

Halina Zięba-Załucka

Uniwersytet Rzeszowski

Beata Stępień-Załucka

Uniwersytet Rzeszowski

Rada Mediów Narodowych a niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

1. Podstawową zasadą regulacji prawnej w zakresie radiofonii i telewizji jest jej niezależność. Jest ona pochodną wolności mediów i dotyczy zarówno niezależności radiofonii i telewizji, jak i niezależności nadawców, ale także pluralizmu w mediach. Zgodnie z art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Natomiast stosownie do brzmienia art. 54 Konstytucji RP każdemu – a więc również przedstawicielom prasy – zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są na mocy ustawy zasadniczej zakazane.

W omawianym kontekście zasadne jest też odwołanie się do art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka², który stanowi o prawie do wolności wyrażania opinii, obejmującym wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych.

Następstwem braku redakcyjnej wolności wypowiedzi jest zaś autocenzura i powstawanie prewencyjnych ograniczeń, co w sposób bezpośredni

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

przekłada się na naruszenie praw odbiorców do uzyskiwania rzetelnej, obiektywnej informacji na tematy istotne społecznie.

W uchwale Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 13 grudnia 1995 r. (W 6/95)³ czytamy m.in., że zasada niezależności publicznej radiofonii i telewizji odnosi się w szczególnie intensywny sposób do jej pozycji wobec rządu i struktur mu podległych. Wykładnia postanowień ustawy o radiofonii i telewizji, w tym także postanowień dotyczących organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz pozycji rad nadzorczych tych spółek, winna być dokonywana z uwzględnieniem tego aksjologicznego punktu wyjścia.

Spośród wielu elementów składających się na status publicznej radiofonii i telewizji szczególnie zainteresowanie wywoływać będą zapewne te, które dotyczą sposobu realizacji zasady pluralizmu. Koniecznym elementem funkcjonowania publicznej instytucji radiowo-telewizyjnej są rozwiązania zapewniające uwzględnienie w programach interesów i poglądów różnych grup społecznych i politycznych, przede wszystkim przez kształtowanie zasad działalności programowej i swobodę wypowiedzi twórców programów. Istotne znaczenie mają tu również strukturalne gwarancje pluralizmu, związane z budową i sposobem działania organów zarządzających instytucją radiowo-telewizyjną. Pluralistyczna powinna być przede wszystkim struktura prawna organu programująco-nadzorczego⁴. Zadbana o to Konstytucja RP w art. 214 (członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej) oraz Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁵ w art. 6–8⁶. I rzeczywiście, jeżeli spojrzeć na formalne gwarancje niezależności Rady, to szły one na początku powołania KRRiT bardzo daleko⁷. Jej członkowie byli powoływani na nieodnawialną 6-letnią kadencję przez trzy różne organy państwa, a obejmując mandat, musieli zawiesić swoje członkostwo w partiach politycznych i podlegali szeroko zakreślonej zasadzie niepołączalności mandatu. Zastosowano też zasadę ciągłości prac Rady i wymiany 1/3 jej składu co 2 lata. Ustawa wprowadzała też wymóg wiedzy i doświadczenia w zakresie środków społecznego przekazu dla osób kandydujących do Rady. Wyraźnie zadbano więc o oderwanie Rady

670

³ OTK ZU cz. II, 1995, nr 3, poz. 23.

⁴ M. Rakowski, *Uwagi o ustawowej regulacji instytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10, s. 13; H. Zięba-Załucka, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Rzeszów 2007, s. 15, 20 i n.

⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1414 i 2111, z 2018 r., poz. 650, 915 i 1717 ze zm.

⁶ Szerzej zob. S. Patyra, *Uwagi do art. 5–7, [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021.

⁷ R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 191 i n.

od każdorazowej większości rządzącej i stworzono instytucję, która podobnie jak jej francuski wzór, pod względem konstrukcji ustrojowej najbardziej przypomina Trybunał Konstytucyjny czy powołaną dużo później Radę Polityki Pieniężnej⁸.

Dla zachowania niezależności publiczna radiofonia i telewizja powinna korzystać z niezbędnych gwarancji samodzielności i niezależności pod względem prawnym, organizacyjnym, majątkowym i finansowym, co wymaga przyznania jej osobowości prawnej i określenia zasad jej reprezentacji w obrocie prawnym. Samodzielność organizacyjna pociąga za sobą konieczność zniesienia unii personalnej między władzami państwowymi nadzorującymi tę instytucję i jej organami. Niezbędne jest także zagwarantowanie swobody kształtowania jej wewnętrznych stosunków i struktur. Nadzór ze strony władz państwowych należy oprzeć na ustawach, a nie na aktach wewnątrzorganizacyjnych⁹. Ma to szczególne znaczenie przy realizacji misji publicznej radiofonii i telewizji. Spośród wielu elementów składających się na status publicznej radiofonii i telewizji szczególnie zainteresowanie wywoływać będą zapewne te, które dotyczą sposobu realizacji zasady pluralizmu. Koniecznym elementem funkcjonowania publicznej instytucji radiowo-telewizyjnej są rozwiązania zapewniające uwzględnienie w programach interesów i poglądów różnych grup społecznych i politycznych, przede wszystkim przez kształtowanie zasad działalności programowej i swobodę wypowiedzi twórców programów.

Niezależność należy rozpatrywać w aspektach:

- 1) niezależności od organów powołujących, co wyraża się w ograniczonym prawie do odwołania członka Rady w trakcie kadencji oraz zakazie reelekcji; nie ma tu swobodnego uznania organów powołujących; skład organów regulacyjnych powinien być pluralistyczny, a wśród członków nie powinni dominować przedstawiciele konkretnej grupy czy partii politycznej;
- 2) niezależności od nadawców programów, co znajduje odzwierciedlenie w zakresie zajmowania się jednocześnie z członkostwem – pośrednio lub bezpośrednio – działalnością w zakresie emitowania programów;
- 3) niezależności programowej;
- 4) niezależności od partii politycznych i grup nacisku, tzw. apolityczność¹⁰.

⁸ A. Wołek, *Świetna kopia, ale nie działa. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako dysfunkcyjna niezależna agencja regulacyjna*, <https://omp.org.pl/artykul.php?artykul=347> (dostęp: 8.12.2021).

⁹ *Ibidem*, s. 14.

¹⁰ H. Zięba-Załucka, *Czy Konstytucja pomogła Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji w zachowaniu jej niezależności*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji RP*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 344–365.

2. Niezależność radiofonii i telewizji jest niezwykle ważna przy realizacji misji publicznej.

Główne zadania i powinności publicznej radiofonii i telewizji, wynikające z realizacji misji, są wskazane w art. 21 ust. 1a znowelizowanej ustawy, a należą do nich m.in.:

1) tworzenie i rozpowszechnianie programów ogólnokrajowych, programów regionalnych, programów dla odbiorców za granicą w języku polskim i innych językach oraz innych programów realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych;

2) tworzenie i rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych określonych w ustawie lub karcie powinności;

3) popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej i działalności w zakresie sportu;

4) upowszechnianie wiedzy o języku polskim;

5) uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym;

6) tworzenie i rozpowszechnianie programów oraz tworzenie i dostarczanie usług służących przedstawianiu Rzeczypospolitej Polskiej, jej języka, historii lub kultury za granicą, w tym na użytek środowisk polonijnych oraz Polaków zamieszkałych za granicą, lub przyczynianie się do tworzenia, rozpowszechniania bądź dostarczania takich programów lub usług;

7) zapewnianie dostępności programów lub ich części i innych usług dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu;

8) upowszechnianie edukacji medialnej;

9) kierowanie się odpowiedzialnością za słowo i dbanie o dobre imię publicznej radiofonii i telewizji;

10) rzetelne ukazywanie całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą;

11) sprzyjanie swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej;

12) umożliwianie obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej;

13) respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki;

14) służenie umacnianiu rodziny;

15) służenie kształtowaniu postaw prozdrowotnych;

16) służenie zwalczaniu patologii społecznych.

Media publiczne mają więc za zadanie oferować zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie: informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu. Zapewniają przy tym pluralizm, bezstronność, wyważenie i niezależność przekazu oraz wysoką jakość i integralność – wiarygodność treści. Niestety przepisy prawa ustawiły działalność Rady na styku biznesu i polityki. Takie usytuowanie w państwie, które dopiero uczy się demokracji, musiało oznaczać mieszaną wybuchową. Od decyzji Rady zależy też, kto będzie miał narzędzie politycznego oddziaływania, jakim są publiczne media, a przede wszystkim TVP. Obie pokusy, zarówno biznesowa, jak i polityczna, są bardzo silne. Politycy przychodzili do Rady po to, by realizować interesy swoich środowisk politycznych albo by realizować biznesowe interesy nadawców. Od początku zdarzało się i jedno, i drugie.

3. Głównym zarzutem, jaki można było postawić Radzie na początku jej istnienia, było to, że jej działania i regulacje nie składają się w harmonijną całość. „W działaniach Rady trudno się dopatrzeć dalszych celów, planów strategicznych, a przecież to właśnie Rada ma planować kierunki rozwoju polskich mediów elektronicznych”¹¹. Kilukrotne zmiany organizacyjno-strukturalne nie przyniosły spodziewanych efektów wzmocnienia niezależności KRRiT. Niestety, jak pokazała praktyka, w jej szeregach trafiali ludzie silnie powiązani ze światem polityki – senatorowie, posłowie, byli ministrowie, co świadczyło o lekceważeniu wytycznych ustawy o radiofonii i telewizji¹².

Dodatkowo nowelizacja ustawy z 2015 r. odebrała Krajowej Radzie wpływ na obsadę zarządu i rady nadzorczej spółek mediów publicznych (TVP i Polskiego Radia), a także na treść statutów tych spółek. Znacząco ogranicza to Radzie zdolność wypełniania jej konstytucyjnej misji stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Zakres swobody w realizacji uprawnień nadanych

¹¹ B. Modrzejewska, *Bez autorytetu*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 75, s. 5.

¹² M. Safjan, *Zmiana prawa czy obyczaj, czyli o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 70, s. C2; por. M. Jurek, K. Szymański, *Rynek mediów w Polsce ma wszelkie cechy patologii. Kapitularcja Krajowej Rady*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 254, s. A7; T. Lis, *Pożegnanie z Radą*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 59, s. A11; A. Gargas, *Ostatnie miesiące Sulika*, „Gazeta Polska” 1999, nr 6, s. 3; A. Zambrowski (rozmowa z M. Jurkiem, kandydatem na przewodniczącego Rady), *Lewa, lewa, lewa...*, „Tygodnik Solidarność” 1999, nr 29, s. 3; K. Brunetko (rozmowa z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Juliuszem Braunem), „Cyfra”, *partyjnictwo i „Posterunek 13”*, „Tygodnik Powszechny” 1999, nr 29, s. 3; J. Adamowski, *Polityczne związki telewizji i radiofonii w państwach Europy Środkowo-Wschodniej – casus rosyjski*, [w:] *Radio i Telewizja. Informacja, kultura, polityka. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej*, Katowice, 19–20.11.1998, red. W. Dudek, Katowice 2000, s. 21 i n.

Krajowej Radzie przez Konstytucję RP został więc zmniejszony, a zatem trudno mówić o jakiegokolwiek niezależności KRRiT w wykonywaniu powierzonych jej zadań.

4. Najważniejszym aktem w zakresie audiowizualnych usług medialnych jest dyrektywa 2010/13/UE (dalej: dyrektywa AUM) uchylająca wcześniejszą dyrektywę o telewizji bez granic. Dyrektywa 2010/13 została zmieniona dyrektywą 2018/1808/UE z dnia 14 listopada 2018 r.¹³ Wprowadzono w niej nowe postanowienia dotyczące niezależności krajowych organów regulacyjnych w obszarze mediów (będące głównym przedmiotem niniejszej analizy). W związku z tym art. 30 dyrektywy AUM wymaga od państw członkowskich ustanowienia jednego lub kilku organów regulacyjnych („władz lub organów regulacyjnych”), które spełniają wymagania niezależności. „Celem jest ustanowienie w każdym państwie członkowskim władz/organów, którym powierza się kontrolę usługodawców objętych zakresem zastosowania dyrektywy AUM. Funkcjonowanie takiego organu ma służyć wspieraniu pluralizmu mediów, różnorodności kulturowej, ochrony konsumentów, prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i promowania uczciwej konkurencji. W konsekwencji państwa członkowskie mają zapewnić nie tylko prawną, ale i funkcjonalną niezależność krajowych organów regulacyjnych w tym, żeby wykonywały one swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty oraz zgodny z szeroko nakreślonymi celami dyrektywy AUM”¹⁴.

Głównym zadaniem dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych jest zapewnienie, że przekazy audiowizualne rozpowszechniane w telewizji, za pośrednictwem usług VOD czy na platformach internetowych nie zagrażają wartościom, takim jak ochrona małoletnich,

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.03.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych wersja ujednolicona) (Dz.Urz. UE OJ L 95, 15.04.2010, s. 1–24). Dyrektywą 2010/13/UE uchylono dyrektywę 89/552/EWG oraz zmieniającą ją dyrektywę 97/36/EC, a także dyrektywę 2007/65/WE. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14.11.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz.Urz. UE L 303, 28.11.2018, s. 69–92).

¹⁴ K. Klafkowska-Waśniowska, *Wpływ nowelizacji dyrektywy Unii Europejskiej o audiowizualnych usługach medialnych na regulacje w krajach członkowskich*, 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/Ekspertyza-wplyw_nowelizacji_dyrektywy_audiowizualnej.pdf (dostęp: 9.12.2021).

ochrona godności ludzkiej przed dyskryminacją bądź zapobieganie nawoływaniu do nienawiści, oraz że spełnione są podstawowe standardy w zakresie reklam i innych audiowizualnych form promocji, ochrony konsumenta, ochrony przed dyskryminacją oraz ochrony zdrowia¹⁵. Implementacji dyrektywy 2018/1808 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 listopada 2018 r.¹⁶ zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dalej: dyrektywa 2018/1808), mającej na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, dokonano w Polsce przez nowelizację przepisów Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁷. Dyrektywa 2018/1808 wprowadza zmiany przepisów dotyczących dwóch rodzajów usług (programów telewizyjnych oraz audiowizualnych usług medialnych na żądanie), a także wprowadza nowe regulacje dotyczące funkcjonowania przedsiębiorców dotąd nieobjętych jej postanowieniami – dostawców platform udostępniania wideo. Wskazuje przy tym, że choć działalność dostawców platform udostępniania wideo znacząco różni się od działalności dostawców audiowizualnych usług medialnych, to konkurują oni o tych samych odbiorców i o te same przychody. Dyrektywa 2018/1808 w pkt 53 wyraźnie podkreśla, że działania podejmowane przez krajowe władze lub organy regulacyjne ustanowione na mocy dyrektywy 2010/13/UE powinny zapewniać realizację celów w postaci pluralizmu mediów, różnorodności kulturowej, ochrony konsumentów, prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i wspierania uczciwej konkurencji. Natomiast w pkt 54 dyrektywy czytamy: „Ponieważ jednym z celów audiowizualnych usług medialnych jest służyć interesom jednostek i kształtowanie opinii publicznej, usługi takie muszą być w stanie dostarczać jednostkom i społeczeństwu jak najpełniejszych i jak najbardziej zróżnicowanych informacji. Cel ten można osiągnąć tylko wtedy, gdy decyzje redakcyjne pozostaną wolne od ingerencji państwa lub wpływu krajowych władz lub organów regulacyjnych wykraczającego poza zwykłe wdrażanie prawa i niesłużącego zabezpieczeniu prawnie chronionego prawa, którym jest prawo do ochrony niezależnie od poszczególnych opinii”¹⁸.

¹⁵ *Ibidem*, s. 4.

¹⁶ Dz.Urz. UE L 303/69, polski tekst dyrektywy: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32018L1808> (dostęp: 7.12.2021).

¹⁷ Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii (Dz.U. poz. 1676); zob. też Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 1340/IX kadencja.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32018L1808> (dostęp: 7.12.2021).

5. Wypełniając wcześniejszą dyrektywę 2010/13/UE i dążąc do wzmocnienia autonomii oraz niezależności mediów utworzono w Polsce Radę Mediów Narodowych (RMN), jako kadencyjne, w pełni niezależne od władzy wykonawczej i politycznie pluralistyczne gremium, licząc na to, że spełni ona wskazane zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Rada przejęła kompetencje powoływania i odwoływania władz mediów publicznych od ministra właściwego ds. Skarbu Państwa. Celem RMN jest określenie strategii wspólnych działań polskich mediów publicznych i zapewnienie rzetelności ich pracy.

Sejm uchwalił ustawę o Radzie Mediów Narodowych 22 czerwca 2016 r.¹⁹ Dzień później została ona podpisana przez Prezydenta RP. Ustawa obowiązuje od 7 lipca 2016 r. Uchwalając ustawę o RMN, liczący na to, że zmiany przyczynią się nie tylko do racjonalizacji i obniżenia kosztów zarządzania spółkami publicznej radiofonii i telewizji, ale także do przywrócenia w nich standardów zawodowych i etycznych, jakich wymaga realizacja misji publicznej określonej w art. 21 ust. 1 nowelizowanej ustawy o radiofonii i telewizji²⁰.

W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy: „Sześćioletni okres kadencji każdego z 5 członków Rady, zasada ich niezależności oraz zakaz łączenia członkostwa w Radzie z zatrudnieniem w sferze władzy wykonawczej stanowią instytucjonalną rękojmię, że polskie media publiczne – po raz pierwszy w ich dziejach – będą całkowicie niezależne od władzy wykonawczej zarówno pod względem personalnym, jak i programowym.

Skład RMN, jako *sui generis* organu nadzoru właścicielskiego nad mediami działającymi w oparciu o własność państwową, gwarantuje też – również po raz pierwszy w dziejach polskich mediów publicznych – udział przedstawicieli opozycji parlamentarnej w bezpośrednim sprawowaniu tego nadzoru, w tym w podejmowaniu istotnych decyzji personalnych. Trzech członków Rady powoływać będzie większość sejmowa, dwóch zaś – Prezydent Rzeczypospolitej wyłącznie spośród par kandydatów wskazywanych przez opozycyjne kluby sejmowe, jeżeli kluby te zechcą skorzystać z prawa przedstawienia głowie państwa swoich kandydatów. Nie sposób przecenić znaczenia tej innowacji z punktu widzenia demokratycznej kontroli nad mediami publicznymi i transparentności decyzji personalnych”²¹.

Ekspert Rady Europy ocenili jednak, że procedura wyboru członków Rady Mediów Narodowych powinna być transparentna i gwarantować

¹⁹ Dz.U. poz. 929, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 692.

²⁰ M. Miżejewski, *Polityczne konsekwencje nowelizacji ustaw medialnych w Polsce w latach 2015–2016*, <https://core.ac.uk/download/pdf/196611022.pdf> (dostęp: 6.12.2021).

²¹ Druk sejmowy nr 592/VIII kadencja, s. 3–4.

niezależność polityczną członków RMN, którzy ponadto będą mieli odpowiednie kwalifikacje. W opinii ekspertów Rady Europy wiele zapisów projektu ustawy może skutkować ograniczeniem pluralizmu oraz niezależności. Rada Europy, uznając, że choć projekt ustawy jest zgodny z Deklaracją Komitetu Ministrów RE o zarządzaniu mediami publicznymi, która stwierdza, iż media publiczne muszą pozostać niezależne od wpływów politycznych lub ekonomicznych, to w praktyce działania politycznego projekt ustawy zawiera zbyt wiele wyjątków od tej reguły²².

Ustawa określa zadania, kompetencje i organizację RMN oraz zasady i tryb powoływania jej członków. Rada Mediów Narodowych jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej. Rada – o czym była już mowa – przejęła kompetencje powoływania i odwoływania władz mediów publicznych od ministra właściwego ds. Skarbu Państwa. Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 13 grudnia 2016 r. uznał za niekonstytucyjne pozbawienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, organu umocowanego w Konstytucji RP, uprawnienia do udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz TVP i Polskiego Radia²³. Przepisy o RMN mimo wyroku TK nie zmieniły się w tym zakresie.

Rada Mediów Narodowych liczy 5 członków, powoływanych na 6-letnią kadencję: 3 członków wybiera Sejm, a 2 powołuje prezydent RP (art. 3 i 4 ustawy). Ustawa gwarantuje klubom opozycyjnym udział w pracach tego gremium. Artykuł 6 ust. 1 ustawy stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje członków Rady spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby parlamentarne lub poselskie tworzone przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów (kluby opozycyjne), z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 2–7.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza 14-dniowy termin na zgłaszanie kandydatów do Rady, przypadający nie wcześniej niż na 2 miesiące przed upływem kadencji członka Rady i nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji członka Rady. W przypadku odwołania członka Rady, Prezydent wyznacza termin na zgłaszanie kandydatów nie później niż 14 dni od dnia wydania postanowienia w sprawie odwołania członka Rady (ust. 2).

W przypadku wygaśnięcia członkostwa w Radzie, Prezydent wyznacza termin na zgłaszanie kandydatów nie później niż 14 dni od dnia

²² M. Mizejewski, *Polityczne konsekwencje...*, s. 297–298.

²³ Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16 (Dz.U. poz. 2210). Trybunał zadecydował, że nowe przepisy ustawy z 13.12.2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25), które wyłączyły udział KRRiT z procedury powoływania i odwoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, były niezgodne z art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

wydania postanowienia w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia członkostwa w Radzie (ust. 2a)''.

Członkostwa w Radzie nie można łączyć z pełnieniem funkcji w organach władzy wykonawczej, członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w administracji rządowej, samorządowej bądź w Kancelarii Prezydenta RP, a także z członkostwem w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji lub zatrudnieniem w jej biurze. W pełnieniu swojej funkcji członek Rady jest niezależny i powinien kierować się dobrem publicznym. Członek Rady jest obowiązany do składania Marszałkowi Sejmu oświadczenia o swoim stanie majątkowym na zasadach określonych w art. 10 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁴.

Rozwiązanie to ma gwarantować członkom tego gremium niezależność personalną i programową. Pracami Rady kieruje jej przewodniczący, którego wybierają ze swego grona i odwołują członkowie tego gremium. Ustawa zobowiązuje Radę Mediów Narodowych do składania w terminie do 31 marca każdego roku Sejmowi, Senatowi, prezydentowi, premierowi oraz KRRiT pisemnej informacji o działalności w poprzednim roku. Stosownie do przepisów obowiązującej ustawy z 22 lipca 2016 r. Sejm wybrał pierwszych trzech członków RMN, Krzysztofa Czabańskiego, Elżbietę Kruk oraz Joannę Lichocką, reprezentujących klub parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości. Cztery dni później prezydent mianował kolejnych dwóch członków, tym razem z klubów opozycyjnych, Juliusza Brauna (Platforma Obywatelska) oraz Grzegorza Podzornego (Kukiz'15). W 2020 r. doszło do zmian w składzie Rady. 10 sierpnia 2020 r. z członkostwa w Radzie zrezygnował Grzegorz Podzorny. Na opróżnione przez niego miejsce zostali zgłoszeni kandydaci przez dwa najliczniejsze kluby opozycyjne, Paweł Olszewski z Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska i Robert Kwiatkowski z Klubu Parlamentarnego Lewica²⁵. Członkiem RMN został R. Kwiatkowski.

Rada podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej trzech członków. W sprawach niecierpiących zwłoki Przewodniczący Rady może zarządzić głosowanie korespondencyjne.

Jak zauważa S. Ananicz w raporcie o praworządności dotyczącym Polski w 2020 r., Komisja zgłosiła zastrzeżenia do politycznej zależności KRRiT i zasugerowała działania naprawcze – przede wszystkim pełną implementację dyrektywy audiowizualnej. Powołała się przy tym na dane

²⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399.

²⁵ Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2020 roku, <https://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20RMN%20w%202020%20r.pdf> (dostęp: 9.12.2021).

z Monitora Pluralizmu Mediów w 2020 r., według którego sfera zależności politycznej polskich mediów oraz zależności organów regulacyjnych jest obszarem wysokiego ryzyka. W raporcie z 2021 r. o praworządności opublikowanym 20 lipca Komisja ponowiła oczekiwanie wdrożenia dyrektywy. Odnotowała przy tym zagrożenia dla niezależności i pluralizmu mediów, wynikające m.in. z przedłużającego się czasu przyznania nowej koncesji stacji TVN24, wykupu Polska Press przez państwowy PKN Orlen, a także z faktu, że przeważająca część reklam opłacanych przez podmioty państwowe zamieszczana jest w mediach uznawanych za przychylnie obozowi władzy²⁶.

Należy zauważyć, że wewnętrzne procedury i praktyka są wysoce nieprzejryste i płynne, co dodatkowo ułatwia ręczne sterowanie i całkowitą marginalizację członków tych gremiów zgłoszonych przez opozycję. Rada Mediów Narodowych to narzędzie kontroli TVP i Polskiego Radia pozostające w rękach władzy²⁷.

W ramach swobody pozostawionej ustawodawcy w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej należy poszukiwać najlepszych rozwiązań służących zapewnieniu niezależności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Fundamentalnym wymogiem jest zapewnienie pełnej politycznej niezależności KRRiT, co wymaga wysiłku przy zmianie ustawy, ale również zgodnej z prawem Unii Europejskiej wykładni prawa, stosowania prawa i istniejących praktyk, w szczególności co do wyboru i rozliczania członków KRRiT. Wymogiem ustawowym jest, aby członkowie KRRiT wyróżniali się wiedzą i doświadczeniem w odniesieniu do środków społecznego przekazu, co należy interpretować w aspekcie zadań KRM, zwłaszcza zapewnienia pluralistycznego i otwartego charakteru radiofonii i telewizji²⁸. We wrześniu 2020 r. został przedstawiony kolejny projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, który w założeniu miał realizować cele unijnej dyrektywy audiowizualnej. Ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii wdrożono częściowe działania naprawcze, umacniające niezależność KRRiT, ale są one w dalszym ciągu niewystarczające.

²⁶ S. Ananicz, *Upolitycznienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: nowy front w konflikcie Polski z Unią Europejską o praworządność? Komentarz*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/S.Ananicz_Upolitycznienie-KRRiT.nowy_front_w.konflikcie.Polski-z.UE_.pdf (dostęp: 7.12.2021).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ K. Klafkowska-Waśniowska, *Wpływ nowelizacji dyrektywy Unii Europejskiej...*, s. 23.