

Wojciech Brzozowski

Uniwersytet Warszawski

Rada Mediów Narodowych w strukturze organów władzy państwowej

1. Rada Mediów Narodowych, w przeciwieństwie do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, nie ma statusu konstytucyjnego organu państwa. Została utworzona w 2016 r., w dalszym etapie procesu przekształceń mediów publicznych, który zapoczątkowano u progu VIII kadencji Sejmu. Mimo że Rada istnieje już od kilku lat, budzi wciąż ograniczone zainteresowanie w środowisku badaczy prawa konstytucyjnego. Trudno powiedzieć, czy wynika to ze wstrząsu, jakim było powołanie tego organu, jawnie niezgodnego z obowiązującą konstytucją¹, czy też z traktowania stanu obecnego jako tymczasowego i pokładania nadziei we wciąż niewykonanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, którego realizacja wymagałaby przywrócenia Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji możliwości oddziaływania na funkcjonowanie mediów publicznych².

513

Szkic niniejszy ma ambicje choćby częściowego wypełnienia tej luki i jest poświęcony miejscu Rady Mediów Narodowych w strukturze organów władzy państwowej. Zawarte w nim rozważania służą wykazaniu, że Rada jest ciałem obcym w polskim porządku ustrojowym i stanowi przeszkodę w przywróceniu pluralizmu medialnego. Przez ciało obce należy tu rozumieć instytucję, która w całości – zarówno pod względem jej funkcji, jak i struktury oraz mechanizmu odnawiania składu osobowego – opiera się na założeniach niezgodnych z polskim porządkiem konstytucyjnym.

Artykuł rozpoczyna się od zwięzłego odtworzenia okoliczności powstania Rady Mediów Narodowych (pkt 2). Następnie wykazana będzie niekonstytucyjność ustawowego profilu kompetencyjnego Rady (pkt 3). W dalszej kolejności przedmiotem uwagi staną się struktura Rady oraz

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

² Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16, OTK ZU 2016-A, poz. 101.

zastosowane w jej przypadku mechanizmy kreacyjne, które w istocie chronią większość rządzącą przed utratą kontroli nad publiczną radiofonią i telewizją (pkt 4). Na zakończenie przedstawione zostaną krótkie uwagi podsumowujące (pkt 5).

2. Tok wydarzeń, które doprowadziły do rewolucyjnych zmian w strukturze mediów publicznych, został zapoczątkowany Ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji³, potocznie określaną mianem małej ustawy medialnej. Przypieczętowała je zaś Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych⁴. Tym samym ład w publicznej radiofonii i telewizji został określony przez obowiązujące równoległe dwie ustawy: ustawę o RMN oraz utrzymaną w mocy, lecz zasadniczo zmodyfikowaną, Ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁵. Rozłożenie zmian w czasie nie było dziełem przypadku, lecz zostało zapowiedziane już w uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2015 r. Określono w nim projektowane przekształcenia jako „pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych, zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych”, a także dodano, że „stworzenie nowego systemu organizacji i finansowania mediów narodowych wymaga kilku miesięcy intensywnych prac i będzie następnym etapem reformy”⁶.

514

Konfrontacja tej zapowiedzi z rzeczywistym charakterem wprowadzonych zmian nie pozostawia wątpliwości, że ich celem było nie tyle zreformowanie publicznej radiofonii i telewizji, ile doraźne ich przejęcie przez obóz rządzący. Posłużyły temu rozwiązania dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, w drodze ustawy skrócono kadencje zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, w ramach których działają jednostki mediów publicznych, czyli spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” (art. 2 ust. 1 nowelizacji z 2015 r.). Po drugie, wprowadzono nowy tryb obsady stanowisk członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Dotychczas członkowie zarządów, w tym ich prezesi, byli powoływani i odwoływani w drodze uchwały przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji – powoływani na wniosek rady nadzorczej spośród kandydatów wyłonionych w konkursie, a odwoływani na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia (art. 27 ust. 3–4 u.r.t. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2015 r.). W radach nadzorczych natomiast większość stanowiły osoby powoływane w drodze konkursu przez Krajową Radę spośród kan-

³ Dz.U. z 2016 r., poz. 25 ze zm., dalej: nowelizacja z 2015 r.

⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 692, dalej: ustawa o RMN.

⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722, dalej: u.r.t.

⁶ Druk sejmowy nr 158/VIII kadencja.

dydatów zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich, przy czym w składzie zasiadały też osoby mianowane przez czynnik rządowy (art. 28 ust. 1–1d u.r.t. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2015 r.). Ustawa przewidywała także katalogi przesłanek uzasadniających odwołanie członka zarządu lub rady nadzorczej (art. 27 ust. 6, art. 28 ust. 1d u.r.t. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2015 r.). W wyniku zmian dokonanych pod koniec 2015 r. procedury konkursowe zostały zniesione, a kompetencje do powoływania i nieskrepowanego odwoływania członków wspomnianych ciał przyznano członkowi rządu – ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa (art. 27 ust. 3, art. 28 ust. 1e u.r.t. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2015 r.). Dodajmy, że zmiany weszły w życie bez zachowania *vacatio legis*, z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 4 nowelizacji z 2015 r.).

Kolejny etap przekształceń mediów publicznych, który dokonał się pół roku później za sprawą ustawy o RMN, częściowo utrzymał te rozwiązania, a częściowo od nich odstąpił. Za przejaw ciągłości można uznać to, że na gruncie nowego stanu prawnego Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nadal jest pozbawiona kompetencji kreacyjnych w stosunku do zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Zarazem jednak ustawa o RMN odeszła od modelu, w którym pełnię takich kompetencji zachowuje minister, i powierzyła je nieprzewidzianemu w Konstytucji RP, nowo utworzonemu organowi – Radzie Mediów Narodowych (art. 27 ust. 3, art. 28 ust. 1e u.r.t. w brzmieniu nadanym ustawą o RMN). Jest to pierwszoplanowe zadanie tego ciała, o czym upewnia fakt, że sama ustawa określa je mianem „organu właściwego w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej, [...] oraz w innych sprawach określonych w ustawie” (art. 2 ust. 1 ustawy o RMN). Lektura ustawy szybko uświadamia, że tych „innych spraw” nie ma zbyt wiele.

3. Rozwiązania wprowadzone nowelizacją z 2015 r., a więc w pierwszym etapie zmian, zostały zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie ich niekonstytucyjności. Niedługo później podobny wniosek złożyła w Trybunale grupa posłów⁷. Tempo zmian legislacyjnych okazało się szybsze niż mechanizmy kontroli konstytucyjności, bo między złożeniem obu wniosków (marzec i kwiecień 2016 r.) a wydaniem orzeczenia (grudzień 2016 r.) doszło do uchwalenia i wejścia w życie ustawy o RMN. Ze względów chronologicznych nie mogła ona zostać objęta pierwotnym zaskarżeniem, Trybunał znalazł jednak sposób, żeby wypowiedzieć się o niej w uzasadnieniu wyroku. Znalazł też sposób na dokonanie

⁷ Oba wnioski zostały połączone do rozpoznania pod sygnaturą K 13/16.

kontroli przepisu ustawy nowelizującej powierzającego właściwemu ministrowi kompetencję do dokonania obsady zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, choć można by sądzić, że ów przepis utracił moc obowiązującą z chwilą przekazania tej kompetencji nowo utworzonej Radzie Mediów Narodowych.

Tym sposobem okazało się potraktowanie wspomnianego przepisu jako wywierającego trwale i aktualne skutki prawne w postaci pozbawienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji udziału w procedurze powoływania i odwoływania członków zarządu. Wprowadzając bowiem nowe rozwiązanie, tym samym przepisem usunięto z systemu prawnego dotychczasową treść art. 27 ust. 3 u.r.t. w brzmieniu: „Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, Krajowa Rada [Radiofonii i Telewizji – W.B.] powołuje w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej oraz odwołuje w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia”. Dopuszczalność zastosowanej kwalifikacji przepisu ustawy nowelizującej jako zakresowo obowiązującego – jedynie po to, by móc poddać go kontroli konstytucyjności z uwzględnieniem kontekstu normatywnego późniejszego względem zaskarżenia – jest nieoczywista, ale dokonanie jej oceny wykraczałoby poza ramy tego opracowania.

516 Trybunał uznał wyłączenie udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w procedurze powoływania i odwoływania członków zarządu za niezgodne z art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy z tych przepisów nakazuje Krajowej Radzie stać na straży „wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”, pozostałe zaś poręczają odpowiednio wolność środków społecznego przekazu oraz wolność wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Rada należy więc do grupy organów, którym powierzono zadanie „stania na straży” wartości konstytucyjnych o szczególnej doniosłości⁸. Zarówno wolność słowa, jak i prawo do informacji powinny być zharmonizowane z interesem publicznym, który w pewnych sytuacjach może dodatkowo przemawiać za ochroną tych wartości, a w innych – uzasadniać ograniczenie ich zakresu⁹. Z pew-

⁸ Do grupy tej zaliczają się także: Prezydent RP (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), Krajowa Rada Sądownictwa (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) i Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP). Organy te określono, chyba nazbyt entuzjastycznie, mianem „superstrażników konstytucyjnych” – tak G. Kowalski, *Konstytucyjna regulacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, red. W. Lis, Z. Husak, Toruń 2011, s. 131–132; krytycznie co do celowości wyróżnienia takiej grupy – W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 213*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 4–5.

⁹ Por. J. Sadowski, *Komentarz do art. 213*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1455–1456.

nością jednak interes publiczny nie jest tożsamy z partykularnym interesem politycznym, a zwłaszcza z potrzebami propagandowymi aktualnej większości parlamentarnej i rządu.

Akcentując swobodę ustawodawcy w przedmiocie wyboru optymalnej struktury organizacyjnej mediów publicznych, Trybunał wyznaczył zarazem warunek brzegowy, jakim jest zapewnienie konstytucyjnemu organowi państwa możliwości efektywnego wykonywania jego zadań. Innymi słowy, przyjęty w ustawie model organizacyjny musi respektować rolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako strażnika wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji¹⁰. Ta granica, zdaniem Trybunału, została przekroczona, gdyż doszło do całkowitego wyłączenia Krajowej Rady z procedury powoływania i odwoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. W przyjętym modelu organizacyjnym Krajowa Rada została pozbawiona „mechanizmu oddziaływania na tę sferę wewnętrznej organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji, od której – w zasadniczym wymiarze – zależy kierunek działań podejmowanych przez takie spółki”¹¹.

Ze względu na związaną zakresem wniosku Trybunał nie mógł wypowiedzieć się obszernie na temat Rady Mediów Narodowych. Sformułował jednak w uzasadnieniu wyroku czytelne wskazówki pozwalające zrekonstruować jego stanowisko w tej kwestii. Zaznaczył, że na gruncie Konstytucji RP nie są wykluczone takie rozwiązania ustawowe, które powierzają pewne zadania w sferze radiofonii i telewizji innym organom władzy publicznej niż Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, jednakże takie rozproszenie kompetencji nie może podważać ustrojowej pozycji Krajowej Rady¹². Nie ulega wątpliwości, że taki właśnie skutek przyniosło utworzenie Rady Mediów Narodowych jako organu wyposażonego w najistotniejsze instrumenty polityki kadrowej w publicznej radiofonii i telewizji. Istnienie tego ciała w obecnym kształcie jest więc dotknięte wadą niekonstytucyjności. Doprowadziło ono – choć tym terminem Trybunał się nie posłużył – do wydrążenia kompetencyjnego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹³.

4. Sens dokonanych zmian uwidacznia się jeszcze wyraźniej po porównaniu odporności obu organów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Mediów Narodowych – na wpływy ze strony większości rządzącej.

¹⁰ Zob. wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16, cz. III, pkt 6.3.

¹¹ *Ibidem*, pkt 7.5.

¹² *Ibidem*, pkt 6.3.

¹³ O pojęciu wydrążenia kompetencyjnego organu państwa zob. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 227–228.

Krajowa Rada została usytuowana poza klasycznym trójpodziałem władz (art. 10 ust. 1–2 Konstytucji RP), „jak gdyby między egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu”¹⁴. Uczyniono tak świadomie, mimo że charakter działalności Krajowej Rady zbliża ją stosunkowo najbardziej do władzy wykonawczej¹⁵. Celem zastosowanego zabiegu było względne odseparowanie jej od wpływu bieżących czynników politycznych, bo już u progu transformacji ustrojowej zdawano sobie sprawę, że warunkiem brzegowym pluralizmu publicznej radiofonii i telewizji jest pluralistyczna struktura organu programująco-nadzorczej¹⁶. Konstytucja RP nie określa liczebności Krajowej Rady ani nie ustanawia wobec niej zasady kadencyjności, wymaga jednak, aby jej członkowie byli powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta (art. 214 ust. 1 Konstytucji RP), co oznacza, że musi ona sobie liczyć co najmniej trzech członków¹⁷; od kilkunastu lat ustawowa liczba członków tego ciała wynosi pięć¹⁸. W ustawie zasadniczej zastrzeżono też niepołączalność członkostwa w Krajowej Radzie z mandatem parlamentarnym (art. 103 ust. 1 Konstytucji RP). Sens tego rozwiązania jest oczywisty – dopuszczenie członkostwa posła lub senatora w takim organie oznaczałoby uzależnienie go od ciał kierowniczych danej partii lub klubu parlamentarnego, które mogłyby wywierać bezpośredni nacisk na „swojego” członka Rady. Ponadto ustawa zawiera zakaz powołania członka Krajowej Rady „na kolejną pełną kadencję” (art. 7 ust. 5 u.r.t.). Warto pamiętać, że członkowie Krajowej Rady ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji RP), co w zamyśle powinno stanowić dodatkową gwarancję ich lojalności wobec ładu konstytucyjnego. Ponadto ustawa przewiduje wobec Krajowej Rady szczególną postać odpowiedzialności politycznej¹⁹, egzekwowanej w razie zgodnego współdziała-

¹⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 365.

¹⁵ Trudno natomiast podzielić przekonanie, że Rada została konstytucyjnie usytuowana „na osi między dwiema (lub trzema) «władzami» o mniej więcej równej sile i skuteczności oddziaływania na jej charakter i o zbliżonej mocy łączących z nią więzi” – W. Sokolewicz, *Uwagi przed art. 213*, s. 10. Działalność prawotwórcza Rady jest silnie ograniczona i realizuje się w formach typowych dla organu władzy wykonawczej, a związki z wymiarem sprawiedliwości w ogóle nie występują.

¹⁶ Zob. S. Piątek, *Problemy ustawowej regulacji radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 1, s. 108.

¹⁷ Wniosek ten wynika już z posłużenia się słowem „rada”, bo rada z natury rzeczy jest organem kolegialnym; zob. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 214*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 2.

¹⁸ Liczba ta została ustalona Ustawą z 29.12.2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 267, poz. 2258 ze zm.). Wcześniej Krajowa Rada liczyła sobie dziewięciu członków.

¹⁹ Zob. R. Chruściak, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 29–44. W piśmiennictwie wyra-

nia trzech organów wyposażonych w kompetencję kreacyjną: jeżeli sprawozdanie Krajowej Rady z jej działalności w roku poprzedzającym zostanie odrzucone przez obie izby parlamentu, kadencja wszystkich jej członków wygasa, chyba że wygaśnięcie kadencji nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta RP (art. 12 ust. 4–5 u.r.t.).

Założenia, na których opiera się konstrukcja Rady Mediów Narodowych, są jedynie z pozoru zbliżone, w istocie zaś zupełnie odmienne. Rada ta składa się z pięciu członków, z których trzech wybiera Sejm, a dwóch powołuje Prezydent RP (art. 3 ustawy o RMN), przy czym osoby powoływane przez Prezydenta wywodzą się spośród kandydatów zgłoszonych przez opozycję parlamentarną, tzn. kluby parlamentarne lub poselskie tworzone przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów (art. 6 ust. 1 ustawy o RMN)²⁰. W świetle przepisów członkowie Rady powoływani są na kadencję sześcioletnią (art. 4 ustawy o RMN), a w pełnieniu swojej funkcji są niezależni (art. 9 ust. 1 ustawy o RMN). Nie przewidziano jednak zasady niepołączalności członkostwa w RMN z mandatem parlamentarnym (por. art. 5 ust. 2 ustawy o RMN). Ustawa nie zawiera też zakazu ponownego wyboru do składu Rady ani nie ogranicza liczby kadencji, które może odbywać dana osoba. Członkowie Rady, organu nieprzewidzianego konstytucyjnie, nie podlegają odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W przeciwieństwie do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Rada Mediów Narodowych nie jest zobowiązana do składania „sprawozdania”, lecz „informacji”, a negatywna ocena tej informacji przez organy, do których jest kierowana, nie rodzi w świetle ustawy żadnych skutków prawnych (por. art. 13 ustawy o RMN). Można zatem powiedzieć, że Rada nie ponosi w istocie żadnej odpowiedzialności za swoje działania²¹.

Szybko okazało się, że zaniechanie sformułowania zakazu niepołączalności w stosunku do członków Rady Mediów Narodowych nie było dziełem przypadku – wszyscy trzej członkowie wybrani przez Sejm w 2016 r.

żono pogląd, że pozwala to mówić o „ograniczonej podległości tego organu wobec Sejmu” – A. Domańska, M. Wrzałik, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, [w:] *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, red. R. Grabowski, Toruń 2022, s. 182; por. też W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 67–72.

²⁰ W ustawie zawarto szczegółową regulację dotyczącą sposobu postępowania w przypadku, gdyby kluby opozycyjne powstrzymały się od wysunięcia swoich przedstawicieli do składu nowego organu (art. 6 ust. 2–7 ustawy o RMN). Obawiano się bowiem, że część stronnictw opozycyjnych nie zechce w ten sposób legitymizować kierunku przemian publicznej radiofonii i telewizji.

²¹ L.K. Jaskuła, *Problemy w wykonywaniu zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w kontekście utworzenia Rady Mediów Narodowych*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2022, nr 58, s. 171, 177.

wywodzili się z grona posłów większości rządzącej²². Podlegali więc rygorom dyscypliny partyjnej, wbrew przepisowi ustawy deklarującemu ich niezależność. W praktyce umożliwiało to bezpośrednie wywieranie przez partię rządzącą wpływu na osoby, których głos był wystarczający do zmiany składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji²³. Co więcej, podporządkowanie dyscyplinie partyjnej czyni kadencyjny charakter mandatu członka Rady w istocie fikcyjnym, ponieważ ewentualne niezłożenie dymisji na żądanie władz partii lub klubu parlamentarnego może pociągnąć za sobą brak rekomendacji partyjnej w kolejnych wyborach. Jest to konstrukcja, która przywodzi na myśl raczej czasową delegację do pracy w Radzie niż rzeczywistą kadencyjność.

Zaprojektowano mechanizm, który gwarantował, że przynajmniej w pierwszym okresie – do końca VIII kadencji Sejmu, z którego woli powstała Rada Mediów Narodowych – głos decydujący przypadnie osobom wybranym z rekomendacji obozu rządzącego, a opozycja parlamentarna dysponować będzie głosem mniejszościowym²⁴. Hipotetyczna zmiana większości rządzącej w 2019 r. nie musiała jednak wcale przełożyć się na nowy układ sił w Radzie. Pamiętajmy bowiem, że ustawa nie zawiera zakazu ponownego wyboru do składu Rady ani nawet nie ogranicza liczby kadencji, które może odbywać dana osoba, a członkowie Rady byli faktycznie podporządkowani większości sejmowej. Oznacza to, że ugru-

520

²² Byli to Krzysztof Czabański, Elżbieta Kruk i Joanna Lichočka; zob. uchwały Sejmu z 22.07.2016 r. w sprawie wyboru członka Rady Mediów Narodowych (M.P. poz. 732, 733 i 734). W kolejnych latach te trzy osoby pozostawały w orbicie partii rządzącej – pierwsza z nich nie uzyskała reelekcji do Sejmu IX kadencji, druga została w 2019 r. wybrana do Parlamentu Europejskiego, a trzecia nadal sprawuje mandat poselski. Praktyka wybierania przez Sejm do składu Rady osób wywodzących się z większości sejmowej została podtrzymana: w lipcu 2022 r. członkami tego organu zostali Krzysztof Czabański, Piotr Babinetz i Joanna Lichočka, a więc jeden były i dwoje obecnych posłów partii rządzącej; zob. uchwały Sejmu z 22.07.2022 r. w sprawie wyboru członka Rady Mediów Narodowych (M.P. poz. 2381, 2382 i 2383).

²³ Już w pierwszych dniach urzędowania Rady Mediów Narodowych okazało się, że nie jest to scenariusz hipotetyczny, zob. <https://tvn24.pl/polska/nie-te-zarzuty-zmiana-decyzji-kulisy-odwolania-jacka-kurskiego-ra665695> (dostęp: 15.04.2023). W doktrynie prawa określono ten organ wprost mianem „partyjnego”, zob. M. Kruk, *Czy Konstytucja RP z 1997 r. mogła być lepsza?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2, s. 46; podobnie P. Surowiec, M. Kania-Lundholm, M. Winiarska-Brodowska, *Towards Illiberal Conditioning? New Politics of Media Regulations in Poland (2015–2018)*, „East European Politics” 2020, nr 1, s. 32.

²⁴ Zauważmy, że proporcja ta nie musi być stała. Jeżeli bowiem po wyborach parlamentarnych dojdzie do zmiany władzy, a mandat danego członka Rady wygaśnie przed upływem jego kadencji, to kandydaci wywodzący się z „nowych” środowisk opozycyjnych dołączą do członków wybranych przez dotychczasową większość parlamentarną, natomiast kandydaci „nowej” większości zasilą szeregi członków wywodzących się z dawnej opozycji. Już pojedyncza zmiana tego drugiego rodzaju oznaczałaby odwrócenie układu sił politycznych w Radzie.

powanie dysponujące taką większością, jeżeli spodziewa się porażki wyborczej, może w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne skłonić „swoich” członków Rady do złożenia dymisji – w razie potrzeby używając groźby nieuwzględnienia ich nazwisk na listach wyborczych – a następnie wybrać te same osoby ponownie na kadencję sześcioletnią. Tym samym ugrupowanie takie zabezpiecza się przed utratą kontroli nad mediami w razie przegranej w wyborach parlamentarnych, gdyż Sejm kolejnej kadencji nie będzie mógł, wyjąwszy ewentualne wypadki losowe, obsadzić przypadających nań stanowisk trzech spośród pięciu członków RMN; w dodatku pozostałe dwa, obsadzone przez Prezydenta RP, musiałyby przypaść „nowej” opozycji. Jeżeli natomiast to samo stronnictwo uzyska ponownie większość sejmową, może ponowić opisany zabieg rezygnacji i reelekcji pod koniec najbliższej kadencji – i tak potencjalnie nieograniczoną liczbę razy, dopóki inne siły polityczne nie zdołają zapewnić sobie większości w dwóch następujących po sobie kadencjach Sejmu.

O ile zatem nowelizacja z 2015 r. zburzyła dotychczasowy – by posłużyć się słowami L. Garlickiego – „system buforów” oddzielających kierownictwo publicznych spółek radiofonii i telewizji od rządu i aktualnej większości parlamentarnej²⁵, o tyle ustawa o RMN pozornie ów system buforów przywróciła, w rzeczywistości jednak czyniąc go celowo niewydolnym i odpornym na alternację władzy.

521

5. Jak wynika z przedstawionych rozważań, pod rządami obecnych przepisów o Radzie Mediów Narodowych przywrócenie rzeczywistego pluralizmu w mediach publicznych jest znacząco utrudnione, jeśli nie niemożliwe. Rzeczywistym celem powołania tego organu było stworzenie ustrojowego *bypassu*, pozwalającego ominąć konstytucyjne gwarancje związane z pozycją Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji²⁶. Sposób ukształtowania członkostwa w Radzie Mediów Narodowych ma natomiast zapewnić trwałość zdobyczy politycznych w obszarze publicznej radiofonii i telewizji. Jest to w istocie ciało obce w polskim porządku ustrojowym – organ o niekonstytucyjnych kompetencjach i celowo dysfunkcyjnej obsadzie, służący jedynie doraźnym celom politycznym.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 13/16 nadal oczekuje na wykonanie. Bezskutecznie upominał się o to wielokrotnie m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich²⁷. Podejmowane w ostatnim czasie próby

²⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 367.

²⁶ Por. E. Połomska, *Watchdog, Lapdog, or Attack Dog? Public Service Media and the Law and Justice Government in Poland*, [w:] *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połomska, C. Beckett, London 2019, s. 232.

²⁷ Zob. wystąpienie RPO do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 9.02.2017 r., VII.603.1.2016.AG; wystąpienie RPO do Prezesa Rady

likwidacji Rady Mediów Narodowych są – ze względów politycznych – skazane na niepowodzenie²⁸. Jest paradoksem, że perspektywa zwrócenia Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji należnych jej konstytucyjnie kompetencji stała się przez chwilę realna w związku z uchwaleniem w lecie 2021 r. przewidującej takie rozwiązanie nowelizacji przepisów o radiofonii i telewizji²⁹. Miała ona doprowadzić do zmiany warunków uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych przez ograniczenie udziału podmiotów zagranicznych w spółkach medialnych, co w praktyce uderzyłoby przede wszystkim w konkretną stację telewizyjną, krytycznie nastawioną do rządu. Nowelizacja wywołała obawy Parlamentu Europejskiego, który poświęcił kwestii wolności mediów w Polsce odrębną rezolucję³⁰. Pod koniec 2021 r. ustawa została zwrócona Sejmowi przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia³¹, to zaś, jak można się spodziewać, w praktyce kładzie kres jej losom. Warto wszak zauważyć, że ewentualne wejście w życie tej ustawy byłoby okupione – poza wszelkimi konsekwencjami związanymi z nowymi zasadami udzielania koncesji – wprowadzeniem niekonstytucyjnych zasad obsady Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (zob. projektowany art. 7 ust. 1 u.r.t.)³². Na przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją RP w obszarze radiofonii i telewizji przyjdzie więc jeszcze poczekać.

Ministrów z 16.07.2018 r., VII.603.1.2016.AJK; wystąpienie RPO do Marszałka Senatu z 4.02.2020 r., VII.603.1.2016.MAW; wystąpienie RPO do Marszałek Sejmu z 7.04.2023 r., VII.603.1.2016.JK.

²⁸ Zob. senacki projekt ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych, 3.12.2020 r., EW-020-198/20; poselski projekt ustawy o likwidacji Rady Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, 16.02.2021 r., EW-020-404/21. Według stanu na 15.04.2023 r. obu tym projektom nadal nie nadano numeru druku sejmowego.

²⁹ Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, druk sejmowy nr 1389/IX kadencja; zob. też dołączone do tego druku krytyczne opinie prawne B. Opalińskiego i M. Rogalskiego.

³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16.09.2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce, 2021/2880(RSP), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0395_PL.html (dostęp: 15.04.2023).

³¹ Zob. wniosek Prezydenta RP z 5.01.2022 r. o ponowne rozpatrzenie ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, <https://www.sejm.gov.pl/prace/veta/SPS-WP-020-221-14-2021.pdf> (dostęp: 15.04.2023).

³² Projektowane rozwiązanie zakładało, że wszystkich członków Krajowej Rady powoływałby Prezydent RP za zgodą Sejmu i Senatu. Z pozorów więc zachowany zostałby udział wszystkich tych trzech organów, jak wymaga tego art. 214 ust. 1 Konstytucji RP („są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej”), acz w nowej, łącznej formule. Jednakże w razie przyjęcia tej formuły doszłoby do oczywistego naruszenia kompetencji obu izb parlamentu – nie powoływałyby one członków Krajowej Rady, jak tego wymaga Konstytucja RP, lecz jedynie wyrażałyby zgodę na ich powołanie przez Prezydenta.