

LIDIA K. JASKUŁA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI WOBEC ZAGROŻEŃ PLURALIZMU MEDIÓW

1. WPROWADZENIE

Administracja mierzy się we wszystkich obszarach życia społecznego z różnymi zagrożeniami. Sprawnie identyfikujemy te, które cechują się dramatyzmem. Warto jednak pamiętać o zagrożeniach, które – pozbawione spektakularnej formy – rozwijają się niezauważane lub lekceważone. Zaproponowany temat opracowania jest próbą zwrócenia uwagi na ten typ zagrożeń, ponieważ również stanowią niebezpieczeństwo dla demokratycznego państwa prawnego. Pluralizm mediów jest kluczowym elementem wolności prasy i modelu systemu medialnego przyjętego w Polsce po zmianie ustrojowej. Przez blisko 30 lat stanowił oczywisty konsensus życia publicznego, ale w ostatnich latach konfrontowany jest z zagrożeniami, które zlekceważone mogą doprowadzić do jego ograniczenia lub unicestwienia¹. Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, jaką pozycję zajmuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT)

¹ Por. B. BUGARIČ, *Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, «ICON. International Journal of Constitutional Law» 17.2/2019, s. 602-603; G. DE BÚRCA, *Poland and Hungary's EU membership: On not Confronting authoritarian governments*, «ICON. International Journal of Constitutional Law» 20.1/2022, s. 17; M. BERNATT, A. JONES, *Populism and public procurement: An EU response to increased corruption and collusion risks in Hungary and Poland*, «Yearbook of European Law» 41/2022, s. 20-24.

wobec zagrożeń pluralizmu radiofonii i telewizji, i pytanie to stanowi główny problem artykułu. Jego rozstrzygnięcie ułatwią pytania szczegółowe: Jakie zadania dotyczące ochrony pluralizmu mediów powierzył ustawodawca KRRiT? Jakie zagrożenia pluralizmu mediów są aktualnie zidentyfikowane w Polsce? Jakie działania KRRiT podejmuje na rzecz ochrony pluralizmu mediów i na jaką ocenę zasługują? Tak zarysowanej problematyce odpowiada struktura artykułu. Podjęte analizy prowadzono głównie przy wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej. Opracowanie, z uwagi na ograniczenie objętości, podejmuje wybrane zagadnienia.

2. ZADANIA KRRiT DOTYCZĄCE PLURALIZMU MEDIÓW

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem administracyjnym, któremu powierzono między innymi stanie na straży pluralizmu w radiofonii i telewizji – ma ona zapewnić ich pluralistyczny charakter². Ochrona pluralizmu mediów przez KRRiT w praktyce oznacza jego wspieranie, reagowanie na jego zagrożenia i eliminowanie ich z przestrzeni medialnej. Obowiązek dotyczy w równym stopniu publicznej i komercyjnej radiofonii i telewizji. Owo równe, pozbawione faworyzowania lub stronniczości, traktowanie miały zagwarantować przepisy regulujące skład osobowy KRRiT. Organ ten został utworzony na mocy przepisów ustawy o radiofonii i telewizji i od samego początku posiadał status organu konstytucyjnego³. Obecnie KRRiT liczy pięciu członków, powoływanych przez Sejm (dwie osoby), Senat (jedna osoba) i przez Prezydenta (dwie osoby). Jedynym wymogiem, jaki ustawa stawia osobom wchodzącym w skład KRRiT, jest wyróżnianie się wiedzą

² Art. 6 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1722); dalej: u.r.t.

³ Przepis dotyczący KRRiT został wprowadzony do Konstytucji RP z 1952 r. ustawą z 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 33), która weszła w życie 13 lutego 1993 r. Tę rangę KRRiT zachowała także w Konstytucji RP z 1997 r. Została utworzona z dniem wejścia w życie ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, a więc 1 marca 1993 r.

i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu⁴. Warunek ten ma gwarantować ekspercki charakter organu. Aktualna praktyka działania tego organu uzasadnia postulat, by wymogi stawiane kandydatom do pełnienia funkcji członków KRRiT były wyższe. Kadencja członków Krajowej Rady trwa sześć lat. Ustrojodawca, chcąc zabezpieczyć niezależność tego organu od wpływów politycznych, zdecydował, że członkowie Rady, choć powoływani przez podmioty pochodzące z klucza partyjnego, nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji⁵. Warto również przypomnieć, że członkostwa w KRRiT nie można łączyć z mandatem posła lub senatora⁶.

Stawiając przed KRRiT zadanie zapewnienia pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji, ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia. Wywodzący się z łacińskiego słowa *pluralis*, które oznacza „mnogi”, w obszarze radiofonii i telewizji pluralizm rozumiany jest jako wielość i różnorodność „przekazów radiowych i telewizyjnych zarówno w sensie instytucjonalnym, jak i programowym, politycznym, ideowym czy światopoglądowym”⁷. Jego zaprzeczeniem jest monopolizacja i cenzurowanie radiofonii i telewizji. W podstawowej dla KRRiT regulacji ustawowej pojęcie to *expressis verbis* spotykamy trzy razy – raz w kontekście zadań KRRiT i dwa razy w kontekście zadań publicznej radiofonii i telewizji. Ustawa posługuje się sformułowaniami „pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”⁸, „[programy i usługi – L.J.] cechujące się pluralizmem”⁹ oraz „ocena pluralizmu mediów”¹⁰. W doktrynie

⁴ Art. 7 u.r.t.

⁵ Art. 214 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.); dalej: Konstytucja RP; por. L.K. JASKUŁA, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] *Media – czwarta władza?*, III, red. J. SOB CZAK, W. MACHURA, Opole 2013, s. 93.

⁶ Art. 103 i 108 Konstytucji RP.

⁷ Por. J. SOB CZAK, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 133.

⁸ Art. 6 ust.1 u.r.t.

⁹ Art. 21 u.r.t.

¹⁰ Art. 21b ust. 7 pkt 1 u.r.t.

podkreśla się, że zapewniając pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji, KRRiT winna przeciwstawiać się wszelkim działaniom zmierzającym do zmonopolizowania przekazów radiowych i telewizyjnych oraz przeciwstawiać się cenzurze, a także sama powstrzymywać od takich działań; powinna również prowadzić taką politykę koncesyjną, aby w jej wyniku dostęp do radia i telewizji uzyskały zróżnicowane grupy¹¹. Polityka koncesyjna nie może prowadzić do dyskryminacji nadawców i tworzenia na rynku mediów audiowizualnych monopolii, jakie znamy z czasu poprzedzającego zmiany ustrojowe¹². Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna przeciwdziałać wszystkim jego zagrożeniom.

Część szczegółowych zadań KRRiT również służy zapewnieniu pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji. Wśród nich projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (art. 6 ust. 2 pkt 1 u.r.t.), podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów (art. 6 ust. 2 pkt 3 u.r.t.), określanie warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych (art. 6 ust. 2 pkt 2 u.r.t.)¹³, sprawowanie kontroli działalności dostawców usług medialnych (art. 6 ust. 2 pkt 4 u.r.t.), organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych (art. 6 ust. 2 pkt 5 u.r.t.) czy opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji (art. 6 ust. 2 pkt 7 u.r.t.).

Prawodawca wyposażył KRRiT w konkretne instrumenty prawne służące skutecznemu realizowaniu zadań ustawowych, w tym wspierania pluralizmu. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ kolegialny wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały¹⁴. Zarówno rozporządzenia, jak i uchwały wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania¹⁵. Dodatkowo przewodni-

¹¹ Por. J. SOB CZAK, *op. cit.*, s. 133.

¹² Por. S. PATYRA, *Komentarz do art. 6*, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. NIEWĘGŁOWSKI, Warszawa 2021, s. 156.

¹³ Por. E. CZARNY-DROŹDŹEJKO, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 92.

¹⁴ Art. 213 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁵ Art. 9 u.r.t.

czący KRRiT we wskazanych w ustawie sytuacjach ma kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, które również mogą stanowić instrument eliminowania zagrożeń pluralizmu mediów¹⁶.

Wskazując rozporządzenia KRRiT jako jeden z instrumentów wspierania przez nią pluralizmu, warto zwrócić uwagę na kilka z nich. W drodze rozporządzenia Rada obligatoryjnie określa szczegółowy tryb uzgadniania karty powinności przez nadawcę publicznego z KRRiT¹⁷; związane jest to między innymi z koniecznością zapewnienia przez nadawcę publicznego realizacji misji publicznej, w tym zagwarantowania pluralizmu w publicznej radiofonii i telewizji¹⁸. Zagrożenia pluralizmu mogą być również eliminowane przez regulacje obligatoryjnego rozporządzenia określającego tryb postępowania dotyczącego obowiązku publicznej radiofonii i telewizji stwarzania partiom politycznym możliwości przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych¹⁹. Za węzłowe sprawy publiczne należy uznać sprawy o charakterze fundamentalnym, czyli najważniejsze, najbardziej istotne sprawy dla państwa i społeczeństwa²⁰. Radiofonia i telewizja publiczna ma również ustawowy obowiązek umożliwiania naczelnym organom państwowym bezpośredniej prezentacji oraz wyjaśniania polityki państwa i także tryb postępowania w tej kwestii obligatoryjnie w drodze rozporządzenia określa KRRiT²¹. Rozporządzeniem, którego regulacja również mo-

¹⁶ Por. art. 10 ust. 3 i 4 u.r.t. w zw. z art. 53 ust. 2 u.r.t., art. 54 ust. 2a u.r.t., art. 53 ust. 1 u.r.t.

¹⁷ Por. art. 21a ust. 13 u.r.t. oraz rozporządzenie KRRiT z 15 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu uzgadniania karty powinności (Dz. U., poz. 2226).

¹⁸ Por. art. 21 ust. 1 u.r.t.

¹⁹ Por. art. 23 u.r.t. oraz rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 309).

²⁰ Por. J. SOB CZAK, *op. cit.*, s. 325.

²¹ Por. art. 22 ust. 2 i 3 oraz rozporządzenie KRRiT z 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz. U. Nr 109, poz. 526).

głaby zabezpieczyć pluralizm w radiofonii i telewizji, jest fakultatywne rozporządzenie określające listę wydarzeń o zasadniczym znaczeniu społecznym, z których nadawca może nadać bezpośrednio transmisję pod wskazanymi w ustawie warunkami²².

Poprawna realizacja przez KRRiT obowiązku zapewnienia pluralistycznego charakteru mediów nie jest zabezpieczona *expressis verbis* żadnym przepisem ustawowym. Możliwość oceny realizacji tego zadania przysługuje wyłącznie podmiotom powołującym członków KRRiT, a więc Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP, w ramach oceny składanego rokrocznie przez KRRiT sprawozdania z jej działalności. Przy czym kadencja wszystkich członków Krajowej Rady wygasa wyłącznie w sytuacji odrzucenia sprawozdania przez Sejm i Senat oraz potwierdzenia tego wygaśnięcia przez Prezydenta RP. Nie wywołuje takiego skutku odrzucenie sprawozdania tylko przez jedną izbę parlamentarną lub przez Prezydenta RP.

3. ZAGROŻENIA PLURALIZMU MEDIÓW

Znaczenie pluralizmu mediów dla demokratycznego państwa prawnego nie budzi wątpliwości²³. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie: „dostęp

²² Por. art. 20b u.r.t.

²³ Por. wyrok ETPC z 22 kwietnia 2013 r. – Animal Defenders International v. the United Kingdom, appl. no. 48876/08; wyrok ETPC z 16 czerwca 2015 r. – Delfi AS v. Estonia, appl. no. 64569/09; wyrok ETPC z 17 maja 2016 r. – Karácsony and Others v. Hungary, appl. nos. 42461/13 and 44357/13; wyrok ETPC z 5 kwietnia 2022 r. – NIT S.R.L. v. The Republic of Moldova, appl. no. 28470/12; A. JASKIERNIA, *Problemy wolności i pluralizmu mediów w polityce medialnej Unii Europejskiej*, «Studia Medioznawcze» 61.2/2015, s. 139; A. JASKIERNIA, M. GŁOWACKI, *Wolność i pluralizm mediów w epoce cyfrowej: działalność Rady Europy i Unii Europejskiej w 2015 roku*, «Studia Medioznawcze» 64.1/2016, s. 123-133; I. NENADIC, *To Understand Media Pluralism Is to Understand Changes in News Media and Journalism Advanced by Digital Technologies*, [w:] *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. GIANNAKOPOULOS, Tel Aviv 2019, s. 131-133; B. SANDER, *Democratic Disruption in the Age of Social Media: Between Marketized and Structural Conceptions of Human Rights Laws*, «The European Journal of International Law» 32.1/2021, s. 169; A. ZYSSET, *Calibrating the response*

do wolnych i pluralistycznych środków masowego przekazu jest [...] nieodzownym determinantem realizacji prawa do informacji w państwie demokratycznym. Obejmuje on zarówno umożliwienie swobodnego korzystania przez odbiorcę z rzetelnie przygotowanych, obiektywnie przedstawionych i prawdziwych informacji, dotyczących bieżących wydarzeń krajowych i zagranicznych, jak również polega na stworzeniu nadawcom i dziennikarzom możliwości zbierania i rozpowszechniania owych informacji w sposób rzetelny, niezależny od poleceń politycznych, obiektywny, a co za tym idzie – prawdziwy, celem zaspokojenia potrzeb odbiorcy w tym zakresie”²⁴. Podejmując próbę ustalenia stosunku KRRiT do zagrożeń pluralizmu mediów, należy podjąć próbę ich zidentyfikowania. Od lat robią to organizacje badające pluralizm mediów, a wśród nich Reporterzy Bez Granic (RSF/RWB) w ramach badania „World Press Freedom Index”²⁵ oraz Centre for Media Pluralism and Media Freedom w ramach badania „The Media Pluralism Monitor”²⁶. W każdym z tych badań wyniki dotyczące sytuacji w Polsce są zbliżone i wskazują niemal identyczne zagrożenia pluralizmu w Polsce²⁷. W obu analizach zwrócono uwagę na kilka charakterystycznych zjawisk negatywnych, dotyczących głównie administracji publicznej, ale także sposobu funkcjonowania mediów publicznych.

Pierwszym jest zawłaszczenie przez partię rządzącą mediów publicznych i przekształcenie ich w instrumenty propagandy rządowej. W treści raportu RSF czytamy: „media publiczne, a zwłaszcza TVP, zostały przekształcone w instrumenty rządowej propagandy”²⁸. Następnym zdarzeniem negatywnie wpływającym na poziom pluralizmu mediów w Polsce, które należy odnotować, choć nie dotyczy bezpośrednio radiofonii i telewizji, jest przejście przez partię rządzącą za pośrednictwem

to populism at the European Court of Human Rights, «ICON. International Journal of Constitutional Law» 20.3/2022, s. 976-1005.

²⁴ S. PATYRA, *op. cit.*, s. 151.

²⁵ <https://rsf.org/en/index> [dostęp 4 czerwca 2023 r.].

²⁶ <https://cmpf.eui.eu/mpm2022-results/> [dostęp 4 czerwca 2023 r.].

²⁷ Z uwagi na limit objętościowy tekstu autor pominie szczegółowe opisy tych zjawisk.

²⁸ Por. <https://rsf.org/en/country/poland> [dostęp 4 czerwca 2023 r.].

spółki państwowej PKN Orlen znaczącej liczby mediów regionalnych, a wśród nich 20 regionalnych dzienników, 120 regionalnych tygodników i ponad 500 portali internetowych. „Kontrolowana przez państwo firma kupiła 20 z 24 gazet regionalnych, a lokalne prywatne media stoją w obliczu ostrej konkurencji ze strony publikacji rządowych”²⁹. Jako zagrażającą pluralizmowi mediów należy wskazać rządową strategię „repolonizacji mediów”, która niezależnie od poziomu skuteczności realizacji wywołuje, zdaniem badaczy, efekt wywierania nacisków na linię redakcyjną mediów. Zdaniem Beaty Klimkiewicz: „cel repolonizacji mediów promowany przez rząd jako pozytywne rozwiązanie problemu wysokiego odsetka zagranicznych właścicieli na polskim rynku medialnym prowadzi do wywierania presji na spółki zagraniczne, aby sprzedawały swoje akcje i udziały w biznesie medialnym spółkom państwowym lub polskim właścicielom bardziej przychylnym partii rządzącej lub rządowi”³⁰. W praktyce naciskowi podlegają również redakcje. W tym kontekście należy zauważyć wprowadzane zmiany prawa, które ograniczają dostęp do informacji, ograniczają kontrolę władzy publicznej, a w konsekwencji również pluralizm mediów. Wśród tego typu działań należy wymienić utworzenie RMN i odebranie części kompetencji KRRiT, prawny zakaz wstępu dziennikarzy na tereny przygraniczne z Białorusią czy nowelizację przepisów kodeksu postępowania cywilnego (tzw. *lex Kaczyński* – ustawa weszła w życie). Pluralizmowi mediów zagrażają niewątpliwie stosowane szeroko praktyki przedstawicieli administracji publicznej, które stanowią naruszanie przepisów obwiązującego prawa, jak: nieudzielanie odpowiedzi na stawiane pytania i zarzuty i niereagowanie na krytykę prasową, mimo nałożonych w tym zakresie na organy administracji publicznej obowiązków ustawowych; pozywanie na masową skalę mediów publikujących materiały nieprzychylne rządzącym (SLAPP); kierowanie ogromnych kwot publicznych środków finansowych do mediów publicznych; przeniesienie reklam

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Por. B. KLIMKIEWICZ, *Monitoring media pluralism in the digital era application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021. Country report: Poland*, San Domenico di Fiesole 2022, s. 16.

przedsiębiorstw państwowych do prywatnych mediów wspierających rząd PiS; zaprzestanie prenumeraty przez administrację publiczną wydawnictw mediów krytycznych w stosunku do rządzących, co skutkuje nie tylko mniejszymi dochodami mediów nieprzychylnych rządzącym, lecz także ogranicza dostęp do profesjonalnych i obiektywnych analiz i informacji kadrze urzędniczej w Polsce i w sposób jednostronny kształtuje ich postrzeganie otaczającej rzeczywistości.

Co wyjątkowo niepokojące, wśród zagrożeń pluralizmu mediów w Polsce w obszarze radiofonii i telewizji wskazuje się także praktykę działania KRRiT.

4. DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ KRRiT NA RZECZ PLURALIZMU MEDIÓW I ICH OCENA

Jakie więc działania, korzystając z zagwarantowanych prawnie instrumentów, podejmuje KRRiT w zakresie wspierania pluralizmu mediów?

W obszarze mediów publicznych podstawowe znaczenie w tym zakresie ma procedura uzgadniania i realizacji kart powinności³¹. W rozporządzeniu dotyczącym szczegółowego trybu uzgadniania karty powinności KRRiT stanowi, że uzgadniając z jednostkami publicznej radiofonii i telewizji projekt karty powinności, dokonuje między innymi „analizy zgodności projektu karty powinności z zasadami wypełniania misji publicznej”³². Zatem karta powinności powinna być oceniana pod kątem oferowania zróżnicowanego programu cechującego się pluralizmem. W przypadku braku gwarancji realizacji misji KRRiT może podjąć uchwałę odmawiającą upoważnienia przewodniczącemu KRRiT do zawarcia porozumienia z jednostką mediów publicznych. Jest to przykład procedury, w której KRRiT ma pełną kontrolę nad treścią karty powinności na etapie jej uzgadniania oraz nad sposobem jej realizacji. Realizując tę procedurę, KRRiT podpisała 19 kart powinności

³¹ Por. art. 21a u.r.t.

³² § 1 rozporządzenia KRRiT z 15 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu uzgadniania karty powinności (Dz. U., poz. 2226).

z nadawcami publicznymi – Telewizją Polską S.A., Polskim Radiem S.A. oraz rozgłościami regionalnymi. W przywołanych dokumentach pojawia się deklaracja poszanowania pluralizmu, jednak praktyka działania mediów publicznych dowodzi, że „programy cechujące się pluralizmem” już od wielu lat nie są domeną tego nadawcy, który obowiązkowo tego nie realizuje, za – jak się wydaje – przyzwoleniem KRRiT. Organ ten bowiem w przypadku niezgodnego z prawem realizowania misji publicznej, a takim jest brak pluralizmu w ofercie programowej, powinien reagować na bieżąco i nie powinien podejmować uchwały o przyjęciu sprawozdania z realizacji misji publicznej, składanego rokrocznie przez jednostki nadawcy publicznego³³. Może określić zalecenia dotyczące sposobu realizacji przedsięwzięć określonych w karcie powinności oraz może polecić podjęcie określonych działań naprawczych, wskazując termin na realizację zaleceń lub działań naprawczych³⁴. Jeżeli jednostka publicznej radiofonii i telewizji nie stosuje się do zaleceń lub działań naprawczych w zakresie realizacji misji publicznej, Przewodniczący Krajowej Rady może wydać decyzję nakładającą na osobę kierującą działalnością jednostki publicznej radiofonii i telewizji karę pieniężną³⁵. Tymczasem KRRiT podejmuje taśmowo uchwały o przyjęciu tych sprawozdań³⁶, mimo że oceniając sprawozdania z realizacji misji publicznej, TVP S.A. stwierdza, że „w 2022 r. w ponad połowie programów nadanych przez TVP SA nie zrealizowano zatwierdzonego planu w zakresie rocznego

³³ Por. art. 31b u.r.t.

³⁴ Por. art. 31b ust. 3 u.r.t.

³⁵ Por. art. 54 ust. 2a u.r.t. Nałożona kara pieniężna nie może przekroczyć wysokości dziesięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku, w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

³⁶ „W 2022 r. KRRiT pozytywnie oceniła sprawozdania 19 spółek mediów publicznych z realizacji misji publicznej za 2021 r. i 23 czerwca 2022 r. podjęła uchwały o ich przyjęciu” – KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 73; por. także <https://www.gov.pl/web/krriit/Uchwal-y-krriit-o-przyjeciu-lub-o-odmowie> [dostęp 4 czerwca 2023 r.].

udziału co najmniej jednej z ustawowych kategorii audycji³⁷, a stopień wykonania zadań karty powinności „nie we wszystkich programach był prawidłowy”³⁸. Taką praktykę należy ocenić negatywnie.

W rozporządzeniu określającym tryb postępowania dotyczącego obowiązków publicznej radiofonii i telewizji stwarzania partiom politycznym możliwości przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych stanowi się, że jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają przedstawiać stanowiska partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w sprawach publicznych oraz że mają obowiązek przedstawiać te stanowiska w sposób rzetelny i pluralistyczny, umożliwiając przedstawienie różnorodnych stanowisk, określając minimalną ilość czasu na tego typu przekazy; jednocześnie jednostki publicznej radiofonii i telewizji obowiązane są do składania KRRiT, w formie pisemnej i elektronicznej, sprawozdań kwartalnych z realizacji tych obowiązków³⁹. Analiza wybranych sprawozdań nie pozostawia wątpliwości, że pluralizm w tym zakresie nie jest respektowany. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie reaguje na naruszanie tych przepisów. Również w rozporządzeniu regulującym sposób prezentowania i wyjaśniania w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe KRRiT zawarła przepisy, które mogą chronić pluralizm – są nim regulacje dotyczące ograniczeń czasowych wystąpień przedstawicieli naczelnych organów państwowych, obowiązku wyodrębnienia tego typu wystąpień oraz ograniczenia w czasie kampanii

³⁷ KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 74.

³⁸ *Ibidem*, s. 78. Rok wcześniej KRRiT również przyznała, że w większości przypadków poszczególne plany nie zostały zrealizowane w wymiarze ilościowym – jakościowy nie jest w ogóle analizowany. W ocenie stwierdziła jednak, że „można przyjąć, że TVP SA realizowała ustalenia zawarte w tych dokumentach, chociaż sposób wykonania postanowień znajdujących się w Karcie i planie nie we wszystkich programach był zadowalający” i wystawia ostatecznie ocenę pozytywną – por. KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 75.

³⁹ Por. § 1, § 4, § 4a rozporządzenia KRRiT z 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 309).

wyborczych⁴⁰. Z regulacji tej mogą korzystać Prezydent RP, Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu oraz Prezes Rady Ministrów. Ważne, aby ustalone w tych rozporządzeniach warunki realizacji tych obowiązków przez radiofonię i telewizję publiczną gwarantowały równe zasady prezentacji swych stanowisk zarówno rządzącym, jak i opozycji. Tak się nie dzieje.

Nie wykorzystuje KRRiT w celu gwarantowania pluralizmu mediów instrumentu, jakim jest rozporządzenie określające listę wydarzeń o zasadniczym znaczeniu społecznym⁴¹, ponieważ umieściła na niej wyłącznie wydarzenia sportowe. Tymczasem rozporządzenie mogłoby zawierać także inne ważne wydarzenia społeczne, w tym polityczne i gospodarcze, poprawiając dostęp do informacji o ważnych wydarzeniach szerokiej publiczności i tym samym wzmacniając pluralizm⁴².

Instrumentem, który może być wykorzystywany przez KRRiT do eliminacji zagrożeń pluralizmu, są decyzje administracyjne przewodniczącego KRRiT. Ten instrument, poprzedzany zwykle odpowiednimi uchwałami KRRiT, stosowany jest głównie wobec nadawców komercyjnych. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają: decyzje dotyczące koncesji⁴³, decyzje nakazujące, w następstwie wezwania do wyjaśnień, w których przewodniczący KRRiT może nałożyć karę pieniężną na podstawie art. 10 ust. 3 i 4 u.r.t. w zw. z art. 53 ust. 2 u.r.t., decyzja o nałożeniu kary pieniężnej na osobę kierującą działalnością nadawcy publicznego, jeżeli nadawca publiczny nie stosuje się do zaleceń lub działań naprawczych w zakresie realizacji misji publicznej (art. 54 ust. 2a u.r.t.) oraz decyzje o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 53 ust. 1 u.r.t. Należy jednak podkreślić, że choć wśród obowiązków, których

⁴⁰ Por. § 2, § 5 rozporządzenia KRRiT z 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz. U. Nr 109, poz. 526).

⁴¹ Rozporządzenie KRRiT z 17 listopada 2014 r. w sprawie listy ważnych wydarzeń (Dz. U., poz. 1705).

⁴² J. Sobczak zauważa, że „ograniczenie wydarzeń o zasadniczym znaczeniu społecznym wyłącznie do imprez o charakterze sportowym wydaje się dość szokujące i niezrozumiałe” – J. SOB CZAK, *op. cit.*, s. 291.

⁴³ Hipotetycznie ochrona pluralizmu może być nawet podstawą cofnięcia koncesji, jeśli obowiązek jego zapewnienia jest zawarty w treści koncesji (por. art. 38 u.r.t.). Umieszczanie takiego obowiązku leży w interesie KRRiT.

naruszenie daje podstawę do wszczęcia postępowania na podstawie art. 53 ust. 1 u.r.t., nie ma tych związanych z pluralizmem, w ostatnim czasie właśnie ten przepis został kilkukrotnie wykorzystany do prowadzenia postępowań, które na pluralizm wpływają⁴⁴. Nakładanie wysokich kar w ich następstwie może wywoływać efekt mrozący, doprowadzać do zmiany linii programowej, a w skrajnych przypadkach do eliminacji nadawcy z rynku. Powinno mieć to miejsce w wyjątkowych i bardzo precyzyjnie uzasadnionych sytuacjach. Z drugiej strony należy zauważyć, że w 2021 r. na podstawie art. 10 ust. 3 u.r.t. Przewodniczący KRRiT skierował do nadawców tylko 77 wezwań i upomnień, z czego 27 dotyczyło problematyki rzetelności i obiektywizmu w audycjach informacyjnych i publicystycznych⁴⁵. W roku 2022 wezwań i upomnień było jeszcze mniej, bo 48, z czego 22 dotyczyły problematyki rzetelności i obiektywizmu w audycjach informacyjnych i publicystycznych⁴⁶. Zaledwie kilka upomnień dotyczyło telewizji publicznej, co – biorąc pod uwagę charakter narracji prezentowany w jej kanałach, w szczególności w audycjach informacyjnych i publicystycznych – wystawia negatywną ocenę działaniom KRRiT. W 2022 r. Przewodniczący KRRiT wydał 25 decyzji o nałożeniu kar finansowych w łącznej wysokości 475 tys. zł⁴⁷.

Działania KRRiT w obszarze gwarantowania pluralizmu, w tym eliminowania jego zagrożeń pluralizmu, są krytykowane – głównym

⁴⁴ Dotyczą zarzucanych naruszeń obowiązków ustawowych przez niektórych nadawców komercyjnych – postępowanie przeciwko radiu TOK FM zakończyło się nałożeniem kary w wysokości 80 tys. zł – decyzja Przewodniczącego KRRiT z 28 kwietnia 2023 r., nr 6/DPz/23, <https://www.gov.pl/web/krrit/decyzja-przewodniczacego-krrit-o-nalozeniu-kary-80-tys-zl-na-nadawce-programu-tok-fm-english-version-below> [dostęp 11 czerwca 2023 r.].

⁴⁵ Por. KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 64. Liczba upomnień skierowanych przez Przewodniczącego KRRiT w ww. zakresie: TVN – 10, TVP – 7, TOK FM – 3, Radio Poznań – 2, Polsat – 1, TV Republika – 1, Radio Kraków – 1, Radio Szczecin – 1, Radio ZET – 1.

⁴⁶ Por. KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 64: TVN – 7, TVP – 6, TOK FM – 3, Wydarzenia 24 – 1, Polskie Radio – 2, Radio Poznań – 1, Radio Gdańsk – 1, Radio Q – 1. Procedura ta umożliwia również nałożenie na nadawcę kary pieniężnej.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 69.

podnoszonym zarzutem jest stronniczość podejmowanych działań i brak niezależności politycznej aktualnego składu KRRiT. Jako przykłady mające potwierdzać taki stan rzeczy wskazuje się między innymi przewlekłe procedowanie lub beczynność KRRiT w sprawie przedłużenia koncesji dla TVN24 i TVN7⁴⁸, wszczynanie i prowadzenie postępowania przeciwko redakcjom z powodu treści wyemitowanych przez nie informacji z jednej strony i niereagowanie na łamanie przepisów prawa przez media publiczne z drugiej.

Jak sama KRRiT ocenia swoje działania w tym obszarze? W sprawozdaniu z działalności za 2021 rok KRRiT stwierdziła, że obowiązujące przepisy ustawowe nie gwarantują w zadowalającym stopniu ochrony pluralizmu w mediach, a brak możliwości pełnej ochrony pluralizmu w polskim prawie mediów wynika między innymi z braku narzędzi do sprawowania kontroli nad przekształceniami własnościowymi zachodzącymi na rynku medialnym⁴⁹. Co ciekawe, organ zagrożenia pluralizmu lokuje wyłącznie w kontekście ryzyka osiągnięcia pozycji dominującej przez nadawcę. Nie zauważa, że dotyczy ono przede wszystkim oferty programowej, sposobu prezentowania informacji i rzetelności nadawców. Wreszcie problemy zauważa wyłącznie w obszarze nadawców komercyjnych, pomijając zupełnie obszar nadawcy publicznego. W sprawozdaniu z działalności za 2022 rok KRRiT podtrzymuje swoje stanowisko dotyczące możliwości chronienia pluralizmu i stwierdza, że: „Na stan pluralizmu w mediach i ochronę interesów odbiorców wpływ ma wiele czynników [...] KRRiT działa w ramach prawnie określonych kompetencji, które nie zawsze pozwalają na podejmowanie skutecznych działań służących ochronie tych wartości”⁵⁰, i dodaje, że „wśród ustawowych zadań KRRiT wymienione zostało m.in. przeprowadzanie

⁴⁸ W 2022 r. wpłynęły drogą elektroniczną 44 453 wystąpienia w sprawie udzielenia koncesji na nadawanie programu TVN7 (44 373 za udzieleniem koncesji, 80 przeciw) – za: KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 60.

⁴⁹ Por. KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 20.

⁵⁰ KRRiT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 19.

procedur koncesyjnych oraz wykonywanie kontroli programowych. Te zadania mają istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony pluralizmu w mediach audiowizualnych. Jednak w trakcie realizowania tych kompetencji często powstają istotne bariery prawne⁵¹. Ocenę swoich działań w zakresie wspierania pluralizmu konkluduje stwierdzeniem: „Pozostawienie w niezmienionym brzmieniu dotychczasowego stanu regulacji prawnych powoduje, że jeden z głównych obszarów kompetencji KRRiT, jakim jest zapewnienie pluralizmu [...], staje się obowiązkiem niemożliwym do pełnego, skutecznego zrealizowania”⁵².

Trudno się zgodzić z argumentami podnoszonymi przez KRRiT o braku narzędzi służących ochronie pluralizmu w radiofonii i telewizji. Z przedstawionych analiz wynika bowiem, że organ ten dysponuje wieloma instrumentami, mogącymi służyć w tym zakresie. Niestety, KRRiT nie wykorzystuje ich lub wykorzystuje je punktowo i w sposób stronniczy, co świadczy o braku niezależności politycznej tego organu. Poziom pluralizmu mediów w Polsce, a więc również ocena działań KRRiT w tym zakresie, wynikająca z przywołanego wcześniej badania Centre for Media Pluralism and Media Freedom, są alarmujące. W zestawieniu krajów Unii Europejskiej i pięciu krajów kandydujących⁵³ Polska znalazła się na miejscu trzecim od końca – gorzej niż w Polsce pluralizm mediów oceniony został tylko w Albanii i Turcji. Zatem największym problemem KRRiT nie są braki regulacji prawnej umożliwiającej jej skuteczne chronienie pluralizmu, ale praktyka stosowania przez nią przepisów oraz jej polityczna, a nawet partyjna zależność. Uzasadnia to wniosek, że KRRiT w minimalnym stopniu eliminuje zagrożenia i w takim stopniu zapewnia pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji.

⁵¹ *Ibidem*, s. 19.

⁵² *Ibidem*, s. 20.

⁵³ Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia i Turcja.

5. ZAKOŃCZENIE

Celem niniejszego opracowania było znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaką pozycję zajmuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wobec zagrożeń pluralizmu mediów w Polsce. Ochrona pluralizmu, a więc również eliminowanie jego zagrożeń w radiofonii i telewizji jest podstawowym zadaniem KRRiT. Przeprowadzone analizy doprowadziły do konkluzji, że polskie prawo wyposażyło ją w instrumenty, których powinna w tym celu używać, jednak praktyka działania tego organu pozostawia wiele do życzenia. Zatem odpowiadając na pytanie będące głównym problemem artykułu, należy stwierdzić, że KRRiT w minimalnym stopniu eliminuje zagrożenia i w takim – minimalnym – stopniu zapewnia pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Największym zagrożeniem w tym zakresie jest polityczna zależność KRRiT jako organu kolegialnego od organów powołujących jej członków, a świadczy o tym praktyka działania tego organu. Zatem odzyskanie niezależności przez ten organ powinno być priorytetem, bez którego skuteczna ochrona pluralizmu w radiofonii i telewizji nie będzie możliwa.

KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI WOBEC ZAGROŻEŃ PLURALIZMU MEDIÓW

Streszczenie

Temat „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wobec zagrożeń pluralizmu mediów” wpisuje się w zagadnienie relacji administracji publicznej do współczesnych zagrożeń. Pluralizm mediów jest kluczowym elementem wolności prasy, a wolność prasy jest fundamentem demokracji. Główny problem artykułu został sformułowany w formie pytania: „Jaką pozycję zajmuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wobec zagrożeń pluralizmu radiofonii i telewizji?”. Badania przeprowadzone w pracy prowadzą do wniosku, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie wypełnia należycie swoich zadań z zakresu wspierania pluralizmu mediów: w minimalnym stopniu eliminuje jego zagrożenia i w minimalnym stopniu zapewnia pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Problemem nie jest brak instrumentów prawnych do podejmowania działań w tym zakresie, jak twierdzi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ale jej polityczna zależność, jako organu kolegialnego, od organów powołujących jej członków. Działaniem priorytetowym powinno więc być

odzyskanie niezależności przez ten organ, co rodzi również pytanie o zasadność utrzymania dotychczasowego modelu jego powoływania.

POLAND'S NATIONAL BROADCASTING COUNCIL IN THE FACE OF THREATS TO MEDIA PLURALISM

Summary

The topic “Poland’s National Broadcasting Council in the face of threats to media pluralism” is part of the issue of the relationship between the public administrative authorities in Poland and contemporary risks. Media pluralism is a key aspect of press freedom, and freedom of the press lies at the very foundation of democracy. The main topic of this article is formulated in the question “What is the position of Poland’s National Broadcasting Council to threats to broadcasting pluralism?” The research carried out for this paper leads to the conclusion that the National Broadcasting Council is not doing enough to promote media pluralism: its efforts to counter threats and prevent risks are bringing only a negligible amount of success, and it is not doing much to ensure pluralism for broadcasting. The problem is not that the Council does not have the legal instruments to take action, as it claims, but that it is a collegiate body, politically dependent on the entities which appoint its members. The first thing the National Broadcasting Council should do is to recover its independence, which also raises the question of whether keeping the present way its members are appointed is the best solution to the problem.

Słowa kluczowe: wolność prasy; wolność mediów; prawo mediów; pluralizm; ograniczenie pluralizmu; administracja publiczna.

Keywords: press freedom; media freedom; media law; pluralism; restriction of pluralism; public administration.

Literatura:

- BERNATT M., JONES A., *Populism and public procurement: An EU response to increased corruption and collusion risks in Hungary and Poland*, «Yearbook of European Law» 41/2022, s. 1-47.
- BUGARIĆ B., *Central Europe’s descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, «ICON. International Journal of Constitutional Law» 17.2/2019, s. 597-616.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2022 *The Media Pluralism Monitor*, <https://cmpf.eui.eu/mpm2022-results> [dostęp 4 czerwca 2023 r.].
- CZARNY-DROŹDŻEJKO E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.

- DE BÚRCA G., *Poland and Hungary's EU membership: On not confronting authoritarian governments*, «ICON. International Journal of Constitutional Law» 20.1/2022, s. 13-34.
- JASKIERNIA A., GŁOWACKI M., *Wolność i pluralizm mediów w epoce cyfrowej: działalność Rady Europy i Unii Europejskiej w 2015 roku*, «Studia Medioznawcze» 64.1/2016, s. 123-133.
- JASKIERNIA A., *Problemy wolności i pluralizmu mediów w polityce medialnej Unii Europejskiej*, «Studia Medioznawcze» 61.2/2015, s. 139-153.
- JASKUŁA L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] *Media – czwarta władza?*, III, red. J. SOBCZAK, W. MACHURA, Opole 2013, s. 85-101.
- KLIMKIEWICZ B., *Monitoring media pluralism in the digital era application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021. Country report: Poland*, San Domenico di Fiesole 2022.
- KRRRIT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- KRRRIT, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2022 roku*, Warszawa 2023.
- NENADIC I., *To Understand Media Pluralism Is to Understand Changes in News Media and Journalism Advanced by Digital Technologies*, [w:] *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. GIANNAKOPOULOS, Tel Aviv 2019, s. 131-140.
- PATYRA S., *Komentarz do art. 6*, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. NIEWĘGŁOWSKI, Warszawa 2021, s. 149-159.
- REPORTERS WITHOUT BORDERS, *2023 World Press Freedom Index*, <https://rsf.org/en/index>.
- SANDER B., *Democratic Disruption in the Age of Social Media: Between Marketized and Structural Conceptions of Human Rights Laws*, «The European Journal of International Law» 32.1/2021, s. 159-193.
- SOBCZAK J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001.
- ZYSSET A., *Calibrating the response to populism at the European Court of Human Rights*, «ICON. International Journal of Constitutional Law» 20.3/2022, s. 976-1005.