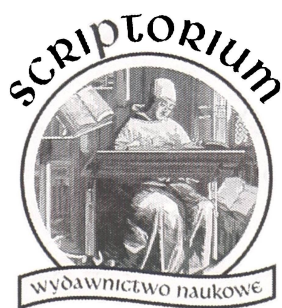


MEDIA

– CZWARTA WŁADZA?

Jacek Sobczak i Witold Machura
(redakcja)

tom 3
część II



OPOLE 2011

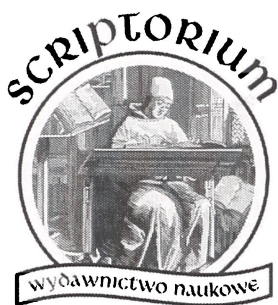
Recenzja naukowa:

prof. UAM dr hab. Ryszard Kowalczyk

Projekt okładki, skład:

mp

Wydawca:



Wydanie I

Opole 2011

ISBN 978-83-62625-21-5

©Copyright by Jacek Sobczak i Witold Machura

©Copyright by Wydawnictwo Naukowe SCRIPTORIUM

Wszelkie prawa zastrzeżone

Żaden fragment tej publikacji nie może być powielany
ani reprodukowany w jakiegokolwiek formie, bez pisemnej
zgody redaktora naukowego i wydawcy.

Zamówienia dla bibliotek uczelnianych i publicznych
oraz odbiorców indywidualnych:

SCRIPTORIUM (77) 550 12 04, (601) 421 778

e-mail: biuro.scriptorium@gmail.com

www.scriptorium.net.pl



Lidia K. Jaskuła

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)

(Stan prawny na 15. 05. 2011 r.)

Streszczenie

Podjęty temat – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? stanowi próbę zmierzenia się z zagadnieniem apolityczności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Autorka w kolejnych częściach artykułu omawia pojęcie apolityczności, przybliża uzasadnienie postulatu apolityczności kierowanego do administracji publicznej, określa zakres przedmiotowy apolityczności KRRiT oraz próbuje dokonać oceny stanu faktycznego w tym zakresie i odpowiedzieć na pytanie czy apolityczność KRRiT jest możliwa.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jest ważnym elementem systemu medialnego w Polsce. Zgodnie z treścią przepisu art. 213 Konstytucji RP stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Będąc organem administracji publicznej powinna realizować standardy wykonywania władzy publicznej¹. Jednym z takich standardów kierowanych pod adresem administracji pu-

¹ Szerzej na ten temat: Jaskuła L., *Prawne standardy działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji* [w:] Miaskowska-

blicznej jest postulat apolityczności. Można zatem postawić pytanie czy apolityczność jest cechą lub czy może być cechą KRRiT, czy traktowana jako postulat adresowany do KRRiT stanowi pułapkę, wyzwanie czy szansę. Szukając odpowiedzi na postawione pytania Autorka podejmie próbę przybliżenia znaczenia pojęcia *apolityczność*, uzasadnienia postulatu apolityczności kierowanego do administracji publicznej, określenia zakresu przedmiotowego postulatu apolityczności adresowanego do KRRiT oraz oceny zarówno regulacji prawnej jak i działalności KRRiT w perspektywie tego postulatu.

Biorąc pod uwagę ramy narzucone przez formę wypowiedzi jaką jest artykuł Autorka pragnie zaznaczyć, że nie jest jej zamiarem dokonanie szczegółowej i wyczerpującej analizy zagadnienia, a jedynie dzieląc się swoimi refleksjami pragnie zwrócić uwagę na ważne, jej zdaniem, ale arbitralnie wybrane aspekty podjętego tematu i zaprosić w tym zakresie do dyskusji.

Desygnat pojęcia „apolityczność”

Pojęcie „apolityczności”, mimo że dość swobodnie używane zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo bywa różnie rozumiane. Często jest traktowane jako synonim pojęcia neutralność polityczna lub przynajmniej zamiennie z nim stosowane. Posiada silne związki z takimi kategoriami jak bezstronność, obiektywizm i niezależność. Pojawia się jako element składowy treści prawa do dobrej administracji.

Zdaniem Itrich-Drabarek zasadne wydaje się rozróżnienie terminów *apolityczność* i *neutralność polityczna*, gdyż – jak twierdzi autorka tego rozróżnienia – każdy z nich mieści w sobie inną płaszczyznę pojęciową². *Apolityczność urzędnicza* oznacza w praktyce, jej zdaniem, regulacje prawne mające zapewnić obywatelom obiektywizm i bezstronność administracji oraz przyjęcie przez nią obowiązków do realizacji i świadome ograniczenie korzystania z praw i wolności³. Wśród standardów wynikających z zasady apolityczności, których przestrzeganie należy uznać za jej podstawy Itrich-Drabarek wymienia, między innymi, zakaz przynależności do partii politycznych. Zakaz ten rozumie szeroko, również jako wyłączenie udziału w kampaniach wyborczych do instytucji wybieranych w drodze wyborów powszechnych, jako zakaz tworzenia partii i stronnictw politycznych oraz powstrzymywanie się od udziału w pracach partii politycznych, a także jako zakaz publicznego manifestowania poglądów i sympatii politycznych⁴. *Neutralność polityczna* oznacza natomiast jej zdaniem to, że przedstawiciel administracji może należeć do partii politycznej, ale nie manifestuje publicznie poglądów i sympatii politycznych oraz lojalnie i rzetelnie realizuje swoje obowiązki⁵.

Daszkiewicz K., Pal R. (red), *Standardy wykonywania władzy publicznej*. Lublin-Stalowa Wola 2008

² Por.: Itrich-Drabarek J., *Apolityczność jako czynnik profesjonalizacji służby cywilnej* [w:] Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B., *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Wyd. Libra, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 274

³ Por. Tamże, s. 275

⁴ Por. Tamże, s. 275

⁵ Por. Tamże, s. 275

B. Kudrycka w swoich opracowaniach dotyczących administracji publicznej posługuje się terminem neutralność polityczna. Neutralność polityczna oznacza według niej zakaz kierowania się własnymi poglądami politycznymi lub zakaz ulegania nieformalnym wpływom partyjnym przy wykonywaniu obowiązków przez administrację publiczną⁶. Neutralność polityczna funkcjonariuszy publicznych wiązana jest także z konstytucyjną zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa, która zobowiązuje wszystkie organy państwa: legislacyjne, sądowe i administracyjne, aby nie stosowały w swych działaniach żadnych preferencji. Działający jako organ powinni wykonywać swoje obowiązki służbowe obiektywnie, nie kierując się własnymi poglądami czy sympatiami politycznymi. Z punktu widzenia równego traktowania wszystkich obywateli przez administrację funkcjonariusze – zdaniem B. Kudryckiej – *publiczni powinni zachowywać neutralność polityczną wobec nieformalnych partyjnych nacisków polityków, wewnątrzorganizacyjnego oddziaływania partii politycznych, ulegania wdzięczności wobec określonych partii i osób w trakcie wykonywania obowiązków służbowych*⁷.

Apolityczność była także przedmiotem rozważań podjętych przez Trybunał Konstytucyjny. W orzeczeniu K 26/00⁸ TK uznał, że apolityczność, to nie brak poglądów politycznych, lecz ich nie manifestowanie. Skład orzekający w tej sprawie zajął stanowisko, świadczące o tym, że pojęcia *apolityczności* i *neutralności politycznej* mogą być używane zamiennie. Przywołując stanowisko J. Jagielskiego i K. Rączki, TK stwierdził, że *neutralność polityczna* (tzw. *apolityczność*) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, czy grupowymi. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego „kompleksu” jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Ponadto – podobnie jak w odniesieniu do wymagania bezstronności – neutralność służby zapewnić mają określone obowiązki urzędnika oraz ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności (którym nie podlega ogół obywateli), jak w szczególności zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych, niemożność uczestnictwa w strajkach, zakaz pełnienia przez urzędników funkcji w związkach zawodowych, wyłączenie prawa urzędnika służby cywilnej do tworzenia partii politycznych oraz uczestniczenia w nich⁹.

⁶ Por. Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 17

⁷ Tamże, s. 24

⁸ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Lex nr 54052

⁹ Tamże, cyt. za: Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001, s. 17

Rozważania te, choć odnoszą się bezpośrednio do korpusu służby cywilnej, zachowują swoją aktualność w odniesieniu do całej administracji publicznej, gdy podejmowana jest próba określenia pojęcia apolityczność. Biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie apolityczności posiada bardzo rozległe znaczenie należy pamiętać, że w praktyce może być realizowane w różnym zakresie – uwaga ta jest aktualna w odniesieniu do KRRiT.

Uzasadnienie postulatu apolityczności kierowanego do administracji publicznej

Pojawienie się postulatu apolityczności w myśleniu o administracji publicznej w Polsce powojennej było związane ze zmianą ustrojową przełomu lat 80. i 90. XX wieku oraz z będącym następstwem tej zmiany wprowadzaniem reform ustrojowych. Jak podkreśla B. Kudrycka: *Reformy ustrojowe w Polsce na początku lat 90 ubiegłego wieku spowodowały, że wraz ze zmianą sytuacji politycznej zmienił się charakter działań administracji publicznej. Przed rokiem 1990 sytuacja była jasna – administracja zobowiązana była do realizowania jedynej słusznej linii politycznej rządzącej od kilkudziesięciu lat partii. Po wdrożeniu reform ustrojowych na początku 1990 roku zadanie administrowania sprawami publicznymi stało się dużo trudniejsze. (...)Na skutek owego przełomu urzędnicy w Polsce znaleźli się w strefie zróżnicowanych nacisków politycznych, sprzecznych wpływów grup interesów, oddziaływania opinii publicznej oraz własnych politycznych sympatii i poglądów*¹⁰.

Demokratyzacja ustroju postawiła więc przed służbą publiczną nowe, jak się okazało, trudne zadanie - oddzielenie polityki od administracji. Potrzeba taka wynika z faktu, że w demokratycznych państwach od dawna dostrzega się konieczność wyodrębnienia sfery politycznej z administracyjnej, ponieważ jeśli dochodzi do wymieszania obu tych sfer, z reguły rodzi to dla nich negatywne skutki¹¹. Dodatkowo proces transformacji ustrojowej łączył się w Polsce z potrzebą tworzenia autorytetu organów państwa – a właśnie poprzez działania funkcjonariuszy publicznych kształtuje się obraz państwa oraz wyobrażenie o sprawiedliwości i prawie¹². Ten fakt także stanowi mocny argument za realizacją postulatu apolityczności przez administrację publiczną. Dlatego w celu prawidłowego realizowania ról przez funkcjonariuszy publicznych w aparacie wykonawczym państwa również w Polsce podjęto próby organizacyjnego rozróżnienia w administracji rządowej stanowisk o charakterze politycznym i cywilnym. Te drugie powinny być przykładem nieulegania naciskom politycznym. I tak B. Kudrycka stwierdziła, że *poza organami klasycznie politycznymi w naszym kraju wyróżnić można organy klasycznie cywilne – Konstytucja wyróżnia specjalną kategorię najwyższych organów, których neutralność polityczna jest szczególnie chroniona, bowiem zawiadują one sprawami stanowiącymi dobro wspólne wszystkich Polaków (tak jak publiczne mass media, finanse publiczne, obrona)*

¹⁰ Por. Kudrycka, *Neutralność*, dz. cyt., s. 5

¹¹ Por. Tamże, s. 17, Autorka cytuje: Meny Y., Knapp A., *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Germany*. Oxford 1994, s. 314

¹² Kudrycka, *Neutralność*, dz. cyt., s. 136

i ich rola w ochronie tego dobra realizowana być musi w imieniu całego społeczeństwa, a nie tylko rządzącej większości. Dotyczy to m.in. członków KRRiT. Osoby powoływane są na te stanowiska przez Sejm, Senat lub Prezydenta i w ten sposób uniezależnia się je od bieżącej polityki każdego rządu. Cywilny, neutralny politycznie charakter tych organów podkreślają nadto sformułowania konstytucyjne, mówiące o tym, że osoby, sprawujące te wyróżnione w konstytucji najwyższe stanowiska w państwie nie mogą należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością sprawowanego urzędu¹³.

Kontynuując te rozważania Kudrycka stwierdza, że *ustrojowe i organizacyjne uniezależnienie części organów państwowych od wpływu rządu wskazuje na kierunek zmian, które z perspektywy ochrony neutralności politycznej tych jednostek ocenić należy pozytywnie. Taki bowiem system podporządkowania, wyłączający te organy spod bieżącej polityki rządu, zapewnia nad nimi szerszą kontrolę Sejmu, w tym również opozycji parlamentarnej¹⁴.*

Uznając powyższe rozważania za generalnie słuszne warto się zastanowić gdzie w tej przestrzeni można umieścić KRRiT, która jako organ administracji publicznej jest zobligowana do rzetelnego wypełniania swoich zadań.

Zakres przedmiotowy postulatu apolityczności kierowanego do KRRiT

Ideą powołania KRRiT było uniezależnienia mediów elektronicznych – radia i telewizji – od władz i partii politycznych¹⁵. W związku z tym od momentu pojawienia się pomysłu utworzenia KRRiT zagadnienie zagwarantowania jej niezależności było jednym z ważniejszych problemów dotyczących jej powołania. Dyskusje te wpisywały się w nurt poszukiwania koncepcji całej administracji publicznej w Polsce. Ową niezależność w odniesieniu do KRRiT z jednej strony miał gwarantować sposób powoływania i odwoływania jego członków, z drugiej wprowadzenie określonych prawnie zakazów dotyczących działalności członków Krajowej Rady.

Samą genezę KRRiT należy wiązać ze zmianami społeczno-politycznymi, które rozpoczęły się w Polsce w latach osiemdziesiątych. Cenzura i monopol państwa w sferze radiofonii i telewizji były elementami, które nie pozwalały na funkcjonowanie w Polsce wolnych mediów. Istotną zmianą, która w sposób bezpośredni wpłynęła na interpretację zakresu podstawowych praw i wolności obywatelskich, a więc także zakresu wolności wypowiedzi była rewizja konstytucyjnych podstaw ustroju politycznego i gospodarczego dokonana przez tzw. „nowelę grudniową”¹⁶. Obok zmiany nazwy państwa nastąpi-

¹³ Tamże, s. 142

¹⁴ Tamże, s. 142

¹⁵ Kotapski R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - nowe wyzwania* [w:] Dudek W. (red), *Radio i telewizja: informacja, kultura, polityka*, Katowice 2000, s. 177

¹⁶ Ustawa z 29.12.1989 o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. 1989, nr 75, poz. 444)

ła także zmiana treści pierwszych ośmiu artykułów Konstytucji z 1952 roku. W 1990 roku zniesiono cenzurę wstępną i zlikwidowano Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk oraz podjęto pierwsze kroki na drodze do zniesienia monopolu w zakresie mediów elektronicznych przez uchwalenie nowej ustawy o łączności¹⁷. Tendencje te były zbieżne z polityką zmian systemowych w innych dziedzinach gospodarki. W ramach kolejnej zmiany Konstytucji wprowadzono do jej treści artykuł 36b, dotyczący KRRiT, która została powołana na mocy przepisów ustawy o radiofonii i telewizji¹⁸. Jak podkreśla J. Sobczak *wysoka ranga organu, wynikała nie tylko z faktu, że jego kompetencje i zasady działania określono w Konstytucji, lecz także z tego, że przepisy jemu poświęcone znalazły się w tym samym rozdziale, co przepisy dotyczące tak ważnych organów państwowych jak: Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich*¹⁹.

W nowej Konstytucji przepisy regulujące KRRiT zostały umieszczone w rozdziale IX, zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, wraz z przepisami dotyczącymi Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Ustawa o radiofonii i telewizji weszła w życie 1 marca 1993 roku i zniosła państwowy monopol w zakresie mediów elektronicznych. Powołała do życia KRRiT jako organ państwowy, właściwy w sprawach radiofonii i telewizji²⁰. Jednak określenie statusu prawnego tego organu rodzi do dziś wątpliwości²¹, co wpływa także na zakres przedmiotowy postulat apolityczności kierowanego do jego członków. Według J. Sobczaka *konstytucja nie określa jasno i jednoznacznie charakteru KRRiT. Bezspornym wydaje się, że nie ma ona charakteru organu administracji rządowej. Wątpliwości muszą budzić jednak próby zaliczenia jej do nierządowych organów administracji państwowej, zważywszy zarówno zakres kompetencji, jak i sposób powoływania jej członków. Z drugiej strony wyposażenie KRRiT w prawo wydawania rozporządzeń i uchwał na podstawie delegacji ustawowej zdaje się przemawiać za zaliczeniem jej do organów administracji*²². Autor ten przyjmuje, że KRRiT jest swoistym organem administracji państwowej, łączącym w sobie funkcje zarządcze i kontrolne²³.

Zdaniem J. Piątka *Krajowa Rada pełni funkcje administracyjne, choć nie stanowi części administracji rządowej. Jest natomiast niewątpliwie organem administracji państwowej*²⁴.

P. Sarnecki stwierdza, że *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest – na tle konstytucyjnej zasady podziału władzy – organem władzy wykonawczej, do tego naczelnym, choć*

¹⁷ Ustawa z 23.11.1990 r. o łączności (tj. Dz. U. 1995, nr 117, poz. 564)

¹⁸ Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. Dz. U. 2011, nr 43, poz. 226), dalej jako „RTVU”

¹⁹ Sobczak J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Poznań 1994, s. 27

²⁰ Zdaniem K. Klauzy, Radę należy traktować jako kontynuatorkę Komitetu do spraw Radia i Telewizji z okresu PRL, co potwierdzały przepisy przenoszące uprawnienia dawnego Radiokomitetu na nową Radę, w szczególności w aspekcie realizacji funkcji nadzorczej i programującej. Dodatkowo na mocy nowych uregulowań Krajowa Rada przejęła także część kompetencji byłego Urzędu Kontroli Publikacji Prasy i Widowisk realizując swą funkcję opiniotwórczą. Klauza K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako instytucja nadzorująca, opiniotwórcza i programująca* [w:] Dyczewski L. (red.), *Medialne rozdroże (Miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*. Lublin 1998, s. 108

²¹ Szerzej na ten temat: Wąsowski A., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1 z 2004, s. 223-246 oraz literatura tam cytowana

²² Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji...* dz. cyt., s. 27

²³ Tamże, s. 27

²⁴ Piątek J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa 1993, s. 23

*systematyka konstytucyjna niekoniecznie to potwierdza*²⁵. Jednocześnie należy zauważyć, że autor ten używa pojęcia *organ naczelny* w znaczeniu odmiennym, niż przyjmuje to tradycyjna systematyka nauki prawa administracyjnego, gdzie kryterium odróżniającym te organy od pozostałych organów centralnych jest ich bezpośrednie włączenie do składu Rady Ministrów²⁶. P. Sarnecki potwierdza to pośrednio stwierdzając, że KRRiT jest organem sprawującym funkcje wykonawcze, ale nie jest organem administracji rządowej²⁷.

K. Pawłowicz w swoim bardzo krytycznym podejściu do konstrukcji Krajowej Rady mówi o jej *kuriozalnym statusie, ustroju i charakterze prawnym*, co czyni trudną jednoznaczną ocenę jej charakteru prawnego a tym samym – zdaniem tego autora – nie ma podstaw by uznać KRRiT za naczelny organ administracji ani za organ przestrzegania prawa²⁸. W świetle jego koncepcji Krajowa Rada jest centralnym organem administracji państwowej posiadającym pewne dodatkowe atrybuty przydane jej sztucznie²⁹.

Podobnie M. Zdyb uznaje KRRiT za centralny organ administracyjny w sprawach radiofonii i telewizji³⁰. Również w tych dwóch przypadkach należy przyjąć, że pojęcie *organ centralny* zostało użyte w znaczeniu odmiennym, niż przyjmuje to systematyka nauki prawa administracyjnego, gdzie organy centralne wprawdzie charakteryzują się tym, że nie wchodzi w skład Rady Ministrów i funkcjonują na podstawie ustaw szczególnych, ale podlegają Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi a w sferze normotwórczej wydają jedynie zarządzenia³¹. Należy przyjąć, że określanie KRRiT mianem organu centralnego oznacza w takim przypadku organ, którego właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego państwa. Chcąc uniknąć wątpliwości podnoszonych wyżej najbardziej bezpieczne wydaje się przyjęcie określenia ustawowego, pozostającego wprawdzie na wysokim poziomie ogólności, ale dzięki temu nie obciążonego wadami formalnymi, a stwierdzającego, że KRRiT to po prostu organ administracji państwowej.

Organ ten rozpoczął działalność 28 kwietnia 1993 roku. Idea jego powołania do życia od samego początku rodziła dyskusje i konfrontację różnych stanowisk i pomysłów dotyczących odpowiedzi na pytanie w jaki sposób zagwarantować mu niezależność od czynników zewnętrznych. Jeden z pierwszych jej członków, wspominając te dyskusje stwierdził, że *gdy zapadła decyzja, że KRRiT ma powstać, pojawił się problem, czy ma to być organ jednoosobowy czy kolegialny. Uznano, że jedna osoba na terenie tak zaminowanym, mimo wszystkich możliwych gwarancji, byłaby być może podatna na wpływ polityki lub*

²⁵ Sarnecki P., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* [w:] Barta J., Markiewicz R., Matlak A., (red.), *Prawo mediów*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 29

²⁶ Tak np. Michalska-Badziak R., *Ustrój administracji państwowej* [w:] Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Difin, Warszawa 2000, s. 232

²⁷ Sarnecki, *Krajowa Rada...*, dz. cyt., s. 30

²⁸ Por. Pawłowicz K., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji* [w:] Słomkowska A. (red.), *Dylematy prasy polskiej (1989-1993)*. Warszawa 1994, s. 48-49

²⁹ Tamże, s. 49

³⁰ Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*. Zakamycze, Kraków-Lublin 1997, s. 197; Tenże, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* [w:] Stelmasiak J., Szreniawski J. (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 155

³¹ Por. Stefaniuk M., *Centralne organy administracji rządowej* [w:] Stelmasiak J., Szreniawski J. (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe*. dz. cyt., s. 38 i 44

pieniądza. Stąd też pojawiła się, zresztą jak w innych krajach, teoria organu kolegiального. Przeciwnicy tej koncepcji twierdzili, że kolegialny organ może drożej kosztować, niż zakupienie jednego urzędnika. W związku z tym uznano, że należy temu zapobiec poprzez procedurę wyboru członków Krajowej Rady. Zdecydowano, że będzie ona powoływana przez trzy różne organy. Założono, że niemożliwe jest, by ludzie wybrani w tak różny sposób i w tak różnych gremiach tworzyli zespół podatny na wpływy³².

Do grudnia 2005 Krajowa Rada roku składała się z dziewięciu członków. Czterech z nich powoływał Sejm, dwóch Senat, a trzech – Prezydent. Kadencja każdego z członków KRRiT trwała sześć lat. Co dwa lata odnawiany był skład KRRiT w 1/3. Od początku więc jej skład był kompletowany według klucza reprezentacji w niej delegatów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a dwuletni cykl częściowej wymiany jej członków miał gwarantować jej apolityczny charakter, niezbędny do wypełniania merytorycznych zadań³³. Zadbano wówczas również o to, by jej skład tworzyli ludzie z szerokiego horyzontu światopoglądowego³⁴.

Zdaniem M. Markiewicza ten mechanizm w ciągu następnych lat się nie powtórzył – została złamana umowa, mocą której Krajowa Rada miała być zespołem ludzi, którzy mają wiedzę i doświadczenie w zakresie środków masowego przekazu i reprezentują różne opcje światopoglądowe³⁵. W praktyce kolejne wybory miały na celu stworzenie jednolitego politycznie i kadrowo ciała, poddawane były kluczowi opcji większościowych w Sejmie i w Senacie oraz politycznym wyborom dokonywanym przez Prezydenta³⁶. Takie działania były oczywistym zaprzeczeniem troski o apolityczność tego organu. 30 grudnia 2005 roku wygasła kadencja dotychczasowych członków KRRiT na mocy przepisów ustawy z 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji³⁷. Aktualnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, KRRiT składa się z pięciu członków wybieranych na 6-letnią kadencję. Członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej³⁸ – dwóch powołuje Sejm, jednego Senat i dwóch Prezydent.

³² Markiewicz M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; Wybór i odwoływanie KRRiT* [w:] Dyczewski L. (red.), *Medialne rozdroże (Miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*. Lublin 1998, s. 96

³³ Por. tamże, s. 109

³⁴ Markiewicz, *Krajowa Rada*, dz. cyt., s. 98 - *W Sejmie pierwszej kadencji organizacje solidarnościowe miały zdecydowaną większość. Mogły wybrać ludzi z własnej opcji politycznej w tym zakresie, który im przysługiwał w Sejmie i w Senacie. Po wielu rozmowach z marszałkiem Sejmu, profesorem Chrzanowskim, doszliśmy do przekonania, że Rada będzie skazana na klęskę, jeżeli w jej skład nie wejdą ludzie z szerokiego horyzontu nie tyle partyjnego, ale światopoglądowego. Zgodnie z tym Krajowa Rada była pierwszym po 1989 roku organem tej rangi, w skład którego wszedł przedstawiciel socjaldemokracji (...). On by się w tej Radzie nie znalazł, gdyby nie przyjęto milczącego konsensusu, że powinni się tam znaleźć ludzie od ZChN do socjaldemokracji*

³⁵ Por. Tamże, s. 98

³⁶ Tamże, s. 100

³⁷ Dz. U. z 2005 r nr 267 poz. 2258

³⁸ Art. 214 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”

Organ uprawniony do powołania członka KRRiT jest uprawniony także do jego odwołania. Jednakże ustawa wskazuje enumeratywnie sytuacje, w których takie odwołanie może i powinno nastąpić, co w tym wąskim zakresie stanowi rzeczywistą gwarancję niezależności członków, w tym ich apolityczności. Zgodnie z przepisem ustawy organ uprawniony do powołania członka KRRiT odwołuje go wyłącznie w przypadku: zrzeczenia się swej funkcji; choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji; skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej; złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu lub naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu³⁹.

Drugą przestrzenią, która miała gwarantować niezależność Krajowej Rady od wpływów politycznych były określone prawem zakazy adresowane do jej członków. Podstawowe znaczenie ma tutaj regulacja konstytucyjna, zgodnie z którą członek Krajowej Rady nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji⁴⁰.

W. Skrzydło komentując ten przepis stwierdza wprost, że *Konstytucja wprowadza wymóg apolityczności członków KRRiT i dodaje – nie mogą oni zatem należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani też prowadzić działalności publicznej naruszającej powagę sprawowanej funkcji*⁴¹.

Analiza gramatyczna i semantyczna tego komentarza prowadzi do wniosku, że choć W. Skrzydło nie definiuje użytego przez siebie pojęcia apolityczność, to określa jego zakres szeroko – pisząc bowiem o apolityczności nie odnosi się wyłącznie do zakazu członkostwa w partiach politycznych (apartyjność), ale także do pozostałych zakazów kierowanych do członków Krajowej Rady – do zakazu członkostwa w związkach zawodowych czy zakazu prowadzenia jakiejkolwiek działalności publicznej naruszającej powagę sprawowanej funkcji. Można przyjąć, że rozumiejąc *apolityczność* szerzej, niż tylko jako brak przynależności do partii politycznej autor tego komentarza traktuje apartyjność jako minimalny wymóg apolityczności. Zgadzając się z takim podejściem warto jednak podkreślić, że choć apartyjność jest elementem i minimalnym wymogiem apolityczności to jednocześnie jej nie gwarantuje.

Na podstawie analizowanego przepisu konstytucyjnego Trybunał Konstytucyjny orzekł niekonstytucyjność przepisu art. 8 ust 3 pkt. 1 RTVU, który stanowił, że *w okresie kadencji członków Krajowej rady ulega zawieszeniu ich członkostwo w partiach politycznych*⁴².

³⁹ Art. 7 ust. 6 RTVU

⁴⁰ Art. 214 ust. 2 Konstytucji RP

⁴¹ Skrzydło W., *Komentarz do art. 214 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U.97.78.483) [w:] Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Zakamycze, 2002, wyd. IV, Stan prawny: 2002.01.01, Lex

⁴² Niekonstytucyjność tego przepisu została stwierdzona Wyrokiem TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Lex nr 54052 – *Z artykułu 214 ust. 2 Konstytucji wynika m.in. zakaz przynależności członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do partii politycznej. Tymczasem zakwestionowany przepis ustawy przewiduje, że członkostwo w partii politycznej członków Krajowej Rady "ulega zawieszeniu"(...) zawieszenie członkostwa w partiach politycznych nie jest równoznaczne z zakazem przynależności do partii politycznej. Przez termin zawieszenie należy rozumieć stan prze-*

TK w przywołanym orzeczeniu dokonał przede wszystkim rozróżnienia pojęć *apolityczność* i *apartyjność* – stwierdził, że *pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi*⁴³.

Rozwijając swe rozważania potwierdził zasadność wymogu neutralności politycznej (którą utożsamiał z apolitycznością) administracji publicznej – Trybunał Konstytucyjny, rozważając zarzut niekonstytucyjności zakazu członkostwa w partiach politycznych osób zajmujących określone stanowiska i pełniących pewne funkcje publiczne, uważa za stosowne stwierdzenie, że *uznawanie państwa jako dobra wspólnego oraz zasada zaufania obywateli do państwa stanowią wartości, których ochrona musi wpływać nie tylko na struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne. (...) Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Natomiast apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne, a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych*⁴⁴.

Ze stanowiska TK wynika więc, że postulat apolityczności kierowany do określonych podmiotów administracji publicznej jest uzasadniony, a członkostwo w partii politycznej nie da się z nim pogodzić. TK dodał również, że *celem regulacji ograniczających wolności zrzeszania się w partie polityczne była konieczność zachowania bezstronności i neutralności politycznej określonych osób i instytucji. Ustawodawca uczynił adresatami ograniczeń te kategorie osób, które odpowiadają za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa bądź są zatrudnione na wysokich stanowiskach, pełnią funkcje kierownicze albo wykonują obowiązki o poufnym charakterze. Ograniczenie wolności zrzeszania się tych osób uzasadnia, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko szczególna pozycja podmiotów, w stosunku do których zastosowano ograniczenia, ale także wyjątkowa społeczno-ustrojowa rola partii politycznych*⁴⁵. W związku z tym zakaz członkostwa w partiach politycznych osób sprawujących określone funkcje w aparacie państwowym nie wynika z dążenia do ograniczenia praw obywatelskich tych kategorii osób, ale zapobiega konfliktom interesów i ról wynikających z wykonywania służby publicznej i prowadzenia działalności na rzecz określonej partii (...) Szczególna rola partii politycznych w życiu publicznym powoduje, iż za uzasadnione należy uznać ograniczenie wolności zrzeszania się tam gdzie

ściowy, przemijającą przeszkodę. W sytuacji zawieszenia członkostwa w partii, następuje jedynie zawieszenie członka w jego statutowych prawach, a nie ustanie członkostwa (wystąpienie z partii). Zatem, w świetle zaskarżonego przepisu, członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nadal należy do określonej partii i może być z nią utożsamiany. Wynikające z ustawy uregulowanie pozostaje zatem w oczywistej sprzeczności z art. 214 ust. 2 Konstytucji

⁴³ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Lex nr 54052

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże.

może zachodzić kolizja pomiędzy funkcją jaką spełniają partie polityczne a kompetencjami przypisanymi osobom wykonującym władzę publiczną⁴⁶.

Jak podkreślił TK demokratyczne państwo prawne nie powinno być państwem partii. Przy wszystkich sprzężeniach między partiami a państwem potrzebny jest pewien dystans. Poddanie partii reżimowi prawa wywołuje ten skutek, że organy stosowania prawa, jak sądy, prokuratura czy policja, a w jakimś stopniu również i organy orzecznictwa administracyjnego, powinny być wolne od oddziaływania partii politycznych. (...) Przynależność do określonej partii jest faktycznym uzewnętrznieniem poglądów politycznych i zaprzeczeniem apolityczności⁴⁷.

Pozostałe zakazy, których adresatem są członkowie KRRiT pośrednio także mogą zabezpieczać apolityczność i niezależność Krajowej Rady. Zgodnie z postanowieniami ustawy członek KRRiT nie może być powołany na kolejną pełną kadencję⁴⁸. Ponadto funkcji członka KRRiT nie można łączyć z posiadaniem udziałów albo akcji spółki bądź z uczestnictwem w inny sposób w podmiocie będącym nadawcą, producentem radiowym lub telewizyjnym oraz z wszelką działalnością zarobkową⁴⁹. Zakazem działalności zarobkowej nie została objęta praca dydaktyczno-naukowa w charakterze nauczyciela akademickiego oraz praca twórcza. Jeśli członek KRRiT w chwili powołania go do pełnienia tej funkcji pozostaje w stosunku pracy, to na jego wniosek pracodawca ma obowiązek udzielić mu urlopu bezpłatnego na czas sprawowania funkcji⁵⁰.

Sposób powoływania i odwoływania jego członków oraz wprowadzenie określonych prawem zakazów dotyczących działalności członków Krajowej Rady w założeniu ustawodawcy miały gwarantować niezależność tego organu, w szczególności jego apolityczność, co jest podkreślane w wypowiedziach dotyczących Krajowej Rady. Pojawia się więc pytanie czy regulacje te osiągnęły swój cel, czy przyglądając się funkcjonowaniu KRRiT możemy powiedzieć, że jest to organ apolityczny?

KRRiT – apolityczny organ administracji publicznej?

Postawione pytanie jest w swej istocie pytaniem o ocenę zarówno regulacji prawnej jak i działalności KRRiT w perspektywie postulatu jej apolityczności. Autorka w tym miejscu pragnie zaznaczyć, że nie rości sobie prawa do definitywnego sformułowania tej oceny, a jedynie dzieląc się swoimi refleksjami, pragnie zaprosić do dyskusji na temat wybranych przez nią zagadnień.

Pozytywnie należy ocenić sformułowanie konstytucyjnego zakazu przynależności do partii politycznych członków KRRiT (w szerszym ujęciu także zakazu przynależności do związku zawodowego⁵¹ i prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Art. 7 ust. 5 RTVU

⁴⁹ Por. art. 8 ust. 4 RTVU

⁵⁰ Art. 8 ust. 1 RTVU

⁵¹ Uchylając przepis art. 8 ust. 3 pkt 1, TK był związany przedmiotem i zakresem skargi, orzekł więc wyłącznie o nie-

z godnością pełnionej funkcji), traktując je jako niezbędne minimum. Jednocześnie należy zauważyć, że przepisy konstytucyjne nie formułują wprost postulatu apolityczności czy neutralności politycznej członków KRRiT. Nie nakazują im także bezstronności w pełnieniu funkcji. Robi to doktryna i orzecznictwo wyprowadzając ten postulat z analizy treści przepisów dotyczących KRRiT. Pośrednio bezstronne, niezależne sprawowanie funkcji można wyprowadzić przede wszystkim z obowiązku *stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji*⁵². Odnosząc się natomiast wspomnianego wyżej zakazu przynależności do partii politycznej warto zauważyć, że, mimo iż jest on uzasadniony i – jak podkreśla doktryna i orzecznictwo – konieczny, sam w sobie nie gwarantuje apolityczności członka KRRiT w sposób bezwzględny. Można bowiem nie być członkiem partii i w swoich działaniach kierować się interesem partyjnym, bądź ulegać naciskom politycznym.

Również przepisy dotyczące powoływania członków KRRiT nie gwarantują apolityczności, mimo że takie było założenie w chwili ich tworzenia. Praktyka pokazała, że powoływanie członków Krajowej Rady przez Sejm, Senat i Prezydenta stało się przestrzenią konstruowania składu tego organu według klucza politycznego, często z zupełnym pomierniem obowiązku ich powoływania *spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu*⁵³.

Jak podkreśla profesor J. Sobczak *kryteria oceny wyróżniania się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu nigdy nie zostały sprecyzowane. Pozostawiono je uznaniu podmiotów uprawnionych do powoływania członków KRRiT. W praktyce w skład KRRiT obok wybitnych specjalistów z dziedziny środków masowego przekazu wchodziły też osoby, których wiedza i doświadczenie w zakresie środków masowego przekazu w chwili powoływania musiała budzić uzasadnione wątpliwości, a już zupełnie trudno było w stosunku do niektórych z nich znaleźć elementy wyróżniające. W rzeczywistości – jak stwierdza profesor Sobczak – zawarte w ustawie stwierdzenie: spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu przyjęto traktować jako sformułowanie pozbawione jakiejkolwiek treści prawnej, a w procesie powoływania kwestię tę pomijano bądź, wbrew oczywistym faktom, stwierdzano, iż kandydat wyróżnia się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu. Tego typu praktykę – zdaniem autora komentarza – trudno uznać za poprawną*⁵⁴.

konstytucyjności przepisu stanowiącego z mocy prawa zawieszenie członkostwa w partiach politycznych. W aktualnym, literalnym brzmieniu art. 8 RTVU stanowi, że „w okresie kadencji członków Krajowej Rady ulega zawieszeniu ich członkostwo we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych”. Biorąc pod uwagę, że Konstytucja zabrania członkom KRRiT także przynależności do związku zawodowego oraz mając na uwadze rozważania TK na temat różnicy między „zakazem przynależności” a „zawieszeniem”, należy z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, iż w przypadku badania zgodności z Konstytucją, za niekonstytucyjny byłby uznany także art. 8 ust. 3 pkt. 2 w zakresie odnoszącym się do „zawieszenia członkostwa we władzach związków zawodowych

⁵² Art. 213 ust. 1 RTVU

⁵³ Art. 7 ust. 1 RTVU

⁵⁴ Sobczak, Ustawa..., s. 37

Wątpliwości co do gwarancji apolityczności Krajowej Rady pogłębia konstrukcja obowiązku przedstawienia sprawozdań przez ten organ. Zgodnie z przepisami ustawy KRRiT corocznie do końca marca przedstawia Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji⁵⁵. Ponadto, także corocznie, ale bez wskazania terminu ustawowego, KRRiT przedstawia Prezesowi Rady Ministrów informację o swojej działalności, a także informacje o podstawowych problemach radiofonii i telewizji⁵⁶.

Jak podkreśla profesor J. Sobczak *obowiązek składania przez KRRiT wspomnianych wyżej sprawozdań Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi jest wyraźnym dowodem zależności Krajowej Rady od tych organów. Podmioty uprawnione do otrzymania sprawozdań są jednocześnie tymi, które powołują członków KRRiT*⁵⁷.

Sejm i Senat, niezależnie od siebie, w formie uchwały, przyjmują lub odrzucają sprawozdanie. Przyjmując sprawozdanie, mogą przy tym w uchwale zamieścić uwagi i zastrzeżenia⁵⁸. W wypadku odrzucenia sprawozdania zarówno przez Sejm jak i przez Senat kadencja wszystkich członków Krajowej Rady wygasa w ciągu 14 dni, liczonych od dnia ostatniej uchwały, pod warunkiem, że owo wygaśnięcie zostanie potwierdzone przez Prezydenta RP⁵⁹. Można więc zaryzykować twierdzenie, że sposób powoływania członków KRRiT oraz faktyczna realizacja przez Sejm, Senat i Prezydenta kompetencji związanych z przyjmowaniem lub odrzucaniem sprawozdań KRRiT może wpływać na faktyczne poddawanie jej politycznym naciskom ze strony podmiotów ją powołujących i oceniających.

Oprócz omówionych wyżej przepisów prawnych wyjątkowo ważne znaczenie ma ich stosowanie w praktyce – zarówno przez KRRiT jak i przez organy ją powołujące – ponieważ nawet najlepsza regulacja prawna może być sparaliżowana przez niewłaściwą praktykę. Ramy artykułu nie pozwalają na rozwinięcie tego zagadnienia, jednak należy stwierdzić, że praktyka stosowania przepisów dotyczących Krajowej Rady przez samą Radę jak i przez organy ją powołujące jest często przedmiotem krytyki. Dodatkowo sama Krajowa Rada jest powszechnie uważana za strukturę pozostającą pod politycznym wpływem podmiotów ją powołujących, którym z kolei zarzuca się kierowanie interesem politycznym, a często partyjnym, w ramach realizacji swych kompetencji w stosunku do Krajowej Rady. Jeden z polskich medioznawców, pisząc o działalności KRRiT w sferze polityki medialnej stwierdził, że dokumenty strategiczne i opracowania KRRiT pozostawały zwykle na papierze⁶⁰. Profesor I. Dobosz pisząc o funkcjonowaniu Rady stwierdza, że Rada

⁵⁵ Por. art. 12 ust. 1 RTVU

⁵⁶ Por. art. 12 ust. 2 RTVU

⁵⁷ Sobczak, *Ustawa...*, s. 58

⁵⁸ Art. 12 ust. 3 RTVU: *Sejm i Senat uchwałami przyjmują lub odrzucają sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1. Uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia*

⁵⁹ Por. art. 12 ust. 4 i 5 RTVU: *Jeśli Prezydent wbrew Sejmowi i Senatowi nie widzi podstaw odrzucenia sprawozdania KRRiT, może odmówić potwierdzenia wygaśnięcia kadencji, która w takiej sytuacji trwać będzie nadal*

⁶⁰ Jakubowicz K., *Polityka medialna a media elektroniczne*. Warszawa 2008, s. 10

w ciągu swego istnienia uległa wynaturzeniom⁶¹, co również stanowi bardzo wymowną ocenę działalności tego organu, także w perspektywie postulatu jego apolityczności.

Czy można zaproponować jakieś antidotum na taki stan rzeczy. Jako sposoby zapobiegania stronnictwo politycznej B. Kudrycka wskazuje pociąganie do odpowiedzialności podmiotów administracyjnych, przejrzystość działań administracyjnych (jawność) oraz etykę administracyjną⁶². Autorka doceniając znaczenie wszystkich trzech elementów w sposób szczególny chciałaby podkreślić znaczenie etyki⁶³. Wynika to z faktu, że nawet najlepsze prawo nie jest w stanie zakontraktować uczciwości. Brak etyki w życiu publicznym jest podstawowym powodem złych notowań społecznych całej administracji publicznej. Jak się wydaje, u podstaw tych zjawisk leży zarówno brak wrażliwości moralnej, jak i braki w wychowaniu do życia publicznego⁶⁴. Wrażliwość moralna, która pozostaje w oczywistym związku z kategorią odpowiedzialności, także w życiu publicznym, a więc i w administracji, jest kształtowana we wnętrzu każdego uczestniczącego w tym życiu podmiotu. Biorąc więc pod uwagę powyższe rozważania należy stwierdzić, że najgłębszą podstawą zaistnienia odpowiedzialności w administracji publicznej jest sumienie podmiotów, które w niej uczestniczą⁶⁵.

Polska od wielu lat zmaga się z wieloma problemami społecznymi, w tym gospodarczymi, politycznymi czy prawnymi. Problemy administracji publicznej wpisują się w nie i stanowią często soczewkę ogniskującą je wszystkie. W obszarze administracji publicznej widać najwyraźniej wszystkie patologie życia publicznego. KRRiT nie jest w tym zakresie wyjątkiem. Stąd nieustannie najbardziej podstawowym problemem pozostaje sprawa ładu moralnego w życiu publicznym, także w administracji publicznej, która powinna być służbą i właśnie dlatego państwo potrzebuje ludzi kierujących się etyką, co w życiu publicznym oznacza między innymi troskę się o dobro wspólne oraz odważne podejmowanie odpowiedzialności za sprawy publiczne.

Próbując odpowiedzieć na pytanie czy postulat apolityczności administracji publicznej w perspektywie działania KRRiT jest pułapką, wyzwaniem czy szansą wypada odpowiedzieć, że może być każdą z tych trzech opcji. KRRiT została powołana w celu zapewnienia ładu w przestrzeni medialnej. Misję tę powierzono jej blisko dwadzieścia lat temu ufając, że będzie ją realizować w sposób rzetelny i bezstronny. Przepisy prawa stwarzają ramy do apolitycznej realizacji zadań przez KRRiT, ale jednocześnie jej nie gwarantują. W tym znaczeniu postulat apolityczności może stanowić pułapkę. Skoro jednak prawo

⁶¹ Por. Dobosz I., *Prawo prasowe*. Wolters Kluwers 2006, s. 123

⁶² Kudrycka, *Neutralność...*, dz. cyt. s. 90-109

⁶³ Szerzej na ten temat: Jaskuła L., *Odpowiedzialna administracja publiczna - administracja etyczna? (Kilka refleksji na temat etycznego aspektu odpowiedzialności w administracji publicznej)* [w:] Szczęch N. (red.), *Ius est ars boni et aequi. Księga Jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*. t. I, Legnica 2010

⁶⁴ Por. Oświadczenie Rady Społecznej przy Arcybiskupie Poznańskim dotyczące etyki życia publicznego; <http://www.archpoznan.pl/pdf/rada/112003.pdf> [15.05.2011]

⁶⁵ *To w głębi sumienia – najtajniejszego ośrodka człowieka – odkrywa on prawo, którego sam sobie nie nakłada, lecz któremu winien być posłuszny i którego głos wzywający go zawsze tam, gdzie potrzeba, do miłowania i czynienia dobra a unikania zła, rozbrzmiewa w sercu nakazem: czyń to, a tamtego unikaj*; Por. Sobór Watykański II, konst. duszpast. *Gaudium et spes*, 1965, nr 16

i mechanizmy przez nie wypracowywane nie mogą apolityczności działania Krajowej Rady zagwarantować, uzasadnione wydaje się szukanie rozwiązania w nieco innej przestrzeni. W tym znaczeniu możemy mówić o wyzwaniu. To wyzwanie dotyczy konkretnego realizowania przepisów prawa – apolityczność Krajowej Rady jest możliwa, jeśli w tym zakresie swoją dobrą wolę wykażą zarówno podmioty ją powołujące, jak i członkowie KRRiT. Podstawą na której ową dobrą wolę można zasadzać jest etyka administracji. Zatem właściwa formacja etyczna tych podmiotów, uwrażliwiająca je na wartość jaką jest ‘interes publiczny’ powinna skutkować właściwym działaniem tych podmiotów. W tym znaczeniu możemy mówić o szansie. W tej perspektywie niezmiennie aktualne wydają się słowa wypowiedziane przez Jana Pawła II w 1995 roku w Skoczowie – *Polska woła dzisiaj nade wszystko o ludzi sumienia (...) Dziś, kiedy zmagacie się o przyszły kształt życia społecznego i państwowego, pamiętajcie, że zależy on przede wszystkim od tego, jaki będzie człowiek – jakie będzie jego sumienie*. Wydaje się, że omawiając zagadnienie apolityczności KRRiT warto je przypominać zarówno członkom KRRiT, jak i organom, które ich powołują.

Bibliografia

Akty prawne i orzeczenia:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.
(Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z 29.12.1989 o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. 1989, nr 75, poz. 444)
- Ustawa z 23.11.1990 r. o łączności (tj. Dz. U. 1995, nr 117, poz. 564)
- Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. Dz. U. 2011, Nr 43, poz. 226)
- Ustawa z 29. 12. 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2005 roku nr 267 poz. 2258)
- Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Lex nr 54052

Literatura:

- Michalska-Badziak R., *Ustrój administracji państwowej*
[w:] Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Difin, Warszawa 2000
- Dobosz I., *Prawo prasowe*. Wolters Kluwers 2006
- Itrich-Drabarek J., *Apolityczność jako czynnik profesjonalizacji służby cywilnej*
[w:] Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B., *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Wyd. Libra, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*.
Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001

- Jakubowicz K., *Polityka medialna a media elektroniczne*. Warszawa 2008
- Jaskuła L., *Odpowiedzialna administracja publiczna – administracja etyczna? (Kilka refleksji na temat etycznego aspektu odpowiedzialności w administracji publicznej)* [w:] Szczęch N. (red.) *Ius est ars boni et aequi. Księga Jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*. t. I, Legnica 2010
- Jaskuła L., *Prawne standardy działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji* [w:] Miaskowska-Daszkiewicz K., Pal R. (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*. Lublin-Stalowa Wola 2008
- Klauza K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako instytucja nadzorująca, opiniotwórcza i programująca* [w:] Dyczewski L. (red.), *Medialne rozdroże (Miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*. Lublin 1998
- Kotapski R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - nowe wyzwania* [w:] Dudek W., (red.), *Radio i telewizja: informacja, kultura, polityka*. Katowice 2000
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998
- Markiewicz M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; Wybór i odwoływanie KRRiT* [w:] Dyczewski L. (red.), *Medialne rozdroże (Miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*. Lublin 1998
- Meny Y., Knapp A., *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Germany*. Oxford 1994
- *Oświadczenie Rady Społecznej przy Arcybiskupie Poznańskim dotyczące etyki życia publicznego*; <http://www.archpoznan.pl/pdf/rada/112003.pdf> [15.05.2011]
- Pawłowicz K., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji* [w:] Słomkowska A. (red.), *Dylematy prasy polskiej (1989-1993)*. Warszawa 1994
- Piątek J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa 1993
- Sarnecki P., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* [w:] Barta J., Markiewicz R., Matlak A., (red.), *Prawo mediów*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Zakamycze 2002
- Sobczak J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Poznań 1994
- Sobór Watykański II, konst. duszpast. *Gaudium et spes*, 1965
- Stefaniuk M., *Centralne organy administracji rządowej* [w:] Stelmasiak J., Szreniawski J (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Lublin 2002
- Wąsowski A., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1 z 2004

- Zdyb M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* [w:] Stelmasiak J., Szreniawski J (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Lublin 2002
- Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*. Zakamycze, Kraków-Lublin 1997