

TOMASZ LITWIN  
KRZYSZTOF ŁABĘDŹ  
MATEUSZ NIEĆ

# Czwarta władza

## Ujęcie wieloaspektowe



dyskurs  
polito-  
logiczny

WYDAWNICTWO NAUKOWE  
AKADEMII IGNATIANUM W KRAKOWIE

# **Czwarta władza**

## **Ujęcie wieloaspektowe**

## DOTYCHCZAS UKAZAŁY SIĘ:

- ▶ Anna Krzynyówek, *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o idee i instytucje demokracji deliberatywnej*
- ▶ Paweł Kaźmierczak, *Dietrich von Hildebrand wobec narodowego socjalizmu*
- ▶ Radosław Rybkowski, *Upadek stopni – stopnie upadku. Problemy amerykańskiego szkolnictwa wyższego*
- ▶ Mirosław Lakomy, *Rynek radiowy w Polsce*
- ▶ Konrad Oświecimski, *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*
- ▶ Paweł Armada, *Szkoła myślenia politycznego Leo Straussa*
- ▶ *The Problem of Political Theology*, ed. by Paweł Armada, Arkadiusz Górnisiewicz, Krzysztof C. Matuszek
- ▶ Agnieszka Puszkow-Bańka, *Polska i Polacy w myśli narodowej demokracji na przełomie XIX i XX wieku (Jan Ludwik Popławski, Zygmunt Balicki, Roman Dmowski)*
- ▶ Mirosław Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*
- ▶ Rafał Lis, *Ku społeczeństwu cywilnemu i bogactwu narodów. Główne koncepcje polityczne i prawne szkockiego Oświecenia*
- ▶ Konrad Oświecimski, *Lobby etniczne a polityka zagraniczna USA – wybrane przykłady*
- ▶ *Problemy demokracji*, redakcja naukowa Mirosław Lakomy i Maria Nowina-Konopka
- ▶ Mirosław Lakomy, Leszek Porębski, Natalia Szybut, *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*
- ▶ Aleksandra Pohl, *Autorytaryzm. Studium psychologiczne*
- ▶ *NetoDEMOKracja: Web 2.0 w sferze publicznej*, redakcja Konrad Oświecimski, Aleksandra Pohl, Mirosław Lakomy
- ▶ *Zarządzanie i nowe technologie ICT w sferze publicznej*, redakcja Mirosław Lakomy, Konrad Oświecimski
- ▶ Konrad Oświecimski, Mirosław Lakomy, *E-kampanie prezydenckie w USA i w Polsce*
- ▶ Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, Radosław Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce*
- ▶ Mateusz Filary-Szczepanik, *Anarchia i dyscyplina. Rzecz o realistycznych teoriach stosunków międzynarodowych Hansa Morgenthaua i Kennetha Waltza*
- ▶ Mirosław Lakomy, *Doktryna Bernaysa. Demokracja – między propagandą a public relations*
- ▶ Wojciech Michnik, *Wojny hegemonu? Interwencje zbrojne USA w latach 1990-2003*
- ▶ Mateusz Nieć, Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*

TOMASZ LITWIN  
KRZYSZTOF ŁABĘDŹ  
MATEUSZ NIEĆ

# Czwarta władza

## Ujęcie wieloaspektowe

WYDAWNICTWO NAUKOWE  
AKADEMII IGNATIANUM W KRAKOWIE

KRAKÓW 2023

© Akademia Ignatianum w Krakowie, 2023

Publikacja dofinansowana przez Akademię Ignatianum w Krakowie z dotacji na utrzymanie potencjału badawczego przyznanej przez Ministra Edukacji i Nauki w roku 2022

Recenzenci

Prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek  
Dr hab. Bogusław Kotarba, prof. UR

Redakcja

Krystyna Kajtoch

Projekt okładki i stron tytułowych  
PHOTO DESIGN – Lesław Sławiński

Typografia i łamanie  
Jacek Pawłowicz

ISBN 978-83-7614-568-6

Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie  
ul. Kopernika 26 • 31-501 Kraków  
tel. 12 39 99 620  
wydawnictwo@ignatianum.edu.pl  
<http://wydawnictwo.ignatianum.edu.pl>

Dystrybucja: Wydawnictwo WAM  
Dział handlowy: tel. 12 62 93 254-255 • faks 12 62 93 496  
e-mail: [handel@wydawnictwowam.pl](mailto:handel@wydawnictwowam.pl)

Księgarnia wysyłkowa  
tel. 12 62 93 260  
[www.wydawnictwowam.pl](http://www.wydawnictwowam.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b>	7
Mateusz Nieć	
<b>Czwarta władza – dzieje pojęcia</b>	13
Wprowadzenie. Kontekst polityczny współczesnych rozważań	14
O metaforycznej wypowiedzi Edmunda Burke’a	20
Thomas Carlyle – idea publicysty	26
Inne odniesienia historyczne <i>the fourth estate</i>	31
Podsumowanie. Czwarta władza – w pułapce demokracji	35
Tomasz Litwin	
<b>W poszukiwaniu „czwartej władzy” w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku – refleksja konstytucjonalisty</b>	43
Wstęp	43
„Trójpodział władzy” – analiza Monteskiuszowej doktryny podziału władzy	46
Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku	49
Pojęcie „czwartej władzy” – analiza z perspektywy prawnoustrojowej	62
W poszukiwaniu „czwartej władzy” w przepisach Konstytucji	68
Uwagi końcowe	82
Krzysztof Łabędź	
<b>Polityka medialna PiS w okresie 2015–2022</b>	89
Wprowadzenie	89
Pierwszy etap wprowadzania zmian – od mediów publicznych do narodowych	95
Finansowanie mediów publicznych	108
Drugi etap zmian – „repolonizacja” i „dekoncentracja”	111
Niektóre skutki zmian – analizy i badania	121
Uwagi końcowe	129

---

Mateusz Nieć	
<b>Mitologia <i>Good Night, and Good Luck</i> – o czwartej władzy filmu</b>	135
Wprowadzenie	135
<i>Good Night, and Good Luck</i> – analiza filmu	139
Wątek makkartyzmu w filmie	147
Podsumowanie	154
<b>Zakończenie</b>	159
<b>Informacje o autorach</b>	161

## WSTĘP

Dla politologów i medioznawców pojęcie „czwartej władzy” jest jasne: są to media. Możliwe jest jednak inne spojrzenie na to zagadnienie, choćby z perspektywy prawnoustrojowej. To ujęcie byłoby pochodną analizy współczesnej zasady ustrojowej, jaką jest zasada podziału władzy, która w różnych odmianach, w zależności od ustroju danego państwa, jest jednak zakorzeniona w doktrynie podziału władzy Monteskiusza. W tym ujęciu, uzupełniając Monteskiuszową triadę (legislatywa, egzekutywa, judykatywa), za czwartą władzę można przykładowo uznać Naród (suwerena), samorząd terytorialny, czy też organy kontroli i ochrony prawa.

Wydaje się, że obydwie perspektywy badawcze łączy obecnie postrzeganie doktryny trójpodziału władzy jako opisującej system organizacji aparatu państwowego w sposób już nieaktualny albo niewystarczający. Doktryna trójpodziału władzy jest nieaktualna, ponieważ nie uwzględnia chociażby możliwości przejęcia kontroli nad władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą przez jedno środowisko polityczne. Co więcej, nie uwzględnia ona znaczenia decentralizacji władzy czy to w ramach struktury federalnej (podział kompetencji pomiędzy federację i kraje federalne), czy to w ramach struktury unitarnej państwa (podział kompetencji między państwem a samorządem terytorialnym). Doktryna trójpodziału władzy pomija także istnienie organów władzy publicznej spoza struktur Monteskiuszowej triady, takich jak przykładowo: *ombudsman*, banki centralne czy też niezależne organy kontrolne, ale również istnienie w demokratycznym państwie podmiotów mających nieformalny wpływ na sprawowanie władzy, takich jak na przykład media czy organizacje obywatelskie. Doktryna

ta stała się także niewystarczająca jako sposób przeciwdziałania koncentracji władzy. W ramach współczesnej praktyki ustrojowej państw demokratycznych często można zaobserwować, o czym wspomniano wcześniej, przejście kontroli nad legislatywą i egzekutywą przez jedno środowisko polityczne. Co więcej, w niektórych państwach demokratycznych (np. Węgry, Polska), szczególnie w tzw. młodych demokracjach, dochodzi do opanowania czy też próby przejścia kontroli nad władzą sądowniczą. Także z tej perspektywy można patrzeć na kontrowersje związane z odrzuceniem kandydatury Merricka Garlanda i wyborem Neila Gorsucha na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego jako na przejaw walki o wpływy w Sądzie Najwyższym Stanów Zjednoczonych pomiędzy demokratami a republikanami. Nie byłby to jedyny przykład sytuacji, w której amerykańscy politycy starają się doprowadzić do wyboru odpowiadających im sędziów Sądu Najwyższego. Powyżej opisane zjawiska związane z mniej lub bardziej skuteczną próbą przejścia kontroli przez władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą nad władzą sądowniczą wzbudzają wątpliwości, na ile ta ostatnia jest w stanie pełnić rolę hamulca ustrojowego wobec pozostałych. Powoduje to, że groźba koncentracji władzy w państwach demokratycznych staje się realna, co – jak słusznie zauważył Monteskiusz – zagraża prawom i wolnościom jednostki, ale także podważa demokratyczny charakter państwa.

Stąd też potrzebne wydaje się poszukiwanie jakiegoś innego niż legislatywa, egzekutywa lub judykatura ośrodka (podmiotu) władzy, który wzmocniłby możliwości hamowania dwóch pierwszych. Stanowiłoby to konieczne współczesne uzupełnienie doktryny podziału władzy Monteskiusza, pozwalające osiągnąć jej podstawowy cel – zapobiec koncentracji władzy, stąd też taki ośrodek (podmiot) władzy można nazwać „czwartą władzą”. W ramach wstępnych założeń badawczych należy stwierdzić, że rolę czwartej władzy mogą pełnić media, samorząd terytorialny, Naród, organy kontroli i ochrony prawa czy też inny podmiot. Wydaje się, że problematyka ta staje się niezwykle ważna w Polsce pod rządami Zjednoczonej Prawicy, gdzie od 2015 roku możemy obserwować próby podporządkowania władzy sądowniczej rządzącej koalicji.

Tak opisany przedmiot badań wiąże się z następującymi pytaniami badawczymi:

- jakie cechy powinien posiadać dany podmiot, aby było można uznać go za czwartą władzę;

- czy i w jaki sposób media mogą obecnie pełnić rolę czwartej władzy;
- czy w polskim systemie polityczno-prawnym możemy odnaleźć podmioty, które pełnią lub mogłyby pełnić rolę czwartej władzy;
- jakie są relacje pomiędzy Monteskiuszowską triadą a podmiotami, które pełnią lub mogłyby pełnić rolę czwartej władzy.

To wieloaspektowe zagadnienie, jakim jest czwarta władza, stało się przedmiotem rozważań w niniejszej monografii naukowej, napisanej przez pracowników Katedry Współczesnych Systemów Politycznych Akademii Ignatianum w Krakowie. Zawiera ona cztery teksty autorstwa Mateusza Niecia, Tomasza Litwina oraz Krzysztofa Łabędzia, dotyczące różnych aspektów czwartej władzy. Autorzy podejmują próbę (przynajmniej częściowej) odpowiedzi na wspomniane pytania badawcze, co stanowi realizację celu badawczego niniejszej pracy – wieloaspektową analizę tytułowego zagadnienia. Zróżnicowanie tekstów wynika z faktu, że podejmując pracę nad tą monografią, przyjeśliśmy założenie o autonomii autorów w zakresie przedstawianych przez nich problemów, ograniczonej realizowanym celem, pytaniami badawczymi i przyjętą przez nas metodologią badawczą, która została dokładniej opisana w każdym z poszczególnych tekstów. Z uwagi na różne wykształcenie (nauki o polityce, administracja i nauki o polityce, socjologia i nauki o polityce), zainteresowania oraz warsztaty badawcze, autorzy prezentują zróżnicowane perspektywy badawcze, które pozwalają spojrzeć na zagadnienie czwartej władzy szeroko i z różnych perspektyw, co może być uważane za dodatkowy walor książki.

Książkę otwiera tekst Mateusza Niecia analizujący genezę pojęcia czwartej władzy z perspektywy politologiczno-medioznawczej. Autor przedstawia kształtowanie się idei czwartej władzy w XIX i XX wieku, traktując literalnie to pojęcie (*the fourth estate*). Prezentuje współczesną dyskusję dotyczącą wypowiedzi Edmunda Burke'a, któremu tradycyjnie przypisuje się autorstwo idei czwartej władzy. Podkreśla też znaczenie Thomasa Carlyle'a dla rozpowszechnienia idei czwartej władzy i przedstawia jego koncepcję publicysty. Ponadto wskazuje powracający kontekst polityczny dyskusji o czwartej władzy, proponując również, jak pojęcie czwartej władzy należy rozumieć współcześnie.

Kolejny tekst autorstwa Tomasza Litwina został napisany z prawnoustrojowej perspektywy badawczej. Autor skupia się na analizie przepisów Konstytucji RP z 1997 roku, najpierw rozważając, jakimi cechami powinien się charakteryzować dany podmiot, by uznać go za „czwartą władzę”, a następnie analizując, czy w świetle przepisów Konstytucji jakikolwiek podmiot może być uznany za czwartą władzę w kontrze do Monteskiuszowej triady wymienionej w art. 10 polskiej ustawy zasadniczej.

Następny tekst, którego autorem jest Krzysztof Łabędź, stanowi krytyczne przedstawienie polityki medialnej w Polsce po 2015 roku. Autor w swoich rozważaniach odnosi się do zagadnień powstania mediów narodowych, finansowania mediów publicznych oraz „repolonizacji” i „dekonzcentracji” mediów prywatnych.

W ostatnim tekście Mateusz Nieć opisuje debatę o roli czwartej władzy, która miała miejsce w Stanach Zjednoczonych w latach 50. XX wieku między senatorem Josephem McCarthym a Edwardem R. Murrowem, wybitnym dziennikarzem stacji CBS. Autor odtwarza debatę za scenariuszem poświęconego jej filmu, wskazuje interesujące wątki ideowe oraz analizuje przedstawione w niej argumenty. Zdaniem autora Murrow wykazał, dlaczego w przypadku telewizji w USA jej rola jako czwartej władzy zakończyła się w latach 50. XX wieku.

W tekstach zawartych w książce można odnaleźć następujące hipotezy badawcze dotyczące czwartej władzy:

- genezy postrzegania mediów, a konkretniej prasy, jako czwartej władzy można doszukiwać się w brytyjskiej myśli politycznej XVIII wieku (Nieć);
- czwarta władza mediów polega współcześnie na kształtowaniu zorganizowanej poprzez media opinii publicznej i poprzez nią wpływaniu na politykę (Nieć);
- media często nie chcą pełnić roli czwartej władzy w związku z procesem ich komercjalizacji (Nieć);
- w przepisach Konstytucji RP nie występuje podmiot, który mógłby pełnić rolę czwartej władzy (Litwin);
- rządy Zjednoczonej Prawicy w Polsce od 2015 roku, które wiążą się z przejściem kontroli nad legislatywą i egzekutywą oraz dążeniem do podporządkowania judykatury, w ramach polityki medialnej polegają na podporządkowaniu rządzącemu ugrupowaniu mediów publicznych oraz dążeniu do podporządkowania mediów prywatnych (Łabędź).

W przypadku badań dotyczących roli mediów jako czwartej władzy problematyka ta spotkała się z zainteresowaniem środowiska naukowego. Można wskazać publikacje dotyczące tego aspektu ich funkcjonowania zarówno jednego z autorów niniejszej monografii naukowej<sup>1</sup>, jak również innych autorów polskich<sup>2</sup> i zagranicznych<sup>3</sup>. Artykuł Mateusza Niecia stanowi w tym zakresie krytyczny i oryginalny głos w dyskusji naukowej odnośnie do historii i ewolucji postrzegania mediów jako czwartej władzy. Za pewne *novum* w dziedzinie badań medioznawczych można uznać również kolejny artykuł tego autora, który analizuje postrzeganie mediów jako czwartej władzy nie w publikacjach naukowych, ale w popkulturze, w tym przypadku w filmie *Good Night, and Good Luck*. Tekst Tomasza Litwina stanowi z kolei pierwszą całościową analizę przepisów Konstytucji RP z użyciem nowej i oryginalnej teoretycznej kategorii poznawczej, jaką jest „czwarta władza”, która zostaje

<sup>1</sup> M. Nieć, *Komunikowanie społeczne i media. Perspektywa politologiczna*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010; tenże, *Koncepcja „czwartego stanu” Edmunda Burke’a podana przez Thomasa Carlyle’a. Refleksje o polityce i komunikowaniu*, „Politeja” 2014, nr 28, s. 321–340; tenże, *Idea czwartej władzy Edmunda Burke’a – kontekst ustrojowo medialny*, w: *Rola opozycji w systemach demokratycznych*, red. K. Łabędź, Wydawnictwo WAM, Kraków 2016, s. 43–67.

<sup>2</sup> Zob. chociażby: J. Adamowski, *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Aspra, Warszawa 2006; J. Iwanek, *Czwarta władza w demokracji współczesnej*, w: *Władza, media, polityka*, red. M. Gierula, M. Wielopolska-Szymura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006, s. 11–20; A. Paczkowski, *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*, PIW, Warszawa 1973; M. Palczewski, *Media jako czwarta władza – mit czy rzeczywistość?* w: *Graszewicz.com. Media komunikacja kultura*, red. D. Lewińska, K. Stasiuk-Krajewska, R. Wróblewski, Wydawnictwo Libron, Kraków–Wrocław 2017, s. 351–358; M. Ślufińska, *Ewolucja systemu medialnego w III RP*, w: *III Rzeczpospolita Polska 1990–2016. Opinie – dylematy – kontrowersje*, red. E. Bujwid-Kurek, W. Kasprowski, Wydawnictwo Libron, Kraków 2016, s. 163–182.

<sup>3</sup> Przykładowo: M. Gentzkow, E.L. Glaeser, C. Goldin, *The rise of the fourth estate. How newspapers became informative and why it mattered*, w: *Corruption and reform. Lessons from America’s economic history*, red. E.L. Glaeser and C. Goldin, University of Chicago Press, Chicago–London 2006, s.187–230; M. Hampton, *The Fourth Estate Ideal in Journalism History*, w: *The Routledge Companion to News and Journalism*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York 2010; F.K. Hunt, *The Fourth Estate. Contributions Towards a History of Newspapers, and of the Liberty of the Press*, vol. I–II, David Bogue, London 1850; L.A. Powe Jr, *The Fourth Estate and the Constitution. Freedom of the Press in America*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–Oxford 1992; J. Schultz, *Reviving the Fourth Estate. Democracy, Accountability and the Media*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

przez niego precyzyjnie wyjaśniona i zdefiniowana z prawnoustrojowej perspektywy badawczej. Prekursorem badań w tym zakresie był Andrzej Sylwestrzak, który na gruncie analizy przepisów Konstytucji RP z 1997 roku i konstytucyjnej zasady podziału władzy wyraźnie sformułował tezę o występowaniu w polskim systemie ustrojowym czwartej władzy obok Monteskiuszowej triady wymienionej w art. 10 Konstytucji<sup>4</sup>. Ostatni tekst w niniejszej monografii, autorstwa Krzysztofa Łabędzia, stanowi pierwszą naukową analizę polityki medialnej Zjednoczonej Prawicy, która niewątpliwie stanowi jeden z podstawowych elementów strategii politycznej tego obozu politycznego.

Autorzy dziękują recenzentom: Pani Profesor Ewie Bujwid-Kurek oraz Panu Profesorowi Bogusławowi Kotarbie za trud włożony w przygotowanie recenzji; mają pełną świadomość, że dzięki ich pracy i cennym uwagom książka mogła zyskać poniższy kształt. Dziękujemy także uczestnikom seminariów organizowanych przez nas podczas V Ogólnopolskiego Kongresu Politologii we Wrocławiu, którzy wzięli udział w dyskusjach o czwartej władzy. Ich refleksje i wystąpienia stanowiły dla nas ważny materiał do przemyśleń przy przygotowywaniu niniejszej książki.

Tomasz Litwin  
Krzysztof Łabędź  
Mateusz Nieć

---

<sup>4</sup> A. Sylwestrzak A., *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki i A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 285–298; tenże, *Czy samorząd terytorialny jest osobną władzą?*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. 11, s. 13–27; tenże, *Władza trzecia „neutralna”*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 4, s. 29–65.

Mateusz Nieć

## CZWARTA WŁADZA – DZIEJE POJĘCIA

W 2015 roku wraz z dojściem Zjednoczonej Prawicy do władzy załamał się definitywnie historyczny kompromis, który został zawarty wiosną 1989 roku przy Okrągłym Stole. Kartka wyborcza 4 Czerwca określiła pozycję poszczególnych sił politycznych i wskazała koncepcję do realizacji. Wraz z powstaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego, pierwszego niekomunistycznego premiera w bloku wschodnim, ujawniły się w obozie solidarnościowym dwie opcje budowy systemu politycznego III Rzeczypospolitej: jedna – kompromisu historycznego ze wszystkimi tego niekorzystnymi konsekwencjami etycznymi (metafora grubej kreski) oraz druga – przeprowadzenia „nieoliberalnej” rewolucji solidarnościowej przez siły polityczne skupione wówczas wokół kształtującej się prawicy solidarnościowej<sup>1</sup>. Opcja druga w ostateczności przegrała, chociaż jak pokazuje dzisiejsza sytuacja polityczna Polski, swoje idee umiejętnie przechowała w AWS, a następnie reaktywowała w Prawie i Sprawiedliwości. W obozie solidarności nie wykształcił się podział lewica prawica, charakterystyczny dla „starych” demokracji. Raczej mamy do czynienia z ugrupowaniami liberalnymi szeroko rozumianymi, nie tylko ideologicznie, ale również jako postawy życiowe, oraz z prawicą chrześcijańsko-narodową. Określenia prawica i lewica były używane bądź jako epitety przez przeciwników politycznych, bądź jako wyrażenia publicystyczne.

---

<sup>1</sup> A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Wydawnictwo „Arcana”, Warszawa 2004, także, A. Hall, *Osobista historia III Rzeczypospolitej*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2011.

## Wprowadzenie. Kontekst polityczny współczesnych rozważań

Przypominam hasłowo ówczesną sytuację, ponieważ dzisiejsza sytuacja polityczna ma swoje korzenie w ówczesnym sporze ideologicznym, jest jego kontynuacją w innej ramie politycznej. Przyjęcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, przystąpienie Polski do NATO i Unii Europejskiej odbywa się w ramach wypracowanego kompromisu, który pęka po raz pierwszy w 2005 roku, gdy powstaje „życzliwe porozumienie wyborcze” PO i PiS oparte na idei IV Rzeczypospolitej – raczej jako pewnego hasła programowego niż porozumienia politycznego wokół wspólnej koncepcji. Zostaje wówczas zakwestionowany historyczny kompromis – przez dwie partie wywodzące się z obozu solidarnościowego, które w wyniku wyborów zdobyły zdecydowaną większość parlamentarną. Główne siły opowiadające się za kompromisem historycznym przy Okrągłym Stole: lewica socjalistyczna (w różnych konfiguracjach partyjnych) oraz unijni demokraci (liberalni, chrześcijańscy, społeczni) przestają odgrywać rolę w nowej sytuacji politycznej. Wraz ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku zostały zrealizowane główne cele polityczne i gospodarcze ojców założycieli III Rzeczypospolitej.

Ostry spór ideologiczny między PO i PiS wstrzymuje proces erozji ustrojowej III Rzeczypospolitej. Żadna ze wskazanych powyżej sił nie posiada wystarczającej większości pozwalającej na zmiany konstytucyjne. Obrona Konstytucji wynika z powodów taktycznych, a nie programowych, nie ze względu na jej zasady ustrojowe, lecz z obawy przed Zjednoczoną Prawicą, narzuceniem Konstytucji nieoliberalnej (tak odczytywane są propozycje ZP przez przeciwników politycznych<sup>2</sup>). Zatem zaledwie 8 lat po przyjęciu Konstytucji dochodzi do jej podważania przez partie mainstreamowe. Tworzy się więc sytuacja paradoksalna politycznie, na dłuższą metę bardzo trudna do utrzymania. Nie ma *de facto* żadnej znaczącej siły politycznej opowiadającej się za Konstytucją z 1997 roku, są natomiast,

---

<sup>2</sup> Zagadnienie nieoliberalnej demokracji wprowadził do dyskusji teoretycznej o polityce F. Zakaria (*The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997, t. 76, nr 6, s. 22–43), który dostrzegł pod koniec lat 90. XX w. odpływ fali demokratycznej.

ironizując, obchody jej kolejnych rocznic. Lewica posiada jednocyfrowe poparcie, a unijni demokraci nie odgrywają już zbyt znaczącej roli w polityce parlamentarnej, która w demokracji przedstawicielskiej w dużej mierze wyznacza kierunki polityki. Unijni demokraci zaznaczają swoją pozycję poprzez Komitety Obrony Demokracji i odważne wystąpienia Władysława Frasyniuka, aktywną politycznie rolę środowiska „Gazety Wyborczej” oraz tygodników „Newsweek” i „Polityka”. Po stronie kompromisu Okrągłego Stołu opowiada się środowisko TVN, początkowo krytyczne wobec dziesięciolecia 1995–2005. Główne partie polityczne na polskiej scenie po 2005 roku: Zjednoczona Prawica (używam publicystycznego określenia) i Platforma Obywatelska formułują własne wizje ustrojowe, np. odnoszące się do praw obywatelskich, roli ciał pośrednich, Senatu, roli posła i senatora.

Konsensus Okrągłego Stołu przetrwał ponad ćwierć wieku. Od jesieni 2015 roku nastąpiła zasadnicza zmiana polityczna, która miała wpływ na system polityczny ostatnich lat. O ile w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego mamy do czynienia z ostrym sporem personalnym na tle pewnych różnic doktrynalnych, o tyle w momencie objęcia przywództwa politycznego obozu przez Jarosława Kaczyńskiego ujawnia się zasadniczy spór ideologiczny pomiędzy Zjednoczoną Prawicą a Platformą Obywatelską i skupionymi wokół niej ugrupowaniami. Następuje wyraźna polaryzacja polityczna, skutkująca flirtem z populizmem ze strony PiS i poszukiwaniem nowej koncepcji programowej, którą można by określić „republiką cnoty”. W propozycji PiS kładzie się nacisk na sanację moralną społeczeństwa i suwerenność narodu, w przeciwieństwie do „republik instytucji” demokratycznego państwa prawnego. Koncepcja Zjednoczonej Prawicy nie tworzy instytucjonalnych zabezpieczeń przed oligarchizacją demokracji (problem znany już w starożytności) i szerzej – przed dyktaturą większości, rozumianą jako narzucanie rozwiązań nie tylko politycznych, co jest niestety częstą praktyką także w demokracjach europejskich (kontynentalnych), ale przede wszystkim wzorów życia kwestionujących prawa i wolności jednostki.

Objęcie rządów przez Zjednoczoną Prawicę w 2015 roku nastąpiło wraz z nadejściem kolejnej fali populistycznej. Populizm ponowił pytania o podział władzy we współczesnym państwie. Za Jerzym Szackim, historykiem idei przez populizm rozumiem namysł nad

demokracją, który kwestionuje coraz wyższy stopień instytucjonalizacji i profesjonalizacji życia politycznego (pewien typ alienacji polityki), nienaruszalność reguł gry (prawo) i obyczaj polityczny (poprawność polityczna) oraz trwałość podziału sfer wpływu (dotychczasową hierarchię polityczną)<sup>3</sup>. W ocenie polskiego historyka idei, którego ocenę pod tym względem podzielam, populizm poddał pod rozwagę wzór normatywny i praktykę liberalnej demokracji, podjął zagadnienie alienacji obywatela we współczesnej polityce demokratycznej. Ugrupowania populistyczne podjęły krytykę formułowaną u progu współczesności przez Jeana Jacques'a Rousseau odnoszącą się do kostiumu dopiero co tworzącej się demokracji liberalnej. Populizm ponowił pytanie Rousseau, czyniąc je centralnym zagadnieniem teorii demokracji, teorii państwa i teorii polityki<sup>4</sup>. Diagnozę populistyczną przyjęły współcześnie także ugrupowania narodowe, krytyczne wobec rozwiązań liberalnej demokracji.

Klasyczny podział na władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, który został wypracowany już w starożytnej refleksji o polityce (Arystoteles, Polibiusz), a następnie stał się przedmiotem licznych komentarzy i dyskusji w średniowieczu (Akwinata, Marsyliusz z Padwy) oraz nowożytności (Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke), został zrewaloryzowany w koncepcji Monteskiusza i federalistów. Myśl polityczna współczesności w dyskusji z absolutyzmem monarchy uznała za niewystarczający podział władzy i zaproponowała, co było jej największym osiągnięciem, podział władz wraz ze wzajemnym ich blokowaniem i kontrolowaniem (*checks and balances*), tak by żadna z nich nie zdobyła przewagi. Niejako zmusiła polityków do rozmowy, stworzyła podstawy praktyczne dla demokracji deliberatywnej. Przy tym już w początkach współczesności,

<sup>3</sup> J. Szacki, *Wstęp*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Meny, Y. Surel, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007, s. 18.

<sup>4</sup> Reprezentatywny zbiór tekstów *Populizm*, red. O. Wysocka, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, także, M. Elchardus, B. Spruyt, *Populism, persistent republicanism and declinism: an empirical analysis of populism as a thin ideology*, „Government and Opposition”, t. 51, nr 1, 2016, s. 111–133, także J.-W. Müller, *Co to jest populizm?*, tłum. M. Sutowski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, także, J. Abromeit, *A Critical Review of Recent Literature on Populism*, „Politics and Governance” 2017, t. 5, s. 177–186, także, M. Nieć, *Dzieje populizmu i modele jego interpretacji*, w: M. Nieć, T. Litwin, K. Łabędź, *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2021, s. 15–39.

m.in. w tekstach z filozofii polityki Immanuela Kanta, Geорга Wilhelma Friedricha Hegla pojawia się krytyka debaty jako instrumentu określania hierarchii interesów. Przy tym Kanta i Hegla krytyka demokracji jako rozwiązania ustrojowego odnosi się w ogóle do krytyki polityki jako mechanizmu sprawowania władzy, filozofia polityki nie dostrzega specyfiki rozwiązania politycznego opartego na „przemocy” władzy legalnej, poszukiwania okiełznania przemocy za pomocą pokojowych rozwiązań, refleksja filozoficzna poszukuje rozwiązania opartego na rozumie politycznym. We współczesnej refleksji tego typu ocena jest dostrzegalna w myśli Leo Straussa, identyfikowanego politycznie z myślą konserwatywną.

Nie prezentując dyskusji ustrojowej o ułożeniu władz w państwie współczesnym, wyczerpująco i nadal aktualnie przedstawionej przez Ryszarda Małajnego w pracy *Trzy teorie podzielonej władzy*, podkreślić tylko należy pojawiające się próby stworzenia bardziej rozbudowanej hierarchii władz, poszukiwania kolejnych władz i nadania im obszaru działania oraz kompetencji. Szczególnym zainteresowaniem cieszy się we współczesnej myśli liberalnej propozycja Benjamina Constanta, francuskiego filozofa polityki ze Szwajcarii, który poszukiwał konstytucyjnego kompromisu z *ancien régime* Ludwika XVIII. Rozważania francuskiego myśliciela odnoszą się do kontekstu państwa autorytarnego, budowy liberalnego ustroju konstytucyjnego zabezpieczającego obywateli przed absolutyzmem Burbonów. Odnoszą się do sytuacji politycznej, w której zagrożona jest wolność polityczna jednostki i poszukiwane są sposoby jej ochrony. Propozycja Constanta budzi współcześnie największy rezonans w świecie nauki.

Również w Anglii pojawia się w ostatnim ćwierćwieczu XVIII wieku propozycja budowy konstytucyjnego porządku (materialnego). O ile we Francji mamy do czynienia z powrotem *ancien régime*, to w Anglii od roku 1688 zaznacza się postępująca demokratyzacja monarchii angielskiej, przekształcanie jej w kierunku monarchii konstytucyjnej<sup>5</sup>. Pojawiają się propozycje rozwiązań ustrojowych, które nasilają się w ostatnich dziesięcioleciach XVIII wieku, gdy narasta kryzys polityczny monarchii związany z konfliktami w Nowej

---

<sup>5</sup> J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2002, s. 227–234, także, S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Universitas, Kraków 2008, s. 165–171, 207–214.

Anglii, Indiach, Irlandii, uwidaczniają się spory w koloniach, ale i w handlu międzynarodowym, ciągle niepokój budzi sytuacja katolików w Irlandii i Szkocji. Rodzą się wówczas projekty rozwiązania konfliktów i nowego ułożenia ustroju formułowane m.in. przez Edmunda Burke'a. Zdaniem polityka należy poszerzyć reprezentację państwa, dokonać reformy konstytucji, która stworzyłaby podwaliny pod praworządny system polityczny, skutecznie chroniący przed tyranią jednostki (król), ale i społeczeństwa (rewolucja)<sup>6</sup>.

Obydwie propozycje są formułowane w podobnym czasie politycznym, odwołują się do podobnych lektur politycznych i doktryn, poszukują rozwiązania zabezpieczającego przed władzą absolutną i jednocześnie strzegącego wolności politycznej jednostki. Autorzy poszukują rozwiązania oddającego ducha współczesności. Obydwaj politycy i myśliciele, co w tym przypadku jest założeniem istotnym z punktu widzenia pragmatyzmu politycznego, dostrzegają nowe zagrożenia, ale i nowe siły polityczne. Constant dostrzega władzę municypalną (w literaturze współczesnej interpretowaną jako władza lokalna lub władza samorządu), a Burke zauważa czwartą władzę stanu reporterskiego<sup>7</sup>. Myśl polityczna obydwu polityków jest jak powracająca fala – wraz z kryzysem politycznym i doktrynalnym współczesnej demokracji, stając się przy kolejnej fali populistycznej tematem wiwisekcji, ale też i podpowiedzią. Do Constanta nawiązują teoretycy prawa i polityki, poszukując uzasadnienia i inspiracji dla formułowania koncepcji władzy neutralnej lub koncepcji samorządu, a do Burke'a odwołują się teoretycy polityki i teoretycy komunikowania masowego, poszukujący politycznych instytucji zabezpieczających przed *absolutum dominium* lub koncepcji opisujących relacje władzy politycznej z mediami masowego komunikowania. Przy tym nazwisko Burke'a nie występuje w literaturze współczesnej. Dlaczego?, o tym poniżej.

---

<sup>6</sup> W polskiej literaturze przedmiotu ostatnich lat możemy wskazać kilka prac analizujących myśl polityczną Burke'a, R. Rydz, *Edmund Burke na ścieżkach wolności*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005, także K. Pielniński, *W obliczu kryzysu. Konserwatyzm angielski od Burke'a do Lecky'ego*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2011, także, R. Olszowski, B. Szlachta, *Konserwatyzm Edmunda Burke'a*, w: E. Burke, *O duchu i naturze rewolucji*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012, s. vii–xiii.

<sup>7</sup> J. Adamowski, *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Aspra, Warszawa 2006, s. 9–10, także, *Słownik terminologii medialnej*, red. W. Pisarek, Universitas, Kraków 2006, s. 27.

Pojawia się wyzwanie, przed którym staje Polska demokracja po raz pierwszy po 1989 roku: funkcjonowania w silnie spolaryzowanym ideologicznie społeczeństwie – przypominając pod tym względem demokracje śródziemnomorskiego okresu zimnej wojny. Okres kompromisu historycznego się zakończył, a nowy kompromis jest na razie mało prawdopodobny, chociaż wojna w Ukrainie i imperialne roszczenia Federacji Rosyjskiej mogą sprzyjać wypracowaniu porozumienia. Dlatego bardzo prawdopodobny jest wzrost znaczenia w polskim systemie politycznym instytucji arbitrażu, łagodzącego spory polityczne. W refleksji politycznej pojawia się pytanie, stawiane ostatnio na kilku konferencjach<sup>8</sup>, kto ma pełnić rolę arbitra: instytucje władzy neutralnej, rozumianej enumeratywnie jako władze ulokowane w konstytucji (Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza, Najwyższa Izba Kontroli, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rada Polityki Pieniężnej, samorząd terytorialny), a także nieulokowane konstytucyjnie instytucje pożytku publicznego, ruchy protestu, np. KOD, czy może rolę arbitra ma odgrywać instytucja czwartej władzy, rozumiana tradycyjnie: jako instytucja prasy i środków masowego przekazu stojąca na straży wolności słowa (art. 14 i artykuły 213–215 o KRRiT, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*), czuwająca nad jakością życia publicznego i politycznego poprzez ujawnianie nieprawidłowości w działaniu władzy i jej funkcjonariuszy (korupcja, nepotyzm, skandale obyczajowe). Pierwsze rozumienie czwartej władzy jest przedmiotem zarówno refleksji politycznej, jak i prawnej (Bogusław Kotarba, Monika Kowalska, Grzegorz Kuca, Monika Florczak-Wątor), drugie rozumienie jest przedmiotem badań teoretyków polityki i myśli politycznej, a także badaczy komunikowania publicznego (Janusz Adamowski, Mateusz Nieć, Marek Palczewski). W książce podejmuję refleksję tylko nad czwartą władzą, ideą przypisywaną Burke’owi, który podkreślił znaczenie stanu reporterskiego.

---

<sup>8</sup> Konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych oraz Uniwersytet Jagielloński, Katedrę Prawa Ustroju Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji, nosiła tytuł: „Neutralna czy czwarta władza? Między ideą a rzeczywistością”. Konferencja odbyła się w Warszawie 18 maja 2022 r. Również podczas V Kongresu Politologii w panelach o czwartej władzy (T. Litwin, K. Łabędź, M. Nieć) zadano pytanie o jej współczesne rozumienie, nieograniczające się tylko do władzy prasy.

## O metaforycznej wypowiedzi Edmunda Burke'a

Pojęcie czwartej władzy, oddawane w języku angielskim jako *the fourth estate*, gdzie *estate* oznacza domenę, władztwo, głównie nad ziemią, rozległym obszarem, początkowo było związane tylko z dyskusją o miejscu prasy w państwie budującym konstytucyjny porządek polityczny. Zdaniem historyków prasy idea czwartej władzy, panowania stanu reporterskiego narodziła się w II połowie XVIII wieku, przy tym data narodzin idei jest różnie wskazywana, najczęściej podaje się rok 1774 lub 1787<sup>9</sup>.

W literaturze wskazuje się nawet parlament francuski (jeśli nie jest to pomyłka wydawnicza) jako miejsce narodzin pomysłu<sup>10</sup>. Prawdopodobnie autor ma na myśli Stany Generalne, które ówczesnie pełnią funkcję parlamentu, zaś nazwa parlament jest zarezerwowana dla Parlamentu paryskiego (były także inne parlamenty regionalne), który był określeniem sądu królewskiego, pełnił/y funkcję apelacyjną. Stany Generalne od 1614 roku aż do 1789 nie zostały zwołane, co dyskusję o przemówieniu Burke'a w parlamencie francuskim czyni bezprzedmiotową. Nie wydaje się także, by Burke wygłaszał przemówienie w sądzie apelacyjnym – jako sędzia posiłkowy lub w innej roli. Burke odwiedził Francję w latach 70. XVIII wieku, poznał wówczas środowisko encyklopedystów francuskich, bywał w salonach Jeanne Julie Eléonore de L'Espinasse oraz Marie Anne de Vichy-Chamrond, markizy du Deffand, w których prowadził dysputy o filozofii i religii z encyklopedystami (spotkał się osobiście z Denisem Diderotem), był zawiedziony, a może nawet oburzony ateizmem Woltera, Jeana-Baptiste le Rond D'Alemberta, Denisa Diderota. W wygłoszonych mowach parlamentarnych po

<sup>9</sup> *The Encyclopedia of the British Press (1422–1992)*, ed. D. Griffiths, Palgrave Macmillan, New York 1992, s. 250, podają za J. Adamowskim, także, D. Griffiths, *Fleet Street. Five hundred years of the Press*, The British Library, London 2006, s. 51, także J. Adamowski, *Czwarty stan*, dz. cyt., s. 9. Jeanne J. Schultz, badaczka z antypodów, w monografii znamiennej zatytułowanej *Reviving the fourth estate: democracy, accountability, and the media*, wskazała rok 1787, tym tropem podążył Jacek Dehnel, który w przypisie do Oskara Wilde'a *Duszy człowieka w socjalizmie* (tłum. J. Dehnel, wstęp C. Błaszczyk, Kraków 2019, s. 36) także uznał rok 1787 za datę narodzin koncepcji.

<sup>10</sup> M. Palczewski, *Media jako czwarta władza – mit czy rzeczywistość?* w: *Graszewicz.com. Media komunikacja kultura*, red. D. Lewińska, K. Stasiuk-Krajewska, R. Wróblewski, Wydawnictwo Libron, Kraków–Wrocław 2017, s. 351.

powrocie z Francji dał temu wyraz w debacie o protestanckich dysydentach. Nie znamy zaś przekazów informujących o dyskusji wokół czwartej władzy, nawet tak nienazwanej, nie odnotowujemy żadnej wzmianki. Chociaż niewątpliwie zarówno Burke, jak i encyklopedyści doceniali w tym czasie znaczenie publicystyki dla życia społecznego, sami byli przecież autorami licznych tekstów publicystycznych, które ukazywały się w ówczesnej prasie.

Zdaniem autorów znanego wyboru pism politycznych wiga z Dublina (*Burke's Politics*), Rossa J.S. Hoffmana i Paula Levacka (opatrzyli wybór także komentarzem), Burke'a często się przywołuje, rzadko się czyta<sup>11</sup> – dodajmy współcześnie. Początkowo Burke jest postrzegany jako „mędrzec swojej epoki” zarówno przez liberalnych wigów, jak i konserwatywnych torysów – z różnych powodów, chociaż zazębiających się (w pierwszym przypadku obrona wolności jednostki, jej praw, szczególnie praw uciśnionych, w drugim obawa przed tyranią tłumów/rewolucją i obrona religii)<sup>12</sup>. Podkreśla się znaczenie jego pragmatycznych konceptów dotyczących poszerzenia reprezentacji politycznej, znaczenia partii politycznej, mandatu posła, idei konstytucji. Idea czwartej władzy mieściła by się w tym kręgu. Dla wielu polityków w I połowie XIX wieku Burke jest niekwestionowanym autorytetem, którego przywołanie wzmacnia siłę argumentacji.

Wraz z oddalaniem się od XVIII wieku słabnie recepcja myśli Burke'a, jego idee nie mają już przełożenia na język pragmatyki polityki, chociaż jego krytyka rewolucji i szerzej tyranii jest nadal aktualna<sup>13</sup>. Warto w tym kontekście wspomnieć o polskim wydaniu *Rozważań o rewolucji we Francji*<sup>14</sup>, które ukazały się w 1994 roku i były uzasadnieniem przyjęcia przez ruch solidarnościowy, jego znacznej części opowiadającej się za podjęciem rozmów przy Okrągłym Stole, taktyki pokojowej zmiany, a nie radykalnej rewolucji.

<sup>11</sup> *Burke's Politics. Selected writings and speeches of Edmund Burke on reform, revolution, and war*, ed. R.J.S. Hoffman, P. Levack, Alfred Knopf, New York 1949, s. xi.

<sup>12</sup> R. Olszowski, B. Szlachta, *Konserwatyzm Edmunda Burke'a*, dz. cyt., s. x.

<sup>13</sup> Wybór pism E. Burke'a wydany przez krakowski Ośrodek Myśli Politycznej nosi tytuł: *O duchu i naturze rewolucji*.

<sup>14</sup> E. Burke, *Rozważania o rewolucji we Francji i o debatach pewnych towarzystw londyńskich związanych z tym wydarzeniem, wyrażone w liście, który miał zostać wysłany do pewnego gentelmana w Paryżu*, tłum. D. Lachowska, wstęp P. Kłoczowski, SIW Znak, Fundacja im. S. Batorego, Kraków–Warszawa 1994.

Burke i de Tocqueville uzasadnili więc i polską drogę do wolności i demokracji konstytucyjnej.

Często w literaturze cytuje się wypowiedź Winstona Churchilla, podkreślającego znaczenie Burke'a dla walki z tyranią, zarówno tyranią monarchy, jak i tłumu. Zmiana w ocenie myśli politycznej wiga z Dublina, ale przede wszystkim jego wpływu na politykę angielską następuje od lat 30. XX wieku, wówczas, zdaniem Rafała Olszowskiego i Bogdana Szlachty, pojawia się „czarna legenda” Burke'a, której autorem jest Lewis Bernstein Namier. W monografiach *The structure of politics at the accession of George III* (wyd. I 1929) oraz *History of parliament* (początek wyd. I, 1940 r.) wyraźnie, jak podają Olszowski i Szlachta, umniejszył on znaczenie Burke'a w polityce angielskiej. Prace Namiera, uważanego za klasyka historii, oparte na bardzo rozbudowanej literaturze i źródłach, podważyły rolę Burke'a w polityce angielskiej za panowania Jerzego III i zmieniły jego ocenę. Nagle, z wizerunku wpływowego polityka osiemnastowiecznej Anglii, począł być postrzegany jako publicysta polityczny. Niewątpliwie brak zajmowania przez Burke'a eksponowanych stanowisk mógł skłonić Namiera do uznania go tylko za debatującego posła, mającego zamysły o różnej skali jakości, a nie polityka decydującego o działania rządu brytyjskiego. Jeśli rozpatrujemy politykę przez pryzmat sprawowanej władzy, to wówczas parlamentarzysta jawi się jako statysta, gdy spojrzymy na politykę poprzez aktywność parlamentarną, wówczas pojawia się inna ocena. Zdaniem Olszowskiego i Szlachty praca Namiera oddawała ówczesne rozczarowanie społeczeństwa brytyjskiego dotyczące oceny polityki okresu wiktoriańskiego i współczesności.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że Burke wygłosił kilka zdań o stanie reporterskim w 1774 roku. Podobno wówczas zwrócił się do osób znajdujących się na galerii w parlamencie i powiedział: „W parlamencie są reprezentowane trzy stany; ale tam, w loży prasowej zasiada czwarty stan, dalece ważniejszy, aniżeli wszystkie pozostałe”<sup>15</sup>. Powyższe zdanie najczęściej rozumie się metaforycznie, podkreśla ono wzrastającą pozycję dziennikarzy, którzy jeszcze w początkach XVIII wieku (i także I połowie XIX) byli postrzegani bardzo krytycznie. Czy reportażyści zasługiwali na szczególne wyodrębnienie, nadanie im znaczenia społecznego podobnego do

<sup>15</sup> J. Adamowski, *Czwarty stan*, dz. cyt., s. 9.

profesji prawniczych lub lekarskich, jest pytaniem otwartym. Podobnie, jak podkreślenie pojawienia się nowego stanu w polityce.

W cenionej *The Encyclopedia of the British Press (1422–1992)*, pod redakcją Dennisa Griffithsa, słowa o znaczeniu stanu reporterskiego zostały przytoczone w haśle *the fourth estate* i przypisane Burke'owi<sup>16</sup>. Dlatego przypisane, ponieważ cytowany fragment jest powtórzony za Thomasem Carlyle'em, a nie za jakimś wystąpieniem Burke'a lub za jego pracą. W monografii *Fleet street. Five hundred years of the Press* z 2006 roku Griffiths powtórzył cytaty przypisywane w literaturze Burke'owi, podkreślając ostatnią frazę wypowiedzi często pomijaną. Przytaczam interesujący fragment: „but in the Reporters' Gallery yonder sits a Fourth Estate more important far than they all”<sup>17</sup>. Słowa Burke'a skomentował kilka lat później jego kolega z parlamentu Richard Brinsley Sheridan w sztuce *The Critic, or a tragedy Rehearsed*, wskazując na prasę codzienną jako źródło kształtowania opinii i reprodukcji społecznego uznania<sup>18</sup>. Ponad wiek później podobną konkluzję dotyczącą czwartej władzy sformułuje Oscar Wilde, być może sztuka Sheridana była inspiracją do przemyśleń. Rozważania o czwartej władzy Griffiths umieścił w rozdziale poświęconym dziejom „Timesa” (*Launching The Times*) i jego wpływie na życie społeczne. Burke zarysował zatem ideę władzy ideologicznej i wskazał znaczenie prasy w życiu politycznym.

Reporterzy, tak jak i inne profesje miejskie, są wówczas reprezentowani przez posłów do Izby Gmin, oczywiście przy spełnieniu kryteriów prawnych i politycznych. Niewątpliwie w cytowanej wypowiedzi Burke'a, mamy do czynienia z podkreśleniem rodzącego się znaczenia stanu dziennikarskiego w ówczesnym państwie konstytucyjnym, jego roli w kształtowaniu opinii, ale przede wszystkim w kształtowaniu nastrojów ulicy, która była skłonna do rebelii, buntów, a nawet rewolucji. Mamy ówczesnie do czynienia z wybuchową sytuacją w monarchii brytyjskiej: konflikty w Nowej Anglii, Irlandii, obawy jak zawsze o Szkocję, niepokoje związane z koniunkturą handlową i gospodarczą. Wypowiedź Burke'a odnosi się raczej do wpływu stanu reporterskiego na sytuację ulicy niż na

<sup>16</sup> *The Encyclopedia of the British Press (1422–1992)*, dz. cyt., s. 250 (cytuje za J. Adamowskim).

<sup>17</sup> D. Griffiths, *Fleet Street*, dz. cyt., s. 51.

<sup>18</sup> Tamże

sytuację wyborów. Ówczesne przepisy prawne – Burke startował z *pocket boroughs*<sup>19</sup>, klasycznego kieszonkowego miasteczka – nie nadają tak dużego znaczenia elektoratowi. Mamy raczej do czynienia z klubami wyborców skupionymi wokół klubów towarzyskich, niż z masami wyborczymi, które określamy współcześnie terminem elektorat. Dopiero reforma prawa wyborczego w Anglii w 1832 roku i kolejne reformy zmieniają sytuację obywateli i wyborców, a także partii politycznych.

Wymienia się także pracę australijskiej badaczki Julianne Schultz, *Reviving the fourth estate: democracy, accountability, and the media*, w której autorka także przywołuje opinię Carlyle'a, przy tym zwraca uwagę na inne aspekty wypowiedzi i umieszcza ją w innym czasie. Zdaniem badaczki, Burke wygłosił przemówienie w 1787 roku, podczas debaty o dopuszczeniu stanu reporterskiego do posiedzeń Izby Gmin. Jednak z wypowiedzi Burke'a („lecz w trybunie reporterskiej zasiada stan czwarty”) wynika, że dyskusja nie dotyczy obecności stanu reporterskiego w Izbie Gmin, bo ten stan jest tam już obecny. Debata dotyczy zgody na publikację przemówień członków Izby Gmin w prasie. Wedle ówczesnego prawa, reporterzy nie mogli czynić notatek podczas przemówienia posła ani cytować z pamięci wystąpień w prasie. W historii parlamentaryzmu angielskiego wskazuje się na zabawne sytuacje i konfabulacje tekstów przemówień. Ponadto zwrot „o wiele ważniejszy od wszystkich innych” odnoszący się do stanu reporterskiego można zrozumieć jako formułkę grzecznościową, pewne schlebianie dziennikarzom w oczekiwaniu na ich wzajemność. Burke miał opinię świetnego mówcy, więc publikacja przemówień w prasie działałaby na jego korzyść.

Każda z prezentowanych wersji wystąpienia Burke'a jest dyskusyjna. Idea czwartej władzy nie została przez Burke'a nigdzie sprecyzowana, poza przypisywaną mu wypowiedzią. Osobami potwierdzającymi prawdziwość wypowiedzi Burke'a są rozpoczynający swoje życie albo po śmierci Burke'a (Thomas B. Macaulay

---

<sup>19</sup> Do reformy prawa wyborczego z 1832 r. w Anglii istniały tzw. *rotten boroughs* i *pocket boroughs*, odpowiednio, zgniłe i kieszonkowe miasteczka, z których zgodnie z wolą patrona można było uzyskać mandat wyborczy do Izby Gmin. Burke startował w 1765 r. z miasteczka Wendover, w okręgu Buckinghamshire. Był to jeden z najmniejszych okręgów wyborczych w Anglii kontrolowany przez hr. Verneya.

urodzony w 1800 r.), albo w ostatnich latach jego życia (Thomas Carlyle urodzony w 1795 r.), zatem nie mogli oni być świadkami przemówienia. Macaulay w jednym ze swoich tekstów w „Edinburgh Review” (wrzesień 1828 r.) pisał: „Loża, w której zasiadają dziennikarze, stała się rzeczywistym czwartym stanem władzy”<sup>20</sup>, podkreślając znaczenie polityczne stanu reporterskiego bezpośrednio, a pośrednio prasy drukowanej, która w Anglii od powstania „Timesa” staje się instytucją publiczną. Dostrzeżenie znaczenia stanu reporterskiego w 1828 roku nie jest szczególnie odkrywcze, jest już wcześniej zauważalne w wypowiedziach wielu polityków i myślicieli, zarówno w Rzeczypospolitej, w epoce stanisławowskiej (ale także znacznie wcześniej – wykorzystanie prasy do próby przeprowadzenia reform przez Jana Kazimierza), w Nowej Anglii i Stanach Zjednoczonych pierwszych dwóch dziesięcioleci, choćby oceny Thomasa Jeffersona, zmieniające się w zależności od pełnionej przez niego funkcji i okresu, we Francji, w okresie rewolucji i epoce napoleońskiej. Wypowiedź Macaulaya jest wpisana w ówczesny spór polityczny i dyskusję o celowości reform. Opowiedzenie się za dalszą liberalizacją przeciera mu drogę do kariery politycznej. Tekst ukazuje się w okresie, gdy następuje ożywiona debata nad reformą prawa wyborczego i reformami społecznymi. Nadejście katolickiej emancypacji w 1829 roku, jak jest określane odejście od antykatolickiego ustawodawstwa w Wielkiej Brytanii, i francuski lipiec 1830 roku, który znajduje naśladowców w Anglii w okresie kampanii wyborczej po śmierci Jerzego IV, dostarczają dodatkowych argumentów na rzecz reformy wyborczej z 1832 roku. Macaulay należy do zwolenników reformy systemu politycznego.

Ocenę Macaulaya dotyczącą znaczenia prasy (ale także nowoczesnych technik wywierania wpływu) podziela Carlyle, który dodatkowo przywołuje autorytet Burke’a. Czy świadomie wprowadza w błąd, czy z nadgorliwością, a może, co najbardziej prawdopodobne, podpira się autorytetem „mędrca swojej epoki” by uzasadnić swoje poglądy? W artykule *Koncepcja „czwartego stanu” Edmunda Burke’a podana przez Thomasa Carlyle’a. Refleksje o polityce i komunikowaniu*<sup>21</sup>, zamieszczonym w „Politei”, dokonałem analizy fragmentu

<sup>20</sup> „The gallery in which the reportes sit has become a fourth estate of the realm”, J. Adamowski, *Czwarty stan*, dz. cyt., s. 9.

<sup>21</sup> M. Nieć, *Koncepcja „czwartego stanu” Edmunda Burke’a podana przez Thomasa Carlyle’a. Refleksje o polityce i komunikowaniu*, „Politeja” 2014, nr 28, s. 321–340.

eseju V *Bohater jako publicysta. Johnson. Rousseau. Burns*<sup>22</sup>. Fragment dotyczący czwartej władzy został umieszczony w eseju o publicyście, rozumianym jako pisarz<sup>23</sup>, a nie dziennikarz. Carlyle nie napisał eseju o dziennikarzu/reporterze. W artykule poddałem fragment eseju V o stanie reporterskim krytycznej analizie, którą podtrzymuję. Nie pojawiły się żadne nowe fakty i źródła, które by sugerowały zmianę poglądu. W mojej ocenie Carlyle uwspółcześnił rozważania, podpierając się autorytetem Burke'a, *de facto* sformułował własną propozycję intelektualną. Przywołał jedno zdanie o stanie reporterskim, które przypisał Burke'owi, i nadbudował je własnymi opiniami. W mojej ocenie rozważania Carlyle'a na temat umasowienia druku i znaczenia publicystyki są jego autorskimi wypowiedziami, co nie dyskwalifikuje, ale porządkuje kwestie własności myśli.

## Thomas Carlyle – idea publicysty

Trzy postacie wymienione w tytule eseju V łączy sława za życia, zapomnienie po śmierci (ocena Carlyle'a) oraz bieda<sup>24</sup>. Robert Burns (1759–1796) jest znanym szkockim poetą, Samuel Johnson (1709–1784) pisarzem angielskim, a Jean Jacques Rousseau (1712–1778) pisarzem francuskim, wybranym przez Carlyle'a ze względu na powieści, których był autorem, a nie ze względu na poglądy filozoficzne. Carlyle początkowo przedmiotem analizy zamierzał uczynić postać wyjątkową dla europejskiej kultury: Johanna Wolfganga Goethego. Carlyle tak scharakteryzował postać Goethego: „wielki bohater starożytności, przemawiający i zachowujący milczenie jak prawdziwy bohater starożytny – pod postacią pisarza nowożytnego, wysokiego wykształcenia i uczoności!”<sup>25</sup> Jednakże zaniechał prezentacji Goethego ze względu na wymykającą się analizie wielkość tej postaci. Zostawił ocenę niemieckiego poety i dramaturga następnym pokoleniom.

<sup>22</sup> Th. Carlyle, *Bohaterowie, cześć dla bohaterów i pierwiastek bohaterstwa w historii*, Armoryka, Kraków 2006, s. 143–178.

<sup>23</sup> „Trzeba patrzeć na tego bohatera-pisarza, jako na najważniejszą osobistość nowożytną”, Th. Carlyle, *Bohaterowie*, dz. cyt. s. 144.

<sup>24</sup> „Kto wie, czy do tej 'organizacji możliwie najlepszej' [tj. stanu pisarzy] bieda nie wchodzi jako pierwiastek znacznej wagi?”, Th. Carlyle, *Bohaterowie*, dz. cyt., s. 153.

<sup>25</sup> Th. Carlyle, *Bohaterowie*, dz. cyt., s. 146.

Wybór postaci w eseju V jest dosyć kontrowersyjny, zestawienie Burnsa i Johnsona z Mahometem, Dante, Szekspirem, Lutrem, Knoxem, Cromwellem i Napoleonem (Odyna nie traktuję jako postaci historycznej, tylko mityczną) rodzi pytanie o kryteria wyboru. Zdaniem Carlyle'a wymienieni bohaterowie-publicyści „nie byli oni szerzycielami bohaterskimi świata, lecz jego bohaterskimi poszukiwaczami”<sup>26</sup>. Jednocześnie Carlyle uznaje pisarza za kapłana, proroka współczesności, „nieustannie objawiającego ludziom boskość: publicyści – to kapłaństwo nieustanne z pokolenia w pokolenie, nauczające ludzi, że Bóg jest obecny w ich życiu”<sup>27</sup>. Carlyle analizuje funkcję publicysty („w treści jest to ta sama czynność”<sup>28</sup>) w nowożytnym świecie, jego rolę w społeczeństwie.

Czy wyżej wymienione rozumienie publicysty możemy odnieść do dziennikarza-reportażysty powtarzającego w artykule przemowy parlamentarne lub je komentującego. Czy dziennikarza możemy cenić za milczenie, jak Goethego? Raczej nie. Carlyle nie rozpatruje dziennikarza, tylko pisarza, dziennikarz jest w zbiorze szeroko rozumianego pisarstwa, czynności związanej z używaniem pióra. Carlyle dowodzi znaczenia politycznego pisarza-dziennikarza, tak jak dowodzi znaczenia Johnsona jako nowego kaznodziei, nowego, bo nauczającego poprzez swoją literaturę, podobnie jak Burns czy Rousseau. Literatura pełni funkcje prorockie, bo zapowiada, bo wieszczy jak poeta Burns.

Carlyle rozpatruje w ramie funkcjonalnej znaczenie literatury drukowanej dla nowożytnego świata na kilku płaszczyznach: filozoficznej, religijnej, kulturowej i politycznej. Szkockiego eseistę możemy uznać za badacza socjologii czytelnictwa, historii mentalności lub historii idei. Przedmiotem analizy czynię tylko kwestie polityczne odnoszące się do czwartej władzy.

W ocenie Carlyle'a literatura polityczna tworzy we współczesności parlament. Zdaniem filozofa historii „choć nazwa parlamentu istnieje, czyż rozprawy parlamentarne nie toczą się teraz zawsze i wszędzie najzupełniej poza parlamentem”<sup>29</sup>. Carlyle funkcję parlamentu dostrzega w debacie publicznej organizowanej poprzez prasę

---

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Tamże, s. 145.

<sup>28</sup> Tamże, s. 144.

<sup>29</sup> Tamże, s. 151.

drukowaną. Dlatego dodaje zdanie, które wywołało i ciągle wywołuje wiele komentarzy i polemik. „Burke powiadał, że trzy są stany w parlamencie, lecz że w trybunie reporterskiej zasiada stan czwarty, o wiele ważniejszy od wszystkich innych”<sup>30</sup>. Oczywiście pojawia się pytanie, w czym jest ważniejszy i dlaczego? Czy w zasięgu osób biorących udział w debacie? Czy sile oddziaływania, a może przez fakt sprawowania kontroli nad przekazem parlamentarnym. Carlyle ma świadomość śmiałości postawionej tezy. Dlatego dodaje kolejne zdanie: „nie jest to żadną przenośną stylową lub dowcipem, jest to fakt, w najdosłowniejszym znaczeniu, o nadzwyczajnej dla nas wszystkich w tych czasach doniosłości”<sup>31</sup>. Carlyle odrzuca więc metaforyczne rozumienie *the fourth estate*, prasa rzeczywiście sprawuje funkcje parlamentu, jest nowym miejscem sporu. Podziela pod tym względem ocenę Macaulaya. I dodaje zdanie, które powtarza myśl o czwartym stanie, ale przesuwa akcent: już nie tylko stan reporterski, ale i „literatura tworzy też nasz parlament”<sup>32</sup>. Czyżby nie tylko publicysta tworzył parlament, ale dla Carlyle’a debata parlamentarna o wartościach i normach społecznych toczyła się także w literaturze? Carlyle formułuje zatem tezę o ideologiczności kultury. Parlamentem staje się cała sfera publiczna wraz ze znajdującymi się w niej publikacjami, które stale oddziałują na czytelników. W tym znaczeniu literatura drukowana pełni zarówno rolę kościoła, jak i rolę uniwersytetu, a także rolę parlamentu. Przy tym, dodaje, literatura drukowana spełniająca kryteria wysokiej jakości. Za Johanem Gottliebem Fichte dokonuje podziału literatury na dzieła wartościowe, które są tworzone przez pisarzy-proroków, i dzieła liचे – tworzone przez pisarzy-bazgraczy (*stümper*), które nie tworzą kościoła, nie objawiają boskości<sup>33</sup>.

Zdaniem Carlyle’a współcześnie następuje rozwój prasy drukowanej („druk, jak widzimy to dziś, improwizowany, codzienny i powszechny”<sup>34</sup>), który sprzyja powstaniu demokracji („druk jest równoważnikiem demokracji, po wynalezieniu pisma demokracja

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Th. Carlyle przywołuje wykład J.G. Fichtego, *O istocie uczonego*, Th. Carlyle, *Bohaterowie*, dz. cyt., s. 144–145.

<sup>34</sup> Th. Carlyle, *Bohaterowie*, dz. cyt., s. 151.

była nieunikniona”<sup>35</sup>). Czy czwarta władza jest więc władzą demokracji, władzą opinii publicznej i władzą stanu reporterskiego mającego do opinii dostęp? Wydaje się, że tak. W mojej ocenie kolejny fragment przytoczonego akapitu jest kluczowy dla wywodów Carlyle’a o znaczeniu masowej publicystyki w systemie demokratycznym.

Ktokolwiek tylko może mówić, przemawiając do całego narodu, staje się potęgą, częścią rządu, czynnikiem ważnym, nie do oddalenia w wytwarzaniu praw i wszystkich czynnościach władzy. Nie chodzi tu o jego dostojność, dochody lub garnitury; ważne tu jest jedynie, by posiadał on głos, którego inni by słuchali; tylko to posiada wagę i nic poza tym. Rządzi narodem to, co ma w nim głos, a w tym właśnie leży potencjalnie demokracja<sup>36</sup>.

Zdaniem Carlyle’a publicysta (w tym kontekście wymienia pisarza) „nosi więc zawsze pewne znamię świętości, uznanej lub nieuznanej przez świat; jest on światłem świata, kapłanem świata, znaczącym mu drogę w jego mrocznej wędrówce przez pustynię czasu, niby święty słup ognisty”<sup>37</sup>. Publicysta jest połączeniem oświeceniowego mędrca i romantycznego mistyka.

Przytoczone fragmenty wskazują na szerokie rozumienie publicysty, w którym mieści się zarówno kaznodzieja, nawet prorok, a także pisarz, poeta, ale raczej nie dziennikarz (stan reporterski). Carlyle tworzy więc własną wizję bohatera-publicysty, w którym raczej dla dziennikarza nie ma miejsca, ale jest dla prasy i „żuków świetlnych”. Burke jest traktowany przez Carlyle’a z estymą, jest uznany za jednego z ojców idei publicysty-pisarza, obok Fichtego, przy tym nie dziennikarz, ale publicysta-pisarz tworzy czwartą władzę, władzę ideologiczną współczesnego świata podaną w kulturowych dziełach. Co oczywiście nie podważa celności Carlyle’owskiej analizy roli publicystyki i dziennikarstwa we współczesnych społeczeństwach demokratycznych.

Esej Carlyle’a niesie nadzieje, ale i wskazuje zagrożenia. Zagrożeniem są masy, które otrzymują narzędzie panowania, prawa wyborcze, zaś nadzieja jest w propagandzie i publicyście (nawet chyba lichym, ale słuchanym), który może społeczeństwo okiełznać.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże. Podkreślenia i komentarze w cytacie Mateusz Nieć.

<sup>37</sup> Th. Carlyle, *Bohaterowie*, dz. cyt., s. 145.

Carlyle dosyć czytelnie wskazał sposób okiełznania, niczym starożytny *Gorgiasz* Platona. W ostatnim passusie V eseju, będącym podsumowaniem rozważań, pisał: „na Sumatrze żyje rodzaj «żuków świetlnych», dużych much płomienistych, które ludzie nasadzają na ostrza dla oświelenia dróg w nocy. Osoby wysoko postawione mogą sobie w ten sposób podróżować przy miłym blasku, w którym się wielce lubują. Cześć muchom ognistym! Ale!”<sup>38</sup> Czyżby publicyści mieli być „żukami świetlnymi” swoich panów, ulegającymi łatwej pokusie sławy i mamony?<sup>39</sup> – wizja mogąca doprowadzić do państwa totalitarnego.

Tekst Carlyle’a jest odpowiedzią na sytuację, jaka ma miejsce w Wielkiej Brytanii po reformie prawa wyborczego (Reform Act 1832). W latach 40. XIX wieku pojawia się przekonanie o pogłębieniu reformy prawa wyborczego, esej Carlyle’a wpisuje się w publicystyczną dyskusję, wyjaśnia, dlaczego. Po 1839 roku zauważalny jest spadek znaczenia Izby Lordów i wzrost pozycji politycznej i ustrojowej Izby Gmin. Spadek znaczenia jest związany z postępującą demokratyzacją społeczeństwa i uznaniem legitymizacji wyborczej za podstawową, zaś formalną przyczyną pozbawienia politycznej ważności Izby Lordów było odebranie izbie wyższej możliwości wyrażania wotum nieufności wobec rządu, który zatwierdziła Izba Gmin.

Rozważania Carlyle’a wpisują się w ówczesne oczekiwania zwolenników systemu demokratycznego; *Bohaterowie* są wykładem o roli wielkiej jednostki w historii nie przez formułowane koncepcje, ale dzięki zauważeniu roli publicystyki i prasy jako narzędzia kształtowania opinii i postaw („rządzi narodem to, co ma w nim głos”). Carlyle wywołuje dyskusję o roli prasy w polityce. Pada ona na podatny grunt – na procesy demokratyzacji, ale i komercjalizacji prasy w Europie. W jego przekonaniu rozwoju prasy nie da się powstrzymać, proponuje więc podporządkować ją własnym celom i wykorzystać, dostrzegając w stanie reporterskim sprzymierzeńców. Czy to ze stanu reporterskiego mają się wywodzić nowocześni bohaterowie? Trudno jednoznacznie wskazać. Carlyle zauważa różnicę między bohaterem a demagogiem: bohater potrafi podporządkować tłumy i wskazać im pozytywny sens działania, podczas gdy demagog jest uzależniony od emocji tłumów, ulega ich nastrojom.

<sup>38</sup> Tamże, s. 178.

<sup>39</sup> Choćby rozważania w eseju o stanie materialnym publicysty.

W jego odczuciu współcześnie nadchodzi czas przywódców, którzy umiejętnie posługując się propagandą i prasą masową, są w stanie uwieść wyborców. Oto idea stanu dziennikarskiego Carlyle'a.

### Inne odniesienia historyczne *the fourth estate*

Określenie czwarta władza ma w kulturze europejskiej bardzo stare korzenie, sięgające XVI wieku. Michel Montaigne, wybitny pisarz francuski okresu renesansu, użył tego zwrotu (*quatriésme estat*, podaję według ówczesnej pisowni) na zaznaczenie pozycji politycznej prawników we Francji, można by powiedzieć stanu prawniczego, decydującego, jego zdaniem, o sprawiedliwości w państwie. W ocenie pisarza, który sprawował kilkanaście lat urząd radcy w sądzie (w ówczesnym nazewnictwie parlamencie) w Bordeaux, prawnicy są niczym kupcy (*breathseller, pettifogger*) próbujący przehandlować sprawiedliwość za sakiewkę. Nie dochodzę zasadności tego typu stwierdzeń Montaigne, odnoszących się zarówno do oceny moralnej, jak i do prestiżu społecznego stanu prawniczego.

Pojęcie *the fourth estate*, tłumaczone także jako czwarty stan, jest wpisane w średniowieczne i nowożytnie stratyfikacje społeczne; we współczesności powszechnie stosuje się tłumaczenie czwarta władza, podkreślające zmianę oczekiwań wobec prasy, jak i jej pozycję polityczną. Zdaniem filozofów i teologów średniowiecza oraz nowożytności pierwszym stanem było duchowieństwo, drugim szlachta, a trzecim społeczność wspólnoty. Wskazują oni stany społeczne, zaś czwarty stan odnosi się do aspiracji nowej grupy zawodowej!, jej prestiżu w państwie (stan prawniczy, stan dziennikarski). Czwarty stan zawodowy nie przystaje do podziału społecznego, co by wskazywało na traktowanie czwartego stanu jako hasła politycznego lub metafory, np. podkreślającej wzrastającą siłę pospółstwa (Henry Fielding).

*The fourth estate* nie odnosi się także do podziału władz (władza wykonawcza, ustawodawcza i judykacyjna), ani nie zostało ówczesnie przypisane do dyskusji ustrojowej czy konstytucyjnej<sup>40</sup>. Określenie czwarty stan oddaje zmiany, jakie zachodzą

<sup>40</sup> Pewnym wyjątkiem potwierdzającym regułę jest stosowanie określenia czwarta władza wobec królowej-konsorty, wskazującego na jej pozycję jako

w społeczeństwie nowożytnym, szczególnie od połowy XVII wieku. Jest bardzo ogólnym stwierdzeniem faktu, jakąś niesprecyzowaną myślą, zamysłem, który aż do II połowy XIX wieku nie wpisuje się w żadną koncepcję. Dopiero dyskusje o wolności słowa, o mandacie posła i roli parlamentu, o idei opozycji czy partii politycznej zmieniają sytuację. Dynamiczny rozwój masowej prasy drukowanej, która uzyskuje coraz większy wpływ na kształtowanie umysłów społeczeństwa, na formowanie postaw i poglądów wyborców, stawia pytanie o rolę prasy w systemie politycznym, jej pozycję. To wówczas pojawiają się propozycje ułożenia relacji prasa masowa, polityka i obywatele – z różnym skutkiem. W XIX wieku, jak wykazały badania Freda S. Sieberta, Theodore’a Petersona i Wilbura Schramma, mamy do czynienia z liberalną doktryną prasową, opartą na rynku idei, lub autorytarną, kontrolującą i cenzurującą dziennikarzy.

Określenie czwarta władza pojawia się w publicystyce angielskiej w połowie XVIII wieku za sprawą Henry’ego Fieldinga, znanego i cenionego pisarza angielskiego. Fielding użył określenia *the fourth estate* wobec motłochu jako synonimu współczesnej *the community*. Określenie pojawiło się w artykule *O ye wicked rascallions*, który ukazał się w wydawanym przez niego czasopiśmie literackim „The Covent Garden Journal”<sup>41</sup>. Jego zdaniem *the mob* zdobywa coraz większą władzę, tytułowe złowrogie łobuzy odgrywają coraz większą rolę w mieście. Fielding prawdopodobnie chciał zaznaczyć, jak prawie dwieście lat później José Ortega y Gasset, nadchodzące panowanie tłumów, ich złowrogi wpływ, co można odczytać jako aluzję do demokracji. Przy tym tego typu porównania są zawsze ryzykowane ze względu na wybrany okres. Czwarty stan majątkowy (*theeci*) był siłą niszczycielską w demokracji ateńskiej, jak w przyszłości, odnosząc się do XX wieku, stanie się Mackie Majcher, przedstawiciel bandytki lumpenproletariackiej żyjącej na marginesie społeczeństwa lub motłoch w rewolucji społecznej.

Nie wiem, czy Burke znał tekst Fieldinga, pisarz był w czasach młodości Burke’a bardzo znany. Wątpię, by Burke użył określenia

---

podmiotu polityki. Określenie królowa-konsorta powróciło wraz ze wstąpieniem na tron Karola III, jego małżonka Camilla została królową-konsortą.

<sup>41</sup> H. Fielding, *O ye wicked rascallions*, „The Covent Garden Journal”, 13 VI 1752. Fielding był tylko jedenaście miesięcy redaktorem pisma, zob. D. Griffiths, *Fleet Street*, dz. cyt., s. 41.

odnoszącego się do motłochu dla podkreślenia znaczenia stanu reporterskiego. Pojęcie czwartej władzy odnosi się u Fieldinga do sfery politycznej, a nie społecznej. Niestety, nie udało mi się odnaleźć w zasobach polskich bibliotek artykułu Fieldinga, nie mogę więc potwierdzić moich przypuszczeń. Sygnalizuję tylko pojawiającą się w literaturze i szerzej – kulturze brytyjskiej tendencję do narastania krytycyzmu wobec dotychczasowych rozwiązań ustrojowych, które stają się nieprzystające do kształtującej się nowej rzeczywistości, zarówno gospodarczej (kapitalizm), jak i politycznej (system konstytucyjny monarchii).

Nową ideę czwartej władzy, łączącą niepokoje Fieldinga i spostrzeżenia Burke’a–Carlyle’a, dostrzega pod koniec wieku XIX Oscar Wilde w znanym eseju politycznym *Dusza człowieka w socjalizmie*. Wilde, wybitny pisarz i dramaturg, a także znakomity aforysta, w eseju o duszy człowieka w socjalizmie i anarchizmie (obydwie dusze porównywał) przywołał pojęcie czwartej władzy w kontekście dyskusji o gustach masowego społeczeństwa. Wilde podejmuje krytykę Publiki (pisownia za oryginałem), zdaniem pisarza, Publika jest nowym Panem/Władcą, który decyduje o popularności i *de facto* istnieniu artysty, jego być lub nie być. W ocenie Wilde pod koniec osiemnastego wieku mieliśmy cztery władze, w tym władzę prasy. Tak przynajmniej twierdził Burke („Ktoś – czy nie Burke?”)<sup>42</sup>. Obecnie mamy trzy stany w parlamencie (pisarz określa je władzą). Wilde wylicza je zgodnie z tradycją konstytucyjną, chociaż komentuje ich pozycję ironicznie: władzę Lordów Świeckich (*Lords Temporal*), którzy nie mówią<sup>43</sup>, władzę Lordów Duchownych (*Lord Spiritual*), którzy nie mają nic do powiedzenia<sup>44</sup>, i władzę Izby Gmin (*House of Commons*), która nie ma nic do powiedzenia i o tym mówi<sup>45</sup>. Czwarty stan królestwa jest stanem dziennikarskim, Wilde nie używa określeń prawych czy politycznych, lecz kulturowych: *Journalism, the Press*. Czwarty stan królestwa „połknął” trzy pozostałe władze i dominuje w państwie. Dopiero teraz, zdaniem pisarza, czwarta władza jest rzeczywiście realizowana – a nie za czasów

<sup>42</sup> O. Wilde, *Dusza człowieka w socjalizmie*, Karakter, Kraków 2019, s. 36.

<sup>43</sup> Członkowie Izby Lordów niebędący biskupami lub arcybiskupami, można powiedzieć: świecka część Izby Lordów.

<sup>44</sup> Członkowie Izby Lordów będący duchownymi, biskupami lub arcybiskupami.

<sup>45</sup> Określenie Izby Gmin, niższej izby parlamentu.

Burke'a<sup>46</sup>. W ocenie Wilde'a w Wielkiej Brytanii „dajemy absolutną wolność dziennikarzom, natomiast całkowicie ograniczamy [wolność wypowiedzi i ekspresji] artystów”<sup>47</sup>.

Wilde uznaje Burke'a za twórcę pojęcia, chociaż z pewną rezerwą intelektualną („somebody”, może „was it Burke?”). Tak rozumiana czwarta władza jest „władzą” (*estate*) w systemie podziału władz, zastępuje *de facto* władzę „mówienia” parlamentu, nie posiada kompetencji stanowienia praw, ale obala rząd, jest zakotwiczona w sferze wpływów. Używając siatki filozofii polityki: jest władzą ideologiczną podtrzymującą panowanie.

W XX wieku pojawiają się w nauce nowe propozycje konceptualizacji czwartej władzy, pojawia się nowy nurt badań niezwiązany z historią idei, historią prasy czy myślą polityczną lokowaną w tradycji humanistycznej, ale z naukami społecznymi, poszukującymi swojego punktu oparcia w ujęciach funkcjonalistycznych i w analizach systemowych. Czwarta władza, bez przywołania określenia, jest ujmowana jako typ idealny, umożliwiający analizę relacji prasa (w późniejszym czasie używa się pojęcia media lub prasa i środki masowego przekazu) – władza polityczna i obywatele. Tego typu propozycja została sformułowana w pracy Sieberta, Petersona i Schramma *Four Theories of the Press* w połowie XX wieku. Zdaniem autorów, „prasa zawsze przybiera formę i cechy charakterystyczne dla struktur społecznych i politycznych, w których obrębie funkcjonuje. W szczególności odzwierciedla ona system kontroli społecznej, regulujący stosunki między jednostkami a instytucjami”<sup>48</sup>. Autorzy zaproponowali cztery modele prasy, z których tylko w dwóch przypadkach prasa pełniła rolę czwartej władzy (model liberalny i model społecznej odpowiedzialności prasy). Praca amerykańskich autorów cieszy się od 1956 roku dosyć dużą recepcją w nauce.

Inną propozycję analizy relacji media – polityka – obywatele zaproponowali autorzy pracy *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Daniel C. Hallin i Paolo Mancini. Wyodrębnili oni w zachodniej kulturze politycznej model śródziemnomorski lub spolaryzowanego pluralizmu, model

<sup>46</sup> O. Wilde, *Dusza człowieka w socjalizmie*, dz. cyt., s. 36.

<sup>47</sup> O. Wilde, *Dusza człowieka w socjalizmie*, dz. cyt., s. 37.

<sup>48</sup> F.S. Siebert, Th. Petersen, W. Schramm, *Four theories of the press*, Ayer Company Publishers, North Stratford 2000 (reprint wyd. z 1956 r.).

północno-środkowoeuropejski lub demokratycznego korporacjonizmu oraz model północnoatlantycki lub liberalny<sup>49</sup>. Od przynajmniej 70 lat poszukuje się w naukach społecznych modelu opisującego relację media – polityka – obywatele.

## Podsumowanie. Czwarta władza – w pułapce demokracji

Nie prezentując kolejnych cytatów czy wypisów z historii idei, których rola jest czysto dokumentalna, można zauważyć, że wraz z umasowaniem prasy w XX wieku wyraźne jest, z jednej strony, dostrzeżenie jej wpływu na życie społeczne, z drugiej – odejście od idei czwartej władzy jako elementu ustrojowego gwarantowanego instytucjonalnie. Paradoksalnie, masowa demokracja podważa wyłączną rolę prasy jako narzędzia kontrolującego władzę. Cykliczne wybory, legitymizowane ilościowym wskaźnikiem frekwencji, oddają wyborcom mandat rozliczenia władzy i jej zmiany. Czwarta władza ma tylko dostarczać materiału, ma krytycznie obserwować politykę, a nie być samodzielnym podmiotem gry politycznej. Przy tym prestiżowe tytuły dzienników (przywołuję tytuły z ostatniego półwiecza: „Times”, „New York Times”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Gazeta Wyborcza”, „El Pais”, „La Figaro”) uczestniczą często w zakulisowych grach politycznych, mają aspiracje do odgrywania politycznej roli, ale nie proponują rozwiązań instytucjonalnych tę rolę stabilizujących ani nie formułują programów politycznych. Prasa podejmuje raczej (z różnym skutkiem) grę polityczną, a nie konstytucyjne inicjatywy, broni swojej niezależności politycznej, dlatego nie godzi się na rolę tuby propagandowej partii politycznych i stoi na straży wolności słowa.

Rozwój prasy w Europie, a następnie w Stanach Zjednoczonych (prasa II generacji) powoduje formułowanie przez wydawców prasy społecznych koncepcji. Ruchy reformatorskie dostrzegają w prasie sprzymierzeńców w edukacji społecznej, w demokratyzacji mas, a także w walce z patologiami życia społecznego: korupcja, prostytutka, wykorzystywanie dzieci, problemy higieny i chorób.

---

<sup>49</sup> D.C. Hallin, P. Mancini, *Trzy modele mediów. Analiza porównawcza*, tłum. M. Lorek, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

Najbardziej dostrzegalne próby połączenia aktywności ruchów społecznych i prasy przejawiają się w krajach, które odwołują się do koncepcji taniego rządu (Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo wraz z koloniami) lub w społeczeństwach, które walczą o niepodległość (Polska pod zaborami).

Powstanie prasy II generacji (Moïse P. Millaud, Joseph Pulitzer, William R. Hearst), a następnie tabloidu (Alfred Harmsworth), powoduje podjęcie tematyki poważnej w lżejszej formie lub tematyki lżejszej, bardziej adekwatnej dla niezbyt wyrobionego kulturalnie i wyedukowanego czytelnika. W wysokonakładowej prasie dominują ciemne strony życia: korupcja, zbrodnia, patologie życia społecznego (prostyucja, praca niewolnicza), skandale towarzyskie. „Żółta” prasa formułuje swoją wizję czwartej władzy, którą określa w charakterystycznej dla siebie stylistyce „szczekającego psa demokracji” (*watchdog*). Oprócz sukcesów na tym polu, niestety podyktowanych często niskimi pobudkami, związanymi z instrumentalnym traktowaniem tytułów prasowych, dostrzegalne jest nadużywanie przez „żółtą” prasę swojej pozycji. Wobec tej prasy kierowane są obawy o chęć przejęcia władzy przez współczesnego demagoga. To wobec tego nurtu dziennikarstwa pojawiają się propozycje piątej władzy, kontroli dziennikarzy przez dziennikarzy<sup>50</sup>.

Czwarta władza ma problem z odnalezieniem się w logice systemu demokratycznego. Jeśli ma być wpływowa, to wówczas przybiera cechy propagandy socjologicznej w rozumieniu Jacques’a Ellula<sup>51</sup>, a jeśli władzą, to brakuje jej atrybutów i paradoksalnie domeny, zakresu kompetencji i legitymizacji. Możemy postawić zasadne pytanie: kogo czwarta władza ma reprezentować, opozycję?, niezorganizowaną część społeczeństwa?, niezadowolonych?, a może swoich czytelników, widzów, słuchaczy. Po wpisaniu opozycji w system polityczny rola kontrolna czwartej władzy jest wyraźnie ograniczona. Czwarta władza ujawnia się najczęściej w okresie kryzysu, wówczas osiąga najlepsze wyniki, natomiast w codziennym życiu politycznym jej funkcja jest słabsza, a zbyt częste wytykanie błędów władzy, zwracanie uwagi na patologie życia społecznego, krytyka

<sup>50</sup> Tego typu propozycję złożył znany szwajcarski badacz Stephan Russ-Mohl. Uczony badał problem korupcji prasy i zagadnienie interesów ekonomicznych dziennikarzy.

<sup>51</sup> J. Ellul, *Propaganda. The Formation of Men's Attitudes*, Alfred Knopf, New York 1965, s. 62-63.

rządu i instytucji państwa, przesuwa czwartą władzę w kierunku czekającego psa demokracji. Jednocześnie pozostawienie życia politycznego poza kontrolą obywateli, poddanie życia publicznego tylko kontroli polityków opozycyjnych wpisałoby ją w cele polityczne, a nie w etyczną dbałość o dobro publiczne.

Czwarta władza, mimo różnych ocen, zdobyła trwałe miejsce w polityce demokratycznej. Pojęcie czwartej władzy jest stale obecne w społecznej świadomości, szczególnie krajów anglosaskich. Koncepcja czwartej władzy jest charakterystyczna dla amerykańskiej kultury politycznej, wpisuje się w ideę I poprawki do Konstytucji, w której podkreśla się znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym<sup>52</sup>. Afery *Pentagon Papers*, *Watergate*, ostatnio ujawniona seksafera w Fox News ukazały spektakularny triumf czwartej władzy. Czwarta władza jest przedmiotem kasowych filmów fabularnych, zarówno amerykańskich *Good Night, and Good Luck* w reżyserii George'a Th. Clooneya (2005 r.), *The Post* (tytuł polski *Czwarta władza*) w reżyserii Stevena A. Spielberga (2017 r.), czy *Gorący temat* o seksaferze w Fox News, w reżyserii Jaya Roacha (2019 r.), jak i choćby polskiego serialu *Czwarta władza* w reżyserii Witolda Adamka (2004 r.).

W kompendiach wiedzy przeznaczonych dla uczniów i studentów w krajach anglosaskich, które są także rozpowszechniane w świecie zachodnim, m.in. i w Polsce, prowadzone są rozważania o czwartej władzy. W uznanym podręczniku Denisa McQuaida omawiane jest zagadnienie czwartej władzy mediów nie tylko w historycznym kontekście, ale i współczesnym<sup>53</sup>, podobnie w podręczniku akademickim Stanleya J. Barana i Dennisa K. Davisa pojawiają się rozważania o czwartej władzy nawet w bardziej rozbudowanej formie<sup>54</sup>. W *The Encyclopedia Americana* (wyd. ostatnie papierowe

<sup>52</sup> „Kongres nie ustanowi ustaw wprowadzających lub zabraniających swobodnego wykonywania praktyk religijnych, ani ustaw ograniczających wolność słowa lub prasy [or abridging the freedom of speech or of the press], lub naruszających prawo do pokojowych zgromadzeń i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd” (I poprawka do Konstytucji USA), <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/> (dostęp: 1.10.2022).

<sup>53</sup> D. McQuaid, *Teoria komunikowania masowego*, tłum. M. Bucholc, A. Szulżycka, WN PWN, Warszawa 2007.

<sup>54</sup> S.J. Baran, D.K. Davis, *Teoria komunikowania masowego*, tłum. A. Sadza, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

z 1993 r.) odnaleźć można hasło *the fourth estate*<sup>55</sup>. Hasło czwarta władza jest obecne w kompendiach wiedzy z zakresu teorii masowego komunikowania, prasoznawstwa, nauki o komunikowaniu. W *Słowniku terminologii medialnej* pod red. Walerego Pisarka także pojawia się hasło czwarta władza<sup>56</sup>.

Zagadnienie czwartej władzy jest przedmiotem konferencji organizowanych przez teoretyków polityki, filozofów prawa czy konstytucjonalistów<sup>57</sup>. Na V Kongresie Politologii we Wrocławiu (IX, 2022 r.) pojawiły się trzy panele o czwartej władzy, gromadząc badaczy podejmujących zagadnienie z różnych perspektyw i różnie czwartą władzę rozumiejących: czwarta władza prasy, czwarta władza samorządu, czwarta władza Rzecznika Praw Obywatelskich, czwarta władza jako referendum obywateli, czwarta władza społeczeństwa obywatelskiego, czwarta władza Krajowej Rady Telewizji i Radiofonii, czwarta władza lobbystów.

W polskiej i zachodniej literaturze naukowej najczęściej wskazuje się na medialny kontekst pojawienia się koncepcji Burke'a, powyższe rozumienie odnajdujemy u Andrzeja Paczkowskiego<sup>58</sup>, Janusza Adamowskiego<sup>59</sup>, Dennisa Griffithsa, którzy skupiają uwagę na ukazaniu czwartej władzy prasy, jej władzy kontrolowania i dbania o porządek moralny społeczeństwa<sup>60</sup>. Powyższa interpretacja uwidacznia się nie tylko w literaturze naukowej i publicystyce, ale także jest przedmiotem licznych filmów, programów telewizyjnych oraz tekstów prasowych. W literaturze podkreśla się także pojawienie się czwartej władzy wraz z kształtowaniem się sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, co można określić jako ujęcie komunikacyjne. Tego typu interpretacje odnajdziemy już u Władysława Wolerta<sup>61</sup>, a także u Jürgena Habermasa, niemieckiego filozofa polityki, którego książka *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*

<sup>55</sup> *The fourth estate*, w: *The Encyclopedia Americana*, Dunbury 1993, s. 675.

<sup>56</sup> *Czwarta władza*, w: *Słownik terminologii medialnej*, dz. cyt. s. 27.

<sup>57</sup> M.in. konferencja „Neutralna czy czwarta władza? Między ideą a rzeczywistością”, zob. przypis 8.

<sup>58</sup> A. Paczkowski, *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1973.

<sup>59</sup> J. Adamowski, *Czwarty stan*, dz. cyt.

<sup>60</sup> Prace cytowane w książce.

<sup>61</sup> W. Wolert, *Szkice z dziejów prasy światowej*, Universitas, Kraków 2005.

jest przedmiotem różnych odniesień w polskiej literaturze<sup>62</sup>. Wskazuje się również na polityczny kontekst pojawienia się czwartej władzy, związany z masową kampanią wyborczą i propagandą oraz ideologią. Pomysł autorstwa Burke’a–Carlyle’a jest przedmiotem interpretacji w niniejszej książce, a także w innych pracach Mateusza Niecia<sup>63</sup>.

Konkludując, czwarta władza jest pomysłem nieodnoszącym się do zagadnień ustrojowych, ale kwestii politycznych, związanych z kształtowaniem się zorganizowanej poprzez prasę opinii publicznej i wpływania jej na politykę. Czwarta władza jest więc władzą stanu dziennikarskiego wyrażaną poprzez prasę polityczną (dzienniki polityczne, tygodniki opinii) oraz tabloidy, a wraz z powstaniem stacji radiowych i telewizyjnych poprzez audycje radiowe i telewizyjne, a także, jak pokazują ostatnie lata, poprzez film. Celem władzy prasy (w szerokim rozumieniu) jest kontrola rządu i instytucji państwa, a także korporacji oraz obrona praw i wolności jednostki.

Pomysł narodził się w anglosaskiej kulturze politycznej pod koniec XVIII wieku i jest dla niej charakterystyczny, w późniejszych latach idea czwartej władzy uzyskała nowe aktualizacje doktrynalne, a także stała się przedmiotem zainteresowania nauk społecznych. W naukach społecznych częściej mówi się o sile mediów niż o władzy.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła pierwotne

Burke E., *O duchu i naturze rewolucji*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012.

Burke E., *Rozważania o rewolucji we Francji i o debatach pewnych towarzysztw londyńskich związanych z tym wydarzeniem, wyrażone w liście*,

<sup>62</sup> J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, tłum. W. Lipnik, M. Łukasiewicz, WN PWN, Warszawa 2007.

<sup>63</sup> M. Nieć, *Koncepcja „czwartego stanu” Edmunda Burke’a podana przez Thomasa Carlyle’a*, dz. cyt., tegoż, *Idea czwartej władzy Edmunda Burke’a – kontekst ustrojowy i medialny*, w: *Rola opozycji w systemach demokratycznych*, red. K. Łabędź, WAM, Kraków 2016, s. 43–67.

który miał zostać wysłany do pewnego gentelmana w Paryżu, tłum. D. Lachowska, wstęp P. Kłoczowski, SIW Znak, Fundacja im. S. Batorego, Kraków–Warszawa 1994.

*Burke's Politics. Selected writings and speeches of Edmund Burke on reform, revolution, and war*, ed. R.J.S. Hoffman, P. Levack, Alfred Knopf, New York 1949.

Carlyle Th., *Bohaterowie, cześć dla bohaterów i pierwiastek bohaterstwa w historii*, Armoryka, Kraków 2006.

Wilde O., *Dusza człowieka w socjalizmie*, tłum. J. Dehnel, wstęp C. Błaszczak, Karakter, Kraków 2019.

#### Encyklopedie, słowniki, leksykony

*Słownik terminologii medialnej*, red. W. Pisarek, Universitas, Kraków 2006.

*The Encyclopedia Americana*, Dunbury 1993.

#### Opracowania zwarte

Adamowski J., *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Aspra, Warszawa 2006

Baran S.J., Davis D.K., *Teoria komunikowania masowego*, tłum. A. Sadza, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2002.

Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Wydawnictwo „Arcana”, Warszawa 2004.

Ellul J., *Propaganda. The Formation of Men's Attitudes*, Alfred Knopf, New York 1965.

Griffiths D., *Fleet Street. Five hundred years of the Press*, The British Library, London 2006.

Grodziski S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Universitas, Kraków 2008.

Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, tłum. W. Lipnik, M. Łukasiewicz, WN PWN, Warszawa 2007.

Hall A., *Osobista historia III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2011.

Hallin D.C., Mancini P., *Trzy modele mediów. Analiza porównawcza*, tłum. M. Lorek, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

McQuiad D., *Teoria komunikowania masowego*, tłum. M. Bucholc, A. Szulżycka, WN PWN, Warszawa 2007.

Müller J.-W., *Co to jest populizm?*, tłum. M. Sutowski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

- Nieć M., *Dzieje populizmu i modele jego interpretacji*, w: M. Nieć, T. Litwin, K. Łabędź, *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum, Kraków 2021, s. 15–39.
- Nieć M., *Idea czwartej władzy Edmunda Burke’a – kontekst ustrojowy i medialny*, w: *Rola opozycji w systemach demokratycznych*, red. K. Łabędź, Wydawnictwo WAM, Kraków 2016, s. 43–67.
- Olszowski R., Szlachta B., *Konserwatyzm Edmunda Burke’a*, w: E. Burke, *O duchu i naturze rewolucji*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012, s. vii–xiii.
- Paczkowski A., *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*, PIW, Warszawa 1973.
- Palczewski M., *Media jako czwarta władza – mit czy rzeczywistość?* w: *Graszewicz.com. Media komunikacja kultura*, red. D. Lewińska, K. Stasiuk-Krajewska, R. Wróblewski, Wydawnictwo Libron, Kraków–Wrocław 2017.
- Pieliński K., *W obliczu kryzysu. Konserwatyzm angielski od Burke’a do Lecky’ego*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2011.
- Populizm*, red. O. Wysocka, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Rydz R., *Edmund Burke na ścieżkach wolności*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.
- Siebert F.S., Petersen Th., Schramm W., *Four theories of the press*, Ayer Company Publishers, North Stratford 2000 (reprint wyd. z 1956 r.).
- Szacki J., *Wstęp*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Meny, Y. Surel, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.
- Wolert W., *Szkice z dziejów prasy światowej*, Universitas, Kraków 2005.

#### Artykuły w czasopismach i periodykach

- Abromeit J., *A Critical Review of Recent Literature on Populism*, „Politics and Governance” 2017, t. 5, s. 177–186.
- Elchardus M., Spruyt B., *Populism, persistent republicanism and declinism: an empirical analysis of populism as a thin ideology*, „Government and Opposition” 2016, t. 51, nr 1, s. 111–133.
- Nieć M., *Koncepcja „czwartego stanu” Edmunda Burke’a podana przez Thomasa Carlyle’a. Refleksje o polityce i komunikowaniu*, „Politeja” 2014, nr 28, s. 321–340.
- Zakaria F., *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997, t. 76, nr 6, s. 22–43.

#### Źródła wirtualne

- <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/> (dostęp: 1.10.2022)



Tomasz Litwin

W POSZUKIWANIU  
„CZWARTEJ WŁADZY”  
W KONSTYTUCJI RP  
Z DNIA 2 KWIETNIA  
1997 ROKU – REFLEKSJA  
KONSTYTUCJONALISTY

## Wstęp

Dla medioznawcy albo politologa pojęcie „czwarta władza” w ujęciu historycznym jednoznacznie kojarzy się z prasą<sup>1</sup>, a z dzisiejszej perspektywy z mediami<sup>2</sup>. Takie postrzeganie mediów ma, jak wskazuje Mateusz Nieć w tekście poprzedzającym niniejsze opracowanie, konotacje jeszcze XVIII–XIX-wieczne, gdy w Wielkiej Brytanii rozpowszechnił się pogląd, że obok trzech stanów zasiadających w parlamencie brytyjskim: króla, Izby Gmin oraz Izby Lordów, „czwarty stan” (*fourth estate*) czy też „czwartą władzę” miała stanowić ówczesna prasa. Obecnie prasę, a szerzej media, nadal uważa się za „czwartą władzę”, ale jako dopełnienie triady wymienionej przez Monteskiusza (legislatywa, egzekutywa, judykatywa)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. przykładowo: M. Nieć, *Idea czwartej władzy Edmunda Burke’a – kontekst ustrojowo medialny*, w: *Rola opozycji w systemach demokratycznych*, red. Krzysztof Łabędź, Wydawnictwo WAM, Kraków 2016, s. 43–67.

<sup>2</sup> Zob. przykładowo: M. Ślufińska, *Ewolucja systemu medialnego w III RP*, w: *III Rzeczpospolita Polska 1990–2016. Opinie – dylematy – kontrowersje*, red. E. Bujwid-Kurek, W. Kasprowski, Wydawnictwo Libron, Kraków 2016, s. 182.

<sup>3</sup> Zob. chociażby: J. Iwanek, *Czwarta władza w demokracji współczesnej*, w: *Władza, media, polityka*, red. M. Gierula, M. Wielopolska-Szymura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006, s. 11, 14; K. Palonen, *Parliamentary Thinking. Procedure, Rhetoric and Time*, Palgrave Macmillan, Basingstoke–Hampshire 2018, s. 118.

Za takim ówczesnym przeświadczeniem tkwiło przekonanie, że prasa może wywierać, a nawet wywiera wpływ na podejmowane decyzje państwowe. Prasa miała kontrolować organy państwa poprzez informowanie o ich działalności, włączając w ten sposób obywateli w życie publiczne. Innymi cechami prasy jako „czwartej władzy” miała być pełna swoboda wypowiedzi w każdej sprawie oraz rzeczywista niezależność od szeroko pojmowanych grup interesów<sup>4</sup>. Obecnie media można postrzegać jako „czwartą władzę” w związku z tym, że poprzez dostarczanie informacji, często wyselekcjonowanych, a czasami nieprawdziwych („fakty medialne”), starają się wpływać na zachowania społeczne, w tym polityczne, ludzi. W swoich działaniach bywają bardzo skuteczne, oddziałując na świadomość, a nawet podświadomość odbiorców<sup>5</sup>.

Z innej perspektywy na (ewentualne) funkcjonowanie w danym systemie prawnoustrojowym „czwartej władzy” spojrzalby prawnik-konstytucjonalista. Należy jednak zaznaczyć, że w literaturze *stricto* prawniczej można się spotkać z niewielkim zainteresowaniem tą problematyką. Konstytucjonaliści skupiają się bowiem na interpretacji zasady podziału władzy zawartej w danej konstytucji, ewentualnie analizując tę zasadę ustrojową z perspektywy prawnoporównawczej. A skoro zasada podziału władzy ustanawia wyłącznie triadę władz, to w kontekście jej prawniczych analiz rzadko się poza tę triadę wychodzi, a jeszcze rzadziej wykorzystuje się pojęcie „czwartej władzy”.

Tymczasem dla konstytucjonalisty analiza pojęcia „czwartej władzy” jest przydatna w zrozumieniu podstawowej zasady ustrojowej – zasady podziału władzy. Zasada ta jest gwarantem demokratycznego ustroju państwa, zapobiegając koncentracji władzy w obrębie jednego podmiotu (kolegialnego czy jednoosobowego). Jednym z jej założeń jest wzajemne hamowanie się władz. Jednakże można zauważyć, że często, wbrew pierwotnym założeniom, władza ustawodawcza i władza wykonawcza nie hamują i nie kontrolują się wzajemnie. Niejednokrotnie ściśle współpracują ze sobą, a można się wręcz zastanawiać, czy w ustrojach demokratycznych, szczególnie tam, gdzie funkcjonuje parlamentarny system

---

<sup>4</sup> A. Paczkowski, *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1973, s. 7.

<sup>5</sup> J. Iwanek, *Czwarta władza...*, dz. cyt., s. 18.

rządów, nie dochodzi do faktycznego podporządkowania władzy ustawodawczej egzekutywie. Pozostaje zatem władza sądownicza jako podmiot dysponujący hamulcami ustrojowymi wobec pozostałych władz. Ta sytuacja skłania do refleksji, na ile judykatura pełni w tym zakresie skuteczną rolę i czy w systemie ustrojowym nie powinny funkcjonować inne podmioty władzy, które mogłyby wspomóc judykaturę w jej roli „hamulcowego” wobec legislatury i egzekutywy. W niniejszym opracowaniu specjalnie użyto sformułowania o „podmiotach” posiadających władzę, żeby zaznaczyć, że chodzi nie tylko o organy państwa, ale również o takie podmioty jak media lub Naród (suweren).

Podstawowym celem badawczym niniejszego opracowania jest poszukiwanie – na podstawie analizy przepisów Konstytucji RP z 1997 roku – niezależnych podmiotów (spoza legislatury, egzekutywy oraz judykatury), które mogłyby pełnić rolę „czwartej władzy”, czyli posiadać kompetencje pozwalające im na korzystanie z hamulców ustrojowych wobec pozostałych władz. Drugi cel to propozycja zmian przepisów, które wzmocniłyby pewne podmioty tak, aby mogły pełnić rolę „czwartej władzy”.

W tym celu, podobnie jak w przypadku politologów i medioznawców, należałoby wyjść od założenia, że „czwartej władzy” trzeba poszukiwać jako dopełnienia triady wymienionej przez Monteskiusza. Należałoby więc przyjrzeć się bliżej doktrynie podziału sformułowanej przez francuskiego filozofa politycznego oraz współczesnej konstytucyjnej zasadzie podziału władzy obecnej w Konstytucji RP z 1997 roku. Umożliwi to ustalenie, czym charakteryzuje się „władza” w kontekście konstytucyjnej zasady podziału władzy, a następnie pozwoli na opisanie cech, jakie winien posiadać dany podmiot, żeby mógł zostać uznany za „czwartą władzę”. Kolejnym krokiem będzie ustalenie, czy któryś z podmiotów opisanych w Konstytucji spełnia powyższe kryteria, oraz zaproponowanie stosownych zmian w Konstytucji, aby zapewnić, że dany podmiot będzie mógł pełnić rolę „czwartej władzy”.

W rozdziale zastosowano prawnodogmatyczne podejście do przepisów, z wykorzystaniem ich metod wykładni: językowo-logicznej, systemowej, doktrynalnej i sądowej. Można postawić wstępną hipotezę badawczą: w przepisach Konstytucji RP nie występuje podmiot, który mógłby pełnić rolę „czwartej władzy”.

## „Trójpodział władzy” – analiza Monteskiuszowej doktryny podziału władzy

Aby wyjaśnić kluczowe dla niniejszego opracowania pojęcie „czwartej władzy”, należałoby rozpocząć od wyjaśnienia pojęcia „trójpodziału władzy”, do którego pojęcie „czwartej władzy” bezpośrednio nawiązuje. Pojęcie „trójpodziału władzy” jest doktrynalnym, a często publicystycznym opisem doktryny podziału władzy sformułowanej przez Charlesa Louisa de Secondat, barona de la Brède et de Montesquieu (dalej: Monteskiusz) w jego słynnej książce *O duchu praw*<sup>6</sup>. Autorzy różnych tekstów – publicyści, dziennikarze, ale

<sup>6</sup> Monteskiuszowa doktryna trójpodziału władzy była i jest przedmiotem rozważań w wielu naukowych opracowaniach, przykładowo: J.T. Brand, *Montesquieu and the Separation of Powers*, „Oregon Law Review” 1933, t. XII, nr 3, s. 175–200; W.B. Gwyn, *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, Tulane University, Nowy Orlean–Haga 1965; *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020; Z. Izdebski, *Rewizja teorii podziału władz*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 11, s. 787–800; S. Krause, *The Spirit of Separate Powers in Montesquieu*, „The Review of Politics” 2000, t. 62, nr 2, s. 231–265. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0034670500029454>; G. Kuca, *Zasada podziału władzy w konstytucji RP z 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014; F. Ludwin, *Monteskiusza trójpodział władzy, a idea demokracji*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. 11, s. 28–48; R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, wyd. 2 uzupełnione, Wydawnictwo „VOLU-MEN”, Katowice 2003; H.J. Merry, *Montesquieu’s System of Natural Government*, Purdue University Studies, West Lafayette–Indiana 1970; *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*. Warszawa 27–28 X 1955, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Zakład im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1956; *Montesquieu and His Legacy*, red. R.E. Kingston, State University of New York Press, Albany 2009; *Montesquieu’s Science of Politics. Essays on The Spirit of Laws*, red. D.W. Carrithers, M.A. Mosher, P.A. Rahe, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Oxford 2001; C. Morgan, *The Liberty of Thought and the Separation of Powers. A Modern Problem Considered in the Context of Montesquieu*, Oxford University Press, Oxford 1948; A. Pułło, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9–26; M. Richter, *The Political Theory of Montesquieu*, Cambridge University Press, Cambridge 1977; M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969; A. Sylwestrzak, *Liberalizm Monteskiusza i konstytucjonalizm polski*, w: *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych. Od starożytności do Monteskiusza*, red. O. Górecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 415–442; A.T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-day Significance*, University of Nebraska Press, Lincoln 1953; M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty

także naukowcy, często używają również tego pojęcia, odnosząc się do przepisów konstytucyjnych, także konstytucji współczesnych, które zawierają zasadę podziału władzy. W kontekście niniejszego opracowania należy zaznaczyć, że słowo „trójpodział” nie zostało użyte ani przez „legislatora narodów” we wspomnianym wiekopomnym dziele, ani w Konstytucji RP. Ten opis doktryny Monteskiusza wydaje się natomiast nawiązywać do pierwszego zdania z rozdziału szóstego księgi jedenastej wspomnianej wyżej książki zatytułowanego *O ustroju angielskim*:

W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy; władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do prawa narodów i władza wykonawcza rzeczy należących do prawa cywilnego<sup>7</sup>.

Określenie „trójpodział władzy” odnosi się zatem w sposób uproszczony zarówno do Monteskiuszowej doktryny podziału władzy, jak i do zasady podziału władzy wyrażonej w Konstytucji RP, gdyż w obu przypadkach wyróżniono legislatywę, egzekutywę i judykaturę<sup>8</sup>.

Jak stwierdza Ryszard Małajny, znakomity znawca problematyki podziału władzy, podstawowym celem Monteskiuszowej doktryny podziału władzy była ochrona wolności jednostki<sup>9</sup>. To uzasadnienie należałoby uzupełnić uwagą, że największym zagrożeniem dla wolności jednostki jest koncentracja władzy w obrębie jednego podmiotu<sup>10</sup> (zarówno jednoosobowego, jak i kolegialnego – jak pisał Monteskiusz)<sup>11</sup>. Należy też zwrócić uwagę, że – jak stwierdza sam Monteskiusz – ludzie mają skłonność do nadużywania władzy:

wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużyć; posuwa się tak daleko, aż napotka granicę. Któż by powiedział! Nawet sama cnota potrzebuje granic<sup>12</sup>.

---

Fund, Indianapolis 1998; W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Wrocław 1961.

<sup>7</sup> Montesquieu, *O duchu praw*, wyd. F. Hoesick, Warszawa 1927, reprint: Fundacja Nowoczesna Polska, Warszawa 2012, s. 82.

<sup>8</sup> Monteskiusz, odnosząc się do „władzy wykonawczej rzeczy należących do prawa cywilnego”, nazywa ją nieco dalej „władzą sądowniczą”. Tamże, s. 82.

<sup>9</sup> R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, wyd. 2 uzupełnione, Wydawnictwo „VOLUMEN”, Katowice 2003, s. 204–205.

<sup>10</sup> R. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1985, s. 64.

<sup>11</sup> Montesquieu, *O duchu praw...*, dz. cyt., s. 82.

<sup>12</sup> Tamże, s. 81.

Monteskiuszowa doktryna podziału władzy składa się, jak to ujmuje Małajny, z czterech kanonów:

- wyodrębnienie trzech prawnych sfer działania (podział władzy w aspekcie przedmiotowym);
- przydzielenie ich trzem odrębnym organom (podział władzy w aspekcie podmiotowym);
- wprowadzenie systemu hamulców ustrojowych;
- uwzględnienie społecznego podziału władzy<sup>13</sup>.

W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza (stanowienie ogólnych i abstrakcyjnych norm prawnych), władza wykonawcza (podejmowanie decyzji w sprawie wojny i pokoju, przyjmowania poselstw, zapewnianie bezpieczeństwa) oraz władza sądownicza (rozstrzyganie spraw karnych i cywilnych). Władze te powinny być odpowiednio przydzielone: prawodawcza – dwuizbowemu ciału przedstawicielskiemu, wykonawcza – monarsze, zaś sądownicza – sądom przysięgłych, które miały być powoływane *ad hoc*. System hamulców ustrojowych proponowany przez Monteskiusza miał na celu głównie powstrzymywanie legislatywy. Jego elementami były: podział ciała przedstawicielskiego na dwie izby reprezentujące dwie różne grupy społeczne, gdzie izba wyższa (szlachecka) nie miała prawa do stanowienia aktów prawnych, ale mogła odrzucać projekty ustaw uchwalone przez izbę niższą (ludową); prawo egzekutywy do zwoływania legislatywy, ustalania długości jej posiedzeń oraz ich odraczania i zamykania; prawo weta ustawodawczego monarchy. Monteskiusz nie widział natomiast potrzeby tworzenia hamulców ustrojowych, które legislatywa mogłaby zastosować wobec egzekutywy: „skoro bowiem wykonywanie z natury ma swoje granice, nie ma potrzeby go ograniczać; nie licząc, iż władza wykonawcza tyczy się zawsze rzeczy chwilowych”<sup>14</sup>. Jedyne ministrowie podlegli monarsze (ale nie sam monarcha) za „złe wykonywanie prawa” uchwalonego przez ciało przedstawicielskie mogli być oskarżani przez izbę ludową, a sądeni przez izbę szlachecką. Monteskiusz nie przewidywał natomiast hamulców ustrojowych dla władzy sądowniczej ani wobec niej. Doktryna podziału władzy Monteskiusza uwzględniała również podział społeczno-polityczny. Tak więc monarcha sprawował

<sup>13</sup> R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy...*, dz. cyt., s. 206.

<sup>14</sup> Montesquieu, *O duchu praw*, dz. cyt., s. 85.

władzę wykonawczą, burżuazja była reprezentowana w izbie niższej (ludowej), a szlachta w izbie wyższej (szlacheckiej)<sup>15</sup>.

Analizę znaczenia doktryny podziału władzy Monteskiusza należy rozpocząć od stwierdzenia, że nie należy jej autora traktować jako „odkrywcy” teorii podziału władzy, który samodzielnie wypełnił „od A do Z” pewną próżnię ideową w omawianym zakresie. Ideę funkcjonalnego podziału władzy połączonego z jej podziałem podmiotowym można spotkać u wcześniejszych myślicieli politycznych. Jednak twierdzenie, że Monteskiusz tylko usystematyzował pewne koncepcje prezentowane przez poprzedników, byłoby zbyt daleko idącym wnioskiem. Miał on bowiem swój własny znaczący wkład w rozwój teorii podziału władzy. Wyłączną zasługą Monteskiusza było wyodrębnienie judykatury jako władzy niezależnej od władzy wykonawczej. Tym samym to on stworzył triadę prawnych sfer działania państwa: legislatura – egzekutywa – judykatura, stąd też uzasadnione wydaje się opisywanie tej konkretnej doktryny podziału władzy jako „trójpodziału władzy”. To on wyraźnie zaakcentował potrzebę przydzielenia tych trzech prawnych sfer działania państwa niezależnym od siebie organom. Jego zasługą jest również wprowadzenie idei systemu hamulców ustrojowych oraz niepołączalności stanowisk. Z kolei, jak podkreśla Małajny, Monteskiusz był twórcą pierwszej rozwiniętej (dojrzałej) teorii podziału władzy<sup>16</sup>. Z tych powodów to właśnie doktryna podziału władzy Monteskiusza zyskała dominującą pozycję w myśli prawnoustrojowej, a jej elementy można dostrzec w konstytucjach państw demokratycznych.

## Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku

Zasada podziału władzy nie zaczęła się od Monteskiusza i na nim się nie skończyła. Ulegała ona od XVIII wieku dalszej ewolucji, przystosowując się do różnych zmian dotyczących podstawowych założeń ustroju państwa. We współczesnym państwie demokratycznym nadal aktualne pozostaje uzasadnienie wprowadzenia zasady

<sup>15</sup> R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy...*, dz. cyt., s. 206–217.

<sup>16</sup> Tamże, s. 239–241.

podziału władzy jako podstawowej zasady ustrojowej – ochrona wolności jednostki poprzez niedopuszczenie do koncentracji władzy w obrębie jednego podmiotu. Utrzymała się także koncepcja wydzielenia trzech głównych sfer działania państwa: legislatywy, egzekutywy oraz judykatywy i przydzielenie ich niezależnym organom państwa oraz koncepcja systemu hamulców ustrojowych.

W państwie demokratycznym zasadniczo nie ma już jednak monarchii, a jeżeli pozostała, to raczej należy ją postrzegać jako pewien tradycyjny „ornament ustrojowy”. Podział społeczeństwa na różnego rodzaju stany został zastąpiony zasadą równości obywateli wobec prawa. Zatem aspekt społecznego podziału władzy z Monteskiuszowej doktryny nie jest już obecny w ustrojach państw demokratycznych. Zmiany te spowodowały, że w tych państwach demokratycznych, w których monarchia pozostała, trudno ją postrzegać jako rzeczywisty element egzekutywy, a dominującym podmiotem w ramach egzekutywy pozostaje rząd. Tam, gdzie monarchii nie ma, władza wykonawcza jest dzielona między obieralną głowę państwa – prezydenta oraz rząd, choć to przeważnie rząd ma w tym zakresie przewagę. Z kolei w przypadku parlamentu, często jednoizbowego, jest to ciało wybierane przez ogół obywateli danego państwa. Wzmocnieniu uległa również pozycja judykatywy, która uzyskała, poprzez sądownictwo konstytucyjne, uprawnienie do kontroli konstytucyjności prawa, a nawet, jak można ująć to szerzej, do kontroli legalności działań legislatywy i egzekutywy. Można również rozważyć, na ile Monteskiuszowa diagnoza odnosząca się do trzech podstawowych sfer działania państwa jest nadal aktualna. Czy w związku z rozwojem struktur państwa tych podstawowych sfer nie ma więcej, co wynikałoby z pojawienia się nowych organów, np. *ombudsman*. Ewentualnie można się zastanowić, na ile wymienione przez Monteskiusza podstawowe sfery prawne działania państwa uległy dalszym podziałom i zmianom. Czy kompetencje prezydenta mieszczą się nadal w obrębie władzy wykonawczej, czy też może tworzą odrębną władzę? Czy sądy konstytucyjne mieszczą się nadal w obrębie judykatywy, a może jednak należą do legislatywy, wszak nazywane są „negatywnym ustawodawcą”? A może jednak w związku ze swoją specyfiką stanowią one odrębną władzę?

Te rozważania mogą prowadzić do postawienia hipotezy badawczej, że z punktu widzenia analizy prawnopolitycznej organizacji

aparatu państwowego we współczesnych ustrojach państw demokratycznych możemy zaobserwować ewolucję ustrojowej zasady podziału władzy. Konstrukcja tej zasady miałaby odchodzić od Monteskiuszowej doktryny trójpodziału władzy w kierunku zwiększenia liczby prawnych sfer działania państwa i organów państwowych je wykonujących. Te ostatnie mogą zatem pełnić rolę „czwartej” i kolejnych władz.

Organizacja aparatu państwowego w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 roku oparta została również, przynajmniej w pewnym stopniu, na doktrynie Monteskiuszowego trójpodziału władzy. Zasada podziału władzy została włączona *expressis verbis* do tekstu Konstytucji – art. 10. Należy jednak zastrzec, że treść tej zasady można również wyinterpretowywać z innych przepisów Konstytucji, np. z art. 173 gwarantującego niezależność i odrębność władzy sądowniczej od innych władz, czy też z przepisów odnoszących się do systemu hamulców ustrojowych, chociażby z art. 122 Konstytucji (weto ustawodawcze i konstytucyjne Prezydenta), a nawet z jej preambuły.

W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny tak uzasadnił konstytucyjną zasadę podziału władzy:

Zabezpieczeniem zasady nadrzędności Konstytucji jest m.in. zasada podziału władzy. Jest ona przeciwieństwem zasady jednolitej władzy państwowej, zapobiegając instrumentalizacji Konstytucji lub sprowadzaniu jej do politycznej deklaracji czy manifestu programowego. W ostatecznym rozrachunku zabezpiecza więc wolności i prawa człowieka przed nadużyciem władzy. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (...). Art. 10 Konstytucji stoi na przeszkodzie koncentracji funkcji władzy w jednym organie (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), z drugiej zaś strony – przewidując dualizm organizacyjny w obrębie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – zapobiega monopolizacji władzy przez jeden z organów. W szczególności „Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa” (wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109). Ponadto zasada podziału władzy w ujęciu statycznym interpretowana w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o władzy zwierzchniej Narodu, oznacza, że żaden organ władzy ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej nie może ani zastąpić władzy zwierzchniej, ani występować wyłącznie

w roli władzy zwierzchniej. Preambuła Konstytucji wyraźnie wskazuje, że Naród ustanowił „Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa”. W konsekwencji „nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić” (wyrok o sygn. K 35/15, cz. III, pkt 2)<sup>17</sup>.

Powyższy fragment tego wyroku stanowi, jak się wydaje, najpełniejszy wyraz „trybunalskich” poglądów na uzasadnienie konstytucyjnej zasady podziału władzy. W analizowanym fragmencie można dostrzec Monteskiuszowe wątki uzasadnienia podziału władzy. Trybunał uzasadnia zatem konstytucyjną zasadę podziału władzy potrzebą „zabezpieczenia praw i wolności człowieka przed nadużyciami władzy”. Podążając dalej za Monteskiuszem, Trybunał wydaje się wyraźnie określać potencjalną koncentrację władzy w jednym organie jako źródło tych nadużyć. Temu zjawisku również ma zapobiegać zasada podziału władzy, a konkretniej tzw. funkcjonalny podział władzy połączony z mechanizmem równoważenia władz opartym na systemie hamulców ustrojowych.

W analizowanym fragmencie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uzasadniającym konstytucyjną zasadę podziału władzy znajdują się również wątki stanowiące *novum* w stosunku do doktryny Monteskiusza. Do takich wątków można zaliczyć fragment dotyczący dualizmu organów w ramach każdej władzy, co ma zapobiec z jednej strony dominacji jednego organu, a co za tym idzie ewentualnej nadmiernej koncentracji władzy państwowej w obrębie takiego organu. W tym miejscu należałoby nadmienić, że Monteskiusz również przewidywał dualizm w obrębie władzy prawodawczej jako rodzaj jej wewnętrzznego hamulca: izba ludowa i izba szlachecka miały się wzajemnie hamować<sup>18</sup>. Jednak u Monteskiusza to rozwiązanie nie wydaje się mieć charakteru systemowego tak jak w przypadku konstytucyjnej zasady podziału władzy, gdyż w jego doktrynie nie odnosiło się ono do egzekutywy i judykatury. Innym

<sup>17</sup> Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71, pkt. 5.1.–5.2. uzasadnienia prawnego. Uzasadnienia wszystkich orzeczeń wykorzystanych w niniejszym rozdziale są dostępne na stronie: [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>18</sup> Montesquieu, *O duchu praw*, dz. cyt., s. 84, 86.

*novum* w stosunku do doktryny Monteskiusza jest powiązanie zasady podziału władzy z zasadą konstytucjonalizmu.

W orzeczeniu wyraźnie odniesiono się do jednego z aspektów zasady konstytucjonalizmu, który ma być chroniony przez zasadę podziału władzy – nadrzędności Konstytucji. Ta ostatnia zasada została wyrażona w art. 8 ust. 1 Konstytucji, który stwierdza, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Oznacza to, że powinny być z nią zgodne nie tylko wszelkie inne akty prawne obowiązujące w Polsce, ale również wszystkie działania organów władzy publicznej, także w kontekście wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu<sup>19</sup>. W związku z powyższym, jak kontynuuje Trybunał, Konstytucja określa wyraźne granice dla działań władzy publicznej. Tych granic organy władzy publicznej nie mogą przekroczyć, nawet jeżeli miałyby to być uzasadnione szczególnie doniosłymi wartościami. Zasada podziału władzy miałaby zatem chronić zasadę nadrzędności Konstytucji poprzez niedopuszczenie do koncentracji władzy w obrębie jednego organu, ale również poprzez system hamulców ustrojowych, który albo ma zapobiec niekonstytucyjnym działaniom organów władzy publicznej, albo w sytuacji, gdy takie działania miały już miejsce, ma przywrócić stan, w którym przepisy Konstytucji są przestrzegane. Gdyby jednak w ramach jakiegoś organu do takiej koncentracji władzy doszło, to wtedy organ ten w swoich działaniach mógłby w ogóle nie brać pod uwagę przepisów Konstytucji. Organ ten mógłby również działać w sposób bardziej wysublimowany, uzasadniając swoje działania przepisami prawa, w tym przepisami Konstytucji, dokonując subiektywnej interpretacji jej przepisów. Każde swoje działanie taki organ mógłby wtedy próbować uzasadnić przykładowo następującymi wartościami konstytucyjnymi: ochroną dobra wspólnego (art. 1), realizacją woli narodu (art. 4) lub przesłankami dopuszczającymi ograniczenie praw i wolności człowieka (art. 31 ust. 3). Wydaje się, że te obydwie sytuacje miał na myśli Trybunał, gdy pisał o „instrumentalizacji Konstytucji lub sprowadzaniu jej do politycznej deklaracji czy manifestu programowego”. Pierwsza sytuacja, w której organ nie czuje się w swoich działaniach w żaden sposób związany przepisami Konstytucji, oznaczałaby sprowadzanie Konstytucji do *de facto* niewiążącej „politycznej deklaracji czy

<sup>19</sup> „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

manifestu programowego". Natomiast druga miałaby charakter „instrumentalizacji Konstytucji”, gdyż poprzez subiektywną interpretację jej przepisów stałaby się ona „instrumentem” umożliwiającym uzasadnianie wszelkich działań danego organu, tracąc przy okazji charakter wyznacznika granic działań tegoż. Pośrednio Trybunał nawiązuje również do zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2). Trzeba bowiem zauważyć, że podstawowy katalog praw i wolności człowieka obowiązujący w Polsce został zapisany w przepisach Konstytucji. Jednostka ma zatem prawo, w związku z bezpośrednim stosowaniem przepisów Konstytucji, do powoływania się na swoje konstytucyjne prawa i wolności w ramach różnych sytuacji prawnych, w których może się znaleźć. Należy więc zauważyć, że sytuacja, w której nadużywający władzy organ narusza prawa i wolności człowieka, czemu przeciwdziałać ma zasada podziału władzy, stanowiłaby zapewne naruszenie szczegółowych przepisów Konstytucji. Taka sytuacja stanowiłaby również naruszenie ogólnych zasad konstytucyjnych – legalizmu i nadrzędności Konstytucji, rozumianych w ten sposób, że to przepisy Konstytucji wyznaczają ostateczne i dopuszczalne granice działań organów władzy publicznej.

W kontekście ochrony zasady nadrzędności Konstytucji poprzez zasadę podziału władzy Trybunał zwraca także uwagę, że jest ona aktem prawnym, który wszedł w życie jako wyraz woli Narodu. Trybunał przywołuje w tym miejscu fragment preambuły, należałoby również dodać, że została ona – wraz ze wszystkimi przepisami Konstytucji – zatwierdzona przez Naród w referendum. Tym samym organ, który w ramach prowadzonych działań ustawicznie narusza Konstytucję, *de facto* działa wbrew woli Narodu, który tę Konstytucję zatwierdził. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z Konstytucją (art. 4) to Naród rozumiany jako ogół wszystkich obywateli jest w Polsce suwerenem i to do niego powinna należeć decyzja w kwestii ewentualnej modyfikacji czy też zmiany ustroju w Polsce. Co więcej, taka modyfikacja czy też zmiana powinna być poprzedzona realizacją procedury określonej w art. 235 Konstytucji. Działania organu faktycznie modyfikujące czy też nawet zmieniające ustrój można by zatem postrzegać w tym kontekście jako, jak stwierdza Trybunał, niedopuszczalne zastępowanie Narodu w roli suwerena.

Na gruncie przepisów Konstytucji RP z 1997 roku doszło zgodnie z art. 10 ust. 1 do wyodrębnienia władzy ustawodawczej, władzy

wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Konstytucja nie definiuje, jak rozumieć te pojęcia, dlatego też można je próbować wyjaśnić, stosując dwie wykładnie. W ramach pierwszej można przyjąć, że każdą władzę tworzy zbiór wszystkich kompetencji organów państwa, które daną władzę mają sprawować. Przy przyjęciu tego stanowiska pojawia się jednak problem kompetencji przynależnych danej władzy, a wykonywanych przez organy określone w Konstytucji jako organy innej władzy. Przykładowo w przypadku władzy ustawodawczej czujemy intuicyjnie, że będą się w niej mieścić kompetencje związane z przyjmowaniem ustaw, m.in. prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118) oraz prawo do wnoszenia poprawek (art. 119 ust. 2). Prawo inicjatywy ustawodawczej co do zasady przysługuje zarówno posłom, jak i Senatowi, czyli członkom organu legislatywy i organowi legislatywy, ale również Prezydentowi RP i Radzie Ministrów, a więc organom egzekutywy. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku prawa do wnoszenia poprawek, które przysługuje wnioskodawcy (a więc może ono dotyczyć Senatu i Prezydenta) oraz posłom i Radzie Ministrów. Przyjmując zatem to stanowisko odnośnie do rozumienia analizowanych pojęć, należałoby przykładowo stwierdzić, że gdy Senat wykonuje prawo inicjatywy ustawodawczej, to sprawuje władzę ustawodawczą, a gdy tę samą kompetencję wykonuje Rada Ministrów, to wtedy mamy do czynienia ze sprawowaniem władzy wykonawczej.

Można jednak przyjąć, że pojęcia władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej to pojęcia zastane, których zdefiniowanie należy oprzeć na ustaleniach doktryny i orzecznictwa. Już samo pojęcie władzy ustawodawczej nasuwa pewne kontrowersje, ponieważ parlament nie tylko przyjmuje ustawy, ale również, i to właściwie samodzielnie, może doprowadzić do zmiany Konstytucji, a nawet do przyjęcia nowej. Co więcej, ma on także wpływ na włączanie do polskiego systemu prawnego umów międzynarodowych poprzez wyrażanie w drodze ustawy zgodę na ich ratyfikację (art. 89–90). Poprzez przyjmowanie przepisów ustawowych mających być „szczegółowym upoważnieniem” (art. 92) parlament wpływa też na treść rozporządzeń. Nie można również pominąć stanowienia prawa przez Sejm i Senat w formie uchwał (np. regulaminy izb). Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że bardziej uprawnione byłoby nazwanie tej prawnej sfery działania państwa władzą prawodawczą. Należałoby w tym miejscu

wspomnieć, że w ramach władzy ustawodawczej mieścić by się miało także szeroko rozumiane wykonywanie funkcji kontrolnej przez legislatywę, głównie wobec egzekutywy<sup>20</sup>.

Pojęcie władzy wykonawczej nawiązuje bezpośrednio do idei „wykonywania” prawa, co może obejmować wydawanie aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, ale również uszczegółowianie przepisów prawnych o charakterze ogólnym. Jednak pojęcie to należałoby rozumieć szerzej, jako „prowadzenie polityki państwa w ramach konstytucyjnie określonych zadań państwa (np. art. 5, art. 6, art. 18, art. 19, art. 21, art. 24)”. Należałoby je interpretować także w kontekście treści art. 126 oraz art. 146 ust. 1–3 wyznaczających ogólne zadania odpowiednio Prezydenta RP i Rady Ministrów. Wydaje się, że można również starać się wyjaśnić pojęcie władzy wykonawczej na podstawie art. 146 ust. 1 i zawartego tam sformułowania o „prowadzeniu polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak słusznie zauważa Paweł Sarnecki, w tym określeniu „mieści się właściwie całość działania władzy publicznej”, co oznaczałoby, że w pojęciu egzekutywy mieściłyby się wszelkie kompetencje nienależące do legislatywy albo judykatury. Komentujący analizowane zagadnienie Sarnecki stwierdza także, że „w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że funkcja wykonawcza składa się z trzech „podfunkcji”: administrowania, zarządzania i rządzenia”, niestety nie rozwija dalej tych rozważań<sup>21</sup>. Konkludując, należałoby stwierdzić, że w doktrynie nie ma ustabilizowanych poglądów odnośnie do zakresu pojęciowego władzy wykonawczej<sup>22</sup>.

W Konstytucji RP z 1997 roku pojęcie władzy sądowniczej miało zostać użyte specjalnie, by odróżnić je od używanego wcześniej w odniesieniu do judykatury pojęcia wymiaru sprawiedliwości. Ta zmiana miała na celu podkreślenie, że władza sądownicza jest obecnie sprawowana nie tylko przez sądy, ale również przez Trybunały. Zatem w ramach władzy sądowniczej mieści się: „wymierzanie sprawiedliwości” (sądy), „osądzanie prawa” (Trybunał

<sup>20</sup> Por. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 10, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 336–338.

<sup>21</sup> Por. Tamże, s. 338–340.

<sup>22</sup> M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu wątpliwości natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, s. 3–21.

Konstytucyjny) oraz „orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej” (Trybunał Stanu)<sup>23</sup>.

Do opisanych władz zostały przydzielone odrębne organy: legislatura – Sejmowi i Senatowi, egzekutywa – Prezydentowi i Radzie Ministrów, judykatura – sądom i trybunałom (art. 10 ust. 2). W przypadku organów sprawujących władzę ustawodawczą należy zauważyć, że w Sejmie pewne kompetencje na pewno mieszczące się w ramach pojęcia władza ustawodawcza wykonują posłowie (inicjatywa ustawodawcza, wnoszenie poprawek), a niektóre Marszałek Sejmu (np. przekazanie ustawy uchwalonej przez Sejm Marszałkowi Senatu – art. 121 ust. 1). W przypadku egzekutywy należałoby nieco więcej uwagi poświęcić Radzie Ministrów. Do egzekutywy w kontekście jej sprawowania przez Radę Ministrów należałoby zaliczyć Prezesa Rady Ministrów, ministrów, sekretarzy stanu, przewodniczących określonych w ustawie komitetów oraz wojewodów<sup>24</sup>. W przypadku judykatury należałoby rozwinąć kwestię jej sprawowania przez sądy. Konstytucja wspomina o Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach wojskowych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz innych sądach administracyjnych. W art. 175 ust. 2 jest także mowa o sądach wyjątkowych lub trybie doraźnym, które mogą zostać ustanowione tylko na czas wojny. Można powtórzyć za przedstawicielami doktryny, że zawarte w art. 10 ust. 2 wyliczenie, szczególnie w przypadku legislatury i egzekutywy, nie ma charakteru zupełnego<sup>25</sup>. Byłbym skłonny uznać, że wyliczenie to zostało ograniczone wyłącznie do tych organów, których szerokie kompetencje i pozycja ustrojowa potencjalnie grożą próbą nadużycia władzy i dążenia do jej koncentracji, co należy ograniczać poprzez zasady podziału i równowagi.

W związku z brzmieniem art. 10 Konstytucji nasuwają się pytania: czy możemy odnaleźć jakieś kompetencje, które nie mieszczą

<sup>23</sup> P. Sarnecki, *Uwagi do art. 10...*, dz. cyt., s. 340–341.

<sup>24</sup> Por. G. Kuca, *Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe*, w: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 170; Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73, pkt 1. uzasadnienia prawnego.

<sup>25</sup> M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 10*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 56; M. Pach, P. Tuleja, *Uwaga 36 do art. 10*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 344.

się w opisanej w tym artykule triadzie oraz czy w polskim systemie prawnoustrojowym mogą funkcjonować podmioty, które nie mieszczą się w strukturze podmiotów i władz opisanych w art. 10. Na pierwsze pytanie byłbym skłonny odpowiedzieć przecząco, szczególnie jeżeli przyjmiemy szerokie rozumienie egzekutywy nawiązujące do brzmienia art. 146 ust. 1. Wtedy, jak słusznie zauważył Sarnecki, obejmowałaby ona całość działania władzy publicznej z wyłączeniem legislatywy i judykatywy. W takim przypadku niejako „z automatu” każdą kompetencję, której nie dałoby się przyporządkować do władzy ustawodawczej lub sądowniczej, należałoby przyporządkować do władzy wykonawczej. W przypadku drugiego pytania byłbym skłonny udzielić odpowiedzi twierdzącej. W polskim systemie prawnoustrojowym możemy odnaleźć podmioty (Naród, samorząd terytorialny), których skład personalny nie zależy od organów legislatywy, egzekutywy lub judykatywy, albo których obsada personalna jest uzależniona od współpracy legislatywy i egzekutywy (Narodowy Bank Polski, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Ich kompetencje mogą również mieć charakter mieszany, częściowo mieszczący się w ramach legislatywy i egzekutywy (samorząd terytorialny). Potwierdzenie tego poglądu można też odnaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie stwierdził, że poza schematem trójpodziału władz (legislatura, egzekutywa, judykatura) pozostają przykładowo takie organy państwa, jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji<sup>26</sup>.

W art. 10 ust. 1 stwierdzono, że relacje między władzami opierają się na ich „podziale”. Oznacza to, że w ramach poszczególnych władz zostały wyodrębnione organy, które daną władzę sprawują. Oznacza to również, że poszczególnym organom powinny zostać przydzielone takie kompetencje, które pozwolą daną władzę odpowiednio sprawować. Nie wyklucza to także opisanego zjawiska „krzyżowania” się kompetencji, kiedy to organy wyodrębnione w ramach jednej władzy mogą wykonywać kompetencje właściwe dla innej władzy. Jednakże organy wyodrębnione w ramach danej władzy powinny zachować „pewne minimum kompetencyjne”

---

<sup>26</sup> Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32, pkt 6. uzasadnienia prawnego; Wyrok TK z 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, nr 5, pkt 3.1.3. uzasadnienia prawnego.

stanowiące o zachowaniu jej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” kompetencji danej władzy. Mamy zatem do czynienia z kompetencjami wyłącznymi w ramach danej władzy, które mogą być wykonywane jedynie przez organy do niej przynależne. Są to kompetencje, których nie można przenieść na inny organ ani nie mogą one zostać naruszone w procesie stanowienia lub stosowania prawa. Wydaje się, że te ustalenia mogą mieć zastosowanie nie tylko do opisu relacji między władzami, ale również do opisu relacji w obrębie jednej władzy w związku z dualizmem organów sprawujących legislatywę, egzekutywę i judykatywę. Takie podejście ma zapobiec monopolizacji danej władzy przez wyłącznie jeden sprawujący ją organ<sup>27</sup>.

Z kolei „równowaga”, o której mowa w art. 10 ust. 1, dotyczy relacji między organami różnych władz. Organy wyodrębnione w ramach danej władzy powinny posiadać kompetencje, które pozwolą jej powstrzymać i hamować działania innych organów. Takie kompetencje zbiorczo określa się mianem systemu hamulców ustrojowych i jest on obecny również w przepisach polskiej Konstytucji<sup>28</sup>. Przykładowo Sejm może wobec Rady Ministrów jak i jej poszczególnych członków egzekwować odpowiedzialność polityczną, a wobec członków Rady Ministrów także odpowiedzialność konstytucyjną. W przypadku Prezydenta parlament może egzekwować odpowiedzialność konstytucyjną. Głównym hamulcem dla działalności prawodawczej legislatywy wydaje się tzw. weto ustawodawcze oraz weto konstytucyjne, jakim dysponuje Prezydent RP. Natomiast głównym hamulcem wobec legislatywy i egzekutywy, jakim dysponuje władza sądownicza, jest możliwość dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności aktów prawnych wydawanych przez legislatywę i egzekutywę z aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi.

Innym aspektem zasady podziału władzy, który koresponduje z doktryną społecznego podziału władzy u Monteskiusza i był uwzględniony w jego doktrynie, jest nie tylko niezależność organów wymienionych w art. 10 ust. 2 w zakresie wykonywania

---

<sup>27</sup> Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16..., dz. cyt., pkt 5.2. uzasadnienia prawnego.

<sup>28</sup> Tamże, pkt. 5.3.–5.4. uzasadnienia prawnego.

swoich kompetencji, szczególnie tych, które Trybunał opisał jako kompetencje wyłączne, ale również niezależność w aspekcie personalnym. Jest to zasada niepołączalności (*incompatibilitas*), która oznacza, że osoba pełniąca funkcje w obrębie jednej władzy nie może pełnić żadnych funkcji w strukturze organów należących do innych władz. W przypadku Prezydenta RP została ona wyrażona w art. 132, według którego co do zasady nie może on „piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej”. W przypadku sędziów (w tym sędziów Trybunału Konstytucyjnego) mówią o niej następujące przepisy Konstytucji: art. 178 ust. 3 oraz art. 195 ust. 3. Natomiast w przypadku parlamentarzystów i członków Rady Ministrów ustrojodawca wyraźnie pozwolił na łączenie funkcji w obrębie legislatywy i egzekutywy – art. 103 ust. 1 zd. 2. Wiąże się to z przyjęciem parlamentarnego systemu rządów, w którym zaciera się dystans polityczny pomiędzy większością parlamentarną (w polskim wariantie sejmową) a rządem. Oznacza to w założeniu, że większość sejmowa i rząd reprezentują to samo środowisko polityczne<sup>29</sup>.

Za element zasady podziału władzy można uznać także zasady sprawności, rzetelności oraz efektywności działania instytucji publicznych, szczególnie w kontekście funkcjonowania organów legislatywy. Adresowane są one do ustawodawcy, który ma te cechy działania zapewnić. Sprawność to:

zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji.

Rzetelność działania instytucji oznacza:

działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano. Konstytucja zapobiega w ten sposób zakwestionowaniu zgodnego z prawdą i wiarygodnego publicznie działania jednych organów państwa demokratycznego przez jego inne organy (np. ustawodawcę).

---

<sup>29</sup> T. Litwin, *Wstęp*, w: T. Litwin, K. Łabędź, R. Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2019, s. 13.

### Efektywność to z kolei

zdolność działania instytucji publicznej: niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią; w terminach konstytucyjnie wyznaczonych; bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost<sup>30</sup>.

Cechą konstytucyjnej zasady podziału władzy jest również szczególny status władzy sądowniczej. Jest on związany z art. 173, który gwarantuje, że sądy i trybunały są odrębną władzą w stosunku do legislatywy i egzekutywy. Oznacza to, że jeśli w przypadku legislatywy i egzekutywy kompetencje mogą się krzyżować, to relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą się opierać na zasadzie „separacji”. Zatem ingerencja organów spoza judykatury w sprawowanie władzy sądowniczej jest niedopuszczalna. Koniecznymi elementami zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Ta ostatnia obejmuje wiele składników: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność od organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych, niezależność od czynników politycznych, wewnętrzną niezawisłość sędziego. Oznacza ona również, że sędzia podlega tylko normie prawnej i własnemu sumieniu<sup>31</sup>. Konstytucja (art. 178, 180–181, 195–196) szczegółowo stara się zagwarantować niezawisłość sędziego poprzez zasadę podległości sędziego wyłącznie Konstytucji i ustawom, zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia, niepołączalność z innymi urzędami, nieusuwalność sędziego z urzędu oraz immunitet sędziowski.

Zasada podziału władzy nie może być jednak rozumiana jako zasada nakazująca całkowite odseparowanie władz i ich stałe hamowanie się, co sprowadzałoby się do tego, że byłyby one odrębnymi ciałami nastawionymi na permanentną formę jakiegoś rodzaju rywalizacji. Omawiana zasada musi być interpretowana w kontekście wyrażonej w preambule zasady współdziałania władz, z której wynika, jak stwierdza Trybunał:

---

<sup>30</sup> Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16..., dz. cyt., pkt 6.1. uzasadnienia prawnego.

<sup>31</sup> Tamże, pkt. 5.4., 7.1.–7.2. uzasadnienia prawnego.

że rozdzielone władze nie są niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych<sup>32</sup>.

A co więcej:

6.1. Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji<sup>33</sup>.

Analizując dla potrzeb niniejszego opracowania zasadę podziału władzy wyrażoną w przepisach Konstytucji RP, należy wrócić do wątku dotyczącego faktu, że w Konstytucji odnajdziemy cały szereg podmiotów/organów, które pozostają, jak to ujął Trybunał Konstytucyjny, „poza schematem zasady podziału władzy”. Posiadają one specyficzne kompetencje oraz pewną niezależność od organów legislatywy, egzekutywy i judykatury. Stanowi to punkt wyjścia do dalszej analizy, której celem jest odpowiedź na pytanie, czy mogą one zostać uznane za „czwartą władzę”.

## Pojęcie „czwartej władzy” – analiza z perspektywy prawnoustrojowej

W związku z istnieniem organów pozostających poza schematem podziału władzy wydaje się, że można w doktrynie i orzecznictwie odnaleźć dwa stanowiska odnośnie do tego zagadnienia. Pierwsze, według którego należałoby się starać takie organy niejako „wpasować” do legislatywy, egzekutywy lub judykatury. Drugie

<sup>32</sup> Tamże, pkt 5.4. uzasadnienia prawnego.

<sup>33</sup> Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

natomiast uwzględnia to, że zasada podziału władzy nie obejmuje wszystkich podmiotów ani organów państwa, które władzą dysponują.

Przykładem pierwszego stanowiska jest jeden z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie uznał, że samorząd terytorialny można uznać za „postać (element, segment)” władzy wykonawczej<sup>34</sup>. W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny, przywołując poglądy Bogusława Banaszaka, wydaje się bliski uznania Krajowej Rady Sądownictwa za organ władzy sądowniczej:

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już stwierdzał, że Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuja ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, konstytucyjnie określonego składu Rady i jej kompetencji. Przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001) jest nawet traktowana jako „niezależny pozajudycyjnny organ władzy sądowniczej”. Znalazło to również swoje odzwierciedlenie w wyroku Trybunału z 15 grudnia 1999 r. (sygn. P. 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164), w którym Trybunał stwierdził, że KRS jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8)<sup>35</sup>.

Z kolei za przedstawiciela drugiego stanowiska należałoby uznać Andrzeja Sylwestrzaka, który w swoich publikacjach odnoszących się do konstytucyjnej zasady podziału władzy wyszedł z założenia, że doktryna Monteskiusza:

powszechnie przyjmowana w konstytucjonalizmie światowym od XVIII stulecia do chwili obecnej, w pewnym zakresie nie wytrzymuje próby czasu i wymaga, jeżeli nie korekty, to przynajmniej rozbudowania<sup>36</sup>.

Zwraca on uwagę, że obecnie w ramach systemów ustrojowych współczesnych państw funkcjonują nowe organy, jak przykładowo: organy kontroli państwowej czy też *ombudsman*, które nie mieszczą

<sup>34</sup> Wyrok TK z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119, pkt. 3.4.–3.5. uzasadnienia prawnego.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44, pkt 1 uzasadnienia prawnego.

<sup>36</sup> A. Sylwestrzak, *Czy samorząd terytorialny jest osobną władzą?*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. 11, s. 13.

się w schemacie proponowanym przez Monteskiusza, zatem nie można przyporządkować ich do legislatywy, egzekutywy lub judykatury. Prowadzi to autora do wniosku, że na gruncie przepisów Konstytucji RP możemy wyróżnić obok wymienionych w art. 10 Konstytucji władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej także, jako „czwartą władzę”, władzę kontrolującą. Zalicza do niej następujące organy: Najwyższą Izbę Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Narodowy Bank Polski i Radę Polityki Pieniężnej<sup>37</sup>.

Autorowi niniejszego opracowania bliżej jest do stanowiska Sylwestrzaka, choć nie bez pewnych zastrzeżeń. Jak już pisałem wcześniej, podzielam jego pogląd, że we współczesnych konstytucjach państw demokratycznych podział władzy nawiązuje, ale na pewno nie kopiuje rozwiązań przyjętych w doktrynie Monteskiusza, co wiąże się z upływem lat i zmianami, jakie od tego czasu nastąpiły w przypadku współczesnych państw demokratycznych zarówno jeśli chodzi o charakter ich ustrojów, jak i organizacji aparatu państwowego. Odnosi się to również do wyrażonej w Konstytucji RP zasady podziału władzy, która jest także przykładem jej ewolucji. Również zgadzam się z Sylwestrzakiem, że w Konstytucji RP i w polskim systemie prawnym na podstawie ustaw zwykłych funkcjonują organy państwowe, które nie mieszczą się w obrębie schematu zapisanego w konstytucyjnej zasadzie podziału władzy. Próba przyporządkowania do którejś z władz każdego organu państwowego, czy też szerzej podmiotu byłaby zatem zabiegiem niepotrzebnym, a przy tym trudnym ze względu na to, że organy te albo mają zagwarantowaną niezależność (także w aspekcie personalnym), albo też ich kompetencje różnią się znacznie od kompetencji tradycyjnie przypisywanych legislaturze, egzekutywie lub judykaturze.

Jednak obok organów państwowych, które nie mieszczą się w obrębie zasady podziału władzy, w polskim systemie ustrojowym funkcjonują także organy państwowe, które, choć nie zostały wymienione w art. 10 Konstytucji, można przyporządkować do którejś z wymienionych tam władz. Jako przykład można podać

---

<sup>37</sup> Tamże, s. 15; Tenże, *Władza trzecia „neutralna”*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 4, s. 49–50.

Krajową Radę Sądownictwa. Zostały jej specjalnie poświęcone dwa przepisy Konstytucji (art. 186–187) umiejscowione w rozdziale VIII „Sądy i Trybunały”. Regulacje te kończą podrozdział „Sądy”, a poprzedzają podrozdział dotyczący Trybunału Konstytucyjnego. Już ta systematyka sugeruje, że KRS jest integralną częścią władzy sądowniczej<sup>38</sup>. Co więcej, podstawowym zadaniem KRS jest zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Widać w tym przepisie wyraźny związek z art. 173, który przedstawiając podstawową charakterystykę sądów i trybunałów jako władzy sądowniczej, wymienia „odrębność” oraz „niezależność” od innych władz. Z kolei „niezawisłość” w świetle art. 178 jest podstawową charakterystyką urzędu sędziego. Zatem należy stwierdzić, że KRS stoi na straży podstawowych wartości dla władzy sądowniczej, bez których judykatura straciłaby taki charakter. Za uznaniem KRS za „niezależny pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej”, jak opisuje ją Banaszak<sup>39</sup>, przemawia także charakter składu KRS, bowiem dominują w nim przedstawiciele władzy sądowniczej, którzy zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, nadal pozostającym aktualnym dla autora niniejszego opracowania, powinni być wybierani przez środowisko sędziowskie<sup>40</sup>.

W związku z powyższym sytuacja, w której dany organ państwowy nie został wymieniony w art. 10 ust. 2, nie musi od razu prowadzić do automatycznego wniosku, że nie jest on częścią legislatywy, egzekutywy lub judykatury. Skłaniam się do poglądu, że obydwa ustępy art. 10 należy interpretować łącznie. Zatem ust. 1 tegoż artykułu, w którym jako cechy wzajemnych relacji pomiędzy władzami określono „podział i równowagę”, ma zastosowanie wyłącznie do tych organów, które w kolejnym ustępie zostały wymienione jako organy sprawujące daną władzę. Wyliczenie zawarte w art. 10 ust. 2 ma więc na celu wskazanie tych organów, które w głównej mierze mają „sprawować” daną władzę. Z kolei

<sup>38</sup> Podobnie: M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak, *Uwagi do art. 186, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Lexis-Nexis, Warszawa 2014.

<sup>39</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 922.

<sup>40</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80, pkt 4. uzasadnienia prawnego.

odniesienie postulatu „podziału i równowagi” nie tylko do samych władz, ale także do sprawujących je konkretnych organów wiąże się z tym, że organy te, jako najważniejsze w państwie, posiadają kompetencje potencjalnie pozwalające na dokonanie koncentracji władzy. By temu zapobiec, relacje tych organów zostały oparte na zasadach „podziału i równowagi”, gdyż tylko najważniejsze organy w ramach danej władzy są w stanie hamować i powstrzymywać pozostałe władze. Niniejsze rozważania prowadzą do logicznego wniosku, że do innych organów w ramach danej władzy nie odnosi się wymóg „podziału i równowagi” z art. 10, ponieważ ich kompetencje są zbyt wąskie, aby mogły one nawet potencjalnie doprowadzić do koncentracji władzy lub hamować pozostałe władze. W przypadku KRS należałoby uznać, że nie „sprawuje” ona władzy sądowniczej, a co najwyżej ją wykonuje jako organ o pośledniejszym znaczeniu w stosunku do sądów i trybunałów. Jej niezależność wynika nie z art. 10 ani z art. 173 Konstytucji, ale z art. 187 dotyczącego składu KRS i sposobu jego powołania. Ewentualna rola KRS jako gwaranta personalnej niezależności judykatury i hamulca w tym zakresie dla egzekutywy (a konkretnie dla Prezydenta) nie jest zakotwiczona w art. 10, ale wynika wyłącznie z art. 179 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Ustalenie przynależności danego organu państwowego do którejś z władz wymaga przeprowadzenia indywidualnej analizy prawnej statusu i pozycji ustrojowej danego organu. Taka analiza może prowadzić do wniosku, że dany podmiot należy uznać za należący do jednej z władz opisanych w art. 10 albo że dany organ nie mieści się w triadzie określonej w konstytucyjnej zasadzie podziału władzy. W tym drugim przypadku należy zaznaczyć, że taki organ nie staje się przez to automatycznie „czwartą władzą”.

Podjmując się próby odpowiedzi na pytanie, czym jest dla konstytucjonalisty „czwarta władza”, należy rozpocząć od analizy pojęcia „władzy”. Według Bogusława Banaszaka:

Władza rozumiana może być również wielorako. Najczęściej wyróżnia się jej dwa znaczenia:

- 1) podmiotowe – w tym ujęciu władza to podmiot odgrywający rolę zwierzchnią w określonym stosunku społecznym, mogący innym narzucić określony sposób zachowania, np. monarcha, organ państwowy, naród itd.;

- 2) przedmiotowe – tj. zjawisko społeczne będące szczególną formą zależności społecznych, wynikających ze świadomych oddziaływań ludzi na siebie jako na członków społeczeństwa; w tym ujęciu władza oznacza podporządkowanie się jednej jednostki innej jednostce, swoisty stosunek zależności pozwalający podmiotowi władzy (rządzącemu) na wymuszenie pożądanego przezeń zachowania się przedmiotu władzy (rządzonego)<sup>41</sup>.

To podmiotowe ujęcie nawiązuje do koncepcji władzy państwowej, którą odwołując się do tradycji nauki i myśli prawnopolitycznej, można utożsamić z władzą polityczną, ewentualnie uznać, że jest ona jedną z jej postaci. Ta ostatnia ma charakter społeczny. Należy ją również traktować jako relację społeczną pomiędzy określonymi podmiotami stosunków społecznych, w ramach których dany podmiot w drodze swojej decyzji za pośrednictwem stosowania trwałego i instytucjonalnego przymusu ma możliwość zmuszenia drugiej strony do określonego postępowania. Umożliwia ona również realizację zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej polityki danego państwa<sup>42</sup>.

W praktyce państwo, wykonując władzę państwową, działa za pośrednictwem organów państwowych. Wykonywanie władzy państwowej we współczesnym państwie demokratycznym wymaga z jednej strony powstania wielu różnych specjalistycznych organów o określonych kompetencjach, natomiast z drugiej strony pojawia się potrzeba zapobieżeniu koncentracji władzy w obrębie jednego podmiotu, by chronić prawa i wolności jednostki<sup>43</sup>.

W nawiązaniu do zasady podziału władzy, zwanej również trójpodziałem władzy, która ma jeszcze, jak wspomniano, XVIII-wieczne korzenie, można postawić tezę, że nie jest ona obecnie wystarczająca do zapobieżenia koncentracji władzy oraz nie zapewnia sprawnego wykonywania władzy przez wyspecjalizowane organy państwowe. W związku z tym można rozważyć potrzebę ustanowienia – obok legislatywy, egzekutywy i judykatury – „czwartej władzy” (a być może kolejnych), które umożliwiłyby spełnienie powyższych postulatów.

<sup>41</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, dz. cyt., s. 58.

<sup>42</sup> Por. E. Bujwid-Kurek, *Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka*, „Horyzonty Polityki” 2019, t. 10, nr 30, s. 27–30. DOI: 10.35765/HP.2019.1030.02.

<sup>43</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 155 i nast.

Należałoby zatem podjąć próbę charakterystyki „czwartej władzy” z perspektywy konstytucjonalisty:

1. istnieje podmiot niezależny od organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej;
2. podmiot ten posiada kompetencje, które można określić jako wykonywanie władzy państwowej;
3. podmiot ten ma możliwości hamowania i równoważenia pozostałych władz.

Pojęcie niezależności należy rozumieć szeroko. Z jednej strony niezależność powinna dotyczyć wykonywania kompetencji. Podmiot, który miałby wykonywać dane kompetencje, wykonywałby je niezależnie od innych podmiotów (organów państwowych). Inny aspekt niezależności ma wymiar personalny: inne organy państwowe nie miałyby decydującego wpływu na obsadę personalną danego podmiotu.

Kompetencje, które powinien posiadać taki podmiot, muszą bezpośrednio oddziaływać na sytuację prawną innych podmiotów. Nie mogą one polegać wyłącznie na prawie do wnioskowania o podjęcie stosownych działań do innych organów państwowych.

Władza ustawodawcza ma możliwości hamowania władzy wykonawczej (odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta i członków rządu oraz odpowiedzialność polityczna) oraz władzy sądowniczej (stanowienie precyzyjnych norm prawnych). Egzekutywa może z kolei hamować legislatywę (weto ustawodawcze i konstytucyjne Prezydenta) oraz judykaturę (możliwość odmowy powołania sędziego). Władza sądownicza, głównie poprzez kompetencje do kontroli konstytucyjności aktów prawnych, może hamować legislatywę i egzekutywę. Zatem podmiot wykonujący „czwartą władzę” musi posiadać analogiczne kompetencje „hamujące” działania, zwłaszcza legislatywy i egzekutywy.

## W poszukiwaniu „czwartej władzy” w przepisach Konstytucji

Niniejszą analizę prawnoustrojową należałoby rozpocząć od skonfrontowania stanowiska konstytucjonalisty ze stanowiskami zajmowanymi przez politologów i medioznawców uznających, że media są „czwartą władzą”. Z dzisiejszej perspektywy media w państwie

demokratycznym mają następujące funkcje: informacyjną, edukacyjną, platformy debaty publicznej, kontroli władzy oraz orędownika. Mają one zatem informować o najważniejszych faktach i problemach związanych ze sprawowaniem władzy publicznej, w tym o różnego rodzaju nieprawidłowościach. Innym zadaniem mediów staje się wszechstronna analiza spraw publicznych, pokazywanie różnych punktów widzenia, przedstawianych także przez różne środowiska polityczne<sup>44</sup>.

Konstytucja odnosi się bezpośrednio do kwestii funkcjonowania mediów w art. 14 oraz art. 54. Pierwszy z tych przepisów zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Drugi z nich ustanawia szeroko pojmowaną tzw. wolność słowa, która gwarantuje „każdemu”, czyli zarówno mediom, jak i poszczególnym dziennikarzom, „wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji” (art. 54 ust. 1). Następny ustęp tego przepisu zakazuje cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy, natomiast dopuszcza wprowadzenie obowiązku uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Analizując obydwie te przepisy w kontekście problematyki niniejszego artykułu, należy zauważyć, że pojęcie „środków społecznego przekazu” częściowo odpowiada pojęciu mediów. Trybunał Konstytucyjny (TK), charakteryzując środki społecznego przekazu<sup>45</sup>, uznał, że:

Do środków takiej kategorii zaliczyć należy środki łącznie spełniające następujące kryteria: konieczności istnienia masowego odbiorcy, aktualności, krótkotrwałości informacji, publicznego dostępu do niej i szybkiego tracenia na aktualności (przesłanka treści o charakterze masowym), przekazywania informacji w pewnym pakiecie, zinstytucjonalizowania nadawcy oraz istnienia tzw. gatekeepera<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> T. Litwin, *Krytyka polityki gospodarczej koalicji PO–PSL w „Gazecie Wyborczej” 2007–2015*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, t. 14, nr 1, s. 114–115. DOI: 10.15584/polispol.2016.1.11.

<sup>45</sup> T. Litwin, *The Constitutional-Legal Analysis of “Communication”, “Means Of Social Communication” as Well as “Social Dialogue”, and “Citizens’ Dialogue”*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, t. 18, nr 1, s. 8–9. DOI: 10.15584/polispol.2020.1.1.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128, pkt 2.4. uzasadnienia prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe wymogi wobec „środków społecznego przekazu”, należałoby stwierdzić, że są nimi: prasa, stacje radiowe i telewizyjne na odpowiednim zasięgu oraz portale internetowe<sup>47</sup>.

W swoim orzecznictwie TK wyróżnił trzy aspekty wolności środków społecznego przekazu: swobodę organizowania działalności, swobodę prowadzenia działalności oraz swobodę kreowania struktury własnościowej<sup>48</sup>. Swobody organizowania działalności środków społecznego przekazu oraz kreowania ich struktury własnościowej oznaczają, że zasadą jest swoboda w zakresie podejmowania działalności medialnej bez uprzedniej zgody organów władzy państwowej. Działalność w tym zakresie mogą prowadzić osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne<sup>49</sup>. Podstawowym elementem systemu medialnego w demokratycznym państwie powinny zatem być media prywatne<sup>50</sup>, natomiast niewykluczone jest funkcjonowanie mediów publicznych, z tym, że powinny one działać z zachowaniem partyjno-politycznej neutralności, nie mogą być więc podporządkowane ani kontrolowane przez władze polityczne<sup>51</sup>. Nie należy również traktować procesu koncesyjnego jako rodzaju kontroli państwowej wobec nadawców telewizyjnych i radiowych, powinien on mieć co do zasady wyłącznie cel o charakterze technicznym, zapewniającym porządek w telekomunikacji<sup>52</sup>.

Z powyższej analizy wynika, że media (środki społecznego przekazu) są podmiotami niezależnymi od legislatywy, egzekutywy oraz judykatury. Natomiast nie można uznać mediów za „czwartą władzę”, ponieważ nie posiadają władczych kompetencji. Oznacza to, że nie spełniają one przyjętych w niniejszej pracy kryteriów uznania danego podmiotu za „czwartą władzę”. Media mają prawo do ostrej krytyki polityków i funkcjonariuszy publicznych<sup>53</sup>, jednak ta

<sup>47</sup> T. Litwin, *The Constitutional-Legal Analysis...*, dz. cyt., s. 9.

<sup>48</sup> Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, nr 101, pkt 5.1. uzasadnienia prawnego.

<sup>49</sup> L. Garlicki, P. Sarnecki, *Uwagi do art. 14*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki i M. Zubik, t. I, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 458, 460.

<sup>50</sup> J. Sadowski, *Uwagi do art. 14*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan i L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 395–396.

<sup>51</sup> L. Garlicki, P. Sarnecki, *Uwagi do art. 14...*, dz. cyt., s. 460.

<sup>52</sup> W. Sokolewicz, *Wolność prasy jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 15.

<sup>53</sup> Tamże, s. 16–18.

krytyka, nawet gdyby stanowiła zarzut popełnienia przestępstwa, nie zmienia sytuacji prawnej krytykowanego podmiotu. Niniejsze stanowisko nie ma na celu dyskredytowania dorobku politologów i medioznawców odnoszącego się do mediów jako „czwartej władzy”, ale jest ono wynikiem przyjęcia prawnoustrojowej perspektywy badawczej, różniącej się od perspektywy politologicznej czy też medioznawczej.

Za „czwartą władzę” nie można też uznać władzy zwierzchniej Narodu (art. 4 Konstytucji), nie można tej władzy również uznać za, jak to stwierdza Sylwestrzak, rodzaj „grupy” w ramach władzy ustawodawczej. Jak wskazuje ten autor, Naród (suweren) za pośrednictwem praw wyborczych i instytucji wyborów oraz ogólnokrajowego referendum, których zasady zostały określone w Konstytucji, podejmuje „najbardziej doniosłe decyzje bezpośrednio rzutujące na całokształt problemów funkcjonowania państwa”. Również tzw. inicjatywa ludowa (art. 118 ust. 2) ma według tego autora zapewnić obywatelom możliwość bezpośredniego artykułowania swoich przekonań<sup>54</sup>.

Użyte w tym przepisie pojęcie „Narodu” należy rozumieć w sensie politycznym, czyli jako obejmujące wszystkich obywateli RP niezależnie od pochodzenia, ale również od sposobu uzyskania obywatelstwa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 do tak rozumianego Narodu „należy władza zwierzchnia w III Rzeczypospolitej Polskiej”. Naród ma być zatem w świetle tego przepisu suwerenem w III RP – podmiotem, do którego należy władza w państwie. Sformułowanie „należy” podkreśla, że to Naród jest zawsze dyspozytorem władzy w państwie. W żadnych okolicznościach nie zrzeka się on swojej władzy, mimo że dane kompetencje władcze są wykonywane przez określony organ władzy publicznej. Taką sytuację należałoby traktować w ten sposób, że Naród niejako „udzielił pełnomocnictwa” podporządkowanemu mu organowi władzy publicznej do wykonywania w swoim imieniu i zgodnie z jego wolą danych władczych kompetencji. Suweren-Naród dysponuje władzą zwierzchnią, którą należałoby rozumieć jako najwyższą, z której każda inna władza o charakterze publicznym się wywodzi. Zgodnie z tak rozumianą

---

<sup>54</sup> A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r., w: Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 286–287.

zasadą suwerenności Narodu podporządkowane jego woli są wszystkie organy państwa, które powinny wykonywać swoje kompetencje w jego imieniu i interesie. Pomimo tego, że konstytucyjne sformułowanie o „władzy zwierzchniej należącej do Narodu w Rzeczypospolitej” powinno mieć bardzo poważne implikacje dla funkcjonowania ustroju państwa polskiego, to Naród (suweren) wykorzystuje swoją władzę *de facto* tylko podczas wyborów<sup>55</sup>.

W kontekście analizy zagadnienia, czy władzę zwierzchnią Narodu należy uznać za „czwartą władzę”, należy stwierdzić, że suweren, szczególnie poprzez referendum ogólnokrajowe, posiada potencjalnie znaczące władcze kompetencje. Kompetencje te mogłyby być wykorzystane również jako potencjalny hamulec ustrojowy, np. w przypadku poddania pod referendum uchylenia konkretnego przepisu albo aktu prawnego. Nie można jednak uznać Narodu za „czwartą władzę”, gdyż co do zasady nie jest on w stanie samodzielnie wykonywać swoich kompetencji, a wykonuje je za pośrednictwem określonych organów państwowych. Referendum ogólnokrajowe nie jest narzędziem bezpośredniego sprawowania władzy albo hamowania innych władz przez Naród. W jednym ze swoich orzeczeń TK podkreślił, że realizacja konstytucyjnej koncepcji demokracji bezpośredniej wyraża się wyłącznie w procedurze bezpośredniego uczestnictwa polskich obywateli w referendum i oddania przez nich głosu, natomiast nie mają oni prawnej możliwości bezpośredniego zainicjowania przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum (brak prawa do referendum)<sup>56</sup>. Również doprowadzenie do przyjęcia ustawy wniesionej przez grupę obywateli wymaga przejścia przez taką ustawę pełnej procedury legislacyjnej i co do zasady taki projekt ustawy (ustawa sejmowa) nie jest w ramach tej procedury w żaden sposób uprzywilejowany. Zatem wymaga przyjęcia co najmniej zwykłą większością przez Sejm w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, może być odrzucony przez Senat w wyniku przyjęcia przez tę izbę odpowiedniej uchwały, zaś po przyjęciu ustawy przez parlament może dojść do jej odrzucenia w wyniku zastosowania przez Prezydenta weta ustawodawczego

<sup>55</sup> T. Litwin, *Pojęcie „przedstawiciela Narodu” w świetle art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.*, „Horyzonty Polityki” 2018, t. 26, nr 1, s. 18–20, 26. DOI: 10.17399/HP.2018.092601.

<sup>56</sup> Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43, pkt 11.5. uzasadnienia prawnego.

albo weta konstytucyjnego. Do odrzucenia projektu ustawy wniesionej przez grupę obywateli może również dojść, gdy parlament nie rozpatrzy go w odpowiednim czasie w wyniku zastosowania zasady dyskontynuacji. Ma ona zastosowanie w przypadku, gdy projekt ustawy nie został rozpatrzony przez Sejm, „przeszedł” do kolejnej kadencji i nadal nie został przyjęty. Natomiast jeżeli Sejm uchwalił ustawę sejmową, która jako projekt została wniesiona przez grupę obywateli, została rozpatrzona przez Sejm i nie została przyjęta w trakcie jednej kadencji, to zasada dyskontynuacji ma zastosowanie już w ramach tej kadencji<sup>57</sup>. Pozornie wydawałoby się, że wybory są rzeczywiście taką bezpośrednią formą podejmowania decyzji przez suwerena odnośnie do najważniejszych spraw państwowych. Należałoby jednak stwierdzić, że po dokonaniu aktu głosowania suweren nie ma żadnych narzędzi, aby dyscyplinować polityków do spełnienia obietnic wyborczych, które były podstawą ich wyboru. Trzeba również zauważyć, że w przypadku wyborów do Sejmu może dojść do zniekształcenia wyników w związku ze stosowaniem w wyborach do tej izby pogłów wyborczych.

Zatem władza zwierzchnia Narodu, mimo że jest on podmiotem niezależnym od innych władz, nie jest „czwartą władzą”, ponieważ Naród nie posiada żadnych władczych kompetencji, które mogłyby samodzielnie realizować albo które pozwalałyby na hamowanie pozostałych władz. Co do zasady bowiem zainicjowanie referendum ogólnokrajowego wymaga albo uchwały Sejmu (art. 90 ust. 4, art. 125 Konstytucji), albo uchwały Senatu podjętej na wniosek Prezydenta (art. 125). Także gdyby Sejm i Senat uchwały ustawę o zmianie Konstytucji dotyczącej przepisów rozdziału I, II lub XII (dotyczy to także całościowej zmiany Konstytucji), prawo do zainicjowania referendum ogólnokrajowego przysługiwałoby wyłącznie grupie 92 posłów, Senatowi oraz Prezydentowi RP.

Jak pisałem wcześniej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że samorząd terytorialny to element władzy wykonawczej. Za tym poglądem miały przemawiać następujące argumenty:

- a) przedmiot działania samorządu (sprawy stanowiące zakres działania samorządu należą do dziedziny władzy wykonawczej); b) stosowane środki działania (są to środki administracyjne, a nie ustawodawcze,

---

<sup>57</sup> T. Litwin, *The Discontinuance Principle in Polish Constitutional Theory and Practice*, „Politeja” 2008, t. 10, nr 2, s. 57–59.

czy sądowe); c) fakt, że samorząd nie działa suwerennie, lecz tylko na podstawie ustaw i w ramach przez nie wytyczonych, a zgodność jego działania z prawem podlega nadzorowi organów państwowych oraz d) systematyka konstytucji, w której dotyczące go przepisy są usytuowane bezpośrednio po przepisach określających zasady i zakres działania naczelnego organu wykonawczego – Rady Ministrów<sup>58</sup>.

Przytoczona argumentacja ma jednak pewne słabości. W odróżnieniu od Rady Ministrów samorządowi terytorialnemu przysługuje domniemanie właściwości zadań w zakresie nie ogólnopolskim, ale wyłącznie lokalnym, o czym piszę nieco dalej. Wydaje się również, że w związku z prawem samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego i związanym z tym podziałem organów samorządu na stanowiące i wykonawcze, kompetencje samorządu mają charakter mieszany – prawodawczo-wykonawczy. Przeciwko hipotezie, że samorząd terytorialny jest organem egzekutywy, przemawia również to, że jego organy są niezależne wobec innych organów władzy w aspekcie personalnym. Art. 169 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego (obecnie: rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa) są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast z art. 471 Kodeksu wyborczego (KW) wynika, że wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Należy dodać, że w świetle art. 10 § 1 pkt. 3–4 KW powszechność wyborów samorządowych odnosi się do mieszkańców danej wspólnoty lokalnej (regionalnej) niepozbawionych praw wyborczych na podstawie art. 10 § 2 KW. W wyborach do rady gminy, poza pełnoletnimi obywatelami polskimi mają prawo także głosować co najmniej 18-letni obywatele UE zamieszkujący stale na obszarze danej gminy. W wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta czynne prawo wyborcze posiadają osoby mające prawo do wybierania rady gminy w danej gminie. Z kolei w wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa mogą głosować pełnoletni obywatele polscy stale zamieszkujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast członkowie organów wykonawczych samorządu powiatu i samorządu województwa (zarządu

---

<sup>58</sup> Wyrok TK z 29 listopada 2005 r., P 16/04..., dz. cyt., pkt 3.2. uzasadnienia prawnego.

powiatu i zarządu województwa) są wybierani przez, odpowiednio, radę powiatu i sejmik województwa. Odpowiednie ustawy samorządowe, poza wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego, nie przewidują dla członków zarządu powiatu i województwa dalszych wymogów formalnych, nie muszą oni więc być członkami danej wspólnoty samorządowej<sup>59</sup>. Co więcej, członkostwa w organie wykonawczym samorządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej, a w przypadku radnych z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody<sup>60</sup>.

Rzeczywiście brakuje jednak, do czego wydaje się nawiązywać Trybunał, wyraźnego konstytucyjnego uregulowania kompetencji samorządu terytorialnego, by uznać, że jest on „czwartą władzą”. Wstęp do Konstytucji RP proklamuje zasadę pomocniczości, zaś jej art. 15 zapewnia decentralizację władzy publicznej. Z tych zasad wynika, że samorząd terytorialny powinien uzyskać znaczące kompetencje w ramach „uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2 Konstytucji), cieszyć się odpowiednim poziomem niezależności w stosunku do centralnych organów władzy publicznej w ramach korzystania ze swoich kompetencji oraz mieć zapewnione odpowiednie środki finansowe i niezależność w ramach prowadzonej polityki finansowej<sup>61</sup>. Jednak dalsze przepisy Konstytucji RP, w tym te znajdujące się w jej siódmym rozdziale zatytułowanym „Samorząd terytorialny” (art. 163–172) nie określają konkretnych kompetencji przysługujących samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z art. 163 wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone prawem dla organów innych władz publicznych. Należy jednak pamiętać, że to domniemanie właściwości zadań dotyczy zadań terenowych (lokalnych, regionalnych), a nie ogólnopństwowych. W zakresie tych ostatnich domniemanie właściwości przysługuje Radzie Ministrów (art. 146 ust. 2). Poza tym, w związku z daleko idącym zasięgiem

<sup>59</sup> Por. A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz.*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 345.

<sup>60</sup> Zob. Art. 25b i art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.); art. 21 i art. 26 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526); art. 23 i art. 31 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 547).

<sup>61</sup> T. Litwin, *The Reflection on the Human Nature and the Power in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 from the Legal-Constitutional Research Perspective*, „Horyzonty Polityki” 2021, t. 39, nr 2, s. 79–80. DOI: 10.35765/HP.1841.

regulacji ustawowych, sytuacja, w której jednostki samorządu terytorialnego mogłyby skorzystać z opisanego domniemania właściwości, może występować niezwykle rzadko<sup>62</sup>.

Wspomniane przepisy Konstytucji nie zapewniają również odpowiednich środków finansowych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Mówią one co prawda o podstawowych źródłach dochodów jego jednostek (dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, podatki i opłaty lokalne) oraz o udziale w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, jednak zarówno źródła tych dochodów, jak i wysokość podatków i opłat lokalnych mają być szczegółowo określone w ustawie. Z powyższych rozważań należy zatem wysnuć wniosek, że zakres kompetencji oraz szeroko pojmowana sytuacja finansowa samorządu zależą głównie od regulacji ustawowych, czyli *de facto* od parlamentu i Rady Ministrów.

Za „czwartą władzę” nie można również uznać organów kontroli państwowej i ochrony prawa (rozdział dziewiąty Konstytucji). Do tych organów Konstytucja zalicza Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Charakteryzuje je jednak brak niezależności personalnej od innych władz, w szczególności wobec władzy ustawodawczej. Prezes NIK jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1), podobnie RPO (art. 209 ust. 1), z kolei członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Co więcej, w przypadku NIK art. 202 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że podlega ona Sejmowi, co ewentualnie mogłoby skłonić do refleksji, czy NIK nie należałoby traktować jako organu władzy ustawodawczej. Choć art. 210 przypisuje RPO przymioty niezawisłości i niezależności, to – jak zwraca uwagę jeden z komentatorów Konstytucji – tryb powoływania RPO ogranicza jego niezależność<sup>63</sup>. Również, jak stwierdza Wojciech Sokolewicz za Ryszardem Chruściakiem, „wadliwy” tryb powoływania członków KRRiT prowadzi do jej upolitycznienia<sup>64</sup>. Brak

<sup>62</sup> P. Czarny, *Uwagi do art. 163*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 494.

<sup>63</sup> B. Naleziński, *Uwagi do art. 210*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Wolters Kluwer, s. 615.

<sup>64</sup> W. Sokolewicz, R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 480, „Przegląd Sejmowy” 2009, t. 93, nr 4, s. 238.

niezależności KRRiT od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej jest wyraźnie widoczny również w świetle regulacji ustawowych. Zgodnie bowiem z art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji, jeżeli Sejm i Senat odrzucą sprawozdanie KRRiT z jej działalności za poprzedni rok, jej kadencja wygasa w przypadku, gdy Prezydent RP potwierdzi jej wygaśnięcie w ciągu 14 dni od dnia ostatniej uchwały. Ustawa nie precyzuje, w jakiej formie takie „potwierdzenie” ma mieć miejsce, więc znaczenie w tej mierze ma praktyka ustrojowa. Zdarzyło się to raz: w 2010 roku Prezydent RP Bronisław Komorowski potwierdził wygaśnięcie kadencji KRRiT postanowieniem kontrasygnowanym przez premiera Donalda Tuska. W związku z tą praktyką należy stwierdzić, że potwierdzenie wygaśnięcia kadencji KRRiT winno zostać podjęte w formie postanowienia, które wymaga kontrasygnaty premiera<sup>65</sup>. Chruściak, komentując ten przepis, określa go jako „szczególną formę odpowiedzialności politycznej”, podkreślając swobodną ocenę sprawozdania dokonywaną przez organy władzy o *stricte* politycznym charakterze, których motywy działania będą zatem polityczne<sup>66</sup>. Należałoby dodać, że ten przepis ogranicza również niezależność KRRiT od Sejmu, Senatu, Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów.

Sposób wyboru Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz członków Rady Polityki Pieniężnej także nie gwarantuje niezależności tych organów od legislatury i egzekutywy, szczególnie w sytuacji, gdy większość sejmowa (parlamentarna) i Prezydent wywodzą się z tego samego obozu politycznego. Prezes NBP jest bowiem, zgodnie z art. 227 ust. 3, powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję. Członkowie RPP są powoływani w równej liczbie przez Sejm, Senat i Prezydenta również na okres sześciu lat (art. 227 ust. 5)<sup>67</sup>.

Należałoby jeszcze rozważyć, czy pomimo określenia w art. 10 Konstytucji Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej oraz Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej nie stanowią one jednak odrębnych władz. Gdyby taka hipoteza się

<sup>65</sup> M. Chrzanowski, *Uwagi do art. 12, w: Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 188–189.

<sup>66</sup> R. Chruściak, *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, t. 84, nr 1, s. 38–39.

<sup>67</sup> Por. M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 227, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. I, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 649.

potwierdziła nawet w przypadku jednego z wymienionych organów władzy publicznej, to taki organ można by uznać za „czwartą władzę”.

Przywoływany już wcześniej Andrzej Sylwestrzak uznaje, że w ramach władzy wykonawczej występują trzy „grupy”: władza reprezentacyjna Prezydenta, władza wykonawcza rządu oraz władza samorządowa. Zwraca on uwagę przede wszystkim na odmienny od Rady Ministrów sposób kreacji urzędu Prezydenta, jak również na jego kompetencje różniące się znacznie od kompetencji Rady Ministrów i wychodzące poza te tradycyjnie przypisywane egzekutywie<sup>68</sup>. Jak się wydaje, ta argumentacja mogłaby być użyta również w przypadku uzasadniania wniosku, że Prezydent RP, sprawuje odrębną władzę od legislatywy, egzekutywy albo judykatywy.

Przeciwko opinii Sylwestrzaka można jednak wysunąć kilka argumentów. Gdybyśmy porównali kompetencje Prezydenta RP oraz Prezydenta Stanów Zjednoczonych, to okazałoby się, że zestaw kompetencji, jakie posiada Prezydent RP, odnajdziemy wśród podobnych, ale znacznie liczniejszych kompetencji Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Natomiast status Prezydenta Stanów Zjednoczonych jako monokratycznego organu egzekutywy nie jest podważany.

Prezydent Stanów Zjednoczonych, podobnie jak Prezydent RP, jest wybierany w wyborach powszechnych. Podobnie jak Prezydent RP, również Prezydent Stanów Zjednoczonych posiada kompetencje w dziedzinie ustawodawstwa. W ramach praktyki ustrojowej uzyskał on bowiem „nieformalne” prawo inicjatywy ustawodawczej wykonywane od strony formalnej za pośrednictwem „zaprzyjawnionych” kongresmenów. Dysponuje również prawem weta ustawodawczego, co wynika *expressis verbis* z przepisów Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Wykonuje także kompetencje o charakterze reprezentacyjnym oraz związane z funkcjami „kierownika polityki zagranicznej” i „głównodowodzącego sił zbrojnych”. W amerykańskim systemie politycznym, w związku z monizmem egzekutywy, od strony formalnoprawnej nie funkcjonuje ciało o kompetencjach i pozycji ustrojowej analogicznych do Rady Ministrów w Polsce. Niekiedy, choć częściej w publicystyce, tworzy się jednak pewne

---

<sup>68</sup> A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP...*, dz. cyt., s. 289–292.

analogie pomiędzy gabinetem Prezydenta Stanów Zjednoczonych a rządami w europejskich systemach prawnoustrojowych. W skład gabinetu wchodzi 15 departamentów będących trzonem administracji federalnej. Ciało to, którego skład i kompetencje nie zostały precyzyjnie określone w przepisach prawnych, ma charakter nieformalnodoradczy. Jego poszczególni członkowie są powoływani przez Prezydenta, ich nominacje zatwierdza Senat, są oni ściśle podporządkowani Prezydentowi. Prezydent Stanów Zjednoczonych ma także prawo do samodzielnego odwoływania członków gabinetu. Współuczestniczy on również razem z Senatem w procedurze nominowania osób zatrudnionych w administracji federalnej. Ma także, jak Prezydent RP, pewne kompetencje związane z nominacjami sędziowskimi, z tym, że w przypadku Prezydenta Stanów Zjednoczonych dotyczą one sędziów sądów federalnych, w tym Sądu Najwyższego. Prezydent nominuje sędziów, zaś Senat Stanów Zjednoczonych zatwierdza ich kandydatury<sup>69</sup>.

Trzeba również stwierdzić, że jakakolwiek próba wyodrębnienia Prezydenta RP poza ramy egzekutywy byłaby wykładnią *contra legem* i zaprzeczeniem koncepcji racjonalnego prawodawcy. Skoro art. 10 ust. 2 Konstytucji wyraźnie określa Prezydenta RP jako organ władzy wykonawczej, wskazuje to na celowe działanie również uwzględniające treść dalszych jej przepisów odnoszących się do sposobu wyboru Prezydenta i jego kompetencji. Warto jeszcze zauważyć, że nie ma legalnej definicji pojęcia „władzy wykonawczej”. Ustalenie dotyczące tego, jakie kompetencje wchodzi w zakres egzekutywy, a jakie nie, może się opierać wyłącznie na poglądach doktryny lub orzecznictwa. Przyjmując założenie, które wydaje się obecne w koncepcji Sylwestrzaka, że to Rada Ministrów jest tym „właściwym” organem egzekutywy, najbliższej jej prawnego zdefiniowania będziemy, analizując art. 146 ust. 1, który stwierdza, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. W tym kontekście słowo „prowadzi” ma nawiązywać do koncepcji dualistycznej egzekutywy zawartej w art. 10 ust. 2, podkreślając, że to rząd, a nie Prezydent, pełni

<sup>69</sup> Por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 3, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa–Kraków 2007, s. 95–115; D. Stoliczka, *System polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, w: *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki 2. Ustroje państw współczesnych*, red. M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020, s. 83–96.

„główną, podstawową i zasadniczą rolę w sprawowaniu władzy wykonawczej”<sup>70</sup>. Zatem, nie tyle „prowadzenie”, ile „wykonywanie” kompetencji w ramach „polityki wewnętrznej i zagranicznej” można byłoby uznać za sprawowanie władzy wykonawczej z zastrzeżeniem, że w jego zakres nie wchodzi prawodawstwo i wymierzanie sprawiedliwości<sup>71</sup>. Analizując kompetencje Prezydenta RP, należałoby stwierdzić, że jak najbardziej mieszczą się one w tak rozumianym obrębie władzy wykonawczej.

W przypadku Trybunału Konstytucyjnego hipoteza, że można go postrzegać jako organ władzy innej niż sądownicza, wiązałaby się z jego specyficznymi kompetencjami do kontroli konstytucyjności prawa, mającymi różnić go od pozostałych organów władzy sądowniczej, w tym drugiego z trybunałów – Trybunału Stanu. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem rozstrzygać sporów prawnych w związku z tym, że jego orzeczenia nie odnoszą się do stanu faktycznego, ale wyłącznie do treści przepisów prawnych. Na tej podstawie, jak sugeruje Janusz Trzciniński, działalność Trybunału Konstytucyjnego należałoby postrzegać jako specyficzny rodzaj działalności kontrolnej<sup>72</sup>. Znow byłaby to jednak wykładnia *contra legem* w stosunku do art. 10 ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji i zaprzeczenie domniemania racjonalnego ustrojodawcy. Co więcej, sam Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie potwierdził swój status jako organu władzy sądowniczej<sup>73</sup>. Poza tym można wskazać szereg innych argumentów, które uzasadniają postrzeganie Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej:

- nazwa „trybunał” na gruncie prawa polskiego historycznie kojarzona jest z sądem;
- konstytucyjne określenie członków Trybunału Konstytucyjnego jako sędziów;
- konstytucyjne zagwarantowanie sędziom Trybunału, podobnie jak innym sędziom, niezawisłości;

<sup>70</sup> P. Sarnecki, *Uwagi do art. 146*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 6.

<sup>71</sup> Tamże, s. 5.

<sup>72</sup> J. Trzciniński, *Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą?*, w: *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999, s. 195–200.

<sup>73</sup> Zob. chociażby: wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185, pkt. 1.2.–1.5. uzasadnienia prawnego.

- wprowadzenie rozprawy jako sposobu prowadzenia sprawy kończącej się orzeczeniem oraz oparcie postępowania przed Trybunałem na zasadach postępowania sądowego;
- wykonywanie kontroli konstytucyjności prawa przez sądy w niektórych innych współczesnych państwach;
- kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych nie jest wyłączną domeną Trybunału Konstytucyjnego, w świetle art. 184 Konstytucji sądy administracyjne „orzekają o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”<sup>74</sup>;
- wydaje się, że ostatnio w doktrynie coraz większą popularność zyskuje stanowisko o dopuszczalności tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa wykonywanej przez sądy<sup>75</sup>.

Można jeszcze dodać, że kontrola konstytucyjności prawa dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny nie musi się wcale bardzo różnić od postępowania sądowego prowadzonego przed sądem powszechnym. Przykładowo postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, gdzie skarżący musi wykazać, jak konkretny przepis naruszył dane prawa lub wolności skarżącego, można by porównać do skarżenia różnego rodzaju działań państwa lub jego funkcjonariuszy w ramach procedury cywilnej – z tym, że w przypadku skargi konstytucyjnej jej przedmiotem jest działalność prawodawcza państwa.

Podsumowując tę część niniejszego rozdziału, należy stwierdzić, że w świetle regulacji konstytucyjnych za odrębną władzę nie można uznać ani Narodu, ani samorządu terytorialnego, ani Prezesa NBP, ani Rady Polityki Pieniężnej, ani organów kontroli państwowej i ochrony prawa (Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), ani Prezydenta RP, ani Trybunału Konstytucyjnego. Zatem nie istnieje żaden podmiot, który na podstawie przepisów Konstytucji RP z 1997 roku mógłby obecnie pełnić rolę „czwartej władzy”.

<sup>74</sup> Por. A. Deryng, *Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2014, nr 2, s. 102–106.

<sup>75</sup> P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, nr 2, s. 635–648.

## Uwagi końcowe

Regulacje konstytucyjne wyraźnie związały Radę Ministrów z Sejmem. Z jednej strony wymagają co do zasady poparcia większości sejmowej dla powołania rządu (art. 154), a z drugiej pozwalają łączyć mandat poselski/senatorski z członkostwem w rządzie (art. 103 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 108). W polskiej praktyce politycznej rządy przeważnie mają poparcie aktualnej większości sejmowej, a politycy ją reprezentujący są członkami Rady Ministrów. Zazwyczaj większość w Senacie mają te same ugrupowania co w Sejmie, a często zdarza się także, że Prezydent RP wywodzi się z tego samego obozu politycznego co większość parlamentarna i rząd. Obserwując praktykę polityczną funkcjonowania legislatywy i egzekutywy, trudno mówić zatem o funkcjonowaniu zasady podziału władzy.

W praktyce ustrojowej właściwie tylko władza sądownicza jest w stanie równoważyć pozycję władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Kryzys konstytucyjny, który rozpoczął się pod koniec 2015 roku, związany ze sporem wokół Trybunału Konstytucyjnego, a później Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, pokazuje, że judykatura może zostać zdominowana przez legislatywę i egzekutywę. To powoduje, że poza wzmocnieniem judykatury potrzebne jest znalezienie innego podmiotu – „czwartej władzy”, który mógłby równoważyć pozycję legislatywy i egzekutywy, szczególnie wówczas, gdy są one zdominowane przez jedno środowisko polityczne – co mogłoby zapobiegać nadmiernej koncentracji władzy.

W tym celu niezbędne byłoby wprowadzenie do przepisów Konstytucji RP kilku zmian. Konieczne wydaje się wzmocnienie uprawnień suwerena (Narodu) poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, gdyby popierała je odpowiednio liczna grupa obywateli. Należałoby także obniżyć wymóg frekwencji dla ważności referendum ogólnokrajowego. Proponuję również konstytucjonalizację i unifikację progu wyborczego dla wszystkich rodzajów komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu. Obecny próg na poziomie 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych w porównaniu do progu 5% dla innych komitetów wyborczych wydaje się zbyt wysoki.

Przepisy Konstytucji dotyczące samorządu terytorialnego również wymagałyby doprecyzowania. Należałoby wyraźnie zapisać

trójstopniowy podział terytorialny kraju, precyzyjniej określić źródła dochodu jednostek samorządu terytorialnego i rozważyć, czy ich udział w podatkach nie powinien dotyczyć VAT zamiast PIT i CIT. Trzeba by także zapisać ich podstawowe kompetencje.

Zmiany wymagałby również tryb wyboru osób na najwyższe urzędy w państwie obsadzone przez parlament, co dotyczyłoby w szczególności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak również organów wymienionych w rozdziale IX Konstytucji. Parlamentarzyści mogliby zachować dotychczasowe uprawnienia z tym, że kandydatury mogłyby zgłaszać uczelnie wyższe (np. wydziały prawa) czy stowarzyszenia prawnicze. By zapewnić apolityczność kandydatów, ewentualny wymóg bezpartyjności mógłby zostać wzmocniony dookreśleniem okresu, w jakim ta bezpartyjność powinna mieć miejsce, np. pięć lat przed objęciem danego urzędu<sup>76</sup>.

Można także zaproponować zniesienie podległości NIK wobec Sejmu oraz konstytucjonalizację prokuratury i uniezależnienie jej od rządu. W sytuacji, gdy Minister Sprawiedliwości pełni funkcję kierującego prokuraturą Prokuratora Generalnego, można mieć wątpliwości, na ile prokuratura może działać niezależnie od administracji rządowej. Za to po takiej zmianie NIK i RPO, współpracując z niezależną prokuraturą i sądownictwem, byłyby w stanie hamować i kontrolować legislatywę i egzekutywę.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła pierwotne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 805 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 547).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

---

<sup>76</sup> Por. A. Zoll, *Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 48–50.

- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.).
- Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.
- Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.
- Wyrok TK z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.
- Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.
- Wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.
- Wyrok TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80.
- Wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44.
- Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.
- Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.
- Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71.
- Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, nr 101.
- Wyrok TK z 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, nr 5.

#### Opracowania zwarte

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Chrzanowski M., *Uwagi do art. 12*, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 187–189.
- Czarny P., *Uwagi do art. 163*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 493–497.
- Florczak-Wątor M., *Uwagi do art. 10*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. I, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 55–58.
- Florczak-Wątor M., *Uwagi do art. 227*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. I, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 647–650.
- Garlicki L., Sarnecki P., *Uwagi do art. 14*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki i M. Zubik, t. I, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 450–463.
- Gwyn W.B., *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, Tulane University, Nowy Orlean–Haga 1965.
- Haczkowska M., Masternak-Kubiak M., *Uwagi do art. 186*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Lexis-Nexis, Warszawa 2014.
- Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020.
- Iwanek J., *Czwarta władza w demokracji współczesnej*, w: *Władza, media, polityka*, red. M. Gierula, M. Wielopolska-Szymura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006, s. 11–20.

- Kuca G., *Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe*, w: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 169–175.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w konstytucji RP z 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Litwin T., *Wstęp*, w: T. Litwin, K. Łabędź, R. Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2019, s. 7–16.
- Małajny R., *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1985.
- Małajny R., *Trzy teorie podzielonej władzy*, wyd. 2 uzupełnione, Wydawnictwo „VOLUMEN”, Katowice 2003.
- Merry H.J., *Montesquieu’s System of Natural Government*, Purdue University Studies, West Lafayette–Indiana 1970.
- Monteskiusz i jego dzieło. *Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*. Warszawa 27–28 X 1955, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Zakład im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1956.
- Montesquieu, *O duchu praw*, wyd. F. Hoesick, Warszawa 1927, reprint: Fundacja Nowoczesna Polska, Warszawa 2012.
- Montesquieu and His Legacy*, red. R.E. Kingston, State University of New York Press, Albany 2009.
- Montesquieu’s Science of Politics. Essays on The Spirit of Laws*, red. D.W. Carrithers, M.A. Mosher, P.A. Rahe, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Oxford 2001.
- Morgan C., *The Liberty of Thought and the Separation of Powers. A Modern Problem Considered in the Context of Montesquieu*, Oxford University Press, Oxford 1948.
- Naleziński B., *Uwagi do art. 210*. w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Wolters Kluwer, s. 615–616.
- Nieć M., *Idea czwartej władzy Edmunda Burke’a – kontekst ustrojowo medialny*, w: *Rola opozycji w systemach demokratycznych*, red. Krzysztof Łabędź, Wydawnictwo WAM, Kraków 2016, s. 43–67.
- Pach M., Tuleja P., *Uwagi do art. 10*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 335–352.
- Paczkowski A., *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1973.
- Palonen K., *Parliamentary Thinking. Procedure, Rhetoric and Time*, Palgrave Macmillan, Basingstoke–Hampshire 2018.
- Richter M., *The Political Theory of Montesquieu*, Cambridge University Press, Cambridge 1977.

- Sadowski J., *Uwagi do art. 14*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan i L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 388–397.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 3, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa–Kraków 2007.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 10*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 331–354.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 146*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 1–32.
- Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.
- Stolicki D., *System polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, w: *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki 2. Ustroje państw współczesnych*, red. M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020, s. 59–103.
- Sylwestrzak A., *Liberalizm Monteskiusza i konstytucjonalizm polski*, w: *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych. Od starożytności do Monteskiusza*, red. O. Górecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 415–442.
- Sylwestrzak A., *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki i A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 285–298.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz.*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Ślufińska M., *Ewolucja systemu medialnego w III RP*, w: *III Rzeczpospolita Polska 1990–2016. Opinie – dylematy – kontrowersje*, red. E. Bujwid-Kurek, W. Kasprowski, Wydawnictwo Libron, Kraków 2016, s. 163–182.
- Trzciniński J., *Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą?*, w: *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999, s. 193–200.
- Vanderbilt A.T., *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-day Significance*, University of Nebraska Press, Lincoln 1953.
- Vile M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis 1998.
- Zamkowski W., *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Wrocław 1961.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.

## Artykuły w czasopismach i periodykach

- Brand J.T., *Montesquieu and the Separation of Powers*, „Oregon Law Review” 1933, t. 12, nr 3, s. 175–200.
- Bujwid-Kurek E., *Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka*, „Horyzonty Polityki” 2019, t. 10, nr 30, s. 25–38. DOI: 10.35765/HP.2019.1030.02.
- Chruściak R., *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, t. 84, nr 1, s. 29–44.
- Deryng A., *Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2014, nr 2, s. 91–112.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, s. 3–21.
- Izdebski Z., *Rewizja teorii podziału władz*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 11, s. 787–800.
- Krause S., *The Spirit of Separate Powers in Montesquieu*, „The Review of Politics” 2000, t. 62, nr 2, s. 231–265. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0034670500029454>.
- Litwin T., *Krytyka polityki gospodarczej koalicji PO–PSL w „Gazecie Wyborczej” 2007–2015*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, t. 14, nr 1, s. 111–122. DOI: 10.15584/polispol.2016.1.11.
- Litwin T., *Pojęcie „przedstawiciela Narodu” w świetle art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.*, „Horyzonty Polityki” 2018, t. 26, nr 1, s. 11–31. DOI: 10.17399/HP.2018.092601.
- Litwin T., *The Constitutional-Legal Analysis of “Communication”, “Means Of Social Communication” as Well as “Social Dialogue”, and “Citizens’ Dialogue”*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, t. 18, nr 1, s. 5–19. DOI: 10.15584/polispol.2020.1.1
- Litwin T., *The Discontinuance Principle in Polish Constitutional Theory and Practice*, „Politeja” 2008, t. 10, nr 2, s. 49–66.
- Litwin T., *The Reflection on the Human Nature and the Power in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 from the Legal-Constitutional Research Perspective*, „Horyzonty Polityki” 2021, t. 39, nr 2, s. 67–88. DOI: 10.35765/HP.1841.
- Ludwin F., *Monteskiusza trójpodział władzy, a idea demokracji*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. 11, s. 28–48.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, nr 2, s. 635–648.

- 
- Puńko A., *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9–26.
- Sokolewicz W., R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 480, „Przegląd Sejmowy” 2009, t. 93, nr 4, s. 236–242.
- Sokolewicz W., *Wolność prasy jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 5–23.
- Sylwestrzak A., *Czy samorząd terytorialny jest osobną władzą?*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. 11, s. 13–27.
- Sylwestrzak A., *Władza trzecia „neutralna”*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 4, s. 29–65.
- Zoll A., *Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 43–50.

Krzysztof Łabędź

## POLITYKA MEDIALNA PIS W OKRESIE 2015–2022

### Wprowadzenie

Problem podziału władzy w państwie i podmiotów uczestniczących w jej sprawowaniu jest kwestią złożoną i niepoddającą się jednoznacznym rozstrzygnięciom. Można zadać pytanie, czy podział władzy w różnych płaszczyznach, w tym oddzielenie władzy sądowniczej od władz politycznych, rozdzielenie legislatywy i egzekutywy, podział władzy pomiędzy państwem a jednostkami terytorialnymi (samorządami) wchodzącymi w jego skład oraz polityczny podział władzy (pomiędzy ugrupowaniami rządzącymi a opozycją) wyczerpuje to zagadnienie. Wielu badaczy polityki odpowiada na to pytanie przecząco, wskazując, że w podziale władzy uczestniczą także inne podmioty, jak chociażby działający bezpośrednio sami obywatele (poprzez istniejące instytucje demokracji bezpośredniej, ale, co wydaje się ważniejsze, poza nimi, w sposób żywiołowy i spontaniczny), wielki biznes, najbardziej znaczące grupy interesu. Najczęściej jednak jako uczestnika systemu sprawowania władzy wymieniane są media, określane w tym kontekście „czwartą władzą”. Oczywiście nie chodzi o uczestnictwo w podejmowaniu decyzji politycznych, ale raczej o często pośredni wpływ na ich kształt, a przede wszystkim o kontrolę decydentów, czy szerzej mówiąc, polityków. Koniecznym warunkiem realizacji takiej funkcji jest zachowanie niezależności mediów, co w praktyce oznacza nie tylko możliwość swobodnego działania, brak cenzury, ale również pluralizm mediów i ich ośrodków dyspozycyjnych. Warto się zatem zastanowić, jaka jest aktualna sytuacja mediów w Polsce oraz w jakim kierunku zmierza polityka medialna ugrupowania rządzącego. Odpowiadając, należy stwierdzić, że co prawda istnieje pluralizm mediów, ale cały czas podejmowane są różnego rodzaju wysiłki

na rzecz jego ograniczenia i uzyskania przez rządzących możliwie dużego wpływu na treści przekazywane przez media. Działania te przybierają ostatecznie kształt ustaw uchwalanych przez Sejm, w którym ugrupowanie rządzące ma bezwzględną większość, dającą przy zachowaniu dyscypliny w głosowaniach możliwość przymuszenia każdego rozwiązania. Uzasadnieniem, często przywoływanym przez polityków PiS, jest stwierdzenie, że suweren tak chciał, a posiadana w Sejmie większość wynika z „woli suwerena”.

Sprawą oczywistą w systemach demokratycznych jest konieczność istnienia swobodnego dostępu obywateli do informacji, co ma gwarantować pluralistyczny system mediów. Jest to jeden z podstawowych warunków funkcjonowania demokracji, podkreślany przez wielu wybitnych autorów. Przykładowo, Robert Dahl istnienie wielu alternatywnych, zróżnicowanych i niezależnych źródeł informacji, niepodlegających kontroli przez jedną elitę polityczną, skutecznie chronionych przez prawo, zalicza do podstawowych gwarancji instytucjonalnych demokracji (poliarchii)<sup>1</sup>. Tym, co zdaniem Giovanniego Sartoriego umożliwia istnienie demokracji wyborczej (będącej elementem „zwrotnej teorii demokracji”), mimo braku racjonalnej opinii publicznej, jest autonomiczna opinia publiczna istniejąca, gdy spełnione są dwa warunki: system edukacyjny nie jest systemem indoktrynacji oraz istnieją liczne i zróżnicowane ośrodki wpływu i informacji tworzące całościową strukturę. Środki przekazu muszą mieć charakter policentryczny i konkurować ze sobą<sup>2</sup>.

W jakim zakresie warunek ten jest spełniony w polskiej praktyce, czy realnie może istnieć autonomiczna opinia publiczna? Odpowiedź (pominięta zostanie kwestia systemu edukacji, choć zapowiedzi i działania ministra edukacji i nauki mogą rodzić obawy, że będzie coraz bardziej promował indoktrynację w kierunku narodo-wo-katolickim) można zacząć od stwierdzenia, że wraz z rozwojem różnego rodzaju mediów niepomiernie rosną możliwości manipulowania odbiorcami i ich zachowaniami. Ponadto, natłok informacji powoduje szum informacyjny, czego skutkiem może być dezorientacja i niemożność wykorzystania informacji przydatnych. Bliższe

<sup>1</sup> R. Dahl, *O demokracji*, Znak, Kraków 2000, s. 81–82.

<sup>2</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 130.

przedstawienie tych kwestii jest tutaj niemożliwe – poniżej jedynie kilka przykładów. Prócz tego można wskazać pewne uwarunkowania świadczące o istniejących ograniczeniach dla takiej opinii. Niewątpliwie należą do nich ograniczenia ustawowe, które zostały wprowadzone, począwszy od końca 2015 roku, ale także działania związane z przejmowaniem mediów przez podmioty związane z partią rządzącą, a ponadto nieustanna obecność polityków (różnych opcji) w mediach, co rodzi wątpliwość, w jakim stopniu zagadnienia podejmowane przez opinię publiczną są wynikiem oddolnej refleksji, a w jakim zostały ogólnie narzucone.

W programie politycznym Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku znalazły się zapisy literalnie odpowiadające założeniom umożliwiającym istnienie autonomicznej opinii publicznej, choć biorąc pod uwagę całą koncepcję demokracji tej partii<sup>3</sup>, można uznać, że było to pozorne. Punktem wyjścia zapisów programowych odnoszących się do mediów była, podobnie jak we wszystkich częściach tego dokumentu, krytyka istniejącego stanu, określanego jako „system Tuska”. W tym systemie mediom, oprócz oświaty i polityki kulturalnej, przypisywano działania na rzecz „destrukcji świadomości narodowej”. Twierdzono m.in., że nastąpiła i nadal następowała degeneracja mediów publicznych, które rząd Tuska postrzegał jako konkurencję dla sprzyjających mu mediów prywatnych i zagrożenie polityczne, gdyby media publiczne stały się niezależne. Zdaniem autorów programu, trwał atak personalny i finansowy na media publiczne. „Poważne osłabienie integracyjnej i kulturotwórczej roli tych instytucji już jest faktem, a wiele świadczy, że kolejnym celem jest ich likwidacja lub marginalizacja”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Chodzi m.in. o praktyczne ograniczanie możliwości działania opozycji w Sejmie, moralnie uzasadniane roszczenie do wyłącznej reprezentacji narodu, odrzucanie zasady inkluzji itp., a więc o odrzucanie zasady pluralizmu. W odniesieniu do Węgier pisał o takiej koncepcji Andrzej Antoszewski, zob. *Demokracja neoliberalna jako populistyczny wariant demokracji większościowej*, w: *Polityka i gospodarka. Teoria i praktyka*, red. J. Dzwonczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2019, s. 103–113. Zob. też: K. Łabędź, *Warunki funkcjonowania opozycji w Sejmie VIII kadencji*, w: *Dylematy rozwoju systemów politycznych Europy i Azji*, red. J. Kornaś, Ł. Danel, R. Lisiakiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 104–122.

<sup>4</sup> *Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 27–28, pis.org.pl/dokument/archiwa/download/128 (dostęp: 15.10.2015).

Fragment programu poświęcony mediom zaczyna się od następującego zdania: „Problemem wagi szczególnej są media i konieczność odbudowania w nich pluralizmu, a także nadania odpowiedniej rangi i jakości mediom publicznym”. Następnie stwierdzono m.in. „Odnowione media publiczne będą miały obowiązek utrzymywania odpowiedniego poziomu w przekazywaniu treści dotyczących kultury, nauki i sztuki, a także prezentacji pełnego spektrum poglądów politycznych, gospodarczych i światopoglądowych”<sup>5</sup>. W następnej części programu, dotyczącej sektora obywatelskiego, napisano m.in.:

Jakość debaty publicznej w Polsce jest bardzo niska. Niezależne badania socjologiczne jednoznacznie wskazują na prorządową stronniczość głównych mediów (w tym telewizji i radia publicznego). Poważny kryzys przechodzą także media lokalne i regionalne. Tymczasem wolna i autentyczna debata publiczna jest solą demokracji. W debacie formułowane są argumenty i zawierane kompromisy. W debacie określane jest dobro publiczne. Debata jest więc podstawowym warunkiem sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych, właściwej komunikacji pomiędzy społeczeństwem a władzą i uwolnienia społecznej energii obywatelskiej. Prawo i Sprawiedliwość postuluje przeprowadzenie reformy debaty publicznej obejmującej: 1) realne zapewnienie wszystkim obywatelom konstytucyjnej wolności słowa i pluralizmu; 2) zapewnienie sprawiedliwego dostępu obywateli i opozycji politycznej do mediów i wprowadzenie cywilizowanych zasad funkcjonowania mediów (poprzez przywrócenie funkcji misyjnej mediów i ich odpolitycznienie, co wymaga nowych regulacji ustawowych) (...)<sup>6</sup>.

W systemach demokratycznych, oprócz realizacji funkcji informacyjnej, edukacyjnej, perswazyjnej czy rozrywkowej, rolą mediów jest permanentna kontrola rządzących realizowana w imieniu obywateli, służąca stabilizowaniu i umacnianiu tego systemu. Właśnie taka rola spowodowała, że dziennikarze lub media są często określane jako „czwarta władza”. Symptomatyczne jest, że w programie PiS wśród zadań mediów publicznych wymieniono m.in. prezentację kultury wysokiej, upowszechnianie tradycji narodowej, dorobku polskiej i światowej nauki, edukację historyczną, pogłębioną debatę publiczną i jeszcze inne, ale o funkcji kontrolnej nie wspomniano ani słowem. Można sądzić, że jest to zgodne z koncepcją demokracji tej partii.

<sup>5</sup> Tamże, s. 142–143 (dostęp: 15.10.2015).

<sup>6</sup> Tamże, s. 144–145 (dostęp: 15.10.2015).

Poniżej zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, jakie były zasadnicze kierunki działań podejmowanych w latach 2015–2022 przez PiS (Zjednoczoną Prawicę) dotyczących funkcjonowania mediów w Polsce oraz jakie przyjęto rozwiązania ustawowe w tym zakresie? Ponadto, konieczna będzie odpowiedź na pytanie, jakie poglądy były przedstawiane w trakcie prac Sejmu nad ustawami dotyczącymi mediów i jakie były główne linie ich zróżnicowania. Można zatem powiedzieć, że ogólnym przedmiotem niniejszego tekstu jest polityka medialna<sup>7</sup> prowadzona przez ugrupowanie rządzące we wskazanym okresie, ujmowana w kontekście zasad systemu demokratycznego.

Podstawową metodą badawczą będzie analiza stenogramów z posiedzeń sejmowych (plenarnych i komisyjnych), a w celu odpowiedzi na główny problem zostanie zastosowana analiza porównawcza założeń normatywnych (programowych) i modelu rzeczywistości realizowanej w Sejmie polityki medialnej. Tezą tutaj udowodnianą będzie stwierdzenie daleko idącej rozbieżności pomiędzy modelem normatywnym i realizowanym, polegającej przede wszystkim na politycznym podporządkowaniu mediów publicznych interesom ugrupowania rządzącego oraz dążeniu do podporządkowania także innych mediów. W tym miejscu można przytoczyć słowa Donalda Tuska, według którego Viktor Orban, proszony przez Jarosława Kaczyńskiego o radę, co robić, żeby „w Warszawie był kiedyś Budapeszt”, na pierwszym miejscu wymienił pełną kontrolę mediów publicznych i kupowanie lub przekupywanie mediów prywatnych. W tym kontekście Anne Applebaum stwierdziła, że Orban szybko zrozumiał, że przepisem na zwycięstwo jest podporządkowanie sobie mediów, a przez to stłumienie wszelkiej krytyki<sup>8</sup>.

W związku z powyższym warto poświęcić kilka słów zmianom dotyczącym węgierskiego systemu medialnego, co pozwoli, przynajmniej w ogólnym zarysie stwierdzić, w jakim zakresie PiS powielił model węgierski. O tym, że obydwa przypadki wykazują znaczne podobieństwo, może świadczyć choćby fakt, że zdaniem Bogusławy

---

<sup>7</sup> Politykę medialną można rozumieć jako „państwowe i społeczne działania skierowane w stronę środków komunikowania, tworzące ramy funkcjonowania mediów masowych, związane z ich statusem prawnym, organizacją, sposobem funkcjonowania oraz ich stanem osobowym i finansowym”. *Słownik terminologii medialnej*, red. W. Pisarek, Universitas, Kraków 2006, s. 151.

<sup>8</sup> A. Applebaum, D. Tusk, *Wybór*, Agora, Warszawa 2021, s. 86–87.

Dobek-Ostrowskiej modele polski i węgierski należą obecnie do modelu mediów upolitycznionych, charakteryzujących się niskimi standardami demokratycznymi, upolitycznieniem mediów publicznych oraz wysokim stopniem kontroli partyjnej nad tymi nadawcami<sup>9</sup>. Od 2010 roku, od uchwalenia ustawy medialnej (znowelizowanej w 2014 roku), węgierski system medialny podlega działaniom prowadzącym do całkowitego podporządkowania mediów oraz dziennikarzy interesom rządzącej partii Fidesz. Najpierw władzom państwowym podporządkowano organy regulacyjne i nadzorcze. Ustawa medialna ustanowiła Krajowy Urząd Komunikacji i Mediów (NMHH), będący regulatorem rynku medialnego, a w jego ramach trzy organy administracji, w tym Radę ds. Mediów i Biuro NMHH mające uprawnienia regulacyjne, także dotyczące treści przekazów, kontrolowane przez delegatów rządzącej większości i premiera. Prezes NMHH, będący jednocześnie przewodniczącym Rady ds. Mediów, jest powoływany bezpośrednio przez premiera, natomiast pozostali członkowie rady przez parlament, w praktyce składa się ona wyłącznie z przedstawicieli partii rządzącej wybranych na dziewięć lat. Rada decyduje o dopuszczeniu na rynek nowych podmiotów oraz może ograniczać lub nawet zakończyć działalność podmiotów obecnych na tym rynku, np. pod pretekstem przeciwdziałania koncentracji rynku. Działalność mediów publicznych nadzoruje ostatecznie Rada Nadzorcza, składająca się w połowie z przedstawicieli partii rządzącej, w połowie z przedstawicieli opozycji, ale w jej skład wchodzi dodatkowo dwóch członków powoływanych na dziewięć lat przez Radę ds. Mediów. Prawa własności przekazano Funduszowi Wspierania Usług Medialnych i Zarządzania Aktywami, kierowanemu przez dyrektora, powoływanego i odwoływanego przez NMHH i Radę ds. Mediów, niepodlegającego żadnemu podmiotowi zewnętrznemu. W podsumowaniu Katarzyna Konarska przedstawiająca te zawłości stwierdziła:

ustawa medialna z 2010 roku, a następnie jej nowelizacja z 2014 roku, ustanowiła scentralizowany i nieprzejrzysty system mediów publicznych, umożliwiający bezpośrednią ingerencję w działalność mediów rządzącym politykom<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> K. Konarska, *Zmiany w polityce medialnej Węgier i Polski*, „Media. Biznes. Kultura” 2021, t. 10, nr 1, s. 85. Wszystkie elementy charakterystyki węgierskiego systemu medialnego zostały zaczerpnięte z tego tekstu.

<sup>10</sup> Tamże, s. 90.

W wyniku tych regulacji możliwe stało się utrudnianie działalności mediom nieprzychylnym rządzącym lub krytycznym wobec nich, w tym m.in. poprzez sposób dystrybucji reklamy państwowej oraz stałą kontrolę przekazywanych treści z zastosowaniem tak nieprecyzyjnych i stwarzających możliwość swobodnej interpretacji kryteriów, jak np. „poszanowanie porządku konstytucyjnego Węgier” czy „publikowanie treści naruszających moralność publiczną”. Ponadto, dziennikarzom nieprzychylnie nastawionym do rządzących utrudnia się dostęp do informacji publicznej, np. możliwości relacjonowania prac parlamentu, a niektóre informacje przekazuje się jedynie dziennikarzom „prawomyślnym”.

## Pierwszy etap wprowadzania zmian – od mediów publicznych do narodowych

Zmiany wprowadzane przez PiS w systemie medialnym są dobrym przykładem takiej demokracji, w której „zwycięzca bierze wszystko”. Trudno precyzyjnie określić taki model rządzenia, ale przyjmując sposób rozumowania Andrzeja Antoszewskiego, można powiedzieć, że nie jest to prosty przypadek demokracji większościowej, a model demokracji nieliberalnej, który mimo pewnych zewnętrznych podobieństw jest zaprzeczeniem idei zarówno demokracji konsensualnej, jak i większościowej<sup>11</sup>.

Pełnomocnikiem rządu ds. reformy w mediach publicznych został Krzysztof Czabański, wiceminister kultury. Wprowadzanie zmian w systemie medialnym rozpoczęto od mediów publicznych już w trakcie siódmego posiedzenia Sejmu, które odbyło się w ostatnich dniach 2015 roku. W dniu poprzedzającym rozpoczęcie tego posiedzenia wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, złożony przez posłów PiS, będący według wnioskodawców pierwszym etapem reformy mediów publicznych zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych. Projekt ten i jego procedowanie miały wszelkie negatywne cechy stosowanego ówczesnie przez ugrupowanie rządzące procesu ustawodawczego: został złożony przez grupę posłów, co zwalnia z konieczności dołączania różnych opinii, choćby dotyczących

<sup>11</sup> A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna...*, dz. cyt., s. 111.

jego konstytucyjności, jego procedowanie w Sejmie trwało zaledwie dwa dni, pierwsze czytanie odbyło się w nocy, a od jego złożenia do laski marszałkowskiej do przekazania ustawy prezydentowi (Senat nie wniósł poprawek) minęły niecałe cztery dni. Ponadto odrzucono wszystkie wnioski zgłaszane przez posłów opozycji.

W uzasadnieniu tego projektu stwierdzono m.in.

Projektowana ustawa koncentruje się tymczasem na zmianie sposobu kreowania rad nadzorczych i zarządów istniejących spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz ograniczeniu liczebności rad nadzorczych do 3 osób. Wiąże się to z wyeliminowaniem udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), jako organu regulacji rynku mediów elektronicznych, w kreowaniu składów zarządów i rad nadzorczych działających na tym rynku spółek Skarbu Państwa. Do czasu wprowadzenia nowej organizacji mediów narodowych winna to być bowiem domena ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, który ponosi odpowiedzialność przed Sejmem<sup>12</sup>.

Zmiany te nie były zaskakujące, zapowiadano je choćby w programie PiS z 2014 roku. Stwierdzono, że zmiany przyczynią się do racjonalizacji i obniżenia kosztów zarządzania mediami publicznymi oraz przywrócenia w nich standardów zawodowych i etycznych, co umożliwi realizację zapisu nowelizowanej ustawy, mówiącego, że

Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i szczególnie jego częściom zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu<sup>13</sup>.

W dyskusji po pierwszym czytaniu wypowiedzią się w imieniu klubu PiS Elżbieta Kruk skupiła uwagę na krytyce dotychczasowego sposobu funkcjonowania mediów publicznych. Następnie Iwona Śledzińska-Katarasińska, wypowiedzią się w imieniu klubu PO, stwierdziła, że intencją wnioskodawców jest oddanie w ręce ministra skarbu państwa prawa powoływania i odwoływania rad

---

<sup>12</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, druk nr 158, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/51186D6A21F3E825C1257F2A003D133C/%24File/158.pdf> (dostęp: 3.06.2022).

<sup>13</sup> Tamże.

nadzorczych i zarządów mediów publicznych, bez określenia jakichkolwiek kryteriów, kompetencji, bez konkursów czy określenia długości kadencji. Posłanka PO wypowiedź zakończyła mówiąc: „tak naprawdę pod osłoną tej nocy państwo likwidujecie media publiczne i po prostu, zwyczajnie wprowadzacie media państwowe... a prawdę powiedziawszy, partyjne”<sup>14</sup>. Zasadniczo podobne zdanie przedstawili reprezentanci Nowoczesnej i PSL, odmiennego był przedstawiciel Kukiz’15. Wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu został odrzucony – za głosowali posłowie PO, N, PSL, przeciwko PiS, posłowie Kukiz’15 wstrzymali się od głosu. Projekt został przekazany do Komisji ds. Energii i Skarbu Państwa oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu (KKiŚP).

W trakcie wspólnego posiedzenia komisji posłowie opozycji zgłaszali poprawki do projektu (m.in., żeby nie rezygnować z jawnych konkursów na stanowiska w zarządach mediów publicznych czy określenia kompetencji wymaganych od kandydatów na te stanowiska), które jednak zostały odrzucone przez rządzącą większość, przyjęto natomiast poprawki wnioskodawców. W trakcie drugiego czytania w kolejnych głosowaniach odrzucono wszystkie wnioski mniejszości (zawierające poprawki odrzucone w trakcie obrad komisji), przyjęto wniosek, przystąpiono do trzeciego czytania i większością głosów (232 posłów za – PiS i czterech innych posłów, 152 przeciw, 34 wstrzymało się) przyjęto projekt ustawy. Całość procedowania tej ustawy zajęła dwa dni. W tym czasie ugrupowanie rządzące zmieniło status mediów publicznych i uzyskało wyłączny wpływ na obsadzenie kierowniczych stanowisk w tych mediach, choć ograniczono okres obowiązywania tej ustawy – do końca czerwca 2016 roku.

Już sam projekt tej ustawy (określanej jako „mała ustawa medialna”) był przedmiotem krytyki, protestów i apeli o jego wycofanie, m.in. ze strony Europejskiej Unii Nadawców i Stowarzyszenia Dziennikarzy Europejskich. W liście skierowanym do Piotra Glińskiego i Krzysztofa Czabańskiego Stowarzyszenie to sformułowało obawy, że sposób powoływania władz doprowadzi do tego, iż „zarządy publicznego radia i telewizji będą faworyzować treści

---

<sup>14</sup> Śledzińska-Katarasińska, pos. Sejmu nr 7, 29.12.2015, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp: 3.06.2022).

korzystne dla Prawa i Sprawiedliwości, natomiast dziennikarze mediów publicznych krytykujący politykę władz mogą być zwalniani z pracy z przyczyn politycznych”<sup>15</sup>. Natomiast dyrektor Europejskiej Unii Nadawców, w liście do marszałka Marka Kuchcińskiego, pisała, że jeżeli proponowane regulacje zostaną przyjęte to „będzie to krok wstecz poprzez bardziej polityczne, a więc wyraźnie mniej niezależne, wyznaczanie osób odpowiedzialnych do zarządzania mediami publicznymi w Polsce”<sup>16</sup>.

Protesty miały miejsce także po uchwaleniu tej nowelizacji, były organizowane m.in. przez Komitet Obrony Demokracji – 9 stycznia odbyły się pikety w kilkunastu miastach, największa, wielotysięczna w Warszawie. Pojawiło się wezwanie do bojkotu mediów publicznych. Wniosek o stwierdzenie niezgodności tej ustawy z konstytucją – jako ograniczającej wolność słowa i niezależność tych mediów – został złożony przez RPO i Nowoczesną do Trybunału Konstytucyjnego. 13 grudnia 2016 roku TK orzekł, że ustawa jest częściowo niekonstytucyjna, gdyż wyłącza KRRiT z procesu powoływania władz TVP i PR. Natomiast za zgodne z konstytucją uznano skrócenie kadencji zarządów i rad nadzorczych tych mediów oraz wyłączenie procedury konkursowej<sup>17</sup>.

29 kwietnia 2016 Komisja Kultury i Środków Przekazu (KKiŚP), na wniosek klubów PO, Nowoczesnej i PiS, postanowiła o odbyciu przesłuchania publicznego dotyczącego trzech poselskich projektów ustaw: o mediach narodowych, o składce audiowizualnej oraz o przepisach wprowadzających te ustawy. Wysłuchanie odbyło się w dniu 17 maja, a wzięło w nim udział wiele zróżnicowanych podmiotów. Sformułowano szereg uwag, a ich autorami byli zarówno zwolennicy polityki opcji rządzącej, jak i (chyba w większości) jej przeciwnicy.

---

<sup>15</sup> *Stowarzyszenie Dziennikarzy Europejskich*, <https://www.wirtualnemedialna.pl/artukul/stowarzyszenie-dziennikarzy-europejskich-zmiany-w-ustawie-medialnej-to-podporzadkowanie-mediow-publicznych-politykom> (dostęp: 5.06.2022).

<sup>16</sup> *Europejska Unia Nadawców*, <https://www.wirtualnemedialna.pl/artukul/europejska-unia-nadawcow-apeluje-do-sejmu-ws-ustawy-medialnej-propozycje-pis-to-krok-wstecz> (dostęp: 5.06.2022).

<sup>17</sup> *TK: ustawa medialna, na mocy której skrócono kadencje władz mediów publicznych, częściowo niezgodna z Konstytucją*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/trybunal-konstytucyjny-o-ustawie-medialnej-na-mocy-ktorej-skrocono-kadencje-wladz-mediow> (dostęp: 5.06.2022).

Dwa dni po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego KKiŚP, na wniosek przewodniczącej, powołała podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia tych trzech projektów ustaw. Podkomisja składała się z 11 posłów, w tym sześciu z PiS. Nie są dostępne zapisy jej obrad, ale z wypowiedzi Iwony Śledzińskiej-Katarasińskiej w trakcie 20. posiedzenia Sejmu, na którym odbyło się pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych, wynika, że podkomisja nie zakończyła pracy. Posłanka ta stwierdziła m.in.: „Przedstawiono trzy projekty, wszystko miało być. I media narodowe, i ta misja trochę inna, i finansowanie. Szczęście, po prostu pełnia szczęścia. Po czym odbyło się pierwsze czytanie, powołano podkomisję. Podkomisja ciężko dwa dni pracowała, wyznaczony był trzeci dzień posiedzenia i nagle na pół godziny przed tym przyszedł SMS, że posiedzenie odwołane”<sup>18</sup>. Natomiast Elżbieta Kruk, przedstawiając (znowu w nocy) projekt nowej ustawy, wyjaśniła, że ze względu na konieczność przeprowadzenia długo trwającej notyfikacji istotnych elementów pakietu trzech wcześniej zgłoszonych projektów zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz konieczności przyjęcia ustawy regulującej funkcjonowanie mediów publicznych do końca czerwca (czyli do końca obowiązywania tzw. małej ustawy przyjętej w grudniu), zgłaszany jest projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych. Inne zdanie na ten temat miała Śledzińska-Katarasińska, która stwierdziła, że „wnioskodawcy trzech projektów wreszcie zdali sobie sprawę, że przedstawiają bubel prawny, co w pełni ujawniło się w trakcie obrad podkomisji”<sup>19</sup>.

W poselskim projekcie powołania Rady Mediów Narodowych od początku budziła wątpliwość kwestia relacji RMN z KRRiT. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy stwierdzili odnośnie do tego: „u podstaw pozbawienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji prerogatyw w zakresie powoływania części składu rad nadzorczych i powoływania członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji legła negatywna ocena łączenia w jednym organie funkcji władczego regulatora rynku mediów elektronicznych, który powinien być bezstronny wobec wszystkich uczestników tego rynku, z funkcją organu wykonującego uprawnienia w sferze nadzoru

<sup>18</sup> I. Śledzińska-Katarasińska, pos. Sejmu nr 20, 9.06.2016, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BE90E8D9687A5EA0C1257FCD006DD705/%24File/20\\_b\\_książka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BE90E8D9687A5EA0C1257FCD006DD705/%24File/20_b_książka_bis.pdf) (dostęp: 3.06.2022).

<sup>19</sup> Tamże.

właścicielskiego (*dominium*) wobec podmiotów reprezentujących własność państwową. Tylko ta pierwsza funkcja – władczego regulatora rynku mediów – znajduje oparcie w konstytucyjnym statusie KRRiT”. W myśl projektu chodziło o powołanie „kadencyjnego, w pełni niezależnego od władzy wykonawczej i politycznie pluralistycznego gremium, które będzie dokonywać czynności prawnych dotyczących ustroju i składu osobowego organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, mając na względzie rzetelne wypełnianie przez nie ich ustawowych zadań oraz ochronę ich samodzielności redakcyjnej i niezależności od władzy wykonawczej pod względem treści i formy przekazów” (m.in. powoływać członków zarządów i rad nadzorczych TVP i PR)<sup>20</sup>. Projekt spotkał się ze zdecydowaną krytyką ze strony PO, N i PSL. Między innymi poseł Grzegorz Furgo (N) stwierdził: „Zamiast przyznać się do błędów i przywrócić konstytucyjny porządek, w którym to Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest ciałem czuwającym nad porządkiem mediów publicznych, proponujecie w tym ustawodawczym kadłubku zrobić kolejny skok na stołki. Ta ustawa ma więc jeden cel: wprowadzić Radę Mediów Narodowych i obsadzić ją swoimi ludźmi”. Poseł Kukiz’15 Piotr Leroy-Marzec powiedział, „że dobrego prawa nie pisze się na kolanie i nie uchwała nocą. Tylko tyle mam do powiedzenia. Pięć minut to jest zdecydowanie za dużo”<sup>21</sup>. Zasadnicza krytyka projektu, oprócz trybu jego procedowania, dotyczyła m.in. sposobu powoływania rady (pięciosobowej, w której 3 osoby wskazywałoby PiS, a dwie prezydent spośród dwóch zgłoszonych przez PO i dwóch przez Kukiz’15, czyli największe ugrupowania opozycyjne – w rezultacie partia rządząca zawsze miałaby przewagę w głosowaniach), 6-letniej kadencji przewidywanej dla rady, niskich zarobków planowanych dla jej członków (co powodowałoby szukanie innych źródeł dochodów), a także obejmowanie projektem Polskiej Agencji Prasowej. Ponadto, kandydaci do rady nie mogliby być związani z podmiotami władzy wykonawczej, ale mogliby sprawować mandat posła czy senatora. Zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu nie uzyskał poparcia

<sup>20</sup> Projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 592, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D742D8F59D059E61C1257FCC004B7C6D/%24File/592.pdf> (dostęp: 7.06.2022).

<sup>21</sup> G. Furgo, P. Leroy-Marzec, pos. Sejmu nr 20, dz. cyt.

(za jego przyjęciem głosowało 208 posłów, przeciwko 233 posłów, w tym 228 posłów PiS).

Projekt ustawy o RMN został skrytykowany przez ekspertów Rady Europy, którzy stwierdzili m.in., że wyłączenia z członkostwa w Radzie są zbyt słabe, nie obejmują osób z organów władzy ustawodawczej, brakuje „ograniczeń na wzór tych, które dotyczą członków KRRiT, niemogących być członkami «we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych». Ponadto, nie przewidziano procedury mianowania, co oznacza, że obywatel nie może aplikować o pozycję członka Rady, a proces mianowania nie podlega publicznemu sprawdzeniu, co otwiera drzwi do niejasnych, upolitycznionych nominacji”. Zastrzeżenia budzi też tryb funkcjonowania pięcioosobowej Rady Mediów Narodowych, w której dwa miejsca przeznaczone są dla przedstawicieli opozycji. Rada obraduje w składzie minimum trzech członków. „Z tego względu kolektywne funkcjonowanie Rady powinno być regułą; inaczej obecność przedstawiciela opozycji nie będzie miała żadnego wpływu na najważniejsze decyzje Rady”<sup>22</sup>.

W opinii stwierdzono, że skład RMN jest w pełni upolityczniony, a upolitycznienie to daje przeważający głos większości parlamentarnej. Proponowany system nie jest w zgodzie z Zaleceniem w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, które stanowi, że „Zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny zostać określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy. Zasady takie powinny zwłaszcza gwarantować, że członkowie takich organów są powoływani w sposób otwarty i pluralistyczny, wspólnie reprezentują interesy całego społeczeństwa”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> *Eksperci Rady Europy o projektach ustaw medialnych*, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2333,eksperci-rady-europy-o-projektach-ustaw-medialnych.html> (dostęp: 7.06.2022).

<sup>23</sup> *Opinia ekspertów Rady Europy p. Jean-François Furnémont i dr Eve Salomon na temat trzech projektów ustaw dotyczących polskich mediów publicznych*, [http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy\\_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf](http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf) (dostęp: 7.06.2022).

14 czerwca odbyło się posiedzenie KKiŚP poświęcone poselskiemu projektowi ustawy o Radzie Mediów Narodowych. Jako jeden z pierwszych głos zabrał przewodniczący KRRiT Jan Dworak, wskazując niezgodność z Konstytucją projektu: „utworzenie Rady Mediów Narodowych kwestionuje art. 213 Konstytucji RP. Muszę to powiedzieć w tej chwili, kiedy Komisja Kultury i Środków Przekazu rozpoczyna prace nad projektem. Zgodnie ze wskazanym artykułem, organem odpowiedzialnym za realizację misji publicznej mediów publicznych jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał, że zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawą o radiofonii i telewizji, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa i niezawisłości mediów”. W odpowiedzi Elżbieta Kruk stwierdziła, że taki problem nie występuje: „W projekcie nie zawieramy żadnych kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z tego zakresu. Tak samo, jak nadzoruje media komercyjne, tak samo będzie nadzorowała media publiczne. Wydaje się, że w związku z tym jest lepiej, że nie będzie powoływała jej organów”<sup>24</sup>.

W dyskusji przedstawiciele ugrupowań opozycyjnych zgłaszali propozycje zmian w projekcie, które jednak przedstawiciele rządzącej większości odrzucali w głosowaniach. Taki los spotkał m.in. propozycję zgłoszoną przez Grzegorza Furgo, dotyczącą powoływania członków rady przez senaty państwowych uniwersytetów, propozycję Krzysztofa Mieszkowskiego rozszerzenia składu rady do sześciu osób i skrócenia kadencji rady z sześciu do czterech lat, czy Iwony Śledzińskiej-Katarasińskiej, żeby do rady nie mogły być wybierane osoby sprawujące mandat posła lub senatora. Po dyskusji komisja większością głosów postanowiła rekomendować Sejmowi przyjęcie ustawy o Radzie Mediów Narodowych (z czterema wnioskami mniejszości).

Projekt ustawy o RMN był rozpatrywany na 21. posiedzeniu Sejmu. Po wystąpieniach Elżbiety Kruk (sprawozdawcy) oraz Barbary Bubuli (PiS), popierających bez zastrzeżeń projekt ustawy, głos zabrała Śledzińska-Katarasińska, która zaczęła od słów: „Trzeci raz z rzędu parlament jest ustawiany na baczność dla przeprowadzenia

---

<sup>24</sup> E. Kruk, pos. KKiŚP nr 27, 14.06.2016, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/80384EBD00E1DE93C1257FDB0047E33B/%24File/0073408.pdf> (dostęp: 7.06.2022).

rzekomo jakiejś fundamentalnej reformy mediów publicznych i trzeci raz z rządu właściwie otrzymujemy produkt, który się specjalnie do niczego nie nadaje”<sup>25</sup>. Następnie posłanka, przypomniała, że w na podstawie uchwalonej w grudniu ustawy wymieniono wszystkie możliwe władze w mediach publicznych i zwolniono z pracy blisko 200 osób, a media publiczne są coraz gorsze i ustawa o RMN, czysto polityczna i partyjna, tego nie poprawi. Następnie w imieniu klubu Nowoczesnej głos zabrał Grzegorz Furgo, który stwierdził, że po raz kolejny chodzi niby o wielką reformę, a w rzeczywistości jest to skok na kadry i stołki, a projekt narusza zapisy konstytucyjne. Dodał, że jest to świadome psucie prawa, bo w chaosie (tworzonym przez dwie konkurujące ze sobą struktury) łatwiej się rządzi. Krzysztof Paszyk przedstawiający stanowisko PSL również podkreślił niezgodność projektu z konstytucją, nieprecyzyjne określenie kompetencji kandydatów do rady („wiedza i doświadczenie w sprawach związanych z mediami”) oraz umożliwianie politycznej kontroli mediów i ich wykorzystywanie jako narzędzia politycznego, a nowe regulacje oznaczają upolitycznienie, osłabienie niezależności i scentralizowanie zarządzania mediami<sup>26</sup>.

Następnego dnia (22 czerwca) Elżbieta Kruk przedstawiła sprawozdanie komisji po drugim czytaniu, z rekomendacją przyjęcia pięciu poprawek zgłoszonych przez PiS. Następnie przegłosowano wszystkie poprawki (przyjęto rekomendowane poprawki) i wnioski mniejszości, z których żaden nie uzyskał większości. W głosowaniu całego projektu 227 posłów poparło projekt ustawy, przeciwko było 207 posłów, a jeden wstrzymał się od głosu, a zatem po tym, jak Senat nie wniósł poprawek i prezydent 27 czerwca 2016 ustawę podpisał, Rada Mediów Narodowych została utworzona. Całość postępowania trwała niecałe trzy tygodnie.

Zgodnie z przyjętym zapisem ustawowym w skład Rady Mediów Narodowych Sejm powołał trzy osoby związane z partią rządzącą: Krzysztofa Czabańskiego, Elżbietę Kruk i Joannę Lichocką, a prezydent dwie osoby spośród kandydatów zgłoszonych przez

<sup>25</sup> I. Śledzińska-Katarasińska, pos. Sejmu nr 21, 21.06.2016, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/25E5793AEB150516C1257FD90065E785/%24File/21\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf#%5B%7B%22num%22%3A100%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22FitR%22%7D%2C-464%2C-6%2C1059%2C848%5D](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/25E5793AEB150516C1257FD90065E785/%24File/21_a_ksiazka_bis.pdf#%5B%7B%22num%22%3A100%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22FitR%22%7D%2C-464%2C-6%2C1059%2C848%5D) (dostęp: 7.06.2022).

<sup>26</sup> Tamże.

dwa największe ugrupowania opozycyjne: Juliusza Brauna (zgłoszony przez PO, drugim kandydatem był Janusz Kijowski) i Grzegorza Podzornego (zgłoszony przez Kukiz'15, drugim kandydatem był Marek Mnich). Ten ostatni w sierpniu 2020 roku zrezygnował z uczestnictwa w radzie, a prezydent powołał na jego miejsce Roberta Kwiatkowskiego (zgłoszonego przez klub Lewicy, który po kolejnych wyborach stał się drugą siłą opozycyjną; drugim kandydatem był Paweł Olszewski). Przewodniczącym rady został Czabański. W nowym składzie rady, wybranym na drugą kadencję, Elżbietę Kruk (europosłankę) zastąpił Piotr Babinetz, a w miejsce Juliusza Brauna prezydent powołał Marka Rutkę (posła Lewicy, kontrkandydatem był ponownie Olszewski zgłoszony przez PO). Warto dodać, że Czabański bardzo dobrze ocenił pierwszą kadencję działalności rady, podkreślając, że przyczyniła się m.in. do stworzenia stabilnego systemu finansowania mediów publicznych.

Z góry można było przewidzieć, że skład rady, w którym trzy osoby reprezentują partię rządzącą, a dwie ugrupowania opozycyjne, umożliwi podjęcie każdej decyzji w sposób zgodny z oczekiwaniami PiS. Zdaniem obydwu członków Rady reprezentujących ugrupowania opozycyjne tak się też stało i wiele wniosków przez nich składanych było odrzucanych (np. wniosek o wstrzymanie głosowania nad kandydaturą Jacka Kurskiego na prezesa TVP i wyłonienie prezesa w drodze konkursu). Zdecydowana większość decyzji Rady Mediów Narodowych była podejmowana głosami trojga członków reprezentujących ugrupowanie rządzące<sup>27</sup>. Taką sytuacją Podzorny uzasadniał w liście do Andrzeja Dudy swoją rezygnację z uczestnictwa w radzie w sierpniu 2020 roku. Zarzucił radzie, że przestała organizować „otwarte i transparentne konkursy na stanowiska prezesów TVP i Polskiego Radia”, nie było dyskusji nad zgłaszanymi projektami, a członkowie rady zgłoszeni przez opozycję pełnili tam „rolę listków figowych”. Stwierdził m.in.: „Oczekiwałem partnerskiej dyskusji, a przede wszystkim przestrzegania elementarnych zasad dobrego wychowania i wzajemnego szacunku. Nie doczekałem się, a teraz straciłem wiarę, że kiedykolwiek tego się doczekam”. Obydwaj opozycyjni członkowie rady kierowali szereg zarzutów

---

<sup>27</sup> Grzegorz Podzorny odchodzi, <https://www.wirtualnemedi.pl/arttykul/grzegorz-podzorny-odchodzi-rada-mediow-narodowych-dlaczego-krzysztof-czabanski-nikt-nie-musi-byc-czlonkiem-rady> (dostęp: 8.06.2022).

pod adresem Czabańskiego, któremu zarzucali m.in. podejmowanie decyzji bez wiedzy członków rady i podejmowanie działań leżących poza jego kompetencjami; Czabański odrzucał te oskarżenia.

Można dodać, że na forum sejmowym pojawiły się także inne wypowiedzi krytyczne wobec decyzji RMN. Przykładowo, w trakcie posiedzenia KKiŚP odbytego w dniu 6 lipca 2021 roku, przy rozpatrywaniu sytuacji, jaka powstała w regionalnych rozgłoszeniach Polskiego Radia w Szczecinie i Łodzi, w kilku wypowiedziach (także przedstawicieli PiS) pojawiła się bardzo wyraźna krytyka decyzji personalnych podjętych przez RMN w tych ośrodkach. W trakcie posiedzenia KKiŚP w dniu 27 lipca 2021 roku poseł Krzysztof Mieszkowski podał następującą informację dotyczącą RMN: „16 kanałów regionalnych Telewizji Polskiej jest podporządkowanych PiS. 9 programów ogólnopolskich Polskiego Radia również podlega pod jurysdykcję PiS. 17 lokalnych rozgłośni radia również podlega pod PiS. (...) To dzieje się za sprawą Rady Mediów Narodowych, która jest narzędziem politycznym w rękach PiS”<sup>28</sup>. Rada była przedmiotem regularnej krytyki ze strony opozycji, szczególnie przy okazji rozpatrywania jej corocznych sprawozdań. Wysuwane argumenty powtarzały się, a podkreślano przede wszystkim wątpliwości konstytucyjne dotyczące istnienia rady, jej upolitycznienie i upartyjnienie, rezygnację z przeprowadzania konkursów na członków zarządów mediów publicznych, podejmowanie decyzji z naruszaniem obowiązujących przepisów.

Likwidację Rady Mediów Narodowych oraz przeniesienie jej kompetencji na Krajową Radę Radiofonii i Telewizji zakłada senacki projekt ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych, przyjęty większością jednego głosu w grudniu 2020 roku, który został skierowany do Sejmu, ale marszałek Elżbieta Witek nie nadała mu dalszego biegu<sup>29</sup>. W lutym 2021 roku także Koalicja Polska złożyła projekt ustawy o likwidacji RMN<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> K. Mieszkowski, pos. KKiŚP nr 58, 27.07.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/134DE40835165A24C125872D00340E96/%24File/0159709.pdf> (dostęp: 6.07.2022).

<sup>29</sup> *Senat chce likwidacji Rady Mediów Narodowych*, <https://www.wirtualnemedialna.pl/artykul/likwidacja-rada-mediow-narodowych#comments> (dostęp: 6.07.2022).

<sup>30</sup> *Koalicja Polska złożyła projekt ustawy likwidującej Radę Mediów Narodowych*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/media/artykuly/8099868,koalicja-polska-projekt-ustawy-likwidacja-rada-mediow-narodowych.html> (dostęp: 6.07.2022).

Z początkiem sierpnia 2016 roku skończyła się kadencja KRRiT wybranej w 2010 roku w składzie: Jan Dworak – przewodniczący, Krzysztof Luft (obydwaj wybrani przez prezydenta, związani z PO), Stefan Pastuszka (wybrany przez Senat, PSL), Witold Graboś i Sławomir Rogowski (wybrani przez Sejm, Lewica). W skład nowej rady weszli: Witold Kołodziejski – przewodniczący i Elżbieta Więclawska (oboje wybrani przez Sejm, zgłoszeni przez PiS), Teresa Bochwic (wybrana przez Senat, zgłoszona przez PiS), Janusz Kawecki (wybrany przez prezydenta, związany m.in. z mediami o. Rydzyka) oraz Andrzej Sabatowski (wybrany przez prezydenta).

W myśl konstytucji „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”<sup>31</sup>. W Art. 6. 1. Ustawy o radiofonii i telewizji stwierdzono: „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo, interesów odbiorców usług i użytkowników oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”<sup>32</sup>. Zapisy te były wielokrotnie przywoływane w dyskusjach dotyczących działalności KRRiT, toczonej przede wszystkim przy okazji głosowań nad przyjęciem corocznych sprawozdań rady. Pierwsza z nich, która odbyła się w 2016 roku, dotyczyła sprawozdania za 2015 rok przedstawionego przez radę działającą w składzie ustalonym w 2010 roku. Sejm głosami ugrupowania rządzącego podjął uchwałę o odrzuceniu sprawozdania (za 229, przeciw 184, wstrzymało się 22). Elżbieta Kruk, przedstawiając stanowisko KKiŚP w tej sprawie, wymieniła szereg zarzutów wobec tamtej rady, w tym dotyczących m.in. braku jawności i przejrzystości konkursów na członków zarządów mediów publicznych czy też braku apolityczności członków rady. Stwierdziła też, że Komisja Kultury i Środków Przekazu podjęła w 2011 roku uchwałę dotyczącą nieprzestrzegania w TVP zasad wolności wypowiedzi i pluralizmu: „W TVP SA doszło do bezprecedensowego ograniczenia wolności słowa i swobody debaty publicznej.

<sup>31</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Art. 213, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/O/D19970483.pdf> (dostęp: 6.07.2022).

<sup>32</sup> Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 27 grudnia 1992 r., Dz.U. 2022, poz. 1722 t.j., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001722/U/D20221722Lj.pdf> (dostęp: 8.07.2022).

Wielomilionowe audytorium o światopoglądzie konserwatywnym zostało pozbawione oferty programowej, a opinia publiczna dostępu do pełnego spektrum poglądów. Jest to stan niezgodny z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa oraz swobodnego dostępu do informacji, dlatego komisja wzywa krajową radę do wypełnienia wynikających z konstytucji oraz ustaw obowiązków”. Padło też wiele innych argumentów krytycznych wobec rady, posłanka m.in. wymieniła szereg przykładów działań TVP sprzecznych z misją nadawcy publicznego, a także przykłady represji wobec niektórych dziennikarzy, na co rada nie reagowała<sup>33</sup>.

Sprawozdanie KRRiT za 2016 rok zostało przyjęte głosami ugrupowania rządzącego (224 za, 206 przeciw, 4 wstrzymało się), a wśród argumentów za takim stanowiskiem Joanna Lichočka wymieniła to, że rada w nowym składzie daje nadzieję na zmianę. Następnie podniosła najsilniejszy argument merytoryczny: „Koncentracja w rękach kilku zaledwie podmiotów wymaga podjęcia działań przez ustawodawcę. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w takie prace się zaangażowała”, co również stanowiło zapowiedź podjęcia działań na rzecz „dekonzekcji” i „repolonizacji” mediów. Prawie całą kolejną część wystąpienia posłanka poświęciła krytyce działalności poprzedniej rady<sup>34</sup>. Natomiast posłowie opozycji skupili się na krytyce sytuacji w mediach publicznych, przede wszystkim w TVP, oraz braku reakcji na negatywne zjawiska (np. poseł Nowoczesnej Krzysztof Mieszkowski podkreślał cenzurowanie programu przez Jacka Kurskiego, a sytuację w telewizji publicznej nazwał skandaliczną). Powtarzające się zarzuty wobec mediów publicznych dotyczyły m.in. braku obiektywizmu, nieprzestrzegania pluralizmu, upolitycznienia, nierealizowanie misji. Przykładowo, Urszula Paśławska stwierdziła: „Zamiast programów o tolerancji emitują agresywną propagandę, zamiast audycji kulturalnych – disco polo, zamiast edukacji – tureckie seriale. Żadne sankcje mediów narodowych nie spotykają, są akceptowane w pełni przez Radę Mediów Narodowych i KRRiT”<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> E. Kruk, pos. Sejmu nr 21, 21.06.2016, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=21&dzien=1&wyp=0#096> (dostęp: 8.07.2022).

<sup>34</sup> J. Lichočka, pos. Sejmu nr 44, 20.06.2017, [https://orka2.sejm.gov.pl/Steno-Inter8.nsf/0/BC4BFA719EA06FB0C1258146001225ED/%24File/44\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Steno-Inter8.nsf/0/BC4BFA719EA06FB0C1258146001225ED/%24File/44_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp: 8.07.2022).

<sup>35</sup> U. Paśławska, tamże.

Podobny schemat miały wszystkie późniejsze dyskusje nad rocznymi sprawozdaniami KRRiT oraz inne, toczące się na różne tematy, w których pojawiała się rada. Przytaczanie ich nie ma większego sensu, wystarczy poświęcić nieco uwagi ostatniej z nich, nad sprawozdaniem za 2021 rok, która miała miejsce na 59. posiedzeniu Sejmu w dniu 5 sierpnia 2022 (głosami ugrupowania rządzącego zostało przyjęte – 234 za, 213 przeciw, 0 wstrzymało się). W imieniu PiS poseł Przemysław Drabek stwierdził, że rada działała w sposób właściwy, natomiast Iwona Śledzińska-Katarasińska, nawiązując do zapisu konstytucyjnego, stwierdziła, że „Krajowa rada w obecnym składzie nie stoi na straży wolności słowa, nie zapewnia prawa do informacji ani nie dba o interes publiczny w radiofonii i telewizji”. W argumentacji odwołała się do sytuacji wokół przyznawania koncesji dla TVN24, mówiąc, że chodziło o ograniczenie wolności słowa przez eliminację tej stacji z rynku, że rada nie dba o prawo do informacji (a „dba o prawo do kłamstwa i nienawiści sączących się z telewizji publicznej”) oraz że w przypadku, gdy ponad dwa miliony gospodarstw zostało pozbawionych możliwości odbioru innych stacji telewizyjnych poza telewizją publiczną bez koniecznych inwestycji, trudno mówić o dbałości o interes publiczny<sup>36</sup>.

## Finansowanie mediów publicznych

Istotnym elementem reform w mediach publicznych były zmiany w sposobie i wielkości ich finansowania. W sytuacji, w której trudno w warunkach polskich spowodować zwiększenie wpływów z opłat abonamentowych, media publiczne finansowane są w znacznej części z budżetu państwa. W latach 2010–2017 kwota dofinansowania wyniosła 980 mln zł, z czego 860 mln zł dostała telewizja publiczna. PiS zwiększyło te kwoty, w wyniku czego w latach 2018–2019 media publiczne dostały z budżetu 1,26 mld zł (z czego 1,13 mld zł trafiło do TVP). Zasadnicze podniesienie kwoty przeznaczonej na media publiczne nastąpiło, począwszy od 2020 roku, kiedy to postowie ugrupowania rządzącego zwiększyli ją do 1,95 mld zł, uzasadniając

---

<sup>36</sup> I. Śledzińska-Katarasińska, pos. Sejmu nr 59, 5.08.2022, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/EED60A8AB4C9A60DC1258895005B025C/%24File/59\\_d\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/EED60A8AB4C9A60DC1258895005B025C/%24File/59_d_ksiazka.pdf) (dostęp: 21.09.2022).

to brakiem „adekwatnego, stabilnego, przewidywalnego i długofalowego publicznego finansowania mediów publicznych”. Komentując to, Juliusz Braun stwierdził, że rządzący nie chcą stworzyć takiego systemu, bo istniejące rozwiązanie, uzależniające finansowanie od każdorazowej decyzji, „to nagradzanie finansowe za realizowanie linii partii”<sup>37</sup>.

Sposób finansowania mediów publicznych uległ częściowej zmianie po uchwaleniu przez Sejm ustawy przewidującej przeznaczanie co roku przez pięć lat kwoty dwu mld zł na funkcjonowanie mediów publicznych. Zostało to poprzedzone ożywioną dyskusją i głośnymi protestami opozycji. Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o opłatach abonamentowych odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 stycznia 2020. Wypowiadający się posłowie PiS podkreślali z jednej strony, że dotychczasowe finansowanie mediów publicznych nie pozwalało na ich prawidłowe funkcjonowanie (Rafał Bochenek, w imieniu klubu PiS: „niedostateczne finansowanie mediów publicznych w Polsce prowadziło *de facto* do niszczenia ich wolności, niezależności i rzetelności, bo do czego innego miały prowadzić rozwiązania”), a proponowane w projekcie ustawy rozwiązania umożliwią realizację ich misji oraz niezależność tych mediów. Wielokrotnie powoływali się na standardy europejskie, m.in. mówiąc: „Wszystkie najważniejsze organizacje międzynarodowe wskazują na konieczność zapewnienia odpowiedniego, bezpiecznego i przejrzystego finansowania mediów publicznych, tj. takiego, które będzie gwarantowało im środki niezbędne do realizacji misji publicznej”<sup>38</sup>. Podkreślano też, że wzmocniona zostanie rola KRRiT (która miała rozdzielać środki) jako konstytucyjnego organu odpowiedzialnego za działanie mediów publicznych.

Zasadniczym argumentem przedstawicieli opozycji było stwierdzenie, że tzw. media publiczne są *de facto* mediami partyjnymi, wykorzystywanymi przez rządzących do realizacji własnych interesów. Przedmiotem szczególnej krytyki była telewizja kierowana przez Jacka Kurskiego. Wypowiadający się w imieniu klubu PO

<sup>37</sup> 1,95 mld dla mediów publicznych w 2020 roku, [https://www.press.pl/tresc/59777,1\\_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku](https://www.press.pl/tresc/59777,1_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku) (dostęp: 15.07.2022).

<sup>38</sup> R. Bochenek, pos. Sejmu nr 3, 8.01.2020, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03\\_a\\_książka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03_a_książka_bis.pdf) (dostęp: 15.07.2022).

Rafał Grupiński stwierdził m.in.: „To nie jest telewizja publiczna. To jest instytucja, która w istocie przy pomocy funkcjonariuszy, którzy udają dziennikarzy, mówię tu oczywiście o programach informacyjnych, publicystycznych, po prostu prowadzi dzisiaj regularną, partyjną nagonkę na ludzi, którzy mają od nich odmienne zdanie”<sup>39</sup>. Pojawił się również bardzo mocno nagłośniony argument mający charakter demagogiczny, żeby 2 mld zł zamiast na media publiczne przeznaczyć na służbę zdrowia i leczenie osób chorych. Na każdym etapie procesu legislacyjnego posłowie opozycji składali wnioski o odrzucenie projektu tej ustawy

Projekt skierowano do Komisji Kultury i Środków Przekazu, która w tym samym dniu pozytywnie go zaopiniowała (za głosowało 15 posłów, przeciwko 13). W trakcie posiedzenia Iwona Śledzińska-Katarasińska skrytykowała m.in. sposób rozwiązywania ważnego problemu przez składanie projektu poselskiego i brak opinii KRRiT oraz bardzo negatywnie oceniła sam projekt. Dużo uwagi poświęcono rozpatrywaniu poprawki (nieprzedstawionej na posiedzeniu Sejmu) zgłoszonej przez Andrzeja Sośnierza, dotyczącej materii objętej ustawą o radiofonii i telewizji, o której przedstawiciel biura legislacyjnego stwierdził, że nie ma związku merytorycznego z rozpatrywanym projektem. Poprawkę jednak przyjęto (za 13 głosów, przeciwko 11) i w rezultacie zmianie uległ tytuł ustawy („ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych”)<sup>40</sup>. Również w tym samym dniu przeprowadzono II i III czytanie oraz głosowanie – w głosowaniu nie wzięło udziału 230 posłów (w tym cała opozycja, z wyjątkiem dwóch posłów głosujących przeciwko), za przyjęciem projektu głosowali wyłącznie posłowie PiS (w liczbie 228). Na marginesie trzeba kolejny raz odnotować, że ugrupowanie rządzące kontynuowało w ten sposób swoją praktykę ustawodawczą – składanie projektów poselskich, bez potrzebnych opinii, błyskawiczne procedowanie (I, II, III czytanie w trakcie jednego dnia), nocne głosowanie, przegłosowywanie rozwiązań wbrew opinii legislatorów sejmowych.

Ustawa została przekazana do Senatu, który przyjął uchwałę o jej odrzuceniu. 12 lutego odbyło się posiedzenie komisji poświęcone

<sup>39</sup> R. Grupiński, tamże.

<sup>40</sup> Pos. KKiŚP nr 6, 8.01.2022, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/CAE18EA475E5B56BC12584F1002DA3EB/%24File/0012709.pdf> (dostęp: 16.07.2022).

rozpatrzeniu tej uchwały, w trakcie którego większością głosów (14 za, 10 przeciw) postanowiono rekomendować Sejmowi przyjęcie uchwały Senatu. Funkcję sprawozdawcy powierzono Joannie Scheuring-Wielgus<sup>41</sup>. Były to decyzje mogące budzić pewne zdziwienie, ale niespotykane były dopiero wydarzenia następnego dnia. Na początku planowego posiedzenia komisji poseł Rafał Bochenek złożył wniosek o uzupełnienie porządku obrad o rozpatrzenie wniosku o zmianę posła sprawozdawcy, który został przyjęty po bardzo emocjonalnej i w większości niemerytorycznej dyskusji większością głosów (za 16, przeciw 11, 1 wstrzymujący się) – Marek Suski uzasadnił wniosek istnieniem podejrzenia, że sprawozdanie będzie „nasączone politycznie”<sup>42</sup>. Następnie funkcję posła sprawozdawcy powierzono Joannie Lichockiej. Jeszcze w tym samym dniu na posiedzeniu Sejmu stwierdziła ona, że uchwałę komisji przyjęła mniejszość (opozycja), która przez kilkadziesiąt minut miała liczebną przewagę, natomiast PiS i tak wniosek Senatu odrzuci „jako próbę zniszczenia mediów publicznych”. Tak też się stało, za odrzuceniem uchwały Senatu głosowało 232 posłów (wyłącznie PiS), a za jej przyjęciem 220<sup>43</sup>.

## Drugi etap zmian – „repolonizacja” i „dekoncentracja”

Już pod koniec lipca 2016 roku o konieczności repolonizacji wspominał Jarosław Kaczyński, mówiąc, że w ministerstwie kultury przygotowywana jest stosowna ustawa. Kilka miesięcy po uchwaleniu ustawy medialnej w Sejmie rozpoczęły się działania zwiastujące przystąpienie do repolonizacji mediów, choć zdaniem autora piszącego w „Polityce” właściwsze byłoby określenie „przejęcie” czy nawet „zawłaszczanie”<sup>44</sup>. Na posiedzeniu Komisji Kultury i Środków Przekazu w dniu 30 listopada 2016 roku została przedstawiona

<sup>41</sup> Pos. KKiŚP nr 12.02.2020, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/B08A619F863E6433C125850D003BDE1B/%24File/0025309.pdf> (dostęp: 16.07.2022).

<sup>42</sup> Pos. KKiŚP nr 13, 13.02.2020, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/1D5B444C3330C29C125851A00312AEF/%24File/0028909.pdf> (dostęp: 16.07.2022).

<sup>43</sup> J. Lichocka, pos. Sejmu nr 5, 13.02.2020, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/CEE6D48BA79F7F99C125850E001B8560/%24File/05\\_b\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/CEE6D48BA79F7F99C125850E001B8560/%24File/05_b_ksiazka_bis.pdf) (dostęp 16.07.2022).

<sup>44</sup> *Repolonizacja mediów*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1965332,1,repolonizacja-mediow-czyli-co-zamierza-pis.read> (dostęp: 16.07.2022).

informacja o kapitale zagranicznym na rynku medialnym w Polsce. We wprowadzeniu do dyskusji przewodnicząca komisji Elżbieta Kruk stwierdziła m.in.: „Kapitał zagraniczny pojawił się na rynku medialnym w Polsce z początkiem lat 90., najwcześniej na rynku mediów drukowanych, w prasie. Bardzo szybko okazało się, że tytuły prasowe w Polsce stały się bardzo pożądanym kąskiem, nie tylko dla świata biznesu, ale i dla świata polityki”. Następnie stwierdziła, że do kapitału zagranicznego (przede wszystkim niemieckiego) należało w 2014 roku 76% rynku prasowego i zadała m.in. następujące pytania: „Czy nie byłoby uzasadnione pytanie, jakie ma oddziaływanie na opinię publiczną w Polsce taka sytuacja na rynku medialnym? Czy się tym martwić? Jakie należy podjąć kroki? Jak należy to ocenić?”. Zabierający następnie głos Jarosław Sellin stwierdził m.in., że najbardziej bulwersująca jest sytuacja na rynku dzienników i tygodników regionalnych, gdzie największa liczba tytułów o największych nakładach wydawana jest przez Grupę Polska Press, będącą częścią niemieckiej Verlagsgruppe Passau. Kolejnym zabierającym głos był Witold Kołodziejski, który scharakteryzował sytuację na polskim rynku medialnym oraz przedstawił sytuację w innych państwach pod kątem stosowanych sposobów mających zapobiegać koncentracji mediów. Konkludując, Elżbieta Kruk stwierdziła, że w Polsce brakuje takich regulacji oraz sposobu myślenia obecnego w innych państwach<sup>45</sup>.

7 lipca 2021 roku grupa posłów PiS reprezentowana przez Marka Suskiego złożyła projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, znany potem pod nazwą „Lex TVN”, gdyż wprowadzenie w życie jego zapisów miało doprowadzić do uniemożliwienia nadawania programu przez TVN, chyba, że stacja zostałaby sprzedana. W myśl projektu bowiem koncesja na nadawanie może być udzielona, jeżeli „bezpośredni lub pośredni udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub bezpośredni lub pośredni udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, a w przypadku prostej spółki akcyjnej – w ogólnej liczbie akcji tej spółki, nie przekracza 49%<sup>46</sup>”,

<sup>45</sup> Pos. KKiŚP nr 45, 30.11.2016, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/2660B87527007C3FC12580AC00336B8F/%24File/0131908.pdf> (dostęp: 14.06.2022).

<sup>46</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8C0A008B82EDF7BFC125870C0053905C/%24File/1389.pdf> (dostęp: 17.06.2022).

a także podmiotowi zagranicznemu, którego siedziba znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego, pod warunkiem, że nie jest zależny od podmiotu spoza tego obszaru.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu KKiŚP 27 lipca. Na początku obrad Iwona Śledzińska-Katarasińska złożyła wniosek o wykreślenie czytania tego projektu z porządku obrad ze względu na toczący się proces koncesyjny TVN24. Wniosek został odrzucony w głosowaniu (12 za, 16 przeciw, 1 wstrzymujący się). Następnie podobna większość odrzuciła wniosek o odroczenie posiedzenia, motywowany m.in. umożliwieniem posłom zapoznania się z ekspertyzami prawnymi oraz z informacjami o konsekwencjach gospodarczych przyjęcia projektu i o konsekwencjach dla wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Wśród argumentów przeciwko projektowi posłowie opozycji wymieniali m.in. łamanie prawa, włącznie z konstytucją, naruszanie gospodarczych interesów Polski, psucie dobrych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, naruszanie wolności mediów i szerzej, wolności obywatelskich, instrumentalizację prawa w imię interesów partyjnych, stanowienie prawa przeciwko określönemu podmiotowi, dążenie PiS do uwolnienia się spod kontroli, naruszanie zasady swobodnego przepływu kapitału itp. Za odrzuceniem projektu wypowiedział się też prezes Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej oraz wielu przedstawiciele różnych organizacji społecznych. Reprezentanci ugrupowania rządzącego odrzucali zarzuty wysuwane przeciwko projektowi (o potrzebie jego przyjęcia mówił też przewodniczący KRRiT), podkreślając m.in., że ustawa tylko doprecyzowuje już istniejące prawo. Po burzliwej dyskusji większość głosowała przeciwko przyjęciu wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, a za rekomendowaniem Sejmowi przyjęcia ustawy<sup>47</sup>. Równie burzliwy przebieg miała dyskusja na posiedzeniu Sejmu 11 sierpnia 2021 roku, na którym odbyło się drugie czytanie projektu. Został on poddany wielostronnej krytyce ze strony posłów nienależących do ugrupowania rządzącego. Zostały zgłoszone trzy wnioski o odrzucenie projektu oraz poprawki, rozpatrywane na posiedzeniu KKiŚP w tym samym dniu. Przegłosowano odrzucenie wniosków oraz wszystkich poprawek, poza dwiema zgłoszonymi przez PiS,

---

<sup>47</sup> Pos. KKiŚP nr 58, 27.07.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/134DE40835165A24C125872D00340E96/%24File/0159709.pdf> (dostęp: 17.06.2022).

po czym odbyło się trzecie czytanie i głosowanie nad przyjęciem ustawy – za przyjęciem głosowało 228 posłów (223 z PiS, 3 z Kukiz'15, 2 niezrzeszonych), przeciwko 216, 10 wstrzymało się od głosu (w tym 9 posłów Konfederacji).

Warto poświęcić trochę miejsca na przedstawienie sposobu argumentowania za lub przeciw kontrowersyjnemu projektowi ze strony wnioskodawców i jego przeciwników. W myśl uzasadnienia podanego w projekcie, dotyczy on „doprecyzowania regulacji umożliwiających efektywne przeciwdziałanie przez KRRiT możliwości przejęcia kontroli nad nadawcami rtv przez dowolne podmioty spoza UE, w tym podmioty z państw stanowiących istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa”<sup>48</sup>.

O bardziej rzeczywistych intencjach wnioskodawców tego projektu można jednak wnosić na podstawie słów Marka Suskiego, który powiedział m.in. „Jeśli się uda tę ustawę przeprowadzić i jakaś część tych udziałów zostanie być może wykupiona też przez polskich biznesmenów, i będziemy mieli jakiś tam wpływ na to, co się dzieje w tej telewizji”<sup>49</sup>. W kontekście projektu Suski stwierdził też, że „Niestety w Polsce nie ma równowagi w mediach. Nie ma silnych mediów, które byłyby mediami takimi, które wspierałyby rząd. Można mówić o tym, że dzisiaj jest niewielka, powiedzmy, reprezentacja tej części społeczeństwa, która nie godzi się z tym nurtem lewacko-liberalnym”<sup>50</sup>.

Przedstawiciele opozycji nie mieli jednak wątpliwości odnośnie do motywów, którymi kierowali się autorzy projektu, m.in. Bogdan Klich stwierdził: „niezależne media są kolcem, cierniem, który bardzo uwiera obecną władzę we wszystkich jej niezgodnych z prawem działaniach”<sup>51</sup>. Cezary Tomczyk na posiedzeniu KKiSP wymienił natomiast szereg niewygodnych dla PiS spraw, które ujawniono w TVN, m.in. wydatkowanie 70 mln zł na tzw. wybory

<sup>48</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, dz. cyt.

<sup>49</sup> „Lex TVN”. Suski nie ukrywa, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27313205,lex-tvn-suski-nie-ukrywa-ze-pis-chce-miec-wplyw-na-telewizje.html> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>50</sup> Ustawa medialna, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-20/marek-suski-w-programie-graffiti/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>51</sup> Bogdan Klich o „lex TVN”, [https://www.rmfm24.pl/news-bogdan-klich-o-lex-tvn-niezalezne-media-sa-cierniem-ktory-ba,nId,5346284#crp\\_state=1](https://www.rmfm24.pl/news-bogdan-klich-o-lex-tvn-niezalezne-media-sa-cierniem-ktory-ba,nId,5346284#crp_state=1) (dostęp: 20.06.2022).

kopertowe, zakup Pegasusa, niejasności związane z nieruchomościami Daniela Obajtka czy naciski CBA w sprawie majątku Kwaśniewskich. Poglądy opozycji na temat tego projektu dobrze obrazują słowa Mirosława Suchonia (Polska 2050), który na posiedzeniu KKiŚP 27 lipca 2021 roku stwierdził, że ustawa powinna mieć tytuł „O ograniczeniu wolności i niezależności mediów w Polsce”<sup>52</sup>.

Przy okazji złożenia tego projektu i jego procedowania znowu ujawniło się kilka negatywnych cech charakteryzujących postępowanie ustawodawcze także w wielu innych przypadkach. Projekt w istotnej i budzącej kontrowersję kwestii został złożony przez grupę posłów, co nie wymagało m.in. przedstawienia analizy skutków ustawy, stanowiska rządu w tej sprawie, opinii ekspertów o zgodności z prawem. Takich uzupełnień domagali się posłowie opozycji, wnioskując o odroczenie rozpatrywania projektu, co zostało jednak odrzucone większością głosów. Większość oddaliła również wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, nie przyjęto także wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego.

Po upływie kilku miesięcy od uchwały Senatu, w sposób niezapowiedziany, rządzący postanowili wrócić do procedowania projektu. Zwołano posiedzenie KKiŚP, informując o tym w ostatniej chwili (ponoć z wyprzedzeniem 24-minutowym), co zostało uznane przez biuro prawne Sejmu za niezgodne z regulaminem, ale znów głosami większości przegłosowano decyzję o kontynuowaniu posiedzenia. Komisja negatywnie zaopiniowała wniosek Senatu o odrzucenie projektu i niedługo potem Sejm odrzucił ten wniosek głosami ugrupowania rządzącego i trzech posłów Kukiz'15 (229 za odrzuceniem, 212 przeciwko, 11 wstrzymujących się). W ten sposób kontrowersyjny „Lex TVN” został przyjęty i przekazany do podpisu prezydentowi.

Decyzję Sejmu dotyczącą ustawy medialnej skomentował na Twitterze Chargé d’Affaires USA w Rzeczypospolitej Polskiej Bix Aliu: „Stany Zjednoczone są skrajnie rozczarowane dzisiejszym przyjęciem ustawy medialnej przez Sejm RP. Oczekujemy, że Prezydent Duda będzie działał zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami, aby wykorzystać swoje przywództwo do ochrony wolności słowa i działalności gospodarczej”<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> M. Suchoń, pos. KKiŚP nr 58, dz.cyt.

<sup>53</sup> Bix Aliu: USA skrajnie rozczarowane przyjęciem przez Sejm ustawy, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bix-Aliu-USA-skrajnie-rozczarowane-przyjeciem-przez-Sejm-ustawy-medialnej-8245554.html> (dostęp 2.09.2022).

Prezydent postąpił zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią i stwierdził:

Odmawiam podpisania nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji i kieruję ją do Sejmu do ponownego rozpatrzenia, to znaczy, że ją (...) wetuuję. Tym samym zamykam ten temat. Oddaję to Sejmowi z powrotem do rozważenia i zarazem apeluję, aby Sejm przyjął – liczę na to – w miarę ponad podziałami politycznymi – bo wierzę w to, że także i przedstawiciele opozycji są przekonani, że takie rozwiązania są dla Polski i dla naszego rynku medialnego dobre, żeby ograniczyć możliwość udziałów i akcji posiadanych przez podmioty zagraniczne w spółkach, które są posiadaczami koncesji czy będą posiadaczami koncesji medialnych w naszym kraju. Ale zależy mi na tym, żeby zrobić to na przyszłość, żeby zrobić to dobrze, żeby zrobić to w sposób uporządkowany, bez tak zwanych wrzutek legislacyjnych, czyli – jak wspomniałem – bez wrzucania w ostatniej chwili poprawki w drugim czytaniu, co jest sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi, bez – tym samym – naruszenia prawa, a przede wszystkim – o co bardzo proszę – bez niepotrzebnego niepokojenia naszych współobywateli i bez naruszania ważnej zasady, zasady: *pacta sunt servanda* (...)<sup>54</sup>.

Prezydent stwierdził zatem, że projekt naruszał konstytucję i zasady demokratycznego państwa prawa, a pośrednio poddał krytyce sposób postępowania przy jego procedowaniu w Sejmie. Uzasadniając weto, prezydent powiedział, że o jego decyzji przesądziły zasady: dotrzymywania umów; lojalności i dobrej współpracy z sojusznikami; wolności gospodarczej; poszanowania prawa własności; praw słusznie nabytych i wolności słowa, wreszcie niepokój o kolejną polityczną awanturę.

W zaistniałej sytuacji poseł Marek Suski powiedział Informacyjnej Agencji Radiowej, że politycy PiS będą się zastanawiać nad innymi rozwiązaniami, aby polskie prawo było szanowane także przez największych i najsilniejszych przyjaciół Polski<sup>55</sup>. Podobnie posłanka Joanna Lichočka zaapelowała o rozważenie zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego art. 35 ustawy medialnej, dotyczącego przyznawania koncesji w Polsce, i nawiązała do apelu

<sup>54</sup> Prezydent RP, wystąpienia, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wypowiedz-dot-weta-noweli-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47251> (dostęp: 2.09.2022).

<sup>55</sup> *Lex TVN. Suski reaguje na weto*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27951189,lex-tvn-suski-reaguje-na-weto-bedziemy-zastanawiali-sie.html> (dostęp: 4.09.2022).

przewodniczącego KRRiT Witolda Kołodziejskiego o to, żeby zaskarżyć te przepisy do Trybunału Konstytucyjnego<sup>56</sup>.

W czerwcu 2022 rząd podjął jeszcze inne działania zmierzające do uprzywilejowania telewizji publicznej przy jednoczesnym ograniczeniu oddziaływania innych nadawców. Minister spraw wewnętrznych i administracji zwrócił się do Urzędu Komunikacji Elektronicznej z apelem o opóźnienie do końca 2023 roku procesu zmiany standardu nadawania w przypadku Multipleksu MUX-3, który emituje kanały TVP. UKE uwzględnił ten apel, natomiast sytuacja innych nadawców nie uległa zmianie. Tym samym TVP uzyskała możliwość dotarcia do wielu gospodarstw domowych, do których nie dotrą inne stacje, co może być istotne z punktu widzenia nadchodzących w 2023 roku wyborów parlamentarnych (oraz samorządowych). Iwona Śledzińska-Katarasińska oszacowała, że problem dotyczy ok. 2,5 mln widzów, których – jak mówiła – „pozabawiono prawa do informacji”. „Zrobiono to tak, jak PiS wszystko robi: chyłkiem, cichcem i właściwie jak gdyby pod ziemią. Prawie nie było wiadomo, że takie decyzje zostały podjęte”<sup>57</sup>. Z badań prowadzonych przez utworzony w 2022 roku Krajowy Instytut Mediów wynika, że w lipcu 2022 na nowy standard nadawania nie było gotowych 1,11 mln gospodarstw domowych<sup>58</sup>.

Działania rządzących zmierzające do ograniczenia pluralizmu medialnego nie ograniczały się jedynie do mediów elektronicznych. Inne zabiegi na to obliczone, to przede wszystkim zakup spółki medialnej Polska Press (obejmującej m.in. 20 dzienników regionalnych, około 150 regionalnych tygodników, własną agencję prasową, 6 drukarni) przez PKN Orlen, należący do państwa i znajdujący się pod kontrolą premiera (czyli partii rządzącej) koncern naftowy. Na transakcję zgodę wyraził prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nie dopatrując się elementów koncentracji kapitału, a w czerwcu 2022 roku sąd oddalił zażalenie Rzecznika Praw Obywatelskich na tę decyzję. Wcześniej Orlen

<sup>56</sup> Lichočka apeluje do prezydenta, <https://natemat.pl/390599,lichocka-apeluje-do-przydent-ws-lex-tvn> (dostęp: 4.09.2022).

<sup>57</sup> KO: PiS wyłącza niezależne telewizje, <https://forsal.pl/gospodarka/polityka/artykuly/8481679,telewizja-pis-ko.html> (dostęp: 10.09.2022).

<sup>58</sup> Krajowy Instytut Mediów, *DVB-T2/HEVC. Zmiana standardu nadawania*, file:///C:/Users/Krzysztof/Downloads/DvbT2\_Trend\_lipiec-2022\_lipiec\_%20(3).pdf (dostęp: 10.09.2022).

(jako dominujący udziałowiec) przejął przedsiębiorstwo Ruch zajmujące się m.in. dystrybucją prasy. Zakupem tym *post factum* zajmowała się Komisja Kultury i Środków Przekazu (na wspólnym posiedzeniu z Komisją do spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych 8 stycznia 2021 roku), a w trakcie tego posiedzenia Iwona Śledzińska-Katarasińska stwierdziła m.in., że w zakupie tym chodziło o powiązanie z rządem sieci Polska Press, co oznacza, iż w regionach nie będzie niezależnych mediów. Jej zdaniem „Transakcja Orlenu jest ukoronowaniem procesu, który jest procesem rujnującym polską demokrację”. W komentarzu do tego zdania Jarosław Sellin stwierdził, że widocznie zdaniem posłanki PO jedną z gwarancji polskiej demokracji jest to, żeby istotną część polskich mediów posiadał kapitał niemiecki. Tłumacząc decyzję o zakupie Polska Press, przedstawiciele rządu powoływali się m.in. na podobne przypadki w innych państwach, na fakt, że Orlen w okresie rządów PiS osiąga rekordowe zyski oraz że „Blisko 90% czasopism i portali internetowych, głównie w regionach zachodniej i północnej Polski, znalazło się w rękach niemieckich” (sekretarz stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych Maciej Małecki). Argumenty te trudno jednak uznać na wystarczające uzasadnienie dla procesu uzależniania kolejnych mediów od partii rządzącej. Natomiast wątpliwości zgłaszane przez posłów opozycji Marek Suski skwitował, mówiąc: „Po prostu bronicie interesów postkomuny i obcego kapitału”<sup>59</sup>.

Aprobatę dla tego typu transakcji wyraził wicepremier Piotr Gliński, stwierdzając, podobnie jak wielu innych polityków PiS, że i tak mamy do czynienia z „olbrzymią przewagą” mediów niezwiązanych z rządem: „Tam, gdzie będzie to możliwe, najpewniej spółki państwowe powinny kupować media, ale nie sądzę, żeby to było destrukcyjne dla rynku medialnego, że będzie monopol drugiej strony. W tej chwili jest olbrzymia przewaga mediów, które nie są w rękach kapitału związanego z polskim rządem”<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Pos. KKiŚP nr 31, 8.01.2022, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/257E75FD82ED0591C1258664003D98C8/%24File/0089209.pdf> (dostęp: 10.09.2022).

<sup>60</sup> Wicepremier Gliński w RMF FM, [https://www.press.pl/tresc/63552,wicepremier-glinski-w-rmf-fm\\_-spolki-panstwowe-powinny-kupowac-media](https://www.press.pl/tresc/63552,wicepremier-glinski-w-rmf-fm_-spolki-panstwowe-powinny-kupowac-media) (dostęp: 10.09.2022).

Orlen podobno podjął także próbę kupna „Rzeczpospolitej” (czyli dziennika o zasięgu ogólnokrajowym) i „Parkietu”<sup>61</sup>.

Za próbę wywarcia nacisku na media niesprzyjające rządzącym można uznać zapowiedź, którą z początkiem lutego 2021 roku ogłosił premier Morawiecki – plan wprowadzenia podatku od reklam zamieszczanych przez niezależne media, co mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości ich działania. Ponadto, w około jednej trzeciej podatek ten byłby przeznaczony na użytek mediów sprzyjających władzy („Fundusz Wsparcia Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Obszarze Mediów”).

Podatek od reklamy ma być w istocie narzędziem transferowania środków od niezależnych mediów do tych, które będą sprzyjać rządowi. Już dziś 2 mld zł idzie z podatków na finansowanie mediów publicznych, większość jednak pochłania TVP, której programy informacyjne stały się propagandową tubą PiS. Rząd chce wykonać kolejny krok i odebrać część zysków z reklam wydawcom – chodzić może nawet o miliard złotych rocznie, z których 0,3 mld trafić miałyby na zależny od rządu fundusz wspierający narodowe inicjatywy medialne<sup>62</sup>.

W innej interpretacji tego zamiaru stwierdzono, że „Podatek od reklam to pójście węgierską drogą pogarszania sytuacji finansowej mediów, żeby później móc część z nich przejąć”<sup>63</sup>.

Podobnie, rolę „dyscyplinującą” niezależne od rządu media i dziennikarzy mogą pełnić procesy sądowe, które toczą się przeciwko dziennikarzom i redakcjom, pozywanym przez różne podmioty związane z władzą. Mówiła o tym reprezentująca Towarzystwo Dziennikarskie Eva Ivanowa, która przytoczyła następujące dane na ten temat: najbardziej atakowanym medium jest „Gazeta Wyborcza”, która ma 63 postępowania: karne i cywilne, drugie miejsce zajmuje *Ringier Axel Springer Polska* (41 spraw, w tym Onet ma 22 sprawy, „Newsweek” – 10, „Fakt” – 8, „Business Insider” – 1 sprawę). Inne media szczególnie nękane przez władzę, to OKO.press

<sup>61</sup> Orlen rozmawia w sprawie kupna, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/orlen-kupi-rzeczpospolita-parkiet-gremi-media-wartosc-umowy> (dostęp: 10.09.2022).

<sup>62</sup> M. Szuldrzyński, *Kto powstrzyma skok PiS*, <https://www.rp.pl/komentarze/art282971-michal-szuldrzynski-kto-powstrzyma-skok-pis-na-media> (dostęp: 10.09.2022).

<sup>63</sup> J. Nizinkiewicz, *PiS idzie po media*, <https://www.rp.pl/publicystyka/art291501-jacek-nizinkiewicz-pis-idzie-po-media> (dostęp: 10.09.2022).

(8 postępowań), i „Polityka” (9 postępowań). 71 postępowań przeciwko mediom i dziennikarzom ma charakter cywilny (po drugiej stronie występuje szeroko rozumiana władza). Postępowań karnych jest 58, w tym 22 sprawy dotyczą art. 212, który miał zostać zniesiony, „część spraw wytaczanych przez partię rządzącą czy przez obecną władzę można nazwać SLAPP-ami, czyli strategicznymi akcjami prawnymi, które mają na celu wyciszenie mediów”<sup>64</sup>.

Jednak posiedzenie KKiŚP zostało poświęcone procesom, które pięciu prawicowym dziennikarzom wytoczył koncern RASP (Axel Springer Polska), przede wszystkim za teksty prasowe czy wpisy na Twitterze. Ogólnie mówiąc, sami pozwani oraz przedstawiciele ugrupowania rządzącego bardzo krytycznie wypowiadali się o władzach koncernu, a całą sprawę traktowali jako próbę ograniczenia wolności słowa i spowodowanie „efektu mrożącego”. Wypowiadający się na ten temat Seweryn Blumsztajn (prezes Towarzystwa Dziennikarskiego) zgodził się z takim możliwym skutkiem pozwów, ale jednocześnie stwierdził, że były one zasadne, gdyż w tekstach pozwanych znalazły się m.in. następujące sformułowania: „Niemcy mówią polskim dziennikarzom, co mają pisać; Mark Dekan realizuje misję Hakaty; Lagerführer; Hakata; poganiacz na plantacji niewolników; nazistowski wydawca”. Zwrócił też uwagę na związek tego typu tekstów z antyniemiecką „brutalną nagonką” rozpetaną przez polityków. Na koniec tego posiedzenia rządząca większość przegłosowała dezyderat, przedstawiony przez Joannę Lichocką, zaczynający się od zdania „Sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu wyraża głębokie zaniepokojenie próbami systemowego zastraszania dziennikarzy i polskich mediów przez wydawnictwo Ringier Axel Springer” i zwracający się „do rządu, w szczególności do Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, o podjęcie działań mających na celu zaakcentowanie tego problemu w relacjach bilateralnych z niemieckimi partnerami”<sup>65</sup>.

Na marginesie warto również przypomnieć, że KRRiT w grudniu 2017 roku nałożyła blisko 1,5 mln kary na TVN24 za sposób relacjonowania wydarzeń (protestów) przed Sejmem w dniach

---

<sup>64</sup> Pos. KKiŚP nr 37, 16.03.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/35679C8139B37674C12586A300380D8C/%24File/0107209.pdf> (dostęp: 11.09.2022).

<sup>65</sup> Tamże.

16–18 grudnia 2016 roku, co spotkało się z licznymi protestami jako próba zastraszenia dziennikarzy, cenzurowania programu i naruszania wolności wypowiedzi. Co prawda, z początkiem stycznia 2018 przewodniczący Kołodziejwski uchylił tę decyzję, ale jej efekt mrozący musiał pozostać.

## Niektóre skutki zmian – analizy i badania

W myśl art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji:

Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu.

Tego rodzaju obowiązki ustawowe nie dotyczą mediów prywatnych (choć i od nich oczekuje się również spełniania tych warunków), stąd poniżej w centrum zainteresowań będą wyniki badań i analiz, których przedmiotem są media publiczne. Warto dodać, że w art. 23 tej ustawy stwierdzono również: „Jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają partiom politycznym możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych”<sup>66</sup>.

Media publiczne odgrywają istotną rolę w polityce partii rządzącej, w tym szczególnie w trakcie kampanii wyborczych. Monitoring „Wiadomości” TVP przeprowadzony przez Towarzystwo Dziennikarskie (stowarzyszenie skupiające wielu znanych dziennikarzy) w ciągu dwóch tygodni prowadzenia kampanii wyborczej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku przyniósł m.in. następujące wnioski:

spośród 105 związanych z wyborami tematów głównego programu informacyjnego TVP 69 dotyczyło PiS (68 pozytywnych, jeden neutralny). O Koalicji Europejskiej traktowały 33 tematy – wszystkie miały wydźwięk negatywny. Wiośnie, Lewicy Razem i ruchowi Kukiz'15 nie poświęcono ani jednego tematu; spośród polityków najdłużej i najczęściej pokazywany był prezes PiS Jarosław Kaczyński (jego udział we

<sup>66</sup> Ustawa o radiofonii i telewizji, dz. cyt.

wszystkich „setkach” w materiałach wyborczych wyniósł aż 10,9 proc.). Co więcej, wypowiedzi Kaczyńskiego były wielokrotnie powtarzane<sup>67</sup>.

Badania te wyraźnie pokazały, że TVP jest zdecydowanie stronnicza na rzecz PiS.

Podobne wyniki przyniosły inne badania i obserwacje. Analizując przebieg wyborów parlamentarnych w 2019 roku, obserwatorzy OBWE również zwrócili szczególną uwagę na działania mediów publicznych, które wbrew prawu prezentowały „jawną stronniczość” wobec kandydatów KO i PSL oraz nietolerancyjną retorykę. Podkreślili, że „Dziennikarze często określali kandydatów mianem ‘żałosnych’, ‘niekompetentnych’ czy ‘kłamliwych’”. Według wyliczeń OBWE, TVP Info poświęciła KO i PSL-owi łącznie 46 proc. czasu antenowego – w zdecydowanej większości w negatywnym tonie. PiS-owi i rządowi poświęcono łącznie 41 proc. czasu w TVP1 i 43 proc. w TVP Info, z czego w większości w pozytywnym tonie. OBWE odnotowała też, że na trzy dni przed wyborami TVP wyemitowała film „Inwazja”, skierowany przeciwko społeczności LGBT, który powiełał tezy głoszone w kampanii przez partię rządzącą<sup>68</sup>.

Nie inaczej było podczas kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2020 roku. Przykładowo, korzystając z monitoringu kampanii wyborczej przed pierwszą turą wyborów prezydenckich w 2020 roku, można stwierdzić, że: w „Wiadomościach” najczęściej pojawiali się Andrzej Duda (27 minut i 40 sekund) i Rafał Trzaskowski (17 minut i 11 sekund). Pozostali kandydaci zajęli tylko kilka minut: Robert Biedroń – 3 min 37 sek.; Szymon Hołownia – 3 min 35 sek., a Władysław Kosiniak-Kamysz – 1 min 52 sek.; przy czym Trzaskowski przedstawiany był niemal wyłącznie w negatywnym świetle, a relatywnie częstsza obecność Biedronia interpretowano, wskazując, że kandydat ten mógł odebrać głosy Trzaskowskiemu a nie Dudzie<sup>69</sup>. Warto wspomnieć, że wcześniej Sejm uchwalił,

<sup>67</sup> K. Burnetko, *Ten raport miażdży „Wiadomości” TVP*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1796294,1,ten-raport-miazdzy-wiadomosci-tvp.read> (dostęp: 27.07.2022).

<sup>68</sup> OBWE *po wyborach w Polsce krytykuje TVP za stronniczość*, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/obwe-po-wyborach-w-polsce-krytykuje-tvp-za-stronniczosc-media-prywatne-mniej-nieobiektywne> (dostęp: 15.09.2022).

<sup>69</sup> *Monitoring kampanii prezydenckiej: serwisy informacyjne najczęściej o Andrzeju Dudzie*, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/monitoring-kampanii-prezydenckiej-serwisy-informacyjne-najczesciej-o-andrzeju-dudzie> (dostęp: 15.02.2021).

a prezydent podpisał ustawę, w myśl której media publiczne co roku przez pięć lat mają otrzymywać z budżetu państwa kwotę nie mniejszą niż 1,95 mld zł tytułem rekompensaty za brak opłat abonamentowych.

We wstępnych ocenach przebiegu kampanii przed drugą turą wyborów prezydenckich w 2020 roku, sformułowanych przez sześcioletnią misję OBWE w Polsce Thomasa Boserupa, za kluczowy problem w kampanii uznano brak zagwarantowania niezależności TVP. „Nadawca publiczny był wykorzystywany jako narzędzie kampanijne na rzecz prezydenta – to najbardziej rażąco niewłaściwe wykorzystanie mediów publicznych, jakie widzieliśmy w tej kampanii”. Za szczególnie niepokojące uznano „przypadki retoryki nietolerancji o charakterze ksenofobicznym, homofobicznym i antysemickim, szczególnie w kampanii obecnego Prezydenta oraz u publicznego nadawcy”<sup>70</sup>. W raporcie dotyczącym drugiej tury wyborów stwierdzono m.in.:

TVP i publiczne Polskie Radio wywiązały się z prawnych zobowiązań co do zaoferowania obu kandydatom bezpłatnego czasu antenowego na równych zasadach. Mimo posiadania mandatu prawnego do zapewnienia otwartych i pluralistycznych radia i telewizji, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) nie monitorowała przed drugą turą sprawozdań medialnych poświęconych kampanii. Ustalenia kilku grup społeczeństwa obywatelskiego, które monitorowały media podczas kampanii, są zgodne z oceną Misji ODIHR z pierwszej rundy, zgodnie z którą telewizja publiczna nie wywiązała się z prawnego obowiązku bycia bezstronną, a relacje TVP zdecydowanie sprzyjały urzędującemu Prezydentowi. Według danych przekazanych Misji ODIHR przez KRRiT, publiczne telewizja i radio poświęciły znacznie więcej czasu antenowego partii rządzącej jeszcze przed rozpoczęciem kampanii prezydenckiej<sup>71</sup>.

Warto przy tym podkreślić zarówno stronniczość mediów publicznych, jak i brak monitoringu kampanii wyborczej ze strony KRRiT, prawdopodobnie spowodowany przewidywaniem tejże stronniczości. Natomiast według raportu KRRiT odnoszącego się

<sup>70</sup> OBWE o kampanii: rażący udział mediów publicznych, <https://oko.press/obwe-o-kampanii-razacy-udzial-mediow-publicznych-urzednikow-panstwowych-oraz-mowa-nienawisci/> (dostęp: 15.09.2022).

<sup>71</sup> Misja specjalna oceny wyborów ODIHR Rzeczpospolita Polska – Wybory prezydenckie, druga tura, 12 lipca 2020 r. Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń, [https://www.osce.org/files/f/documents/a/f/457213\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/f/457213_1.pdf) (dostęp: 15.09.2022).

do wcześniejszego okresu stwierdzono: „od stycznia do kwietnia 2020 roku TVP poświęciła 2 godziny i 1 minutę na stanowiska polityczne PiS oraz 23 minuty PO. W Polskim Radiu poglądy PiS były nadawane przez godzinę i 8 minut, PO przez prawie 23 minuty”<sup>72</sup>.

Już po tych wyborach, w odpowiedzi na skargę Juliusza Brauna na sposób relacjonowania kampanii wyborczej przez media publiczne, w której stwierdzono, że „media publiczne, a w szczególności Telewizja Polska, nie tylko nie informują bezstronnie o wydarzeniach związanych z wyborami, ale przeciwnie, stanowią element maszyny propagandowej jednego z kandydatów – urzędującego prezydenta Andrzeja Dudy, stwarzając tym samym zagrożenie dla procedur demokratycznych”, przewodniczący KRRiT Witold Kołodziejcki poinformował, że przeprowadzono postępowanie wyjaśniające. Jego wynikiem było stwierdzenie, że przeprowadzona analiza wykazała pominięcie niektórych informacji, a tego rodzaju sytuacje „mogą być podstawą do stawiania zarzutów nierównego traktowania zarówno kandydatów, jak i wspierających ich ugrupowań politycznych”<sup>73</sup>. Zatem także KRRiT, w składzie wybranym przez PiS, potwierdziła zarzuty stawiane przez innych obserwatorów, choć stało się to już po wyborach i nie mogło mieć wpływu na uznanie ich wyników.

W trakcie posiedzenia KKiŚP 23 lutego 2022 roku poseł KO Tomasz Olichwer przedstawił wyniki badań przeprowadzonych przez występującego pod pseudonimem e FlasH, autora strony Ekspercitvpis.info, który przeanalizował wszystkie wydania „Wiadomości” w 2020 roku. W rezultacie uzyskał następujące wyniki: „Na dwudziestu ekspertów, którzy pojawiali się najczęściej, w czołówce byli: Adrian Stankowski, publicysta „Gazety Polskiej Codziennie” i Telewizji Republika, który wypowiedział się 146 razy w materiałach przygotowywanych przez redakcję „Wiadomości”. Politolog Artur Wróblewski był obecny 132 razy. Tomasz Sakiewicz, redaktor naczelny „Gazety Polskiej Codziennie” i „Gazety Polskiej” gościł 130 razy, a Miłosz Manasterski z „Agencji Informacyjnej” – 129 razy. Pierwszą piątkę zamyka Michał Karnowski z „Sieci” – 96 razy. Karol Gac z portalu DoRzeczy.pl wypowiedział

<sup>72</sup> Tamże.

<sup>73</sup> KRRiT krytykuje TVP za agitację, <https://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/krrit-krytykuje-tvp-za-agitacje-media-publiczne-zobowiazane-do-rzetelnego-ukazywania-zjawisk> (dostęp: 15.09.2022).

się 92 razy, Wojciech Wybranowski, felietonista portalu TVP Info – 88, Jacek Karnowski, redaktor naczelny tygodnika „Sieci” – 87. Pierwszą dziesiątkę zamyka Mieczysław Ryba, profesor KUL-u – 77 wypowiedzi i Jakub Maciejewski, publicysta tygodnika „Sieci” i w Polityce.pl, który komentował 66 razy<sup>74</sup>.

W trakcie innego posiedzenia KKiŚP (6 lipca 2021 r.) poseł Krzysztof Piątkowski przytoczył wypowiedź Marka Suskiego (przewodniczącego Rady Programowej PR, obecnego na tym posiedzeniu), bardzo krytyczną wobec sytuacji w PR<sup>75</sup>, szczególnie w Programie III PR:

W Polskim Radiu jest od dłuższego czasu kryzys. Jest bardzo duży spadek dochodów z reklam. Jest bardzo zła sytuacja w Trójce. Wciąż nie ma dyrektora Programu III. W ciągu roku trzykrotnie zmieniali się dyrektorzy. W Polskim Radiu nie dzieje się dobrze. Wyrazem tego jest mniejsza ilość programów. Radio nie radzi sobie ze znalezieniem pomysłu na Trójkę. Mamy katastrofalny spadek słuchalności. Pani prezes nie przedstawiła wizji wyjścia z tej sytuacji. Większość członków Rady Programowej albo wstrzymała się, albo była przeciw. Według badania Radio Track, w pierwszym kwartale bieżącego roku Trójka miała niewiele ponad 2% udziału w rynku słuchalności wobec ponad 5% rok wcześniej. W ubiegłym roku ze stacją pożegnała się duża część najbardziej znanych dziennikarzy. Uruchomili dwie rozgłośnie internetowe utrzymujące się z wpłat od słuchaczy<sup>76</sup>.

Za szczególnie bulwersującą można uznać informację z raportu przygotowanego dla Urzędu Miasta Gdańska przez agencję Newton Media, specjalizującą się w monitoringu mediów, m.in. przekazaną przez Tomasza Grupińskiego w trakcie posiedzenia Sejmu w dniu 8 stycznia 2020 roku. Zgodnie z tym raportem w 2018 roku TVP zamieściła 1773 wzmianki dotyczące Pawła Adamowicza, w przeważającej większości stawiające go w negatywnym świetle (rok wcześniej było ich ponad tysiąc), co wypowiadający

<sup>74</sup> T. Olichwer, pos. KKiŚP nr 90, 23.02.2022, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/35A02210FFF6F345C12588010048E41C/%24File/0231009.pdf> (dostęp: 16.09.2022).

<sup>75</sup> Kryzys w Trójce zaczął się przede wszystkim w związku z unieważnieniem listy przebojów prowadzonej przez Marka Niedźwiedzkiego, którą wygrała piosenka Kazika „Twój ból jest lepszy niż mój”, nawiązująca do odwiedzenia cmentarza przez Jarosława Kaczyńskiego w trakcie zakazu wprowadzonego ze względu na pandemię.

<sup>76</sup> K. Piątkowski, pos. KKiŚP nr 51, 6.07.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/52E2F0A1FFA78CABC12587170036D30B/%24File/0147209.pdf> (dostęp: 16.09.2022).

się posłowie PO uznali za podżeganie do zamordowania Prezydenta Gdańska. W trakcie pogrzebu Adamowicza Aleksander Hall stwierdził: „tę nienawiść, która zabiła Pawła, wzbudzano i podsycano, dyskwalifikując go moralnie, przypisując mu niskie intencje i nieuczciwość. Tak go przedstawiały tzw. media publiczne”<sup>77</sup>.

Jako syntetyczny wskaźnik efektów zmian wynikających z polityki medialnej PiS można przyjąć dane zawarte w Światowym Rankingu Wolności Prasy przygotowywanym corocznie przez pozarządową międzynarodową organizację Reporterzy bez Granic, uwzględniającego pięć aspektów sytuacji mediów: polityczny, ekonomiczny, prawny, społeczny i bezpieczeństwa. W 2022 roku Polska zajęła 66 miejsce wśród 180 analizowanych krajów, co jest kontynuacją corocznych spadków następujących, począwszy od 2015 roku. Wtedy Polska zajmowała 18 miejsce, w roku 2016 znalazła się już na 47 miejscu, a w kolejnych latach na miejscu: 54 (2017), 58 (2018), 59 (2019), 62 (2020), 64 (2021). Polska najsłabiej wypadła w kategoriach: niezależność polityczna mediów (110 miejsce), bezpieczeństwo pracy dziennikarzy (86 miejsce) oraz sytuacja prawna (72 miejsce)<sup>78</sup>.

W komentarzu towarzyszącym tym wynikom, zamieszczonym na portalu stowarzyszenia Dziennikarze RP, stwierdzono:

Według raportu organizacji Reporterzy Bez Granic największym problemem polskich mediów, podobnie jak na Węgrzech, jest coraz większe uzależnienie od władz państwowych. Z analizy wynika że głównym powodem tego stanu jest przekształcenie mediów publicznych w tubę propagandową rządu a władza z wielokrotnością próby zmiany linii redakcyjnej mediów prywatnych i kontroli informacji dotyczących wrażliwych tematów. Przyczyniła się do tego również próba przejęcia (repolonizacji) stacji TVN, kłopoty z wydaniem koncesji dla stacji TVN24 i TVN7, jak również przejęcie prasy lokalnej i regionalnej przez spółkę Orlen (głównym akcjonariuszem jest Skarb Państwa). Umyślne działanie uniemożliwiające dziennikarzom relacjonowanie kryzysu uchodźczego przy granicy polsko-białoruskiej też miało wpływ na ocenę w rankingu<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> A. Szcześniak, *TVP mówiła o Adamowiczu prawie 1800 razy w 2018 roku. Średnio prawie pięć razy dziennie*, <https://oko.press/materialow-oczerniajacych-adamowicza-bylo-w-tvp-ponad-100-pis-to-klamstwo-naprawde-telewizja-zajmowalasiadamowiczem-prawie-1800-razy/> (dostęp: 16.09.2022).

<sup>78</sup> *Wskaźnik wolności prasy*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik\\_wolno%C5%9Bci\\_prasy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik_wolno%C5%9Bci_prasy) (dostęp: 14.09.2022).

<sup>79</sup> *Ranking wolności prasy 2022*, <http://dziennikarzerp.org.pl/ranking-wolnosciprasy-2022/> (dostęp: 15.07.2022).

Ciekawe wyniki przyniosło badanie przeprowadzone w 2022 roku przez CBOS, w którym respondentów proszono o ocenę największych stacji telewizyjnych i radiowych. TVP została dobrze oceniona przez 40% badanych, źle przez 43%, podczas, gdy w przypadku Polsatu było to odpowiednio 72% i 8%, a w przypadku TVN – 61% i 19%. Wyniki te warto porównać z uzyskanymi podczas badania przeprowadzonego w 2014 roku: TVP była wtedy dobrze oceniana przez 82% respondentów, źle przez 12% i były to oceny zbliżone do uzyskanych przez Polsat (79% i 11%) oraz TVN (80% i 12%). Podobny kierunek zmian dokonywanych ocen wystąpił również w przypadku Polskiego Radia – oceny dobre 31%, źle 24% (odpowiedź trudno powiedzieć wybrało 45% badanych), podczas, gdy w 2014 roku było to odpowiednio 62% i 18%. Dla porównania: RMF FM dobrze oceniło 60%, źle 5%, a Radio Zet – 52% i 6%. W 2014 roku RMF FM dobrze oceniało 74%, źle 6, a Radio Zet – 71% i 6%<sup>80</sup>. Polskie Radio zatem bardzo wyraźnie obniżyło swoją pozycję w rankingu ocen. Na marginesie tych wyników, m.in. biorąc pod uwagę bardzo znaczne odsetki osób niedokonujących oceny („trudno powiedzieć” w przypadku RMF FM wybrało 35%, a jeśli chodzi o Radio Zet 43%), warto stwierdzić, że rozkłady dokonywanych ocen można uznać za wskaźnik istnienia wyraźnego podziału społeczeństwa, co nie miało miejsca osiem lat wcześniej.

Natomiast zupełnie inaczej rezultaty wprowadzonych zmian ocenia partia rządząca. W programie PiS z 2019 roku zatytułowanym „Polski model państwa dobrobytu”, pod hasłem „Osiągnięcia”, stwierdzono m.in., że partia jako istotny cel naprawy państwa potraktowała przywrócenie w Polsce pluralizmu mediów i wolności słowa, a zasadniczym elementem jego realizacji okazało się wprowadzenie mediów publicznych z systemowej zapaści. System finansowania Polskiego Radia i TVP pozwolił odbudować zdolność do kreowania atrakcyjnego programu. Wzmocniono też Polską Agencję Prasową. Strażnikiem dalszego rozwoju publicznego radia i telewizji jest Rada Mediów Narodowych<sup>81</sup>.

Z bardzo pozytywną oceną działalności telewizji publicznej wystąpił także Jacek Kurski, który odnosząc się do swojego odwołania

<sup>80</sup> Ocena głównych stacji telewizyjnych i radiowych, Komunikat CBOS nr 64/2022, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (dostęp: 10.09.2022).

<sup>81</sup> Program PiS 2019: *Polski model państwa dobrobytu*, [https://pis.org.pl/files/Program\\_PIS\\_2019.pdf](https://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf), s. 47 (dostęp: 13.09.2022).

z funkcji prezesa TVP, stwierdził: „Telewizja, której oddałem 7 ostatnich lat, jest dziś u szczytu potęgi, wspinała jak nigdy”<sup>82</sup>.

W cytowanym powyżej programie jako zapowiedź dalszych zmian (co w części już zrealizowano) można uznać stwierdzenie, że opozycja nadal ma zdecydowaną przewagę w większości mediów<sup>83</sup>. W kręgach niezwiązanych z ugrupowaniem rządzącym pewien niepokój wzbudziła zapowiedź uchwalenia ustawy o statusie zawodu dziennikarza (pod hasłem „Wolność i pluralizm mediów”). Ustawa taka przewidywałaby m.in. utworzenie samorządu, który dbałby o standardy etyczne i zawodowe, dokonywał samoregulacji, odpowiadał za proces kształtowania adeptów dziennikarstwa<sup>84</sup>.

W programie tym wspomniano również, że powinna zostać uchwalona ustawa o zawodzie dziennikarza. W jednym z komentarzy na ten temat stwierdzono:

Po zarzuconych – przynajmniej chwilowo – pomysłach „repolonizacji” i „dekonzracji” mediów PiS najwyraźniej nie odpuszcza. W nowym programie rządzącej partii znalazły się rozdziały poświęcone mediom. W zatytułowanym dość ironicznie rozdziale „wolność i pluralizm mediów” PiS zapowiada wprowadzenie ustawy o zawodzie dziennikarza. Wśród dziennikarzy zostało to dość powszechnie odczytane jako niemal jawny zamiar zwiększenia kontroli władzy nad mediami. (...) ewentualne wprowadzenie ustawy o zawodzie dziennikarza oznaczałoby próbę narzucenia całej branży dziennikarskiej stylu i standardów znanych z mediów publicznych pod rządami PiS<sup>85</sup>.

Ponadto, jednym z elementów tej zapowiedzi, które mogą niepokoić, jest stwierdzenie o „kształtowaniu adeptów”, co wyraźnie zapowiada działania w jasno określonym kierunku (w domyśle, kształtowania poparcia dla PiS).

---

<sup>82</sup> Jacek Kurski poza TVP, <https://wiadomosci.wp.pl/jacek-kurski-pozza-tvp-znamy-kulisy-odwolania-rozlaczyl-sie-6809102606088704a> (dostęp: 13.09.2022).

<sup>83</sup> Program PiS 2019, dz. cyt., s. 36.

<sup>84</sup> Tamże, s. 196.

<sup>85</sup> PiS znów próbuje się wziąć za media, <https://polskatimes.pl/pis-znow-probuje-wziac-sie-za-media-tym-razem-ustawa-o-dziennikarzach-program-pis-na-wyborach-parlamentarne-2019/ar/c1-14425529> (dostęp: 10.09.2022).

## Uwagi końcowe

Na podstawie przytoczonych wyżej danych można stwierdzić, że działania podejmowane przez PiS na forum sejmowym odbiegały od założeń programowych tej partii. W praktyce zmierzały one podporządkowania mediów interesom partii lub przynajmniej do zneutralizowania działań tych mediów, które nie sprzyjały ugrupowaniu rządzącemu. Trudno przy tym powiedzieć, uwzględniając media internetowe, na ile zgodny z prawdą jest argument wielokrotnie podnoszony przez polityków PiS mówiący, że większość mediów nie należy do zwolenników partii rządzącej, natomiast dążenie do ograniczenia pluralizmu medialnego nie ulega wątpliwości. W tym kontekście może budzić niepokój zdanie sformułowane w programie PiS z 2019 roku, że dalsza realizacja programu naprawy państwa wymaga „uzyskania trwałego poparcia społecznego”<sup>86</sup>.

Obecna w Sejmie opozycja, choć nie zawsze cała, regularnie opowiadała się przeciwko projektom ugrupowania rządzącego, na różnych etapach procesu legislacyjnego składała wnioski o odrzucenie poszczególnych projektów ustaw w całości, które równie regularnie były odrzucane przez rządzącą większość. Podobny los spotykał najczęściej poprawki wnoszone przez posłów opozycji oraz składane przez nich wnioski mniejszości. Wydaje się, że proces marginalizacji opozycji, obecny także w poprzednich kadencjach Sejmu, nasilił się. Jak wcześniej stwierdzono, działania większości rządzącej w kwestiach związanych z mediami charakteryzowały się często obchodzeniem (a nawet naruszaniem) pewnych norm, zarówno prawnych, jak i zwyczajowych.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła pierwotne

*Eksperci Rady Europy o projektach ustaw medialnych*, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2333,ekspert-rady-europy-o-projektach-ustaw-medialnych.html> (dostęp: 7.06.2022).

Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 14.06.2016, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/80384EBD00E1DE93C1257FDB0047E33B/%24File/0073408.pdf> (dostęp: 7.06.2022).

<sup>86</sup> *Program PiS 2019*, dz. cyt., s.35.

- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 30.11.2016, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/2660B87527007C3FC12580AC00336B8F/%24File/0131908.pdf> (dostęp: 14.06.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 12.02.2020, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/B08A619F863E6433C125850D003BDE1B/%24File/0025309.pdf> (dostęp: 2.07.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 13.02.2020, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/1D5B4444C3330C29C125851A00312AEF/%24File/0028909.pdf> (dostęp: 2.07.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 16.03.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/35679C8139B37674C12586A300380D8C/%24File/0107209.pdf> (dostęp: 11.09.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 6.07.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/52E2F0A1FFA78CABC12587170036D30B/%24File/0147209.pdf> (dostęp: 16.09.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 27.07.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/134DE40835165A24C125872D00340E96/%24File/0159709.pdf> (dostęp: 5.09.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 8.01.2022, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/CAE18EA475E5B56BC12584F1002DA3EB/%24File/0012709.pdf> (dostęp: 16.07.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu, zapis posiedzenia w dniu 23.02.2022, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/35A02210FFF6F345C12588010048E41C/%24File/0231009.pdf> (dostęp: 16.09.2022).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Art. 213, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/O/D19970483.pdf> (dostęp: 6.07.2022).
- Opinia ekspertów Rady Europy p. Jean-François Furnémont i dr Eve Salomon na temat trzech projektów ustaw dotyczących polskich mediów publicznych, [http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy\\_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf](http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf) (dostęp: 7.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 7 w dniu 29.12.2015, sprawozdanie stenograficzne, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07\\_a\\_ksiazka\\_\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07_a_ksiazka__bis.pdf) (dostęp: 20.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 20 w dniu 9.06.2016, sprawozdanie stenograficzne, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BE90E8D9687A5EA0C1257FCD006DD705/%24File/20\\_b\\_ksiazka\\_\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BE90E8D9687A5EA0C1257FCD006DD705/%24File/20_b_ksiazka__bis.pdf) (dostęp: 20.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 21 w dniu 21.06.2016, sprawozdanie stenograficzne, <https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/25E5793AEB1>

- 50516C1257FD90065E785/%24File/21\_a\_ksiazka\_bis.pdf (dostęp: 21.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 44 w dniu 20.06.2017, sprawozdanie stenograficzne, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BC4BFA719EA06FB0C1258146001225ED/%24File/44\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BC4BFA719EA06FB0C1258146001225ED/%24File/44_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp 8.07.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 3 w dniu 8.01.2020, sprawozdanie stenograficzne, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp: 23.06.2020).
- Posiedzenie Sejmu nr 5 w dniu 13.02.2020, sprawozdanie stenograficzne, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/CEE6D48BA79F7F99C125850E001B8560/%24File/05\\_b\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/CEE6D48BA79F7F99C125850E001B8560/%24File/05_b_ksiazka_bis.pdf) (dostęp: 2.07.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 59 w dniu 5.08.2022, sprawozdanie stenograficzne, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/EED60A8AB4C9A60DC1258895005B025C/%24File/59\\_d\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/EED60A8AB4C9A60DC1258895005B025C/%24File/59_d_ksiazka.pdf) (dostęp: 21.09.2022).
- Program PiS 2019: Polski model państwa dobrobytu*, [https://pis.org.pl/files/Program\\_PIS\\_2019.pdf](https://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf), s. 47 (dostęp 13.09.2022).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, druk nr 158, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/51186D6A21F3E825C1257F2A003D133C/%24File/158.pdf> (dostęp: 3.06.2022).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, druk nr 1389, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8C0A008B82EDF7BFC125870C0053905C/%24File/1389.pdf> (dostęp: 17.06.2022).
- Projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk nr 592, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D742D8F59D059E61C1257FCC004B7C6D/%24File/592.pdf> (dostęp: 7.06.2022).
- Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 27 grudnia 1992 r., Dz.U. 2022, poz. 1722 t.j., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001722/U/D20221722Lj.pdf> (dostęp: 8.07.2022).
- Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 27–28, [pis.org.pl/dokument/archiwa/download/128](https://pis.org.pl/dokument/archiwa/download/128) (dostęp: 15.10.2015).

### Opracowania zwarte

- Antoszewski A., *Demokracja nieliberalna jako populistyczny wariant demokracji większościowej*, w: *Polityka i gospodarka. Teoria i praktyka*, red. J. Dzwonczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2019.
- Applebaum A., Tusk D., *Wybór*, Agora, Warszawa 2021.
- Dahl R., *O demokracji*, Znak, Kraków 2000.

- Konarska K., *Zmiany w polityce medialnej Węgier i Polski*, „Media. Biznes. Kultura” 2021, t. 10, nr 1, s. 83–101.
- Łabędź K., *Warunki funkcjonowania opozycji w Sejmie VIII kadencji*, w: *Dylematy rozwoju systemów politycznych Europy i Azji*, red. J. Kornaś, Ł. Danel, R. Lisiakiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Słownik terminologii medialnej*, red. W. Pisarek, Universitas, Kraków 2006.

#### Źródła wirtualne (inne niż źródła pierwotne)

- 1,95 mld dla mediów publicznych w 2020 roku*, [https://www.press.pl/tresc/59777,1\\_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku](https://www.press.pl/tresc/59777,1_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku) (dostęp: 23.06.2022).
- Bix Aliu: USA skrajnie rozczarowane przyjęciem przez Sejm ustawy*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bix-Aliu-USA-skrajnie-rozczarowane-przyjeciem-przez-Sejm-ustawy-medialnej-8245554.html> (dostęp: 2.09.2022).
- Bogdan Klich o „lex TVN”*, [https://www.rmf24.pl/news-bogdan-klich-o-lex-tvn-niezalezne-media-sa-cierniem-ktory-ba,nId,5346284#crp\\_state=1](https://www.rmf24.pl/news-bogdan-klich-o-lex-tvn-niezalezne-media-sa-cierniem-ktory-ba,nId,5346284#crp_state=1) (dostęp: 20.06.2022).
- Burnetko K., Ten raport miażdży „Wiadomości” TVP*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1796294,1,ten-raport-miazdzy-wiadomosci-tvp.read> (dostęp: 27.07.2022).
- Europejska Unia Nadawców*, <https://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/europejska-unia-nadawcow-apeluje-do-sejmu-ws-ustawy-medialnej-propozycje-pis-to-krok-wstecz> (dostęp: 5.06.2022).
- Grzegorz Podzorny odchodzi*, <https://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/grzegorz-podzorny-odchodzi-rada-mediow-narodowych-dlaczego-krzysztof-czabanski-nikt-nie-musi-byc-czlonkiem-rady> (dostęp: 30.06.2022).
- Jacek Kurski poza TVP*, <https://wiadomosci.wp.pl/jacek-kurski-poza-tvp-znamy-kulisy-odwolania-rozlaczyl-sie-6809102606088704a> (dostęp: 13.09.2022).
- KO: PiS wyłączy niezależne telewizje*, <https://forsal.pl/gospodarka/polityka/arttykuly/8481679,telewizja-pis-ko.html> (dostęp: 10.09.2022).
- Koalicja Polska złożyła projekt ustawy likwidującej Radę Mediów Narodowych*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/media/arttykuly/8099868,koalicja-polska-projekt-ustawy-likwidacja-rada-mediow-narodowych.html> (dostęp: 6.07.2022).
- Krajowy Instytut Mediów, DVB-T2/HEVC. Zmiana standardu nadawania*, [file:///C:/Users/Krzysztof/Downloads/DvbT2\\_Trend\\_lipiec-2022\\_lipiec\\_%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Krzysztof/Downloads/DvbT2_Trend_lipiec-2022_lipiec_%20(3).pdf) (dostęp: 10.09.2022).

- KRRiT krytykuje TVP za agitację, <https://www.wirtualnemedialna.pl/artykul/krrit-krytykuje-tvp-za-agitacje-media-publiczne-zobowiazane-do-rzetelnego-ukazywania-zjawisk> (dostęp: 15.09.2022).
- „Lex TVN”. *Suski nie ukrywa*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27313205,lex-tvn-suski-nie-ukrywa-ze-pis-chce-miec-wplyw-na-telewizje.html> (dostęp: 7.09.2022).
- Lex TVN. *Suski reaguje na weto*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27951189,lex-tvn-suski-reaguje-na-weto-bedziemy-zastanawiali-sie.html> (dostęp: 4.09.2022).
- Lichočka apeluje do prezydenta, <https://natemat.pl/390599,lichocka-apeluje-do-przydent-ws-lex-tvn> (dostęp: 4.09.2022).
- Misja specjalna oceny wyborów ODIHR Rzeczpospolita Polska – Wybory prezydenckie, druga tura, 12 lipca 2020 r. *Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń*, [https://www.osce.org/files/f/documents/a/f/457213\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/f/457213_1.pdf) (dostęp: 15.09.2022).
- Monitoring kampanii prezydenckiej: serwisy informacyjne najczęściej o Andrzej Dudzie, <https://www.wirtualnemedialna.pl/artykul/monitoring-kampanii-prezydenckiej-serwisy-informacyjne-najczesciej-o-andrzeju-dudzie> (dostęp: 15.02.2021).
- Nizinkiewicz J., *PiS idzie po media*, <https://www.rp.pl/publicystyka/art291501-jacek-nizinkiewicz-pis-idzie-po-media> (dostęp: 10.09.2022).
- OBWE o kampanii: rażący udział mediów publicznych, <https://oko.press/obwe-o-kampanii-razacy-udzial-mediow-publicznych-urzednikow-panstwowych-oraz-mowa-nienawisci/> (dostęp: 15.09.2022).
- OBWE po wyborach w Polsce krytykuje TVP za stronniczość, <https://www.wirtualnemedialna.pl/artykul/obwe-po-wyborach-w-polsce-krytykuje-tvp-za-stronniczosc-media-prywatne-mniej-nieobiektywne> (dostęp: 15.09.2022).
- Ocena głównych stacji telewizyjnych i radiowych, Komunikat CBOS nr 64/2022, [www.cbos](http://www.cbos.pl) (dostęp: 10.09.2022).
- Orlen rozmawia w sprawie kupna, <https://www.wirtualnemedialna.pl/artykul/orlen-kupi-rzeczpospolita-parkiet-gremi-media-wartosc-umowy> (dostęp: 10.09.2022).
- PiS znów próbuje się wziąć za media, <https://polskatimes.pl/pis-znow-probuje-wziac-sie-za-media-tym-razem-ustawa-o-dziennikarzach-program-pis-na-wybory-parlamentarne-2019/ar/c1-14425529> (dostęp: 10.09.2022).
- Prezydent RP, wystąpienia, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wypowiedz-dot-weta-noweli-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47251> (dostęp: 2.09.2022).
- Ranking wolności prasy 2022, <http://dziennikarzerp.org.pl/ranking-wolnosc-prasy-2022/> (dostęp: 15.07.2022).

- Repolonizacja mediów, czyli co zamierza PiS*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1965332,1,repolonizacja-mediow-czyli-co-zamierza-pis.read> (dostęp: 2.09.2022).
- Senat chce likwidacji Rady Mediów Narodowych*, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/likwidacja-rada-mediow-narodowych#comments> (dostęp: 30.06.2022).
- Stowarzyszenie Dziennikarzy Europejskich*, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/stowarzyszenie-dziennikarzy-europejskich-zmiany-w-ustawie-medialnej-to-podporzadkowanie-mediow-publicznych-politykom> (dostęp: 5.06.2022).
- Szcześniak A., *TVP mówiła o Adamowiczu prawie 1800 razy w 2018 roku Średnio prawie pięć razy dziennie*, <https://oko.press/materialow-oczeraniajacych-adamowicza-bylo-w-tvp-ponad-100-pis-to-klamstwo-na-prawde-telewizja-zajmowala-sie-adamowiczem-prawie-1800-razy/> (dostęp: 16.09.2022).
- Szułdrzyński M., *Kto powstrzyma skok PiS*, <https://www.rp.pl/komentarze/art282971-michal-szuldrzynski-kto-powstrzyma-skok-pis-na-media> (dostęp: 10.09.2022).
- TK: ustawa medialna, na mocy której skrócono kadencje władz mediów publicznych, częściowo niezgodna z Konstytucją*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/trybunal-konstytucyjny-o-ustawie-medialnej-na-mocy-ktorej-skrocono-kadencje-wladz-mediow> (dostęp: 5.06.2022).
- Ustawa medialna*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-20/marek-suski-w-programie-graffiti/> (dostęp: 7.09.2022).
- Wicepremier Gliński w RMF FM*, [https://www.press.pl/tresc/63552,wicepremier-glinski-w-rmf-fm\\_spolki-panstwowe-powinny-ku-powac-media](https://www.press.pl/tresc/63552,wicepremier-glinski-w-rmf-fm_spolki-panstwowe-powinny-ku-powac-media) (dostęp: 10.09.2022).
- Wskaźnik wolności prasy*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik\\_wolno%C5%9Bci\\_prasy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik_wolno%C5%9Bci_prasy) (dostęp: 14.09.2022).

Mateusz Nieć

MITOLOGIA GOOD  
NIGHT, AND GOOD LUCK –  
O CZWARTEJ WŁADZY  
FILMU

## Wprowadzenie

Artykuł przedstawia zagadnienia czwartej władzy w nowej ramie badawczej, przedmiotem analizy jest film jako masowy nośnik współczesnej kultury audiowizualnej. Na gruncie paradygmatu medioznawczego film jest masowym środkiem przekazu o porównywalnym znaczeniu jak audycja telewizyjna, audycja radiowa, wiadomości publikowane na portalach internetowych skierowanych do masowego odbiorcy czy artykuł publicystyczny. Oczywiście posiada swoją specyfikę, mieści się bardziej w logice widowiska niż przedstawienia, jako rzecz jednorazowa, pomimo pewnej powtarzalności kilkuletniej. Z logiką przedstawienia mamy do czynienia, gdy film cieszy się dużą popularnością wśród widzów, np. przygody Indiany Jonesa, serie: *Kevin sam w domu*, *Goście, goście*, *Jak rozpełtałem II wojnę światową*, *Sami swoi*. Omawiany obraz jest niewątpliwie filmem trudnym, skierowanym do wymagającego widza, już merytorycznie przygotowanego. Podejmuje kwestie polityczne i ustrojowe, a także historyczne, jak na film amerykański w sposób nietypowy – pogłębiony w warstwie treści, scenariusza, a nie obrazu, kamery i dynamiki akcji, jeśli tego typu wyrażenie jest poprawne merytorycznie. Jednocześnie nie mamy do czynienia z publicystyką filmową. Film jest raczej interesującą „książką” historyczno-polityczną, prezentacją idee i dyskusje sprzed lat, gdy powstawała telewizja.

Kwestie polityczne są przedmiotem dyskusji podejmowanej przez różne środowiska, nie tylko polityczne w wąskim rozumieniu

tego słowa (politycy, ideolodzy, publicyści partyjni i polityczni), ale także artystyczne (pisarze, reżyserzy). Miejscem dyskusji politycznej podejmowanej w sferze kulturowej może być np. film, który najczęściej dramatyzuje kwestie polityczne i jednocześnie formułuje ideowe przesłanie w ramie artystycznej lub kulturowej. Ramę kulturową przesłania ideowego określam mitologią polityczną, dla wyraźnego odróżnienia kwestii politycznych od kwestii egzystencjalnych, mitów literackich czy religijnych. Nie podejmuję dyskusji, czy mamy do czynienia z mitologią polityczną, czy tylko z mitemami polityki, pewnymi sekwencjami myślenia mitycznego niezamkniętymi w całości. Nawiązuję do ogólnego teoretycznego podejścia Platona, który prowadzi w dialogach dwa równoległe dyskursy: dyskurs mitologiczny i dyskurs filozoficzny. Filozof zestawia obydwa dyskursy. Od Tukidydesa przyjęło się w nauce dążenie do oddzielenia historii od mitu i nadania poznaniu naukowemu, analitycznemu badaniu rzeczy, zjawisk i procesów rangi podstawowej, uznając poziom mitycznego rozumienia zjawisk, w tym przypadku politycznych, za opis rzeczywistości metaforyczny lub baśniowy. Historyk w „archeologii”, jak jest określany wykład metodologiczny *Wojny Peloponeskiej* (księga I, paragrafy 20–22), ostrzega nas, by nie „ufać poetom, którzy upiększali i wyolbrzymiali przeszłość, ani też logografom, którzy przedstawiali wypadki w sposób raczej interesujący niż prawdziwy. Są to bowiem rzeczy niedające się udowodnić”<sup>1</sup>. Jednocześnie Tukidydes, wyjaśniając prawdziwość zawartych w dziele mów, sam dokonuje pewnej fabularyzacji rzeczywistości, gdyż sam je tworzy. W następujący sposób wyjaśnił swoje postępowanie: „toteż ułożyłem je tak, jakby – według mnie – najodpowiedniej do okoliczności mógł przemówić dany mówca, trzymałem się jednak jak najbliższej zasadniczej myśli mów rzeczywistości wypowiedzianych”<sup>2</sup>.

Z podobnym zabiegiem mamy do czynienia w filmie *Good Night, and Good Luck*. W filmie obok mów realnie wygłoszonych (dokumentalne fragmenty kronik z Josephem McCarthym, Dwightem D. Eisenhowerem, podają w kolejności pojawiania się na ekranie), pojawiają się mowy fabularyzowane „jak najbliższej zasadniczej

<sup>1</sup> Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, opracowanie R. Turasiewicz, Ossolineum, Wrocław 2004, księga I, paragraf 21 (zapis tekstów antycznych wg filologicznych zasad).

<sup>2</sup> Tukidydes, *Wojna peloponeska*, dz. cyt., księga I, paragraf 22.

myśli” (wystąpienia bohatera filmu Edwarda Murrowa). Przy tym senator z Wisconsin zwraca się do Senatu lub wyborców (*via* telewizja), operuje w dyskursie polityki (władzy), zaś dziennikarz zwraca się do swoich kolegów i widzów, a także pośrednio czytelników (recenzje w prasie głównego nurtu programu Murrowa *See it now*), operuje w dyskursie politycznym (wpływow)<sup>3</sup>.

W filmie mamy do czynienia z wykładem na temat czwartej władzy, roli telewizji i prasy w życiu publicznym, roli dziennikarza, a także z mowami retorycznymi w obronie wolności słowa, przekonań politycznych i możliwości ich swobodnego wyrażania w sferze publicznej. Edward Murrow (w filmie postać dziennikarza odtwarza David Strathairn) broni zatem I poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych<sup>4</sup>. Przy tym nie mamy do czynienia z fabularną prezentacją tematu, ale z historyczną, podaną w ramie dramatu filmowego.

Zagadnienie mitu politycznego jest przedmiotem zainteresowania nauki od końca II wojny światowej – z różnym natężeniem. W 1945 roku ukazała się praca historyka idei Ernsta Cassirera *Mit państwa*, który podjął zagadnienie mitu politycznego współczesności, przy tym neokantysta ze szkoły marburskiej wskazał w historii filozofii polityki nurt refleksji podejmujący zagadnienie mitu państwa<sup>5</sup>. Otworzył drogę do badań. Prace Cassirera (*Filozofia form symbolicznych, Mit państwa*) wywarły wpływ na myśl strukturalistów francuskich: Claude’a Levi-Straussa i Rolanda Barthes’a<sup>6</sup>. Levi-Strauss nie podjął, poza drobnymi przyczynkami, badań nad współczesnym mitem, zaś Barthes sformułował koncepcję *Mitologii*, która posłużyła do badania mitów kulturowych i społecznych

<sup>3</sup> P. Bourdieu, J.-C. Passeron, *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, tłum. E. Neyman, WN PWN, Warszawa 2006. Przyjmuję Bourdieu koncepcję dyskursu polityki i politycznego, zwanego niekiedy dyskursem elit symbolicznych, a także koncepcję przemocy symbolicznej.

<sup>4</sup> „Kongres nie ustanowi ustaw wprowadzających lub zabraniających swobodnego wykonywania praktyk religijnych, ani ustaw ograniczających wolność słowa lub prasy, lub naruszających prawo do pokojowych zgromadzeń i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd” (I poprawka do Konstytucji USA), <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/> (dostęp: 18.10.2022).

<sup>5</sup> E. Cassirer, *Mit państwa*, tłum. A. Staniewska, IFiS PAN, Warszawa 2006.

<sup>6</sup> G. Allen, *Roland Barthes*, Routledge, London, New York 2003, także, E. Leach, *Levi-Strauss*, tłum. P. Niklewicz, Prószyński i Ska, Warszawa 1998.

współczesności<sup>7</sup>. W pracy korzystam z dorobku teoretycznego i metodologicznego francuskiego strukturalisty. Za Barthes'em uznaję mit za wtórny system komunikowania, nadbudowany nad językiem (pierwotny system), tekstem zasadniczym wypowiedzi. Przy tym koncepcja mitologii powstała na gruncie humanistyki i wypracowanej przez nią metodologii, zaś kolejne prace Barthes'a o micie odwołują się do nauk społecznych, poszukują bardziej analitycznych narzędzi badawczych. W książce przyjmuję koncepcję mitologii z pierwszego okresu działalności francuskiego strukturalisty z późniejszymi dopowiedzeniami Barthes'a, m.in. o „śmierci autora”<sup>8</sup>, która stwarza szersze pole recepcji tekstu.

Mam pełną świadomość ograniczeń metodologicznych i słabości teoretycznej tego typu podejścia. W nauce o polityce pojęcie mitu politycznego jako wpływu próbowali falsyfikować na początku lat 50. XX wieku anglosasycy badacze Harold Lasswell i Abraham Kaplan w pracy *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*<sup>9</sup> i zamiar ten w kolejnych latach porzucili. Oczekiwali oni bardziej jednoznacznych wyników analizowanych zależności. Porzucenie tego typu analiz uważam za błąd współczesnej nauki o polityce, w moim przekonaniu krytyczny namysł nad ideami politycznymi jest wpisany immamentnie w teorię polityki. Ideologia stanowi różnicę między nauką o polityce a naukami społecznymi<sup>10</sup>. Dlatego formułuję postulat badania mitologii politycznych jako drugiej ścieżki rozważań o ideach polityki. Pierwszą jest ideologia, zarówno analizowana poprzez postawy polityczne (empiryczne ujęcie ideologii), jak i poprzez idee polityki (doktrynalne ujęcie ideologii).

Traktuję film jako tekst, który podlega takiej samej interpretacji, jak każda dłuższa wypowiedź ideowa. Nie rozpatruję filmu jako dzieła artystycznego, dlatego nie wskazuję odniesień estetycznych, ani nie wpisuję analizowanego filmu w tradycję badań

<sup>7</sup> R. Barthes, *Mitologie*, tłum. Adam Dziadek, Wydawnictwo KR, Warszawa 2000

<sup>8</sup> R. Barthes, *Od dzieła do tekstu*, tłum. M.P. Markowski, „Teksty Drugie. Teoria literatury, krytyka, interpretacja” 1998, nr 6, tegoż, *Śmierć Autora*, tłum. M.P. Markowski, „Teksty Drugie: teoria literatury, krytyka, interpretacja” 1999, nr 1–2, tegoż, *Trzeci sens*, tłum. R. Wyborski, „Kino” 1971, nr 11.

<sup>9</sup> H. Lasswell, A. Kaplan, *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, Yale University Press, New Haven, London 1982 (reprint edition), s. 116–141.

<sup>10</sup> Por. ujęcie ideologii u A. Heywooda, *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*, tłum. M. Habura, N. Orłowska, D. Stasiak, WN PWN, Warszawa 2007.

filmoznawczych, kulturowych, chociaż czynię pewne aluzje. Nie ustalam prawdy historycznej i tym samym fikcji<sup>11</sup>. Ponadto nie streszczam filmu, w prezentowanej analizie mitologicznej wydobywam interesujące mnie wątki, a nie dokonuję całościowego oglądu filmu. Nie dokonuję badania recepcji filmu, ani nie oceniam gry aktorskiej. Odnoszę się do scenariusza filmu, a nie do historycznej sytuacji i źródeł.

Podtytuł *czwarta władza filmu* nie jest propozycją nowej koncepcji czwartej władzy lokowanej w filmie, jest raczej podkreśleniem filmu za paradygmatem medioznawczym, jako nośnika masowego przekazu biorącego udział także w debacie o czwartej władzy. Wiesław Godzic, w książce o mediach audiowizualnych, obok telewizji wymienia także film jako nośnik masowego oddziaływania<sup>12</sup>. Pojęcie czwartej władzy zostało przeze mnie zdefiniowane w artykule zamieszczonym w niniejszej książce, *Czwarta władza – dzieje pojęcia*, co, jak sądzę, zwalnia mnie z ponownego jego wyjaśniania. Traktuję czwartą władzę jako postulat polityczny środowisk dziennikarskich (i artystycznych): oceny i krytyki władzy politycznej, w tym sensie kontroli jej poczynań i oceny moralnej jej funkcjonowania. Generalnie oceniam pozytywnie zaangażowanie wymienionych środowisk, bez względu na opcje ideologiczne mieszczące się w ramach humanistycznej etyczości.

### *Good Night, and Good Luck* – analiza filmu

Film George’a Timothy Clooneya (ur. w 1961 r.) jest historycznym obrazem powstałym w 2005 roku, będącym osobistą opowieścią o świecie telewizji i polityki. Akcja filmu rozgrywa się w okresie makkartyzmu, między 14 października 1953 a 25 października 1958 roku. Clooney ukazuje spór polityczny między republikańskim senatorem Josephem McCarthym z Wisconsin, a znanym

<sup>11</sup> Film pod kątem prawdy historycznej omawia Jack Shafer, *Edward R. Movie, Good night, and good luck and bad history*, <https://slate.com/news-and-politics/2005/10/edward-r-movie/html> (dostęp: 6.11.2022). Shafer przywołuje swoje ustalenia, korzystając z pracy historycznej Th. Doherty, *Cold war, cool medium television, McCarthyism, and America Culture* z 2003 r.

<sup>12</sup> *Media audiowizualne: podręcznik akademicki*, red. W. Godzic, A. Drzał-Sierocka, Wydawnictwa Profesjonalne i Akademickie, Warszawa 2010.

dziennikarzem stacji Columbia Broadcasting System (CBS)<sup>13</sup>, Edwardem (właściwie Egbert) Roscoe Murrowem (1908–1965), dotyczący wolności słowa i praw obywatelskich. „Ed” Murrow, również tak go nazywano w środowisku dziennikarskim, jest pionierem dziennikarstwa telewizyjnego w USA. Przeszedł do historii Stanów Zjednoczonych i historii środków masowego przekazu jako osoba, która podjęła polemikę telewizyjną z senatorem z Wisconsin i stała się symbolem (w filmie) niezależnego dziennikarstwa, walczącego o prawa pokrzywdzonych, w tym przypadku przez republikańską administrację. Murrow nie został przedstawiony jako idealista, ale dziennikarz znający zasady twardej rywalizacji ze światem polityki (scena rozmowy Murrowa z Donem Hollenbeckiem, w której odmawia poruszenia jego sprawy, rozmowa z szefem CBS)<sup>14</sup>, mający w tym obszarze znaczne sukcesy (podają za ścieżką dźwiękową filmu): walka z segregacją rasową (w filmie nie występują Afroamerykanie, tylko słyszymy ich muzykę – jazz, co może być odbierane jako zapowiedź ich emancypacji), z apartheidem, zwrócenie uwagi na wyzysk emigrantów, spory z Edgarem J. Hooverem, szefem FBI (nie podano tematu sporu) oraz walka z senatorem McCarthym.

Reżyserem filmu *Good Night, and Good Luck* jest George Clooney, jest on także autorem scenariusza – razem z producentem filmu Grantem Heslovem (zagraли także w filmie). W postać Murrowa wcielił się znakomity, posągowy jak na bohatera przystało David Strathairn, w filmie pojawiło się wiele historycznych postaci dziennikarstwa amerykańskiego (Fred W. Friendly/Clooney, Joseph Wershba, William Paley, Donald S. Hewitt/Heslov, Don Hollenbeck). W filmie, w postać McCarthy’ego nie wcielił się żaden aktor, senator, a także jego bliski współpracownik Roy Cohen pojawiają się na archiwalnych filmach „wklejonych” w kadr (technika *footage*). Na archiwalnych zdjęciach pojawił się prezydent Dwight D. „Ike” Eisenhower. Warto wspomnieć o historycznym poloniku, postaci Liberace, właściwie Władziu Valentino Liberace<sup>15</sup>,

<sup>13</sup> B. Golka, *System medialny Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004, s. 45-94.

<sup>14</sup> W nawiasach podaję lokalizację poszczególnych scen ilustrujących analizę filmu, nie wskazuję natomiast czasu. Przywołane kadry nie powinny następczy problemów z ich lokalizacją.

<sup>15</sup> Odsyłam wyjątkowo do biogramu Liberace w: <https://en.wikipedia.org/wiki/Liberace> (dostęp: 21.10.2022), niezwykle rozbudowanego i niezmiernie

który jest synonimem amerykańskiej popkultury. Murrow wygrywa z McCarthym, ale przegrywa z Liberace’em (ostatnie sceny filmu, także rozmowa z Sigiem Mikelsonem o zdjęciu programu Murrowa z anteny).

Premiera filmu miała miejsce 1 września 2005 roku na festiwalu w Wenecji, obraz Clooneya otrzymał statuetkę FIPRESCI<sup>16</sup> za najlepszy film. W USA obraz został pokazany 7 grudnia 2005 roku, w rocznicę Pearl Harbor, co jest także tropem do odczytania filmu jako metafory współczesności, postawy obywatelskiej w sytuacji ogarniającego zagrożenia. Na plakatach film reklamowano sloganem: „We will not walk in fear of one another”, co możemy przetłumaczyć „my nie przestraszymy się innego”. Również dwuipółminutowy trailer eksponował motyw strachu, z wyraźną aluzją do współczesności po 11 września („In a nation terrorized by its own government”/gdy naród terroryzowany był przez własny rząd), a także gloryfikował postawy obywatelskie („Six extraordinary Americans dared to tell the truth”/sześciu wyjątkowych Amerykanów ośmieliło się powiedzieć prawdę). Producenci filmu podają kwotę 7 mln dolarów budżetu, zaś ze sprzedaży pakietu box office uzyskali 56,6 mln dolarów przychodu<sup>17</sup>, co możemy uznać za wskaźnik sukcesu frekwencyjnego i ocenę popularności filmu, skierowanego do wymagającego widza.

Film w reżyserii Clooneya opowiada historię, zdaniem niektórych recenzentów jest nawet stylizowany na dramat polityczny dokumentalizowany. Clooney tworzy obraz oddający realia ówczesnej telewizji, jak i realia ówczesnej polityki, przynajmniej przy jej prezentacji: postacie historyczne, zastosowanie techniki *footage*, czarno-biały obraz, realia epoki/kamery, ekran, wyposażenie, jednym słowem ówczesne didaskalia. Film jest określany jako historyczny dramat, który powstał na podstawie rzeczywistych wydarzeń („based on real life events” – zostało podane w stopce charakteryzującej

---

pouczającego w kontekście panowania środków masowego przekazu we współczesnym świecie.

<sup>16</sup> Najbardziej prestiżowa organizacja zrzeszająca krytyków filmowych, skrót oznacza: *Fédération Internationale de la Presse Cinématographique*, powstała w 1930 r. w Brukseli, obecna siedziba we Francji, nagroda jest przyznawana m.in. na festiwalu w Cannes, Wenecji, Warszawie, Toronto.

<sup>17</sup> *Good Night, and Good Luck* (2005) – Financial Information (the-numbers.com) (dostęp: 21.10.2022)

film). *Good Night, and Good Luck* pokazuje rodzenie się telewizji i odpowiada na pytanie, dlaczego telewizja poszła drogą wytyczoną przez Liberace'a, a nie Murrowa.

Film jest także lekcją (kolejną, choćby po legendarnym *W samo południe*<sup>18</sup>) postawy obywatelskiej w sytuacji zła, wszechogarniającego społeczeństwa strachu, związanego z nagonką antykomunistyczną. Jest prezentacją postawy heroicznej (posągowej), jest także hagiograficzną biografią Murrowa<sup>19</sup>. Obraz ukazuje czwartą władzę od środka, jej sposób działania, konflikty i spory wewnątrz niej (szefowie *vs* reporterzy, polityka *vs* gospodarka, dobro publiczne *vs* zysk), jak i jej cele. *Good Night, and Good Luck* Clooneya jest także metaforycznym odczytaniem współczesności po 11 września, która też rodzi strach i nagonkę, tym razem antyislamską. Przedstawia uniwersalny problem etyczny, możemy dostrzec ilustrację np. polskich problemów lustracyjnych. Film prezentuje także osobiste oczekiwania Clooneya wobec świata mediów, jest jego politycznym credo. Te wątki nie będą tu jednak przedmiotem dokładniejszej analizy, skupię się na czwartej władzy, jedynie w uzasadnionych przypadkach pojawią się także odniesienia do innych zagadnień.

Film *Good Night, and Good Luck* jest drugim obrazem nakręconym przez Clooneya. Debiutem reżyserskim amerykańskiego aktora, zaliczanego do tzw. amantów kina, co często podkreślano w recenzjach filmu, był *Confessions of a Dangerous Mind* (rok produkcji 2002). *Niebezpieczny umysł* (polski tytuł filmu) jest szpiegowską opowieścią<sup>20</sup>, nakręconą w stylu braci Coen, Joela i Etala (Clooney zagrał główną rolę w ich filmie *Where Art Thou?*) i Stevena A. Soderbergha (*Ocean's trilogy*, zagrał jedną z głównych ról). Wspomniani reżyserzy

<sup>18</sup> Film S. Kramera w *Samo południe* (rok produkcji 1952) jest odczytywany jako obraz diagnozujący makkartyzm. W recenzjach pojawiły się nawet odniesienia do filmu, dostrzeżono także podobieństwo do *Obywatela Kane*, O. Wellea (rok produkcji 1941).

<sup>19</sup> Część krytyków uznała hagiograficzny charakter filmu za wadę, J. Schafer, *Edward R. Movie, Good night, and good luck and bad history*, <https://slate.com/news-and-politics/2005/10/edward-r-movie/html> (dostęp: 6.11.2022). Por. Roger Ebert, *Journalism as it should be*, <https://www.rogerebert.com/reviews/good-night-and-good-luck-2005> (dostęp: 6.11.2022)

<sup>20</sup> Film powstał na podstawie „nieautoryzowanej autobiografii” Chucka Barisa, który podobno podczas wyjazdów służbowych z uczestnikami show *Randka w ciemno* dokonywał zabójstw na zlecenie CIA. Podobną fabułę można odnaleźć w powieści J. Kosińskiego, *Randka w ciemno* z 1977 r. Między obydwoima opowieściami dostrzegam wyraźne podobieństwo.

są wskazywani przez krytyków i recenzentów jako mistrzowie sztuki filmowej Clooneya. Film wyraźnie łączono (m.in. i poprzez tytuł) z filmem *Piękny umysł* (rok produkcji 2001), z hitem frekwencyjnym i kasowym wyreżyserowanym przez Rona Howarda, który zdobył wiele cennych nagród. Niewątpliwie łączenie obydwu filmów było sprawnym zabiegiem marketingowym, w sensie ideowym filmy pokazywały dwie strony etyczne „chorej” umysłowości.

Drugi film w reżyserii Clooneya *Good Night, and Good Luck* podejmuje poważny temat polityczny: rolę czwartej władzy. Clooney *via* Murrow daje w filmie wykład na temat czwartej władzy, nawet padają słowa o edukacji (szef stacji CBS W. Paley, grany przez F. Langelle). Wykład zostaje wygłoszony 25 października 1958 roku podczas gali *A Salute to...*, zorganizowanej na część Murrowa przez Radę Stowarzyszenia Dyrektorów Programów Radiowych i Telewizyjnych. Clooney zamyka opowieść w klamrze, zaczyna ją od końca, już wiemy, kto wygrał walkę w senatore z Wisconsin. Widzowie nie muszą być trzymani w napięciu, reżyser przedstawia przecież historię ogólnie znaną z podręczników szkolnych i monografii akademickich, a nie fikcję, zmyśloną opowieść. Clooney rozpoczyna retrospekcję od umieszczenia plansz z informacjami o skali nagonki antykomunistycznej w Stanach Zjednoczonych<sup>21</sup>, wskazuje także bohaterów, dziennikarzy którzy mieli odwagę się przeciwstawić. Jest to opowieść o jednym z nich.

Reżyser przedstawia legendę w podwójnym znaczeniu: jako opowieść historyczną, w której plansze z informacjami są istotnymi „didaskaliami” filmu, ale także legendę, od łacińskiego wyrazu *legere*, który oznacza czytać rzeczy godne (bycie godnym czytania lub poznawania), modernizując: coś, co należy przeczytać, w tym przypadku obejrzeć, poznać. Przy tym legendą jest oczywiście Murrow, a nie film o nim. Nie jest to legenda w znaczeniu literackim<sup>22</sup>, ale społecznym, podkreślająca uznanie dla walki dziennikarza.

Murrow wygłasza wykład jako „zwycięski przegrany”, jest zwycięskim w walce z McCarthym, zaś przegranym w rywalizacji z Liberace’em (analizuję powyższy wątek w kontekście dyskusji o czwartej władzy). W filmie Liberace pojawia się w autorskim

<sup>21</sup> Ponad 200 osób związanych ze światem mediów i nauki zostało publicznie oskarżonych o sprzyjanie partii komunistycznej, podają za scenariuszem filmu.

<sup>22</sup> Js [J. Sławiński], *Legenda*, w: *Słownik terminów literackich*, red. M. Głowiński, J. Sławiński, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2007, s. 271–272.

programie Murowa *Person to person*, nawet pada sugestia, by na tego typu aktywności dziennikarskiej reporter skupił obecnie swoją uwagę. Bo jak sugeruje szef CBS, McCarthy sam się zniszczy. Przy tym Liberace jest także „zwycięskim przegranym”, ale w przeciwieństwie do Murrowa, który porażki nie zaakceptował – Liberace tak. Przestał być pianistą klasycznym, o którym z uznaniem wypowiadał się Ignacy Jan Paderewski, a stał się pianistą estradowym, którego pokochały miliony Amerykanów. „Zwycięskim przegranym” jest także CBS, która ze stacji odgrywającej ważną społecznie rolę staje się korporacją nastawioną na zysk, sprzedającą troski i radości dnia powszedniego. Film odziewa się zatem w szaty greckiej tragedii, mamy do czynienia z bohaterem tragicznym, którym jest Murrow.

Murrow, jak przystało na reportera telewizyjnego, a wcześniej radiowego (od 1935 r. pracuje w CBS), zaczyna wykład od opowiedzenia o stanie telewizji i radia obecnie<sup>23</sup>. Jest to krytyczny obraz środowiska radiowo-telewizyjnego (w dalszej części artykułu, przywołuję tylko telewizję). Murrow zadaje pytanie zasadnicze: kogo jest telewizja i jaka jest jej kondycja? I odpowiada „to my tworzymy historię, a za 50 czy 100 lat historycy zobaczą czarno-białe ślady dekadencji, eskapizmu!, odcięcia od realnego świata. Jesteśmy bogaci, grubi i leniwi, zadowoleni z siebie i radzi z siebie. Mamy alergię na nieprzyjemne informacje (...) Jeśli nie widzimy przez zwąły tłuszczu, że telewizja nas rozprasza, zwodzi, izoluje”, to obudzimy się, gdy będzie już za późno (kadry z przemówienia na gali *A salute to*). Powyższe słowa są krytyką nie stanu dziennikarskiego, ale establishmentu, jego krezusów, którzy jako jedyni z batalii Murrowa z senatorem McCarthym wyszli zwycięsko.

Jak na galę zwycięstwa, wprowadzenie Murrowa jawi się wyjątkowo niezręczne, bardziej pasuje do porażki niż sukcesu, jest przepełnione goryczą, a nie entuzjazmem. Clooney (reżyser<sup>24</sup>) ukazuje jednocześnie obydwie strony czwartej władzy telewizji w latach 50. XX wieku. Ukazuje awers i rewers telewizji, awersem są audycje, gdy rewersem reklamy. Clooney *de facto* opowiada, jak zakończyła się rola telewizji jako czwartej władzy i prasy audiowizualnej

<sup>23</sup> „Chcę, muszę powiedzieć Wam, co się dzieje z radiem, telewizją”, pierwsze kadry wystąpienia Murrowa podczas gali *A Salute to*.

<sup>24</sup> G. Clooney zagrał w filmie postać Freda Friendly, bliskiego współpracownika i przyjaciela Murrowa.

wzorowanej na „The New York Times” (recenzje programu Murrowa są zamieszczane w NYT). Oto telewizja, zamiast stać się środkiem docierającym z informacjami i wiedzą (w filmie ideami) do widza, dociera z tanimi, dochodowymi teleturniejami i rozmowami-ploteczkami (pogawędka Murrowa z Liberace’em w programie *Person to person*, przykładowe pytania: czy się ożeni?, co u mamy?, jak się czuje?).

O ile współcześnie telewizja jest masowym środkiem przekazu, to w latach 50. XX wieku była jeszcze elitarna. Odbiorcą programów Murrowa (podaję za filmem) są osoby o inteligencji i wykształceniu powyżej średniej, mające szerokie horyzonty, od kwestii naukowych po sport i rozrywkę, którzy nie ulegają łatwo perswazji reklamy (wypowiedź spikera podczas reklamy papierosów). Wybór między Liberace’em a Murrowem jest więc wyborem między widownią masową a elitarną, między rozrywką a polityką, między masową demokracją a arystokratyczną republiką. Przy tym z tego typu wyborami u progu powstawania masowej telewizji mamy do czynienia także za „żelazną kurtyną”, m.in. w Polsce wybór między teatrem telewizji i Kabaretem Starszych Panów a masową rozrywką (rewie)<sup>25</sup>. Zatem wybór jest nie tylko polityczny, ale i kulturowy, oto Publika (w krytycznym oglądzie Oscara Wilde’a<sup>26</sup>) decyduje.

„Pomarzmy o tym, jak zamiast teleturniejów, byłyby programy o edukacji. Parę milionów dowiedziało by się czegoś o kwestiach kluczowych, [ale podobno – MN] widzów to by znudziło, są obojętni i radzi z siebie. Telewizja tylko bawi i izoluje, zamiast uczyć, objaśniać i inspirować. Ale muszą chcieć tego widzowie, inaczej to tylko druciki i lampki. Good night, and good luck” (ostatni program *See it now* prezentowany w filmie). „Dobrej nocy i powodzenia” zabrzmiało ironicznie.

Dziennikarz (reporter) przybiera postawę Kasandry, by przywołać dzisiaj dosyć już wyświechtany motyw, wieszcząc upadek *high television*<sup>27</sup>, łączącej styl publicznej BBC i dziennikarstwa NYT. Murrow spędził kilka lat w Wielkiej Brytanii (i Europie), rozpoczął

<sup>25</sup> K. Pokorna-Ignatowicz, *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzem*, WUJ, Kraków 2003.

<sup>26</sup> O. Wilde, *Dusza człowieka w socjalizmie*, tłum. J. Dehnel, wstęp C. Błaszczyk, Karakter, Kraków 2019.

<sup>27</sup> *High television* jest określeniem nawiązującym do *high journalism*, wskazuje oczekiwania Murrowa wobec telewizji.

swoje audycje radiowe, niezwykle popularne w USA i wśród żołnierzy amerykańskich, słynnym zwrotem: „Hello America. This is London calling”. To podczas pobytu w Europie (przyjechał, by relacjonować kryzys sudecki) spotkał się z telewizją i radiofonią europejską.

Powyższy wątek przywołuję ze względu na kontekst objaśnienia dyskusji o czwartej władzy, jaka ma miejsce w latach 50. XX wieku w telewizji amerykańskiej (słowa poparcia dla programu Murrowa *See It Now* są przesyłane przez stacje radiowe, telewizyjne i prasę, co upoważnia do sformułowania tak szerokiej generalizacji). Słowa z wykładu Murrowa są zatem z jednej strony skierowane do własnego środowiska, są jego krytyką za uleganie masowym gustom, z drugiej zaś – do społeczeństwa amerykańskiego i jednocześnie wydobywają się ze społeczeństwa amerykańskiego: „Jesteśmy bogaci, grubi i leniwi, zadowoleni z siebie i radzi z siebie” (kadr z rozpoczęcia przemówienia). Współgrają z demokratyczną frazą „We, the people”, My naród, my społeczeństwo jesteśmy ... Są jego bardzo krytyczną oceną podyktowaną nie tylko porażką, ale oddają również rozgoryczenie intelektualistów.

Słowa Murrowa są krytyką i jednocześnie są diagnozą stanu społeczeństwa, na wszystkich szczeblach, establishmentu, telewizji/dziennikarzy i widzów/obywateli. Wybór Liberace’a jako modelu rozwojowego telewizji jest demokratyczny i utylitarny finansowo, koniunkturalny, a także podyktowany politycznie. Odsuwa zagrożenia tworzenia konfliktu mediów z władzą i innymi ośrodkami wpływów, co dla stacji mogłoby mieć fatalne skutki finansowe. W filmie pokazany jest problem powiązania sponsorów z biznesem i wojskiem (kadr z rozmowy Murrowa z szefem o sprawie Radulovich, rozmowa F. Friendly z przedstawicielami wojska). Tego typu wybór może być tylko w państwie demokratycznym, w innego typie reżimu musimy się opowiedzieć, po której stronie stajemy. Jest charakterystycznym dla demokracji wyborem w tle populistycznym, oto większość narzuca mniejszości wolę, ograniczając mniejszości możliwość obrony jej interesów, prezentacji jej norm i idei.

Krytyczne wprowadzenie do zakończenia roli czwartej władzy telewizji jest prezentowane z perspektywy 1958 roku. Jest przedstawione z perspektywy ostatnich pięciu lat. Jednak triumf w walce z senatorem McCarthym przynosi rozczarowanie związane z porażką z Liberace’em. Murrow wygrał wojnę, a przegrał pokój. Gala

A *Salute to...* jest więc na jego cześć – jako człowieka, obywatela, dziennikarza, za zwycięstwo w walce z senatorem z Wisconsin.

## Wątek makkartyzmu w filmie

Początkowo problem nagonki antykomunistycznej nie jest zauważany, dotyczy tylko kilkuset osób w ponadstulionowym państwie. Pojawiają się kadry z rozmów, prowadzonych gdzieś na korytarzu czy w domach (rozmowa małżeństwa Wershba), jakieś zasygnalizowanie problemu związane z wypełnieniem ankiety personalnej dotyczącej przynależności do organizacji wywrotowej, komentarze wypowiedziane półgłosem, wskazujące na stosowanie cenzury, ograniczanie praw obywatelskich. Z drugiej strony przysięga lojalności wobec CBS jest dla stacji korzystna, mimo niesmaku związanego z grzebaniem się w rodzinnych i towarzyskich brudach. Atmosfera, mimo wewnętrznego napięcia, jest w miarę optymistyczna, może udają, a może uśmiechy i śmiechy są naturalne. Ktoś nawet żartuje „chłopcy napadnijcie na bank albo na jakąś staruszkę”, by mieć temat dnia. Murrow’s Boys, jak określano jego ekipę radiowo-operatorską w czasie II wojny światowej, nie tracą fasonu. Typowe rozluźnienie przed walką, skrywane obawy i lęki. Reżyser bardzo sprawnie ukazuje nastrój grupy, portretuje postacie (Murrow, Hollenbeck, małżeństwo Joseph i Shirley Wershba, Fred Friedly) i rozgrywa akcję na dwóch planach: osobistych spraw (sfera prywatna) i spraw zawodowych (sfera publiczna, w USA określana jako polityczna). Nagonka antykomunistyczna jest już gdzieś obok, nastrój strachu powoli przenika i do zespołu CBS, „bo terror czuć nawet tutaj” (wypowiedź Murrowa w newsroomie). Już nie o komunistów domniemanych czy rzeczywistych rzecz się rozgrywa, ale o prawa obywatelskie i rządy prawa, a to dotyczy każdego obywatela demokratycznego państwa (cytat z Murrowa, jego pierwsze wystąpienie w *See it now*). Oto nagonka antykomunistyczna, z problemu ideologicznego, wyraźnie spersonalizowanego, przekształca się w obronę konstytucji. Sprawa kilkuset osób staje się zasadniczym problemem państwa prawa. Rzecz nie dotyczy obrony komunizmu, Murrow nie zamierza komunizmu bronić (rozmowa szefa CBS z Murrowem pod koniec filmu), lecz obrony wolności politycznej i godności jednostki. Pierwszy aspekt jest polityczny, drugi moralny.

Następuje zmiana nastroju, gdy pojawia się temat Detroit, przemysłowego miasta, stolicy przemysłu samochodowego, w którym zatrudnienie znajdują świeżo przybyli emigranci. Tematem nie jest pracownik przemysłu samochodowego, ale amerykański lotnik serbskiego pochodzenia Milo Radulovich, który ponosi konsekwencje za ojca i siostrę! Zostaje zwolniony z wojska, ponieważ ojciec czytał serbską prasę (tak w filmie), może jugosłowiańską byłoby precyzyjniejszym określeniem. Kazali mu potępić ojca i siostrę, informuje Friendly. Przy tym sprawa Radulovicha nie jest rozpełtana przez senatora, ale przez wojsko, przypomina literacki obraz z *Procesu* Józefa Kafki. Nikt nie zna zarzutów (w filmie nierozpakowana koperta z czyimiś zeznaniami, nie padają żadne nazwiska, konkrety, tylko ogólne słowa, którym trudno przypisać status faktów – raczej pogłoski). Oto pojawia się spirala podejrzeń i pomówień – jeśli się jej teraz nie zatrzyma, wyleje się na cały kraj (słowa Rudolovicha, cytowane przez Murrowa). Formalnie sprawa serbskiego pilota nie została rozpełtana przez McCarthy'ego, ale w rzeczywistości jest konsekwencją jego działalności. Tak jak konsekwencją działalności McCarthy'ego jest lustracja w CBS. Każdy musi być „czysty” stwierdza szef CBS. Jeden z reporterów zgłasza, że jego poprzednia żona kiedyś, w 1932 roku (akcja filmu rozgrywa się w 1954) była na zebraniu organizacji mającej prokomunistyczne sympatie. Oto lustrzane odbicie przypadku Rudolovicha. Fala nagonki już się rozlała. Granica między tym, co prywatne, a tym, co publiczne, zaciera się, co jest cechą autorytarnego państwa, a nie demokracji.

Powyższe wprowadzenie było niezbędne dla przedstawienia czwartej władzy telewizji i współcześnie filmu. Przedmiotem starcia z senatorem McCarthym jest problem przestrzegania praw obywatelskich i rządu prawa, naruszanie powyższych zasad przez wojsko (Radulovich) i komisje senackie (McCarthy). Clooney (reżyser) pokazuje sposób tworzenia oskarżenia przez McCarthy'ego (footage z przesłuchań komisji Senatu). Przy tym reżyser nie obciąża Partii Republikańskiej, ale osobiście senatora i grupę mu sprzyjającą (w recenzjach filmu wskazuje się na Richarda Nixona). „Czyja to jest wina? Nie tylko jego. Nie tylko on stworzył atmosferę strachu, on tylko ją umiejętnie wykorzystał” (wypowiedź Murrowa w *See it now*). Murrow nawiązuje do tragedii *Juliusz Cezar*.

Clooney, zgodnie z liberalnym kanonem, odpowiedzialność ceduje na jednostkę, a nie grupę czy zbiorowość. Przy tym Murrow

ma pełną świadomość zagrożenia racji stanu państwa amerykańskiego przez nagonkę antykomunistyczną i ma świadomość powagi sytuacji. Murrow cytuje słowa McCarthy'ego i nadaje im właściwy sens, wynikający z postawy politycznej, jaką reporter prezentuje. Rzecz nie dotyczy słów McCarthy'ego, które brzmią jak nowomowa, ale wiarygodności osoby, która je wypowiada. „Walka z komunizmem zmieni się w walkę dwóch wielkich amerykańskich partii. Amerykanie wiedzą, że jedna zostanie zniszczona. A republika jednopartyjna nie przetrwa długo” (wystąpienie Murrowa, rozpoczynające bój z McCarthym). Jednocześnie dziennikarz przywołuje wypowiedzi McCarthy'ego na temat spisku w wojsku (50 oficerów wysokiego szczebla) i cytuje za senatorem wers Gajusza L. Kasjusza<sup>28</sup> z tragedii Wiliama Shakespeare'a *Juliusz Cezar*<sup>29</sup>, „jakim to pokarmem żywi się Cezar”<sup>30</sup>, które zapowiadają w sztuce spisek przeciwko Juliuszowi G. Cezarowi. W tragedii cytowany wers kończy się następująco: „że tak wysoko wzrósł?”<sup>31</sup> Pojawia się pytanie: kto według McCarthy'ego jest Cezarem. Powyższego wątku, ważnego dla upadku senatora, obecnie nie rozpatruję.

To, co było tylko krucjatą antykomunistyczną skierowaną przeciw kilkuset osobom, zaczyna nabierać głębszego znaczenia politycznego. Murrow ma tego pełną świadomość: oto telewizja musi stać na straży systemu praworządności, owego Habeas Corpus Act przyjętego u progu republiki (określenie zaczerpnięte z wystąpienia telewizyjnego Eisenhowera w filmie, ostatnie sceny filmu, footage). W obronie praworządności Murrow widzi sens czwartej władzy telewizji.

<sup>28</sup> Gajusz Kasjusz Longinus, przywódca spisku z 44 r. p.n.e., zabójca J.G. Cezara.

<sup>29</sup> Sztuka W. Shakespeare'a *Juliusz Cezar* powstała po śmierci Elżbiety I, była ostrzeżeniem dramaturga przed wojną domową. Podstawą sztuki były słynne i popularne w ówczesnej Anglii Plutarcha z Cheronei *Żywoty sławnych mężów* (wstęp i objaśnienia T. Sinko, tłum. M. Brożek, Ossolineum, Wrocław 1953). Shakespeare skorzystał z żywota Cezara (tamże, s. 547–647). Zob. M. Nieć, *Dyskurs o polityce w „Juliuszu Cezarze” Williama Szekspira*, w: *Ślady Szekspira. Jego dzieła w literaturze i teatrze*, red. M. Stankiewicz-Kopeć, K. Zabawa, WN Akademii Ignatianum, Kraków 2018, s. 249–274.

<sup>30</sup> W. Shakespeare, *Juliusz Cezar*, akt I, scena 2, w: *Dzieła dramatyczne. Tragedie*, tłum. J. Paszkowski, PIW, Warszawa 1980, t. IV. W korpusie tekstu tłumaczenie za scenariuszem filmu.

<sup>31</sup> W. Shakespeare, *Juliusz Cezar*, akt I, scena 2, dz. cyt.

Murrow daje w filmie wykład na temat czwartej władzy w liberalnym ujęciu.

Nikt, kto zna historię tego kraju, nie zaprzeczy, że komisje w Kongresie pełnią ważną rolę. Zajmują się badaniem praworządności. Ale granica między badaniem a prześladowaniem jest bardzo cienka. Senator z Wisconsin przekroczył ją wiele razy. Nie należy mylić rozbieżności z brakiem lojalności. Pamiętajmy, że oskarżenie nie jest dowodem, że wyrok skazujący musi zapaść w wyniku legalnego procesu. Nie możemy żyć w lęku. Nie pozwólmy, by strach pozbawił nas rozsądku. Jeśli sięgniemy w głąb historii, to uświadomimy sobie, że nie pochodzimy od tchórzliwych przodków. Oni nie bali się pisać czy wygłaszać swoich poglądów. Mówić i bronić spraw, które były niepopularne. Pora, żeby przeciwnicy i zwolennicy metod senatora zabrali głos. Możemy wyprzeć się naszego dziedzictwa, ale nie uciekniemy przed odpowiedzialnością za rezultaty. Uważamy się za obrońców wolności na całym świecie, ale nie możemy bronić wolności za granicą, nie szanując jej we własnym kraju” (Murrow, wystąpienie telewizyjne w *See it now*).

Murrow łączy funkcję kontrolną telewizji z jej rolą edukacyjną, a na pewno nie tylko rozrywkową. Murrow, zgodnie z charakterystycznym dla tego okresu przekonaniem, dostrzega w nowym nośniku masowego przekazu rolę podnoszenia poziomu i wiedzy społeczeństwa. W wystąpieniu na gali kończy wykład wizją telewizji, którą chciałby budować. „Jeśli nie zmienimy postępowania, historia się zemści, a kara będzie nieuchronna. Musimy docenić znaczenie informacji. Wyobraźmy sobie, że w niedzielę wieczorem zamiast programu (rozrywkowego) zobaczymy raport o stanie edukacji w Ameryce” albo „obejrzymy wnikliwą analizę polityki amerykańskiej na Środkowym Wschodzie”. Czy firmy sponsorujące te programy doznają uszczerbku,

Czy coś się stanie, że parę milionów ludzi dowie się o sprawach istotnych dla przyszłości tego kraju, a zarazem dla przyszłości tych firm. Tym, którzy uważają, że ludzie nie będą oglądać takich programów, bo są zbyt wygodni, obojętni, wyizolowani i leniwi, mogą odpowiedzieć, że mam poważne dowody przeciwko takiemu pogładowi. Ale nawet gdyby była to prawda, co mają do stracenia. Jeżeli TV nadaje się wyłącznie do tego, by dostarczać rozrywki, izolować ludzi, to nasze dokonania zostaną zaprzepaszczone. Telewizja może uczyć, może podnosić świadomość, a także inspirować, ale stanie się tak tylko wtedy, gdy będziemy wykorzystywać ją do tych celów. W przeciwnym razie będą to tylko zwoje kabli i żaróweczki w obudowie, *good night, and good luck* (Kadr z wystąpienia Murrowa na gali).

Rzadko prezentowane w filmie amerykańskim głównego nurtu słowa. Niewątpliwie marzenie o telewizji wielkiej swym programem i zaangażowaniem politycznym jest ideą czwartej władzy, której CBS nie chce realizować.

To marzenie jest przywołaniem słynnej frazy z przemówienia Martina Luthera Kinga Jr. (podaję w języku oryginału cytat, który stał się *bon motem* globalnego świata): *I have a dream*, czyli oddaje powiew zmian, jaki nadchodzi wraz z latami 60. XX wieku. Martin Luther King mówił (cytuje zasadniczy fragment): „Mam marzenie, że pewnego dnia ten naród powstanie i będzie żył zgodnie z (...) Mam marzenie, że na czerwonych wzgórzach Georgii synowie byłych niewolników i synowie byłych właścicieli niewolników (...). Mam marzenie, że pewnego dnia nawet pustynny kraj Missisipi palony żarem niesprawiedliwości i opresji stanie się oazą wolności i sprawiedliwości”<sup>32</sup>.

Wykład Murrowa zbiega się w czasie z realizacją postulatów koncepcji społecznej odpowiedzialności prasy (*The Social responsibility theory of press*), w której formułowane są zalecenia dotyczące jakości prasy i wykorzystania jej w podnoszeniu ogólnej kondycji społeczeństwa amerykańskiego. Doktryna społecznej odpowiedzialności prasy została wypracowana w latach 40. XX wieku przez Komisję ds. Wolności Prasy (Free Press), zwaną popularnie komisją Hutchinsa<sup>33</sup>. Doktryna była dziełem zarówno uczonych, związanych lub odwołujących się do szkoły chicagowskiej i jej propozycji *great communities* (budowania wielkich wspólnot), jak i Uniwersytetu Harvarda, intelektualistów oraz wydawców i właścicieli prasy, szczególnie rolę odegrał Henry Luce, wydawca „*Time*” i „*Life*”.

W opracowaniu koncepcji odegrali także pośrednią rolę dziennikarze, którzy nie brali jednak udziału w obradach komisji, ze względu na obawy o ich stronniczość przy formułowaniu zaleceń i oczekiwań. Komisja ogłosiła raport *A Free and responsible press: A General report of mass communications – newspapers, radio, motion*

<sup>32</sup> M.L. King jr, *Mam marzenie*, w: *Rewolucje 1968*, tłum. K. Mazur, Agora, Warszawa 1908, s. 115.

<sup>33</sup> Dzieje Komisji opisuje Th. Peterson, *The Social responsibility theory of press*, w: F.S. Siebert, Th. Peterson, W. Schramm, *Four theories of the press*, Ayer Company Publishers, North Stratford 2000 (reprint wyd. z 1956 r.), s. 73–103, także w polskiej literaturze T. Płonkowski, *Amerykańska koncepcja społecznej odpowiedzialności dziennikarzy*, Akademia KLON, Warszawa 1995.

*pictures, magazines and, books*, który możemy uznać za dokument programowy<sup>34</sup>. Ukazało się również kilka opracowań, broszur sygnowanych indywidualnie, w których pojawiły się niezależne propozycje. Komisja była ciałem społecznym, klubem mędrców powołanym dla wypracowania zmian, a nie ciałem politycznym czy rządowym, dlatego jej dokumenty czy opracowania nie mają charakteru dokumentów obowiązujących prasę. Były tylko oczekiwaniami (*requirements*) politycznymi. Administracja rządowa posiadała narzędzia oddziaływania na prasę, mogła wymóc kierunek zmian.

Komisja ds. Wolności Prasy była inicjatywą społeczną, *de facto* podjętą przez Luce'a, który zwrócił się do ówczesnego rektora Uniwersytetu Chicago Roberta M. Hutchinsa o wsparcie projektu. Komisja powstała jako odpowiedź na krytykę prasy ze strony rządu, który zamierzał poddać środki społecznego przekazu większej kontroli i regulacji. Zarzuty wobec koncernów prasowych były formułowane przede wszystkim przez intelektualistów i badaczy związanych z Uniwersytetem w Chicago, ale krytyczna była także opinia publiczna, szczególnie klasa średnia. Zdaniem uczonych (socjologów, ekonomistów) komercjalizacja wytwarza przewagę wielkich graczy, którzy standaryzują gusta i oczekiwania, powstrzymują zmiany społeczne. Koncerny nie uwzględniają pluralistycznej opinii kraju, eksponują punkt widzenia właścicieli prasy, powierzchownie prezentują materiał, zwracając uwagę na sensację prasową, co zdaniem krytyków „żółtej” prasy zagraża moralności publicznej<sup>35</sup>. W przekonaniu badaczy wolny rynek idei (politycznych, ale i estetycznych, kulturowych, społecznych) służy interesom największych graczy, podtrzymuje znaczenie masowych gustów i mód. Obawiano się konserwatywnego i chyba także skrajnie prawicowego (populistycznego) establishmentu skupionego wokół Partii Republikańskiej (w dokumencie nie wskazywano afiliacji ideologicznych i partyjnych). Niepokoiła możliwość sięgnięcia po władzę przez prawicowy establishment przy użyciu w sprzyjających warunkach prasy, przykład słuchowiska radiowego Orsona Wellesa *Wojna światów* (emisja w CBS) był wystarczającym

<sup>34</sup> *A Free and responsible press: A General report of mass communications – newspapers, radio, motion pictures, magazines and, books*, Chicago 1947, <https://archive.org/details/freeandresponsib029216mbp/page/n5/mode/2up> (dostęp: 27.10.2022).

<sup>35</sup> Katalog zarzutów przedstawia Th. Peterson, *The Social responsibility theory of press*, dz. cyt., s. 78–79.

dowodem. Obawy przed demagogiem, który przejmuje władzę, były wówczas powszechnie podzielane wśród intelektualistów, naukowców, twórców, pojawiały się nawet nazwiska (William Randolph Hearst). W tym kontekście pewnej ogólnej atmosfery strachu spowodowanego także wyraźnymi tendencjami do rozliczenia prezydentury Franklina Delano Roosevelta (1933–1945), którą uważano za zbyt lewicową (New Deal)<sup>36</sup> w amerykańskim znaczeniu słowa, odczytuję działania McCarthy’ego, który albo sam mógł przejąć władzę (cytaty z Kasjusza mogły się także odnosić do własnego środowiska), albo utorować drogę do władzy innym osobom.

Raport Komisji *A Free and responsible press* oddawał istotę proponowanych zmian, liberalna wolność prasy (wolność od) miała zostać nienaruszona, ale żądano (*requirements*) od niej większej odpowiedzialności i profesjonalizmu – w tym sensie można mówić o oczekiwaniu wobec prasy realizowania także wolności do. Raport proponował oparcie działalności na wysokich standardach programowych i zasadach etycznych.

Zdaniem autorów koncepcji prasa (w szerokim rozumieniu) powinna przyjąć i wypełniać zobowiązania wobec społeczeństwa, uczestniczyć w budowie „wielkich wspólnot” oraz wyrażać opinie i poglądy wszystkich ludzi, być forum wymiany poglądów i krytycznych opinii. Prasa powinna się charakteryzować wysokim profesjonalizmem, obiektywnością w przekazywaniu informacji, prawdą („the whole truth”, pokazywaniem zjawisk w całościowym oglądzie) i rzetelnością<sup>37</sup>. W zasadach etycznych *Society of professional journalists code of ethics* dołączonych do raportu Komisji dosyć szczegółowo opisano nieetyczne praktyki prasy: manipulacje materiałem, plagiat, wskazywanie tylko niektórych elementów zdarzenia, stronniczość, dobieranie rozmówców. W tym kontekście należy odczytywać (odnoszę się do filmu) dyskusje w newsroomie, jak i rozmowy Murrowa z szefem stacji CBS (upomnienia o wypowiedzi dwóch stron sporu – np. Milolovich *vs* wojsko, McCarthy *vs* Murrow – operowanie dłuższymi cytatami, zwracanie uwagi na rzetelność przedstawionych informacji – w sprawie serbskiego lotnika – unikanie prezentowania stanowiska tylko jednej strony).

<sup>36</sup> Republikanie krytycznie odnosili się do polityki zbytniego zbliżenia do Związku Radzieckiego, ulegania ich życzeniom politycznym, niedostrzegania zagrożenia dla wolności ze strony komunizmu – a nie tylko faszyzmu czy nazizmu.

<sup>37</sup> Th. Peterson, *The Social responsibility theory of press*, dz. cyt., s. 88–89.

Wspomniałem zarówno o wystąpieniu Martina Luthera Kinga Jr., jak i o koncepcji społecznej odpowiedzialności prasy, by wpisać film w szerszy kontekst ideowy ówczesnych sporów politycznych i medialnych. Murrow nie jest samotnym jeźdźcem, ale reporterem reprezentującym nurt dziennikarstwa amerykańskiego zaangażowanego politycznie, dla którego wartości republiki są fundamentem myśli politycznej. Za czasów prezydentury JFK Murrow zostanie dyrektorem United States Information Agency (USIA), w której dyspozycji był Głos Ameryki. Przedstawiona przez Clooneya walka dziennikarza z senatorem ma uniwersalny wymiar, poprzez który możemy odczytać także problemy współczesne – jako kolejne aktualizacje konfliktu.

## Podsumowanie

Film Clooneya w zasadniczym wątku porusza temat czwartej władzy. Ukazuje działanie czwartej władzy, w tym przypadku telewizji, która do tej pory nie pełniła takiej roli, jak również podaje przyczyny (oczywiście analizę ograniczam do filmu) wycofania się stacji komercyjnych z realizacji roli czwartej władzy. Tradycyjnie czwarta władza jest przypisywana do prasy drukowanej, gdy dla telewizji, radia czy filmu przeznaczana jest funkcja informacyjna, propagandowa i edukacyjna (odnoszę się tylko do polityki). Zdarzenia pokazane w filmie *Good Night, and Good Luck* są wyjątkowe w historii telewizji amerykańskiej pierwszego okresu, przed jej umasowieniem. Sytuacja zmienia się wraz z pojawieniem się nowej koncepcji demokracji, opartej na aktywności obywateli, a nie tylko partii politycznych. Wówczas pojawiają się próby poszerzenia społecznej kontroli władzy o nowy komponent medialny, jakim jest telewizja, radio i film. Programy publicystyczne czy wywiady z politykami i innymi wpływowymi osobami są częścią kontroli społecznej nad rządem politycznym i instytucjami władzy. Przy tym telewizja komercyjna, odnoszę powyższe stwierdzenia do „grubej” trójki mediów broadcastingowych w USA<sup>38</sup>, stara się zachować dystans wobec sporów politycznych, być raczej platformą wymiany informacji

---

<sup>38</sup> Do grubej trójki zaliczono CBS, National Broadcasting Company (NBC) i American Broadcasting Company (ABC).

i idei (nawet niejednostkowych opinii – rozmowa szefa CBS z Murrowem), niż elementem wywierającym wpływ na podział władzy. Telewizja nie chce przyjąć roli gracza politycznego. W filmie znamieną jest rozmowa szefa CBS z Murrowem, który otrzymuje reprimendę za brak w materiale wypowiedzi dwóch stron sporu (także rozmowa Friendly z wyższymi oficerami), co jego zdaniem przekreśla emisję materiału. W prezentowanej przez stację etyce zawodowej nie ma miejsca na „tworzenie” informacji, co można odczytać jako aluzję do potępionej przez Komisję Hutchinsa praktyki „tworzenia” informacji, jaka miała miejsce w koncernach prasowych seniora i juniora Benneta i u W.R. Hearsta (żadne nazwiska się nie pojawiają). W stacji CBS jest jedynie miejsce na przekazywanie informacji i idei, co oznacza odrzucenie roli czwartej władzy.

Ciekawy w tym kontekście jest nieco późniejszy przypadek prezydenckiej debaty telewizyjnej Richarda Nixona i Johna F. Kennedy’ego z 1960 roku, która zadecydowała o prezydenturze JFK. Nie charakteryzując debaty w sensie merytorycznym, komentatorzy polityczni uznali wynik debaty za skutek manipulacji makijażem obydwu polityków. Pojawiły się opinie, jakoby dzięki szmince (po ang. *lipstick*) zwyciężył raczej skazany na porażkę młody polityk z Bostonu. Republikanie zarzucili liberalnym mediom manipulację. Następną debatę ma miejsce dopiero po 16 latach, w 1976 roku. Wraz z powstaniem stacji informacyjnych ponownie powraca dyskusja o czwartej władzy telewizji.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła pierwotne

- A Free and responsible press: A General report of mass communications – newspapers, radio, motion pictures, magazines and, books*, Chicago 1947, <https://archive.org/details/freeandresponsib029216mbp/page/n5/mode/2up> (dostęp: 27.10.2022).
- <https://www.filmweb.pl/film/Good+Night+and+Good+Luck-2005-10915>
- <https://www.filmweb.pl/video/Zwiastun/Good+Night+and+Good+luck+Zwiastun+nr+1-15242>
- <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/> (dostęp: 18.10.2022)

## Encyklopedie, słowniki, leksykony

Js [J. Sławiński], *Legenda*, w: *Słownik terminów literackich*, red. M. Głowiński, J. Sławiński, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2007.

## Publicystyka polityczna, dzieła dramatyczne

King jr, M.L., *Mam marzenie*, w: *Rewolucje 1968*, tłum. K. Mazur, Agora, Warszawa 2008.

Szekspir W., *Juliusz Cezar*, w: *Dzieła dramatyczne. Tragedie*, tłum. J. Paszkowski, PIW, Warszawa 1980, t. IV.

Wilde O., *Dusza człowieka w socjalizmie*, tłum. J. Dehnel, wstęp C. Błaszczak, Karakter, Kraków 2019.

## Opracowania zwarte

Allen G., *Roland Barthes*, Routledge, London, New York 2003.

Barthes R., *Mitologie*, tłum. A. Dziadek, Wydawnictwo KR, Warszawa 2000.

Bourdieu P., Passeron J.-C., *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, tłum. E. Neyman, WN PWN, Warszawa 2006.

Cassirer E., *Mit państwa*, tłum. A. Staniewska, IFiS PAN, Warszawa 2006.

Golka B., *System medialny Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004.

Heywood A., *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*, tłum. M. Habura, N. Orłowska, D. Stasiak, WN PWN, Warszawa 2007.

Lasswell H., Kaplan A., *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, Yale University Press, New Haven, London 1982 (reprint edition).

Leach E., *Levi-Strauss*, tłum. P. Niklewicz, Prószyński i Ska, Warszawa 1998.

*Media audiowizualne: podręcznik akademicki*, red. W. Godzic, A. Drzał-Sierocka, Wydawnictwa Profesjonalne i Akademickie, Warszawa 2010.

Plutarch z Cheronei, *Żywoty sławnych mężów*, wstęp i objaśnienia T. Sinoko, tłum. M. Brożek, Ossolineum, Wrocław 1953.

Płonkowski T., *Amerykańska koncepcja społecznej odpowiedzialności dziennikarzy*, Akademia KLON, Warszawa 1995.

Pokorna-Ignatowicz K., *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzem*, WUJ, Kraków 2003.

Siebert F.S., Peterson Th., Schramm W., *Four theories of the press*, Ayer Company Publishers, North Stratford 2000 (reprint wyd. z 1956 r.).  
 Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, opracowanie R. Turasiewicz, Ossolineum, Wrocław 2004.

#### Artykuły w czasopismach i periodykach

Barthes R., *Od dzieła do tekstu*, tłum. M.P. Markowski, „Teksty Drugie. Teoria literatury, krytyka, interpretacja” 1998, nr 6, s. 187–195.  
 Barthes R., *Śmierć Autora*, tłum. M.P. Markowski, „Teksty Drugie: teoria literatury, krytyka, interpretacja” 1999, nr 1–2, s. 247–251.  
 Barthes R., *Trzeci sens*, tłum. R. Wyborski, „Kino” 1971, nr 11, s. 37–41.  
 Nieć M., *Dyskurs o polityce w „Juliuszu Cezarze” Williama Szekspira*, w: *Ślady Szekspira. Jego dzieło w literaturze i teatrze*, red. M. Stankiewicz-Kopeć, K. Zabawa, WN Akademii Ignatianum, Kraków 2018, s. 249–274.

#### Źródła wirtualne (inne niż źródła pierwotne)

Ebert R., *Journalism as it should be*, <https://www.rogerebert.com/reviews/good-night-and-good-luck-2005> (dostęp: 6.11.2022).  
 Good Night, and Good Luck (2005) – Financial Information (the-numbers.com) (dostęp: 21.10.2022).  
 Liberace, <https://en.wikipedia.org/wiki/Liberace> (dostęp: 21.10.2022).  
 Shafer J., *Edward R. Movie, Good night, and good luck and bad history*, <https://slate.com/news-and-politics/2005/10/edward-r-movie/html> (dostęp: 6.11.2022).



## ZAKOŃCZENIE

Monteskiuszowa doktryna trójpodziału władzy przestała być, również w polskich warunkach ustrojowych, podstawowym antidotum przeciwko koncentracji władzy. W systemach demokratycznych często dochodzi do przejęcia kontroli nad legislatywą i egzekutywą przez jeden obóz polityczny, który niekiedy stara się również podporządkować sobie judykaturę. W tych warunkach wydaje się, że ta ostatnia przestaje być skutecznym hamulcem ustrojowym dla dwóch pozostałych. Taka sytuacja zagraża zarówno wolnościom i prawom jednostki, jak i demokratycznemu charakterowi państwa.

Stąd też potrzeba poszukiwania nowego ośrodka (podmiotu) władzy – czwartej władzy. Pojęcie „czwartej władzy” może być rozumiane różnie, w zależności od przyjętej perspektywy badawczej. Wciąż aktualny pozostaje prezentowany przez badaczy analizujących powyższe zagadnienie z medioznawczo-politologicznej perspektywy pogląd, że czwarta władza to szeroko rozumiane media. Tradycja postrzegania mediów, a konkretnie ówczesnej prasy, jako czwartej władzy historycznie ukształtowała się na przełomie XVIII i XIX wieku w brytyjskiej myśli politycznej – w kontrze do brytyjskiego parlamentu składającego się z króla, Izby Gmin i Izby Lordów. Jednak współcześnie media mogą być uznane za czwartą władzę w odróżnieniu od Monteskiuszowej triady. Ich „władza” ma charakter specyficzny, bowiem polega na organizowaniu opinii publicznej i wpływaniu na nią, dlatego bardziej właściwe wydaje się pisanie o sile mediów czy też o sile ich oddziaływania niż o ich władzy. Cechami mediów w państwie demokratycznym są wolność i niezależność, a ich rolą kontrola polityków, ale również potężnych koncernów, korporacji i przedsiębiorstw; informowanie o różnego rodzaju aferach oraz edukowanie społeczeństwa. Znaczenie mediów w państwie demokratycznym podkreśla fakt, że politycy chcą mieć wpływ na ich działalność. Dotyczy to też Polski. Najważniejsza w III Rzeczypospolitej afery polityczna, która doprowadziła do upadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej, tzw. afery Rywina,

dotyczyła wszak próby (rzekomej?) uzyskania przez SLD wpływu na publikacje medialne w Telewizji POLSAT i „Gazecie Wyborczej”. Również jednym z podstawowych celów strategii politycznej Zjednoczonej Prawicy stało się przejęcie mediów publicznych (co się jej udało) oraz dążenie do podporządkowania mediów prywatnych.

Można analizować zagadnienie czwartej władzy również z prawnoustrojowej perspektywy badawczej. Wychodząc od doktryny podziału władzy Monteskiusza, czwartej władzy należałoby poszukiwać wśród określonych podmiotów posiadających kompetencje do hamowania legislatywy, egzekutywy i judykatury, dysponujących władczymi uprawnieniami, z których mogą one niezależnie korzystać. Analiza przepisów Konstytucji RP z 1997 roku prowadzi jednak do wniosku, że obecnie nie występuje podmiot, który mógłby taką rolę pełnić. Wynika to głównie z tego, iż dany podmiot (Naród, samorząd terytorialny) nie posiada autonomicznych władczych kompetencji, które mógłby wykonywać niezależnie od legislatury i egzekutywy, albo też jest on zależny personalnie od wspomnianych władz (NBP, NIK, RPO, KRRiT).

Cechą polskiego systemu politycznego jest to, że często dochodzi do sytuacji, kiedy jedna siła polityczna opanowuje legislaturę i egzekutywę – tak było w latach 2001–2005 (SLD i Aleksander Kwaśniewski), 2005–2007 (PiS i Lech Kaczyński), 2010–2015 (PO i Bronisław Komorowski) oraz 2015–2022 (PiS i Andrzej Duda). W związku z tym nasuwa się pytanie, czy niezależna władza sądownicza jest wystarczającym hamulcem dla pozostałych władz. Praktyka polityczna nasuwa obawy, iż niestety tak nie jest. Wydaje się zatem, że polska demokracja potrzebuje czwartej władzy w formie niezależnych i krytycznych wobec polityków mediów, w tym mediów publicznych, ale również podmiotów, których pozycja ustrojowa i kompetencje pozwoliłyby hamować zapędy egzekutywy i legislatury. Takimi podmiotami, które mogłyby pełnić rolę czwartej władzy (co wymagałoby jednak wprowadzenia zmian do Konstytucji RP z 1997 roku), mogłyby być: Naród z prawem do ogólnokrajowego referendum, które byłoby obligatoryjnie przeprowadzane na wniosek określonej liczby obywateli, samorząd terytorialny, wzmocniony w zakresie autonomii jego kompetencji i ich wykonywania oraz źródeł uzyskiwanych dochodów, lub organy kontroli i ochrony prawa, których obsada personalna powinna być niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

## INFORMACJE O AUTORACH

**Tomasz Litwin**, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Zainteresowania koncentruje wokół problematyki prawa konstytucyjnego w Polsce. Autor książki *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości* (2016) oraz kilkunastu artykułów naukowych, współautor książek: *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce* (2019) oraz *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia* (2021), współredaktor książki *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania* (2008). Od 2013 roku pracuje w Akademii Ignatianum w Krakowie.  
orcid.org/0000-0001-6956-6959; tomasz.litwin@ignatianum.edu.pl

**Krzysztof Łabędź**, doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny w Akademii Ignatianum w Krakowie, zainteresowania naukowe w zakresie socjologii i teorii polityki obejmują m.in. funkcjonowanie polskiego systemu politycznego, kulturę polityczną społeczeństwa polskiego, najnowszą historię Polski.  
orcid.org/0000-0003-2255-3338; krzysztof.labedz@ignatianum.edu.pl

**Mateusz Nieć**, doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny. Jest autorem 7 monografii oraz ponad 100 artykułów i kilkadziesiąt mniejszych prac naukowych z historii doktryn politycznych i historii idei komunikacji. W trylogii o komunikowaniu przedstawił autorską historię idei komunikowania oraz dzieje komunikowania, od starożytności po nowoczesność. Praca *Komunikowanie polityczne w społeczeństwach przedmasowych* (2011) zdobyła nagrodę Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego II stopnia za osiągnięcia naukowe w 2012 roku. Podejmuje refleksję nad współczesną mitologią polityczną obecną w artystycznych wizjach.

orcid.org/0000-0002-0879-682X; mateusz.niec@ignatianum.edu.pl



Dla politologów i medioznawców pojęcie „czwartej władzy” jest jasne: są to media. Możliwe jest jednak inne spojrzenie na to zagadnienie, choćby z perspektywy prawnoustrojowej. To ujęcie byłoby pochodną analizy współczesnej zasady ustrojowej, jaką jest zasada podziału władzy, która w różnych odmianach, w zależności od ustroju danego państwa, jest jednak zakorzeniona w doktrynie podziału władzy Monteskiusza. [...]

W ramach współczesnej praktyki ustrojowej państw demokratycznych często można zaobserwować przejęcie kontroli nad legislatywą i egzekutywą przez jedno środowisko polityczne. Co więcej, w niektórych państwach demokratycznych (np. Węgry, Polska), szczególnie w tzw. młodych demokracjach, dochodzi do opanowania czy też próby przejęcia kontroli nad władzą sądowniczą. [...]

Potrzebne wydaje się więc poszukiwanie jakiegoś innego niż legislatywa, egzekutywa lub judykatura ośrodka (podmiotu) władzy, który wzmacniałby możliwości hamowania dwóch pierwszych. Stanowiłoby to konieczne współczesne uzupełnienie doktryny podziału władzy Monteskiusza, pozwalające osiągnąć jej podstawowy cel – zapobiec koncentracji władzy, stąd też taki ośrodek (podmiot) władzy można nazwać „czwartą władzą”. W ramach wstępnych założeń badawczych należy stwierdzić, że rolę czwartej władzy mogą pełnić media, samorząd terytorialny, Naród, organy kontroli i ochrony prawa czy też inny podmiot. [...] . Tak opisany przedmiot badań wiąże się z następującymi pytaniami badawczymi:

- jakie cechy powinien posiadać dany podmiot, aby można byłoby uznać go za czwartą władzę,
- czy i w jaki sposób media mogą obecnie pełnić rolę czwartej władzy,
- czy w polskim systemie politycznoprawnym możemy odnaleźć podmioty, które pełnią lub mogłyby pełnić rolę czwartej władzy,
- jakie są relacje pomiędzy Monteskiuszowską triadą a podmiotami, które pełnią lub mogłyby pełnić rolę czwartej władzy?

(Fragment książki, s. 7–9)

ISBN 978-83-7614-568-6



Fundacja  
Ignatianum