



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 24 marca 2016 r.

**Adam Bodnar**

**VII.603.1.2016.MW/AG**

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

**Wniosek**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

1. art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r., poz. 25; dalej jako: ustawa zmieniająca), w związku z art. 2 oraz art. 4 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim skraca on rozpoczętą kadencję zarządu spółki z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony interesów w toku w związku z art. 14 Konstytucji RP;

2. art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie nadającym brzmienie art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1531 i 1830; dalej jako: ustawa zmieniana) z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14, art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 391);
3. art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy zmienianej art. 28 ust. 1e z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14, art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
4. art. 1 pkt 3 lit. d ustawy zmieniającej, w związku z art. 2 oraz art. 4 tej ustawy, w zakresie, w jakim skraca on rozpoczętą kadencję rady nadzorczej z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony interesów w toku w związku z art. 14 Konstytucji RP;
5. art. 3 ustawy zmieniającej z wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku;
6. art. 4 ustawy zmieniającej, w zakresie w jakim nie przewiduje on odpowiedniego okresu *vacatio legis*, z art. 2 Konstytucji RP.

## **Uzasadnienie**

### **I.**

Zaskarżona niniejszym wnioskiem ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (ustawa zmieniająca) weszła w życie w dniu 8 stycznia 2016

r., zgodnie z art. 4 tej ustawy, który przewiduje, że ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (tj. dnia 7 stycznia 2016 r.).

Ustawa zmieniająca (zwana niekiedy tzw. małą nowelizacją) wprowadziła zmiany w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (ustawa zmieniana) w zakresie dotyczącym funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji. Zgodnie z uzasadnieniem dołączonym do projektu (druk sejmowy nr 158), ustawa „stanowi pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych, zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych”.

Jak wynika z lektury uzasadnienia projektu ustawy, „ustawa koncentruje się 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”. Celem ustawy jest „nie tylko racjonalizacja i obniżenie kosztów zarządzania spółkami publicznej radiofonii i telewizji, ale także przywrócenie w nich standardów zawodowych i etycznych, jakich wymaga realizacja misji publicznej”.

## II.

System mediów publicznych stanowi w demokratycznym państwie prawa instytucjonalną gwarancję podstawowych praw i wolności, w tym w szczególności wolności wypowiedzi i prawa do informacji oraz powiązanej z nimi wolności i pluralizmu mediów.

Publiczna radiofonia i telewizja w Polsce powstała w okresie transformacji ustrojowej, w wyniku przekształcenia rządowego radia i telewizji, na mocy ustawy zmienianej z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Istotę tej zmiany Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił w uchwale z dnia 13 grudnia 1995 r. (sygn. akt W 6/95), wskazując, że: „jednym z podstawowych celów tej ustawy było takie przekształcenie usytuowania publicznej radiofonii i telewizji, by utraciła ona charakter agendy rządowej, politycznie

*i organizacyjnie podporządkowanej aktualnie urzędującej Radzie Ministrów bądź jej Przewodniczącemu. Taka była istota usytuowania radia i telewizji w okresie PRL, gdy było ono podporządkowane Komitetowi do spraw Radia i Telewizji, stanowiącemu centralny organ administracji państwowej i włączonemu w system organów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawa z 1992 r. miała na celu zerwanie z tym systemem. W tym celu ujęto publiczne radio i telewizję w formę jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa oraz stworzono wielostopniową strukturę zarządzania sprawami radia i telewizji. Struktura ta objęła Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ państwa. W ramach zaś poszczególnych spółek publicznej radiofonii i telewizji utworzono ich rady nadzorcze oraz zarządy. Rozdział kompetencji pomiędzy te struktury miał zapewniać niezależność (a w każdym razie – wykluczać jednostronne podporządkowanie) poszczególnym rozgłośniom radiowym i telewizyjnym. Ta zasada niezależności odnosiła się przede wszystkim do stosunku publicznej radiofonii i telewizji do władzy wykonawczej, a zwłaszcza Rządu. (...) Chodziło w pierwszym rzędzie o odseparowanie radia i telewizji od rządu i powiązanej z nim większości parlamentarnej tak, by uniemożliwić traktowanie tych środków masowego przekazu jako politycznego instrumentu rządzenia. (...) Nakaz zachowania wewnętrznego pluralizmu w programach publicznej radiofonii i telewizji możliwy jest do zrealizowania tylko pod warunkiem zachowania ich wyraźnego dystansu od aktualnego dysponenta politycznego. W tym celu ustawa o radiofonii i telewizji stworzyła trzy poziomy decyzyj w sprawach publicznej radiofonii i telewizji: Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, a w ramach spółek publicznej radiofonii i telewizji – rady nadzorcze oraz zarządy tych spółek. Stanowią one jak gdyby „bufory” pomiędzy władzami politycznymi a redakcjami realizującymi działalność programową radiofonii i telewizji”.*

Zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej prowadzą do odejścia od wskazanych wyżej założeń przekształcenia w latach 90-tych XX wieku mediów rządowych w media publiczne, które mają cechować się wewnętrznym pluralizmem i zachowywać wyraźny dystans do aktualnego dysponenta politycznego, w szczególności od organów władzy wykonawczej. W dalszej części wniosku przedstawione zostanie szczegółowe uzasadnienie niekonstytucyjności ustawy zmieniającej, jednak w tym miejscu należy już podkreślić, że – wbrew wskazanym wyżej założeniom – za niezgodne z Konstytucją RP i wskazanymi wyżej normami prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej należy uznać te przepisy,

które dotyczą kreowania obsady kierownictwa mediów publicznych, ochrony pluralizmu w mediach publicznych jako zadania KRRiT oraz procedury wejścia ustawy w życie – w szczególności okresu *vacatio legis*. Należy zwrócić uwagę, że w miejsce złożonej procedury powoływania rad nadzorczych i zarządów publicznych mediów, z wiodącą rolą niezależnego organu, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ustawa zmieniająca, pozbawiając kompetencji w tym zakresie KRRiT, powierza funkcję powoływania i odwoływania rad nadzorczych i zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. Ustawa znosi również ustawowe gwarancje niezależności i stabilności rad nadzorczych i zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, w tym zasadę kadencyjności, ograniczony i zamknięty katalog szczególnych przesłanek uzasadniających odwoływanie ich członków, konkursowy tryb ich powoływania. Jednocześnie, bez wskazania powodu i bez dostatecznego *vacatio legis*, skraca kadencję powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych. W praktyce więc ustawa zmieniająca umożliwia dowolne powoływanie i odwoływanie przez ministra władz jednostek publicznej radiofonii i telewizji, a zatem znosi istniejący dotychczas system „buforów” między organami władzy wykonawczej a organami zarządzającymi mediami publicznymi, o którym mowa była w powołanej wyżej uchwale TK w sprawie o sygn. akt W 6/95.

### III.

Pierwszą grupę zaskarżonych niniejszym wnioskiem norm prawnych tworzą przepisy wskazane w pkt. 1 i 4 niniejszego wniosku (art. 1 pkt 2 lit a oraz art. 1 pkt 3 lit. d ustawy zmieniającej). Pierwszy z nich uchyla art. 27 ust. 2 ustawy zmienianej. Przepis ten przewidywał, że kadencja zarządu spółki trwa cztery lata. Drugi z kwestionowanych przepisów ustawy zmieniającej uchyla art. 28 ust. 5 ustawy zmienianej. Przepis ten określał, że kadencja rady nadzorczej trwa trzy lata.

Uchylone przepisy ustawy zmienianej przewidywały kadencyjność organów zarządzających i nadzorczych jednostek publicznej radiofonii i telewizji, wyłanianych w drodze konkursowej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Należy zauważyć, że funkcją przepisów statuujących kadencyjność danego organu jest zapewnienie im trwałości

funkcjonowania w okresie przewidzianym prawem, a co za tym idzie zapewnienie pewnej niezależności od podmiotu powołującego, jak i innych podmiotów. Immanentną cechą przepisów przewidujących kadencyjność danego organu jest możliwość skrócenia kadencji wyłącznie w przypadkach enumeratywnie wymienionych w ustawie. W przypadku ustawy zmienianej przypadki możliwości odwołania członka zarządu przed upływem kadencji przewidywał taksatywnie art. 27 ust. 6, natomiast w przypadku członka rady nadzorczej – art. 28 ust. 1d. Oba te przepisy zostały ustawą zmieniającą uchylone.

Zaskarżone przepisy przewidują, odpowiednio, uchylenie art. 27 ust. 2 oraz art. 28 ust. 5 ustawy zmienianej. Skutkiem wejścia w życie ustawy nowelizującej w tym zakresie jest więc skrócenie kadencji członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji z chwilą wejścia w życie tej ustawy. Jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. z dniem 8 stycznia 2016 r., skróceniu uległy kadencje oraz wygasły mandaty dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna”, z zastrzeżeniem określonym w ust. 2 tego przepisu. Ustęp 2 przewiduje w szczególności, że zarządy spółek miały działać w dotychczasowym składzie do czasu powołania zarządu na podstawie przepisów ustawy zmienianej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Skrócenie trwającej kadencji zarządów spółek oraz rad nadzorczych, w powiązaniu z uchyleniem przepisów określających możliwość odwołania członków tych organów przed końcem kadencji, musi być uznane za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku. Zasada ochrony interesów w toku oczywiście nie może być traktowana jako równoważna z gwarancją niezmienności prawa. Jest oczywiste, że ustawodawca dysponuje możliwością ograniczenia uprawnień i znoszenia przywilejów, a prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym, mogą podlegać modyfikacjom. Jednak zasada ochrony interesów w toku *„zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć”* (por. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r. o sygn.. akt K 45/01; także wyrok TK z 8 stycznia 2009 r. o sygn. akt P 6/07). W tym przypadku, rola

niezależnych mediów publicznych, uregulowana w ustawie zmienianej, podkreślana była już wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie o sygn. akt K 4/06, ale także w zaleceniu R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych. Tym samym, interesy w toku naruszone ustawą zmieniającą powinny podlegać ściślejszej ochronie, ze względu na rolę, jaką pełni system publicznych mediów w demokratycznym państwie prawa (art. 14 Konstytucji RP).

Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, dotyczące kadencyjności zarządu spółki oraz rad nadzorczych, miały spełniać funkcję ochronną, zapewniającą zachowanie ciągłości władzy w spółce, a także stanowiły istotny gwarant stabilności kadrowej. Uchylenie przepisów ustawy zmienianej, dotyczących określenia kadencji zarządu i rad nadzorczych w połączeniu ze skróceniem (w praktyce – przerwaniem) trwającej kadencji musi być zatem uznane za naruszające zarówno trwające interesy spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” oraz „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” (jako środków społecznego przekazu w rozumieniu art. 14 Konstytucji RP), polegających na niezakłóconej realizacji misji publicznej oraz oferowaniu zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, jak i trwające prawa osób zasiadających dotychczas w zarządzie bądź radzie nadzorczej danej spółki. Spółki, zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy zmienianej, mają określone konkretne zadania, za których realizację odpowiedzialne są rada nadzorcza i zarząd i których prawidłowe funkcjonowanie zapewnia ich kadencyjność. Wprowadzenie kadencji zarządu i rady nadzorczej, w powiązaniu z gwarancjami stabilności pełnienia funkcji przez członków tych organów, miało na celu przyznanie określonych kompetencji tym organom, w z góry oznaczonych ramach czasowych. Wprowadzenie kadencyjności nie wyklucza wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających ich skrócenie. Jednak powinny one być wprowadzone do obrotu prawnego wyłącznie po zakończeniu rozpoczętej już kadencji danego organu i nie powinny być wprowadzane w życie w trakcie trwania danej kadencji.

Trybunał Konstytucyjny, na gruncie oceny kadencyjności organów samorządu terytorialnego, w wyroku z 26 maja 1998 r. o sygn. akt K 17/98, w relacji do art. 2 Konstytucji, wskazał wyraźnie, że „na treść zasady kadencyjności składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Rozważana zasada oznacza, po pierwsze, nakaz

*nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji”. Trybunał dalej dodał, że „ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki pro futuro, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości” i że dopuszczalne jest „wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji powinny również być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego. W szczególnych sytuacjach można jednak dopuścić zmianę obowiązującej regulacji i skrócenie kadencji urzędującego organu, pomimo że prawo pierwotnie w ogóle tego nie przewidywało lub też określało przesłanki skrócenia kadencji w sposób bardziej restryktywny. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne wyłącznie, jeżeli szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje i pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególne okoliczności”.*

Z orzecznictwa TK wynika więc, że skrócenie kadencji organu, który funkcjonuje na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego na zasadzie kadencyjności jest możliwe. Skrócenie kadencji można dopuścić jednak wyłącznie w sytuacjach szczególnych. Z uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej ani z innych okoliczności takie szczególne okoliczności nie wynikają. Wskazać natomiast można zasady i wartości konstytucyjne, które przemawiają za tym, że przełamanie zasady kadencyjności powinno być szczególnie starannie wykazane przez ustawodawcę i nie może opierać się na przekonaniu, że kadencja organu kadencyjnego może być skrócona tylko dlatego, że ustawodawca postanawia z niej zrezygnować i uznaje, że inny sposób funkcjonowania organu jest lepszy.

W związku z powyższym, art. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 1 pkt 3 lit. d ustawy zmieniającej, z związku z art. 2 oraz art. 4, w zakresie, w jakim skracają rozpoczętą kadencję zarządu oraz rady nadzorczej (odpowiednio), są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony interesów w toku oraz art. 14 Konstytucji RP.



#### IV.

1. Drugą grupę zaskarżonych przepisów tworzą przepisy wskazane w punktach 2 i 3 petitum niniejszego wniosku (art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie nadającym brzmienie art. 27 ust. 3 ustawy zmienianej oraz art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy zmienianej art. 28 ust. 1e.

Art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej nowelizuje art. 27 ust. 3 ustawy zmienianej w ten sposób, że nadaje mu treść: „Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa”.

Art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej dodaje natomiast art. 28 ust. 1e o treści: „Członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa”.

W stanie prawnym przed uchwaleniem ustawy zmieniającej, członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powoływała KRRiT w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej oraz odwoływała w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia. Z kolei w przypadku rad nadzorczych ustawa zmieniająca uchyla również przepisy art. 28 ust. 1a-1d oraz zmienia brzmienie art. 28 ust. 1, określające konkursowy tryb powoływania członków rad nadzorczych, szczególne wymogi kompetencyjne wobec kandydatów na ich członków, a także katalog przesłanek ograniczających dopuszczalność odwoływania ich członków.

2. KRRiT ukształtowana została przez ustrojodawcę jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa (rozdział IX Konstytucji). Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji, wskazanym jako podstawowy wzorzec kontroli w niniejszym wniosku w odniesieniu do przepisów zaskarżonych w punkcie 2 i 3, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Konstytucyjna pozycja i zadania przypisane organowi regulacyjnemu w dziedzinie mediów elektronicznych jest potwierdzeniem praw i wolności, zagwarantowanych w art. 14, art. 54 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji. W komentarzu do ustawy o radiofonii i telewizji stwierdza się, że *„konstytucyjne uwarunkowania mediów publicznych wyznaczają przede wszystkim przepisy Konstytucji o wolności wypowiedzi (art.*

54 ust. 1), wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), a także szczególna wartość konstytucyjna, na straży której stać ma KRRiT, tj. interes publiczny w radiofonii i telewizji, wymieniony obok wolności słowa i prawa do informacji (art. 213 ust. 1) (zob.

K. Wojciechowski, w: S. Piątek, W. Dziomdziora, K. Wojciechowski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 269).

Te zadania są ściśle związane z konstytucyjną pozycją KRRiT. Jej rolę Trybunał Konstytucyjny określił stwierdzając, że „KRRiT jest organem konstytucyjnym, postawionym poza schematem trójpodziału władz. Jego wewnętrzna struktura zapewnia, w realizacji konstytucyjnie określonych zadań, równowagę między władzą ustawodawczą i wykonawczą (art. 10 Konstytucji). Choć jej zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością administracyjno-wykonawczą, to jest usytuowana jak gdyby pomiędzy egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu” (wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. o sygn. akt K 4/06).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił też, że do zadań KRRiT określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP należy odpowiedzialność za realizację misji publicznej mediów publicznych. W wyroku z dnia 9 września 2004 r. o sygn. akt K 2/03 Trybunał podkreślił, że „zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz ustawą o radiofonii i telewizji – KRRiT stoi z jednej strony na straży wolności słowa i niezależności mediów, a z drugiej zaś odpowiada za realizację misji publicznej, która to misja mieści się w „...interesie publicznym w radiofonii i telewizji”, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji”. Trybunał dodał także, że „wybór struktur organizacyjnych, za pomocą których będzie realizowana misja publiczna radia i telewizji należy do ustawodawcy – pod warunkiem wszakże, że odpowiedzialnym za realizację tej misji i sposób jej wykonania jest konstytucyjnie powołany w tym celu organ państwa – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji”.

Podobnie, w wyroku z dnia 4 listopada 2009 r. o sygn. akt Kp 1/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 213 ust. 1 Konstytucji określa ustrojową pozycję KRRiT. Pozycja KRRiT umożliwia ponoszenie przez ten organ odpowiedzialności za wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji, o których mowa w przywołanym przepisie Konstytucji (...) Należy zaznaczyć, że treść art. 213 ust. 1 Konstytucji, w szczególności wskazane w nim wartości, takie jak wolność słowa czy prawo

*do informacji, ma znaczenie dla realizacji misji publicznej. Trybunał w wyroku w sprawie K 2/03 stwierdził wprost, że misja ta mieści się w „interesie publicznym w radiofonii i telewizji”, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji”.*

KRRiT jest zatem, w świetle art. 213 ust. 1 Konstytucji, odpowiedzialna za realizację misji publicznej mediów publicznych, a jednocześnie sama KRRiT - jako organ konstytucyjny - postawiona została poza schematem trójpodziału władz, w celu zapewnienia równowagi między władzą ustawodawczą i wykonawczą, co jest ściśle związane z zasadą ustrojową wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji) i wolności mediów (art. 14 Konstytucji), a także prawem wyrażonym w art. 61 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym prawo do uzyskania informacji przez obywatela o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Na gruncie art. 61 Konstytucji wskazuje się w doktrynie, że *„konstytucja nie zabrania funkcjonowania kilku organów państwowych „w sprawach radia i telewizji”, ale wszystkie one muszą podlegać KRRiT i to w takim stopniu, aby to podleganie pozwoliło jej ustrzec przed wszelkimi zagrożeniami trzy wskazane dobra (tj. wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji)”* (zob. H. Zięba – Załucka, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Rzeszów 2007, s. 119. Zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis).

Wolność słowa, zagwarantowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji, ma fundamentalne znaczenie w życiu publicznym. Powiązana z art. 14 Konstytucji przestaje być tylko wolnością jednostki (czy podmiotu zbiorowego), a nabiera również waloru zasady ustrojowej (zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. o sygn. akt K 9/11). Skoro zatem wolność słowa i powiązana z nią wolność mediów mają charakter zasady ustrojowej, oznacza to, że media, zarówno prywatne, jak i publiczne, mają być, wedle woli ustrojodawcy, wolne, tj. niepodporządkowane bezpośrednio władzy, a zwłaszcza władzy wykonawczej. Media publiczne nie mogą więc zostać wtopione w segment którejś z władz, a w szczególności nie mogą zostać podporządkowane organom władzy wykonawczej, poprzez takie ukształtowanie przepisów, które ustanawiają bezpośrednią zależność władz mediów publicznych od rządu, bądź też jego członków.

Nie budzi wątpliwości, że wolność słowa i wolność mediów, wyrażone w art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji, odnoszą się zarówno do mediów prywatnych, jak i do publicznej radiofonii i telewizji. Media publiczne stanowić powinny instytucjonalną gwarancję wolności wypowiedzi i pluralizmu środków przekazu społecznego. Aby tę funkcję spełniać, muszą jednak cechować się niezależnością, zarówno od interesów politycznych, jak i gospodarczych, pozwalającą na zachowanie wewnętrznego pluralizmu w treściach redakcyjnych. Państwo, ustanawiając media publiczne, musi więc zapewnić ich niezależne i pluralistyczne funkcjonowanie przez kształtowanie służących temu ram prawnych i instytucjonalnych.

3. Do pełnej rekonstrukcji wzorców kontroli konieczne jest uwzględnienie także art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych (dalej jako: EKPCz) oraz art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: KPP UE), której mocą art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569) przyznano moc prawną równą traktatom. Prawidłowe ustalenie treści wskazanych wzorców oceny wymaga także analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPCz) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TSUE). Niezależność mediów publicznych i ich pluralizm, powiązane z wolnością słowa i wolnością mediów, są zatem przedmiotem standardów wyznaczonych w umowach międzynarodowych, których stroną jest Polska, jak i w innych aktach przyjmowanych na forum Rady Europy i Unii Europejskiej.

W art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi się o prawie do wolności wyrażania opinii, które obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Na tle tego przepisu w doktrynie wskazuje się, że *„skoro Konwencja wymaga od państwa poszanowania zasady pluralizmu, to musi to znajdować należyte zapewnienie w działalności mediów publicznych, zwłaszcza przybierając postać ‘pluralizmu wewnętrznego’, zorientowanego na sposób działania i treści programowe nadawcy publicznego. W żadnym więc razie media publiczne nie mogą pozostawać w pełnej kontroli i dyspozycji aktualnego gabinetu rządowego czy większości parlamentarnej”* (zob. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw*

*Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18, Tom I. Komentarz, Warszawa 2010, Legalis).*

W bogatym orzecznictwie dotyczącym tego przepisu Konwencji ETPCz uznał zagwarantowaną w nim wolność za niezbędny fundament społeczeństwa demokratycznego i warunek rozwoju każdej jednostki (por. podstawowe orzeczenie z 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72). ETPCz podkreślił także rolę prasy i mediów w przekazywaniu informacji oraz prawo publiczności do ich otrzymywania (wyrok z 1979 r. *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 6548/74). Podkreślając zasadę pluralizmu, ETPCz przypisał państwu funkcję najwyższego gwaranta, zwłaszcza wobec mediów audiowizualnych, co jednak nie uzasadnia monopolu publicznej radiofonii i telewizji (zob. wyrok z 24 listopada 1993 r. *Informationsverein Lentia i in. przeciwko Austrii*, skarga 13914/88).

Z kolei w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie *Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce* (skarga 20436/02) ETPCz podkreślając, że rola państwa jako gwaranta pluralizmu odnosi się do mediów publicznych stwierdził: „jeśli państwo decyduje się stworzyć system publicznej radiofonii i telewizji, krajowe prawo i praktyka musi gwarantować, że system ten zapewnia pluralistyczne usługi audiowizualne” (pkt 47). ETPCz rozbudował to rozumowanie następnie w wyroku z dnia 17 września 2009 r. w sprawie *Manole i in. przeciwko Mołdawii* (skarga 13936/02), stwierdzając, że (punkt 108.): „państwo, jako najwyższy gwarant pluralizmu, musi zapewnić, poprzez prawo i praktykę, że publiczność ma za pośrednictwem telewizji i radia dostęp do niezależnej i rzetelnej informacji, oraz do spektrum opinii i komentarzy, odzwierciedlających m.in. różnorodność perspektyw politycznych w kraju, oraz że dziennikarze i inni pracownicy mediów audiowizualnych nie są powstrzymywani od przekazywania takich informacji i komentarzy. Jeżeli państwo decyduje się stworzyć system publicznej radiofonii i telewizji, krajowe prawo i praktyka musi zagwarantować, że system ten zapewni pluralistyczne usługi audiowizualne. W tym kontekście, standardy dotyczące publicznej radiofonii i telewizji, uzgodnione przez umawiające się państwa w ramach Komitetu Ministrów Rady Europy dostarczają wskazówek co do podejścia, które powinno być uwzględnione przy wykładni art. 10 na tym polu”. ETPCz dodał też, że „Trybunał odnotowuje, że w rezolucji nr 1 w sprawie przyszłości publicznej radiofonii i telewizji (1994) uczestniczące państwa zobowiązały się

*'zagwarantować niezależność publicznej radiofonii i telewizji od politycznych i gospodarczych wpływów'. Ponadto w załączniku do zalecenia nr R(96)10 w sprawie gwarancji niezależności publicznej radiofonii i telewizji (1996) Komitet Ministrów przyjął szereg szczegółowych wskazówek służących zapewnieniu niezależności publicznych nadawców. Obejmują one zalecenie, że 'ramy prawne dla organizacji publicznej radiofonii i telewizji powinny jasno przewidywać ich niezależność redakcyjną i autonomię instytucjonalną', z odwołaniem się w szczególności do szeregu kluczowych obszarów działalności, w tym redagowania i prezentacji wiadomości i audycji poświęconych aktualnym wydarzeniom, oraz rekrutowanie, zatrudnianie i zarządzanie personelem. Wytyczne podkreślają także, że zasady dotyczące statusu i powoływania członków organów zarządzających i nadzorczych publicznych nadawców powinny być określone w sposób, który prowadzi do uniknięcia politycznego lub innego wpływu'' (pkt 102 wyroku).*

Na gruncie art. 10 EKPCz zatem, jeżeli państwo, tak jak Polska, zdecydowało się ustanowić system publicznej radiofonii i telewizji, musi zagwarantować przez prawo i praktykę, że system ten zapewni pluralistyczne usługi audiowizualne, a przez to dostęp do niezależnej i rzetelnej informacji oraz do jak najszerszego spektrum opinii i komentarzy. Jednocześnie, przy wykładni art. 10 EKPCz w tym zakresie należy uwzględnić standardy uzgodnione przez państwa członkowskie Rady Europy, określone w szczególności w zaleceniach Komitetu Ministrów. Należy przypomnieć, że w zaleceniu R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych *„zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy”*. Na potrzebę zapewnienia przez państwa członkowskie Rady Europy niezależności redakcyjnej i organizacyjnej mediów publicznych jako warunku wypełniania ich misji w powiązaniu z wolnością wypowiedzi wskazuje także deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r. w sprawie zarządzania i struktury mediów publicznych oraz zalecenie Komitetu Ministrów CM/Rec(2012) 1 w tej samej sprawie.

Zarówno EKPCz, jak i wskazane zalecenia, wymagają zapewnienia niezależności redakcyjnej i autonomii instytucjonalnej publicznych nadawców oraz określenia statusu

i sposobu powoływania ich organów zarządzających i nadzorczych w sposób przeciwdziałający wpływowi politycznym.

Wolność wypowiedzi, określona w art. 10 ust. 1 EKPCz, może podlegać ograniczeniom przy zachowaniu wymogów proporcjonalności określonych w art. 10 ust. 2 EKPCz. Zadaniem państwa przy wprowadzaniu tego typu ograniczeń jest uzasadnienie ich proporcjonalności i adekwatności. Zakazane na gruncie art. 10 EKPCz są ingerencje arbitralne i nieproporcjonalne.

Również prawo Unii Europejskiej uwzględnia znaczenie niezależności mediów. W szczególności art. 11 ust. 1 KPP UE statuuje prawo do wolności wypowiedzi, które obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Z kolei art. 11 ust. 2 KPP UE stanowi, że szanuje się wolność i pluralizm mediów. Należy podkreślić, że art. 11 ust. 2 KPP UE ustanawia prawo (nie zasadę), a zatem państwa zobowiązane są do poszanowania tego prawa. Zgodnie z komentarzem do Karty Praw Podstawowych UE, *„obowiązek poszanowania praw człowieka to obowiązek państwa nieingerowania w treść i wykonywanie praw człowieka przez uprawnionego, przy czym tego rodzaju obowiązek (negatywny) wynika już z samej istoty praw człowieka i nie wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek i warunków”* (A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1331). Jak podaje komentarz, *„obowiązek poszanowania praw i wolności jest klasycznym (negatywnym) obowiązkiem władz publicznych do nieingerowania w treść i wykonywanie określonych w Karcie praw i wolności”* (tamże, s. 1332).

Zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP UE, postanowienia Karty mają zastosowanie *„do państw członkowskich UE wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach”*. Ze stosowaniem prawa UE mamy do czynienia w sytuacjach, które wskazał TSUE m.in. w sprawie orzeczeniu z dnia 26 lutego 2013 r. *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson* (pkt 19).

W przypadku zaskarżonych przepisów ustawy zmieniającej należy podkreślić, że przepisy te pozostają w ścisłym związku z postanowieniami dyrektywy Parlamentu

Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych; Dz. Urz. UE L 95 z 15.4.2010, str. 1). Ponieważ przepisy zaskarżonej ustawy pozostają w związku z niezależnością mediów i ich pluralizmem należy w tym kontekście wskazać na motywy 5 i 8 preambuły do dyrektywy, podkreślające znaczenie audiowizualnych usług medialnych dla społeczeństw i demokracji, a także na konieczność przeciwdziałania czynnościom prowadzącym do ograniczenia pluralizmu i swobody nadawania informacji telewizyjnych oraz całemu sektorowi wymiany informacji. Wreszcie, art. 30 dyrektywy 2010/13/UE stanowi, że *„państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki – przede wszystkim za pośrednictwem właściwych niezależnych organów regulacyjnych – w celu przekazywania Komisji i sobie nawzajem informacji niezbędnych do stosowania niniejszej dyrektywy, a w szczególności jej art. 2, 3 i 4”*. Dyrektywa unijna nakłada zatem na państwa członkowskie obowiązki związane z ustanowieniem niezależnych organów regulacyjnych. Zakres tego obowiązku wyjaśnia motyw 94 preambuły, który wskazuje, że *„zgodnie z obowiązkami nałożonymi na państwa członkowskie Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są one odpowiedzialne za skuteczne stosowanie niniejszej dyrektywy. Mogą one dowolnie wybierać odpowiednie do tego celu instrumenty zgodnie ze swoimi tradycjami prawnymi i posiadanymi strukturami, a w szczególności zgodnie z charakterem ich niezależnych organów regulacyjnych, tak by móc wykonać swoje zadanie wdrożenia niniejszej dyrektywy w sposób bezstronny i przejrzysty. W szczególności instrumenty wybrane przez państwa członkowskie powinny przyczyniać się do upowszechniania pluralizmu mediów”*.

Wykładnia art. 11 KPP UE, jako podstawowego wzorca kontroli, wymaga uwzględnienia przepisów powołanej wyżej dyrektywy, ponieważ w Wyjaśnieniach do art. 11 KPP UE, dołączonych do Karty, wskazano, że konieczne jest przy interpretacji tego przepisu uwzględnienie postanowień tzw. dyrektywy „Telewizja bez granic”, czyli dyrektywy Rady 89/552/WE z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz. Urz. WE L 298 z 17.10.1989, str. 23—30, ze zm.). Ponieważ jednak dyrektywa ta została



uchylona przez wskazaną wyżej dyrektywę 2010/13/UE, zatem to przepisy tego aktu znajdują zastosowanie w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów ustawy, a tym samym prowadzą do spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 51 ust. 1 KPP UE.

Znaczenie niezależności redaktorskiej publicznych usług nadawczych dla zachowania wolności wypowiedzi podkreśla się także w orzecznictwie Sądu (dawnego Sądu Pierwszej Instancji), który odwołując się do art. 11 KPP UE i art. 10 EKPCz, wskazuje, że chodzi o „*wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych*” (zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 22 października 2008 r. w sprawach połączonych T-309/04 , T-317/04, T-329/04 i T-336/04 TV 2/Danmark A/S, pkt 118).

Rola niezależnych mediów publicznych podkreślana jest także w dokumentach o charakterze *soft-law* instytucji Unii Europejskiej. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/C 257/1) określa w punkcie 10, że „*radiofonia i telewizja są powszechnie postrzegane jako wiarygodne źródło informacji oraz stanowią dla niemałej części społeczeństwa główne źródło informacji. Tak więc ich działalność wzbogaca debatę publiczną i może ostatecznie umożliwić wszystkim obywatelom uczestniczenie w pewnym stopniu w życiu publicznym. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zapewnienie niezależności radiofonii i telewizji zgodnie z podstawową zasadą wolności wyrażania opinii przewidzianą w art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w art. 10 EKPCz, która jest podstawową zasadą prawa gwarantowaną w orzecznictwie sądów europejskich*”.

Wreszcie, przypomnieć należy również, że Protokół nr 29 dołączony przez Traktat z Lizbony do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, podkreśla, że „*system publicznego nadawania w Państwach Członkowskich jest bezpośrednio związany z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu w mediach*”. Tym samym, można wskazać na związek między wolnymi, pluralistycznymi mediami na poziomie krajowym a demokracją na poziomie Unii Europejskiej – ograniczenia na poziomie krajowym wpływają na poziom demokracji w UE, chociażby przy realizacji prawa głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które będą miały miejsce w 2019 r.

4. Wskazane z punkcie 2 i 3 petitum niniejszego wniosku przepisy, przewidujące powoływanie i odwoływanie członków zarządu oraz członków rady nadzorczej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa stanowią naruszenie przepisów Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych, wskazanych wyżej jako wzorce kontroli.

Ustawa zmieniająca, przyznając rządowi (ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa) kompetencję do bezpośredniego kreowania personalnej obsady rad nadzorczych i zarządów spółki i ustalania treści ich statutów bez udziału KRRiT, a jednocześnie nagle skracając kadencję dotychczasowych władz tych mediów, znosi fundamentalne wielostopniowe ustawowe gwarancje niezależności i pluralizmu w sferze zarządzania i struktury mediów publicznych. Zastępuje je mechanizmem bezpośredniego i bieżącego wpływu rządu na tę sferę. Ustawa nie tylko powierza powoływanie i odwoływanie rad nadzorczych ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, ale wprowadza też bezpośrednie powoływanie i odwoływanie zarządów przez tego ministra, z pominięciem jakiegokolwiek roli rady nadzorczej. Jej istnienie zostaje w takiej sytuacji pozbawione podstawowego uzasadnienia prawnego.

Art. 21 ust. 1 ustawy zmienianej stanowi, że określoną w nim misję publiczną realizuje publiczna radiofonia i telewizja. Ustawowy obowiązek realizowania misji publicznej nie został powierzony nadawcom niepublicznym. Do zasad misji publicznej wymienionych w art. 21 ust. 1 ustawy zalicza się m.in. pluralizm, bezstronność, wyważenie i niezależność. Warunkiem realizacji misji publicznej jest także niezależny i przejrzysty sposób powoływania organów mediów publicznych oraz ich stabilność, przejawiająca się w kadencyjności i braku możliwości arbitralnego odwołania. Stąd też ustawa o radiofonii i telewizji w brzmieniu przed nowelizacją z 30 grudnia 2015 r. przewidywała złożony, konkursowy i partycypacyjny mechanizm powoływania członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych, kadencyjność tych organów oraz ścisłą listę przesłanek odwołania ich członków, a jednocześnie kluczową rolę w tym procesie powierzała KRRiT. Pozostawało to w ścisłym związku z ustrojową pozycją i rolą KRRiT określoną w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Należy podkreślić, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyznanie KRRiT kompetencji w zakresie obsady personalnej zarządu i rady nadzorczej spowodowane było

dążeniem do uniezależnienia spółek telewizji publicznej jako spółek akcyjnych od państwa jako ich właściciela. W uchwale z dnia 13 grudnia 1995 r. w sprawie o sygn. akt W 6/95 Trybunał wyraźnie podkreślił, że *„racją istnienia Krajowe Rady Radiofonii i Telewizji jest nie tylko stworzenie nowego organu państwowego, ale dążenie do zabezpieczenia niezależności publicznego radia i telewizji. Wartością niejako wyjściową jest właśnie owa niezależność, bo tylko przy jej istnieniu i przestrzeganiu możliwe jest rzeczywiste zapewnienie wolności słowa i prawa do informacji”*. Odnosząc się do możliwości odwoływania członków rad nadzorczych przez Ministra Finansów Trybunał wówczas orzekł, że *„groziłoby to całkowitym personalnym uzależnieniem rad nadzorczych od Ministra Finansów. Byłoby to całkowicie sprzeczne z konstytucyjnym rozumieniem zasady niezależności publicznej radiofonii i telewizji, a także naruszałoby konstytucyjnie ustaloną odpowiedzialność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za należyte funkcjonowanie tych środków masowego przekazu”*.

Konstytucyjne umocowanie KRRiT w zakresie udziału w kreowaniu władz mediów publicznych zostało całkowicie zignorowane w ustawie z dnia 30 grudnia 2015 r. Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że z Konstytucji *„nie wynikają żadne szczegółowe kompetencje Krajowej Rady wobec mediów publicznych”*. Rada, wedle uzasadnienia projektu nowelizacji, jako niezależny organ regulacyjny sprawujący władztwo publiczne (*imperium*) wobec niepodporządkowanych jej nadawców, nie powinna posiadać kompetencji wobec mediów publicznych, które są typowe dla uprawnień korporacyjnych i nadzoru właścicielskiego (*dominium*), takich jak decydowanie o składzie organów i treści tych statutów. W uzasadnieniu projektu powołano się również na motyw 94 oraz art. 30 dyrektywy 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych, dotyczących niezależnych organów regulacyjnych, mających działać niezależnie i bezstronnie, sugerując, że kompetencje Krajowej Rady wobec organów mediów publicznych i treści ich statutów budzą w świetle tych wymogów *„daleko idące zastrzeżenia”*. Wreszcie, w uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że wymagane zmiany zbliżają regulacje ustawowe od strony nadzoru właścicielskiego i uprawnień korporacyjnych spółki publicznych mediów do *„standardu dotyczącego innych spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa”*.

Twierdzenie, że z Konstytucji nie wynikają żadne kompetencje KRRiT wobec mediów publicznych całkowicie pomija treść art. 213 ust. 1 Konstytucji, a zwłaszcza ujęte

w tym przepisie konstytucyjnym pojęcie „*interes publiczny w radiofonii i telewizji*”, którego zawartość normatywna ustalona została w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadnienie projektu nowelizacji zupełnie pominęło także charakter KRRiT określony przez Trybunał Konstytucyjny w powołanych wyżej wyrokach jako organ niezależny, umiejscowiony poza systemem trzech władz. Niezależność KRRiT od rządu i jej charakter prawny stanowi podstawowy powód, a nie przeszkodę, do powierzenia jej kompetencji w zakresie powoływania władz mediów publicznych. Nie stoi to w sprzeczności z kwalifikacją KRRiT jako niezależnego organu regulacyjnego na gruncie dyrektywy 2013/13/UE. Posiadając kompetencje w zakresie powoływania i odwoływania władz mediów publicznych i współdecydowania o treści ich statutów KRRiT nie traciła swej niezależności, bezstronności i przejrzystości.

Argument powołujący się na zbliżenie, od strony nadzoru właścicielskiego i uprawnień korporacyjnych, spółek publicznych mediów do „*standardu dotyczącego innych spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa*” całkowicie pomija istotę i specyfikę publicznych mediów i realizowanej przez nie misji publicznej, powiązaną z wolnością słowa, prawem do informacji oraz interesem publicznym w radiofonii i telewizji, a sprzeciwiającą się ich kontrolowaniu przez rząd. Komisja Europejska, we wskazanym wyżej *Komunikacie w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej z 2009 r.* w punkcie 9 stwierdza, że „*radiofonia i telewizja publiczna, chociaż ma wyraźne znaczenie ekonomiczne, nie jest porównywalna do usług publicznych w żadnym innym dziale gospodarki. Nie ma żadnej innej usługi, która jednocześnie miałaby dostęp do tak ogromnej części społeczeństwa, przekazywałaby mu tak wiele informacji i treści, i poprzez to kształtowałaby opinię jednostek oraz opinię publiczną*”.

Skoro KRRiT, w ramach stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji, jest konstytucyjnie odpowiedzialna za realizację misji publicznej powierzonej mediom publicznym (art. 21 ust. 1 ustawy zmienianej), to nie może tej odpowiedzialności ponosić bez wpływu na skład organów i treść statutów spółek mediów publicznych z mocy ustawy powołanych do realizacji tej misji publicznej.

Bezpośrednie powoływanie i odwoływanie, bez określenia kadencji, jakiegokolwiek limitowania przesłanek i jakiegokolwiek specyficznej procedury, zarządów i rad nadzorczych

mediów publicznych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa jest nie do pogodzenia z zasadą niezależności mediów publicznych, wynikającą z konstytucyjnych gwarancji wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z wolnością mediów (art. 14 Konstytucji). Swobodne i dowolne powoływanie i odwoływanie władz mediów przez ministra oznacza ich stałą zależność od rządu – w każdym momencie członkowie zarządów i rad nadzorczych muszą się bowiem liczyć z możliwością ich odwołania, bez konieczności wykazania, a nawet podania jakiegokolwiek przyczyny.

Ta właśnie specyfika mediów publicznych sprawia, że w obliczu istnienia KRRiT, jako z założenia niezależnego konstytucyjnego organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji), a przez to odpowiedzialnego za realizację misji publicznej radiofonii i telewizji, przyznanie wyłącznej kompetencji do powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych, oraz ustalania treści ich statutów ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, z pominięciem jakiegokolwiek roli KRRiT – jest niezgodne z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP.

Na niezależność mediów publicznych składa się ich niezależność redakcyjna (autonomia programowa) i autonomia instytucjonalna (niezależność organizacyjna), gdzie druga warunkuje pierwszą. W ustawie o radiofonii i telewizji, także po zmianach dokonanych ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r., istnieje szereg zabezpieczeń niezależności redakcyjnej mediów publicznych.

Zaliczyć do nich można dotyczącą wszystkich nadawców zasadę samodzielności nadawcy w kształtowaniu programów (art. 13 ust. 1 ustawy zmienianej) oraz niedopuszczalność nakładania na nadawcę obowiązku lub zakazu rozpowszechniania przekazu w inny sposób niż na podstawie ustawy (art. 14 ust. 1 ustawy zmienianej). Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy zmienianej, organy państwowe mogą podejmować decyzje w sprawach działalności jednostek publicznej radiofonii i telewizji tylko w przypadkach przewidzianych ustawami. Według art. 29 ust. 2 ustawy zmienianej, zarząd spółki nie jest związany poleceniami i zakazami ustanowionymi przez walne zgromadzenie, jeżeli dotyczą one treści programu. Złożone w większości z przedstawicieli ugrupowań parlamentarnych rady programowe nie mają kompetencji władczych wobec programów, lecz jedynie dokonują ocen poziomu i jakości programów, a ich uchwały są przedmiotem

obrad i postanowień właściwej rady nadzorczej (art. 28a ust. 3 ustawy). Cały ten system prawnych zabezpieczeń przed wpływem państwa, a zwłaszcza organów władzy wykonawczej, na programy publicznych nadawców traci znaczenie i nabiera charakteru pozornego w sytuacji, gdy minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, wchodzący w skład rządu, wyposażony został w kompetencję do swobodnego powoływania i powoływania członków zarządów i rad nadzorczych tych nadawców, przy uchyleniu gwarancji stabilności i niezależności tych organów. Decydujący i bezpośredni wpływ na organizację mediów publicznych i skład ich organów uzyskał bowiem rząd.

Ponadto, zarząd, kierując działalnością nadawcy publicznego i zatrudniając osoby odpowiedzialne za tworzenie programów i innych usług, jest w takich warunkach postawiony pod potencjalną lub faktyczną presją, skłaniającą do takiego kształtowania treści redakcyjnych, aby usatysfakcjonować rządzących i unikać ich niezadowolenia. Zjawisko to może przejawiać się w unikaniu lub minimalizowaniu obszarów i tematów, które pokazują władzę w negatywnym świetle.

Wolność słowa i związana z nią wolność mediów nie mają charakteru absolutnego. Przepis art. 54 ust. 2 zd. 2 Konstytucji dopuszcza nałożenie ustawą obowiązku uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej. Ograniczenia wolności muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. być ustanowione w ustawie oraz być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Podobnie, ograniczenia dopuszcza art. 10 ust. 2 EKPCz oraz art. 52 ust. 1 KPP UE. Jednak konieczność wprowadzenia zmian ustawą zmieniającą nie została w żaden sposób wyjaśniona w uzasadnieniu do projektu ustawy. Zmian tych nie można uznać za konieczne w demokratycznym państwie prawnym, w sytuacji istnienia wielu innych bardziej proporcjonalnych i adekwatnych środków sprawnego zarządzania mediami publicznymi, w sposób gwarantujący ich pluralizm i prawidłowe funkcjonowanie. Przyjęte w ustawie rozwiązania zakładające bieżący, bezpośredni i nieograniczony wpływ rządu stanowią przejaw skrajnej ingerencji w niezależność mediów publicznych, w zakresie kształtowania składu ich organów oraz statutów.

Zasada niezależności mediów publicznych, znajdująca swą podstawę w wolności słowa (wolności wypowiedzi i prawie do informacji) oraz wolności mediów, stanowi ugruntowaną zasadę w kręgu europejskiej demokratycznej kultury prawnej. W tej sytuacji odebranie KRRiT kompetencji dotyczących udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz mediów publicznych realizujących misję publiczną i powierzenie tych kompetencji ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, połączone z nagłym skróceniem kadencji dotychczasowych władz mediów publicznych powołanych z udziałem KRRiT oraz uchycieniem ustawowych gwarancji niezależności i stabilności władz tych mediów, jest niezgodne z art. 213 ust. 1 Konstytucji, w zw. z art. 14, art. 54 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 10 EKPCz i 11 KPP UE.

## V.

Za niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku należy uznać art. 3 ustawy zmieniającej. Przepis ten reguluje wygaśnięcie stosunku prawnego będącego podstawą zatrudnienia dotychczasowego członka zarządu spółki z dniem powołania, na podstawie przepisów ustawy zmienianej w brzmieniu nadanym jej ustawą zmieniającą, nowego zarządu spółki. Dotychczasowym członkom zarządu przysługuje odprawa pieniężna w wysokości trzykrotnego wynagrodzenia za październik 2015 r. (art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej), pomniejszana w razie zatrudnienia na stanowisku kierowniczym u nadawcy publicznego przed dniem 31 marca 2016 r. o wynagrodzenie z tytułu tego zatrudnienia za okres do tej daty (art. 3 ust. 3 ustawy zmieniającej). Ponadto, nadawca publiczny może wypowiedzieć z zachowaniem 14-dniowego terminu umowę o zakazie konkurencji zawartą z dotychczasowym członkiem zarządu (art. 3 ust. 4 ustawy zmieniającej). W powyższych sprawach nie stosuje się postanowień umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. (art. 3 ust. 5 ustawy zmieniającej).

Nie budzi wątpliwości, że rozwiązania te, na co wskazuje wyraźnie ostatni z powołanych przepisów, ingerują w zawarte umowy i wynikające z nich stosunki prawne o charakterze ciągłym. W ten sposób naruszają interesy w toku stron tych umów

i pozbawiają części praw nabytych na ich podstawie. Przepis ten wyraźnie dowodzi, że celem ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji było dokonanie zmian personalnych w spółkach radiofonii i telewizji, o czym świadczy to, że ustawa nie przewiduje restrukturyzacji spółki ani nie dotyczy żadnych innych kwestii związanych z organizacją, strukturą, sposobem funkcjonowania czy zmianą formy prawnej spółki. Reguluje wyłącznie kwestie związane z zakończeniem kadencji oraz wygaśnięciem mandatów oraz stosunków prawnych członków zarządu.

W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, prezes zarządu mógł być odwołany przez KRRiT wyłącznie na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia pozwanej spółki. Odwołanie takie mogło nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach enumeratywnie wskazanych w ustawie o radiofonii i telewizji. Zmiana ustawy w zakresie trybu powoływania i odwoływania członków zarządu spółki, dokonana ustawą zmieniającą, pozwoliła na odwołanie dotychczasowych członków zarządu spółki. Zgodnie z art. 4 ustawy zmieniającej traci ona w całości swą moc z dniem 30 czerwca 2016 r., co oznacza, że jej celem było przede wszystkim odwołanie dotychczasowych członków zarządu spółki.

Taki cel ustawy jest sprzeczny z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, które zakładają racjonalne działanie ustawodawcy (art. 2 Konstytucji). Narusza to także wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę ochrony praw w toku.

Chociaż w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że ochrona praw nabytych nie odnosi się do piastowania mandatu w organie przedstawicielskim (np. piastowania mandatu posła albo radnego), czy do zajmowania urzędu lub stanowiska w organach władzy publicznej, to jednak zajmowanie funkcji członka zarządu publicznego nadawcy nie należy jednak do takich sytuacji. Nie jest to bowiem organ przedstawicielski ani organ władzy publicznej, tylko organ pełniący funkcje zarządcze w spółce akcyjnej Skarbu Państwa. Osoby powoływane na członków zarządów publicznych mediów to osoby, od których dotychczasowe przepisy ustawowe wymagały kompetencji w dziedzinie zarządzania oraz radiofonii i telewizji (art. 27 ust. 3 ustawy zmienianej). Były one powoływane spośród kandydatów wyłanianych w drodze konkursu, po spełnieniu określonych prawem wymagań. Ustawa przewidywała czteroletnią kadencję zarządu (art. 27



ust. 2 ustawy zmienianej) i możliwość odwołania wyłącznie w razie zaistnienia szczególnych przesłanek (wymienionych w art. 27 ust. 6 ustawy). W tych warunkach zawarcie przez członka zarządu umowy będącej podstawą jego zatrudnienia w spółce publicznej radiofonii i telewizji stwarzało sytuację praw nabytych, z zastrzeżeniem możliwości ich utraty w razie zaistnienia szczególnych okoliczności uzasadniających odwołanie. Arbitralne skrócenie kadencji i wygaszenie mandatu członka zarządu, ze względu na okoliczności niezależne od osób piastujących te funkcje, nie może być uznane za dostateczną podstawę do pozbawienia ich tych praw nabytych. Warto wskazać, że art. 3 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r., ingerując w prawa nabyte, nie respektuje nawet tak podstawowych uprawnień pracowniczych, jak przykładowo ochrona trwałości stosunku pracy w okresie przedemerytalnym.

Wyjątkowa instytucja wygaśnięcia stosunku pracy jest zatem stosowana jako konsekwencja znaczących zmian reorganizacyjnych i przekształceń. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnoprawnym. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoich orzeczeniach, że ustawodawca, ingerując w prawa nabyte, powinien wprowadzać rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowych regulacji. Ograniczenia te wynikają dla ustawodawcy z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Ustawa zmieniająca ingeruje w trwające już stosunki cywilnoprawne (art. 3 ust. 2-5). Z tego punktu widzenia ustawa ta narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku. O ile bowiem, co do zasady, ustawodawca może kształtować stosunki cywilnoprawne na przyszłość, to jednak trudniej uzasadnić takie działanie w odniesieniu do stosunków prawnych już trwających.

Tym samym należy uznać, że art. 3 ustawy zmieniającej jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą ochrony interesów w toku, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

## VI.

Na mocy art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. ustawa ta weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, a utraci swą moc z dniem 30 czerwca 2016 r. Ustawa przewidziała zatem ekstremalnie krótki (w praktyce jedynie kilkugodzinny) okres *vacatio legis*.

Tak określony okres *vacatio legis* ustawy nie spełnia wymogu wprowadzenia odpowiedniego okresu dostosowawczego, wynikającego z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny z zasady państwa prawnego wywiódł bowiem zasadę nienaruszalności zaufania obywateli do państwa, a z niej z kolei zakaz retroakcji prawa, nakaz odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*) oraz objęcie ochroną praw niewadliwie nabytych (Por. *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 17). Nakaz ustanowienia okresu dostosowawczego dotyczy wszystkich regulacji adresowanych do obywateli. Za odpowiedni uznaje się taki okres, w którym adresaci nowej regulacji będą mogli dostosować do niej swoje działania oraz interesy i pokierować swoimi sprawami zgodnie z nowymi wymogami. Brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych świadczy o nieodpowiednim okresie *vacatio legis*.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. akt K 23/03, „przy ocenie zgodności aktów normatywnych z obowiązkiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy także wziąć pod uwagę możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z treścią projektowanej regulacji prawnej w trakcie postępowania ustawodawczego. Inaczej należy bowiem ocenić rozwiązania prawne poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego, przy intensywnej kampanii informacyjnej ze strony podmiotu wnoszącego projekt ustawy, a następnie przyjęte w niezmienionym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast – regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi. W pierwszym przypadku zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament, a więc jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta i przed ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw”.

W wyroku z dnia 23 marca 2006 r. o sygn. akt K 4/06 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że *„na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która przez określenie odpowiednich terminów wchodzenia w życie, stwarzała realną gwarancję wszystkim ich adresatom przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych (zob. wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209)”*.

Szeroko na temat obowiązku zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis* wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2005 r. o sygn. akt Kp 1/05, w którym stwierdzono, że *„nakaz zachowania odpowiedniej vacatio legis, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK: z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, oraz z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Po drugie – badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów zawsze musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni”. „Odpowiedniość” vacatio legis rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami – po ogłoszeniu nowych przepisów – w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania vacatio legis należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P. 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Ocena, czy w konkretnym przypadku długość vacatio legis jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Po trzecie – badając zachowanie vacatio*

*legis jako elementu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał jeszcze przed uchwaleniem ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wielokrotnie zwracał uwagę na „odpowiedniość” wymiaru czasowego vacatio legis, warunkowaną przez treść i charakter wchodzących w życie przepisów oraz ich szerszy polityczny i społeczno-ekonomiczny kontekst. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zakładał konieczność dokonywania zmian obowiązującego prawa, pociągających za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej adresatów zmienianego prawa, z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej – odpowiedniej vacatio legis. Podkreślał przy tym, że zaletą takich rozwiązań jest stworzenie adresatom możliwości przystosowania się do nowej sytuacji prawnej (por. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK z 1993 r., cz. I, poz. 6)”.*

Wyjątkowe skrócenie okresu *vacatio legis* lub nawet jego całkowite pominięcie może być uzasadnione ważnym interesem publicznym. Posługując się pojęciem „ważnego interesu publicznego”, którego ustrojodawca użył również w art. 22 Konstytucji dla warunków ograniczenia wolności działalności gospodarczej, Trybunał podkreślił wyjątkowość odstępstwa od zasady ogólnej (tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, Warszawa 2007, s. 46. Zob. też wyroki TK w sprawie o sygn.. akt K 45/01 z dnia 25 czerwca 2002 r. oraz o sygn. akt P 1/95 z dnia 11 września 1995).

Wyrazem realizacji zasad wynikających z Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego są przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 4 ustawy zmieniającej należy wskazać, że na żadnym etapie procesu ustawodawczego ani w uzasadnieniu do projektu ustawy nie

wskazano, jaki ważny interes państwa wymaga natychmiastowego jej wejścia w życie. Zakwestionowany art. 4 ustawy zmieniającej nie spełnia wymagań wskazanych w wyżej powołanych orzeczeniach TK. Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia powodów tak drastycznego skrócenia, a *de facto* – braku *vacatio legis*. Ustawa zmienia podstawowe i utrwalone założenia ustroju mediów publicznych przyjęte w okresie transformacji ustrojowej, tj. odchodzi od założenia ich niezależności od organów władzy wykonawczej. Tak istotna zmiana systemowa, niezależnie od tego, czy w ogóle jest konstytucyjnie dopuszczalna, wymaga odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. Pozwoliłby on bowiem nie tylko przygotować się adresatom nowych norm do ich obowiązywania, ale także spełniłby tę funkcję, że umożliwiałby ponowne rozważenie zmian i ewentualne skorygowanie błędów. W przypadku ustawy zmieniającej takiej szansy nie stworzono. Uzasadnienie projektu ustawy w ogóle nie wskazuje na przyczyny skrócenia okresu *vacatio legis* poniżej okresu 14 dni. Nie wskazuje też ani jaki ważny interes państwa wymagał natychmiastowego wejścia w życie ustawy, ani dlaczego zasady demokratycznego państwa prawnego nie sprzeciwiają się temu rozwiązaniu. Kilkugodzinne *vacatio legis* nie spełnia żadnych z celów tej instytucji prawnej.

W rezultacie, art. 4 ustawy zmieniającej, w części określającej wejście w życie ustawy na dzień następujący pod dniem ogłoszenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

## VII.

Na koniec należy odnieść się do problemu, który może wystąpić w praktyce w toku oceny konstytucyjności przepisów ustawy zmieniającej przez Trybunał Konstytucyjny. Jak już wspomniano, art. 4 tej ustawy stanowi, że traci ona swą moc z dniem 30 czerwca 2016 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje swój wniosek w trakcie obowiązywania ustawy zmieniającej. Należy jednak liczyć się z tym, że zaskarżony akt ustawowy – w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny – utraci już formalnie swą moc obowiązującą.

Z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności należy zatem ocenić, czy – w stanie prawnym po utracie mocy obowiązującej przez zaskarżoną ustawę – będzie

zachodziła przesłanka umorzenia postępowania, o której mowa w art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.).

Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jak wskazał sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2011 r. w sprawie o sygn. akt K 35/08, pojęcie utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny albo normę jest niejasne i mimo wielu wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa oraz TK, nadal budzi wątpliwości. Trzeba jednak podkreślić, że Trybunał stwierdzał, że uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi do utraty jego mocy obowiązującej – o tym można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony przepis należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (por. orzecznictwo oraz literaturę, przywołane w wyroku w sprawie o sygn. akt K 35/08).

Istota problemu dotyczącego ewentualnego umorzenia postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK polega zatem na ocenie, czy w rzeczywistości następuje wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie (por. postanowienia, wydane na gruncie analogicznych przepisów ustawy o TK z 1997 r., z dnia 13 października 1998 r. o sygn. akt SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69 i z dnia 3 lutego 2004 r. o sygn. akt SK 12/02 oraz wyrok z dnia 24 kwietnia 2007 r. o sygn. akt SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39). Wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu prawnego i faktycznego.

W powołanym wcześniej wyroku, w sprawie o sygn. akt K 35/08, Trybunał wprowadził wyraźne rozgraniczenie między obowiązywaniem aktu w sytuacji, gdy badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania oraz przypadków, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. Zdaniem TK, w pierwszym przypadku akt normatywny obowiązuje i podlega

kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim przypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym obecnie w art. 104 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. (wcześniej w art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.).

Odnosząc się do konkretnego przypadku zakwestionowanych przepisów ustawy należy wskazać, że – o ile Trybunał Konstytucyjny będzie orzekał w tej sprawie po dniu 30 czerwca 2016 r. – badany akt normatywny w tym stanie prawnym nie będzie już wyznaczał nakazów czy zakazów określonego zachowania, a zatem nie będzie obowiązującym aktem normatywnym. Jego kontrola jest jednak dopuszczalna w świetle art. 104 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r., bowiem wydanie orzeczenia w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, a zatem Trybunał, pomimo orzekania w odniesieniu do aktu, który może utracić moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, nie powinien umorzyć postępowania, lecz ocenić zgodność przepisów zaskarżonej ustawy z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, przypomnianym w wyroku sprawie o sygn. akt K 35/08 wraz z powołanymi tam poglądami doktryny, warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności.

W tym przypadku należy wskazać, że zakwestionowane przepisy ustawy zmieniającej zawierają treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych. Wprowadzenie zmian w zakresie wpływu na obsadę zarządu i rad nadzorczych mediów publicznych ma – co wykazano wyżej – związek z przestrzeganiem wolności wypowiedzi i prawa do informacji oraz powiązanej z nimi wolności i pluralizmu mediów. Przyjęcie ustawy, która jednorazowo zmieniła te zasady, wywarło skutki również na czas, kiedy ustawa już nie będzie obowiązywać. Z sytuacją „konieczności” wydania orzeczenia dla zapewnienia *de lege lata* skutecznej ochrony konstytucyjnych wolności i praw mamy do czynienia wówczas, gdy – wobec bezczynności ustawodawcy – nie jest możliwa ich ochrona bez wydania orzeczenia. Chodzi tu o każdą sytuację, w której wolności i prawa konstytucyjne zostały naruszone w wyniku wydania lub stosowania badanego aktu normatywnego i w chwili wydawania orzeczenia nie są chronione, a w szczególności ustawodawca nie usunął skutków ich naruszeń, zaś wydanie

przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego prowadzi do zapewnienia ochrony tych wolności i praw.

Ponadto, nie istnieje w tym momencie żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą. Wyeliminowanie zaskarżonych przepisów z systemu prawnego stanowić będzie zatem jedynie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że tymczasowy jej charakter związany jest z tym, że stanowi ona wyłącznie pierwszy etap zmian dotyczących polskich mediów publicznych, zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych, a przedstawiona została w tej formie, ponieważ stworzenie nowego systemu organizacji i finansowania mediów narodowych wymaga kilku miesięcy intensywnych prac i będzie następnym etapem zmian.

Zasadniczo stosowanie klauzul derogacyjnych w aktach normatywnych nie jest wykluczone. Nie może jednak prowadzić do podważania stabilności systemu prawnego i umożliwiać wprowadzania rozwiązań doraźnych wobec instytucji takich, jak media publiczne, istotnych dla realizacji konstytucyjnych wolności i praw. Ustawodawca nie może swobodnie zawieszać tych praw i wolności, ani zasad ustrojowych takich, jak wolność słowa i wolność mediów, z których wynika zasada niezależności mediów publicznych. Nie można ustawowo wprowadzać ani trwałej, ani przejściowej, zależności mediów publicznych od rządu. Uzasadnienie doraźnych rozwiązań o takim charakterze tym, że w przyszłości opracowana zostanie szersza reforma systemowa, a więc tym, by jej projektodawcy (np. rząd) mieli możliwość wygodnego jej przygotowania, jest całkowicie niewystarczające. W wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. w sprawie o sygn. akt K 32/04 Trybunał stwierdził, że *„nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Pamiętać przy tym należy, że wskazane środki o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich własnym celem jest właśnie obrona wartości demokratycznego państwa prawnego. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby*



*przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka”.*

Trzeba też pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny sformułował jednocześnie regułę, że jeżeli w konkretnej sprawie istnieje wątpliwość co do spełnienia powyższych przesłanek, to należy ją tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy (zob. wyrok z dnia 21 maja 2001 r. o sygn. akt SK 15/00).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w przypadku orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny po dniu utraty mocy obowiązującej ustawy zmieniającej, który zgodnie z art. 4 tej ustawy przypada na dzień 30 czerwca 2016 r., spełniona będzie przesłanka konieczności orzekania, o której mowa w art. 104 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Mając na względzie powyższe, wnoszę jak we wstępie.

Podpis na oryginale