Maciej Kozłowski
Uniwersytet Jagielloński

**Sposoby omijania Konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowej Rady Sądownictwa**

Państwa demokratyczne na całym świecie zmagają z nowym wyzwaniem ostatnich lat – falą populizmu. Jej wzrost grozi nie tylko erozją debaty publicznej, osłabianej przez stosowanie populistycznej retoryki, ale również zachwianiem demokratycznych instytucji i trójpodziału władzy w efekcie przejmowania kontroli nad kolejnymi organami państwa przez przejmujących władzę populistów. Jednym z krajów doświadczonych taką działalnością jest Polska, która zmaga się w ciągu ostatnich lat z przejmowaniem instytucji państwowych, postępującą centralizacją oraz zachwianiem trójpodziału władzy. Działania podjęte w kierunku osiągnięcia tych celów przez rządzącą partię, Prawo i Sprawiedliwość (PiS) są porównywalne ze strategiami przyjętymi przez populistów w innych krajach. W związku z tym powinny one zostać dokładnie opisane w celu umożliwienia ich analizy i wypracowania działań przeciwnych, mających zwiększyć niezależność instytucji państw demokratycznych na całym świecie. W publikacji podjęto się opisania sposobu “przejmowania” trzech istotnych instytucji polskiego ustroju odpowiadających odpowiednio za ład medialny, sądownictwo i organizację wyborów powszechnych – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) oraz Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). Warto wskazać, że autor nie podejmuje się opisania całości strategii centralizacji politycznej państwa, ale punktowo przedstawia sposoby wywierania wpływu na poszczególne instytucje. W tekście pominięto opisanie wpływu na Trybunał Konstytucyjny (TK) i Sąd Najwyższy z racji tego, że jego ujęcie wykraczałoby poza planowany rozmiar publikacji.

KRRiT jest organem istniejącym w polskim systemie od 1992 roku i zastępującym Komitet do spraw Radia i Telewizji. Została również zawarta w Konstytucji RP z 1997 r., co jest oceniane jako rozwiązanie dość wyjątkowe[[1]](#footnote-1). KRRiT składa się z 5 członków wybieranych przez Sejm, Senat i Prezydenta RP na 6-letnią kadencję[[2]](#footnote-2). Złożony tryb powoływania członków Rady, długa kadencja oraz wymogi im stawiane sprawiły, że nigdy nie znalazła się ona pod bezpośrednią kontrolą polityczną. Mimo to posiadanie kompetencji mianowania członków zarządów i rad nadzorczych państwowych spółek radiofonii i telewizji czyniły ją atrakcyjnym “łupem politycznym” oraz celem częstego wywierania politycznego wpływu. Stan ten zakończył się w 2016 roku, w którym nowo wybrany rząd PiS postanowił przeprowadzić reformę mediów publicznych mającą na celu ich odpolitycznienie[[3]](#footnote-3). Najważniejszym tego sposobem miało być odebranie kompetencji mianowania członków zarządów i rad nadzorczych państwowych spółek radiofonii i telewizji z rąk KRRiT i przekazanie ich ministrowi kultury. W ten sposób PiS zmienił m.in. Prezesów Telewizji Polskiej S.A. i Polskiego Radia S.A. Rozwiązanie to jednak zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny (TK) za niekonstytucyjne, a PiS, pomimo nieuznania wyroku TK, postanowił wprowadzić nowy organ mający obsadzać i nadzorować państwowe spółki - Radę Mediów Narodowych (RMN). RMN również składa się z 5 członków, którzy są jednak wybierani na 6-letnią kadencję przez Sejm i Prezydenta RP[[4]](#footnote-4). Dwoje członków jest powoływanych przez Prezydenta RP z kandydatów wskazywanych przez opozycję parlamentarną, nie zapewnia to jednak faktycznego wpływu na funkcjonowanie organu[[5]](#footnote-5). Celem utworzenia RMN również było odpolitycznienie mediów państwowych, czemu jednak przeczy wybór czynnych posłów do składu RMN[[6]](#footnote-6). Sami autorzy projektu przyznawali, że prace nad nimi były pospieszne[[7]](#footnote-7). Reformy mediów publicznych poskutkowały utworzeniem bliźniaczego do KRRiT organu, który przejął część kompetencji Rady i będąc obsadzonym czynnymi politykami posłużył do przejęcia mediów publicznych. Nieopublikowany w 2016 roku wyrok TK[[8]](#footnote-8) wskazuje, że powołanie RMN jest niezgodne z Konstytucją, która ustanawia KRRiT strażnikiem ładu medialnego w Polsce[[9]](#footnote-9). Stworzenie organu konkurencyjnego i odbierającego jej najistotniejsze kompetencje ogranicza realizację jej konstytucyjnej misji[[10]](#footnote-10). Po utracie władzy przez PiS nowy rząd zmienił władze państwowych spółek w sposób budzący wiele kontrowersji, choć w piśmiennictwie nie wyrażone zostały jeszcze opinie na temat tych działań.

Drugim opisywanym organem jest KRS, która od 1989 roku odpowiada za ochronę niezależności i niezawisłości polskich sądów, a co najważniejsze – za wybór sędziów, którzy są powoływani przez Prezydenta RP[[11]](#footnote-11). Składa się z 25 członków pełniących najważniejsze państwowe funkcje związane z sądownictwem oraz wybierane spośród sędziów, posłów i senatorów. Podczas jej historii większość kontrowersji oraz zmian dotyczyła praktycznego wymiaru kompetencji Rady, jej funkcjonowania oraz ich ustawowej regulacji[[12]](#footnote-12). Zmieniło się to w 2017 roku, w którym TK orzekł o niekonstytucyjności przepisów o KRS[[13]](#footnote-13), a Sejm przegłosował ustawę wygaszającą kadencję wszystkich członków Rady[[14]](#footnote-14). Krytycy tych działań wskazują, że decyzja Trybunału została uwarunkowana powiązaniami politycznymi nowej Prezes TK[[15]](#footnote-15). Ustawa ta została zawetowana przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę[[16]](#footnote-16), jednak wkrótce uchwalona została kolejna dająca Sejmowi prawo wyboru 21 z 25 członków Rady w miejsce dotychczasowych sześciu[[17]](#footnote-17). Rozwiązanie to również wzbudziło kontrowersje, opierając się na niejasności regulującego to zagadnienie artykułu Konstytucji[[18]](#footnote-18). Punkt 2 tego przepisu wskazuje, że KRS składa się z piętnastu członków wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego i innych sądów w Polsce, nie wskazując jednak organu dokonującego tego wyboru[[19]](#footnote-19). Do 2017 roku przepis ten był interpretowany *a contrario* w stosunku do następnego punktu, który stanowił o wyborze sześciu członków Rady przez Sejm i Senat, a 15 członków określonych w punkcie 2 wybieranych było przez Zgromadzenia Ogólne oraz zebrania przedstawicieli sądów[[20]](#footnote-20). Interpretacja ta nadal pozostaje dominującą w piśmiennictwie, towarzysząc wskazaniu, że przeniesienie na Sejm kompetencji wyboru 15 członków Rady skutkuje jej upolitycznieniem[[21]](#footnote-21). Sprawa ta była przedmiotem sprzecznych wyroków TK i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[[22]](#footnote-22), stając się istotnym elementem innych kryzysów politycznych i konstytucyjnych w Polsce. Sposób powołania członków KRS nie został zmieniony po utracie władzy przez PiS, jednak nowy Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar zapowiedział prace nad projektem odpowiedniej ustawy[[23]](#footnote-23).

Ostatnim opisywanym organem jest PKW, która w obecnej formie zajmuje się organizacją wyborów powszechnych w Polsce od 1991 roku[[24]](#footnote-24), jednak jej historia sięga aż lat 20. XX wieku[[25]](#footnote-25). Jest to organ składający się z 9 sędziów wybieranych na 9-letnią kadencję. Działalność Komisji w III Rzeczypospolitej generalnie wymykała się większości sporów politycznych. Wyjątkiem były wybory samorządowe w listopadzie 2014 roku, w których nieudana próba wdrożenia systemu informatycznego poskutkowała blisko tygodniowym opóźnieniem w ogłoszeniu oficjalnych wyników głosowania oraz poważniejszymi niż zwykle błędami w protokołach z wyborów[[26]](#footnote-26). Sytuacja ta skończyła się natychmiastowym podaniem się do dymisji prawie całego składu PKW, a zaufanie społeczeństwa do tej instytucji zostało przywrócone po poprawnej organizacji wyborów w następnych latach. Pomimo tego w 2018 roku uchwalono ustawę zmieniającą sposób powołania Komisji, przyznając Sejmowi prawo do wyboru siedmiu z nich w miejsce dotychczasowych trzech[[27]](#footnote-27). Pomimo, że takie działanie może rodzić zarzuty upolitycznienia PKW to nie pojawiły się one w debacie publicznej i społeczne zaufanie do tej instytucji zostało utrzymane[[28]](#footnote-28).

Opisane w tekście sposoby upolityczniania kolejnych instytucji państwowych są elementami działań PiS, skutkującymi zarzutami o zagrażaniu polskiej demokracji. Ich opisanie i zrozumienie może pozwolić na bezpieczniejsze projektowanie przyszłych instytucji państwowych oraz przygotowanie strategii reakcji na działania populistów. Publikacja może być również wstępem do badań zestawiających postępowanie PiS oraz innych partii politycznych na świecie.

1. W. Sokolewicz, *Prasa i Konstytucja*, Warszawa 2011, s. 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722 z późn. zm.), art. 7. [↑](#footnote-ref-2)
3. Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejm. nr 592, s. 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 692), art. 3-4. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Ibidem*, art. 11, ust. 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Stanowiska i funkcje państwowe pełnione przez osoby wybierane lub powoływane przez Sejm, stan na koniec kadencji*, Archiwalna strona internetowa Sejmu RP VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/stanowiska_funkcje> [dostęp: 21.02.2024]. [↑](#footnote-ref-6)
7. Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów…, s. 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16, Dz. U. z 2016 r., poz. 2210. [↑](#footnote-ref-8)
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 213. [↑](#footnote-ref-9)
10. K. Todos, *Konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Koper, Katowice 2017, s. 90. [↑](#footnote-ref-10)
11. Konstytucja Rzeczypospolitej…, art. 186; Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 z późn. zm.), art. 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zob. Wyrok TK z 19.11.2009 r., K 62/07, Dz. U. Nr 202, poz. 1567. [↑](#footnote-ref-12)
13. Wyrok TK z 20.06.2017 r., K 5/17, Dz.U. z 2017 r., poz. 1183. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1423)*, Archiwalna strona internetowa Sejmu RP VIII kadencji <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1423>, [dostęp: 21.02.2024]. [↑](#footnote-ref-14)
15. M. Radajewski, *Wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa. Glosa do wyroku TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17*, PiP 2018, nr 3, s. 132-139. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Prezydent przekazał Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ustawę o KRS*, Strona internetowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, [https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-przekazal-sejmowi-do-ponownego-rozpatrzenia-ustawe-o-krs,25656](https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-przekazal-sejmowi-do-ponownego-rozpatrzenia-ustawe-o-krs%2C25656) [dostęp: 21.02.2024]. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3). [↑](#footnote-ref-17)
18. Konstytucja Rzeczypospolitej…, art. 187, ust. 1. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Ibidem*, art. 187, ust. 1, pkt 2. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 976 z późn. zm.), w brzmieniu na dzień 20 czerwca 2017 r.; L. Garlicki, *Uwagi 3, 6 i 8 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. IV*, Warszawa 2005. [↑](#footnote-ref-20)
21. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 5*, Warszawa 2018, s. 39; R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, KRS 2017, nr 2, s. 14-15. [↑](#footnote-ref-21)
22. Wyrok TK z 25.03.2019 r., K 12/18, Dz.U. z 2019 r., poz. 609; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r., Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. [↑](#footnote-ref-22)
23. Projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Strona internetowa Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-nowelizacji-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa2> [dostęp: 21.02.2024]. [↑](#footnote-ref-23)
24. K. W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 379. [↑](#footnote-ref-24)
25. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 97. [↑](#footnote-ref-25)
26. M. Feliksiak, *Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i PKW*, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) nr 169/2014, Warszawa 2014, s. 4-5. [↑](#footnote-ref-26)
27. M. Feliksiak, *Oceny działalności parlamentu, prezydenta, władz lokalnych i PKW*, CBOS nr 152/2018, Warszawa 2018, s. 5-6. [↑](#footnote-ref-27)
28. K. Pankowski, *Listopadowe oceny działalności prezydenta, PKW oraz ustępującego parlamentu*, CBOS nr 140/2023, Warszawa 2023, s. 7-8. [↑](#footnote-ref-28)