

# SPIS TREŚCI

Wstęp .....	9
-------------	---

## **Część pierwsza: OD MONOPOLU DO PLURALIZMU.**

### **INSTYTUCJONALNOPRAWNE I POLITYCZNE ASPEKTY SYSTEMU MEDIÓW MASOWYCH (1960–1992)**

<b>I. Radiofonia i telewizja w procesie przemian systemu mediów masowych .....</b>	<b>21</b>
1. System mediów masowych .....	21
2. Krytyka systemu mediów masowych i propozycje zmian zawarte w dokumentach programowych opozycji demokratycznej .....	29
3. Podważenie integralności systemu mediów masowych w latach 1980–1981 ...	31
4. System mediów masowych w okresie od stanu wojennego do Okrągłego Stołu .....	39
5. Okrągły Stół .....	51
6. Okres po Okrągłym Stole .....	64
<b>II. Narodziny początkowych rozwiązań prawnych dotyczących Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – projekty przedparlamentarne .....</b>	<b>70</b>
1. Przesłanki narodzin początkowych rozwiązań prawnych .....	70
2. Projekt grupy ekspertów z 1988 r. ....	72
3. Projekt Komisji do spraw reformy radiofonii i telewizji z 1990 r. ....	76
4. Projekt prawa prasowego z 1990 r. ....	80
5. Prace nad projektem rządowym .....	81
6. Wpływ wzorów zagranicznych .....	84

## **Część druga: SPORY I KONTROWERSJE W PRACACH LEGISLACYJNYCH NAD USTAWOWYM I KONSTITUCYJNYM UREGULOWANIEM USTROJU KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI (1990–2006)**

<b>I. Okres Sejmu X kadencji (1990–1991) .....</b>	<b>91</b>
1. Krajowa Rada w projektach ustaw .....	91
2. Prace sejmowe nad ustrojowym kształtem Krajowej Rady .....	94
3. Senacka koncepcja pozycji ustrojowej Krajowej Rady. Pat legislacyjny .....	98
4. Nowa inicjatywa ustawodawcza. Weto Prezydenta RP L. Wałęsy .....	101
<b>II. Okres Sejmu I kadencji (1991–1992) .....</b>	<b>104</b>
1. Krajowa Rada w projektach ustaw .....	104
2. Sejmowe prace nad konstytucyjnym i ustawowym uregulowaniem ustroju Krajowej Rady .....	110
3. Stanowisko Senatu w sprawie konstytucjonalizacji Krajowej Rady .....	116
4. Spór wokół kontrasygnaty. Projekt nowelizacji Małej Konstytucji .....	120
<b>III. Okres Sejmu II kadencji (1993–1997) .....</b>	<b>124</b>
1. Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r. ....	124
2. Zmiana trybu powoływania przewodniczącego Krajowej Rady .....	125
3. Weto Prezydenta RP L. Wałęsy i jego odrzucenie .....	128
<b>IV. Okres Zgromadzenia Narodowego (1993–1997) .....</b>	<b>133</b>
1. Krajowa Rada w projektach konstytucji i w pracach podkomisji .....	133

2. Prace Komisji Konstytucyjnej .....	136
3. Przyjęcie regulacji konstytucyjnych .....	138
<b>V. Okres Sejmu III kadencji (1997–2001)</b> .....	140
1. Uchwalenie w 1999 r. zmian w ustawie o radiofonii i telewizji .....	140
2. Spór o kontrasygnatę i weto Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego. Nowa inicjatywa ustawodawcza Senatu .....	142
3. Rozpoczęcie prac nad nowym projektem rządowym .....	145
<b>VI. Okres Sejmu IV kadencji (2001–2005)</b> .....	148
1. Zmiany ustawowe wynikające z wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 2002 r. i z 2004 r. ....	148
2. Projekt ustawy przygotowany przez Krajową Radę .....	149
3. Rządowy projekt ustawy i jego odrzucenie .....	150
4. Krajowa Rada w poselskich (LPR, PO, PiS) projektach ustaw .....	155
5. Krajowa Rada w projekcie przygotowanym w Ministerstwie Kultury .....	162
<b>VII. Okres Sejmu V kadencji (2005–2006)</b> .....	165
1. Nowelizacja z 29 grudnia 2005 r. ....	165
2. Problemy ustroju Krajowej Rady na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. ....	175
3. Ustawa z dnia 25 kwietnia 2006 r. ....	182
4. Uwagi końcowe .....	185

## **Część trzecia: GŁÓWNE PROBLEMY USTROJU KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI**

<b>I. Konstytucjonalizacja i charakter ustrojowy</b> .....	191
1. Zasadność i przesłanki konstytucjonalizacji oraz charakter ustrojowy na tle regulacji konstytucyjnej z 1992 r. ....	191
2. Pozycja konstytucyjna i charakter ustrojowy na tle Konstytucji z 1997 r. ....	199
3. Konkluzje .....	208
<b>II. Zakres, środki i tryb działania</b> .....	211
A. Kompetencje .....	211
1. Kształtowanie się norm kompetencyjnych i ich klasyfikacja .....	211
2. Kompetencje zasadnicze (ustrojowe) .....	218
2.1. Projektowanie kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji .....	218
2.1.1. „Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005-2020” .....	221
2.2. Określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców .....	224
2.3. Kreowanie nadawców .....	229
2.3.1. Podejmowanie decyzji w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów .....	229
2.3.2. Uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu .....	232
2.4. Sprawowanie kontroli nadawców .....	233
2.5. Powoływanie członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji .....	237
3. Kompetencje uzupełniające .....	240
3.1. Powoływanie rad programowych spółek publicznej radiofonii i telewizji .....	240

3.2. Rozprowadzanie programów w sieciach kablowych	242
3.3. Ustalanie wysokości opłat abonamentowych	243
4. Pozostałe kompetencje	245
B. Akty prawne	248
1. Kształtowanie się przepisów dotyczących aktów prawnych	248
2. Szczególne cechy rozporządzeń	251
C. Regulamin i tryb podejmowania uchwał	255
D. Biuro	260
<b>III. Skład osobowy</b>	265
A. Kształtowanie się rozwiązań prawnych	265
1. Skład, wymogi dotyczące członków i powoływanie	265
2. Przewodniczący – powoływanie i okres pełnienia funkcji	271
3. Zastępca przewodniczącego i sekretarz	275
4. Kadencja Rady i przewodniczącego	279
5. Odwoływanie i uzupełnianie składu	282
6. Niepołączalność i status zawodowy	285
B. Praktyka	290
1. Ukształtowanie pierwszego składu w 1993 r.	290
2. Zmiany w składzie w latach 1994–1998	298
3. Zmiany w składzie w latach 1999–2005	308
4. Ukształtowanie składu w 2006 r. i zmiany w 2007 r.	317
<b>IV. Przewodniczący</b>	324
1. Kształtowanie się przepisów dotyczących przewodniczącego	324
2. Kompetencje	327
3. Charakter ustrojowy – konkluzje	336
<b>V. Sprawozdanie – odpowiedzialność polityczna</b>	342
A. Kształtowanie się rozwiązań prawnych	342
B. Praktyka – zagadnienia ustroju Krajowej Rady w jej sprawozdaniach i debacie w Sejmie i Senacie	351
1. Lata 1994–1997	351
2. Lata 1998–2001	360
3. Lata 2002–2005	366
4. Problemy w związku ze sprawozdaniem złożonym w 2006 r.	371
5. Sprawozdanie złożone w 2007 r.	376
<b>VI. Problemy ustroju Krajowej Rady w świetle wyników kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli</b>	382
1. Kontrola przeprowadzona w 2000 r.	382
2. Kontrola przeprowadzona w 2004 r.	387
<b>VII. Odpowiedzialność konstytucyjna</b>	395
1. Kształtowanie się rozwiązań prawnych	395
2. Praktyka	396
<b>ZAKOŃCZENIE</b>	403
<b>I. Przyszłość Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji</b>	403
1. Poglądy ugrupowań politycznych oraz ekspertów	403
2. Przyszłość Krajowej Rady a telekomunikacyjny organ regulacyjny oparty na standardach Unii Europejskiej	422
<b>II. Podsumowanie</b>	428
<b>BIBLIOGRAFIA (pozycje wybrane)</b>	449

## Wstęp

Narodziny w 1980 r. ruchu społecznego „Solidarność” stworzyło fundamentalną przesłankę dla rozpoczęcia procesu zasadniczych przemian politycznych, a ustalenia przyjęte przy Okrągłym Stole wytyczyły kierunek przemian ustrojowych polegający na przechodzeniu od monolitycznego systemu politycznego uwarunkowanego zasadą kierowniczej roli partii, do systemu opartego na pluralizmie politycznym i demokracji parlamentarnej. Proces ten znalazł swój wyraz i stabilizację w nowej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Spośród charakterystycznych cech procesu przemian politycznych na uwagę zasługuje nurt, który może być określony jako instytucjonalny. Jego główną treścią było odchodzenie od konstrukcji aparatu państwowego opartej na zasadzie jedności władzy i zmierzanie do przyjęcia struktury i organizacji władzy publicznej wyrażającej zasadę trójpodziału władz. Procesowi temu towarzyszyło przede wszystkim powstawanie nowych instytucji ustrojowych, a w tym również organów państwowych nie mieszczących się w konstrukcji trójpodziału władz. Widoczne były także istotne przekształcenia w pozycji ustrojowej i kompetencjach instytucji wcześniej istniejących.

Jak się wydaje najbardziej znaczące przemiany instytucjonalne przyniosła kwietniowa zmiana ustawy zasadniczej dokonana w 1989 r., kiedy to przede wszystkim powstał Senat oraz instytucja Prezydenta. Narodziła się jednak również Krajowa Rada Sądownictwa, pierwsza „rada”, czyli pierwszy spośród kilku nowych, powstałych także w późniejszych latach organów państwowych, powoływanych do wykonywania kompetencji odzwierciedlających zasadnicze przemiany w polskim systemie ustrojowym. Cechy charakterystyczne tych organów to zwłaszcza niezależność od rządu oraz tryb kształtowania składu osobowego oparty na udziale Sejmu, Senatu i głowy państwa.

Nie należy jednak pomijać znaczącego natężenia zmian instytucjonalnych mających miejsce przed 1989 r. Można uznać, że zostały one zapoczątkowane przez dwa wydarzenia z 1980 r. Było to powołanie, choć w drodze ustawy zwykłej, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz zasadnicza zmiana konstytucyjnego usytuowania Najwyższej Izby Kontroli. Sfera nowych organów państwowych zostaje znacząco rozszerzona w 1982 r., kiedy to do przepisów ustawy zasadniczej wprowadzone zostają Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. Kolejny nowy organ to Rzecznik Praw Obywatelskich utworzony ustawą z 1987 r. Na mocy grudniowej noweli konstytucji z końcem 1989 r. prokuratura staje się podległa ministrowi sprawiedliwości. Kolejna nowelizacja ustawy zasadniczej dokonana wiosną 1990 r. tworzy, choć tylko na poziomie gminnym, instytucję samorządu terytorialnego.

Ostatnia nowelizacja Konstytucji PRL z 1952 r. dokonana jesienią 1992 r. rozszerzyła strukturę aparatu państwowego o Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, powołaną do stania „na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji”. Tym samym powstał całkowicie nowy i niezależny od rządu organ mający za zadanie przede wszystkim ukształtowanie pluralistycznego systemu mediów elektronicznych. Zadanie bez wątpienia fundamentalne dla procesu demokratycznych przemian ustrojowych w Polsce. Jednakże powstał nie tylko nowy organ państwowy,

ale zarazem także ważna instytucja gwarantująca prawa człowieka i mająca służyć zapewnieniu wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Mała Konstytucja z 1992 r. nie wprowadziła znaczących nowych organów państwowych, nie licząc organu doradczego w postaci Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która ponadto nie została wówczas faktycznie powołana do życia. Nie oznaczało to jednak zakończenia procesu przemian instytucjonalnych. Na mocy ustawy z 1997 r. utworzony zostaje bowiem, znajdujący się poza strukturą administracji rządowej nowy, samodzielny centralny organ państwowy – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

W dalszych przemianach instytucjonalnych istotny udział ma Konstytucja RP z 1997 r. Na mocy jej przepisów powołany został przede wszystkim tak znaczący organ, jak Rada Polityki Pieniężnej nawiązująca do rozwiązań ustrojowych, na jakich oparta została Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Utworzona została również instytucja Rzecznika Praw Dziecka oraz Rada Gabinetowa.

Można uznać, że w procesie przemian instytucjonalnych szczególna rola przypadła nowym organom państwowym, jednakże pod tym pojęciem należy rozumieć zarówno poszczególne (pojedyncze) organy państwowe, jak i grupy organów dające się jednak zamknąć w ramach określonej instytucji ustrojowej, co dotyczy w szczególności samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia roli i znaczenia powstających organów należy je widzieć na co najmniej na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich to organy konstytucyjne, a więc organy ujęte normami ustawy zasadniczej. Konstytucjonalizacja oznacza bowiem przede wszystkim stabilizację powodującą swego rodzaju wyłączenie organu ujętego w normach konstytucyjnych z pola działania sił politycznych dysponujących standardową większością parlamentarną. Dopiero bowiem osiągnięcie kwalifikowanej większości konstytucyjnej otwiera możliwości zmian w ustroju organów uregulowanych przepisami ustawy zasadniczej. W dążeniu do osiągnięcia takiej większości podejmowane są działania polityczne. Zjawisko to w bardzo znaczącym nasileniu dotyczy także Krajowej Rady.

Mając zaś na uwadze fundamentalne znaczenie dla instytucji władzy publicznej zasady trójpodziału władz, wśród organów konstytucyjnych należałoby z kolei wyróżnić organy mieszczące się w trójpodziale i sprawujące poszczególne władze. W tej sferze przemiany ustrojowe przyniosły zasadnicze zmiany w każdej z władz, co dobrze ilustruje bardzo głęboki zakres dokonywanych zmian. Polegały one przede wszystkim na wprowadzeniu dwuizbowości parlamentu oraz dualizmu egzekutywy. Te zaś rozwiązania miały istotne znaczenie, zwłaszcza przy trybie powoływania większości nowych organów państwowych, w tym zwłaszcza Krajowej Rady.

Jeżeli chodzi o kwestię konstytucjonalizacji organów w okresie przemian ustrojowych, to jak się wydaje można uznać, iż ustawodawca konstytucyjny nie określił dostatecznie jednoznacznych reguł ustalających zarówno przesłanki, po spełnieniu których określony organ powinien być uregulowany normami ustawy zasadniczej, jak też kiedy powinna nastąpić dekonstytucjonalizacja. Wskazuje na to zwłoka w konstytucjonalizacji Naczelnego Sądu Administracyjnego, dyskusyjna dekonstytucjonalizacja prokuratury i dość nieoczekiwana konstytucjonalizacja Rzecznika Praw Dziecka. Jednakże zdecydowanie najbardziej widoczne problemy dotyczące przesłanek konstytucjonalizacji wystąpiły w trakcie prac ustawodawczych dotyczących Krajowej Rady.

Płaszczyzna druga, to organy tworzone w drodze ustaw. Mimo że w tym zakresie swoboda ustawodawcy zwykłego jest znaczna, to widać, iż w całym dotychczasowym okresie

przemian dominuje tendencja do tworzenia nowych organów. Ustawodawca zwykły w zasadzie więc nie uznawał za zasadne znoszenie organów utworzonych po 1980 r. Bardziej zdecydowane postulaty zniesienia niektórych organów utworzonych w okresie przemian ustrojowych pojawiły się – o czym będzie jeszcze mowa – dopiero w ostatnim czasie.

Podjmując kwestię nowych organów utworzonych po 1980 r. należy jednak dodać, iż o tym, że są one nowe, można mówić w dwóch aspektach. Po pierwsze, chodziło o organy w tym sensie nowe, że wcześniej nie funkcjonujące w Polsce, a więc nie mające żadnego rodzimego pierwowzoru. W tym przypadku sięgano, choć w różnym zakresie, do instytucji funkcjonujących w państwach demokratycznych, dokonując jednak zarazem swego rodzaju adaptacji polegającej na uwzględnieniu określonych uwarunkowań, zwłaszcza politycznych. Jak się wydaje dobrą ilustracją takiej sytuacji może być utworzenie Trybunału Konstytucyjnego nieprzypadkowo ograniczonego brakiem ostateczności orzeczeń. Powstanie polskiego sądu konstytucyjnego to również wskazanie na tendencję polegającą na sięganiu do wzorów organów o stosunkowo dłuższej i utrwalonej tradycji, a także występujących w wielu państwach. Równocześnie jednak sięgano do wzorów organów relatywnie nowszych i występujących w stosunkowo mniejszej liczbie państw. Tak zdecydowanie było w przypadku Krajowej Rady.

Drugi aspekt wskazywania, że chodzi o organy nowe, to przypadki dotyczące organów niejako restytuowanych, czyli będących jeżeli nie kontynuacją, to w mniejszym lub większym stopniu nawiązaniem do organów funkcjonujących, zwłaszcza w okresie międzywojennym. W tym przypadku jednak również dokonywano ich adaptacji do wymogów współczesności. Dobrą ilustracją może być utworzenie (przywrócenie) zarówno Senatu, jak i instytucji Prezydenta RP. Przywrócenie instytucji głowy państwa to także zwrócenie uwagi na jeszcze inne zjawisko w procesie przemian ustrojowych polegające na tym, że niektóre nowe organy powstawały niejako w miejsce starych instytucji. Oznaczało to jednak, że nowe organy stawały w pewnym stopniu wobec problemu wykonywania niektórych kompetencji swoich „poprzedników”. Przykładem mogą być kompetencje z dziedziny stosunków zewnętrznych państwa wykonywane zarówno przez Prezydenta RP, jak i przez działającą wcześniej „kolegialną głowę państwa”. W pewnym więc zakresie przed tymi organami stawał problem pogodzenia elementów kontynuacji z funkcjonowaniem w zasadniczo nowych uwarunkowaniach ustrojowych. Problemów tego rodzaju nie było w sytuacji drugiej, kiedy nowy organ powstawał w zasadniczej opozycji do wcześniejszych rozwiązań instytucjonalnych. Celem nowego organu nie było więc modyfikowanie czy uzupełnianie tych rozwiązań, lecz ich możliwie pełne zanegowanie. Chodziło zarazem o stworzenie przesłanek do całkowicie nowego ukształtowania stosunków w sferze działania nowego organu. Uznać niewątpliwie można, że tak było w przypadku Krajowej Rady rodzącej się w opozycji do Radiokomitetu i mającej działać w sferze radiofonii i telewizji, ale zbudowanej na fundamencie wolności słowa i pluralizmie mediów.

W procesie przemian instytucjonalnych na uwagę zasługuje również to, że powstające organy prezentowały bardzo szeroką paletę rozwiązań z punktu widzenia ustroju wewnętrznego i struktury organizacyjnej. Jak się wydaje z tego punktu widzenia wyróżnić można trzy grupy organów. Grupa pierwsza to organy relatywnie rozbudowane, a więc o złożonej strukturze wewnętrznej. Ma to zastosowanie przede wszystkim do Senatu mającego ustrój wewnętrzny charakterystyczny dla typowej izby parlamentarnej.

Za szczególnie interesującą może być uznana grupa druga, czyli „rady”, a więc z reguły kilku- lub kilkunastoosobowe organy kolegialne o stosunkowo dużym zróżnicowaniu,

jeżeli chodzi o charakter wykonywanych zadań. Grupę tę tworzą bowiem zarówno organy o znacznym zakresie kompetencji decyzyjnych, jak i organy doradcze. Można uznać, że charakterystycznym rysem ich pozycji ustrojowej jest pozostawanie poza trójpodziałem władz i usytuowanie niejako między organami sprawującymi poszczególne władze. Z punktu widzenia ustroju wewnętrznego w organach tego rodzaju występuje pewne zróżnicowanie, jeżeli chodzi o zakres samodzielności czy odrębności osoby stojącej na czele tego organu i jej relacje z tym organem jako całością. Na tle Krajowej Rady Sądownictwa oraz Rady Polityki Pieniężnej problem ten jednak w największym stopniu dotyczy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i jej przewodniczącego.

Trzecia grupa to „proste” organy jednoosobowe. Monokratyczny charakter tego rodzaju organów istotnie redukuje zakres problemów ustrojowych wynikających z ich funkcjonowania.

Wraz z tworzeniem nowych organów państwowych i ich różnorodnością zaczęły występować trudności z określeniem ich charakteru ustrojowego oraz usytuowaniem w strukturze aparatu państwowego, zwłaszcza przy użyciu stosowanych wcześniej metod i kryteriów klasyfikacji. Część nowych organów mogła być określona jako nietypowe. Jedną z głównych trudności wynikała z tego, że niektóre nowe organy zostały wyposażone w kompetencje o charakterze administracyjnym, ale równocześnie nie weszły w skład administracji podporządkowanej rządowi. Dotyczy to niewątpliwie Krajowej Rady.

Należy dodać, że podobne trudności przy klasyfikacji nowych organów występowały także w przypadku wykonywania zadań związanych z ochroną prawną przez nowe organy inne niż sądy i trybunały.

W procesie przemian ustrojowych widoczne jest również pewne zróżnicowanie procesu narodzin nowych organów. Na ogół było jednak tak, że w przypadku większości organów ich prawne utrwalenie w ustawie zasadniczej lub ustawie zwykłej poprzedzone było etapem prac przygotowawczych z udziałem ekspertów. Etapowi temu towarzyszyły także, choć z różnym natężeniem, kontrowersje polityczne a niekiedy nawet ideologiczne. Z punktu widzenia wymiaru czasu etap prac przygotowawczych trwał z reguły dłużej niż czas trwania formalnej procedury ustawodawczej. Tak było zwłaszcza w przypadku Trybunału Konstytucyjnego. Zdecydowanie odmiennie rzecz się miała z Krajową Radą, gdyż proces ustawodawczy trwał najdłużej, obejmując dwie kadencje parlamentarne i trzy lata.

Jednym z kryteriów różnicujących organy (instytucje) powstałe w ostatnich latach jest stopień ich stabilizacji rozumianej jako względna trwałość pozycji ustrojowej i zasadniczych kompetencji. Trwałość ta pozostaje w oczywistej zależności od ilości i częstotliwości a przede wszystkim skuteczności w podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych mających na celu wprowadzenie zmian w ustroju poszczególnych organów. Jak się wydaje, w przypadku większości organów utworzonych po 1980 r. można mówić o znaczącej stabilizacji. Inicjatywy zmian były stosunkowo nieliczne, a przyjęte nowelizacje nie prowadziły do zasadniczych korekt ustrojowych. W ocenie stopnia stabilizacji istotną rolę odgrywa jednak czas funkcjonowania poszczególnych organów. Spośród organów o najdłuższym okresie działania, jak się wydaje, za najbardziej stabilne można uznać Trybunał Stanu czy też Rzecznika Praw Obywatelskich. W większym stopniu zmiany dotyczyły Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy też samorządu terytorialnego, ukształtowanego w obecnej strukturze dopiero wraz z drugim etapem reformy dokonany w 1998 r.

Z punktu widzenia tak określonej stabilizacji, na tle pozostałych organów utworzonych po 1980 r. widoczna jest także zdecydowana odmienność Krajowej Rady wyrażająca się w bardzo dużej liczbie podejmowanych inicjatyw ustawodawczych, spośród których część zakończyła się wprowadzeniem znaczących zmian ustrojowych. Mniejsza w stosunku do innych organów stabilizacja wyrażała się również w kwestionowaniu rozwiązań ustrojowych dotyczących Krajowej Rady w drodze wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto częstotliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności przepisów dotyczących ustroju Krajowej Rady była zdecydowanie najwyższa w porównaniu z innymi organami utworzonymi po 1980 r.

Wskazując na najbardziej znaczące cechy przemian instytucjonalnych dokonujących się po 1980 r. przyjąć można, iż ich cechą charakterystyczną jest znaczne rozciągnięcie w czasie, w którym można wyróżnić trzy okresy widocznego nasilenia. Okres pierwszy to lata 1980-1982 wyrażające początkowy etap przemian. Okres drugi to zmiany wynikające z ustaleń Okrągłego Stołu, a okres trzeci to zmiany instytucjonalne wynikające z przyjęcia nowej konstytucji.

Wejście w życie nowej ustawy zasadniczej można uznać za wydarzenia stabilizujące strukturę władzy publicznej. Potwierdzeniem tego był nie tylko brak bardziej znaczących zmian instytucjonalnych, zwłaszcza po 1998 r., ale także brak poważniejszych inicjatyw takich zmian. Sytuacja uległa jednak istotnej zmianie w ostatnich latach, kiedy to pojawiły się stosunkowo liczne propozycje zmian dotyczących organów państwowych. Warto zwrócić uwagę, że postulaty te dotyczą także organów konstytucyjnych, co znalazło wyraz w trzech projektach konstytucji (Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona, Liga Polskich Rodzin) oraz projekcie zmian w konstytucji (Platforma Obywatelska), jakie zostały zaprezentowane w latach 2004–2005. Świadczy to niewątpliwie o tym, że przynajmniej w warstwie postulatów konstytucyjnych większość parlamentarnych ugrupowań politycznych opowiada się za znaczącymi zmianami w strukturze instytucji władzy publicznej. Zmiany proponowane w poszczególnych projektach dotyczą, m.in. zniesienia Senatu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, a także przewidują powołanie nowych organów i instytucji. Choć zakres i treść proponowanych zmian jest zróżnicowany i zapewne co najmniej część z nich zrodziła się na potrzeby dwu kampanii wyborczych 2005 r., to jednak znamienne jest, że w jednej kwestii wszystkie te projekty są zgodne – chodzi o dekonstytucjonalizację Krajowej Rady.

Nawet jeżeli są to tylko propozycje zmian, i to raczej bez szans na realizację przynajmniej w najbliższym czasie, to jednak musi się nasuwać refleksja, że oto pojawiła się perspektywa swego rodzaju zamknięcie koła historii jednej z najważniejszych instytucji, która powstała w procesie przemian demokratycznych w Polsce z zadaniem gwarantowania fundamentalnej wolności, jaką jest wolność słowa i mediów. Refleksja ta powinna objąć również zwrócenie uwagi na okoliczności powodujące, iż Krajowa Rada w zasadzie przez cały dotychczasowy okres swojego funkcjonowania jest tak bardzo wyraźnie i trwale obecna jako przedmiot sporu politycznego toczzonego na polskiej scenie politycznej przez jej głównych aktorów. Przyjąć można, że intensywność sporu politycznego wokół Krajowej Rady jest zdecydowanie najwyższa w porównaniu ze wszystkimi innymi organami i instytucjami powstałymi po 1980 r. Znajduje to wyraz nie tylko w debatach i polemikach toczonych przez ugrupowania polityczne i ich przedstawicieli, ale także w licznych inicjatywach ustawodawczych mających na celu dokonanie zmian w ustroju tego organu. Z ko-



lei zmiany w ustroju Krajowej Rady są przedmiotem wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Także można przyjąć, że spośród organów utworzonych po 1980 r. właśnie określonym przepisom oraz zmianom ustawodawczym dotyczącym tego organu najczęściej były stawiane zarzuty niekonstytucyjności i również stosunkowo często zarzuty te okazywały się zasadne. Przygotowywane zmiany ustawodawcze dotyczące ustroju Krajowej Rady były także przedmiotem weta i to prezydentów wywodzących się z różnych opcji politycznych. Ponadto już dwukrotnie przewodniczącym Krajowej Rady stawiane były zarzuty w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej. Tylko Krajowa Rada doczekała się szczególnego rodzaju wyróżnienia polegającego na tym, że została dwukrotnie poddana kontroli zleconej przez Sejm i przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Inicjowano także przedsięwzięcia mające na celu doprowadzenie do skrócenie kadencji Krajowej Rady. Zmiany w składzie tego organu dokonywane zwłaszcza przez Sejm często miały charakter zasadniczego starcia politycznego toczzonego w atmosferze maksymalnej mobilizacji i determinacji. Jeżeli do zjawisk tych, które nie są przecież zamkniętym katalogiem problemów ustrojowych i politycznych dotyczących Krajowej Rady, dołożyć długotrwały spór o charakterze ustrojowo-konstytucyjnym a także politycznym wokół powstania tego organu to, jak się wydaje, nie powinna budzić wątpliwości zasadność podjęcia się zadania naukowego, którego celem kluczowym jest analiza ustrojowa Krajowej Rady. Mimo tak widocznej obecności w praktyce politycznej i sporach ustrojowych, Krajowa Rada choć była przedmiotem cennych publikacji naukowych, to jednak nie doczekała się dotychczas opracowania podjętego z zamiarem możliwie pełnego zaprezentowania jej jako politycznej instytucji ustrojowej i konstytucyjnego organu państwowego. Chodzi zwłaszcza o wskazanie na relacje Krajowej Rady z innymi organami państwowymi i podmiotami politycznymi. Takie założenie oznacza, że przedmiotem rozważań nie będą te aspekty i obszary działania Krajowej Rady, w których organ ten wypełnia merytoryczne kompetencje jako regulator rynku medialnego i zarazem ważna instytucja systemu elektronicznych mediów masowych. Z tego punktu widzenia Krajowa Rada nie została także poddana szerokiej naukowej analizie. Jest to więc kwestia, która czeka na podjęcie. Jednakże powinna ona zostać podjęta przez badaczy zajmujących się mediami, a więc przy zastosowaniu instrumentów, metod i umiejętności badawczych stosowanych w nauce o masowych środkach przekazu. Nie ulega jednak wątpliwości, że ściśle i jednoznacznie precyzyjne rozdzielenie tych dwóch „twarzy” Krajowej Rady, a więc jako merytorycznego organu regulacyjnego i jako instytucji politycznej choć, jest konieczne, to zarazem jest trudnym przedsięwzięciem metodologicznym.

Politologiczny i instytucjonalny aspekt analizy Krajowej Rady, co rozumiałe, oznacza koncentrację na badaniu wszystkich zjawisk i procesów mających wpływ na obecny kształt ustroju Rady. Nie może jednak ograniczać się tylko do tego obszaru badawczego. Już chociażby z racji poważnych kontrowersji towarzyszących powstaniu Krajowej Rady za konieczne należało uznać przedstawienie jej genezy i to rozumianej dwojako, czyli w węższym i szerszym ujęciu, czemu poświęcona została cześć pierwsza. Ujęcie węższe to cały proces narodzin idei i koncepcji Krajowej Rady znajdujący wyraz w początkowych projektach ustaw, które powstały w czasie, gdy kwestia Krajowej Rady nie była jeszcze przedmiotem prac ustawodawczych w parlamencie (projekty przedparlamentarne).

W szerszym ujęciu genezy Krajowej Rady chodzi o wskazanie nie tylko na to, że powstał organ całkowicie nowy, ale przede wszystkim na zwrócenie uwagi, iż organ ten narodził się jako zasadnicze zanegowanie rozwiązań funkcjonujących w poprzednim systemie

politycznym i właściwym mu systemie mediów masowych, zwłaszcza w sferze radiofonii i telewizji. Stąd nieco umowne, ale nieprzypadkowe rozpoczęcie rozważań od 1960 r., czyli roku formalnego utworzenia Radiokomitetu, a więc instytucji właściwej w sprawach radiofonii i telewizji działającej w warunkach państwowego monopolu medialnego. Inaczej mówiąc, chodziło o wskazanie na czynniki wykluczające wcześniejsze powstanie organu tego typu jak Krajowa Rada. Oznaczało to więc konieczność choćby syntetycznego scharakteryzowania przede wszystkim rozwiązań instytucjonalnych dotyczących systemu mediów masowych realnego socjalizmu, a także zmian w tym systemie, które przybliżyły jego upadek. Chodzi szczególnie o zmiany dotyczące mediów masowych w okresie „pierwszej Solidarności” oraz wynikające z ustaleń osiągniętych przy Okrągłym Stole.

Część druga nawiązuje do tego, że zarówno pierwotny kształt ustrojowy Krajowej Rady ustalony w końcu 1992 r., jak i wszystkie późniejsze zmiany ustrojowe były dziełem ustawodawcy zarówno konstytucyjnego, jak i zwykłego. Podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych jak też wypracowywaniu rozwiązań ustrojowych towarzyszyły argumenty, spory i dyskusje będące dobrą ilustracją poglądów i stanowisk, jakie na temat ustroju Krajowej Rady były wyrażane przez uczestników tych prac w latach 1990-2006. Chodzi więc przede wszystkim o poglądy i stanowiska ugrupowań politycznych, zwłaszcza reprezentowanych w Sejmie i Senacie, Rady Ministrów, Prezydenta RP, a także innych organów i instytucji. Część druga to także swego rodzaju zarys ustrojowej historii Krajowej Rady o tyle istotny, że pozwalający widzieć tę instytucję na szerszym tle przemian politycznych. Właśnie lepszemu widzeniu Krajowej Rady w kontekście wydarzeń dokonujących się na scenie politycznej powinno sprzyjać ujęcie chronologiczne. Zbyt duży był wpływ uwarunkowań politycznych na Krajową Radę i jej ustrój, aby możliwe było pominięcie tła politycznego.

W pewnym stopniu za centralną można uznać część trzecią, gdyż poświęcona jest przede wszystkim analizie obowiązujących rozwiązań prawnych regulujących ustrój Krajowej Rady. Podstawowym założeniem było objęcie zakresem rozważań wszystkich zagadnień mających znaczenie dla obecnego ustroju Krajowej Rady. Analizę obowiązujących rozwiązań normatywnych uzupełniają jednak dwa towarzyszące nurty rozważań. Pierwszy z nich to uwagi ilustrujące proces narodzin określonych rozwiązań ustrojowych. Jak się wydaje, uwagi takie pozwalają przybliżyć motywy oraz polityczne okoliczności towarzyszące przyjmowaniu poszczególnych regulacji.

Drugi nurt rozważań towarzyszących analizie obowiązujących regulacji prawnych poświęcony jest praktyce, jaka ukształtowała się na tle normatywnych rozwiązań ustrojowych. Chodzi przede wszystkim o praktykę polityczną, czyli praktykę będącą odzwierciedleniem działania czynników politycznych. Przyjąć można, że w najwyższym stopniu znalazło to wyraz w trzech kwestiach. Pierwsza z nich to kształtowanie składu osobowego, zwłaszcza przez Sejm i Senat. Kwestia druga to rozpatrywanie przez Sejm i Senat corocznych sprawozdań Krajowej Rady. Wnioski wstępne w zakresie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przewodniczącego Krajowej Rady, to kwestia trzecia. Praktyka polityczna dotycząca tych trzech kwestii została potraktowana jako zjawisko szczególnie wymagające analizy.

Zakończenie poświęcone zostało zagadnieniu przyszłości Krajowej Rady, co znalazło wyraz przede wszystkim w możliwie jak najpełniejszym przedstawieniu poglądów, wypowiedzi i stanowisk wszystkich znaczących podmiotów i instytucji. Były to przede wszystkim ugrupowania polityczne oraz środowiska eksperckie. Zakończenie zawiera również

uwagi „europejskie”, czyli próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: jak kwestia przyszłości Krajowej Rady powinna być widziana w zestawieniu z wymogami dotyczącymi organu regulacyjnego, którego funkcjonowanie wynika ze wspólnotowego prawa telekomunikacyjnego?

Podkreślić należy, iż zasadnicze wątki analizy zawarte przede wszystkim w trzech częściach zostały podporządkowane naczelnemu celowi, jakim było możliwe jak najpełniejsze i kompleksowe usytuowanie Krajowej Rady zarówno w systemie politycznym, jak i w systemie konstytucyjnym (konstytucyjnoprawnym). Choć przyjęć należy, że politologiczna analiza naukowa w zasadzie każdej instytucji ustrojowej powinna uwzględniać jej uwarunkowania zarówno polityczne, jak i konstytucyjnoprawne, to w przypadku Krajowej Rady zastosowanie tego dwojakiego ujęcia jest wręcz absolutnie konieczne. Zarówno bowiem w procesie narodzin tej instytucji, jak w całym okresie jej funkcjonowania miało miejsce szczególnie intensywne przenikanie się tych dwóch płaszczyzn, które choć powinny być wyróżnione, to zarazem nie mogą być analizowane w izolacji.

Ujęte w trzech zasadniczych częściach rozważania są pierwszą tak szeroko zakreśloną próbą opisaną Krajowej Rady. Nie oznacza to jednak, że nie ma już znaczącego dorobku naukowego na temat tego organu. Dotyczy to zwłaszcza analiz dokonywanych z pozycji nauk prawnych. Znalazło to najpełniejszy wyraz w dwóch komentarzach. Chodzi przede wszystkim o wyczerpujący komentarz W. Sokolewicza do przepisów dotyczących Krajowej Rady, zawartych w Konstytucji RP z 1997 r. Trwałość przepisów konstytucyjnych oznacza, że komentarz ten pozostaje w pełni aktualny również obecnie. Jeżeli natomiast chodzi o przepisy ustawowe dotyczące Krajowej Rady zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji, to zostały one wyczerpująco skomentowane (w 2001 r.) przez J. Sobczaka. Poza zmianami z końca 2005 r. komentarz ten zachował aktualność w bardzo znacznym stopniu. Ponadto obaj ci autorzy mają także w swoim dorobku inne znaczące publikacje dotyczące Krajowej Rady. Spośród komentarzy cennym źródłem pozostaje także dokonany na tle pierwotnego stanu prawnego z 1993 r. komentarz S. Piątka.

Znaczącym źródłem wiedzy są podręczniki akademickie z dziedziny prawa konstytucyjnego i publikacje o zbliżonym charakterze. Szczególnie interesujące uwagi na temat ustroju Krajowej Rady zostały poczynione, m.in. przez: H. Ziębę-Załużką, L. Garlickiego, P. Czarnego, J. Galstera, B. Banaszaka. S. Patyrę, a w ramach publikacji dotyczącej prawa mediów – przez P. Sarneckiego. Krajowa Rada była także przedmiotem analiz w ramach publikacji o charakterze podręcznikowym dotyczących organów ochrony prawnej. Ich autorzy to: S. Serafin, B. Szmulik i M. Żmigrodzki oraz J. Szymanek. Niekiedy problemy ustroju Krajowej Rady były przedmiotem interesujących artykułów, m.in. M. Rakowskiego a także A. Bisztygi.

Znacznie mniej publikacji poświęcono genezie Krajowej Rady. Kwestię tę podejmowali – choć na ogół w kontekście rozważań o radiofonii i telewizji – zwłaszcza M. Romanowski, Z. Kosiorowski a także M. Miżejewski.

Jedyną dotychczasową publikacją książkową poświęconą w całości Krajowej Radzie, autorstwa M. Wrzeszcza, to swego rodzaju syntetyczna i interesująca historia tej instytucji, ale nie podejmująca w szerszym zakresie zagadnień ustrojowych.

Można więc uznać, że w dotychczasowych bardziej znaczących analizach naukowych na temat ustroju Krajowej Rady dominuje ujęcie prawnicze, na ogół koncentrujące się na stanie prawnym obowiązującym w momencie powstawania tych analiz. Mają one charak-

ter komentarzy lub zwartych i syntetycznych wypowiedzi typowych dla publikacji o charakterze podręcznikowym.

Jak się więc wydaje, brakowało dotychczas monograficznego studium poświęconego Krajowej Radzie i z założenia obejmującego całokształt zagadnień, które powinny być podjęte w ramach analizy ustrojodawczej. Równocześnie chodziło o to, aby analiza taka była dokonana w sposób właściwy dla badania instytucji sytemu politycznego. Oznaczało to wymóg przedstawienia nie tylko prawnych rozwiązań ustrojowych, ale również genezy instytucji, a zwłaszcza praktyki politycznej towarzyszącej jej funkcjonowaniu, szczególnie w relacjach z innymi organami państwowymi i instytucjami systemu politycznego. Chodziło więc także i o to, aby rozważania dotyczące Krajowej Rady były usytuowane jako jeden z bardziej interesujących elementów przemian ustrojowych dokonujących się w polskim systemie politycznym po 1980 r.

październik 2007 r.