



Horyzonty Polityki
2023, Vol. 14, N° 46



TOMASZ LITWIN

<http://orcid.org/0000-0001-6956-6959>
Akademia Ignatianum w Krakowie
tomasz.litwin@ignatianum.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2314

W poszukiwaniu „czwartej władzy” w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza instytucjonalno-prawna przepisów Konstytucji

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Głównym celem naukowym artykułu jest analiza kwestii, czy w świetle przepisów Konstytucji RP jakkolwiek podmiot spoza jej art. 10 mógłby równoważyć pozycję ustrojową legislatywy i egzekutywy – pełnić rolę „czwartej władzy”.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem badawczym jest próba odpowiedzi na pytania, czy według Konstytucji jakiś podmiot mógłby pełnić rolę „czwartej władzy”, a jeśli nie, to jak należy zmienić Konstytucję, aby wprowadzić do niej „czwartą władzę”. W artykule wykorzystano analizę instytucjonalno-prawną przepisów Konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem: językowo-logicznej, systemowej, doktrynalnej oraz sądowej wykładni przepisów Konstytucji.

PROCES WYWODU: Merytoryczną część artykułu rozpoczynają uwagi o konstytucyjnej zasadzie podziału władzy. Następnie przedstawione są rozważania o pojęciu „czwartej władzy” z perspektywy konstytucyjno-prawnej oraz analiza przepisów Konstytucji nakierowana na odnalezienie podmiotu, który mógłby pełnić rolę „czwartej władzy”. Artykuł kończą propozycje wprowadzenia zmian do Konstytucji, które pozwolą suwerenowi, samorządowi terytorialnemu oraz organom kontroli państwowej i ochrony prawa równoważyć pozycję ustrojową legislatywy i egzekutywy.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W świetle przepisów Konstytucji RP żaden podmiot nie pełni roli „czwartej władzy”.

Sugerowane cytowanie: Litwin, T. (2023). W poszukiwaniu „czwartej władzy” w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza instytucjonalno-prawna przepisów Konstytucji. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 105–123. DOI: 10.35765/HP.2314.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Potrzebne jest wprowadzenie do Konstytucji RP zmian wzmacniających pozycję ustrojową Narodu, samorządu terytorialnego, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz prokuratury, które mogłyby pełnić rolę „czwartej władzy”.

SŁOWA KLUCZOWE:

władza, podział władzy, czwarta władza, Konstytucja, nowelizacja Konstytucji

Abstract

IN SEARCH OF THE “FOURTH ESTATE”
IN THE CONSTITUTION OF REPUBLIC OF POLAND
OF 1997. INSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS
OF THE RULES OF THE CONSTITUTION

RESEARCH OBJECTIVE: The main research objective of this article is the analysis if in the light of the rules of the Constitution of Poland is there any entity not mentioned in art. 10 which could balance the constitutional position of the legislative and executive power – perform the role of the “fourth estate”.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The basic research problem is an attempt to answer the question if according to the Constitution any entity could perform the role of the “fourth estate” and how the Constitution should be amended to introduce the “fourth estate”. The institutional-legal analysis of the rules of the Constitution was used with particular emphasis on the language-legal, systematic, doctrinal and judiciary interpretation.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The article starts with the comments on the constitutional principle of the division of power. Next, considerations on the term “fourth estate” and analysis of the rules of the Constitution are focused on finding an entity that could perform the role of the “fourth estate”. The article ends with propositions of the amendments to the Constitution that would allow the sovereign, territorial self-government and organs of state control and defense of law to balance the constitutional positions of the legislative and executive powers.

RESEARCH RESULTS: In the light of the rules of the Constitution of Republic of Poland there is no entity performing the role of the “fourth estate”.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: It seems necessary to introduce amendments to the Constitution of the Republic of Poland that would strengthen the constitutional position of the Nation,

territorial self-government, state control and defense of law organs, as well as the public prosecutor's office, which will allow them to perform the role of the "fourth estate".

KEYWORDS:

power, division of power, fourth estate, constitution, constitutional amendment

WSTĘP

Dla konstytucjonalisty analiza pojęcia „czwartej władzy” jest przydatna w zrozumieniu zasady podziału władzy, która gwarantuje demokratyczny ustrój państwa, zapobiegając koncentracji władzy w obrębie jednego podmiotu. Jednym z jej założeń jest hamowanie się władz. Można jednak zauważyć, że władza ustawodawcza i władza wykonawcza nie hamują i nie kontrolują się. Często współpracują – do tego stopnia, że można się wręcz zastanawiać, czy w ustrojach demokratycznych, szczególnie w parlamentarnych systemach rządów, nie dochodzi do faktycznego podporządkowania legislatywy egzekutywie. Pozostaje więc władza sądownicza jako dysponent hamulców ustrojowych wobec pozostałych władz. To skłania do refleksji, czy judykatura pełni w tym zakresie skuteczną rolę i czy w systemie ustrojowym nie powinny funkcjonować inne podmioty władzy, które mogłyby ją wspomóc w roli „hamulcowego” wobec legislatywy i egzekutywy.

Podstawowym celem badawczym artykułu jest poszukiwanie – na podstawie przepisów Konstytucji RP z 1997 r. – niezależnych podmiotów (spoza legislatywy, egzekutywy oraz judykatury), które mogłyby pełnić rolę „czwartej władzy”, czyli również posiadać kompetencje pozwalające korzystać z hamulców ustrojowych wobec pozostałych władz. Drugi cel to propozycja zmian przepisów, które wzmocniłyby pewne podmioty, by te mogły pełnić rolę „czwartej władzy”.

W artykule zastosowano prawnodogmatyczne podejście do przepisów, z wykorzystaniem metod wykładni: językowo-logicznej, systemowej, doktrynalnej i sądowej.

Można postawić wstępne hipotezy badawcze: (1) w przepisach Konstytucji RP nie występuje podmiot, który mógłby pełnić rolę

„czwartej władzy”, (2) należy zaproponować wprowadzenie do Konstytucji przepisów umożliwiających rozpisanie ogólnokrajowego referendum na wniosek odpowiednio licznej grupy obywateli oraz wzmacniających pozycję ustrojową samorządu terytorialnego.

WŁADZA I ZASADA PODZIAŁU WŁADZY W KONSTYTUCJI RP

Podjmując się 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) (Banaszak, 2012, s. 58).

To podmiotowe ujęcie nawiązuje do koncepcji władzy państwowej, którą można utożsamić z władzą polityczną lub uznać, że jest jedną z jej postaci. Ta ostatnia ma charakter społeczny, należy ją traktować jako relację społeczną pomiędzy podmiotami stosunków społecznych, w ramach których dany podmiot w drodze swojej decyzji, za pośrednictwem stosowania trwałego i instytucjonalnego przymusu może zmusić drugą stronę do określonego postępowania. Umożliwia ona również realizację zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej polityki państwa (Bujwid-Kurek, 2019, s. 27–30).

Sprawując władzę państwową, państwo działa za pośrednictwem organów państwowych. Sprawowanie jej we współczesnym państwie wymaga powstania wielu specjalistycznych organów o określonych kompetencjach, pojawia się także potrzeba zapobieżenia koncentracji

władzy w obrębie jednego podmiotu, by chronić prawa i wolności jednostki (Zieliński, 1999, s. 155 i nast.).

Aby zapewnić te cele, współczesne systemy ustrojowe są oparte na zasadzie tzw. trójpodziału władzy. Według tej koncepcji, za której czołowego propagatora uznaje się Monteskiusza, władza państwowa zostaje podzielona na trzy obszary: władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą oraz władzę sądowniczą. Każdej władzy zostają przydzielone odrębne i niezależne od siebie organy, które daną władzę wykonują. Istnieje tzw. system hamulców ustrojowych i równowagi, który pozwala na „hamowanie” przez jedną władzę pozostałych władz (Litwin, 2019, s. 12–13).

Zasada podziału władzy została włączona bezpośrednio do Konstytucji RP – w art. 10, ale treść tej zasady można również wyinterpretować z innych przepisów Konstytucji, np. z art. 173 (niezależność i odrębność judykatury od innych władz). Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji wyodrębnione zostały władze: ustawodawcza, wykonawcza oraz sądownicza. Można przyjąć, że „legislatywa”, „egzekutywa” oraz „judykatura” to pojęcia zastane, ich zdefiniowanie należy oprzeć na doktrynie i orzecznictwie. Samo pojęcie władzy ustawodawczej nasuwa kontrowersje, ponieważ parlament nie tylko przyjmuje ustawy, ale również może doprowadzić do zmiany (przyjęcia nowej) Konstytucji i w drodze ustawy wyraża zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89–90). Przez przyjmowanie przepisów ustawowych mających być „szczegółowym upoważnieniem” (art. 92) parlament wpływa na treść rozporządzeń. Sejm i Senat również stanowią prawo w formie uchwał. W ramach władzy ustawodawczej mieści się także szeroko rozumiane wykonywanie funkcji kontrolnej przez legislaturę (Sarnecki, 2016, s. 336–338).

Pojęcie władzy wykonawczej nawiązuje do „wykonywania” prawa, co obejmuje wydawanie aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, ale również uszczegółowianie przepisów o charakterze ogólnym. Pojęcie to należałoby jednak 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 art. 126 oraz art. 146 ust. 1–3 wyznaczających ogólne zadania Prezydenta RP i Rady Ministrów (RM). Można również wyjaśniać pojęcie egzekutywy, opierając się na art. 146 ust. 1 i zawartym tam sformułowaniu o „prowadzeniu polityki wewnętrznej

i zagranicznej RP”. Jak słusznie zauważa Paweł Sarnecki, w tym określeniu „mieści się właściwie całość działania władzy publicznej”, zatem w pojęciu egzekutywy mieściłyby się wszelkie kompetencje nienależące do legislatywy albo judykatywy (Sarnecki, 2016, s. 338–340).

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 Konstytucyjny – TK) oraz „orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej” (Trybunał Stanu) (Sarnecki, 2016, s. 340–341).

Opisanym władzom zostały przydzielone odrębne organy: legislatywie – Sejm i Senat, egzekutywie – Prezydent i RM, judykatywie – sądy i trybunały (art. 10 ust. 2). W przypadku organów sprawujących władzę ustawodawczą należy zauważyć, że w Sejmie pewne kompetencje mieszczące się w ramach pojęcia władzy ustawodawczej wykonują posłowie, a niektóre – Marszałek Sejmu. W przypadku egzekutywy należałoby nieco więcej uwagi poświęcić RM. Do egzekutywy w kontekście jej sprawowania przez RM można zaliczyć Prezesa RM, ministrów, sekretarzy stanu, przewodniczących określonych w ustawie komitetów oraz wojewodów (Kuca, 2007, s. 170; Orzeczenie TK K 3/99, 1999, pkt. 1. uzasadnienia prawnego). Wyliczenie z art. 10 ust. 2 nie ma więc charakteru zupełnego (Florczak-Wątor, 2019a, s. 56; Pach, & Tuleja, 2016, s. 344). W polskim systemie ustrojowym funkcjonują zatem także organy państwowe, które, choć nie zostały wymienione w art. 10 ust. 2 Konstytucji, można przyporządkować do którejś z wymienionych tam władz. Przykładem jest Krajowa Rada Sądownictwa (KRS). Zostały jej poświęcone art. 186–187 Konstytucji umiejscowione w rozdziale *Sądy i Trybunały*. Regulacje te kończą podrozdział *Sądy*, a poprzedzają podrozdział dotyczący TK. Już ta systematyka sugeruje, że KRS jest integralną częścią judykatywy (Haczkowska, & Masternak-Kubiak, 2014, LEX). Podstawowym zadaniem KRS jest zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Zatem należy stwierdzić, że stoi ona na straży fundamentalnych wartości dla judykatywy (por. art. 173 i art. 178 Konstytucji). Za uznaniem KRS za „niezależny pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej” (Banaszak, 2012, s. 922) przemawia także charakter składu KRS – dominują w nim sędziowie, którzy powinni być wybierani przez środowisko sędziowskie (Orzeczenie TK K 25/07, 2007, pkt. 4. uzasadnienia prawnego).

Należy uznać, że wyliczenie z art. 10 jest ograniczone wyłącznie do organów, których szerokie kompetencje i pozycja ustrojowa grożą próbą nadużycia władzy i dążenia do jej koncentracji, co trzeba ograniczyć przez zasady podziału i równowagi.

W związku z brzmieniem art. 10 nasuwa się pytanie: czy w polskim systemie ustrojowym mogą funkcjonować podmioty, które nie mieszczą się w strukturze władz opisanych w art. 10? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W polskim systemie ustrojowym można odnaleźć podmioty (Naród, samorząd terytorialny), których skład personalny nie zależy od legislatywy, egzekutywy lub judykatury albo których obsada personalna jest uzależniona od współpracy legislatywy i egzekutywy (Narodowy Bank Polski – NBP, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT). Ich kompetencje mogą mieć również charakter mieszany, mieszczący się w ramach legislatywy i egzekutywy (samorząd terytorialny). Potwierdzenie tego poglądu można odnaleźć w orzecznictwie TK, który stwierdził, że poza schematem trójpodziału władz pozostają takie organy państwa jak Najwyższa Izba Kontroli (NIK), Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) czy KRRiT (Orzeczenie TK K 4/06, 2006, pkt. 6. uzasadnienia prawnego; Orzeczenie TK SK 27/14, 2018, pkt. 3.1.3. uzasadnienia prawnego).

W art. 10 ust. 1 stwierdzono, że relacje między władzami opierają się na ich „podziale”. W ramach poszczególnych władz zostały wyodrębnione organy, które daną władzę sprawują. Oznacza to, że poszczególnym organom powinny zostać przydzielone kompetencje, które pozwolą danej władzy odpowiednio sprawować. Nie wyklucza to także zjawiska „krzyżowania” się kompetencji, polegającego na tym, że organy wyodrębnione w ramach jednej władzy wykonują kompetencje właściwe dla innej. Organy wyodrębnione w ramach danej władzy powinny jednakże zachować „ pewne minimum kompetencyjne” stanowiące o zachowaniu jej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” kompetencji danej władzy. Istnieją zatem kompetencje wyłączne w ramach danej władzy, które mogą być wykonywane jedynie przez organy do niej przynależne. Takie podejście ma zapobiec monopolizacji władzy przez wyłącznie jeden organ, temu również ma służyć dualizm organów (lub ich rodzajów) w ramach poszczególnych władz (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.2. uzasadnienia prawnego).

Równowaga z art. 10 ust. 1 dotyczy relacji między organami różnych władz. Organy wyodrębnione w ramach danej władzy powinny posiadać kompetencje, które pozwolą jej powstrzymać działania innych organów. Takie kompetencje określa się mianem systemu hamulców ustrojowych i jest on obecny w Konstytucji RP (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.3.–5.4. uzasadnienia prawnego).

Innym aspektem zasady podziału władzy jest niezależność w aspekcie personalnym. Osoba pełniąca funkcje w obrębie jednej władzy nie może pełnić żadnych funkcji w organach należących do innych władz (niepołączalność). W przypadku Prezydenta RP została ona wyrażona w art. 132, w przypadku sędziów (w tym sędziów TK) w art. 178 ust. 3 oraz art. 195 ust. 3 Konstytucji. Natomiast w przypadku parlamentarzystów i członków RM ustrojodawca pozwolił na łączenie funkcji w obrębie legislatywy i egzekutywy – art. 103 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 108. Wiąże się to z przyjęciem parlamentarnego systemu rządów, w którym zaciera się dystans polityczny pomiędzy większością sejmową a rządem (Litwin, 2019, s. 13).

Za element zasady podziału władzy można także uznać zasady sprawności, rzetelności oraz efektywności działania instytucji publicznych. Adresowane są one do ustawodawcy, który ma te cechy ich działania zapewnić (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 6.1. uzasadnienia prawnego).

Cechą konstytucyjnej zasady podziału władzy jest szczególny status władzy sądowniczej. Jest on związany z art. 173, który gwarantuje, że sądy i trybunały są władzą odrębną od legislatywy i egzekutywy. Oznacza to, że relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”. 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. Sędzia podlega tylko prawu i własnemu sumieniu (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.4., 7.1.–7.2. uzasadnienia prawnego). Konstytucja (art. 178, 180–181, 195–196) stara się zagwarantować niezawisłość sędziego poprzez zasadę jego podległości wyłącznie Konstytucji i ustawom, zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia, niepołączalność

z innymi urządami, nieusuwalność sędziego z urzędu oraz immunitet sędziowski.

Zasada podziału władzy nie może być jednak rozumiana jako nakazująca całkowite odseparowanie władz od siebie i ich stałe hamowanie się. Musi być interpretowana w kontekście zasady współdziałania władz (preambuła). Jak stwierdza TK, „rozdzielone władze” nie są niezależnymi od siebie podmiotami, ale mają one współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.4. uzasadnienia prawnego). Jak podkreślił TK, współdziałanie władz jest ich obowiązkiem w celu realizacji konstytucyjnej zasady dobra wspólnego (Orzeczenie TK Kpt 2/08, 2009).

Analizując na potrzeby niniejszego opracowania konstytucyjną zasadę podziału władzy, należy wrócić do wątku dotyczącego uwzględnienia w Konstytucji całego szeregu podmiotów/organów, które pozostają, jak to ujął TK, „poza schematem zasady podziału władzy”. Posiadają one specyficzne kompetencje oraz pewną niezależność od organów legislatywy, egzekutywy i judykatywy. Stanowi to punkt wyjścia do rozważań, których celem jest odpowiedź na pytanie, czy mogą one zostać uznane za „czwartą władzę”.

„CZWARTA WŁADZA” I JEJ POSZUKIWANIA W PRZEPISACH KONSTYTUCJI

Można postawić tezę, że obecnie zasada podziału władzy nie zapobiega koncentracji władzy i nie zapewnia jej sprawnego wykonywania przez organy państwowe. W związku z tym można rozważyć potrzebę ustanowienia – obok legislatywy, egzekutywy i judykatywy – „czwartej władzy” (być może kolejnych), która umożliwiłaby spełnienie powyższych postulatów.

Z perspektywy konstytucjonalisty należałoby zatem tak scharakteryzować „czwartą władzę”:

1. istnieje podmiot niezależny od organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w aspekcie zarówno wykonywania kompetencji, jak i personalnym;
2. podmiot ten posiada kompetencje, które można określić jako wykonywanie władzy państwowej;

3. podmiot ten ma możliwości hamowania i równoważenia pozostałych władz.

Tradycyjnie w naukach o polityce za „czwartą władzę” uznaje się media. Takie postrzeganie mediów ma konotacje XVIII–XIX-wieczne, gdy w Wielkiej Brytanii rozpowszechnił się pogląd, że prasa wywiera wpływ na decyzje państwowe. Prasa miała kontrolować organy państwa przez informowanie o ich działalności, włączając w ten sposób obywateli w życie publiczne. Innymi jej cechami jako „czwartej władzy” miała być swoboda wypowiedzi oraz niezależność od grup interesów (Paczkowski, 1973, s. 7).

Patrząc z dzisiejszej perspektywy, można stwierdzić, że media w państwie demokratycznym mają informować o najważniejszych sprawach związanych ze sprawowaniem władzy, w tym o nieprawidłowościach. Innym ich zadaniem staje się analiza spraw publicznych, pokazywanie różnych punktów widzenia, przedstawianych także przez różne środowiska polityczne (Litwin, 2016, s. 114–115).

Konstytucja odnosi się do kwestii mediów bezpośrednio w art. 14 oraz art. 54. Pierwszy z tych przepisów zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Drugi ustanawia szeroko pojmowaną tzw. wolność słowa, która gwarantuje mediom, jak i 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 artykułu, należy zauważyć, że pojęcie „środków społecznego przekazu” częściowo odpowiada pojęciu mediów. TK, charakteryzując *de facto* środki społecznego przekazu (Litwin, 2020, s. 8–9), uznał, że łącznie powinny spełniać następujące kryteria: istnienie masowego odbiorcy, aktualność i krótkotrwałość informacji (szybkie trwanie aktualności), publiczny dostęp do niej (przesłanka treści o charakterze masowym), przekazywanie informacji w pewnym pakiecie, zinstytucjonalizowanie nadawcy oraz istnienie tzw. gate-keepera (Orzeczenie TK P 10/06, 2006, pkt. 2.4). Zatem „środkami społecznego przekazu” są: prasa, stacje radiowe i telewizyjne o odpowiednim zasięgu oraz portale internetowe (Litwin, 2020, s. 9).

W swoim orzecznictwie TK wyróżnił trzy aspekty wolności środków społecznego przekazu: swobodę organizowania działalności, swobodę prowadzenia działalności oraz swobodę kreowania struktury własnościowej (Orzeczenie TK K 13/16, 2016, pkt. 5.1). Oznacza to, że obowiązującą zasadą jest swoboda w zakresie podejmowania działalności medialnej bez uprzedniej zgody organów państwowych. Działalność w tym zakresie mogą prowadzić osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne (Garlicki, & Sarnecki, 2016, s. 458, 460). Podstawowym elementem systemu medialnego w demokratycznym państwie powinny być media prywatne (Sadomski, 2016, s. 395–396), mogą w nim funkcjonować media publiczne, z tym że powinny one działać z zachowaniem partyjno-politycznej neutralności (Garlicki, & Sarnecki, 2016, s. 460). Nie należy również traktować procesu koncesyjnego jako rodzaju kontroli państwowej wobec nadawców telewizyjnych i radiowych, powinien on mieć wyłącznie cel o charakterze technicznym (porządek w telekomunikacji) (Sokolewicz, 2008, s. 15).

Media są zatem podmiotami niezależnymi od legislatywy, egzekutywy oraz judykatury. Nie można ich natomiast uznać za „czwartą władzę”, ponieważ nie posiadają władczych kompetencji. Media mają prawo do ostrej krytyki polityków i funkcjonariuszy publicznych (Sokolewicz, 2008, s. 16–18), jednak ta krytyka nie zmienia sytuacji prawnej krytykowanych.

Za „czwartą władzę” nie można też uznać władzy zwierzchniej Narodu (art. 4 Konstytucji). Użyte w tym przepisie pojęcie „Narodu” należy rozumieć w sensie politycznym – wszystkich obywateli RP (Litwin, 2018, s. 19). Pomimo tego, że konstytucyjne sformułowanie o „władzy zwierzchniej Narodu” ma oznaczać władzę najwyższą i nieograniczoną, a nawet podporządkowanie woli Narodu wszystkich organów władzy publicznej, to *de facto* Naród wykorzystuje swoją władzę tylko podczas wyborów (Litwin, 2018, s. 19–20, 26).

Referendum ogólnokrajowe nie jest narzędziem bezpośredniego sprawowania władzy lub hamowania innych władz przez Naród. TK podkreślił, że realizacja konstytucyjnej koncepcji demokracji bezpośredniej wyraża się w procedurze bezpośredniego uczestnictwa polskich obywateli w referendum i oddania przez nich głosu, natomiast nie mają oni prawnej możliwości bezpośredniego zainicjowania przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum (Orzeczenie TK K 11/03, 2003, pkt. 11.5).

Zatem władza zwierzchnia Narodu, mimo że jest on podmiotem niezależnym od innych władz, nie jest „czwartą władzą”, ponieważ nie posiada on władczych kompetencji, które mógłby samodzielnie realizować. Zainicjowanie referendum ogólnokrajowego wymaga bowiem działania Sejmu (lub posłów), Senatu lub Prezydenta RP (patrz: art. 90 ust. 4, art. 125, art. 235 ust. 6 w zw. z art. 235 ust. 1).

Samorząd terytorialny i jego organy są niezależne wobec innych organów władzy (przy czym TK uznał samorząd terytorialny za element władzy wykonawczej – Orzeczenie TK P 16/04, 2005, pkt. 3.2. uzasadnienia prawnego). Według art. 169 ust. 2 Konstytucji wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast z art. 471 Kodeksu wyborczego (KW) wynika, że wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są również 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 w ramach danej wspólnoty lokalnej (regionalnej) niepozbawionych praw wyborczych na podstawie art. 10 § 2 KW. W wyborach wójta (burmistrza, 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. Członkowie organów wykonawczych samorządu powiatu i samorządu województwa są natomiast wybierani przez, odpowiednio, radę powiatu i sejmik województwa. Ustawy samorządowe poza wymogiem posiadania polskiego obywatelstwa nie przewidują dla członków zarządu powiatu (województwa) dalszych wymogów formalnych, nie muszą oni więc być członkami danej wspólnoty samorządowej (por. Szewc, 2008, s. 345).

Brakuje jednak wyraźnego konstytucyjnego uregulowania kompetencji samorządu terytorialnego, by uznać, że jest on „czwartą władzą”. Wstęp do Konstytucji RP proklamuje zasadę pomocniczości, jej art. 15 zapewnia decentralizację władzy publicznej. Z zasad tych wynika, że samorząd terytorialny winien 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 w ramach korzystania

ze swoich kompetencji oraz mieć zapewnione odpowiednie środki finansowe i niezależność w ramach polityki finansowej (Litwin, 2021, s. 79–80). Dalsze przepisy Konstytucji RP, w tym te znajdujące się w rozdziale *Samorząd terytorialny* (art. 163–172), nie mówią jednak, jakie konkretnie kompetencje przysługują samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z art. 163 wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. To domniemanie właściwości zadań dotyczy jednak zadań terenowych (lokalnych, regionalnych), a nie ogólnopństwowych (domniemanie właściwości RM – art. 146 ust. 2). Poza tym w związku z daleko idącym zasięgiem regulacji ustawowych sytuacja, w której jednostki samorządu terytorialnego mogłyby skorzystać z opisanego domniemania właściwości, może występować niezwykle rzadko (Czarny, 2019, s. 494).

Wspomniane przepisy Konstytucji nie zapewniają również odpowiednich środków finansowych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Mówią one co prawda o podstawowych źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego 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 wynika zatem, że zakres kompetencji oraz szeroko pojmowana sytuacja finansowa samorządu zależą głównie od regulacji ustawowych, czyli *de facto* od parlamentu i RM.

Pomimo że TK podkreśla niezależność NBP, głównie w zakresie realizacji jego zadań, a jego wyłączne prawo do emisji pieniądza zostało określone jako „władza monetarna” (Orzeczenie TK Kp 4/08, 2009, pkt. 4.1, 4.4 uzasadnienia prawnego), to kryterium niezależności personalnej nie spełniają Prezes NBP oraz członkowie Rady Polityki Pieniężnej (RPP). Sposób ich wyboru nie gwarantuje ich niezależności od legislatywy i egzekutywy, szczególnie gdy większość sejmowa (parlamentarna) i Prezydent wywodzą się z tego samego obozu politycznego. Prezes NBP jest bowiem powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP (art. 227 ust. 3), a członkowie RPP są powoływani w równej liczbie przez Sejm, Senat i Prezydenta (art. 227 ust. 5) (por. Florczak-Wątor, 2019b, s. 649; Orzeczenie TK K 26/03, 2003, pkt. 1.4, pkt. 2.3).

Za „czwartą władzę” nie można uznać organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Do tych organów Konstytucja zalicza NIK, RPO

i KRRiT. Charakteryzuje je brak niezależności personalnej od innych władz, w szczególności od legislatywy. 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. W przypadku NIK art. 202 ust. 2 wręcz stwierdza, że podlega ona Sejmowi. Choć art. 210 przypisuje RPO przymioty niezawisłości i niezależności, a TK podkreśla jego ulokowanie poza trójpodziałem władz oraz niezależność od innych organów w zakresie wykonywania przez niego swoich kompetencji (Orzeczenie TK K 35/09, 2010, pkt. 2.1 uzasadnienia prawnego), to – jak zwraca uwagę jeden z komentatorów Konstytucji – tryb powołania RPO ogranicza jego niezależność (Naleziński, 2019, s. 615). Ponadto, jak stwierdza Wojciech Sokolewicz za Ryszardem Chruściakiem, „wadliwy” tryb powoływania członków KRRiT prowadzi do jej upolitycznienia (Sokolewicz, 2009, s. 238). Brak niezależności KRRiT od legislatywy i egzekutywy jest wyraźnie widoczny również w świetle regulacji ustawowych. Zgodnie 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 w odpowiednim terminie jej wygaśnięcie. Ustawa nie precyzuje, w jakiej formie takie „potwierdzenie” ma mieć miejsce, więc znaczenie w tej mierze ma jednorazowa praktyka ustrojowa. W 2010 r. Prezydent RP Bronisław Komorowski potwierdził wygaśnięcie kadencji KRRiT postanowieniem kontrasygnowanym przez premiera Donalda Tuska. Potwierdzenie wygaśnięcia kadencji KRRiT winno zatem zostać podjęte w formie postanowienia Prezydenta kontrasygnowanego przez premiera (Chrzanowski, 2020, s. 188–189). R. Chruściak określa ten przepis jako „szczególną formę odpowiedzialności politycznej”, podkreślając swobodną ocenę sprawozdania dokonywaną przez organy władzy o *stricte* politycznym charakterze, których motywy działania będą polityczne (Chruściak, 2008, s. 38–39). Ten przepis również ogranicza zatem niezależność KRRiT od parlamentu, Prezydenta RP oraz Prezesa RM.

Podsumowując tę sekcję artykułu, należy stwierdzić, że w świetle regulacji konstytucyjnych nie ma żadnego podmiotu, który mógłby pełnić rolę „czwartej władzy”.

UWAGI KOŃCOWE

Regulacje konstytucyjne wyraźnie związały RM z Sejmem. Z jednej strony wymagają co do zasady poparcia większości sejmowej dla powołania RM (art. 154–155), a z drugiej pozwalają łączyć mandat parlamentarny z członkostwem w RM. W polskiej praktyce politycznej rządu przeważnie mają poparcie aktualnej większości sejmowej, a politycy ją reprezentujący są członkami RM. Zazwyczaj większość w Senacie mają te same ugrupowania co w Sejmie, często zdarza się, że Prezydent RP wywodzi się z tego samego obozu politycznego co większość parlamentarna i rząd. Obserwując praktykę polityczną funkcjonowania legislatywy i egzekutywy, trudno zatem mówić o funkcjonowaniu zasady podziału władzy.

W praktyce ustrojowej właściwie tylko władza sądownicza jest w stanie równoważyć pozycję legislatywy i egzekutywy. Kryzys konstytucyjny związany ze sporem wokół TK, a później KRS oraz Sądu Najwyższego i sądów powszechnych pokazuje, że judykatura może zostać zdominowana przez legislatywę i egzektywę.

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 jest wzmocnienie uprawnień suwerena (Narodu) poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, gdyby popierało je co najmniej milion obywateli. Należałoby także obniżyć wymóg frekwencji do 20% uprawnionych. Można wzorować się w tym zakresie na rozwiązaniach włoskich (zob. Bankowicz, 2020, s. 196) oraz szwajcarskich (zob. Kosowska-Gąstoł, 2020, s. 240–241).

Proponuję również konstytucjonalizację i unifikację progu wyborczego dla wszystkich rodzajów komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu na poziomie 5%. Obecny próg na poziomie 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych jest zbyt wysoki. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na to, aby Sejm był reprezentatywny, ale nie rozdrobiony.

Przepisy Konstytucji dotyczące samorządu terytorialnego również wymagałyby doprecyzowania. Należy 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 także zapisać jego podstawowe kompetencje.

Zmiany wymagałyby też tryb wyboru osób na najwyższe urzędy w państwie obsadzane przez parlament, co dotyczyłoby w szczególności wyboru sędziów TK, Prezesa NBP oraz członków RPP, jak również osób kierujących bądź członków organów wymienionych w rozdziale IX Konstytucji. Parlamentarzyści mogliby zachować dotychczasowe uprawnienia, z tym że kandydatury zgłaszałyby uczelnie wyższe (np. wydziały prawa) lub stowarzyszenia prawnicze. By zapewnić apolityczność kandydatów, ewentualny wymóg bezpartyjności mógłby zostać wzmocniony dookreśleniem okresu, w jakim ta bezpartyjność powinna mieć miejsce, np. 5 lat przed objęciem danego urzędu (por. Zoll, 2016, s. 48–50).

Można także zaproponować zniesienie podległości NIK wobec Sejmu oraz konstytucjonalizację prokuratury i uniezależnienie jej od rządu poprzez wyraźne rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. 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

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 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 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.
Wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.
Wyrok TK z 24.11.2003 r., K 26/03, OTK-A 2003, nr 9, poz. 95.
Wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.
Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.
Wyrok TK z 30.10.2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.
Wyrok TK z 18.07.2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80.
Wyrok TK z 16.07.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112.
Postanowienie TK z 20.09.2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.
Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77.
Wyrok TK z 11.08.2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71.
Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, nr 101.
Wyrok TK z 18.12.2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, nr 5.

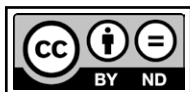
Literatura naukowa

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bankowicz, M. (2020). System polityczny Republiki Włoskiej. W M. Bankowicz, & B. Kosowska-Gąstoł (Red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. 2 Ustroje państw współczesnych* (s. 189–229). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bujwid-Kurek, E. (2019). Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka. *Horyzonty Polityki*, 10(30), 25–38. DOI: 10.35765/HP.2019.1030.02.
- Chruściak, R. (2008). Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej. *Przegląd Sejmowy*, 1(84), 29–44.
- Chrzanowski, M. (2020). Uwagi do art. 12. W A. Niewęglowski (Red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz* (s. 187–189). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czarny, P. (2019). Uwagi do art. 163. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 493–497). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florczak-Wątor, M. (2019a). Uwagi do art. 10. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 55–58). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florczak-Wątor, M. (2019b). Uwagi do art. 227. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 647–650). Warszawa: Wolters Kluwer.

- Garlicki, L., & Sarnecki, P. (2016). Uwagi do art. 14. W L. Garlicki, & M. Zubik (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (T. I, wyd. 2) (s. 450–463). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Haczkowska, M., & Masternak-Kubiak, M. (2014). Uwagi do art. 186. W M. Haczkowska (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, LEX.
- Kosowska-Gąstoł, B. (2020). System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej. W M. Bankowicz, & B. Kosowska-Gąstoł (Red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. 2. Ustroje państw współczesnych* (s. 231–272). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kuca, G. (2007). Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe. W J. Czajowski (Red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego* (s. 169–175). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Litwin, T. (2016). Krytyka polityki gospodarczej koalicji PO-PSL w „Gazecie Wyborczej” 2007–2015. *Polityka i Społeczeństwo*, 1(14), 111–122. DOI: 10.15584/polispol.2016.1.11.
- Litwin, T. (2018). Pojęcie „przedstawiciela Narodu” w świetle art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. *Horyzonty Polityki*, 1(26), 11–31. DOI: 10.17399/HP.2018.092601.
- Litwin, T. (2019). Wstęp. W T. Litwin, K. Łabędź, & R. Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce* (s. 7–16). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie.
- Litwin, T. (2020). The Constitutional-Legal Analysis of “Communication”, “Means Of Social Communication” as Well as “Social Dialogue”, and “Citizens’ Dialogue”. *Polityka i Społeczeństwo*, 1(18), 5–19. DOI: 10.15584/polispol.2020.1.1.
- Litwin, T. (2021). 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*, 2(39), 67–88.
- Naleziński, B. (2019). Uwagi do art. 210. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 615–616). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pach, M., & Tuleja, P. (2016). Uwaga 36 do art. 10. W M. Safjan, & L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86* (s. 335–352). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Paczkowski, A. (1973). *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Sadomski, J. (2016). Uwagi do art. 14. W M. Safjan, & L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86* (s. 388–397). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Sarnecki, P. (2016). Uwagi do art. 10. W L. Garlicki, & M. Zubik (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (T. I, wyd. II) (s. 331–354). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sokolewicz, W. (2008). Wolność prasy jako konstytucyjna zasada ustroju państwa. *Ius Novum*, 2, 5–23.
- Sokolewicz, W. (2009). R. Chruściak, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym. *Przegląd Sejmowy*, 4 (93), 236–242.
- Szewc, A. (2008). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business.
- Zieliński, E. (1999). *Nauka o państwie i polityce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Zoll, A. (2016). Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, 43–50.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>