażającym opinię w sprawie przyznania zezwolenia, podczas gdy formalnie decyzję o przyznaniu zezwolenia wydawać miał minister kultury i sztuki na podstawie przedłożonej mu opinii⁴⁷. KRRiT powierzono zatem ocenę spełnienia przez wnioskodawców przesłanek materialnych, w szczególności takich jak zawartość programowa, kondycja finansowa wnioskodawcy, plany rozwojowe, udział programów własnych. Ustawodawca nie określił jednak katalogu tych przesłanek, pozostawiając to zadanie – jak należy sądzić – Krajowej Radzie. Zakres i charakter powierzonych Radzie zadań a także jej miejsce w hierarchii organów administracji rządowej może wskazywać, że projektodawcy zamierzali powierzyć jej funkcje pomocnicze, sytuując ją w ten sposób pośród organów doradczych Prezesa Rady Ministrów. Wśród zadań przekazanych KRRiT umieszczono wyłącznie doradzanie, opiniowanie, inspirowanie, opracowanie opinii i założeń oraz dokonywanie i przedkładanie ocen i sprawozdań⁴⁸. Słusznie zatem w literaturze zauważa się, że złożony projekt wskazywał na regres w pracach nad statusem Krajowej Rady⁴⁹.

Należy stwierdzić, że zanim doszło do konstytucjonalizacji KRRiT ustawodawca przewidywał dla niej początkowo zadania o charakterze wykonawczym sytuując Krajową Radę wśród organów podległych Prezesowi Rady Ministrów, co dawało jej status centralnego organu administracji rządowej. W następnych projektach, datowanych na 1991 r., zaproponowano przesunięcie KRRiT z grupy organów rządowych do grupy centralnych organów państwowych⁵⁰. W projektach tych przewidywano znaczące poszerzenie katalogu zadań powierzonych Krajowej Radzie, w szczególności o uprawnienia zarządcze i kontrolne⁵¹.

⁴⁷ Art. 21 ust. 1. Ibidem, s. 161.

⁴⁸ Art. 8. Ibidem, s. 160.

⁴⁹ R. Chruściak, *Krajowa...*, s. 193.

⁵⁰ Projekt ustawy o radiofonii i telewizji (projekt poselski) – druk nr 1193 z dnia 17 października [w:] R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja...*, Aneks 8, s. 176 i n.

⁵¹ W projekcie poselskim z 17 października 1991 r. w art. 6 ust. 2 wymieniono dzie-

Wskazano zarazem, że właściwym trybem rozstrzygania powierzonych jej spraw jest podejmowanie uchwał⁵². Projekty te już wówczas przewidywały ogólną klauzulę pozycjonującą KRRiT poza obszarem oddziaływania Rady Ministrów a zarazem wyposażającą ją w uprawnienia do działania w imieniu całego społeczeństwa na rzecz ochrony wolności wypowiedzi i wolności prasy.

Na etapie prac parlamentarnych⁵³ nad treścią przepisów regulujących status Krajowej Rady prezentowane były stanowiska skrajne. Niekiedy nawet te same organy biorące udział w pracach nad projektem ustawy o radiofonii i telewizji wykazywały dużą zmienność prezentowanych ocen⁵⁴. O ile zgodnie akcentowano potrzebę odseparowania KRRiT od wpływów organów wykonawczych, to jednak założenie to nie zawsze w równym stopniu dotyczyło wszystkich takich organów. Największe zastrzeżenia budziła jednak konstytucjonalizacja Krajowej Rady⁵⁵. Podkreślano wagę, jaką dla prawidłowego funkcjonowania

sięć zadań a wśród nich: określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców; podejmowanie uchwał w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów; sprawowanie kontroli działalności nadawców; określanie wysokości opłat abonamentowych. Wszystkie wymienione w projekcie zadania, z niewielkimi modyfikacjami, powodowanymi zmianami technologicznymi w dziedzinie mediów, zostały uwzględnione w obowiązujących współcześnie przepisach zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji. Podobnie brzmiący katalog zadań zawiera obecnie, podobnie, jak było to w projekcie, art. 6 uort.

⁵² Art. 9 (aneks 8).

⁵³ R. Chruściak zwraca uwagę, że obecna pozycja KRRiT jest rezultatem długotrwałego procesu, który można podzielić na trzy. Na pierwszy etap składają się dyskusje prowadzone w ramach „okrągłego stołu”, kiedy prezentowane były przez opozycję solidarnościową i stronę rządową dwie odmienne koncepcje organizacji systemu medialnego. Przedstawiciele opozycji wskazywali na konieczność ewolucyjnego przechodzenia od modelu monopolistycznego do społecznego modelu pluralistycznego radia i telewizji. Strona rządowa stała na stanowisku utrzymania integralności prawno-organizacyjnej Komitetu ds. Radia i Telewizji jako instytucji państwowej podporządkowanej rządowi. Drugi etap obejmował podjęte dwukrotnie w 1991 r. próby uchwalenia ustawy o radiofonii i telewizji. Pierwsza próba doprowadziła do tzw. pata legislacyjnego tj. braku odrzucenia poprawek Senatu przy jednoczesnym braku ich przyjęcia. Podjęta natychmiast druga próba uchwalenia ustawy spotkała się z wetem Prezydenta RP. Zob. R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004, s. 27–28.

⁵⁴ Stanowisko takie prezentował w szczególności Senat, który jesienią 1991 r. dokonując oceny przedłożonego projektu ustawy opowiedział się konstytucjonalizacją KRRiT a w rok później prezentował stanowisko przeciwne. Zob. idem, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 191).

⁵⁵ Ibidem, s. 191.

mediów publicznych posiada niezależność KRRiT. Nie widziano jednak konieczności nadania KRRiT rangi organu konstytucyjnego⁵⁶.

Żaden z procedowanych w 1991 r. projektów ustawy o radiofonii i telewizji nie przewidywał konstytucjonalizacji KRRiT. Należy zarazem pamiętać, że uwzględnienie KRRiT w ówczesnym porządku konstytucyjnym było szczególnie trudne. Konstytucja PRL, oparta na zasadzie jedności władzy, wskazywała na pięć typów organów: władzy, administracji, kontroli państwowej, sądownictwa i prokuratury⁵⁷. KRRiT jako nowy organ o szczególnych zadaniach nie mieścił się w charakterystyce żadnego typu organów konstytucyjnych. Okoliczność tę wskazał Senat opiniując drugi ze zgłoszonych w 1991 r. projektów ustaw. Senat w zgłoszonych poprawkach stwierdził, że „KRRiT nie mieści się w konstytucyjnej systematyce organów państwowych, bowiem polski system konstytucyjny nie posługuje się branżową kategoryzacją organów państwowych, a wymaga określenia charakteru władztwa państwowego powierzonego danemu organowi. Utworzenie nowej kategorii organu wykonującego władztwo państwowe wymagałoby stworzenia odpowiedniej podstawy konstytucyjnej”⁵⁸. Weto do projektu ustawy zgłosił Prezydent RP, który podzielił zastrzeżenia Senatu, podnosząc że w zakresie, w jakim ustawa kreuje KRRiT jako organ o randze ustrojowej i kompetencjach naczelnego organu administracji państwowej popada w kolizję z Konstytucją⁵⁹. Efekt podjętych na nowo prac parlamentarnych⁶⁰ stanowiło przedłożenie ustawy o zmianie Konstytucji RP

⁵⁶ Na etapie prac parlamentarnych nad treścią ustawy o radiofonii i telewizji do przeciwników konstytucjonalizacji KRRiT należeli m.in. B. Banaszak, M. Granat, Z. Witkowski, M. Pietrzak, J. Zakrzewska. Zob. R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja...*, s. 64 i n.

⁵⁷ Systematyka organów państwowych na gruncie Konstytucji z 1952 r. nie jest klarowna. W art. 5 użyto wyrażenia „organy władzy i administracji państwowej”. W kolejnych postanowieniach Konstytucja wprowadza podział na „naczelne organy władzy państwowej” (rozdział 3) i „naczelne organy administracji państwowej” (rozdział 4). Do pierwszej grupy zaliczono Sejm i Radę Państwa. W drugiej grupie wymieniono Radę Ministrów a wśród terenowych organów władzy państwowej – rady narodowe. Odrębne grupy organów stanowiły sądy i prokuratura (rozdział 6) (zob. J. Lider, E. Słuczański (red.), *Nasza Konstytucja*, Warszawa 1956, s. 250 i n.). Organy kontroli (Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich) zostały wprowadzone do Konstytucji w drodze nowelizacji ustawą z dnia z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).

⁵⁸ R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja...*, s. 49 i n.

⁵⁹ Ibidem, s. 50.

⁶⁰ Do Komisji Kultury i Środków Przekazu i Komisji Ustawodawczej Sejmu RP zgłoszono trzy nowe projekty ustawy o radiofonii i telewizji, w tym dwa projekty poselski i pro-

polegający na uzupełnieniu rozdziału 4 o art. 36 b stanowiący, że „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji (...)”⁶¹. Tryb i charakter prac parlamentarnych mających na celu wskazanie i określenie pozycji ustrojowej KRRiT sygnalizują, że przesądzające dla konstytucjonalizacji tego organu okazały się względy pragmatyczne, w mniejszym stopniu oddziaływała argumentacja aksjologiczna⁶². Pilna potrzeba uchwalenia ustawy o radiofonii i telewizji, co tłumaczy determinację posłów przystępujących w krótkim czasie do prac nad kolejnymi projektami ustawy, wynikała przede wszystkim z faktu, że „jej brak uniemożliwia powstawanie komercyjnych stacji radiowych i telewizyjnych, a na rozpatrzenie czekało ponad 800 wniosków o koncesje”⁶³.

Konstytucjonalizacja KRRiT oznaczała osadzenie Krajowej Rady w systemie organów państwowych a zarazem łagodziła groźbę wprowadzania gwałtownych zmian w odniesieniu do przyznanego jej statusu. Przede wszystkim jednak umożliwiała ustawodawcy zwykłemu normowanie właściwości Krajowej Rady bez obawy, że przyznane jej kompetencje i powierzone zadania mogą wykraczać poza zakres spraw przewidzianych dla ustaw zwykłych. Umieszczenie KRRiT w rozdziale 4 ówczesnej Konstytucji pomiędzy takimi organami, jak Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich mogło oznaczać, że został jej przyznany status centralnego organu państwa o mieszanych kompetencjach. Sama nazwa wskazywać mogła bowiem, w przeciwieństwie do pozostałych umieszczonych w tym roz-

jekt rządowy. Żaden z nich nie sytuował KRRiT wśród organów konstytucyjnych. Pierwszy lokował Krajową Radę pośród organów państwowych proponując, by statut nadał jej Prezydent RP. W drugim projekcie założono, że KRRiT jest państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje Prezydent RP. Rządowy projekt przewidywał, że KRRiT będzie organem rozstrzygającym i opiniodawczym w zakresie określania założeń państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Ibidem, s. 53–54.

⁶¹ W dalszej części art. 36b przewidywał: „Członków Radiowej Rady Radiofonii i Telewizji powołują Sejm, Senat i Prezydent. (ust. 2) Na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia i uchwały (ust. 3) Zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej organizacji i sposób działania określa ustawa (ust. 4)”.

⁶² R. Chruściak zauważa, że odmowa uwzględnienia zastrzeżeń prezydenta w zgłoszonym przez niego wecie oznaczała narażenie losów ustawy o radiofonii i telewizji na co najmniej na bardzo dużą niepewność. Zzob. R. Chruściak, *Krajowa...*, s. 191.

⁶³ Wypowiedź reprezentanta jednego z wnioskodawców projektów poseł D. Kędzierkiej-Truszczyńskiej. Ibidem, s. 48.

dziale organów, że Rada jest organem opiniodawczym, kolegialnym i obejmującym terytorialnym zasięgiem działania całe państwo, ale trudno było dociec, jaki ponadto charakter mają przypisane jej zadania.

Katalog zadań powierzonych KRRiT ma kluczowe znaczenie dla oceny prawnoustrojowej pozycji tego organu. Jego konstytucjonalizacja legitymowała ustawodawcę do formułowania spectrum zadań o różnorodnej specyfice właściwej zarówno dla naczelnych organów administracji rządowej, jak również organów kontroli i ochrony prawa a także organów judykacyjnych oraz wykonujących funkcje nadzorcze.

Wykładnię eksponującą niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zapoczątkowała uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r.⁶⁴ wydana na gruncie art. 36b⁶⁵ poprzedniej Konstytucji RP⁶⁶ i przepisów uchwalonej 29 grudnia 1993 r. ustawy o radiofonii i telewizji. Zdaniem Trybunału, „zadania KRRiT wyznaczają jej miejsce w systemie organów państwowych w taki sposób, aby mogła ona zachować charakter organu niezależnego”⁶⁷. TK zauważył, że wola wyposażenia KRRiT w przymiot niezależności znajduje wyraz w sposobie powoływania i odwoływania członków Rady, który normują przepisy Konstytucji i ustawy o radiofonii i telewizji. W kolejnej uchwale TK rozwinął to stanowisko wskazując, że KRRiT została usytuowana „jak gdyby pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą”⁶⁸. TK zauważył wówczas, że jednym z podstawowych celów ustawy było „takie przekształcenie usytuowania publicznej radiofonii i telewizji, by utraciła ona charakter agendy rządowej, politycznie i organizacyjnie podporządkowanej aktualnie urzędującej Radzie Ministrów bądź jej Przewodniczącemu”⁶⁹.

TK uznaje niezależność KRRiT za zasadę, która najpełniejszy wyraz znalazła w sposobie ukształtowania pozycji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

⁶⁴ Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r. W 7/94 (OTK 1994, nr 1, poz. 23).

⁶⁵ Art. 36b miał następujące brzmienie: „1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji. 2. Członków Radiowej Rady Radiofonii i Telewizji powołują Sejm, Senat i Prezydent. 3. Na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia i uchwały. 4. Zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej organizacji i sposób działania określa ustawa”.

⁶⁶ Ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 – j.t. z późn. zm).

⁶⁷ Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r. W 7/94 (OTK 1994, nr 1, poz. 23).

⁶⁸ Uchwała TK z dnia 13 grudnia 1995 r. W 6/95 (OTK 1995, nr 3, poz. 23).

⁶⁹ Ibidem.

zji w systemie prawa. Zarazem jednak zasadę niezależności Trybunał odnosi przede wszystkim do stosunku publicznej radiofonii i telewizji do władzy wykonawczej, a zwłaszcza rządu⁷⁰. Sędziowie TK zauważyli bowiem, że „ustawodawca miał na celu w pierwszym rządzie odseparowanie radia i telewizji od rządu i powiązanej z nim większości parlamentarnej, tak by uniemożliwić traktowanie tych środków masowego przekazu jako politycznego instrumentu rządzenia”⁷¹. Niezależna pozycja KRRiT stanowiła początkowo gwarant niezależności mediów publicznych.

Kolejny etap kształtowania się pozycji ustrojowej KRRiT otworzyły regulacje zawarte w ustawie o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji⁷². Zadaniem tych regulacji było „precyzyjne unormowanie relacji zachodzących pomiędzy mediami elektronicznymi (kwestią ich zawartości programowej) a infrastrukturą komunikacyjną służącą do rozpowszechniania tych treści (co było domeną tradycyjnie pojmowanej telekomunikacji)”⁷³. Zasadniczym motywem wprowadzenia przedkładanej ustawy było uporządkowanie podziału zadań i kompetencji organów administracji publicznej w dziedzinie mediów elektronicznych, w szczególności wyraźne i konsekwentne rozdzielanie kompetencji regulacyjnych związanych z treścią przekazu od sfery przenoszenia (transmisji) tych treści w sieciach elektronicznych. Po wejściu w życie przepisów ustawy, organem właściwym w sprawach zawartości przekazów audiowizualnych stała się KRRiT. Nowo utworzonemu organowi – prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej powierzone zostały zadania związane z transmisją treści audiowizualnych, w tym kwestie korzystania z infrastruktury sieci elektronicznych⁷⁴.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ustawa z dnia 25 grudnia 2005 r. (Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2258 – dalej nazywam ustawą o przekształceniach).

⁷³ Uzasadnienie do projektu ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji z dnia 25 grudnia 2005 r., Druk Sejmowy Nr 56, www.sejm.gov.pl.

⁷⁴ Prezes UKE przejął zadania KRRiT w zakresie: 1) prowadzenia rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych; 2) analizy rynków właściwych oraz nakładania, utrzymywania zmiany lub znoszenia obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych; 3) dokonywania, zmiany lub cofania re-

Nie wdając się w szczegółową analizę zastosowanych w ustawie o przekształceniach rozwiązań należy stwierdzić, że osłabienie pozycji KRRiT, na które mogło wskazywać przekazaniu części przysługujących jej kompetencji innemu organowi było pozorne⁷⁵. Zabieg ten skutkowało rozłożeniem zadań na dwa podmioty pozostawiając jednakże w gestii KRRiT faktyczną władzę reglamentacyjną w zakresie tworzenia ładu medialnego w radiofonii i telewizji. Nieusuwalnym a zarazem newralgicznym jej elementem są bowiem, obok podejmowania rozstrzygnięć w sprawach koncesji na nadawanie programów (art. 6 ust 2 pkt 3 uort) kompetencje upoważniające do określania warunków prowadzenia działalności przez nadawców (art. 6 ust. 2 pkt 2 uort) a także uprawnienia do wykonywania kontroli nad ich działalnością (art. 6 ust. 2 pkt 4 uort).

W literaturze zwrócono uwagę, że wobec przemian, jakie nastąpiły w świecie cyfrowych mediów, uprawnienia reglamentacyjne i prawotwórcze tracą na znaczeniu. Większe znaczenie może mieć wykonywanie funkcji kontrolnych realizowanych np. poprzez wezwanie nadawcy do zaniechania tworzenia lub rozpowszechniania programu⁷⁶. Zastrzeżenie budzi niekiedy także łączenie niektórych funkcji, którymi dysponuje KRRiT, a w szczególności funkcji reglamentacyjnych i kontrolnych. Podnosi się bowiem, że funkcje kontrolne pozostają akcesoryjne w stosunku do funkcji reglamentacyjnych. Postuluje

zerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych; 4) przeprowadzania konkursu na rezerwację częstotliwości na cele rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych w sposób cyfrowy (Uzasadnienie projektu ustawy o przekształceniach, pkt 3.1).

⁷⁵ Organy – KRRiT i prezes UKE – zostały zmuszone do współdziałania w sprawach związanych z gospodarowaniem częstotliwościami jednakże ich status prawnoustrojowy zasadniczo różni je od siebie. O ile KRRiT korzysta z dużej autonomii, o tyle pozycja prezesa UKE nie jest ani niezależna ani, tym bardziej, autonomiczna. Pozycję prezesa UKE w systemie organów państwowych regulują przepisy Prawa telekomunikacyjnego (Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Dz.U. 2014, nr 243 j.t.) prezes UKE jako centralny organ administracji państwowej (art. 190 ust. 3 pr. tel.) jest powoływany i odwoływany przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 190 ust. 4 pr. tel.). Prezes UKE składa ministrowi właściwemu do spraw łączności coroczne sprawozdanie ze swojej działalności regulacyjnej (art. 190 ust. 2 pr. tel.). Jest także zobowiązany do składania informacji na każde żądanie ministra łączności (art. 190 ust. 2a pr. tel.). Prawo telekomunikacyjne ściśle określa przesłanki odwołania prezesa UKE przed końcem kadencji, co niewątpliwie wzmacnia jego status, nie czyni jednak niemożliwym dokonanie zmiany na wniosek prezesa Rady Ministrów.

⁷⁶ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media...*, s. 256.

się, by nie pozbawiając KRRiT żadnych z powierzonych jej funkcji powierzyć innemu niż KRRiT organowi wykonywanie czynności związanych z wynikami przeprowadzonej kontroli⁷⁷. W literaturze prezentowane jest także skrajne stanowisko, zgodnie z którym KRRiT jest państwowym organem ochrony prawa, który winien pełnić wyłącznie funkcje kontrolne w dziedzinie radiofonii i telewizji. Tylko bowiem w takim zakresie został określony w art. 213 Konstytucji zakres właściwości rzeczowej Krajowej Rady⁷⁸.

Nowy etap działalności KRRiT otworzyła implementacja przepisów Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Jej celem było przede wszystkim określenie zasad i warunków dotyczących wykonywania działalności gospodarczej w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych na żądanie⁷⁹. Ustawodawca zdecydował się na implementację dyrektywy poprzez zmianę przepisów ustawy o radiofonii i telewizji i powierzenie Krajowej Radzie nowych zadań, takich jak: prowadzenie monitoringu rynku audiowizualnych usług medialnych na żądanie w celu ustalenia kręgu podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz oceny wykonania obowiązków wynikających z ustawy przez te podmioty (art. 6 ust. 2 pkt 5a uort) a także inicjowanie i wspieranie samoregulacji i współregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych (art. 6 ust. 2 pkt 12 uort). Równoległe z powierzeniem KRRiT nowych zadań ustawodawca wskazał na potrzebę wypełniania przez KRRiT funkcji kontrolnych w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych. Zgodnie z treścią art. 53c przewodniczący Krajowej Rady może nałożyć na podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną karę pieniężną w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, jeśli naruszył przepisy ustawy⁸⁰. Za podstawowe narzędzie, w jakie wyposażona została Krajowa Rada ustawodawca uznał prowadzenie monitoringu usług (art. 6 ust. 2 pkt 5a). Ustawodawca zakłada zarazem, że KRRiT może na tej podstawie prowadzić „aktywne działania zmierzające do ustalenia kręgu podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy,

⁷⁷ Ibidem, s. 257.

⁷⁸ K. Wąsowski, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 223.

⁷⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 12 października 2012 r., Druk Sejmowy Nr 693, www.sejm.gov.pl.

⁸⁰ Chodzi o przepisy art. 16 ust. 1, art. 16b ust. 1–3a, art. 16c, art. 17 ust. 1–2, 4, 5, 6a i 7, art. 17a ust. 1–3, 5 i 6, art. 47a, art. 47b, art. 47c ust. 1 i 2, art. 47d, art. 47e ust. 1 i 2, art. 47f, art. 47h i art. 47i lub przepisy wydane na podstawie art. 16b ust. 3b, art. 17 ust. 8 a także o regulacje z wydane na podstawie art. 47c ust. 3 i art. 47e ust. 3 i 4 uort.

a następnie do zebrania informacji o świadczonych usługach tak, aby można było określić ich zgodność z przepisami ustawy. Działania monitorujące Krajowej Rady mogą być prowadzone różnymi metodami, w tym poprzez zautomatyzowane procesy informatyczne⁸¹. Ustawodawca założył, że obok monitorowania sieci, także z użyciem procesów zautomatyzowanych (tzw. robotów internetowych – *web crawler*), do ustalenia zakresu podmiotów zobowiązanych używane będą także rejestry publiczne, zawierające informacje dotyczące zakresu prowadzonej działalności. Centralna Ewidencja i Informacja Działalności Gospodarczej udostępnia możliwość wyszukiwania podmiotów ze względu na zgłoszoną działalność (zgodnie z PKD) w trybie online, a w przypadku Krajowego Rejestru Sądowego dane podmiotów prowadzących daną działalność dostępne będą w drodze zapytania skierowanego do Ministerstwa Sprawiedliwości⁸².

W celu umożliwienia Krajowej Radzie realizacji obowiązków sprawozdawczych w ustawie przewidziany został w art. 47j uort obowiązek składania corocznych sprawozdań przez podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie. Sprawozdania te, składane Krajowej Radzie, powinny zawierać opis sposobu wykonania przez dany podmiot obowiązków wynikających z art. 47e (ochrona małoletnich) oraz 47f (promocja audycji europejskich). Dla osoby kierującej działalnością danego dostawcy usług medialnych, który nie czyni zadość obowiązkowi złożenia sprawozdania ustawodawca przewidział w art. 53d sankcję w postaci kary finansowej nakładanej przez przewodniczącego KRRiT w wysokości 1 tys. zł. Analogicznie do regulacji obowiązujących w zakresie prowadzenia działalności nadawczej ustawa wyposaża przewodniczącego Krajowej Rady w uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych mających na celu zapewnienie stosowania przepisów ustawy przez dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie. W treści art. 53c ukształtowana została procedura, na którą składają się dwa etapy. W pierwszym, przewodniczący jedynie wzywa dostawcę audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, który zdaniem przewodniczącego narusza jeden z obowiązków ustanowionych przepisami ustawy, do usunięcia tego naruszenia w wyznaczonym terminie. Jeżeli adresat zastosuje się do tego wezwania i usunie stwierdzone naruszenie, to procedura się kończy. Stanowi to odniesienie do obecnie funkcjonującego art. 10 ust. 3 ustawy. Jeżeli dany dostawca

⁸¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 12 października 2012 r., Druk Sejmowy Nr 693, www.sejm.gov.pl.

⁸² Ibidem, art. 47j.

nie usunie stwierdzonego naruszenia, to przewodniczący Krajowej Rady będzie mógł nałożyć, w formie decyzji administracyjnej, na taki podmiot karę pieniężną w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (art. 53c ust. 1 uort).

Charakter i zakres wprowadzonych do ustawy o radiofonii i telewizji w drodze implementacji Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych zmian skutkuje przebudową sektora mediów elektronicznych. Uchyła dotychczasowy sposób myślenia o podmiotach działających w sektorze mediów audiowizualnych i tworzy w to miejsce nowe konstrukty, pojęcia i mechanizmy. Skutkiem wprowadzonych zmian jest nie tylko poszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy, ale także realizacja nowego zamysłu sytuowania Krajowej Rady. Powierzone jej zadania zmierzają w dwóch kierunkach, z których pierwszy, tradycyjnie realizowany, oznacza wykonywanie przez KRRiT właściwych jej funkcji wobec dostawców usług medialnych świadczących usługi linearne związane z nadawaniem przekazu telewizyjnego oraz – drugi kierunek wyznaczonych KRRiT zadań – obejmuje usługi nielinearne tzw. audiowizualne usługi medialne na żądanie. Linią podziału stanowi zatem charakter świadczonych usług a nie typ podmiotu je wykonującego. Poszerzenie grupy podmiotów, które stały się adresatami norm zawartych w ustawie przy jednoczesnym powierzeniu prawa do wykonywania kontroli i sprawowania nadzoru nad prowadzoną przez nie działalnością a także rodzaj instrumentów, w które wyposażona została KRRiT dla zapewnienia skuteczności jej działań, rodzi pytania dotyczące zgodności postanowień ustawy z charakterem i pozycją ustrojową Krajowej Rady.

Nie pozostaje bez znaczenia, że przewidziane w ustawie regulacje, których adresatem stały się podmioty świadczące usługi nielinearne, ujawniają daleko idące podobieństwo do tych unormowań, które znajdują zastosowanie do nadawców telewizyjnych. Zastosowane instrumenty prawne oraz zgłoszone przez ustawodawcę wobec nich oczekiwania mogą wydawać się niekiedy bardziej restrykcyjne i radykalne niż te, które przewidziano dla nadawców telewizyjnych. Wydaje się, że nie znajduje wystarczającego usprawiedliwienia klasyfikowanie podmiotów świadczących usługi na żądanie do tej samej grupy, w której sytuują się nadawcy telewizyjni. Zarówno bowiem względy wskazujące na ich pozycję ekonomiczną, jak i możliwości organizacyjne a także zakres uzyskiwanego przez te podmioty wpływu na opinię publiczną różnicuje ich pozycję w stosunku do nadawców telewizyjnych. W konsekwencji konieczne staje się poddanie w wątpliwość objęcie ich działalności zakresem przedmiotowym ustawy o radiofonii i telewizji. Świadczone przez nie usługi nie należą

bowiem z pewnością do radiofonii i telewizji⁸³. Powierzone Krajowej Radzie zadania upoważniają ją *de facto* do ingerowania w prawa i wolności indywidualnie realizowane przez podmioty prawa prywatnego. Dla oceny tej bez znaczenia pozostaje zarazem, że spoza ingerencji KRRiT wyłączone zostały publikacje audiowizualne, świadczone incydentalnie, nieodpłatnie albo w ramach komunikacji prywatnej. Za niebezpieczne uznać należy bowiem występowanie styczności między przeciwstawnymi zadaniami, których realizację powierzono jednemu podmiotowi, jakim jest Krajowa Rada. W świetle art. 213 ust. 1 Konstytucji KRRiT uzyskała przywilej stania na straży wolności osobistych obywateli, a w szczególności ich prawa do swobody wypowiedzi oraz prawa do informacji, gdy tymczasem zakres powierzonej jej kontroli oraz narzędzia tej kontroli kreują niebezpieczeństwo naruszenia tych wolności.

W świetle przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że status KRRiT jest determinowany nie tylko zakresem, rodzajem lub ilością zleconych jej funkcji, ale przede wszystkim celem, jakiemu służą ich wykonywanie. Priorytetowe znaczenie dla oceny pozycji prawnoustrojowej posiada powierzone jej w art. 213 ust. 1 Konstytucji zadania „stania na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Cele interesu publicznego uzasadniają zlecenie KRRiT szerokiego spektrum zadań i kompetencji a w ślad za tym przekazanie funkcji z zakresu różnego typu władz, w tym funkcji prawotwórczych, kontrolnych, administracyjnych, nadzorczych. Podstawę

⁸³ Ustawodawca nie przedstawia żadnych przekonujących argumentów, które przemawiałyby za tym, by implementacji dokonywać w drodze nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji a pojęciem „radiofonii i telewizji” obejmować dostawców usług medialnych na żądanie. W uzasadnieniu do projektu ustawy implementującej postanowienia Dyrektywy stwierdzono tymczasem, że „Za takim rozwiązaniem przemawiają następujące względy: 1) w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w szczególności w dużych krajach, w których model regulacyjny wywarł wpływ na rozwiązania w polskim prawie mediów (takich, jak Niemcy i Francja), najczęściej implementacja następuje w drodze nowelizacji istniejących ustaw medialnych (odpowiadających polskiej Ustawie); 2) ciągłość regulacji jest istotną wartością, pozwala na zachowanie aktualności orzecznictwa, aktów wykonawczych wydanych na podstawie utrzymanych w mocy przepisów; 3) struktura Ustawy jest zasadniczo możliwa do utrzymania, wymaga jednak uzupełnienia o nowe zespoły przepisów w związku z rozszerzeniem zakresu ustawy; 4) nie jest konieczna zmiana tytułu Ustawy; możliwe wydaje się używanie pojęcia radiofonii i telewizji w szerokim znaczeniu obejmującym także audiowizualne usługi medialne na żądanie” (Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 25 marca 2011 r., Druk Sejmowy Nr 3812, www.sejm.gov.pl). Uzasadnienie to wskazuje na arbitralność prezentowanego stanowiska. Nie przemawiają za nim żadne, wyartykułowane, racje merytoryczne.

wykładni eksponującej niezależność i autonomiczność Krajowej Rady umożliwiła treść postanowień sformułowanych w art. 36b poprzedniej Konstytucji, a następnie, regulacje zawarte w art. 213–215 Konstytucji z 1997 r. Przypisanie KRRiT zadań polegających na ochronie wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielność nadawców oraz zapewnieniu otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji nie stanowiło jednak koncepcji, która łatwo zyskała powszechną aprobatę. Pomimo zatem, że historyczny ustawodawca dysponował silnymi racjami⁸⁴, przemawiającymi za powołaniem KRRiT jako organu konstytucyjnego o szczególnym statusie, gwarantującym jego niezależność i autonomiczność decyzję tę podejmował niechętnie. Potwierdzenie i przyznanie Krajowej Radzie niezależnej pozycji wśród organów ustrojowych nastąpiło dopiero po umocowaniu jej w Konstytucji i potwierdzeniu jej znaczenia dla systemu demokratycznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

⁸⁴ Wskazać należy na wcześniejsze doświadczenia historyczne związane z działalnością Głównego Urzędu do Spraw Kontroli Publikacji i Widowisk i istnieniem instytucjonalnej cenzury.