



GOSPODARKA W KONSTYTUCJI

17 lutego 2003

Centrum im. Adama Smitha

O pięcioleciu obowiązywania Konstytucji mówić będą:

Prof. dr hab. Michał Pietrzak

Kierownik Katedry Wydziału Prawa UW

Dr Władysław T. Kulesza

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Centrum im. Adama Smitha, pracownik naukowy Wydziału Prawa UW

Jan A. Stefanowicz

Adwokat, Przewodniczący Komisji Prawa Gospodarczego Centrum im. Adama Smitha

Dr Andrzej C. Kondratowicz

Członek Zarządu Centrum im. Adama Smitha, pracownik naukowy Wydziału Nauk Ekonomicznych UW

KONSTYTUCJA

Co wynika z analizy ustawy zasadniczej

Nie o to szło Monteskiuszowi

WŁADYSŁAW T. KULESZA

Problemów związanych z wykonywaniem postanowień nowej konstytucji jest już bardzo dużo. Do kwestii, które sygnalizowano jeszcze podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, doszły nowe. Wiele z nich wymaga szybkich rozstrzygnięć, nierzadko, zdaniem uczestników wciąż toczącej się debaty, przez nowelizację wybranych postanowień ustawy zasadniczej.

Analiza naczelných zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej zawartych w pierwszym rozdziale konstytucji ujawnia zasadniczą wadę: nie zapewniona jest oto w poszczególnych rozwiązaniach, a sformułowana w art. 10, równowaga między trzema wyodrębnionymi i podzielonymi władzami. Władza ustawodawcza, a ściślej: Sejm, uzyskała przewagę w stosunku do władzy wykonawczej i sądowej. Już w tym miejscu należy wskazać na jeden z największych błędów: całkowite pozbawienie władzy wykonawczej - poza stanami nadzwyczajnymi - prawa do wydawania aktów normatywnych o randze ustawy.

Do tej zasadniczej wady należy dodać dwa defekty aksjologicznej natury. Po pierwsze - w art. 1 konstytucji mówiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli (co jest wyraźnym odwołaniem się do idei solidaryzmu społecznego), zostały naruszone proporcje między wysuniętymi na pierwszy plan uprawnieniami obywateli (definiowanymi zgodnie z założeniami ideologii liberalnej, zakładającej prymat interesu jednostkowego nad ogólnym) a ich obowiązkami - zredukowanymi do najniezbędniejszego minimum. Po drugie - art. 2 stwierdza, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa "ureczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej", ale nie daje żadnych bezpośrednich wskazań dotyczących istoty i natury owej sprawiedliwości. Ta bowiem może być pojmowana najróżniej, poczynając od pryncypiów marksizmu i leninizmu ("grab zagrabione" w ujęciu Lenina w 1917 r.), kończąc na wskazaniach katolickiej nauki społecznej (zawartych w konstytucji II Soboru Watykańskiego "Gaudium et Spes"). W wymiarze jurydycznym oznacza to oddanie wielkiej władzy w ręce Trybunału Konstytucyjnego, gdyż właśnie on ostatecznie będzie rozstrzygał o treści tej zasady, gdy stanie się przedmiotem kontrowersji.

Wyraźne uprzywilejowanie

Z tytułu rozdziału IV "Sejm i Senat" i ze sformułowania zawartego w art. 95 ust. 1 wynika, że obie izby sprawują władzę ustawodawczą, a z lektury kolejnych artykułów tego rozdziału, że zgodnie z polską tradycją konstytucyjną podział kompetencji między Sejm a Senat wyraźnie uprzywilejowuje Sejm. Jednak to uprzywilejowanie idzie za daleko. Wymaga więc korekty art. 121, precyzujący w ust. 1, iż ustawę uchwaloną przez Sejm przekazuje się do Senatu, na: projekt ustawy uchwalony przez Sejm przekazuje się do Senatu. Projekt dopiero staje się ustawą, gdy Sejm rozstrzygnie co do poprawek wniesionych przez Senat. Podobnej korekty wymaga ust. 2 art. 95, który mówi, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przez przepisy konstytucji i ustaw. Zmiana polegająca na wskazaniu w tym ustępie także Senatu pozwoli następnie na odpowiednią korektę art. 111, tak aby również Senat mógł powoływać komisje śledcze - samodzielnie bądź wspólnie z Sejmem. Likwidacja tego nadmiernego uprzywilejowania Sejmu wobec Senatu powinna stać się jednym z głównych celów debaty nad konstytucją w przyszłości.

Zbyt wielu zbyt drogich

Kolejne artykuły określają liczebność obu izb: Sejmu - 460 posłów (art. 96) oraz Senatu - 100 senatorów (art. 97). Nie tylko głosy opinii publicznej czy postulaty przedstawicieli nauki, ale przede wszystkim analizy statystyczno-porównawcze uprawniają do postawienia tezy, iż parlamentarzystów, a w szczególności posłów, jest za dużo. Już przed wojną polscy znawcy prawa konstytucyjnego wskazywali optymalnie na 350-360 posłów. Jeśli chodzi o Senat, to reforma ustroju terytorialnego państwa stwarza oczywistą okazję do zmniejszenia liczby senatorów (np. do 75 bądź 80), jednak przedłożenie podobnych propozycji wymagałoby odrębnych studiów i analiz. Nie wymaga natomiast takich studiów demokratyzowanie ordynacji wyborczej do Senatu. Trzeba by uzupełnić konstytucyjny katalog jej zasad (art. 97 ust. 2) zasadą równości.

Gdyby podjęto szerzej zakrojone prace nad reformą ordynacji wyborczej, należałoby rozważyć likwidację przywilejów wyborczych dla mniejszości narodowych. Są one najbardziej jaskrawym przykładem naruszania zasad równości i proporcjonalności aktu wyborczego. Przed wojną znana była instytucja senatora nominowanego przez głowę państwa. Gdyby ją wprowadzić, mniejszości narodowe nie mogące obecnie uzyskać mandatu dla swoich reprezentantów w demokratycznych wyborach (np. ze względu na rozproszenie w kraju) uzyskiwałyby możliwość uczestniczenia w pracy parlamentu bez naruszania demokracji ordynacji wyborczej.

Z regulacji zawartych w art. 98 wynika, że konstytucja zlikwidowała przerwę między kadencjami izby. Kolejne na to dowody znajdujemy w art. 109, ustalającym, iż obie izby obradują na posiedzeniach, a więc bez sesji, czyli w permanencji. Trzeba przywrócić sesję jako podstawową formę pracy legislatury, a także przerwę międzykadencyjną. Praca obu izb stanie się bardziej uporządkowana i bardziej efektywna. Parlamentarzyści zaczną szanować swój czas pracy, a diety posłów i senatorów (art. 106) staną się naprawdę dietami, a nie stałymi i coraz szybciej rosnącymi pensjami, coraz bardziej obciążającymi budżet państwa. Państwo nie ma zaś żadnych środków prawnych, aby temu przeciwdziałać.

Wgląd w postanowienia określające stadia procedury ustawodawczej (art. 118-122) skłania do zastanowienia się, czy w zasadniczym starciu między legislaturą a egzekutywą, jakim jest głosowanie nad odrzuceniem weta głowy państwa, nie powinno rozstrzygać Zgromadzenie Narodowe in corpore, a nie tylko Sejm. Należałoby też rozważyć, czy nie całe Zgromadzenie Narodowe powinno decydować w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju (art. 116 ust. 1).

W razie utrzymania w konstytucji trybu pilnego (art. 123) warto przypomnieć o bardziej sprawiedliwym rozłożeniu wynikających z niego rygorów. Dziś tok prac legislacyjnych, których punkt ciężkości spoczywa w Sejmie, przyspiesza się przez narzucenie odpowiednich rygorów czasowych Senatowi i prezydentowi RP, bo konstytucja milczy o odpowiednich rygorach dla Sejmu.

Kuriozalne założenie

Odrębnego komentarza wymagają kompetencje głowy państwa w procesie ustawodawczym. Prezydent może podpisać ustawę, przekazać ją TK albo zawetować (art. 122 ust. 3 i 5). Sejm może odrzucić jego weto większością 3/5 głosów. Tymczasem mała konstytucja z 1992 r. przewidywała, że do odrzucenia weta głowy państwa jest potrzebna większość 2/3 głosów (art. 18 ust. 3 i 4).

Jednak ważniejsza jest druga zmiana: pod rządami małej konstytucji prezydent mógł ustawę zawetować oraz przekazać do TK. Obecnie decyzja o przekazaniu ustawy do TK oznacza rezygnację z zawetowania, a zawetowanie rezygnację z możliwości przekazania ustawy do TK. U podstaw tego rozwiązania leży kuriozalne założenie, że ustawy uchwalane przez parlament będą wadliwe pod względem legislacyjnym i nienagane pod względem politycznym albo doskonałe pod względem legislacyjnym i naganne pod względem politycznym. Czyżby naprawdę tertium non datur?

Namaszczeni wiedzą

Z analizy wszystkich stadiów postępowania ustawodawczego wynika, że obu izbom parlamentu brakuje fachowego i niezależnego organu przygotowującego projekty ustaw zgodnie z wolą i sugestiami parlamentarzystów pragnących skorzystać z inicjatywy ustawodawczej oraz opiniującego z urzędu dla obu izb wszelkie projekty ustaw przychodzące z zewnątrz. Rząd ma własne i bardzo rozbudowane instrumentarium legislacyjne (przede wszystkim Rada Legislacyjna). Podobne instrumentarium - być może pod tradycyjną nazwą Rady Stanu - powinien mieć parlament przy spełnianiu swej konstytucyjnej i najważniejszej powinności, jaką jest tworzenie prawa. Konstytucyjna ranga tego organu zmuszałaby parlamentarzystów do liczenia się z jego sugestiami i opiniami.

Status takiego organu byłby znacznie wyższy niż obecnie funkcjonujących służb legislacyjnych Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu. Te mimo swej fachowości i profesjonalizmu niekiedy nie znajdują zrozumienia wśród tej części parlamentarzystów, którzy uważają, iż z chwilą wyboru zostali również obdarzeni odpowiedzialną wiedzą co do legislacji.

Trzy w jednym

Lektura rozdziałów konstytucji określająca status parlamentu, głowy państwa i rządu pozwala na kilka bardziej ogólnych spostrzeżeń. Twórcy konstytucji wyszli od systemu rządów parlamentarnych. Obie izby stanowią prawo, decydują o budżecie państwa, a rząd, który nie może być powołany bez zgody jednej z izb, ponosi odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem. Jego członkowie ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed specjalnie powoływanym przez parlament organem władzy sądowniczej. Równocześnie w regulacjach

ustrojowych są i rozwiązania typowe dla systemu rządów prezydenckich. Głowa państwa pochodzi z wyborów plebiscytarnych, a wśród jej rozległych kompetencji nie brak uprawnień mających charakter prerogatyw. Konkluzja, iż mamy w Polsce pod rządami nowej konstytucji wersję systemu prezydencko-parlamentarnego (o osłabionej - na tle rozwiązań małej konstytucji - pozycji głowy państwa), nie jest jednak słuszna, bo nowa ustawa zasadnicza uczyniła z prezesa Rady Ministrów organ o jednoznacznie kanclerskich kompetencjach, wzmacniających jego pozycję zarówno wobec Rady Ministrów in corpore, jak i jej poszczególnych członków oraz całej administracji rządowej. Tak więc zasadne jest spostrzeżenie, że nowa konstytucja wprowadziła w Polsce system rządów prezydencko-kanclersko-parlamentarnych o wyraźnie heterogenicznej postaci.

Wszystko już było

Ustalenie, dlaczego niektóre rozwiązania nowej konstytucji wzbudziły tyle uwag krytycznych, zasługuje na odrębne studium, bo przecież wszystkich kontrowersji nie da się wyjaśnić ideowymi uwarunkowaniami oraz politycznymi sporami podczas jej tworzenia. Tutaj można jedynie wskazać kilka czynników, które wywarły wpływ na przebieg prac Zgromadzenia Narodowego i ich wynik.

Na pierwszym miejscu warto umieścić prymat teorii nad wymaganiami praktyki. Realia społeczne i polityczne bardzo często przegrywały z założeniem, że standard (najczęściej międzynarodowy) czy omnis opinio doctorum nakazuje określone zagadnienie ująć tak, a nie inaczej. Ten sposób myślenia dominował w pracy nad rozdziałem o wolnościach i prawach człowieka i obywatela czy rozdziałem o źródłach prawa, a także np. przy określaniu wysokości państwowego długu publicznego czy zasady finansowania deficytu budżetowego.

Na drugim miejscu wskażmy niechęć do wykorzystania rodzimych rozwiązań ustrojowych z okresu międzywojennego jako już przestarzałych i nieadekwatnych do wymogów nowoczesnego państwa.

Równocześnie intensywnie poszukiwano wzorów właściwych dla drugiej połowy XX w. i nowoczesnych regulacji konstytucyjnych w ustawach zasadniczych czołowych państw Europy Zachodniej. Ten sposób działania prowadził do swoistego ahistoryzmu w pracy Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Zjawiska bardzo szkodliwe, bo przecież zasadnicze kontrowersje, które pojawiły się w pracy nad nową konstytucją, były identyczne z tymi, które pojawiały się w pracy konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego od 1919 r., ze sporami o prezydenturę i istnienie Senatu, stosunki między państwem a Kościołem rzymskokatolickim na czele.

Nie bacząc na różnice

U zarania II Rzeczypospolitej model ustrojowy znaleziono w konstytucji Republiki Francuskiej. W dziele tworzenia konstytucji dla III Rzeczypospolitej najczęściej sięgano do konstytucji Republiki Federalnej Niemiec. Nie bacząc na zasadnicze różnice kulturowe, czerpano z niej obficie, co najwyraźniej jest widoczne w regulacjach dotyczących procesu formowania gabinetu oraz wyrażania przez Sejm wotum nieufności wobec rządu. Niestety, czerpano nie zawsze konsekwentnie, czego dowodzą porównania rozwiązań zawartych w art. 158 i 159. U podstaw takiego rozumowania leżał błąd popełniony już przez twórców innych konstytucji europejskich. Ów błąd w ujęciu prof. Jerzego Stembrowicza polega na założeniu, że "za pomocą regulacji prawnej można przełamać trudności układów politycznych prowadzących do chwiejnych rządów i zmusić istniejące siły polityczne do podporządkowania się konstytucyjnej koncepcji" ("Rząd w systemie parlamentarnym", Warszawa 1982).

Duży też był wpływ niektórych regulacji z konstytucji z 1952 r. Te, przez rozwiązania konstytucyjne przyjęte w następstwie obrad okrągłego stołu, weszły w obręb porządku konstytucyjnego państwa polskiego w okresie jego transformacji ustrojowej. Chodziło głównie o unormowania dotyczące Sejmu i jego pozycji w stosunku do innych organów państwa. Przykładem może tu być przyjęcie założenia, że projekt staje się ustawą już po przyjęciu go przez Sejm, przed przesłaniem uchwalonego aktu do Senatu (art. 121 ust. 2), że Sejm, a nie Rada Ministrów może rozwiązać organ kolegialny samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 3) czy regulacje dotyczące systemu źródeł prawa. Przeniesione na grunt rozwiązań konstytucji z 1952 r., byłyby znakomitą osiągnięciem ówczesnego konstytucjonalizmu i wyrazem socjalistycznej praworządności.

W ostatecznym rozrachunku stworzono akt, w którym w obrębie ustroju jednego państwa połączono elementy trzech systemów rządów: parlamentarnego, prezydenckiego oraz kanclerskiego (ściślej parlamentarno-kanclerskiego). O rozwiązaniach ustrojowych decyduje Sejm, który uzyskał uprzywilejowaną pozycję wobec drugiej izby oraz dwóch pozostałych władz. To sprawia, że współpraca wszystkich władz i organów państwa, niezbędna dla jego sprawnego funkcjonowania, może napotykać dodatkowe, niezależne od politycznych uwarunkowań, niepotrzebne trudności. Tymczasem Monteskiusz kreśląc swą wizję ustroju i opierając ją na zasadzie podziału i równowagi władzy, pisał wyraźnie o wymienionych przez siebie władzach, iż skoro "wskutek koniecznego biegu rzeczy trzeba im iść naprzód, będą zmuszone iść zgodnie".

Dr Władysław T. Kulesza jest szefem Komisji Konstytucyjnej Centrum im. Adama Smitha i pracownikiem naukowym Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego

Po pierwsze - konstytucja

JAN A. STEFANOWICZ

Publiczna dyskusja nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji ogranicza się właściwie do kilku spektakularnych tematów, a pomija zasadnicze sprawy stanowiące przedmiot tej regulacji. Wyjątkiem jest tylko polemika Karola Jakubowicza z prof. Andrzejem Zollem ("Rz" z 25 listopada i 8 stycznia).

Przyjęta w 1992 r. ustawa była swoistym doraźnym remedium na miniony porządek w mediach audiowizualnych. Uchwalono ją, nie czekając na rozwiązania konstytucyjne, ze względu na konieczność zapewnienia podstawowych elementów wolności i pluralizmu mediów w okresie transformacji ustrojowej. Wolność prasy, odmonopolizowanie radia i telewizji, odpolitycznienie rynku mediów były szczytnymi celami, które przynajmniej z wynikiem dostatecznym ustawa ta pomogła osiągnąć. Włączono do niej bardzo różne przedmioty regulacji: od ustrojowych, instytucjonalno-kompetencyjnych po reglamentację działalności gospodarczej; od regulacji funkcjonowania publicznego radia i telewizji po regulacje odnoszące się do prywatnych nadawców. Miało to wówczas uzasadnienie i było zgodne z porządkiem konstytucyjnym.

Dziel i rządź

Tymczasem od 1997 r. mamy nową konstytucję, z zapisanym w niej podziałem władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, i w ich ramach organów regulacyjnych. Mamy nowe ustawodawstwo odnoszące się do ochrony konkurencji i konsumentów, uczciwej konkurencji, działalności gospodarczej, finansów publicznych, kontroli i nadzoru, dostępu do informacji publicznej.

Ustawa o radiofonii i telewizji (dalej: ustawa), już kilkakrotnie nowelizowana, nie uwzględniła jednak tych zmian. Stała się niespójna z porządkiem konstytucyjnym i systemem regulacji funkcjonowania władz oraz podmiotów komercyjnych - tak publicznych, jak i prywatnych.

Wydawało się, że tak długo zapowiadana istotna nowelizacja ustawy przede wszystkim skoncentruje się na jej dostosowaniu do istniejącego konstytucyjnego porządku prawnego, uwzględniając oczywiście zarówno wymogi naturalnego rozwoju techniki, metod komunikacji audiowizualnej oraz teleinformatycznej, konwergencję środków przekazu, jak i dostosowania do regulacji europejskich.

Tymczasem pierwotna propozycja rządu, a także późniejsza, objęta autopoprawką, oprócz niezbędnych dostosowań do regulacji UE skupiły się na "porządkowaniu" i rozszerzeniu reglamentacji działalności nadawców oraz narzędziach realizacji postulatów "dziel i rządź". Całkowicie zapomniano o roli, jaką konstytucja wyznaczyła Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji jako organowi kontroli i nadzoru, a nie władzy wykonawczej.

Czekając na nowelizację ustawy, opóźniono dostosowanie jej do konstytucji, przymykając oczy na jej niekompatybilność z aktualnym porządkiem prawnym. Jednak teraz, gdy próby nowelizacji idą w kierunku pogłębiającym dotychczasową niekonstytucyjność, a dyskusja została sprowadzona do gry lobbystów i grup interesów o podział wpływów i rynku, trzeba przypomnieć podstawowe sprawy i wskazać na niekonstytucyjność części dotychczasowej regulacji.

Zdaniem Rady Konsultacyjnej

Rada Konsultacyjna Centrum Monitoringu Wolności Prasy na posiedzeniu 27 marca 2002 r. przyjęła stanowisko, w którym m.in. stwierdza, że: "Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji...", "É Dotychczasowy model oraz nowe, projektowane zmiany wklajają KRRiTV w funkcje władzy wykonawczej, a nie zapewniają wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem podstawowych wolności i gwarantowaniem realizacji interesu publicznego w radiofonii i telewizjiÉ", "... KRRiTV powinna także sprawować skuteczny nadzór nad materialno-technicznymi warunkami rozpowszechniania oraz decyzjami reglamentującymi, jednakże decyzje te powinny być podejmowane przez odpowiednie organy administracji publicznej...", "... Radiofonia i telewizja, dotychczas tradycyjnie ujmowana w

regulacjach, wraz ze zmianami społecznymi i pojawianiem się nowych zjawisk kulturowych (chodzi tu w szczególności o jakościowo nowe środki przekazu i technologie rozprowadzania programów) musi uzyskać nowe, otwarte zdefiniowanie swojego obszaru, a także nowe określenia podstawowych pojęć, lepiej opisujących występujące w nim zjawiska.

Konwergencja radiofonii, telewizji i telekomunikacji, digitalizacja przekazu, interaktywne urządzenia i usługi towarzyszące oraz zestawianie programów i usług w jednym sygnale cyfrowym tworzą nową rzeczywistość, która nakazuje spojrzeć od nowa i łącznie na audiowizualne i teleinformatyczne środki masowego przekazu.

Wydaje się, że istotą dopuszczalnej w świetle konstytucyjnych wolności i praw ingerencji ustawodawcy w działalność radiowo-telewizyjną jest zapewnienie zachowania niezbędnej równowagi pomiędzy pluralizmem a niezależnością mediów, wolnością słowa i swobodą przepływu informacji a interesem społecznym. W imię tego interesu trzeba zapewnić, aby treści zawarte w programach, informacjach, przedmiot i formy oferowanych usług nie kolidowały z prawami podstawowymi i uniwersalnymi dobrami, do których odwołujemy się w Konstytucji RP...".

Na jednym z kolejnych posiedzeń 26 września 2002 r. Rada przyjęła stanowisko, iż:

"1. Poszerzanie zakresu czynności reglamentacji i regulacyjnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest niedopuszczalnym zwiększeniem jej pozakonstytucyjnych uprawnień, włączaniem w struktury władzy wykonawczej kosztem funkcji kontroli i nadzoru.

2. Rozszerzenie reglamentacji działalności w zakresie telewizji kablowej, satelitarnej, rozpowszechniania sygnału multipleksu w sieciach jest zbędne i nieracjonalne, nie służy interesowi publicznemu.

3. Poszerzenie uznania administracyjnego przy udzielaniu lub odmowie udzielenia koncesji, swoboda przy ustalaniu warunków i zakresu działalności oraz dyskrecjonalność wnioskowania o zbadanie zachowania konkurencji na rynku narusza zasadę legalizmu i nie powinno mieć miejsca w państwie prawnym, zagraża wolności słowa i przepływu informacji.

4. Niespójne, wadliwe definicje lub ich brak oraz złe zastosowanie pojęć już stosowanych i definiowanych w prawie pozytywnym czynią regulację niespójną w systemie prawa, nieprzejrzystą i trudną w stosowaniu, poszerzają uznanie administracyjne...".

Fundamentalne pytania

Rada skierowała także wniosek o zbadanie konstytucyjności ustawy do rzecznika praw obywatelskich, w którym przedstawiła zarzuty i uzasadnienie zajmowanego stanowiska.

Ustawie zarzucamy, że:

- powierzenie KRTiTV kompetencji z zakresu administracji rządowej - władzy wykonawczej narusza art. 10 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 i art. 213 ust. 1 w zw. z art. 146 ust. 3 konstytucji (dotyczy to 19 przepisów),

- udzielenie kompetencji i upoważnień dla KRRiTV i przewodniczącego KRRiTV do określania obowiązków i uprawnień podmiotów prywatnych oraz wydawania rozporządzeń narusza art. 14, 22, 31 ust. 3, art. 54 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 92 ust. 1 konstytucji (chodzi o 21 przepisów, w tym dotyczących abonamentu RTV).

Powyższe zarzuty są uzasadnione tak w kontekście zasady trójpodziału władz, jak i demokratycznego państwa prawnego.

Wobec faktu, że ustawa zarówno co do kompetencji, jak i związanych z nimi procedur wychodzi daleko poza zakres określony przez art. 213 ust. 1 i 2 oraz art. 215 konstytucji, pojawiają się pytania istotne, o randze ustrojowej.

Pierwsze: Czy organy kontroli państwowej i ochrony prawa, w świetle art. 4, 7 i 10 konstytucji, należy lokować po stronie władzy ustawodawczej, jako że zdają rachunek ze swoich działań władzy przedstawicielskiej? Jeśli tak, byłoby niedopuszczalne - niezależnie od treści art. 213 - powierzenie im funkcji władzy wykonawczej.

Uznawszy, że na powyższe pytanie nie sposób odpowiedzieć jednoznacznie, można przyjąć, że organy kontroli państwowej i ochrony prawa - nie będąc żadną z władz, o których stanowi art. 10 konstytucji - służą bezpośrednio społeczeństwu obywatelskiemu nadzorem, przestrzeganiu legalności funkcjonowania władz oraz przestrzeganiu

wolności i praw człowieka i obywatela. Wtedy jednak nasuwa się drugie pytanie: Czy kompetencje określone w art. 213 konstytucji w odniesieniu do KRRiTV mogą być ustawowo rozszerzane, w tym na zadania właściwe władzy wykonawczej, i czy w świetle konstytucji możliwe jest tworzenie nowego organu władzy wykonawczej poza Radą Ministrów i prezydentem?

Uwikłani w działalność rządową

Konstytucyjne organy kontroli i nadzoru mają stać w pierwszej kolejności na straży porządku konstytucyjnego, praw i wolności człowieka oraz służyć m.in. przestrzeganiu podziału i równowagi władz. Jeżeli tak, to niedopuszczalne jest wikłanie ich w funkcje władzy wykonawczej, sądowniczej lub ustawodawczej. Ten postulat w zasadzie spełniają regulacje o NIK i RPO. Natomiast co do KRRiTV, mamy do czynienia z wyraźnym naruszeniem tej zasady.

Już określone w art. 6 ust. 1 ustawy zadanie "projektowania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji" jest znaczącym włączeniem KRRiTV w działalność administracji rządowej. Tym bardziej takie, jak określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowanie rozstrzygnięć w zakresie koncesjonowania działalności, rozstrzyganie o statusie nadawcy społecznego, określanie różnych opłat, a więc ciężarów publicznych, oraz zakresu, sposobu, struktury i zasad tworzenia i rozpowszechniania programów. Wszystko to wyraźnie wskazuje na funkcję organu administracji rządowej (odnosi się to do siedemnastu przepisów ustawy). Oczywiście, gdyby KRRiTV była pod inną nazwą typowym organem regulacyjnym w strukturze władz wykonawczych, większość tych zarzutów byłaby bezprzedmiotowa. Jednak nie mogłaby sprawować kontroli i nadzoru w zakresie konstytucyjnie zastrzeżonym dla KRRiTV.

Nieuprawniona ingerencja

Tymczasem w ustawie są także upoważnienia do wydawania rozporządzeń i uregulowania dotyczące kompetencji decyzyjnych KRRiTV do określania praw i obowiązków osób prywatnych, prawnych i fizycznych, m.in. przedsiębiorców. Budzą one wątpliwości co do ich dopuszczalności w świetle zasad konstytucyjnych. Wolność słowa, prasy i innych środków społecznego przekazu, wolność działalności gospodarczej, a także wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji mają łącznie podstawowe znaczenie dla spełnianej roli radiofonii i telewizji, nakazując szczególną ostrożność przy reglamentacji i regulacji działalności nadawców (wydawców) oraz osób rozpowszechniających i rozprowadzających programy oraz usługi informacyjne w drodze przekazu audiowizualnego lub teleinformatycznego. Kierując się powyższymi względami oraz treścią art. 31 ust. 2 konstytucji, wielu przepisom ustawy można zarzucić daleko idącą nieuprawnioną ingerencję w te wolności. Prawo takiej ingerencji przyznawane jest KRRiTV w upoważnieniach do wydawania rozporządzeń oraz decyzji koncesyjnych.

Niezależnie, czy KRRiTV może w zakresie swoich funkcji mieć ustawą powierzone takie zadania, kompetencje do ograniczania i określania sposobu prowadzenia działalności i wymogów stawianych osobom ubiegającym się o prawo działalności w obszarze radia i telewizji, powinny być ocenione i pilnie zweryfikowane co do zgodności z konstytucją. Projekt nowelizacji ustawy zmierza bowiem do jeszcze dalej idących ingerencji. Jego 8 przepisów zawiera 11 upoważnień do dyskrecyjnego oceniania i ingerowania w działalność nadawców. Nie określają one dostatecznie warunków i granic tej ingerencji.

Pojawia się również problem dopuszczalności ustanowienia na mocy ustawy, poza zakresem delegacji konstytucyjnej z art. 215, obok organu kolejalnego - tzn. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - organu jednoosobowego, czyli przewodniczącego KRRiTV. Obok funkcji organizacyjnych i porządkowych został on wyposażony w kompetencje władcze.

Wydaje się, że zarówno z punktu widzenia trójpodziału władz, jak i związania treścią art. 215 w zw. z art. 213 ust. 1 i 2 konstytucji, nie można na mocy tej ustawy stanowić w ramach KRRiTV nowego organu władzy wykonawczej, wyposażonego w kompetencje administracji rządowej, a znajdującego się poza strukturą władz określoną w Konstytucji RP.

Autor jest przewodniczącym Rady Konsultacyjnej Centrum Monitoringu Wolności Prasy