

TEORIA INSTYTUCJI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

**Księga pamiątkowa
Profesora Jerzego Stefana Langroda**

**Pod redakcją
Janusza Nyczyporuka**



POLSKA AKADEMIA NAUK

Paryż 2011

Recenzent: prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

Copyright © Autorzy, 2011

Copyright © Polska Akademia Nauk

Stacja Naukowa w Paryżu i Oddział w Lublinie, 2011

Księga pamiątkowa powstała przy wsparciu następujących podmiotów: Polskiej Akademii Nauk Stacji Naukowej w Paryżu i Oddziału w Lublinie, Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej w Białymstoku, Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych w Brukseli, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedry i Zakładu Zdrowia Publicznego Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Rzeszowskiego, Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, Fundacji Instytut Spraw Administracji Publicznej w Lublinie

PAN

POLSKA AKADEMIA NAUK



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



UNIwersytet
JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE



ISAP Instytut
Spraw
Administracji
Publicznej

ISBN 978-83-61236-21-4

Nakład: 400 egz.

Druk i oprawa: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa

*Lidia K. Jaskuła**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Lublin

Służba publiczna realizowana przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji

Streszczenie: J.S. Langrod określał administrację publiczną z jednej strony jako planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a z drugiej strony jako służbę publiczną. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), będąc elementem administracji publicznej, jest organem właściwym w sprawach radiofonii i telewizji. Racją jej istnienia jest ochrona interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Biorąc pod uwagę fakt, że działalność w zakresie radiofonii i telewizji została uznana przez ustawodawcę za szczególnie rodzaj aktywności społecznej, wymagający szczególnej troski administracji publicznej, warto się zastanowić, czy postulaty kierowane wobec administracji przez J.S. Langroda pozostają aktualne w odniesieniu do tego organu.

Le service public réalisé par le Conseil National de la Radiodiffusion et de la Télévision (CNRT)

Résumé: Jerzy Stefan Langrod a défini l'administration publique d'une part, comme un regroupement planifié des personnes au service d'une certaine mission publique, d'autre part comme un service public. Le Conseil National de la Radiodiffusion et de la Télévision (KRRiT), qui fait partie de l'administration publique, est l'autorité compétente en matière de radiodiffusion et de télévision. La raison de son existence est de protéger l'intérêt public dans le domaine de radiodiffusion et de télévision. Le législateur a considéré l'activité en matière de radiodiffusion et de télévision comme une catégorie particulière de l'activité sociale, qui nécessite une protection spéciale de la part de l'administration publique. En tenant compte de cela, il est utile de réfléchir si les postulats adressés par J. S. Langroda à l'égard de l'administration publique restent valables en ce qui concerne ce conseil.

1. Wprowadzenie

Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czym jest administracja publiczna, sprawiało i sprawia teoretykom prawa pewne trudności. Profesor Jerzy Stefan Langrod zwrócił uwagę na ten fakt, stwierdzając, że „pojęcie administracji jest jednym z najmniej sprecyzowanych w nauce prawa i oplata je zawiły splot nieporozumień terminologicznych powodujących nieuchronnie ustawiczne błędy perspektywy. Wynika to najpierw z przesadnej, a tej sferze prawnej właściwej, tendencji do operowania ogólnikami. Następnie z młodego wieku tego pojęcia w jego egzystencji prawnej i ze związanych z nim »dziecinnych chorób«, nieuniknionych, ale przemijających usterek budowy niedawno oddanej do użytku. Wreszcie z nagminnego podchodzenia do tych zagadnień z niedostatecznie

* e-mail: lidia.jaskula@kul.pl

»wysoka«, co uchyla spod analizy pojęcia nadrzędne, a skierowuje cały wysiłek badawczy ku zagadnieniom raczej wtórnym i drugoplanowym”¹. Autor powyższych uwag, podejmując próbę „wprowadzenia możliwej jasności w te zagadnienia”, określa administrację publiczną z jednej strony jako „planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej”², a z drugiej – jako „służbę publiczną”³. Mimo upływu czasu i faktu, że nauka prawa administracyjnego wyrosła już z „dziecinnych chorób” postrzeganie administracji w perspektywie misji i służby publicznej wydaje się niezwykle aktualne i warte przypomnienia, szczególnie dlatego, że sama administracja publiczna, nazbyt często ową „służbę publiczną” traci z horyzontu swego działania.

Krajowa Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), będąc elementem administracji publicznej, została ustanowiona jako organ właściwy w sprawach radiofonii i telewizji. Racją jej istnienia jest ochrona interesu publicznego w radiofonii i telewizji, a treścią jej służby publicznej stanie na straży wolności słowa oraz prawa do informacji w radiofonii i telewizji⁴. Biorąc pod uwagę fakt, że działalność w zakresie radiofonii i telewizji została uznana przez ustawodawcę za szczególnie rodzaj aktywności społecznej, wymagający szczególnej troski administracji publicznej, warto się zastanowić, czy postulaty kierowane wobec administracji przez J.S. Langroda pozostają aktualne w odniesieniu do tego organu. Czy i w jakim zakresie organ właściwy w sprawach radiofonii i telewizji jest zdolny realizować interes publiczny i służbę publiczną. Próba odpowiedzi na to pytanie zostanie podjęta w ramach analizy przepisów dotyczących jego organizacji i kompetencji, a punktem wyjścia będzie przybliżenie rozważań J.S. Langroda na temat administracji publicznej.

2. Administracja publiczna w ujęciu Jerzego Stefana Langroda

J.S. Langrod przyjął, że w ujęciu organicznym⁵ administracja to ludzie zorganizowani po to, aby, korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełnić swoje zadanie – innymi słowy, to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędów, którymi oni dysponują. Dla wyróżnienia organu administracyjnego spośród innych podmiotów profesor Langrod posłużył się kategorią „interesu publicznego”. Jego zdaniem misją nauki prawa administracyjnego jest dojrzeć i uwypuklić całokształt problemu interesu publicznego przede wszystkim dlatego, że jest on konstrukcją kluczową istoty administracji i ad-

¹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003, s. 191.

² Tamże, s. 228.

³ Tamże, s. 215.

⁴ Por. art. 213 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 93 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP.

⁵ Dziś powiedzielibyśmy „organizacyjnym”.

ministrowania⁶. Określenie „interesu publicznego” do dziś stanowi wyzwanie dla teoretyków prawa⁷. Można przyjąć, że jest to czynnik powinnościowy (normatywny) wyrażający wartości uznawane przez społeczeństwo, które w stosunkach społecznych są traktowane jako zewnętrzne – obiektywne, istniejące w pewnym stopniu niezależnie od indywidualnych odczuć⁸. Przyjmuje się, że jego treść jest zdeterminowana zmieniającym się kontekstem społecznym, jest zmienna w zależności od etapu rozwoju społecznego i modelu ustrojowego państwa. W demokratycznym państwie prawnym interes publiczny jest wprowadzany z całego porządku prawnego i wyznacza z jednej strony granice dopuszczalności ingerencji państwa w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w prawa i wolności obywatelskie, a z drugiej granice dowolności zachowań jednostki⁹. Na jego straży stoją organy administracji publicznej, w szczególności stosując go jako przesłankę warunkującą wydanie decyzji administracyjnej i kształtującą jej treść¹⁰.

J.S. Langrod przyjął, że, przechodząc na płaszczyznę organów, o tym, co jest interesem publicznym *in concreto*, decyduje ustawa, a w przypadku braku dyrektywy ustawowej cel służby, dla której organ ustanowiono¹¹. Wyznaczane jest to przez wykładnię „reguł o właściwości, organizacyjnych, proceduralnych (...) W ten sposób pojęcie to ulega stopniowej konkretyzacji, która nie pozbawia go jego elastyczności, ale równocześnie je precyzuje, przez co czyni je bardziej uchwytnym i umożliwia skuteczniejszą kontrolę”¹².

Drugą perspektywą patrzenia na administrację według J.S. Langroda jest ustalenie materialnie zdefiniowanej funkcji jako kryterium administracji, czyli ujęcie pojęcia administracji w rozumieniu administrowania¹³. Wskazując trudności związane z poszukiwaniem tego kryterium, Langrod dochodzi do wniosku, że w sposób najpełniejszy jego rolę może pełnić pojęcie „służby publicznej”. Przypomina, że podstawy konstrukcji pojęcia „służby publicznej” zostały wypracowane we Francji przez judykaturę sądów prawa publicznego oraz przez teorię prawa administracyjnego¹⁴. W judykaturze złożyła się na nią seria wyroków francuskiego Trybunału Kompetencyjnego, regulujących poszczególne zagadnienia z dziedziny delimitacji właściwości kontrolnej sądów. W nauce natomiast głównymi propagatorami tego pojęcia byli Léon Duguit i Gaston Jéze,

⁶ Por. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 242.

⁷ Na temat interesu publicznego szeroko: A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 347–357; R. Sowiński, *Interes publiczny–dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 564–583.

⁸ A. Pakuła, *Interes publiczny (dawniej społeczny)* [w:] *Mała encyklopedia prawa* (red.) U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2005, s. 170.

⁹ Tamże, s. 170; Tenże, *Interes publiczny i użyteczność publiczna...*, s. 349.

¹⁰ Pakuła, *Interes publiczny...*, s. 171.

¹¹ Por. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, s. 247.

¹² Por. Tamże, s. 247–248.

¹³ Por. Tamże, s. 196.

¹⁴ Por. Tamże, s. 217–218.

dla których administracja to właśnie służba publiczna, a co za tym idzie, prawo administracyjne to prawo służb publicznych.

Administracja rozumiana jako służba publiczna powinna charakteryzować się czterema cechami głównymi: powinna być aktywnością pożyteczną społecznie, a nawet niezbędną w interesie ogółu, w danej epoce i w danym miejscu, powinna być nieodzowna tak daleko, by nie mogła ulec przerwie ani na jedną chwilę, powinna być obowiązkowa oraz powinna być prawidłowa¹⁵.

Niezbędność i pożyteczność społeczna owej aktywności oznacza, że aktywności tej nie można pozostawić inicjatywie i realizacji prywatnej albo z powodu jej braku lub niewystarczającego rozmiaru, albo z powodu szkodliwych następstw takiego pozostawienia dla dobra publicznego¹⁶. W związku z tym J.S. Langrod podkreśla, że nie ma służby publicznej bez cechy uznanej przez państwo użyteczności powszechnej, związanej z zaspokajaniem pewnej potrzeby zbiorowej oraz bez cechy konieczności.

Nieodzowność zakłada, że aktywność ta musi być ciągła, nieprzerwana i trwała – ciągłemu zapotrzebowaniu tych świadczeń ze strony ogółu musi więc odpowiadać nieprzerwane zaofiarowywanie ich przez administrację.

Obowiązkowość tej aktywności jest aspektem nieodzowności i oznacza obciążenie odpowiednich organów powinnością sprawowania jej, a nie tylko wyposażenia ich w odpowiednie uprawnienia.

Prawidłowość oznacza natomiast, że owa aktywność musi pochodzić od państwa względnie innej osoby prawa publicznego i powinna pozostawać pod stałą kontrolą administracji oraz powinna być wykonywana wedle zasad aktywności właściwych prawu administracyjnemu.

Zdaniem Langroda te cztery cechy obrazują łącznie sposób podchodzenia do zagadnień administracji postrzeganej jako służba publiczna, bo opiera się na elementach: służby, (to znaczy: akcentuje jej podporządkowanie wymaganiom ogółu oraz obowiązkowość i prawidłowość aktywności) i publiczności (to znaczy: jeszcze raz podkreśla rolę interesu publicznego i jego wymagań – z jednej strony odnośnie do administrowanych, z drugiej strony odnośnie do administrujących – w zakresie ich sytuacji przedmiotowej i bezosobowej, bo „ponadosobistej”)¹⁷.

Jak na tle tych rozważań jawi się organizacja i działalność KRRiT? Jak jej struktura organizacyjna oraz kompetencje umożliwiają realizację interesu publicznego oraz służbę publiczną.

3. Struktura organizacyjna Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako przesłanka realizacji interesu publicznego.

KRRiT jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwowym właściwym w sprawach radiofonii i telewizji¹⁸. Szczególna pozycja KRRiT, jako orga-

¹⁵ Por. Tamże, s. 217–218.

¹⁶ Moglibyśmy rzec: dla interesu publicznego.

¹⁷ Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 218.

¹⁸ Art. 5 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. Dz.U. 2004 Nr 253, poz. 2531), dalej jako: RTVU.

nu administracji państwowej, łączącego w sobie funkcje zarządzania i kontroli, którego kompetencje i sposób powoływania określa Konstytucja RP, pociąga za sobą jej pełną formalną autonomiczność w stosunku do Rady Ministrów i jej prezesa¹⁹. Struktura organizacyjna KRRiT oraz status jej członków mogą być analizowane jako elementy umożliwiające temu organowi rzetelną realizację służby publicznej wyznaczonej mu przez prawo.

Członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i prezydenta Rzeczypospolitej²⁰. W jej skład wchodzi pięciu członków, wśród których dwóch powołuje Sejm, jednego Senat i dwóch prezydent²¹. Fakt ten świadczy o politycznym kluczu tworzenia składu KRRiT, mimo że sami członkowie KRRiT nie mogą należeć do partii politycznej.

Zasadniczym merytorycznym wymogiem ustawowym stawianym członkom KRRiT jest to, by wyróżniali się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu i aby byli wybierani spośród takich właśnie osób²². J. Sobczak w swoim komentarzu do ustawy przypomina, że „w toku prac legislacyjnych w odniesieniu do roli i zadań KRRiT zarysowały się dwie opcje. Zwolennicy pierwszej z nich uważali, że organ ten winien mieć charakter opiniotwórczy i prawodawczy, a w jego składzie powinny znaleźć się osoby znane, cieszące się powszechnym szacunkiem społecznym, będące autorytetami, ale niekoniecznie posiadające dziennikarskie doświadczenie zawodowe. Zwolennicy drugiej opcji opowiadali się za tym, aby członkiem KRRiT mogła być tylko osoba mająca doświadczenie dziennikarskie i kompetentna w sprawach związanych z działalnością środków masowego przekazu. Obowiązująca ustawa wydaje się hołdować drugiej z tych opcji.

Kryteria oceny wyróżniania się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu nigdy nie zostały sprecyzowane. Pozostawiono je uznaniu podmiotów uprawnionych do powoływania członków KRRiT. W praktyce w skład KRRiT obok wybitnych specjalistów z dziedziny środków masowego przekazu wchodziły też osoby, których wiedza i doświadczenie w zakresie środków masowego przekazu w chwili powoływania musiała budzić uzasadnione wątpliwości, a już zupełnie trudno było w stosunku do niektórych z nich znaleźć elementy „wyróżniające”. W rzeczywistości zawarte w ustawie stwierdzenie: „spośród osób wyróżniających się” wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu przyjęto traktować jako sformułowanie pozbawione jakiegokolwiek treści prawnej, a w procesie powoływania kwestię tę pomijano bądź, wbrew oczywistym faktom, stwierdzano, że kandydat wyróżnia się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu. Tego typu praktykę – zdaniem J. Sobczaka – trudno uznać za poprawną. Ustawa nie przewiduje w tej sytuacji szczególniejszych wymogów dla osób powoływanych w skład KRRiT. Nie wprowa-

¹⁹ J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Poznań 1994, s. 28.

²⁰ Art. 214 Konstytucji RP.

²¹ Por. art. 7 ust. 1 RTVU.

²² Por. art. 7 ust 1 *in fine* RTVU.

dza w stosunku do nich cenzusu wieku, wykształcenia czy uprzedniej niekaralności”²³.

Warto też zauważyć, że takie sformułowanie (w pierwotnym brzmieniu: wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu) było, zdaniem niektórych oceniających te regulację, jedynym właściwym rozwiązaniem ustawodawcy w chwili, gdy ustawa miała wejść w życie. Jest to związane z faktem, że „ustawę pisano od roku 1990 do roku 1992, więc w grę nie mógł wchodzić staż pracy w mediach. Nie mogły być brane pod uwagę tytuły naukowe czy dorobek naukowy ze względu na to, że trudno byłoby sporządzić kryteria oceny i weryfikacji tego dorobku z poprzedniego czasu. Nieprzerwana praca w telewizji nie mogła być także kryterium, jako że większa część ludzi, którzy brali udział w reformie mediów, to byli właśnie ci, którzy przez ostatnie dziesięć lat byli pozbawieni pracy w mediach (ci natomiast, którzy tam pracowali co do zasady reformą mediów nie byli zainteresowani – L.J.). Stąd więc wzięta się ta ogólna formuła, poprzez którą nałożono na organy wybierające wymóg znalezienia osób wyróżniających się ową wiedzą”²⁴.

Zgodnie z przepisami ustawy KRRiT corocznie do końca marca przedstawia Sejmowi, Senatowi i prezydentowi sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji²⁵. Ponadto, także corocznie, ale bez wskazania terminu ustawowego, KRRiT przedstawia Prezesowi Rady Ministrów informację o swojej działalności, a także informacje o podstawowych problemach radiofonii i telewizji²⁶. Obowiązek składania przez KRRiT wspomnianych wyżej sprawozdań Sejmowi, Senatowi i prezydentowi jest wyraźnym dowodem zależności Krajowej Rady od tych organów. Podmioty uprawnione do otrzymania sprawozdań są jednocześnie tymi, które powołują członków KRRiT. W sprawozdaniach winny znaleźć się dane o działalności Krajowej Rady. Ponadto KRRiT ma obowiązek przedłożyć tym podmiotom informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. Z brzmienia przepisu nie wynika jednak jednoznacznie, czy informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji winna stanowić osobny dokument czy też jedynie część sprawozdania KRRiT. Zdaniem J. Sobczaka względy celowościowe przemawiają za tym ostatnim rozwiązaniem²⁷. Ustawa nie precyzuje zakresu sprawozdania, nie formułuje też wymogów co do jego treści. Można przyjąć, że „sprawozdanie powinno być w miarę zwięzłym dokumentem, w którym zostaną przedstawione główne wątki działalności KRRiT, scharakteryzowane treści aktów normatywnych i decyzji administracyjnych. Winny też w sprawozdaniach tych znaleźć się wnioski i postulaty *de lege ferenda*. Do istotnych elementów sprawozdań wypada także zaliczyć kwestie natury finan-

²³ Sobczak, *Ustawa...*, s. 37.

²⁴ M. Markiewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; wybór i odwołanie KRRiT* [w:] *Medialne rozdroże. Miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce*, red. L. Dyczewski, Warszawa 1998, s. 96–97.

²⁵ Por. art. 12 ust. 1 RTVU.

²⁶ Por. art. 12 ust. 2 RTVU.

²⁷ Sobczak, *Ustawa...*, s. 59.

sowej”²⁸. Sprawozdanie składane przez KRRiT winno stać się przedmiotem analizy właściwych komisji Sejmu i Senatu oraz debaty. W jej wyniku Sejm, a także Senat, niezależnie od siebie, w formie uchwały, przyjmują lub odrzucają sprawozdanie. Przyjmując sprawozdanie, mogą przy tym w uchwale zamieścić uwagi i zastrzeżenia. Wynika to wprost z przepisu ustawy²⁹. W wypadku odrzucenia sprawozdania zarówno przez Sejm, jak i przez Senat kadencja wszystkich członków Krajowej Rady wygasa w ciągu czternastu dni, liczonych od dnia ostatniej uchwały, pod warunkiem że owo wygaśnięcie zostanie potwierdzone przez prezydenta RP³⁰. Prezydenta nie wyposażono w prawo przyjmowania lub odrzucania sprawozdania KRRiT. Może on jedynie notyfikować jego przyjęcie. Wyrazem oceny sprawozdania przez Prezydenta może być jego postępowanie w przypadku odrzucenia sprawozdania przez obie izby parlamentu. Jeśli prezydent wbrew Sejmowi i Senatowi nie widzi podstaw odrzucenia sprawozdania KRRiT, może odmówić potwierdzenia wygaśnięcia kadencji, która w takiej sytuacji trwać będzie nadal.

Organ uprawniony do powołania członka KRRiT jest uprawniony także do jego odwołania. Jednakże ustawa wskazuje enumeratywnie sytuacje, w których takie odwołanie może i powinno nastąpić. Zgodnie z przepisem ustawy organ uprawniony do powołania członka KRRiT odwołuje go wyłącznie w przypadku: zrzeczenia się swej funkcji; choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji; skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej; złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, lub naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu³¹. W przypadku odwołania członka lub jego śmierci przed upływem kadencji właściwy organ powołuje nowego członka Krajowej Rady na okres do końca tej kadencji.

Omawiając organizację KRRiT, należy przyrzeć się także statusowi członków tego organu. Kadencja członków KRRiT trwa sześć lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka – pełnią oni swe funkcje do czasu powołania swoich następców³². Zgodnie z postanowieniami ustawy członek KRRiT nie może być powołany na kolejną pełną kadencję. Ponadto członek KRRiT nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji³³. Te bezwzględne zakazy wyrażone zostały w przepisie konstytucyjnym. W związku z tym – w odniesieniu do członkostwa w partii politycznej – Trybunał Konstytucyjny uznał w swym orzeczeniu³⁴, że przepis art. 8 ust. 3 pkt. 1 RTVU, stanowiący,

²⁸ Tamże, s. 59.

²⁹ Art. 12 ust. 3 RTVU: „Sejm i Senat uchwałami przyjmują lub odrzucają sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1. Uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia”.

³⁰ Por. art. 12 ust. 4 i 5 RTVU.

³¹ Art. 7 ust. 6 RTVU.

³² Art. 7 ust. 4 RTVU.

³³ Art. 214 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁴ Wyrok TK z 10.04.2002 r., K 26/00, Lex nr 54052.

iż „w okresie kadencji członków Krajowej Rady ulega zawieszeniu ich członkostwo w partiach politycznych” jest niezgodny z przytoczonym wyżej art. 214 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu TK podkreślił, że „z artykułu 214 ust. 2 Konstytucji wynika m.in. zakaz przynależności członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do partii politycznej. Tymczasem zakwestionowany przepis ustawy przewiduje, że członkostwo w partii politycznej członków Krajowej Rady ulega zawieszeniu. (...) zawieszenie członkostwa w partiach politycznych nie jest równoznaczne z zakazem przynależności do partii politycznej. Przez termin zawieszenie należy rozumieć stan przejściowy, przemijającą przeszkodę. W sytuacji zawieszenia członkostwa w partii, następuje jedynie zawieszenie członka w jego statutowych prawach, a nie ustanie członkostwa (wystąpienie z partii). Zatem w świetle zaskarżonego przepisu członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nadal należy do określonej partii i może być z nią utożsamiany. Wynikające z ustawy uregulowanie pozostaje zatem w oczywistej sprzeczności z art. 214 ust. 2 konstytucji”. Uchylając przedmiotowy przepis, TK był związany przedmiotem i zakresem skargi, orzekł więc wyłącznie o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego z mocy prawa zawieszenie członkostwa w partiach politycznych. W aktualnym, literalnym brzmieniu art. 8 RTVU stanowi, że „w okresie kadencji członków Krajowej Rady ulega zawieszeniu ich członkostwo we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych”. Biorąc pod uwagę, że konstytucja zabrania członkom KRRiT także przynależności do związku zawodowego oraz mając na uwadze rozważania TK na temat różnicy między „zakazem przynależności” a „zawieszeniem” należy z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że w przypadku badania zgodności z konstytucją za niekonstytucyjny byłby uznany także art. 8 ust. 3 pkt. 2 w zakresie odnoszącym się do „zawieszenia członkostwa we władzach związków zawodowych”. Niestety można zaryzykować twierdzenie, że nawet zakaz przynależności do partii (apartyjność) nie gwarantuje apolityczności tego organu, bowiem sposób powoływania członków KRRiT może wpływać na faktyczne poddawanie się politycznym naciskom ze strony podmiotów powołujących³⁵. A to może stanowić istotne zagrożenie realizowania interesu publicznego przez ten organ. TK potwierdził, że „partie polityczne są organizacjami, których zasadniczym celem jest uzyskanie wpływu na funkcjonowanie organów państwa. W państwie współczesnym partie polityczne są podstawowymi organizacjami, poprzez które następuje wyrażenie woli politycznej społeczeństwa, a także realizuje się jego pośredni wpływ na sposób sprawowania władzy państwowej. Zakaz członkostwa w partiach politycznych osób sprawujących określone funkcje w aparacie państwowym nie wynika z dążenia do ograniczenia praw obywatelskich tych kategorii osób,

³⁵ TK podkreślił wyraźnie, że pojęcia apartyjność i apolityczność nie są pojęciami tożsamymi. „Apartyjność” oznacza zakaz przynależności do określonej partii politycznej, natomiast „apolityczność” oznacza zakaz manifestowania poglądów politycznych oraz niedopuszczalność motywowania realizacji zadań przydanych przez przepisy prawne interesami ugrupowań politycznych (por. wyrok TK z 10.04.2002 r., K 26/00, Lex nr 54052).

ale zapobiega konfliktom interesów i ról wynikających z wykonywania służby publicznej i prowadzenia działalności na rzecz określonej partii. Istotą członkostwa w partii politycznej wyraźnie sformułowaną w statutach większości partii politycznych jest obowiązek stosowania się do uchwał statutowych organów partyjnych i czynnego uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji programu partii. Przyjęcie tego rodzaju zobowiązań nie jest obojętne z punktu widzenia obowiązków ciążących na funkcjonariuszach służb publicznych oraz pozostawianiu tych służb pod politycznym kierownictwem rządu tworzonego w oparciu o aktualną większość parlamentarną. Z punktu widzenia etyki funkcjonariusza służb publicznych niepożądana jest sytuacja, w której osoba korzystająca z prawa, przysługującego mu jako obywatelowi, narusza obowiązki wynikające z tytułu pełnienia służby publicznej. Demokratyczne państwo prawne nie powinno być państwem partii. Przy wszystkich sprzężeniach między partiami a państwem potrzebny jest pewien dystans. Poddanie partii reżimowi prawa wywołuje ten skutek, że organy stosowania prawa, jak sądy, prokuratura czy policja, a w jakimś stopniu również i organy orzecznictwa administracyjnego, powinny być wolne od oddziaływania partii politycznych. (...) Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych. (...) Przynależność do określonej partii jest faktycznym uzewnętrznieniem poglądów politycznych i zaprzeczeniem apolityczności”³⁶. W świetle powyższych rozważań zakaz przynależności członka KRRiT jest uzasadnionym minimalnym wymogiem rzetelnego realizowania służby publicznej, choć nie stanowi gwarancji, że jego działalność będzie rzeczywiście służyła interesowi publicznemu.

Funkcji członka KRRiT nie można łączyć także z posiadaniem udziałów albo akcji spółki bądź z uczestniczeniem w inny sposób w podmiocie będącym nadawcą, producentem radiowym lub telewizyjnym oraz z wszelką działalnością zarobkową³⁷. Zakazem działalności zarobkowej nie została objęta praca dydaktyczno-naukowa w charakterze nauczyciela akademickiego oraz praca twórcza. Jeśli członek KRRiT w chwili powołania go do pełnienia tej funkcji pozostaje w stosunku pracy, to na jego wniosek pracodawca ma obowiązek udzielić mu urlopu bezpłatnego na czas sprawowania funkcji³⁸. Okres urlopu wlicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia wynikające ze stosunku pracy.

Pracami KRRiT kieruje jej przewodniczący, którego wybierają ze swojego grona i odwołują członkowie KRRiT³⁹. Ponadto przewodniczący reprezentuje Krajową Radę oraz wykonuje wszystkie inne zadania, które nakładają na niego przepisy prawa.

³⁶ Tamże.

³⁷ Por. art. 8 ust. 4 RTVU.

³⁸ Art. 8 ust. 1 RTVU.

³⁹ Art. 7 ust. 2b RTVU.

Oprócz omówionej wyżej struktury organizacyjnej KRRiT realizację interesu publicznego i służby publicznej przez ten organ umożliwiają jego kompetencje.

4. Kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako przesłanka realizacji służby publicznej

Zgodnie z przytoczoną wcześniej regulacją konstytucyjną KRRiT stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji⁴⁰. Przytoczony przepis określa przedmiot służby publicznej KRRiT, który jest rozwinięty w RTVU. Zgodnie z treścią ustawy KRRiT stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji⁴¹. Tak określoną służbę publiczną KRRiT realizuje w ramach wykonywania nałożonych na nią przez ustawę zadań. Należy do nich w szczególności⁴²:

1) projektowanie w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji;

2) określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców;

3) podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów;

3a) uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą;

4) sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców;

5) organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych;

6) ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru;

6a) ustalanie wysokości opłat abonamentowych⁴³;

7) opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji;

8) inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji;

9) organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji;

10) współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych.

Powyższa enumeracja nie ma charakteru zamkniętego. Wśród wymienionych dziesięciu zadań znalazły się takie, których wykonanie, sprawowanie i podej-

⁴⁰ Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴¹ Art. 6 ust. 1 RTVU.

⁴² Art. 6 ust. 2 RTVU.

⁴³ Na zasadach określonych w ustawie z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2005 Nr 85, poz. 728).

mowanie określone jest granicami ustawy, oraz takie, odnośnie do których nie przewidziano takich zastrzeżeń. Pierwsze z nich mają charakter władczy i należą do nich: określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowanie decyzji w sprawach koncesji, sprawowanie kontroli działalności nadawców, a także określanie wysokości opłat abonamentowych⁴⁴. Wykonywanie tych zadań jest wspierane szeregiem uprawnień przyznanych przez ustawę Krajowej Radzie jako organowi kolegialnemu oraz przewodniczącemu KRRiT jako organowi właściwemu w sprawach koncesji⁴⁵. Te uprawnienia mają szczególne znaczenie w ramach realizowania przez KRRiT służby publicznej w bezpośrednim działaniu KRRiT.

Wydaje się także, że równie ważnym uprawnieniem, w jakie ustawodawca wyposażył KRRiT jako organ kolegialny, jest możliwość wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego w formie rozporządzeń. Zgodnie z treścią odpowiedniego przepisu „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Krajowa Rada wydaje rozporządzenia i uchwały”⁴⁶. Organ ten wyposażony w możliwość wydawania aktów normatywnych w formie rozporządzeń, otrzymał tym samym bardzo ważny oręż w procesie realizacji swoich zadań. KRRiT rozporządzenie może wydać jedynie w wypadkach wyraźnie wskazanych przez ustawę, i to zarówno RTVU, jak i przez inne ustawy. We wszystkich tych przypadkach, kiedy ustawa nie wskazuje wyraźnie rozporządzenia jako formy aktu, do którego wydania zobowiązuje KRRiT, organ ten podejmować powinien uchwałę⁴⁷. Za niedopuszczalne należy uznać wydanie rozporządzenia bez wyraźnej delegacji ustawowej. W formie rozporządzeń KRRiT reguluje wiele ważnych kwestii z punktu widzenia interesu publicznego – określa m.in.: udział procentowy audycji krajowych i europejskich dla nadawców w pierwszym roku rozpowszechniania przez nich programu, udział procentowy tych audycji dla programów wyspecjalizowanych lub programów rozpowszechnianych wyłącznie w sposób satelitarny lub kablowy dostępnych w całości za opłatą, z wyłączeniem opłat abonamentowych⁴⁸; sposób prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie⁴⁹; sposób sponsorowania audycji lub innych przekazów oraz sposób prowadzenia i przechowywania przez nadawcę ewidencji sponsorowanych audycji lub innych przekazów oraz zakres informacji objętych tą ewidencją⁵⁰; kwestie dotyczące ochrony dzieci i młodzieży przed negatywnym wpływem programów radiowych i telewizyjnych⁵¹ czy tryb postępowania w celu umożliwienia naczelnym organom państwowym bezpośredniej prezentacji oraz wyjaśniania polityki państwa w mediach publicznych, a także tryb postępowania

⁴⁴ Sobczak, *Ustawa...*, s. 32.

⁴⁵ Por. art. 33 ust. 2 RTVU.

⁴⁶ Art. 9 ust. 1 RTVU.

⁴⁷ Sobczak, *Ustawa...*, s. 51.

⁴⁸ Art. 15 ust. 4 RTVU.

⁴⁹ Art. 16 ust. 4 RTVU.

⁵⁰ Art. 17 ust. 8 RTVU.

⁵¹ Art. 18 ust. 6.

nia w celu umożliwienia partiom politycznym przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych w mediach publicznych⁵². Wszystkie te kwestie są ważne z punktu widzenia interesu publicznego realizowanego przez KRRiT w ramach jego służby publicznej.

Także przewodniczący KRRiT jako organ właściwy w sprawach koncesji, w celu wykonywania swych zadań został wyposażony przez przepisy ustawy w określone uprawnienia. Przede wszystkim RTVU przyznaje przewodniczącemu KRRiT w określonych ustawowo sytuacjach kompetencje do ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotów administrowanych w formie decyzji administracyjnej. Jest to jego podstawowe narzędzie w sprawach koncesji. Przewodniczący KRRiT jako organ właściwy w sprawach koncesji udziela więc lub odmawia udzielenia przedmiotowych koncesji. Ma także uprawnienia do ich zmiany lub cofnięcia. Swoje decyzje wydaje na podstawie uchwały KRRiT⁵³. Warto podkreślić, że w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się między innymi stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami radiofonii i telewizji nałożonymi na nie przez ustawę w formie nakazu dostarczania informacji, udostępniania dóbr kultury i sztuki, ułatwiania korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechniania edukacji obywatelskiej, dostarczania rozrywki i popierania krajowej twórczości audiowizualnej⁵⁴ oraz przewidywany udział audycji polskich i europejskich⁵⁵.

Przewodniczący KRRiT może żądać od nadawcy przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym do kontroli zgodności działania nadawcy z przepisami ustawy i warunkami koncesji, może wezwać nadawcę do zaniechania działań w zakresie tworzenia, rozpowszechniania i rozprowadzania programów, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji, a także na podstawie uchwały tej Rady może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez nadawcę działań naruszających przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub treść koncesji⁵⁶. W przypadkach przewidzianych przez ustawę i w jej granicach może także nakładać kary pieniężne na wskazane w ustawie podmioty naruszające przepisy ustawy lub warunki koncesji⁵⁷. Koncesji nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz

⁵² Art. 22 i 23 RTVU.

⁵³ Przewodniczący KRRiT podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady. Decyzja w tej sprawie jest ostateczna. Zgodnie z wyrokiem NSA „uchwała KRRiT wydawana na podstawie art. 33 ust. 3 RTVU nie jest aktem prawnym wywołującym bezpośrednie skutki w sferze zewnętrznych stosunków prawnych. Jest to akt będący przesłanką i merytoryczną podstawą dla decyzji Przewodniczącego KRRiT w sprawie koncesji. Dopiero ta decyzja jest aktem określającym pozycję prawną podmiotów ubiegających się o koncesję. Do czasu wydania decyzji uchwała KRRiT może być zmieniana, przy zachowaniu niezbędnych wymagań proceduralnych (wyrok NSA w Warszawie z 12.10.2006 r., II GSK 400/05, LEX nr 276727).

⁵⁴ Por. art. 36 ust. 1 w zw. z art. 1 RTVU.

⁵⁵ Por. art. 36 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i 3 RTVU.

⁵⁶ Por. art. 10 ust. 1–5 RTVU.

⁵⁷ Por. art. 53, art. 54 RTVU.

naruszanie tajemnicy państwowej⁵⁸. Rażące naruszenie przez nadawcę warunków określonych w ustawie lub w koncesji stanowi przesłankę obligatoryjnego cofnięcia koncesji⁵⁹, a sytuację, gdy rozpowszechnianie programu powoduje zagrożenie interesów kultury narodowej, bezpieczeństwa i obronności państwa lub narusza normy dobrego obyczaju należy traktować jako przesłankę fakultatywnego cofnięcia koncesji⁶⁰. „Tak skonstruowana treść przepisów ma bez wątpienia na celu ochronę interesu publicznego”.

5. Uwagi końcowe

Wykonywanie administracji publicznej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jest konkretnym przykładem realizowania interesu publicznego i służby publicznej przez organy administracyjne. Granice realizacji tych celów wyznaczane są przez przepisy prawa, w szczególności te, które określają strukturę organizacyjną KRRiT oraz jej kompetencje. Wydaje się, że obowiązujące przepisy prawa stwarzają możliwość skutecznej ochrony interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Źródłem pewnych braków w tym zakresie może być natomiast praktyka ich stosowania. Jeśli jednak nawet uznamy, że nie wszystkie regulacje prawne wyznaczają odpowiednio wysokie i oczekiwane społecznie standardy wykonywania służby publicznej przez KRRiT lub że praktyka działania tego organu pozostawia wiele do życzenia, to warto pamiętać przede wszystkim o tym, że radiofonia i telewizja są wyjątkowymi dziedzinami życia o ogromnym znaczeniu społeczno-gospodarczym. Właśnie dlatego uzasadnione jest, aby powoływać organy administracji publicznej, które w określonym przez prawo zakresie czuwają nad działalnością podejmowaną w takich dziedzinach. W zakresie radiofonii i telewizji takim organem jest KRRiT. W tym miejscu przytoczyć należy fragment encykliki Piusa XII, w której problem ten został zauważony już pięćdziesiąt lat temu i w której czytamy:

„41. Władze państwowe są obowiązane do czuwania nad środkami przekazu. Czułość ta jednak nie może bez ciężkiej winy ograniczać się do obrony interesów politycznych i uchylać przed obowiązkiem ochrony moralności publicznej, której pierwsze i podstawowe zasady są normą prawa naturalnego, zapisanego we wszystkich sercach.

42. Ten nadzór państwowy nie może być uważany za jakieś niesłuszne gnębienie wolności indywidualnej, ponieważ odnosi się nie do życia prywatnego lecz do funkcji społecznej, jaką z natury rzeczy jest przekaz wartości artystycznych i kulturalnych”⁶¹.

Wydaje się, że warto przypominać te słowa w dyskusjach dotyczących realizacji interesu publicznego i służby publicznej w zakresie radiofonii i telewizji zarówno przeciwnikom istnienia KRRiT, jak i jej zwolennikom. Jednocześnie

⁵⁸ Art. 36 ust. 2 pkt. 2 RTVU.

⁵⁹ Art 38 ust. 1 RTVU.

⁶⁰ Art. 38 ust. 2 RTVU.

⁶¹ Pius XII, enc. *Miranda prorsus*, 1957, nr 41 i 42.

można z całą pewnością stwierdzić, że postulaty kierowane wobec administracji publicznej przez J.S. Langroda pozostają aktualne w odniesieniu do KRRiT.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 93 ze zm.).

Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. Dz.U. 2004 Nr 253, poz. 2531 ze zm.).

Ustawa z 21.04.2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2005 Nr 85, poz. 728).

Orzeczenia

Wyrok TK z 10.04.2002 r., K 26/00, Lex nr 54052.

Wyrok NSA w Warszawie z 12.10.2006 r., II GSK 400/05, LEX nr 276727.

Bibliografia

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003.

Markiewicz M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; wybór i odwołanie KRRiT* [w:] *Medialne rozdroże. Miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce*, red. L. Dyczewski, Warszawa 1998.

Pius XII, enc. *Miranda prorsus*, 1957.

Pakuła A., *Interes publiczny (dawniej społeczny)* [w:] *Mała encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2005.

Pakuła A., *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.

Sobczak J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Poznań 1994.

Sowiński A., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003.