

Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, zgodnie z postanowieniami *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W szczególności wydaje koncesje na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, sprawuje kontrolę nad działalnością nadawców, określa wysokość opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych. Krajowa Rada ustala wiele istotnych praw dla nadawców i odbiorców mediów, sama podejmuje decyzje administracyjne, a także określa warunki prowadzenia działalności przez nadawców¹. Ustawa o radiofonii i telewizji została uchwalona przez Sejm 29 grudnia 1992 roku. Od 1 marca 1993 roku, od wejścia w życie ustawy, funkcjonuje w Polsce pluralistyczny system środków przekazu audialnego i audiowizualnego, a więc nadawców radiowych i telewizyjnych.

W obecnej chwili Rada składa się z pięciu osób, zgodnie z dyspozycją konstytucyjną powołanych przez Sejm, Senat i Prezydenta. Sejm oraz Prezydent RP powołują po dwóch, a Senat jednego członka KRRiTV. Kadencja jest sześcioletnia, a jej bieg liczy się od dnia powołania ostatniego członka Rady. Obowiązuje zakaz powołania członka KRRiTV na kolejną pełną kadencję. Niezmiennie od początku istnienia KRRiTV pozostało ustawowe wymaganie, by kandydaci na członków Rady wyróżniali się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu².

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 572.

² M. Grzybowski, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 371.

Odpowiedzialność polityczna, inaczej odpowiedzialność parlamentarna jest to prawnie lub zwyczajowo ustalona zasada, według której osoba piastująca urząd państwowy obowiązana jest ustąpić w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią kontrolę. Jej istotą jest ponoszenie konsekwencji za celowość, zasadność kierunków działań. Przesłanką odpowiedzialności jest subiektywna ocena organu. Odpowiedzialność ta nie ma charakteru prawnego i nie musi być związana z naruszeniem prawa, nie musi następować stwierdzenie winy, jedyną sankcją jest utrata stanowiska. Odpowiadać można przed jedną izbą parlamentu lub przed dwiema w zależności od kraju, którego dotyczy³.

Członkowie Krajowej Rady zajmują pozycję niezależną, nie jest jednak ona bezwzględna, gdyż Rada jako całość, a więc członkowie, przewodniczący oraz jego zastępca solidarnie ponoszą odpowiedzialność polityczną. Pociągnięcie do tej odpowiedzialności następuje poprzez zastosowanie specjalnej procedury, w którą zaangażowane są podmioty powołujące członków Rady, a więc obie izby parlamentu oraz głowa państwa⁴. Skutkiem negatywnej oceny parlamentu oraz głowy państwa jest zaprzestanie działalności przez KRRiT.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 RTVU Rada zobowiązana jest przedstawić Sejmowi, Senatowi oraz Prezydentowi RP corocznie do końca marca sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. Ta ostatnia informacja łącznie z informacją o działalności organu przedstawiana jest również corocznie premierowi. Sejm i Senat uchwałami przyjmują lub odrzucają sprawozdanie o działalności Rady. Uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia. Te sugestie nie są dla Rady wiążące, należy jednak przyznać im istotne znaczenie, związane z ponowną procedurą w roku następnym.

³ R. Smolski, M. Smolski, E. H. Stadtmüller, *Słownik Encyklopedyczny Edukacja Obywatelska*, Warszawa 1999.

⁴ H. Zięba-Załucka, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 49.

W przypadku odrzucenia przez Sejm i Senat kadencja wszystkich członków Krajowej Rady wygasa w ciągu 14 dni, liczonych od dnia ostatniej uchwały. Należy tę sytuację uznać za równoznaczną z wygaśnięciem kadencji całej Rady, a nie tylko jej poszczególnych członków. Zakończenie kadencji, mimo odrzucenia sprawozdania Rady przez Sejm i Senat, nie następuje w przypadku, gdy nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta. Konieczne jest więc zgodne, negatywne stanowisko wszystkich trzech podmiotów, które powołują członków Rady. Decyzja Prezydenta jest ograniczona czasowo, gdyż jeśli w ciągu 14 dni od ostatniej uchwały nie dokonana on takiej czynności, to kadencja nie wygasa. Akt ten wymaga kontrasygnaty, co potraktować należy jako zachwianie zasady niezależności od rządu. Kontrasygnata jest to konstytucyjny wymóg podpisania urzędowego aktu głowy państwa przez premiera lub właściwego ministra. Kontrasygnata oznacza, że członkowie rządu (premier i ministrowie) przejmują na siebie odpowiedzialność polityczną za podpisany akt. Instytucja kontrasygnaty wynika z przyjętej zasady, że głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. W Polsce, w myśl postanowień *Konstytucji*, akty urzędowe Prezydenta RP wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów, który ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Ponadto brak jakichkolwiek działań oznacza milczącą akceptację dla dalszych prac Rady w tym samym składzie⁵.

Wskazana procedura słusznie odczytywana jest w kategoriach odpowiedzialności politycznej Rady w przypadku negatywnej oceny jej prac przez organy kreujące. Przyjęta konstrukcja w tym zakresie może rozciągać skutki negatywnej oceny działalności Rady w określonym składzie na nowych członków tego organu. Skutki te mogą być niwelowane w drodze uwag i zastrzeżeń do uchwały o przyjęciu sprawozdania z działalności Rady za rok poprzedzający. Niezależnie jednak od upływu łącznej kadencji członków omawianego organu istnieje obowiązek corocznego składania sprawozdania z działalności w roku poprzednim. Nie-

⁵ Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 633.

złożenie sprawozdania powinno być traktowane w kategoriach deliktu konstytucyjnego uzasadniającego pociągnięcie członków Rady do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Ryszard Chruściak postuluje wprowadzenie w takiej sytuacji skutku analogicznego do braku akceptacji sprawozdania wyrażonego przez trzy uprawnione organy, czyli końca kadencji Rady⁶.

Odpowiedzialność polityczna członków Rady ma więc po pierwsze, charakter solidarny, po drugie zaś jej wyegzekwowanie wymaga zgodnej decyzji wszystkich trzech organów: Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, które muszą być nieusatysfakcjonowane działalnością Rady. Wymóg jednomyślności co do skrócenia kadencji Rady wzmacnia znacząco jej niezależną pozycję wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej⁷.

Członkowie Rady ponoszą również odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Odpowiedzialność konstytucyjna oznacza odpowiedzialność osób na najwyższych stanowiskach państwowych, którą ponoszą za naruszenie (zawinione) podczas pełnienia swoich urzędów. Odpowiedzialność konstytucyjna dotyczy prezydenta, premiera, członków rządu, także wyższych urzędników administracji państwowej (m.in. Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji) (art. 198 *Konstytucji*).

Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej przed polskim organem odpowiedzialności konstytucyjnej, tj. Trybunałem Stanu, określa tzw. delikt konstytucyjny. Deliktem konstytucyjnym jest czyn podmiotu, określonego w art. 198 ust. 1 i 2 *Konstytucji*, popełniony w zakresie urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem, zawiniony naruszający przepisy *Konstytucji* bądź innych ustaw, niemających charakteru karnego.

Trybunał Stanu jest organem władzy sądowniczej, a ponadto (zgodnie z art. 173 *Konstytucji RP*) jest organem odrębnym i niezależnym od innych władz. Jest on sądem szczególnego rodzaju,

⁶ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP...*, s. 374–375.

⁷ D. Górecki, *Polskie...*, s. 243.

orzekającym o odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe. Organ ten jest powoływany przez Sejm na jedną kadencję. Ma on własną podmiotowość i własne kompetencje, a jego decyzje są w pełni niezawisłe i samodzielne. Wiążą one wszystkie organy państwowe.

Wstępny wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu musi spełniać warunki wymagane przez przepisy *Kodeksu postępowania karnego* w stosunku do aktu oskarżenia i zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu.

Marszałek Sejmu kieruje wniosek do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która wszczyna postępowanie. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem odpis wstępnego wniosku, informując ją o prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień i wniosków dowodowych w wyznaczonym terminie.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej może przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania wszelkich akt i dokumentów. Osoba, której dotyczy wniosek, jest uprawniona do składania wyjaśnień i zgłaszania wniosków oraz do korzystania z pomocy obrońcy. Komisja może zlecić prokuratorowi generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do określonych okoliczności sprawy⁸.

Podobnie jak w przypadku odpowiedzialności z art. 12, tak i w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej, w początkowym okresie prac nad ustawą o radiofonii i telewizji projekty nie przewidywały takiej formy odpowiedzialności członków Krajowej Rady. W początkowej koncepcji Rada nie była organem decyzyjnym, a więc nie było przesłanki do ponoszenia odpowiedzialności. Można przyjąć, że dopiero wzmocnienie Rady, a zwłaszcza przy-

⁸ R. Smolki, M. Smolki, E. H. Stadtmüller, *Słownik Encyklopedyczny...*, s. 434.

znanie jej kompetencji powodowało, że zaczęto w większym stopniu dostrzegać kwestię odpowiedzialności członków Rady. Mimo to projekt ustawy z wiosny 1992 roku nie zawierał przepisów dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej. Kwestia ta podniesiona została w połowie lipca 1992 r. przez posła J. Szymańskiego, który zwrócił uwagę, że skoro odrzucona została koncepcja nadzoru nad Radą, oznacza to, że będzie ona odrębnym organem państwowym. Skoro tak, to pojawia się problem odpowiedzialności konstytucyjnej jej członków w kontekście możliwości naruszenia przepisów konstytucyjnych i ustawowych⁹. W związku z tym zaproponował, aby w przepisach końcowych powrócić do propozycji zmiany ustawy o Trybunale Stanu poprzez roszczenie o osoby pełniące funkcje członka Krajowej Rady katalogu podmiotowego osób, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności konstytucyjnej. Nad propozycją tą nie było jednak żadnej debaty, choć spotkała się ona z pozytywnym przyjęciem członków komisji. Ostatecznie w końcowym projekcie przygotowanym przez komisję, w rozdziale zawierającym m.in. zmiany w przepisach obowiązujących, znalazła się propozycja dokonania zmiany w ustawie o Trybunale Stanu, polegająca na rozszerzeniu o członków Krajowej Rady katalogu stanowisk, zajmowanie których oznacza objęcie zakresem odpowiedzialności konstytucyjnej. Taka też regulacja znalazła się w ustawie uchwalonej w 1992 roku. Od tego czasu nie było zmian merytorycznych. Nastąpiła natomiast zmiana polegająca na tym, że w przeciwieństwie do poprzednich przepisów konstytucyjnych, które nie wymieniały stanowisk, których zajmowanie oznacza podleganie odpowiedzialności konstytucyjnej, *Konstytucja RP* z 1997 roku w art. 198 ust. 1 zawiera taki katalog, w którym znajdują się m.in. członkowie Krajowej Rady. Oznacza to więc, iż formalnie od wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej, czyli od 17 października 1997 roku podleganie członków Rady odpowiedzialności konstytucyjnej wynika z normy rangi konstytucyjnej, a nie – jak poprzednio – z norm ustawowych¹⁰.

⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 577.

¹⁰ R. Chruściak, *KRRiT w systemie...*, s. 395.

W dotychczasowej praktyce kwestia odpowiedzialności konstytucyjnej członków KRRiTV pojawiła się dwukrotnie i w obu przypadkach dotyczyła nie tyle rady, ile jej przewodniczącego. Przypadek pierwszy dotyczył przewodniczącego B. Sulika, a przypadek drugi przewodniczącego D. Waniek.

Jeżeli chodzi o pierwszy przypadek, to jego początkiem był wniosek grupy posłów, a także senatorów, głównie z AWS, którzy latem 1999 roku wystąpili z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za naruszenie art. 32 i 54 *Konstytucji* oraz art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z 1992 roku „poprzez odmowę przyznania zagwarantowanych w koncesji częstotliwości dla Radia Maryja” przez przewodniczącego i członka Krajowej Rady B. Sulika.

Wnioskodawcy wskazali, że koncesja przyznana w 1994 roku gwarantowała udostępnienie dla programu Radia Maryja 80% powierzchni kraju. Tymczasem z informacji przekazanych przez Radę i dotyczących 1998 roku wynikało, że nadawca ten posiada zasięg swoich nadajników wynoszący 54,8% powierzchni kraju. Było tak dlatego, że od kilku lat Rada odmawiała przekazania Radu Maryja częstotliwości, które umożliwiałyby realizację koncesji, a jednocześnie przekazywanie częstotliwości przyznawała rozgłośniom komercyjnym. Zdaniem wnioskodawców takie postępowanie Rady jest jawnym naruszeniem art. 32 *Konstytucji RP* zawierającym zasadę równości wobec prawa. We wniosku stwierdzono również, że członkowie Rady wywodzący się z określonych środowisk liberalnych, a w szczególności Przewodniczący KRRiTV, przyznali częstotliwości jedynie dla mediów propagujących poglądy zbliżone do ich środowisk. Art. 54 *Konstytucji RP* zapewnia wolność wyrażania swoich poglądów oraz rozpowszechniania informacji. Wolność ta jest jednak iluzją, skoro Rada odmawia przyznania częstotliwości zapewnionych w przyznanej wcześniej koncesji. B. Sulik jako przewodniczący i członek Rady głosował przeciw realizacji koncesji dla Radia Maryja. Jeżeli chodzi o naruszenie art. 2 ust. 1 ustawy, to wskazano, że zgodnie z tym przepisem jednostki, którym przyznano koncesje na nadawanie progra-

mów, mają prawo rozpowszechniać te programy. Odmowa przekazania częstotliwości stanowi „ewidentne naruszenie tego prawa”. Wnioskodawcy uznali również, że dyskryminowanie Radia Maryja oznacza także naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy nakładającego na Radę obowiązek zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii¹¹.

Drugi przypadek podjęcia kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej miał miejsce latem 2005 roku, kiedy to grupa posłów, głównie PO, poparta przez posłów PiS i LPR, przedłożyła wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej D. Waniek, której zarzucono, że „pełniąc funkcje Przewodniczącej i zarazem członka KRRiT w dniu 20 maja 2005 roku przedłożyła pod głosowanie KRRiT uchwałę o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu pana Marka Ostrowskiego w Radzie Nadzorczej Telewizji Polskiej SA oraz głosowała za przyjęciem przedmiotowej uchwały przez KRRiT, doprowadzając tym samym do podjęcia przez Radę uchwały sprzecznej z *Konstytucją RP* oraz przepisami obowiązującej ustawy”.

Zdaniem wnioskodawców, dopuszczając się opisanych we wniosku nieprawidłowości, D. Waniek w sposób zawiniony naruszyła art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 2 *Konstytucji RP* oraz art. 9 ust. 1 ustawy radiofonii i telewizji¹². W uzasadnieniu wnioskodawcy, opisując zaistniały stan rzeczy wskazali, iż w końcu listopada 2004 roku Rada podjęła uchwałę w sprawie sposobu postępowania dotyczącego sytuacji mandatu M. Ostrowskiego w radzie nadzorczej Telewizji Polskiej. Mocą tej uchwały przewodnicząca została upoważniona do złożenia pozwu sądowego i prowadzenia sprawy ustalenia wygaśnięcia mandatu M. Ostrowskiego. Stosowny pozew sądowy został jednak odrzucony jako złożony przez nieuprawnionego do tego podmiot. W tej sytuacji przewodnicząca 20 maja 2005 roku na posiedzeniu Krajowej Rady poddała pod głosowanie niezgodny z prawem projekt uchwały o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu M. Ostrowskiego i głosowała za jego przyję-

¹¹ R. Chruściak, *KRRiT w systemie...*, s. 396.

¹² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 577.

ciem. Uchwała zyskała większość i została przyjęta. Tym samym D. Waniek, kierując pracami Rady doprowadziła do podjęcia uchwały nie mającej oparcia w obowiązującym prawie i naruszającej normy kompetencyjne przypisane temu organowi przez konstytucję oraz ustawy. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z 1992 roku Krajowa Rada może podejmować uchwały jedynie na podstawie obowiązującego prawa. Obowiązujące prawo nie przyznaje Radzie kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia o wygaśnięciu mandatu członka rady nadzorczej. Rozstrzygnięcie takie jest kompetencją sądu powszechnego. W ocenie wnioskodawców, podejmując powyższe działania D. Waniek doprowadziła do naruszenia przez Radę konstytucyjnej zasady legalności, nakazującej oparcie działalności organów państwowych wyłącznie na przepisach i w granicach prawa.

Dwukrotne uruchomienie procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przewodniczącego Krajowej Rady nie dostarczyło zbyt wielu dobrych doświadczeń. Przyjąć należy, że kluczową słabością dotychczasowej praktyki były zasadnicze wątpliwości co do poprawności konstrukcji samych wniosków wstępnych. Ponadto, zwłaszcza w przypadku pierwszego wniosku, widoczny był duży udział emocji politycznych. Drugi wniosek także pozostał w kontekście politycznym widocznym w zgodnej krytyce Rady przez ówczesną opozycję sejmową. Nie jest to zjawisko wyjątkowe. Silne tło polityczne towarzyszy wielu wnioskom wstępnym i postępowaniu z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej¹³.

Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji ponoszą zatem odpowiedzialność polityczną, jak również odpowiedzialność konstytucyjną. Odpowiedzialność polityczna przed organami kreacyjnymi ma z punktu widzenia członków Krajowej Rady charakter solidarny, ponoszą ją wszystkie osoby zasiadające w Radzie, niezależnie od ich osobistej postawy czy sposobu głosowania w konkretnych sprawach. Odpowiedzialność konstytucyjna zaś

¹³ R. Chruściak, *KRRITV w systemie...*, s. 400–402.

jest indywidualna i członkowie Rady ponoszą ją za zawinione naruszenia podczas pełnienia swoich urzędów. Pożądane byłoby pozostawienie dla członków KRRiT, a także jej przewodniczącego wyłącznie odpowiedzialności konstytucyjnej, co niewątpliwie wzmocniłoby niezależność tego organu.