

Maria WĄSICKA

Poznań

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako przedmiot zainteresowania polityków

Streszczenie: Celem artykułu jest ukazanie i potwierdzenie tezy, iż Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powoływana z zamiarem uporządkowania polskiego systemu medialnego już od etapu poprzedzającego jej oficjalne powstanie aż do dzisiaj jest przedmiotem silnego zainteresowania polityków.

Problematykę związaną z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji można rozpatrywać na wiele sposobów. W związku z tematem niniejszego artykułu i celem, który mu przyświeca zasadne jest oparcie się wyłącznie na analizie kształtowania się, funkcjonowania i zmian, którym podlegały zasady ustrojowe tego organu. Dlatego też, skupiono się wyłącznie na analizie regulacji prawnych mających zasadniczy wpływ na zmiany dokonywane w zakresie działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz na praktycznym wymiarze tych zmian znajdującym odzwierciedlenie w konkretnych zachowaniach polityków.

Słowa kluczowe: media masowe, polityka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Wprowadzenie

W obecnych czasach na kształt relacji występujących pomiędzy systemem medialnym a systemem politycznym (Dobek-Ostrowska, 2004, s. 70–74; Dobek-Ostrowska, 2007, s. 15–17; Dobek-Ostrowska, 2011, s. 93–93, 114–115) wpływają media masowe posiadające silną pozycję, którą zawdzięczają możliwości kształtowania poglądów opinii publicznej oraz regulacje prawne porządkujące i wyznaczające granice funkcjonowania tych systemów. Przedstawicielami tych dwóch przenikających się sfer są instytucje polityczne reprezentowane przez aktorów politycznych i instytucje medialne powołane w celu kontrolowania i reglamentowania mediów masowych.

Obserwacje pogłębiających się zależności występujących pomiędzy instytucjami politycznymi i instytucjami medialnymi doprowadziły do ukucia kilku kluczowych terminów, takich jak: mediatyzacja polityki rozumiana jako „proces narzucania systemowi politycznemu reguł i logiki działania właściwej środkom komunikowania masowego” (Oniszczyk, 2011, s. 14), polityzacja mediów traktowana jako „próby ich zdominowania przez sferę polityki i wykorzystywania dla realizacji własnych, nierzadko *stricte* partyjnych celów” (Oniszczyk, 2011, s. 18), paralelizm polityczny, zwany również paralelizmem polityczno-medialnym, czyli „stopień i charakter powiązań pomiędzy mediami i partiami politycznymi lub, w szerszym znaczeniu, stopień, w jakim dany system medialny odzwierciedla główne podziały polityczne w społeczeństwie” (Hallin, Mancini, 2007, s. 21), a także powszechne już określanie mediów masowych jako tzw. „czwartej władzy”, w której swoje odbicie powinna znajdować jedna z funkcji przypisywana środ-

kom masowego przekazu zwana funkcją kontrolą, czyli tzw. *watchdog*, która „polega na nagłaśnianiu wydarzeń, spraw, działań instytucji i członków elit rządzących, patrzeniu na ręce politykom i obserwowanie ich poczynąń” (Dobek-Ostrowska, 2009, s. 76).

Wszelkie przytoczone wyżej terminy jednoznacznie podkreślają coraz silniejszą pozycję zdobywaną przez media i instytucje medialne i coraz większe zainteresowanie polityków środkami masowego przekazu. Nie dziwi więc fakt przypisujący mediom władzę przekładającą się na to, iż „decydują o losie polityków, celach politycznych, wpływają na rządy i elektoraty. Dlatego należy je zaliczyć do politycznych instytucji wraz z parlamentami, władzą wykonawczą, administracyjną i partiami politycznymi” (Street, 2006, s. 197).

Każda dziedzina życia wymaga prawnych regulacji i powołania do życia instytucji nadzorującej i czuwającej nad jej prawidłowym funkcjonowaniem. W Rzeczypospolitej Polskiej każda władza: wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza oraz każda sfera dotycząca praw i wolności człowieka jest reprezentowana przez konkretne i posiadające ugruntowaną pozycję instytucje. Blisko dwadzieścia lat temu w skład dotychczasowych organów państwowych włączono całkowicie nową, niemającą dotąd żadnego odpowiednika instytucję – Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (Ustawa z 15 października 1992) (KRRiT) „jako organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji” (Ustawa z 29 grudnia 1992 r.).

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie i potwierdzenie tezy, iż KRRiT powoływana z zamiarem uporządkowania polskiego systemu medialnego, mająca być instytucją czuwającą nad niezależnością, bezstronnością i prawidłowością funkcjonowania tego systemu oraz sama będąca przykładem i potwierdzeniem wypełniania tych cech, już od etapu poprzedzającego jej oficjalne powstanie aż do dzisiaj jest przedmiotem silnego zainteresowania polityków.

Problematykę związaną z KRRiT można rozpatrywać z różnych perspektyw. W związku z tematem niniejszego artykułu i celem, który mu przyświeca zasadne jest oparcie się wyłącznie na analizie kształtowania się, funkcjonowania i zmian, którym podlegały zasady ustrojowe tego organu uzależnione od wydawanych przez polityków aktów prawnych. Dlatego też, opierając się na instytucjonalno-prawnym wymiarze poruszanej problematyki, skupiono się wyłącznie na analizie regulacji prawnych mających zasadniczy wpływ na zmiany dokonywane w zakresie działania KRRiT oraz na praktycznym wymiarze tych zmian znajdującym odzwierciedlenie w konkretnych zachowaniach polityków. Poddany analizie został więc okres od 1992 do 2005 roku. Ramy czasowe wyznaczone zostały przez dwie ustawy: uchwaloną w 1992 roku Ustawę o radiofonii i telewizji, która była zwieńczeniem licznych dyskusji parlamentarnych i projektów ustaw i pierwszą ustawą regulującą istnienie KRRiT oraz Ustawę o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji z 2005 roku, która wzbudziła wiele kontrowersji i była jak dotąd, najsilniej i najgłębiej ingerującą w zasady ustrojowe instytucji medialnej.

Początki Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

W październiku 1989 roku z inicjatywy Andrzeja Drawicza – przewodniczącego Komitetu ds. Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja” powołano Komisję mającą na

celu opracowanie projektu zmian zasad dotychczasowego funkcjonowania radiofonii i telewizji (Braun, 2008, s. 53), co oficjalnie uznano za rozpoczęcie prac nad przygotowywaniem ustawy. W trakcie wielomiesięcznej pracy powstało kilkanaście projektów ustaw przygotowywanych przez zmieniające się rządy oraz przez posłów poszczególnych partii, które różniły się w kilku newralgicznych punktach składających się na zasady ustrojowe nowego organu, mianowicie: ustaleniu liczby członków powstającego regulatora mediów i sposobu ich powoływania, wyznaczenia organu właściwego do powoływania przewodniczącego KRRiT, określenia kadencji osób tworzących nowy organ, sprecyzowania ich statusu oraz możliwości ich przynależności bądź nie do partii politycznej, a także sposobu odwoływania członków.

Wśród propozycji dotyczących składu KRRiT proponowano powołanie dwunastu członków, z czego sześciu pochodziłoby z nominacji pierwszej izby parlamentu, natomiast po trzech członków powoływałby Senat i Prezydent RP (Chruściak, 2007, s. 107). Propozycja powołania tak licznej Rady pojawiła się jeszcze kilkakrotnie, ale w procedurę jej powstania miał włączyć się drugi organ władzy wykonawczej – Rada Ministrów (Chruściak, 2007, s. 109). Ostatecznie postanowiono, iż KRRiT tworzyć będzie dziewięciu członków powoływanych w nierównej liczbie: 4 przez Sejm, 2 przez Senat i 3 przez Prezydenta RP. Zdecydowano także, iż członkowie powinni cechować się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu (Ustawa z 29 grudnia 1992 r.), jednak jak pokazała dwudziestoletnia praktyka ten warunek nie zawsze był spełniany.

Sprawa powoływania i możliwości odwoływania przewodniczącego KRRiT niejednokrotnie wzbudzała żywe zainteresowanie poszczególnych ugrupowań politycznych. Spośród trzech pomysłów – powoływania przewodniczącego przez członków Rady, przez Sejm lub przez Prezydenta RP (Chruściak, 2004, s. 32, 35, 40, 54, 49), w ustawie odzwierciedlenie znalazła ta trzecia opcja, chociaż już wówczas nie u wszystkich uzyskała aprobatę. Należy jednak sądzić, iż to silna pozycja ówczesnego Prezydenta Lecha Wałęsy i jego plany dotyczące decydowania o przychylnym sobie składzie powstającego organu miały ostateczny wpływ na przyjęcie właśnie takiego rozwiązania.

Kolejną rozpatrywaną kwestią, która silnie wiązała się z zapewnieniem niezależności KRRiT było ustalenie kadencji jej członków. Już w pierwszych rozpatrywanych projektach wysunięto pomysł, by ich kadencja wynosiła 6 lat z zastrzeżeniem, iż co dwa lata 1/3 członków Rady będzie się zmieniać. Takie rozwiązanie miało gwarantować rotacyjność osób zasiadających w nowopowstałym organie. Jednak i ten element politycy starali się wykorzystać na swoją korzyść wysuwając kontrpropozycję. Stwierdzono, iż „biorąc pod uwagę fakt reprezentatywności desygnowanych przez poszczególne organy członków proponuje się, aby ich kadencja związana była z kadencją organów, które je powołują” (Chruściak, 2004, s. 54). Tym samym uczyniono by z członków Rady reprezentantów Sejmu, Senatu i Prezydenta, ale ostatecznie ten pomysł nie został zrealizowany.

Wielokrotnie podnoszono natomiast kwestię niezależności KRRiT, która odzwierciedlenie znalazła w dylemacie polegającym na tym, iż „z jednej bowiem strony opowiadało się za tym, aby członkami Rady nie mogli być posłowie i senatorowie, a z drugiej strony wskazywano, że zakaz członkostwa w partiach politycznych i zakaz działalności politycznej są „tak ostre, że chyba niewykonalne” (Chruściak, 2007, s. 93–93). Ostatecznie rozwiązano ten problem poprzez kompromis zawarty w art. 8 ust. 3 pkt 1 Ustawy o ra-

diofonii i telewizji nakazujący zawieszenie, a nie zakazanie członkostwa w partiach politycznych oraz wszelkiego rodzaju organizacjach.

Ostatnim z elementów budujących podstawy istnienia KRRiT był sposób odwoływania jej członków. Zobowiązano nowy organ do corocznego przedstawiania Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP sprawozdania ze swojej działalności i informacji o bieżących problemach radiofonii i telewizji. Negatywna ocena sprawozdania dokonana przez władzę ustawodawczą skutkowałaby wygaśnięciem kadencji członków Rady, chyba że Prezydent wyraziłby inną opinię.

Powyższe ustalenia stworzyły zasady funkcjonowania KRRiT i znalazły odzwierciedlenie w uchwalonej 29 grudnia 1992 roku Ustawie o radiofonii i telewizji, dając tym samym prawne podstawy do rozpoczęcia działalności tego organu. O znaczeniu, jakie przypisywano powstającej instytucji świadczył również fakt, iż ponad dwa miesiące wcześniej – 15 października (Ustawa z 15 października 1992) KRRiT artykułem 36b wpisano do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyniąc ją tym samym organem konstytucyjnym.

Oficjalnie pierwsza KRRiT swoją działalność rozpoczęła 28 kwietnia 1993 roku (*Historia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, brak roku), ale już 1 marca tego roku (Mielczarek, 1997, s. 81) Marek Markiewicz będący „jednym z twórców ustawy, doświadczonego dziennikarzem telewizyjnym i działaczem «Solidarności», w roku 1991 wiceprezesem Radiokomiteu odpowiedzialnym za telewizję, a jednocześnie posłem na Sejm” (Braun, 2008, s. 143), został powołany przez Prezydenta Lecha Wałęsę na przewodniczącego jeszcze nie istniejącej formalnie Rady. Spotkało się to z oskarżeniem Prezydenta o działanie wbrew prawu. Ostrej krytyki podjął się poseł Jan Maria Rokita zarzucając Prezydentowi, iż swoją decyzją naruszył art. 7 ust. 2 oraz art. 69 ust. 3 Ustawy o radiofonii i telewizji nakazujące powołanie przewodniczącego KRRiT spośród wszystkich członków Rady oraz art. 46 i 47 tzw. Małej Konstytucji (Ustawa z 17 października 1992 r.) wymagających potwierdzenia decyzji Prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów lub odpowiedniego ministra. Decyzję Prezydenta uzasadnił jego rzecznik Andrzej Drzycki twierdząc, że „prezydent miał prawo mianować przewodniczącego rady przed wyborem jej członków” (Knysz, 1993, s. 1). Natomiast Minister Lech Falandysz uzasadnił krok Prezydenta tym, iż „Markiewicz został tylko desygnowany, a dokumenty sporządził się po powołaniu całej Rady” (Markiewicz, 1994, s. 13), w skład której ostatecznie weszli: Ryszard Miazek (PSL) i Jan Szafraniec (ZChN) z nadania Senatu, Sejm wyznaczył – Andrzeja Zarębskiego (KLD), Bolesława Sulika (UD), Marka Siwca (SLD) oraz Lecha Dymarskiego (RdR), natomiast Prezydent powołał, oprócz M. Markiewicza, Macieja Hłowieckiego i Ryszarda Bendera (ZChN) (Braun, 2004, s. 147–148; Markiewicz, 2004, s. 25–26; Paradowska, 1993, s. 5). Należy zaznaczyć, iż część z wyżej wymienionych członków KRRiT była czynnymi posłami lub senatorami, ale zgodnie z zapisami ustawy wymagano od nich jedynie zawieszenia członkostwa w partiach politycznych. W praktyce jednak nie zawsze było to respektowane, przez co Radę zaczęto postrzegać jako organ odzwierciedlający dominację najsilniejszych ugrupowań politycznych.

Kolejnym dowodem na to, iż KRRiT traktowana była jako ściśle podporządkowana władzy świadczyło nagłe odwołanie Marka Markiewicza z funkcji przewodniczącego przez Prezydenta L. Wałęsę (Markiewicz, 1993, s. 113, 131, 141; Bender, Łętowski, 1994, s. 63, 101). Była to kolejna decyzja ówczesnego Prezydenta, która spotkała się z krytyką znajdując rozstrzygnięcie w Trybunale Konstytucyjnym, który jednoznacznie

stwierdził, iż w świetle zapisów Ustawy o radiofonii i telewizji, organ powołujący Przewodniczącego Rady, w tym przypadku Prezydent, nie miał uprawnień do jego odwołania. Podkreślono, iż „akt odwołania Przewodniczącego nie jest prostą odwrotnością aktu powołania w wyniku oceny działalności Przewodniczącego przez organ powołujący, lecz jedynie następstwem okoliczności przewidzianych w ustawie” (Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 1994 r.). Przewodniczący KRRiT mógł zostać odwołany przed upływem swojej kadencji, ale jedynie z funkcji członka Rady na skutek zaistnienia okoliczności przewidzianych w art. 6 ustawy. Takie regulacje prawne miały na celu uniezależnienie przewodniczącego KRRiT od organu powołującego, ponieważ pozostawienie w jego rękach możliwości swobodnego decydowania o obsadzaniu i odwoływaniu z funkcji przewodniczącego KRRiT mogłoby prowadzić do nadużywania tej kompetencji i wykorzystywania jej w celu osiągnięcia zamierzonych korzyści, co rzeczywiście znalazło odbicie w poczynaniach Prezydenta L. Wałęsy.

Pierwszy okres funkcjonowania KRRiT był odzwierciedleniem dwóch sprzecznych i wykluczających się rozwiązań. Z jednej strony, podkreślano, iż nowa instytucja powinna być niezależna i samodzielna, ale z drugiej strony silnie uwidaczniała się chęć polityków do utrzymania pewnego rodzaju wpływu na nowy organ państwowy. Zainteresowania KRRiT nie ukrywał zwłaszcza ówczesny Prezydent będący przekonany, iż zarówno media, jak i Rada powinny być mu przychylne (Markiewicz, 1994, s. 51). W wyniku niespełniania tego warunku i korzystnej dla siebie interpretacji Ustawy o radiofonii i telewizji, od 1993 do 1995 roku KRRiT posiadała aż czterech przewodniczących: Marka Markiewicza, Ryszarda Bendera, Janusza Zaorskiego oraz Marka Jurka. Dopiero nowelizacja niniejszej ustawy dokonana w 1995 roku (Ustawa z 29 czerwca 1995 r.), która kompetencje powoływania i odwoływania przewodniczącego oddała w ręce członków KRRiT (art. 7 ust. 2 i 2a) ukróciła takie działania. Bezsporne jest jednak to, iż ten burzliwy okres obfitujący w różne zastrzeżenia kierowane pod adresem KRRiT utrudnił jej stabilizację i normalne funkcjonowanie.

Ewolucja czy stagnacja? Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w latach 1995–2005

Lata od 1995 do 2005 roku nie przyniosły zasadniczych zmian w funkcjonowaniu KRRiT. Niemniej jednak kilkakrotnie powracano do poszczególnych, newralgicznych kwestii wyznaczających zasady jej działania. Przede wszystkim KRRiT ostatecznie znalazła miejsce w uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.), w której to została umiejscowiona w Rozdziale IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” obok takich instytucji, jak: Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich. Takie usytuowanie tego organu było swoistym wyrazem „postrzegania przez ustawodawcę problemów radiofonii i telewizji przez pryzmat praw i wolności obywatelskich, a także uznania znaczącego stopnia oddziaływania przekazów radiowych i telewizyjnych na kształtowanie postaw i poglądów społeczeństwa” (Zięba-Załużka, 2007, s. 31).

Kolejny raz do spraw KRRiT powrócono w 1999 roku. Przedmiotem debaty uczyniono sposób corocznego składania przez KRRiT sprawozdania i informacji o działalności

polskich nadawców radiowo-telewizyjnych. Tryb decydowania o przyjęciu bądź odrzuceniu tych raportów, który warunkował dalszą działalność KRRiT miał ulec zmianie. Wola prezydenta w tej kwestii wyrażona w formie postanowienia miała zostać poddana kontroli Prezesa Rady Ministrów. Byłoby to zaprzeczenie dotychczas obowiązującej autonomii KRRiT od Rady Ministrów. Spotkało się to z zakwestionowaniem proponowanych zmian przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (Druk nr 1008 z 25 marca 1999 r.), które zostały uznane i zahamowały proces uchwalania ustawy.

W kilka lat po uchwaleniu Konstytucji RP ponownie rozpatrywano problem niezależności członków Rady. W 2002 roku dostrzeżono, iż art. 103 oraz art. 214 ust. 2 Ustawy zasadniczej zakazujący łączenia funkcji członka KRRiT z mandatem posła lub senatora wykluczają się z przyjętym w sposób kompromisowy i połowiczny art. 8 ust. 3 pkt 1 Ustawy o radiofonii i telewizji nakazującym jedynie zawieszenie swojego członkostwa w partiach politycznych. Wypowiadający się w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002) jednoznacznie dookreślił znaczenie terminu „apolityczność” stwierdzając, iż „z partii trzeba po prostu wystąpić” (Zięba-Załuśka, 2007, s. 42).

Kolejne propozycje zmierzające do zreformowania KRRiT pojawiły się w 2003 roku, prawdopodobnie na skutek tzw. „afery Rywina”. Wówczas nowopowstałe partie polityczne zgłosiły poselskie projekty nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji. Projekt zgłoszony przez Ligę Polskich Rodzin (Druk nr 1599 z dnia 26 lutego 2003) nawiązywał do projektu ustawy zawetowanego w 1999 roku przez Prezydenta A. Kwaśniewskiego oraz postulował, by negatywne decyzje dwóch z trzech organów, uprawnionych do rozpatrywania sprawozdania składanego przez KRRiT, wystarczyły do wygaśnięcia kadencji jej członków. Projekt zakładał także by najsilniejsze parlamentarne kluby miały swoje reprezentacje w radach nadzorczych i programowych nadawców publicznych. Natomiast w innym kierunku podążały projekty zaproponowane przez Platformę Obywatelską (Druk nr 1757 z dnia 10 kwietnia 2003 r.) oraz Prawo i Sprawiedliwość (Druk nr 1941 z dnia 9 maja 2003 r.). Dotyczyły one składu KRRiT oraz sposobu powoływania jej członków. Platforma Obywatelska zamierzała zrównać liczbę członków KRRiT powoływanych przez Sejm, Senat i Prezydenta spośród kandydatów, niezwiązanych z organizacjami politycznymi, wytypowanych przez powołaną w tym celu Kapitułę złożoną z reprezentantów środowisk twórczych, naukowych i autorytetów prawnych (Druk nr 1757, s. 4). Podobne propozycje wysunęło Prawo i Sprawiedliwość, z tym, że dążyło do ograniczenia liczby członków Rady do sześciu osób i nie wysunęło propozycji dotyczących rozwiązania problemu upolitycznienia KRRiT.

Jak widać, próby podejmowane w latach 1995 do 2005 w kierunku dokonania zmian w zakresie podstaw funkcjonowania KRRiT nie zmieniły jej charakteru, ale jednoznacznie dowiodły, iż politycy nadal interesują się tym organem.

Nowe zasady funkcjonowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Z pewnością przełomowy w funkcjonowaniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji okazał się rok 2005. Po wygranych wyborach parlamentarnych i prezydenckich, PiS dokonała największej, od 1992 roku, nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji. Można

było wówczas odnieść wrażenie, iż powtarza się sytuacja sprzed trzynastu lat, ponieważ pod dyskusję zostały poddane podobne kwestie, mianowicie: liczby członków KRRiT, sposobu powoływania przewodniczącego oraz kadencji członków tego organu.

Początkowo PiS proponowało (Druk nr 56 z dnia 18 listopada 2005 r.) zmniejszenie liczby członków KRRiT do 3 osób powoływanych przez Sejm, Senat i Prezydenta, zlikwidowanie rotacyjności członków Rady i skrócenie ich kadencji do lat 5 oraz powoływanie przewodniczącego KRRiT, spośród jej członków, przez Prezydenta RP. W wyniku protestów, dyskusji i projektów (Druk nr 165 z dnia 15 grudnia 2005 r.) zgłaszanych przez inne partie polityczne przyjęto rozwiązanie zaproponowane przez Ligę Polskich Rodzin (Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu RP z 16 grudnia 2005 r., s. 238, 239), iż KRRiT tworzyć będzie 5 członków powoływanych: 2 przez Sejm, 1 przez Senat i 2 przez Prezydenta oraz, że kadencja wszystkich członków trwać będzie 6 lat. Postulowano także, by kompetencje Prezydenta jeszcze bardziej rozszerzyć i dać mu prawo nie tylko powoływania, ale również odwoływania przewodniczącego Rady.

Proces nowelizacji zakończył się uchwaleniem Ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji 29 grudnia 2005 roku (Ustawa z 29 grudnia 2005 r.). Zgodnie z zapisem art. 21 niniejszej ustawy, w celu jak najszybszego wprowadzenia uchwalonych zmian, podjęto decyzję o wygaśnięciu kadencji dotychczasowych członków KRRiT. Oznaczało to przerwanie ciągłości w funkcjonowaniu tego organu.

Uchwalenie powyższej ustawy w ciągu zaledwie kilku dni oraz niektóre jej zapisy budziły wątpliwości poszczególnych ugrupowań politycznych. Już podczas debaty nad projektem ustawy poseł Polskiego Stronnictwa Ludowego – Jan Bury wyraził swe obawy dotyczące proponowanych zmian. Stwierdził, iż zniesienie rotacyjności członków instytucji medialnej powodować będzie zamachy na skład KRRiT, że prezydent będzie mianował na stanowisko przewodniczącego jedynie swoich zaufanych i lojalnych ludzi oraz, że poprzez zmniejszenie liczby członków KRRiT „zastępuje się pluralizm lewicowy pluralizmem Prawa i Sprawiedliwości” (Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu RP z 16 grudnia 2005 r., s. 244). Natomiast Sojusz Lewicy Demokratycznej za pośrednictwem posła Pawła Gadzińskiego jednoznacznie zarzucił PiS, iż dąży do całkowitego podporządkowania sobie Rady, a za jej pośrednictwem również mediów publicznych. Podobne stanowisko zajęła również Platforma Obywatelska. Zarówno SLD (Wniosek o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją RP z dnia 2 lutego 2006 r.), jak i PO (Wniosek o stwierdzenie niezgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lutego 2005 r.) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 stycznia 2006 r.) zakwestionowali zgodność z Konstytucją RP niektórych, nowoprzyjętych rozwiązań zmieniających podstawy istnienia Rady, m.in.: nagłego wygaśnięcia kadencji dotychczasowych członków KRRiT, powoływania i odwoływania przewodniczącego przez Prezydenta RP oraz trybu przyjęcia ustawy i wystosowali stosowne pisma do Trybunału Konstytucyjnego, celem zbadania nowelizacji ustawy. Po rozpatrzeniu sprawy, TK (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r.) stwierdził, iż dwie pierwsze kwestie rzeczywiście naruszyły zasady określone w Konstytucji RP. W związku z czym, wykreślono zapis o powoływaniu i odwoływaniu przewodniczącego Rady przez Prezydenta i powrócono do wcześniejszego rozwiązania.

Podsumowanie

Cały dotychczasowy okres funkcjonowania KRRiT obrazuje sposób, w jaki politycy postrzegali i traktowali ten organ.

Począwszy od uchwalenia ustawy medialnej w 1992 roku, kiedy to deklarowano, że odbudowywanie demokracji nie może odbywać się bez udziału środków masowego przekazu, stwierdzono, iż stworzenie niezależnej instytucji kontrolującej i reglamentującej media jest niezbędne. Przyjęte wówczas rozwiązania, takie jak: powoływanie członków Rady przez oddzielone od siebie organy państwowe, ustalenie rotacyjności członków, konieczność wystawienia trzech negatywnych opinii o sprawozdaniu przedłożonym przez KRRiT niezbędnym do skrócenia kadencji jej członków, miały zapewnić niezależność i samodzielność tego organu. Dodatkowo służyć temu miały przepisy wprowadzone w 1995 roku odbierające Prezydentowi RP możliwość powoływania przewodniczącego Rady, które były odpowiedzią na „balansowanie na krawędzi prawa” (Paradowska, Janicki, 1994, s. 6), którego dopuszczał się ówczesny Prezydent L. Wałęsa oraz jednoznaczny zakaz przynależności członków Rady do partii politycznych wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w 2002 roku. Chociaż wydawać by się mogło, iż rynek mediów elektronicznych został w ten sposób uregulowany, to jednak praktyka pokazała, że politycy nadal przejawiali zainteresowanie tą instytucją. Przytoczony wyżej przykład dokonania próby nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji w 1999 roku oraz propozycje zmian zgłaszane przez LPR, PO i PiS w 2003 roku dowodziły, iż problem mediów elektronicznych nie został ostatecznie rozwiązany. Jeszcze bardziej ujawniło się to tuż przed i po wyborach parlamentarnych w 2005 roku, kiedy w programie przedstawionym przez Platformę Obywatelską deklarowano chęć zlikwidowania KRRiT uznając, iż jest to instytucja zbędna (Państwo dla Obywateli. Plan rządzenia na lata 2005–2009, 2005, s. 11, 29), że jest to „monstrum, które rodzi afery”, które jest siedliskiem zła zdominowanym przez polityczne interesy (Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu w dniach 21 i 22 grudnia 2005, s. 92, 93). Podkreślano, iż „to ciało się zdegenerowało, że wypełniło swoją misję, że szkodzi, a nie pomaga łaadowi medialnemu w Polsce (Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu w dniach 21 i 22 grudnia 2005, s. 241), dlatego zasadne jest usunięcie tego organu z Konstytucji RP. Podobnego zdania byli wówczas politycy Prawa i Sprawiedliwości, którzy stwierdzili, iż „idea KRRiT jako niezależnej i apolitycznej instytucji została skompromitowana, czego najlepszym przykładem jest udział jej członków w tzw. aferze Rywina. W ocenie PiS KRRiT powinna zostać zlikwidowana, a na jej miejsce powołany jednoosobowy urząd, którego szefa na jedną kadencję mianuje prezydent” (*Prawo i Sprawiedliwość chce nowej konstytucji*, 2003, s. 34). Te postulaty znalazły odzwierciedlenie w projekcie nowej Konstytucji IV Rzeczypospolitej Polskiej, w której zapowiedziano zastąpienie KRRiT Urzędem do Spraw Radiofonii i Telewizji (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości, art. 146), i które teoretycznie mogły zostać zrealizowane po przejściu władzy przez PiS w 2005 roku. Jednak „wtedy okazało się, że znacznie bardziej opłaca się przejąć Radę i kontrolę nad mediami publicznymi niż walczyć o zmianę konstytucji” (Łazarewicz, 2008, s. 32), co znalazło odzwierciedlenie w uchwalonej 29 grudnia 2005 roku ustawie. Nowe zapisy zmniejszyły liczbę członków KRRiT, zniosły ich kadencyjności, przeniosły części kompetencji KRRiT na powołany do życia Urząd Komunikacji Elektronicznej. Równocześ-

nie uprawnili Prezydenta RP do powoływania i odwoływania przewodniczącego Rady, co w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego uległo zmianie. Rządząca wówczas koalicja stworzona przez PiS, Samoobronę i LPR wprost deklarowała, iż chce mieć wpływ na media publiczne, które zapewniła sobie, dzieląc między siebie miejsca w KRRiT.

Analizując powyższe ustawy, które tworzyły, ingerowały i zmieniały zasady istnienia KRRiT i zachowania poszczególnych partii politycznych należy zgodzić się z twierdzeniem, iż możliwość zdobycia wpływu na funkcjonowanie KRRiT jest przedmiotem zainteresowania polityków.

Chociaż niejednokrotnie powtarzano, iż instytucja kontrolująca i reglamentująca media powinna być wolna i niezależna od jakichkolwiek wpływów, zwłaszcza politycznych i „sama treść ustawy wyraźnie punktuje charakterystyczne cechy apolityczności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która wynikała najwyraźniej już z intencji ustawodawcy” (Killias, 2000, s. 370) to jednak nie czyniła jednoznacznych barier sprzeciwiających się możliwości wpływania i ingerowania sił politycznych w zasady funkcjonowania KRRiT, co udowodniła praktyka. Gdyby treść ustawy była interpretowana na korzyść nowego organu, to z pewnością nie dawałaby powodów do posądzania KRRiT i powołujących ją instytucji państwowych o wykorzystywanie luk w prawie na swoją korzyść. Próby podejmowane przez różne ugrupowania polityczne w celu usprawnienia jej działania nie przynosiły oczekiwanych rezultatów, ponieważ ścierały się ze sobą dwa sprzeczne stanowiska: z jednej strony partie deklarowały chęć zlikwidowania Rady, zazwyczaj takie opinie głosiły partie znajdujące się w danym momencie w opozycji, z drugiej strony zaś ugrupowania aktualnie sprawujące władzę utrzymywały KRRiT czyniąc „swoich” ludzi członkami tego organu i potwierdzając zasadę, iż „ten kto ma telewizję, ten ma władzę”. Wszystko to wynika z tego, iż to KRRiT decyduje o obsadzie rad programowych i nadzorczych oraz zarządu mediów publicznych, czyli ma realny wpływ na kreowanie postaw i zachowań odbiorców, którzy jednocześnie są wyborcami zapewniającymi legitymizację władzy. Warte podkreślenia jest również to, iż nie tylko wewnętrzne, polskie regulacje wymuszają zachowanie niezależności przez instytucje nadzorujące i kontrolujące system medialny. W podobnym tonie wypowiadają się także dyrektywy wydawane przez Unię Europejską podkreślające konieczność zachowania pluralizmu i niezależności mediów będących niezbędnym elementem systemu demokratycznego.

Bibliografia

- Bender R., Łętowski M. (1994), *Wojna o media. Kulisy Krajowej Rady RTV. Z Ryszardem Benderem rozmawia Maciej Łętowski*, Editions Spotkania, Warszawa.
- Braun J. (2008), *Telewizja publiczna w czasach transformacji*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Chruściak R. (2004), *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa.
- Chruściak R. (2007), *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

- Dobek-Ostrowska B. (2004), *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Dobek-Ostrowska B. (2007), *Współczesne systemy medialne: zewnętrzne ograniczenia rozwojowe*, w: *Media masowe na świecie. Modele systemów medialnych i ich dynamika rozwojowa*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Dobek-Ostrowska B. (2009), *Porozumienie czy konflikt? Politycy, media i obywatele w komunikowaniu politycznym*, ParkEdukacja, Bielsko-Biała, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa.
- Dobek-Ostrowska B. (2011), *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Druk sejmowy nr 1008 z 25 marca 1999 r., <http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase,17.11.2013>.
- Druk sejmowy nr 1599 z dnia 26 lutego 2003 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/204F8BFC065C015CC1256D2C00466880/\\$file/1599.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/204F8BFC065C015CC1256D2C00466880/$file/1599.pdf), 17.11.2013.
- Druk sejmowy nr 1757 z dnia 10 kwietnia 2003 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/204F8BFC065C015CC1256D2C00466880/\\$file/1599.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/204F8BFC065C015CC1256D2C00466880/$file/1599.pdf), 17.11.2013.
- Druk sejmowy nr 1941 z dnia 9 maja 2003 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/5BBCBA2E5A66BB55C1256D95002A37D0/\\$file/1941.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/5BBCBA2E5A66BB55C1256D95002A37D0/$file/1941.pdf), 17.11.2013.
- Druk sejmowy nr 56 z dnia 18 listopada 2005 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/5BBCBA2E5A66BB55C1256D95002A37D0/\\$file/1941.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/5BBCBA2E5A66BB55C1256D95002A37D0/$file/1941.pdf), 17.11.2013.
- Druk sejmowy nr 165 z dnia 15 grudnia 2005 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/F7701EA03D99075CC12570D90025C364/\\$file/165.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/F7701EA03D99075CC12570D90025C364/$file/165.pdf), 17.11.2013.
- Hallin D. C., Mancini P. (2007), *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, wyd. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Killias K. (2000), *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – instytucja kultury czy polityki?*, w: *Kultura narodowa i polityka*, red. J. Kurczewskiej, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Knysz (1993), *Już przewodniczący, a jeszcze prezes*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 2 marca, nr 51.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości*, <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&idoc=149>, 17.11.2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483.
- Historia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji* (brak daty), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/historia-krrit/>, 17.11.2013.
- Prawo i Sprawiedliwość chce nowej konstytucji* (2003), „Kronika Sejmu” z dnia 30 września, nr 548, <http://orka.sejm.gov.pl/kronika.nsf/0/6339389D609B4877C125793A003EAA98/%24File/kronika68.pdf>, 17.11.2013.
- Łazarewicz C. (2008), *I co tu poradzić?*, „Polityka” z dnia 12 kwietnia, nr 15.
- Markiewicz M. (1993), *Flaczki belwederskie*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa.
- Mielczarek T. (1997), *Pierwsze lata działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (1993–1997)*, „Zeszyty Prasoznawcze”, R. XL, nr 3–4.
- Oniszczyk Z. (2011), *Mediatyzacja polskiej polityki i polityzacja mediów. Dwa wymiary wzajemnych relacji*, „Studia Medioznawcze”, nr 4.
- Państwo dla Obywateli. Plan rządzenia na lata 2005–2009*, <http://gotoslawek.org/linki/PanstwoDlaObywateli.pdf>, 17.11.2013.
- Paradowska J., Janicki M. (1994), *A publiczność bije brawo*, „Polityka” z dnia 31 grudnia, nr 53.
- Paradowska J. (1993), *Cenne miejsca*, „Polityka” z dnia 20 marca, nr 12.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu RP z dnia 16 grudnia 2005 r., [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/9B2CE96B14EFDA24C12570DF0031E5DB/\\$file/05_c_ksiadzka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/9B2CE96B14EFDA24C12570DF0031E5DB/$file/05_c_ksiadzka.pdf), 17.11.2013.

- Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu w dniach 21 i 22 grudnia 2005 r., http://ww2.senat.pl/k6/dok/sten/003/03_spr.pdf, dostęp: 17.11.2013.
- Street J. (2006), *Mass media, polityka, demokracja*, wyd. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W. 7/94 w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1994.
- Ustawa z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, Nr 7, poz. 33.
- Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, Nr 84 poz. 426.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1993, Nr 7 poz. 34.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 1995, Nr 142, poz. 701.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz. U. 2005, Nr 267, poz. 2258.
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 stycznia 2006 r., http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2006/k_04_06/k_04_06_wniosek_rp.pdf, 17.11.2013.
- Wniosek o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją RP z dnia 2 lutego 2006 r., http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2006/k_04_06/k_04_06_wniosek_poslow_1.pdf, 17.11.2013.
- Wniosek o stwierdzenie niezgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lutego 2005 r., http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2006/k_04_06/k_04_06_wniosek_podlow_2.pdf, 17.11.2013.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K. 26/00, Dz. U. 2002, Nr 56, poz. 517.
- Zięba-Załużka H. (2007), *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

National Council of Radio and Television as a matter of interest to politicians

Summary

The purpose of this paper is to present and support the argument that the National Broadcasting Council appointed to oversee the Polish media system was of great interest to politicians as early as at the stage preceding its official foundation, and continues to be so until today.

The issues associated with the National Council of Radio and Television can be viewed in many ways. For the purpose of the present paper, it is reasonable to base it only on the analysis of the formation, functioning and change of the statutory principles of the Council. Therefore, the article only focuses on the analysis of the legal regulations, with the significant impact on the changes made in the operation of the National Council of Radio and Television and on the practical dimension of these changes reflected in specific behaviors of politicians.

Key words: mass media, politics, National Council of Radio and Television

