

101/A/2016

WYROK

z dnia 13 grudnia 2016 r.

Sygn. akt K 13/16*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Leon Kieres

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2016 r., połączonych wniosków:

- 1) Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
 - a) art. 1 pkt 2 lit. a w związku z art. 2 i art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25) w zakresie, w jakim skraca rozpoczętą kadencję zarządu spółki, z art. 2 w związku z art. 14 Konstytucji,
 - b) art. 1 pkt 2 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, 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, ze zm.), z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14, art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz 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 z 26.10.2012, s. 391),
 - c) art. 1 pkt 3 lit. c ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim do ustawy powołanej w punkcie 1 lit. b dodaje art. 28 ust. 1e, z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14, art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
 - d) art. 1 pkt 3 lit. d w związku z art. 2 i art. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim skraca rozpoczętą kadencję rady nadzorczej, z art. 2 w związku z art. 14 Konstytucji,
 - e) art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 Konstytucji,
 - f) art. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniej *vacatio legis*, z art. 2 Konstytucji,
- 2) grupy posłów o zbadanie zgodności ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 w związku z art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3,

* W dniu 13 grudnia 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

art. 119 ust. 1 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
albo o zbadanie zgodności:

- a) art. 1 pkt 1 i pkt 3 lit. a-d ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- b) art. 1 pkt 2 lit. a-c ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, nadającego nowe brzmienie art. 27 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. b, z art. 2, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- c) art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 4 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 10, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- d) art. 1 pkt 5 w związku z art. 1 pkt 2 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, nadających nowe brzmienie art. 30 ust. 3 i art. 27 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. b, z art. 2, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- e) art. 2 ust. 1-3 w związku z art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 7, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- f) art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- g) art. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25 i 929) jest zgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 2 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 1 pkt 2 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1531 i 1830) wyłącza udział Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w procedurze powoływania i odwoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 1 pkt 2 lit. c ustawy powołanej w punkcie 1:

a) w zakresie, w jakim uchyla art. 27 ust. 5 ustawy z 29 grudnia 1992 r. powołanej w punkcie 3, jest zgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim uchyla art. 27 ust. 6 ustawy z 29 grudnia 1992 r. powołanej w punkcie 3, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 1 pkt 3 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1:

a) w zakresie, w jakim w art. 28 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. powołanej w punkcie 3 uchyla konkursowy tryb wylaniania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz kryteria, jakie spełniać mają kandydaci na członków tych organów, i redukuje liczbę członków rad nadzorczych do trzech osób, jest zgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim w art. 28 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. powołanej w punkcie 3, wyłącza udział Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w procedurze powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 1 pkt 3 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1:

a) w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 1b i 1c ustawy z 29 grudnia 1992 r. powołanej w punkcie 3, jest zgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 1d ustawy z 29 grudnia 1992 r. powołanej w punkcie 3, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 1 pkt 3 lit. d ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

8. Art. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1, uchylający art. 29 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1992 r. powołanej w punkcie 3, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednomyślnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 24 marca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 1 pkt 2 lit. a w związku z art. 2 i art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25; dalej: ustawa nowelizująca) w zakresie, w jakim skraca rozpoczętą kadencję zarządu spółki, z art. 2 w związku z art. 14 Konstytucji; art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej 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 ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji) z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14, art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja) i art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 391; dalej: karta); art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim do ustawy o radiofonii i telewizji dodaje art. 28 ust. 1e, z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14, art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 10 konwencji i art. 11 karty; art. 1 pkt 3 lit. d w związku z art. 2 i art. 4 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim skraca rozpoczętą kadencję rady nadzorczej, z art. 2 w związku z art. 14 Konstytucji; art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

Rzecznik zakwestionował dopuszczalność ustawowego skrócenia kadencji zarządu i rady nadzorczej jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, w ramach których działają jednostki publicznej radiofonii i telewizji. W jego ocenie, obowiązywanie zasady kadencyjności zapewnia organowi stabilność władzy publicznej w wyznaczonym prawem okresie jego funkcjonowania oraz niezależność od innych podmiotów. Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą, polegające na skróceniu kadencji zarządów i rad nadzorczych spółek oraz uchyleniu katalogu przesłanek odwoływania członków tych organów przed upływem kadencji naruszyły zasadę ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji) w dwojaki sposób. Po pierwsze, w odniesieniu do osób zasiadających dotychczas w zarządzie bądź radzie nadzorczej danej spółki, ponieważ naruszyły gwarancję ochrony jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcie na gruncie dotychczasowych przepisów. Po drugie, w odniesieniu do interesów samych spółek, ponieważ spółki nie mogły wykonywać powierzonych im zadań w sytuacji braku stabilności pełnienia funkcji członków ich organów. Rzecznik nie wykluczył możliwości wprowadzania unormowań umożliwiających skracanie kadencji organów. Powinno to jednak następować dopiero po zakończeniu już rozpoczętej kadencji. Muszą przy tym istnieć szczególne okoliczności uzasadniające posłużenie się tym mechanizmem przez ustawodawcę. W badanym wypadku nie wskazano żadnych zasad i wartości konstytucyjnych przemawiających za skróceniem kadencji zarządów i rad nadzorczych spółek tworzących publiczną radiofonię i telewizję.

Wątpliwości Rzecznika dotyczą również wprowadzonego przez ustawę nowelizującą mechanizmu powoływania członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Wnioskodawca wyjaśnił, że konstytucyjnym organem państwa odpowiedzialnym za realizację misji mediów publicznych jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT). Pozbawienie Rady kompetencji w zakresie obsady personalnej władz spółek publicznej radiofonii i telewizji uniemożliwia temu podmiotowi sprawowanie funkcji stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji).

Rzecznik nawiązał do istoty i specyfiki publicznych mediów oraz realizowanej przez nie misji publicznej, powiązanej z gwarancjami wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz wolności mediów (art. 14 Konstytucji). W jego ocenie, obowiązywanie tych zasad nakazuje stworzenie modelu mediów, które nie będą podporządkowane bezpośrednio żadnej władzy, szczególnie władzy wykonawczej. Rozwiązania przyjęte w ustawie nowelizującej uzależniają natomiast władze mediów publicznych od jednego z członków rządu. W ten sposób uniemożliwiają zachowanie pluralizmu i bezstronności nadawców publicznych, co stanowi warunek niezbędny realizacji przez nie misji publicznej. Przyznanie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa wyłącznej kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych podważa również znaczenie licznych mechanizmów ustawowych mających zapewniać programową oraz instytucjonalną niezależność mediów publicznych.

Przedmiotem wniosku Rzecznika uczyniono przepis ustawy nowelizującej, przewidujący wygaśnięcie stosunku prawnego będącego podstawą zatrudnienia dotychczasowych

członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji. W ocenie wnioskodawcy, celem ustawy nowelizującej było wyłącznie dokonanie zmian personalnych we władzach spółek. Taki cel ustawy jest sprzeczny z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, które zakładają racjonalne działanie ustawodawcy. Unormowania przyjęte w ustawie nowelizującej nie miały związku z zaistnieniem szczególnych okoliczności uzasadniających odwołanie dotychczasowych członków zarządu spółek. Rozstrzygnięcie ustawodawcy nie wiązało się także z działalnością odwoływanych osób czy utratą przez nie kompetencji do zajmowania stanowiska. W efekcie miało charakter arbitralny. Ustawa nowelizująca ingerowała – bez dostatecznego uzasadnienia – w trwające stosunki prawne o charakterze ciągłym. W ten sposób naruszyła konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca zakwestionował przepis przewidujący wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia. W ocenie Rzecznika, tak krótka – w praktyce kilkugodzinna – *vacatio legis* nie spełnia wymagania wprowadzenia odpowiedniego okresu dostosowawczego, wynikającego z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca nie wskazał, jaki ważny interes państwa wymagał natychmiastowego wejścia w życie ustawy nowelizującej.

1.1. We wniosku z 5 kwietnia 2016 r. grupa posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy nowelizującej z art. 2 w związku z art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 119 ust. 1 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 konwencji.

W razie nieuwzględnienia wniosku dotyczącego całej ustawy nowelizującej wnioskodawca zwrócił się o zbadanie zgodności art. 1 pkt 1 i pkt 3 lit. a-d ustawy nowelizującej z art. 2, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 konwencji; art. 1 pkt 2 lit. a-c ustawy nowelizującej, nadającego nowe brzmienie art. 27 ustawy o radiofonii i telewizji, z art. 2, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 konwencji; art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 4 i 5 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 10, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 konwencji; art. 1 pkt 5 w związku z art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej, nadających nowe brzmienie art. 30 ust. 3 i art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, z art. 2, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 konwencji; art. 2 ust. 1-3 w związku z art. 1 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 konwencji; art. 3 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, uchwalenie ustawy nowelizującej nastąpiło z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nakłada na ustawodawcę obowiązek przyjmowania rozwiązań, które zostaną uprzednio poddane merytorycznej debacie umożliwiającej analizę argumentów i wątpliwości zgłaszanych w toku prac sejmowych. Dotyczy to w szczególności ustaw regulujących – jak w badanym wypadku – właściwość władz publicznych. Proces uchwalania ustawy nowelizującej wynosił jedynie 3 dni, przez co nie został przeprowadzony w sposób rzetelny. Uniemożliwiło to także wnikliwe rozpatrzenie projektu w ramach trzech czytań, co naruszyło art. 2 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

O niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej świadczyć mają cele, jakim służą wprowadzone zmiany. Chodziło wyłącznie o zmianę sposobu kreowania składów zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz pozbawienie KRRiT jej dotychczasowych kompetencji w tym zakresie. Powoływanie składu organów spółek przez mi-

nistra właściwego do spraw Skarbu Państwa naruszyło zasadę niezależności i pluralizmu w sferze zarządzania i struktury mediów publicznych. Władze mediów publicznych – wbrew zasadzie wolności mediów – stały się przez to zależne od organu władzy wykonawczej. Zniesienie zasady kadencyjności zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji, powiązane z zasadą ich powoływania i odwoływania przez ministra, doprowadziło do bezpośredniego podporządkowania zarządów mediów publicznych rządowi. Naruszyło przez to zasadę wolności mediów (art. 14 Konstytucji) oraz istotę konstytucyjnej wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Zniesienie obowiązku uzyskania zgody KRRiT na przeprowadzenie zmian w statutach spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz przekazanie kompetencji dokonywania zmian ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa naruszyło także pozycję ustrojową i rolę KRRiT określoną w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, skrócenie kadencji zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji należy oceniać według tych samych kryteriów, które w orzecznictwie Trybunału zastosowano do badania dopuszczalności skrócenia kadencji członków KRRiT. Konieczne jest zatem poszanowanie zasady niezależności mediów publicznych. Jej istotnym elementem jest stabilizacja na stanowisku, rozumiana jako zakaz dowolnego odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych przed upływem ich kadencji i w oderwaniu od ustawowych przesłanek ich odwołania. Wygaszenie mandatów dotychczasowych członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji ingeruje w stosunki prawne wynikające z umów zawartych przez te osoby. Narusza przez to interesy w toku stron tych umów i pozbawia części praw nabytych na ich podstawie. Jest więc wyrazem arbitralnego zniesienia praw podmiotowych przysługujących jednostkom.

Wnioskodawca wskazał, że wprowadzenie tak istotnych zmian, jak te przewidziane w ustawie nowelizującej, wymaga zastosowania odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca nie spełnił tego wymagania, przez co naruszył zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

1.2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2016 r. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 marca 2016 r. oraz wniosek grupy posłów z 5 kwietnia 2016 r. zostały połączone do łącznego rozpoznania pod sygn. K 13/16.

1.3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2016 r., w miejsce pełnego składu Trybunału, wyznaczono skład orzekający pięciu sędziów Trybunału w sprawie K 13/16.

2. Stanowisk nie zajęli ani Marszałek Sejm w imieniu Sejmu, ani Prokurator Generalny.

II

Na rozprawie 13 grudnia 2016 r. uczestnicy postępowania podtrzymali oraz doprecyzowali zakres zaskarżenia i zarzuty przedstawione na piśmie.

Po uzyskaniu od uczestników postępowania odpowiedzi na wszystkie zadane pytania, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać wyrok, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa orzekania i skład orzekający.

1.1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 16 sierpnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK).

W wyroku z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16 (OTK ZU nr A/2016, poz. 71), Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności: art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g, art. 38 ust. 3-6, art. 61 ust. 3 (w części obejmującej słowa: „W sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”), art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 5-7, art. 80 ust. 4, art. 83 ust. 2, art. 84-87 oraz art. 89-90 ustawy o TK.

Wyrok o sygn. K 39/16 został wydany przed dniem wejścia w życie ustawy o TK, a zatem nim zaczęła wywoływać skutki prawne. Rozstrzygnięcie Trybunału jest ostateczne z chwilą jego podjęcia i podania po rozprawie do publicznej wiadomości, w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na nadrzędność Konstytucji w całym porządku prawnym (art. 8 ust. 1 Konstytucji), już od tego momentu wszystkie organy państwa mają obowiązek powstrzymania się od stosowania uznanych za niekonstytucyjne przepisów ustawy o TK z 2016 r. Ponadto Trybunał jest zobowiązany znać z urzędu swoje wyroki. To znaczy, że obowiązujące zasady postępowania przed TK ustala ustawa o TK z 2016 r. z uwzględnieniem jednak orzeczenia w sprawie o sygn. K 39/16.

Trybunał przypomina jednocześnie, że w myśl ogólnej reguły dotyczącej orzeczeń sądowych, wiążą one nie tylko strony i sąd, który je wydał, ale także inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej (zob. np. art. 365 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 1822). Nie ma zatem żadnych powodów, aby Trybunał w swojej działalności miał się uchylać od zasady znajomości z urzędu własnych orzeczeń. Dotyczy to także wyroku z 11 sierpnia 2016 r. o sygn. K 39/16.

1.2. Postępowanie w niniejszej sprawie obejmuje rozpatrzenie dwóch połączonych wniosków: Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 marca 2016 r. oraz grupy posłów z 5 kwietnia 2016 r. Zostało zatem wszczęte przed wejściem w życie ustawy o TK.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o TK, „w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy”. W wyroku o sygn. K 39/16 przepis ten – „rozumiany w ten sposób, że nie podważa skuteczności czynności procesowych dokonanych przed wejściem w życie tej ustawy” – został uznany za zgodny z art. 2 Konstytucji. W konsekwencji procedowanie w niniejszej sprawie ma za podstawę aktualnie obowiązującą ustawę o TK.

1.3. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o TK, wniosek kierowany do Trybunału powinien odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych. Powinien również zawierać elementy wskazane w art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o TK.

Trybunał stwierdza, że oba wnioski stanowiące podstawę wszczęcia niniejszego postępowania spełniają kryteria ustawowe określone w art. 33 ust. 1-3 ustawy o TK. Do wniosku grupy posłów dołączono przy tym listę posłów popierających ten wniosek wraz z ich podpisami (art. 33 ust. 4 ustawy o TK).

Trybunał stwierdza jednocześnie, że – niezależnie od rozstrzygnięcia zawartego w pkt 8 wyroku o sygn. K 39/16, uznającego niezgodność m.in. art. 84 ustawy o TK z art. 2, art. 10, art. 173 oraz z preambułą Konstytucji – art. 84 ustawy o TK, rozumiany w zgodzie z Konstytucją, nie miałby zastosowania w niniejszym postępowaniu. Przewidziane w ustępie pierwszym tego przepisu zawieszenie postępowania wszczętego przed Trybunałem na pod-

stawie wniosku podmiotu określonego m.in. w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, odnosić się może bowiem wyłącznie do sytuacji, w których wniosek nie spełnia kryteriów określonych w ustawie o TK. W takim tylko wypadku Trybunał byłby zobowiązany do zawieszenia postępowania na 6 miesięcy i wezwania do uzupełnienia wniosku zgodnie z wymogami określonymi w art. 33 ust. 2-5 ustawy o TK. Bez umożliwienia wnioskodawcy dostosowania się do zmienionych warunków formalnych, należałoby uznać wadliwość rozstrzygnięcia ustawodawcy w zakresie przepisów dostosowawczych i ich niezgodność z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko tym można byłoby racjonalnie uzasadnić wówczas użycie koniunkcji w art. 84 ust. 1 ustawy („zawieszenie postępowania” i „wezwanie do uzupełnienia wniosku”). Obowiązek zawieszenia postępowania, przewidziany art. 84 ust. 1 ustawy o TK co do wniosków spełniających tak poprzednie jak i nowe kryteria określone w ustawie, byłby oderwany od jakiegokolwiek konstytucyjnie akceptowanego celu procesowego. W rezultacie – niezależnie od powodów, które wskazał TK w uzasadnieniu orzeczenia o sygn. K 39/16 – oznaczałoby konieczność uznania działalności ustawodawcy za będące w złej wierze i wynikające wyłącznie z chęci zablokowania możliwości wykonywania przez Trybunał konstytucyjnych kompetencji, polegających między innymi na wiążącej ocenie konstytucyjności działalności właśnie tegoż ustawodawcy.

1.4. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK, w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją Trybunał orzeka w składzie pięciu sędziów Trybunału. W myśl art. 26 ust. 3 ustawy o TK, sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza prezes Trybunału. Biorąc pod uwagę te unormowania, jak również to, że przedmiotem kontroli prowadzonej przez Trybunał w badanej sprawie jest ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca), prezes Trybunału wyznaczył do jej rozpatrzenia skład pięciu sędziów Trybunału.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Przedmiotem kontroli prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny w badanej sprawie jest ustawa nowelizująca. Wnioskodawcy sformułowali zarzuty odnoszące się osobno do wszystkich przepisów tej ustawy. Oprócz tego postawiono również dalej idący zarzut, dotyczący niezgodności całej ustawy nowelizującej z powołanymi wzorcami kontroli.

2.2.1. Ustawa nowelizująca zawiera cztery artykuły. W art. 1, składającym się z pięciu punktów, ustawodawca wprowadził zmiany w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1531 i 1830; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji). Przewidziano w nim uchylenie niektórych przepisów ustawy o radiofonii i telewizji.

Na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej uchylono art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o radiofonii i telewizji. Przepis ten przewidywał, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) należało m.in. przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Art. 1 pkt 2 lit. a i c uchylły odpowiednio art. 27 ust. 2 i ust. 5-6 ustawy o radiofonii i telewizji. Uchylone przepisy określały czteroletnią kadencję zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji (art. 27 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji); przyznawały KRRiT kompetencję w zakresie określenia, w drodze rozporządzenia, regulaminu konkursów na kandydatów na członków zarządu takich spółek (art. 27 ust. 5); wskazywały ustawowe przesłanki odwołania członka zarządu spółki przed upływem jego kadencji. Było to możliwe w wypadku skazania takiej osoby prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, działania na szkodę spółki oraz wystąpienie okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji (art. 27 ust. 6).

W art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej uchylono art. 28 ust. 1a-1d ustawy o radiofonii i telewizji. Uchylone przepisy określały liczebność rad nadzorczych spółek radiofonii regionalnej, zasady wyłaniania tych osób w drodze konkursu przeprowadzanego przez KRRiT oraz przesłanki ich odwołania. W art. 1 pkt 3 lit. d ustawy nowelizującej uchylił art. 28 ust. 5 ustawy o radiofonii i telewizji. (art. 28 ust. 1a-1d). Był to przepis przewidujący trzyletnią kadencję rady nadzorczej spółek publicznej radiofonii i telewizji.

W art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej został uchylony art. 29 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji. Przepis ten przewidywał obowiązek uzyskania zgody KRRiT na zmiany statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji.

2.2.2. Inna część zmian wynikających z ustawy nowelizującej polegała na nadaniu nowego brzmienia niektórym przepisom ustawy o radiofonii i telewizji bądź dodaniu do tej ustawy nowych unormowań.

Art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej nadał nowe brzmienie art. 27 ust. 3 i 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Zmiana polegała na przyznaniu kompetencji w zakresie powoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz nieskazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

Art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej zmienił dotychczasowe brzmienie art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, określając, że w skład rady nadzorczej spółek publicznej radiofonii i telewizji wchodzić ma trzech członków. Zmiana wynikająca z art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej polegała na dodaniu do art. 28 ustawy o radiofonii i telewizji nowych jednostek redakcyjnych – ust. 1e i 1f. W myśl dodanych przepisów członków rad nadzorczych spółek powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa spośród osób, które złożyły egzamin przewidziany w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 981, ze zm.).

Art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej nadał nowe brzmienie art. 30 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji. Zmiana dotyczyła sposobu powoływania dyrektora kierującego terenowym oddziałem spółki publicznej radiofonii i telewizji i przekazania wyłącznej kompetencji w tym zakresie zarządowi spółki (uprzednio ustawa przewidywała tu działanie rady nadzorczej na wniosek zarządu spółki).

2.2.3. Oprócz zmian wynikających z art. 1 ustawy nowelizującej, odnoszących się bezpośrednio do treści ustawy o radiofonii i telewizji, zakres kwestionowanej ustawy obejmuje trzy inne artykuły.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, z dniem wejścia tej ustawy w życie ulegają skróceniu kadencje oraz wygasają mandaty dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna”. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej, zarządy wskazanych spółek działają w dotychczasowym składzie do czasu powołania zarządu na podstawie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w brzmieniu zmienionym ustawą nowelizującą. Przewidziano przy tym, że dotychczasowe zarządy, bez zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, nie mogą dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu ani czynności z zakresu prawa pracy, z których wynikałyby dla spółki nowe zobowiązania. W art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej wskazano, że zarządy i rady nadzorcze spółek zawiązanych w celu tworzenia i rozpowszechniania regionalnych programów radiowych działają w dotychczasowych składach do czasu dokonania zmian na podstawie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w brzmieniu po jej nowelizacji. W myśl art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej, na ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa nałożono obowiązek dostosowania – w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej – statutów spółek Telewizja Polska i Polskie Radio oraz spółek radiofonii regionalnej do przepisów zmienionej ustawy

o radiofonii i telewizji. Art. 2 ust. 5 ustawy nowelizującej przewidywał, że do czasu rejestracji statutów spółek zmienionych na podstawie art. 2 ust. 4 tej ustawy, postanowienia statutów sprzeczne z przepisami ustawy nowelizującej nie mają zastosowania.

Unormowania zawarte w art. 3 ustawy nowelizującej określają skutki wprowadzanych zmian w odniesieniu do dotychczasowych członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, z dniem powołania nowego zarządu spółki na podstawie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji po zmianach, wygasa stosunek prawny będący podstawą zatrudnienia dotychczasowego członka zarządu takiej spółki. Art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej stanowi, że dotychczasowemu członkowi zarządu spółki przysługuje odprawa pieniężna wynosząca trzykrotność jego wynagrodzenia za październik 2015 r. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy nowelizującej, kwota odprawy miała ulec odpowiedniemu zmniejszeniu w wypadku zatrudnienia zwalnianego członka zarządu spółki na stanowisku kierowniczym w jednostce publicznej radiofonii i telewizji przed 31 marca 2016 r. Art. 3 ust. 4 ustawy nowelizującej przyznawał spółkom możliwość wypowiedzania umów o zakazie konkurencji zawartych z dotychczasowymi członkami zarządu. Art. 3 ust. 5 ustawy nowelizującej przewidywał, że w sprawach określonych w ust. 1-4 tego przepisu, nie stosuje się postanowień umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Zakwestionowany we wnioskach art. 4 ustawy nowelizującej przewidywał, że ustawa ta wchodzi w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia, a traci swą moc 30 czerwca 2016 r.

2.3. Istotne znaczenie dla wyznaczenia właściwego przedmiotu badanej sprawy miało uchwalenie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. poz. 929; dalej: ustawa o RMN). Skutki wejścia w życie tej ustawy dla orzekania Trybunału o konstytucyjności ustawy nowelizującej mają dwojaki wymiar. Po pierwsze, ustawa o RMN zmieniła brzmienie art. 4 ustawy nowelizującej, eliminując czasowe ograniczenie obowiązywania tej ustawy. W ten sposób treść art. 4 ustawy nowelizującej w obecnym brzmieniu kształtuje się następująco: „ustawa wchodzi w życie z dniem następującym do dnia jej ogłoszenia”.

Po drugie, ustawa o RMN zmodyfikowała treść niektórych przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, które podlegały uprzednio zmianom wynikającym z ustawy nowelizującej. Chodzi tu o art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, określający sposób powoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, art. 28 ust. 1e ustawy o radiofonii i telewizji dotyczący powoływania członków rad nadzorczych takich spółek oraz art. 30 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji odnoszący się do trybu powoływania dyrektorów kierujących terenowymi oddziałami spółek publicznej radiofonii i telewizji. Z chwilą wejścia w życie ustawy o RMN, powoływanie osób do pełnienia wymienionych funkcji odbywa się z udziałem Rady Mediów Narodowych. Organ ten jest uprawniony do powoływania członków zarządu oraz rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz wyrażania zgody na powołanie dyrektora terenowego oddziału takiej spółki.

Wejście w życie ustawy o RMN doprowadziło do dezaktualizacji niektórych zarzutów formułowanych pod adresem ustawy nowelizującej. Przewidziany w tej ustawie mechanizm obsadzania funkcji w zarządach i radach nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa został bowiem w pełni zastąpiony procedurą zakładającą udział nowo powołanego organu państwa – Rady Mediów Narodowych. To znaczy, że w obecnym stanie prawnym brak jest unormowań przewidujących powoływanie członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Normy takie wprowadzono w ustawie nowelizującej i w tym konkretnym zakresie były kwestionowane przez wnioskodawców. Obecnie jednak unormowania te zostały uchylone, a zamiast nich wykreowano nowy model obsadzania władz spółek publicz-

nej radiofonii i telewizji. Z tego względu Trybunał nie może oceniać kwestionowanego art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej z punktu widzenia procedury powoływania zarządów spółek przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. W tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Kwestionowany art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej stał się przedmiotem kontroli Trybunału w tym zakresie, jaki w art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji dotyczy uchylecia normy przewidującej powoływanie i odwoływanie przez KRRiT członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji. Oprócz tego art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej był przedmiotem kontroli w zakresie, w jakim przepis ten nadał nowe brzmienie art. 27 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji.

Nieco odmienna sytuacja dotyczy art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej. Nie jest to bowiem przepis uchylający dotychczasowe brzmienie konkretnego unormowania ustawy o radiofonii i telewizji, ale wprowadzający do niej nowy art. 28 ust. 1e. Na mocy tego uregulowania ustawodawca przewidział nową procedurę powoływania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Przepis ten został zakwestionowany z uwagi na przyznanie kompetencji w tym zakresie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. Obecnie jednak procedura powoływania rad nadzorczych została raz jeszcze zmodyfikowana i odbywa się w zmieniony sposób, bez udziału ministra. To sprawia, że Trybunał nie może dokonać kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej. Przepis ten bowiem – w zakwestionowanym zakresie, czyli w odniesieniu do treści art. 28 ust. 1e ustawy o radiofonii i telewizji – utracił moc obowiązującą. Skutkuje to umorzeniem postępowania w odniesieniu do kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej.

Z tego też powodu umorzeniem objęty jest również zarzut niezgodności art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej. Przepis ten modyfikował treść art. 30 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, zmieniając sposób powoływania dyrektora kierującego terenowym oddziałem spółki publicznej radiofonii i telewizji. Także ta procedura została zmieniona po wejściu w życie ustawy o RMN, co sprawia, że w obecnym stanie prawnym powoływanie dyrektora odbywa się w innym trybie niż ten, który został zakwestionowany przez wnioskodawców. Z tego powodu postępowanie dotyczące kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3. Problemy konstytucyjne.

Zmiany wynikające z ustawy nowelizującej mają stosunkowo wąski zakres. Odnoszą się wyłącznie do sfery organizacyjnej funkcjonowania jednostek publicznej radiofonii i telewizji. W tym zakresie ustawa nowelizująca wprowadziła dwie podstawowe modyfikacje. Po pierwsze, zmieniła dotychczasowy sposób obsadzania zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Po drugie, zmniejszyła liczebność tych organów oraz uchyliła zasadę kadencyjności ich funkcjonowania. Konsekwencją tych zmian było wygaszenie mandatów dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz nakaz dostosowania statutów tych spółek do nowego stanu prawnego.

Wyjściowy problemem konstytucyjny sygnalizowany przez wnioskodawców wiąże się z zarzutem naruszenia trybu uchwalania ustawy nowelizującej. Zagadnienie to zostanie rozpatrzone jako pierwsze z uwagi na swój charakter. Ewentualne uznanie przez Trybunał niezgodności ustawy nowelizującej z konstytucyjnymi unormowaniami procedury ustawodawczej musiałoby bowiem skutkować usunięciem tej ustawy z systemu prawnego, a co za tym idzie czyniłoby zbędnym rozpatrywanie innych zarzutów dotyczących jej poszczególnych unormowań.

Wątpliwości odnoszące się do treści ustawy nowelizującej koncentrują się wokół dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę nowego modelu obsadzania organów spółek

publicznej radiofonii i telewizji oraz reorganizacji zasad ich funkcjonowania. Problemem konstytucyjnym jest to, czy działania podjęte przez ustawodawcę mieściły się w ramach przysługującej mu swobody, a więc czy nie doprowadziły do naruszenia konstytucyjnie determinowanych zasad funkcjonowania szeroko rozumianej sfery mediów publicznych. Zasady te wyznaczają – po pierwsze – zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji), po drugie – konstytucyjne gwarancje wolności słowa i prawa do informacji (art. 54, art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji) oraz – po trzecie – istnienie konstytucyjnego organu państwa, którego rolą jest stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213-215 Konstytucji).

Ustawa nowelizująca dotyczy przede wszystkim sposobu funkcjonowania jednostek mediów publicznych. W tym kontekście podstawowy problem konstytucyjny dotyczy oceny tej ustawy w odniesieniu do konstytucyjnie określonej funkcji KRRiT. Powoływane – głównie we wniosku grupy posłów – unormowania konstytucyjne wyrażające gwarancje wolności mediów i prawa do informacji (art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) mają w tym wymiarze charakter drugorzędny. Podstawowym zagadnieniem jest to, czy ustawodawca mógł zmodyfikować reguły organizacyjne dotyczące podmiotów realizujących zadania mediów publicznych, uwzględniając konstytucyjną pozycję i zadania KRRiT. Stwierdzenie, że działania ustawodawcy mieściły się w ramach przysługującej mu swobody prawodawczej w sferze organizacyjnej, a więc uznanie, że zmiany nie naruszają możliwości wykonywania przez KRRiT funkcji organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, skutkować będzie jednocześnie uznaniem zgodności takich zmian z gwarancjami wolności mediów oraz prawa do informacji. Wynika to zarówno z charakteru ustrojowego KRRiT jako organu ochrony prawa w sferze wspomnianych konstytucyjnych wolności i praw, jak i – w ramach niniejszego postępowania – ze sposobu formułowania zarzutów przez wnioskodawców. Wnioskodawcy kwestionują wprowadzone zmiany przede wszystkim w sferze organizacji mediów publicznych, jako naruszające pozycję KRRiT – odrębnego konstytucyjnego organu państwa mającego stać na straży określonych wartości konstytucyjnych. Z tym wiążą następnie naruszenie określonych wolności i praw jednostek. Z tego względu Trybunał zbadał kwestionowane unormowania ustawy nowelizującej, odnosząc się do tego, czy rozstrzygnięcia przyjęte przez ustawodawcę mieściły się w ramach przysługującej mu swobody normowania, uwzględniając przede wszystkim treść art. 213 ust. 1 Konstytucji. W tym aspekcie należało stwierdzić, czy ustawodawca mógł ukształtować model powoływania i odwoływania władz spółek mediów publicznych bez udziału KRRiT oraz jakie inne konstytucyjne elementy organizacji mediów publicznych muszą być uwzględnione na poziomie ustawowym.

4. Ocena zgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy nowelizującej.

4.1. Najdalej idący zarzut sformułowany we wniosku grupy posłów dotyczył niezgodności trybu uchwalenia ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

Wątpliwości wnioskodawcy koncentrowały się w zasadniczym wymiarze wokół szybkości postępowania ustawodawczego. Ustawa nowelizująca, mimo doniosłości wprowadzonych w niej zmian, została uchwalona w 3 dni. Tak szybkie tempo prac procedowania ustawy regulującej właściwość konstytucyjnego organu państwa naruszyć miało zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jednym z elementów tej zasady jest bowiem stanowienie prawa z uwzględnieniem różnych stanowisk oraz opinii odnoszących się do regulowanej materii. Zdaniem wnioskodawców, ustawa nowelizująca została przyjęta w nadzwyczajnym pośpiechu i wbrew standardom racjonalności prawodawcy. Jej podstawowym celem było uzyskanie bezpośredniego wpływu na obsadę mediów publicznych przez większość parlamentarną i Radę Ministrów.

Wnioskodawcy wskazywali również na naruszenia sejmowej procedury postępowania ustawodawczego, mającej swoje źródło normatywne w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu). Twierdzili, że uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej nie wyjaśniało w odpowiedni sposób potrzeby oraz celu jej wydania. Nie czyniło także zadość wymogom regulaminu Sejmu określającym potrzebę przedstawienia przez autora projektu przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych czy prawnych. Wadliwość uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej związana była również z brakiem przedstawienia wyników przeprowadzonych konsultacji. Wniesienie projektu ustawy nowelizującej, mimo swojej wagi prawnej, nie poprzedziły żadne konsultacje z KRRiT.

Zdaniem wnioskodawców, ustawa nowelizująca została uchwalona z naruszeniem zasady trzech czytań. Mimo formalnego przeprowadzenia tych trzech kolejnych etapów postępowania ustawodawczego, ustawa ta nie została merytorycznie rozpatrzona. Celem trzech czytań projektu ustawy jest wnikliwe rozważenie treści wprowadzanych unormowań. Tak rozumiana zasada nie została zachowana podczas uchwalania ustawy nowelizującej, co skutkuje naruszeniem art. 2 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

4.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał konsekwentnie przyjmował, że szybkość postępowania ustawodawczego – sama w sobie – nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Kwestia ta „może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy” (zob. wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, cz. IV, pkt 2.1; 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59, cz. III, pkt 2.8; 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113, cz. III, pkt 1.4; 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186, cz. III, pkt 3.5.3.2).

Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje powyższe stanowisko. Parlament, w ramach przysługującej mu autonomii, ma swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Nie da się w tym wymiarze wyznaczyć jednego, ściśle określonego terminu rozpatrywania projektu ustawy i jej uchwalania. Jest to bowiem uzależnione m.in. od zakresu i wagi normowanej materii, istnienia obiektywnej konieczności pilnego działania ustawodawcy czy też uchwalania regulacji dotyczących bezpośrednio statusu prawnego jednostki. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał stwierdzał niekiedy niezgodność z Konstytucją trybu uchwalania poszczególnych ustaw. Dotyczyło to jednak sytuacji, w których intensywność naruszenia reguł wyznaczających ramy prawne stanowienia ustaw była szczególnie wysoka. Stwierdzenie niekonstytucyjności było przy tym następstwem uchybień w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej, regulujących tryb ustawodawczy (zob. m.in. wyroki TK z: 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27; 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49).

4.3. Ustawa nowelizująca została rozpatrzona i uchwalona w ciągu kilku dni. Poselski projekt tej ustawy został wniesiony do Sejmu 28 grudnia 2015 r. (druk nr 158/VIII kadencja). Pierwsze czytanie tego projektu odbyło się na posiedzeniu Sejmu 29 grudnia 2015 r. Następnie, 30 grudnia 2015 r. projekt ustawy nowelizującej został rozpatrzony na posiedzeniu Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa. W swo-

im sprawozdaniu komisje wniosły o uchwalenie projektu ustawy nowelizującej (druk nr 161/VIII kadencja). W sprawozdaniu przedstawiono również wnioski mniejszości. Drugie czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się na posiedzeniu Sejmu 30 grudnia 2015 r. Tego samego dnia przeprowadzono trzecie czytanie tego projektu, a następnie uchwalono ustawę nowelizującą. Została ona skierowana do Senatu 30 grudnia 2015 r. Tego samego dnia Marszałek Senatu skierował ustawę nowelizującą do Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności. Posiedzenie komisji senackich odbyło się 31 grudnia 2015 r. W sprawozdaniu komisje wniosły o przyjęcie ustawy nowelizującej przez Senat bez poprawek (druk nr 66A/IX kadencja). W sprawozdaniu zawarto wnioski mniejszości: o odrzucenie ustawy oraz wprowadzenie poprawki wydłużającej *vacatio legis* tej ustawy do 14 dni. Na posiedzeniu 31 grudnia 2015 r. Senat podjął uchwałę o przyjęciu ustawy nowelizującej bez poprawek. Ustawa została skierowana do podpisu Prezydenta 31 grudnia 2015 r. Prezydent podpisał ustawę nowelizującą 7 stycznia 2016 r. Ustawa weszła w życie 8 stycznia 2016 r.

4.4. Trybunał kilkakrotnie w ostatnim czasie stawał wobec kwestii oceny trybu dojścia do skutku ustawy. Na tym tle dostrzega, że dochowanie demokratyzmu procedury ustawodawczej staje się problemem systemowym. Dotyczy to również ustawy nowelizującej. Na poważne niedostatki trybu dojścia do skutku tej ustawy wskazywali wnioskodawcy, są one też znane Trybunałowi z urzędu.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, Trybunał stwierdził jednak, że argumentacja zaprezentowana we wniosku grupy posłów nie obrazuje w pełni skali wszystkich problemów konstytucyjnych, jakie zaistniały w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy nowelizującej. Aby móc dokonać oceny konstytucyjności tej procedury, Trybunał musiałby samodzielnie sformułować zarzuty, do czego nie jest uprawniony. W ocenie Trybunału, uzasadnienie zarzutu niezgodności procedury uchwalania ustawy nowelizującej z Konstytucją jest niewystarczające. Z tego względu Trybunał, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postanowił o umorzeniu postępowania w odniesieniu do tego zarzutu. Rozstrzygnięcie to nie zamyka natomiast możliwości ewentualnej oceny trybu uchwalania ustawy nowelizującej w odrębnym postępowaniu, na podstawie innego wniosku.

5. Konstytucyjna regulacja wolności słowa i prawa do informacji.

5.1. Wynikająca z art. 14 Konstytucji wolność prasy i innych środków społecznego przekazu ma charakter zasady ustrojowej i gwarancji instytucjonalnej. Wyraża nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego. Nakaz ten ma ścisły związek z obowiązywaniem zasady państwa demokratycznego, które może funkcjonować i rozwijać się wyłącznie z zachowaniem pluralizmu poglądów oraz realnej możliwości ich prezentowania w przestrzeni publicznej. Służyć ma temu zapewnienie odpowiednich warunków swobodnej wymiany poglądów i rozpowszechniania informacji dotyczących m.in. polityki, działalności władz publicznych czy wielu innych sfer istotnych dla obywateli (zob. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128, cz. III, pkt 3.1).

Trybunał wyjaśniał, że treść art. 14 Konstytucji obejmuje swobodę organizowania działalności środków społecznego przekazu, swobodę prowadzenia działalności przez środki społecznego przekazu oraz swobodę kreowania struktury własnościowej środków społecznego przekazu (por. wyrok z 9 listopada 2010 r., sygn. K 13/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 98, cz. III, pkt 2). Obowiązek zagwarantowania tak wyznaczonej sfery wolności spoczywa na organach władzy publicznej, w tym na ustawodawcy. Ma ono również charakter negatywny, związany z koniecznością powstrzymania się organów władzy publicznej od podejmowania

działań ograniczających wolności wyrażane w art. 14 Konstytucji. Przede wszystkim jednak stanowi zobowiązanie do podejmowania przez władze publiczne działań, które skutecznie zapewnią możliwość prowadzenia pluralistycznego dyskursu publicznego zarówno w prasie, jak i w pozostałych środkach społecznego przekazu.

5.2. Konstytucyjna gwarancja wolności środków społecznego przekazu wiąże się ściśle z przysługującymi jednostce gwarancjami wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, których źródłem jest art. 54 Konstytucji. Trybunał akcentował, że art. 54 Konstytucji wyraża trzy odrębne wolności jednostki: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji i wolność rozpowszechniania informacji (zob. wyrok z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11, cz. III, pkt 2.2).

Wolności te mają istotne znaczenie w sferze indywidualnej, w której wiążą się z innymi wolnościami zapewniającymi jednostkom swobodę działania w życiu publicznym – wolnością tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich; wolnością tworzenia i działania partii politycznych; wolnością zrzeszania się; wolnością organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich; wolnością wyznawania i uzewnętrzniania publicznego swojej religii. Oprócz tego wolność formułowania i wyrażania własnych poglądów bezpośrednio lub pośrednio za pomocą środków społecznego przekazu ma także istotne znaczenie w perspektywie społecznej. Umożliwia angażowanie się jednostek w życie publiczne, co ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego oraz prowadzenia dialogu społecznego. W ten sposób swoboda wypowiedzi staje się jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek.

Trybunał podkreślał także, że wolność informacyjna nie ogranicza się do informacji i poglądów odbieranych jako przychylnie albo postrzeganych jako obojętne. Obejmuje rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących wszystkich spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to bowiem w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji (zob. wyroki TK w sprawach: K 4/06, cz. IV, pkt 5.5; K 13/07, cz. III, pkt 2).

5.3. Wzajemne powiązanie gwarancji instytucjonalnych wyrażonych w art. 14 Konstytucji oraz bardziej szczegółowych wolności i praw przewidzianych m.in. w art. 54 Konstytucji świadczy o szczególnym znaczeniu zasady pluralizmu i swobody wyrażania poglądów zarówno dla poprawnego kształtowania życia ustrojowego, jak i z punktu widzenia konstytucyjnego statusu prawnego jednostki. Przekonanie o tym, że demokratyczne państwo prawne nie może prawidłowo funkcjonować bez urzeczywistnienia w przestrzeni publicznej wolności słowa i prawa do informacji, znalazło swój konkretny wyraz m.in. w takim ukształtowaniu systemu konstytucyjnych organów państwa, w ramach którego działa KRRiT. Istnienie tego wyodrębnionego organu ochrony prawa jest, z jednej strony, podstawową instytucjonalną gwarancją wolności słowa, prawa do informacji oraz zapewnienia interesu publicznego w radiofonii i telewizji, z drugiej zaś wyznacza ustawodawcy określony konstytucyjnie model organizacji mediów, w tym mediów publicznych. W ten sposób już na poziomie konstytucyjnym przesądzono o konieczności takiego ustanowienia przez ustawodawcę zasad i określenia trybu działania KRRiT (art. 215 Konstytucji), aby organ ten mógł efektywnie realizować zadania wskazane w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

6. Funkcje i pozycja ustrojowa KRRiT.

6.1. Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji, zadaniem KRRiT jest stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Wykonuje ona zadania przynależne co do swej istoty władzy wykonawczej, z wyraźnej woli ustrojodawcy, wydzielone spod kompetencji Rady Ministrów (zob. art. 146 ust. 2 Konstytucji). W ten sposób KRRiT, jako jeden z organów ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji. Model ten ma się opierać na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania własnych poglądów i pozyskiwania informacji, z potrzebą odpowiedniego ukształtowania formy oraz treści przekazu medialnego. Chodzi tu zarówno o zachowanie zasady pluralizmu i bezstronności prezentowania określonych zagadnień, ale także o upowszechnianie treści mających istotne znaczenie społeczne. Rola KRRiT wiąże się zatem z wyznaczaniem odpowiednich reguł prezentowania swoich programów przez nadawców, ale oprócz tego obejmuje również wpływanie na treść proponowanego przekazu.

Charakterystyka konstytucyjnej roli KRRiT wiąże się ściśle z rolą, jaką telewizja i inne media odgrywają we współczesnym społeczeństwie demokratycznym. Trybunał podkreślał już, że przestały być one wyłącznie nośnikiem informacji. Media – a w szczególności publiczne radio i publiczna telewizja – kształtują wzorce osobowe i postawy społeczne ogromnej rzeszy odbiorców. Stały się również kreatorem kultury. Istotne znaczenie ma zatem przekazywanie treści, które tworzą szeroko pojmowaną kulturę w obszarze języka polskiego i kształtują postawy obywatelskie. W tym znaczeniu publiczne radio i telewizja publiczna w związku z wypełnianiem tzw. misji publicznej mogą być traktowane jako swego rodzaju dobro publiczne, czy ściślej element służący realizacji dobra wspólnego (zob. wyrok z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83, cz. III, pkt 5).

Trybunał wskazywał również, że realizowanie tzw. misji publicznej wiąże się ściśle z powierzonym KRRiT zadaniem stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji (zob. wyrok z 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145, cz. III, pkt 8). Przykładowy katalog zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, obejmuje między innymi: tworzenie i rozpowszechnianie programów ogólnokrajowych i regionalnych realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych, budowę i eksploatację nadawczych i przekaźnikowych stacji radiowych i telewizyjnych, prowadzenie prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej, upowszechnianie wiedzy o języku polskim oraz tworzenie i udostępnianie programów edukacyjnych dla środowisk polonijnych oraz Polaków zamieszkałych za granicą (art. 21 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji). Obowiązkiem programów publicznej radiofonii i telewizji jest rzetelność ukazywania całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą, sprzyjanie swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej, umożliwianie obywatelom i ich organizacjom uczestnictwa w życiu publicznym oraz wykonywania prawa do kontroli i krytyki społecznej, służba rozwojowi kultury, nauki i oświaty, a także respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości i służba zwalczaniu patologii społecznych (zob. wyrok z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 22, cz. VI, pkt 1.3).

6.2. Wykonywanie zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji, w szczególności czuwanie nad realizacją tzw. misji publicznej, nie jest możliwe bez zapewnienia niezależności KRRiT przed wszystkim od Rady Ministrów. Trybunał podkreślał obowiązywanie zasady niezależności KRRiT w systemie organów państwa jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji. Następnie potwierdzał jej obowiązywanie już na gruncie obecnych unormowań konstytucyjnych (por. uchwała z 10 maja 1994 r., sygn. W. 7/94, OTK w 1994 r.,

cz. I, poz. 23, pkt 5; wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, cz. IV, pkt 6). W obu rozstrzygnięciach podkreślano, że zadania KRRiT wyznaczają jej miejsce w systemie organów państwowych w taki sposób, aby mogła ona zachować charakter organu niezależnego. Znajduje to wyraz m.in. w uregulowaniach konstytucyjnych i ustawowych dotyczących powoływania i odwoływania członków KRRiT oraz powoływania jej przewodniczącego.

Podstawowym wyznacznikiem niezależności instytucjonalnej KRRiT jest jej wyraźne wyodrębnienie ze sfery administracji rządowej. KRRiT jest organem konstytucyjnym wypełniającym zadania w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych. Chociaż zadania te wiążą się ściśle z działalnością administracyjno-wykonawczą, a ich realizacja nakazuje sytuować je w ramach egzekutywy, to – jak już podkreślono – zostały one wyraźnie wyłączone z zakresu zadań i kompetencji realizowanych przez Radę Ministrów. W tym znaczeniu wykonywanie zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji stanowi wyjątek od zasady przewidzianej w art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji, powierzającej Radzie Ministrów wszystkie sprawy polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Uregulowanie konstytucyjnej pozycji KRRiT stanowi przeniesienie określonych zadań egzekutywy na rzecz podmiotu leżącego poza jej strukturą organizacyjną. Z tego względu racją istnienia KRRiT jest wykonywanie powierzonych jej zadań w sposób niezależny od rządu. Wiąże się z tym m.in. przewidziany w Konstytucji sposób wyłaniania składu KRRiT bez udziału Rady Ministrów oraz jej członków. Także włączenie w proces obsady KRRiT organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent, odbyło się w ramach prerogatyw przysługujących głowie państwa (art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji). Chodziło w tym wypadku o wyłączenie możliwości ewentualnego instytucjonalnego wpływu rządu na sposób wyłaniania KRRiT. Szczególna pozycja ustrojowa KRRiT, jako organu kontroli i ochrony prawa, którego zadania i sposób powołania określa Konstytucja, pociąga za sobą pełną autonomiczność tego organu w stosunku do Rady Ministrów jak i jej członków (zob. wyrok o sygn. K 4/06, cz. IV, pkt 6).

6.3. Ustrojowe znaczenie KRRiT wiąże się przede wszystkim z powołaniem niezależnego od rządu, konstytucyjnego organu państwa, któremu powierzono określone zadania w sferze radiofonii i telewizji. Zakres unormowań odnoszących się do KRRiT obejmuje – oprócz wskazania zadań i przyznania kompetencji prawodawczych (art. 213 ust. 1 i 2 Konstytucji) – wyznaczenie modelu powoływania członków tego organu (art. 214 ust. 1 Konstytucji) oraz określenie ich statusu (art. 214 ust. 1 i 2 Konstytucji). Zasady i tryb działania KRRiT, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określać ma ustawa (art. 215 Konstytucji). Świadczy to o tym, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy stosunkowo szeroki zakres swobody regulacyjnej odnoszącej się do samego sposobu funkcjonowania KRRiT, przyznania temu organowi określonych kompetencji, jak i uszczegółowienia zagadnień związanych z jego organizacją. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca może całkowicie swobodnie normować sferę działania KRRiT oraz dowolnie kształtować pozycję i kompetencje tego organu w określonej strukturze organizacyjnej mediów publicznych. Granicą tej swobody jest zapewnienie możliwości efektywnego wykonywania zadań przez konstytucyjny organ państwa. Ustawodawca ma zatem wprowadzić takie unormowania, które pozwolą KRRiT czuwać nad poszanowaniem wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Kształtowanie ustawowego modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji nie może abstrahować od treści unormowań konstytucyjnych dotyczących KRRiT. W tym wymiarze należy podkreślić, że Konstytucja nie tylko wyodrębniła i nazwała zadania, które należy realizować w sferze radiofonii i telewizji, ale jednocześnie powierzyła ich wykonywanie konkretnemu organowi państwa, jakim jest KRRiT. Ustawodawca nie może zatem pozbawić KRRiT kompetencji służących bezpośrednio wykonaniu zadań wskazanych w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

tucji. Przyznając określone kompetencje, musi także uwzględnić, czy staną się one skutecznym instrumentem realizacji konstytucyjnych zadań KRRiT.

Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Nie przesądza przez to o wielu szczegółowych elementach tego modelu. W tym aspekcie nie można wykluczyć wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne – oprócz KRRiT – organy władzy publicznej. Niemniej ewentualne rozproszenie kompetencji w tym zakresie oraz przypisanie ich różnym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę nie może ostatecznie podważać ustrojowej pozycji KRRiT, której podstawę wyznaczają unormowania o randze konstytucyjnej. Zarówno niedopuszczalne byłoby całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej konstytucyjnych zadań, jak i nie można wykreować modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, ale rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane zostanie innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające. Konstytucyjne ujęcie KRRiT, a więc charakter zadań powierzonych temu organowi i jego specyfika ustrojowa, podkreślająca niezależność od rządu, wskazują, że to KRRiT ma mieć pozycję dominującą w ramach ukształtowanego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Sprzeczne z tym założeniem, a przez to niezgodne z Konstytucją, byłoby zatem powierzenie wykonywania nawet części zadań KRRiT organowi od niej niezależnemu, a jednocześnie powiązanemu – choćby w niewielkim wymiarze – z rządem. W tym znaczeniu granicą swobody ustawodawcy w odniesieniu do szeroko rozumianej sfery radiofonii i telewizji pozostaje zawsze uwzględnienie w tym zakresie podstawowej roli KRRiT, jako organu państwa, wynikającej z unormowań konstytucyjnych.

7. Ocena zgodności art. 1 ustawy nowelizującej z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Poczynione uwagi odnoszące się do funkcji oraz pozycji ustrojowej KRRiT wyznaczają konstytucyjny kontekst oceny unormowań zawartych w poszczególnych przepisach ustawy nowelizującej. Ocena zgodności tych przepisów była dokonywana w taki sposób, aby stwierdzić, czy konkretne rozstrzygnięcie ustawodawcy podważyło konstytucyjną pozycję KRRiT, jako organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Trybunał badał poszczególne unormowania ustawy nowelizującej, oceniając, czy ich wprowadzenie umożliwia realizację konstytucyjnych funkcji KRRiT. Dostrzegał, że ich realizacja ma być – w ujęciu konstytucyjnym – jedną z gwarancji poszanowania zasady wolności środków społecznego przekazu oraz przysługującego jednostkom prawa do informacji. Przyjmował w tym kontekście, że rola strażnika konstytucyjnych wartości wyrażonych w art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji wymaga stworzenia efektywnego mechanizmu wpływania KRRiT na funkcjonowanie publicznej radiofonii i telewizji. Obejmuje to nie tylko uprawnienia regulacyjne lub kontrolne, ale zakłada także podejmowanie działań o charakterze nadzorczym, przyznających KRRiT rolę organu mającego w konkretnych sytuacjach głos decydujący. Ustawodawca ma bowiem stworzyć strukturę organizacyjną mediów publicznych, w ramach której KRRiT będzie mogła realizować przypisaną jej funkcję konstytucyjną z zachowaniem instytucjonalnej niezależności od Rady Ministrów i administracji rządowej.

7.2. Kontrola konstytucyjności przepisów ustawy nowelizującej wiąże się – w przeważającym zakresie – z oceną przepisów uchylających poszczególne unormowania ustawy o radiofonii i telewizji. Chodzi tu konkretnie o art. 1 pkt 1, art. 1 pkt 2 lit. a, art. 1 pkt 2 lit. c, art. 1 pkt 3 lit. b, art. 1 pkt 3 lit. d oraz art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej.

W dotychczasowym orzecznictwie, w postępowaniach inicjowanych wnioskiem, Trybunał konsekwentnie potwierdzał dopuszczalność kontroli takich przepisów. Istotą tej kontroli jest ocena, czy – w świetle wzorców kontroli wskazanych przez podmiot inicjujący postępowanie – dopuszczalne było uchylenie przepisów wymienionych w zaskarżonym przepisie derogującym. Przedmiotem kontroli staje się w takim wypadku zgodność z Konstytucją specyficznej sytuacji prawnej, a więc uchylenia regulacji w obszarze, który dotychczas był – i w świetle Konstytucji – nadal powinien być unormowany (zob. wyroki TK z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38, cz. III, pkt 4.5; 12 czerwca 2006 r., sygn. K 38/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 63, cz. III, pkt 3; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, cz. III, pkt 6; 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU A/2016, poz. 2, cz. III, pkt 6.2.3).

W odniesieniu do art. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej kontrola konstytucyjności dotyczy przepisów zmieniających treść unormowań ustawy o radiofonii i telewizji. W orzecznictwie podkreślano już, że przepisy zmieniające treść pozostałych przepisów zawierają w istocie rzeczy dwie normy: po pierwsze, normę uchylającą dotychczasową regulację, po drugie, normę wprowadzającą nowe brzmienie danego przepisu. Kontrola konstytucyjności może dotyczyć obu tych norm. Konstytucja nie wyłącza z zakresu kompetencji kontrolnych Trybunału przepisów uchylających, a więc również „kasacyjnego” elementu przepisów zmieniających (zob. postanowienie z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65, cz. II, pkt 3; wyrok o sygn. K 53/07, cz. III, pkt 6.2).

Podtrzymując to stanowisko, Trybunał dokonał kontroli art. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej wyłącznie w odniesieniu do tej normy przewidzianej w każdym z tych przepisów, która pozbawiła KRRiT – konstytucyjny organ państwa – określonych w ustawie kompetencji bezpośrednio służących realizacji konstytucyjnie powierzonych jej zadań, w tym wypadku kompetencji kreacyjnych w stosunku do organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Przedmiotem kontroli nie były więc normy przewidujące przyznanie tego rodzaju kompetencji innym organom, a jedynie kontroli podlegało samo odjęcie takiej kompetencji po stronie KRRiT. Orzekanie Trybunału o normie uchylającej dotychczasowe brzmienie odpowiednich przepisów ustawy o radiofonii i telewizji dotyczy sytuacji, w której po pierwsze, istnieje konstytucyjny organ państwa utworzony w celu realizacji funkcji określonej wprost w Konstytucji (KRRiT), po drugie, ustawodawca – realizując obowiązek wyposażenia takiego organu w odpowiednie instrumenty realizacji funkcji konstytucyjnej – przyznał temu organowi konkretne kompetencje (udział w powoływaniu i odwoływaniu organów spółek publicznej radiofonii i telewizji), po trzecie, ustawodawca zdecydował się znieść dotychczasowe kompetencje konstytucyjnego organu państwa, eliminując całkowicie ustawową podstawę prawną wykonywania konstytucyjnych funkcji tego organu. W takim wypadku Trybunał ocenia dopuszczalność działań ustawodawcy polegających na zniesieniu kompetencji służących bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji, przyznanych przednio konstytucyjnemu organowi państwa.

7.3. Zakwestionowany art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej uchylił art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o radiofonii i telewizji. Uchylony przepis przewidywał, że w kompetencji KRRiT leży w szczególności przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji.

Wprowadzenie do ustawy o radiofonii i telewizji art. 6 ust. 2 pkt 11 nastąpiło na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 152, poz. 1023). Wskazana ustawa zmieniła zasadniczo pierwotny – obowiązujący od 1993 r. – sposób powoływania zarządów i rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. Model powoływania członków rad nadzorczych przez KRRiT zastąpiono nowym mechanizmem obsady personalnej tego organu spółki w drodze konkursu przeprowadzanego przez KRRiT. Miało to – w założeniu

autorów projektu ustawy uchwalonej 6 sierpnia 2010 r. – służyć „odsunięciu gremiów politycznych od zarządzania mediami publicznymi” oraz zastąpieniu „praktyki niejawnych ustaleń i powoływania rad nadzorczych przez KRRiT na mocy partyjnych parytetów” modelem „jawnych i otwartych konkursów przeprowadzanych wśród kandydatów zgłoszonych przez uczelnie akademickie” (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych, druk sejmowy z 18 maja 2010 r., nr 3136/VI kadencja). Wprowadzenie modelu konkursowego wyłaniania składu rady nadzorczej w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji wiązało się konsekwentnie z przyznaniem KRRiT nowego zadania, wyrażonego w art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o radiofonii i telewizji.

Zmiana przewidziana w art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej jest pochodną ogólniejszej modyfikacji modelu powoływania rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. W 2010 r. ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie modelu konkursowego obsadzania rad nadzorczych, a tym samym do listy przewidzianych w ustawie zadań i kompetencji KRRiT (art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji) dodał przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków tych organów. W ustawie nowelizującej ponownie zmodyfikował mechanizm obsady personalnej rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, w efekcie czego, na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, uchylił art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o radiofonii i telewizji. Podobnie jak konstytucyjnie dopuszczalne jest modyfikowanie sposobu wyłaniania organów tworzących media publiczne, tak też dopuszczalne jest – idące w ślad za takimi zmianami – dostosowywanie ustawowo określonego katalogu zadań i kompetencji KRRiT. Katalog zadań ma wyraźnie charakter otwarty, o czym świadczy zastosowana w art. 6 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji formuła „w szczególności”. Nie stanowi przez to zamkniętego wyliczenia wszystkich zadań KRRiT. Zmiana tego katalogu – m.in. w takim wymiarze, jaki wynika z art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej – nie może być automatycznie utożsamiana z pozbawieniem KRRiT kompetencji służących do wykonania konstytucyjnie określonej funkcji tego organu. Przyjęcie takiej wykładni art. 6 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji oznaczałoby, że to ustawodawca w istocie rzeczy samodzielnie i swobodnie determinuje zakres konstytucyjnych zadań KRRiT. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o radiofonii i telewizji, nie ustanawiał samodzielnie i w sposób wyłączny kompetencji KRRiT w zakresie przeprowadzania konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych. Odnosił się jedynie do unormowań ustawowych wprowadzających dany model obsadzania tych organów spółek. Także z tego względu samo uchylenie art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy nowelizującej nie może być odczytywane jako rozstrzygnięcie ograniczające KRRiT w wykonywaniu funkcji przewidzianej w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając znaczenie prawne zmiany wynikającej z art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, Trybunał nie wypowiada się na temat optymalnego modelu organizacyjnego mediów publicznych. Nie ocenia też, która z przyjmowanych przez ustawodawcę metod obsadzania składów personalnych poszczególnych podmiotów tworzących taki model jest najwłaściwsza. Jest to bowiem materia pozostawiona ustawodawcy. Kontrola realizowana przez Trybunał dotyczy tego, czy w rozpatrywanym wypadku ustawodawca nie wyłączył możliwości realizowania zadań przez konstytucyjny organ państwa, jakim jest KRRiT. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że samo uchylenie art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o radiofonii i telewizji nie wywołało takiego skutku. To zaś uzasadniało stwierdzenie zgodności art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

7.4. Drugim przepisem zakwestionowanym we wnioskach skierowanych do Trybunału był art. 1 pkt 2 lit. a ustawy nowelizującej. Przepis ten uchylił art. 27 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, a tym samym usunął z tej ustawy normę przewidującą czteroletnią kadencję zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji. Jednocześnie na podstawie art. 1 pkt 3 lit. d ustawy nowelizującej uchylono art. 28 ust. 5 ustawy o radiofonii i telewizji, a więc unormo-

wanie przewidujące trzyletnią kadencję rady nadzorczej spółki publicznej radiofonii i telewizji. Z uwagi na to, że oba kwestionowane przepisy ustawy nowelizującej wiązały się z tym samym zagadnieniem, czyli dopuszczalnością zniesienia kadencji organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, Trybunał dokonał ich łącznej oceny.

W Konstytucji brak jest rozbudowanej regulacji nakazującej przyjęcie określonych form działania podmiotów realizujących działania w sferze mediów publicznych. W rozdziale IX Konstytucji w art. 213-215 Konstytucji wyrażono podstawowe reguły organizacyjne dotyczące konkretnego organu władzy publicznej, jakim jest KRRiT. Art. 214 ust. 1 Konstytucji określa generalną regułę powoływania członków KRRiT przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej. W ust. 2 tego przepisu wprowadzono zasadę apolityczności i niepołączalności funkcji członka KRRiT. Tak skromny zakres regulacji konstytucyjnej wiąże się z szerokim odesłaniem do unormowania w ustawie problematyki organizacji KRRiT oraz szczegółowych zasad powoływania jej członków (art. 215 Konstytucji). W tym kontekście nie jest wykluczone przyjmowanie przez ustawodawcę różnych form organizacji samej KRRiT. Możliwa jest np. modyfikacja zasady indywidualnej kadencji poszczególnych członków KRRiT powoływanych przez organy wskazane w Konstytucji i zastąpienie jej systemem jednolitej kadencji całej Rady. Podobnie też dopuszczalne konstytucyjnie byłoby modyfikowanie liczby członków KRRiT z zachowaniem możliwości ich obsadzania przez organy wskazane w art. 214 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. K 4/06, cz. IV, pkt 3.1).

Jak podkreślono wcześniej, granicą swobody ustawodawcy określania struktur organizacyjnych, za pomocą których ma być realizowana misja publiczna, jest przyznanie KRRiT decydującego wpływu na funkcjonowanie podmiotów wykonujących zadania publicznej radiofonii i telewizji. To znaczy, że ustawodawca musi uwzględniać rolę KRRiT, jako konstytucyjnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację i sposób wykonania misji publicznej w radiofonii i telewizji (zob. wyrok o sygn. K 2/03, cz. III, pkt 3).

Konstytucja nie obliguje ustawodawcy do przyjęcia takiej formy działania podmiotów publicznej radiofonii i telewizji, która uwzględniać będzie zawsze zasadę kadencyjności ich organów. Trybunał podtrzymuje wcześniejsze wypowiedzi dotyczące sposobu rozumienia i znaczenia prawnego zasady kadencyjności. Stwierdza przy tym, że tak rozumiana zasada, chociaż zapewne pożądana, nie jest koniecznym elementem organizacji podmiotów działających w sferze publicznej radiofonii i telewizji. Z tego względu wyłączenie kadencyjności zarządów i rad nadzorczych spółek tworzących strukturę organizacyjną mediów publicznych nie stanowi – samo w sobie – działania niekonstytucyjnego. Pozostaje bowiem w sferze działalności ustawodawczej, która nie została jednoznacznie i sztywno wyznaczona na poziomie konstytucyjnym. Ustawodawca ma zatem możliwość wyboru modelu działalności podmiotów publicznej radiofonii i telewizji. Może przyjąć rozwiązania uwzględniające konieczność dokonywania zmian personalnych w zarządach i radach nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji po upływie z góry określonego czasu. Może także wprowadzić zasadę odnawiania składu tych organów z chwilą ich odwołania, ale bez ściśle wyznaczonej cezury. Oba wspomniane modele organizacji mediów publicznych – niezależnie od tego, że mogą być różnie oceniane z perspektywy optymalnego rozwiązania – są dopuszczalne z punktu widzenia obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych. Wypowiadając się w tym miejscu na temat zmian wprowadzonych na podstawie art. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 1 pkt 3 lit. d ustawy nowelizującej, Trybunał nie badał motywów ani sposobu działania ustawodawcy decydującego się znieść kadencyjność zarządów i rad nadzorczych. Stwierdził jedynie, że z konstytucyjnego punktu widzenia dopuszczalne jest funkcjonowanie takich organów bez ustawowo określonej kadencji. Zdaniem Trybunału, zastąpienie kadencyjności zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji rozwiązaniem zakładającym ich funkcjonowanie bez ustawowo wyznaczonego okresu jest zgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. Nie prowadzi bowiem – samo przez się – do uzależnienia mediów publicznych od

władzy wykonawczej, szczególnie od rządu, i nie wyklucza możliwości wykonywania konstytucyjnych uprawnień KRRiT względem spółek publicznej radiofonii i telewizji.

7.5. Kolejnym przepisem poddanym ocenie Trybunału był art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej. Przepis ten nadał nowe brzmienie art. 27 ust. 3 i 4 ustawy o radiofonii i telewizji. W odniesieniu do art. 27 ust. 3 tej ustawy, zmiana polegała na zastąpieniu dotychczasowego modelu powoływania i odwoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji przez KRRiT na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia nowym modelem powoływania i odwoływania członków tego organu przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Zmiana w zakresie art. 27 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji dotyczyła nieco innego określenia kryteriów, jakie musi spełniać osoba powołana do składu zarządu w spółce publicznej radiofonii i telewizji. W pierwotnym brzmieniu art. 27 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji przewidywał, że do zarządu powołuje się wyłącznie osobę posiadającą kompetencje w dziedzinie zarządzania oraz radiofonii i telewizji, spośród kandydatów wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez radę nadzorczą. Zmiana wprowadzona w treści tego przepisu na podstawie art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej przewiduje, że członków zarządu powołuje się spośród osób o odpowiednich kompetencjach oraz nieskazyanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

Zmiana polegająca na częściowej modyfikacji kryteriów oceny kandydatów na stanowisko członka zarządu w jednostce publicznej radiofonii i telewizji nie budzi zastrzeżeń o charakterze konstytucyjnym. Trybunał podkreślał już, że Konstytucja nie przewiduje konkretnego modelu wyłaniania osób pełniących taką funkcję. Pozostawia zatem ustawodawcy możliwość decydowania o mechanizmie prawnym, jaki w tym celu zamierza wykorzystać. Modyfikacja art. 27 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, dokonana na podstawie art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej, częściowo podtrzymała kryteria dopuszczalności kandydowania na członka zarządu wynikające z wcześniejszego brzmienia ustawy o radiofonii i telewizji. Nadal może to być wyłącznie osoba posiadająca kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji. Jednocześnie ustawodawca wyłączył z grona kandydatów na członka zarządu osoby skazane prawomocnie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

Podstawowy problem wymagający rozważenia na tle art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej dotyczył nie tyle kryteriów, jakie spełniać ma kandydat na członka zarządu w spółce publicznej radiofonii i telewizji, ile procedury powoływania tego organu. Zmieniając art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, ustawodawca zdecydował się odejść od wcześniejszego modelu powoływania zarządu przez KRRiT na rzecz nowego mechanizmu, uwzględniającego udział ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Ponieważ w obecnym stanie prawnym także ten model został zmieniony w związku z wejściem w życie ustawy o RMN, Trybunał nie oceniał art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej z perspektywy mechanizmu, jaki został w nim wprowadzony. W obecnym stanie prawnym brak jest normy prawnej przyznającej ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa kompetencję w zakresie powoływania i odwoływania członków zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji. Ocena przywołanego przepisu ustawy nowelizującej odnosiła się zatem nie do tego, który podmiot został wyposażony w kompetencje kreacyjne w stosunku do zarządów spółek, ale do kwestii uregulowania pozycji KRRiT w ramach tej procedury. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że zmiana wynikająca z art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej wyłączyła udział KRRiT w powoływaniu i odwoływaniu członków tych organów. To znaczy, że konstytucyjny organ państwa, mający stać na straży m.in. interesu publicznego w radiofonii i telewizji, został całkowicie pozbawiony wpływu na obsadę personalną organów kierujących działalnością spółek publicznej radio-

fonii i telewizji. Takie działanie ustawodawcy uznane zostało za niezgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał dostrzega, że model obsadzania zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji ulegał zmianom od momentu wejścia w życie ustawy o radiofonii i telewizji. Do 2010 r. członków zarządu, w tym prezesa, powoływała i odwoływała rada nadzorcza w formie uchwały zapadającej większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej trzech czwartych jej członków. KRRiT miała wówczas pośredni wpływ na rozstrzygnięcia personalne przyjmowane przez radę nadzorczą, bo organ ten był powoływany właśnie przez KRRiT. Po wejściu w życie ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych, członków zarządu, wraz z prezesem, powoływała i odwoływała KRRiT w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej (w wypadku odwołania – na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia). Obsadzanie rady nadzorczej pozostało wówczas w gestii KRRiT, aczkolwiek przybrało formę konkursową. W obu wypadkach mieliśmy zatem do czynienia z różnym usytuowaniem KRRiT w procedurze powoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji. Niemniej nie oznaczało to nigdy całkowitego wyłączenia KRRiT z tej procedury. Taka sytuacja zaistniała dopiero na podstawie art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej.

Trybunał podkreśla, że wybór struktury organizacyjnej, w jakiej funkcjonować mają media publiczne, należy do ustawodawcy. Jeżeli ustawodawca decyduje się na przyjęcie modelu, w którym jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), to powinien jednocześnie przewidzieć odpowiednie kompetencje KRRiT umożliwiające kontrolę sposobu funkcjonowania takich podmiotów w tej sferze, jaka dotyczy zadań powierzonych KRRiT w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że efektywne wykonywanie tych zadań wymaga wprowadzenia rozwiązań, które w odpowiedni sposób zapewnią wpływ KRRiT na działalność podmiotów w sferze mediów publicznych. Trybunał nie wypowiada się tutaj kompleksowo o tym, jakiego rodzaju mechanizmy należy zastosować, aby zapewnić taki wpływ. Zrozumiałe jest bowiem, że funkcjonowanie spółek tworzących media publiczne poddane jest unormowaniom odpowiadającym ich formie prawnej. W tym wymiarze KRRiT nie jest podmiotem odpowiedzialnym za bieżącą działalność takich spółek. Nie pełni również roli organu władzy publicznej, zatwierdzającego wszelkie rozstrzygnięcia podejmowane przez podmioty działające w sferze mediów publicznych. Na tym tle włączenie KRRiT w procedurę powoływania i odwoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji jest formą, w jakiej KRRiT może wpływać na kierunek działania takich spółek. Całkowite wyłączenie tego mechanizmu sprawia, że brak jest jakiegokolwiek powiązania między sferą funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji a funkcjami KRRiT, wynikającymi z wykonywania zadań określonych w Konstytucji. KRRiT zostaje przez to pozbawiona mechanizmu oddziaływania na tę sferę wewnętrznej organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji, od której – w zasadniczym wymiarze – zależy kierunek działań podejmowanych przez takie spółki. Z tego względu art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim w art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji wyłącza całkowicie udział KRRiT w procedurze powoływania i odwoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

7.6. Oprócz pozostawienia KRRiT poza procedurą obsady personalnej członków zarządów, ustawodawca zdecydował się również na uchylenie przesłanek odwołania takich osób. Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej, uchylony został art. 27 ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji. Przepis ten przewidywał, że odwołanie członka zarządu może nastąpić w sytuacji skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane

z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; działania na szkodę spółki bądź zaistnienia okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji.

Zniesienie wskazanych przesłanek oznacza, że kryteria uzasadniające odwołanie z funkcji członka zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji ustalane będą samodzielnie przez organ upoważniony do podjęcia takiej decyzji. Kryteria te mogą mieć przy tym bardzo różny charakter, niekoniecznie związany z dotychczasowym, określonym w art. 27 ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji. Zmiana wynikająca z art. 1 pkt 2 lit. c znacznie poszerzyła możliwości odwoływania takich osób z pełnionej funkcji. Jednocześnie należy pamiętać, że uprawnienia w tym zakresie – o czym była już mowa – zostały odebrane KRRiT. Istotą zmiany wynikającej z ustawy nowelizującej było więc nie tylko pozbawienie konstytucyjnego organu państwa ewentualnej styczności z procedurą obsadzania zarządów spółek medialnych, ale także odebranie KRRiT wpływu na sytuację, w której inny podmiot uzna potrzebę dokonania zmian personalnych w zarządzie takiej spółki. W ten sposób KRRiT została całkowicie umiejscowiona poza sferą rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji. To zaś wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych KRRiT w Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że niekonstytucyjność art. 1 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej, podobnie jak wcześniej ocenionego art. 1 pkt 2 lit. b, wynikała z całkowitego pozbawienia KRRiT wpływu na obsadę personalną zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Trybunał nie przesądzał jednak o tym, w jaki sposób ustawodawca powinien zagwarantować KRRiT udział w procedurze powoływania i odwoływania osób pełniących taką funkcję. Nie stwierdził również niekonstytucyjności całego art. 1 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej, wskazał wyłącznie tę jego część, która odnosi się do kryteriów odwoływania członków zarządu. Konstytucja nie rozstrzyga kategorycznie o formach, w jakich KRRiT realizować ma zadanie określone w jej art. 213 ust. 1. KRRiT powinna brać udział w procedurze służącej wyłanianiu składu personalnego organów kierujących działalnością spółek publicznej radiofonii i telewizji. To jednak, czy ta procedura będzie miała charakter konkursowy, czy też zostanie ukształtowana w inny sposób, zapewniający obsadę organów spółek osobami spełniającymi odpowiednie standardy merytoryczne i etyczne, należy do rozstrzygnięcia ustawodawcy. Z tego powodu uchylene przewidujących określanie przez KRRiT regulaminu konkursu na kandydatów na członków zarządu mieści się w zakresie swobody ustawodawcy, który może decydować o modelu obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Z tego też powodu Trybunał uznał, że art. 1 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej, tylko w części uchylającej art. 27 ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

7.7. Trybunał ocenił także art. 1 pkt 3 lit. a i b ustawy nowelizującej. Są to unormowania dotyczące obsadzania rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, w tym rad nadzorczych spółek radiofonii regionalnej. Należy raz jeszcze zaznaczyć, że postępowanie w zakresie kontroli art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej zostało umorzone (por. pkt 2.3).

Art. 1 pkt 3 lit. a wprowadził nowe brzmienie art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. W poprzednim stanie prawnym przepis ten wyrażał trzy normy odnoszące się do spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna”. Określał liczbę członków rad nadzorczych tych spółek (7), procedurę wyłaniania tych osób (pięć osób w drodze konkursu przeprowadzanego przez KRRiT oraz dwie osoby powoływane odpowiednio przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego oraz ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa) oraz kryteria, jakie powinni spełniać kandydaci (posiadanie kompetencji w dziedzinie prawa, finansów, kultury oraz mediów). Zmiana wynikająca z art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej skutkowałą zawężeniem zakresu normowania

art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Ustawodawca zdecydował o uchyleniu normy przyznającej kompetencję w zakresie wyłaniania członków rad nadzorczych w drodze konkursu przeprowadzanego przez KRRiT. Uchylił również unormowanie określające kryteria kandydatów na członków rad nadzorczych. W wyniku wprowadzonych zmian art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji dotyczy wyłącznie liczebności rady nadzorczej, przy czym liczba członków tego organu została zredukowana do trzech osób.

Art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej uchylił art. 28 ust. 1a-1d ustawy o radiofonii i telewizji. Uchylone unormowania dotyczyły obsady rad nadzorczych spółek radiofonii regionalnej (ust. 1a), określenia przez KRRiT regulaminu konkursu na członka rady nadzorczej spółki publicznej radiofonii i telewizji (ust. 1b), procedury powoływania członków rady nadzorczej w drodze uchwały KRRiT (ust. 1c) oraz przesłanek odwołania członków rady nadzorczej (ust. 1d).

Ocena zgodności przepisów zmieniających procedurę obsadzania rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji (art. 1 pkt 3 lit. a i b) została przeprowadzona przez Trybunał w sposób analogiczny do badanych uprzednio unormowań dotyczących zarządów takich spółek (art. 1 pkt 2 lit. b i c – zob. wyżej pkt 7.5 oraz 7.6). Analogia wiąże się w tym wypadku z przyjęciem przez Trybunał tych samych założeń co do oceny prawnej badanych rozwiązań. Chodzi tu konkretnie o stwierdzenie, że konstytucyjna funkcja przypisana KRRiT wymaga stworzenia efektywnego mechanizmu wpływania przez ten organ państwa na działalność mediów publicznych. Skoro ustawodawca zdecydował się przyjąć model funkcjonowania jednostek publicznej radiofonii i telewizji w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, to powinien jednocześnie uwzględnić udział KRRiT w procedurze obsadzania organów takich spółek, przyznając jej odpowiednie kompetencje. Pozostawienie KRRiT całkowicie poza sferą decydowania o składzie personalnym zarządu, i rady nadzorczej w spółce publicznej radiofonii i telewizji sprawia, że konstytucyjny organ państwa pozbawiony jest podstawowego mechanizmu oddziaływania na kierunek oraz sposób działania takich podmiotów. Nie może zatem należycie realizować konstytucyjnej roli strażnika interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji).

Niekonstytucyjność przepisów ustawy nowelizującej odnoszących się do zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji wynikała z pozbawienia KRRiT jakiegokolwiek wpływu na procedurę obsadzania tych organów. Wiązało się z tym zarówno odebranie KRRiT kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania osób wchodzących w skład organów kierowniczych spółki, jak i uchylenie ustawowego katalogu okoliczności warunkujących dopuszczalność odwołania takich osób. Oba wymiary oceny unormowań dotyczących zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji odnoszą się również do podobnych rozwiązań przyjętych w ustawie nowelizującej w stosunku do rad nadzorczych takich spółek.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim w art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji wyłączył udział KRRiT w procedurze wyłaniania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. Oprócz tego Trybunał uznał także, że art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyła kryteria odwoływania członków rady nadzorczej spółek publicznej radiofonii i telewizji, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Należy podkreślić, że rozstrzygnięcie Trybunału odnoszące się do art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej wskazuje na konieczność włączenia KRRiT do ustawowego mechanizmu wyłaniania składów rad nadzorczych jednostek publicznej radiofonii i telewizji. Obejmuje zatem spółki wymienione w art. 26 ust. 2, 2a i 3 ustawy o radiofonii i telewizji. W tym kontekście Trybunał uznał za zbędne wypowiedanie się osobno w odniesieniu do wyłączenia KRRiT z procedury obsadzania rad nadzorczych spółek radiofonii regionalnej. To

zaś skutkuje umorzeniem postępowania w odniesieniu do art. 1 pkt 3 lit. b w zakresie, w jakim przepis ten uchylił art. 28 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji.

Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją pozostałych przepisów odnoszących się do organizacji i sposobu wyłaniania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Chodzi tu o art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim w art. 28 ust. 1 uchyla, po pierwsze, konkursowy tryb wyłaniania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, po drugie, kryteria, jakie spełniać mają kandydaci na członków tych organów, oraz, po trzecie, redukuje liczbę członków rad nadzorczych do trzech osób. Oprócz tego chodzi o art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 1b i 1c ustawy o radiofonii i telewizji. W tym wypadku chodzi o uchylenie unormowań wyrażających upoważnienie KRRiT do określenia regulaminu konkursu na członka rady nadzorczej (ust. 1b) oraz normy wskazującej skutek prawny uchwały KRRiT w sprawie wyników takiego konkursu (ust. 1c). Trybunał uznał, że zagadnienia unormowane w powołanych przepisach, czyli liczebność rad nadzorczych, konkursowa procedura wyłaniania członków rad oraz kryteria, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o powołanie w skład tych organów, należą do zakresu swobody ustawodawcy decydującego o modelu organizacyjnym funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji. Konstytucja nie przesądza ściśle o tym, jak liczny powinien być skład rad nadzorczych takich spółek, nie wyznacza także jednego modelu obsady personalnej ich organów. Z tego punktu widzenia rozwiązania ustawowe przewidujące zmiany w tym zakresie nie prowadzą – z samego faktu ich wprowadzenia przez ustawodawcę – do naruszenia wymagań konstytucyjnych w aspekcie instytucjonalnym. Nie wykraczają poza to, co Konstytucja wymaga w odniesieniu do określenia pozycji i zadań konstytucyjnego organu ochrony i kontroli prawa, jakim jest KRRiT.

7.8. Kontrola konstytucyjności objęła również art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej. Zgodnie z tym przepisem w art. 29 ustawy o radiofonii i telewizji uchylono ust. 3. Uchylony przepis przewidywał, że zmiana statutu spółki publicznej radiofonii i telewizji wymagała uprzedniej zgody KRRiT.

Problem konstytucyjny dotyczący art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej wiązał się z rozstrzygnięciem, czy z punktu widzenia konstytucyjnej pozycji oraz kompetencji KRRiT ustawodawca może pozbawić ten organ wpływu na sposób określenia przedmiotu działania, organizacji wewnętrznej oraz innych zagadnień dotyczących funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji. W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej zagadnienia te podlegały ocenie KRRiT. Skuteczność zmiany statutu spółki była bowiem ściśle uzależniona od uzyskania uprzedniej zgody KRRiT. Uchylenie art. 29 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji zniósło to wymaganie, eliminując konieczność występowania do KRRiT o zgodę na modyfikacje w statucie spółki publicznej radiofonii i telewizji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że z chwilą wejścia w życie ustawy o RMN, do art. 29 ustawy o radiofonii i telewizji dodano nowy ust. 1b. Zgodnie z tym przepisem, zmiana statutu spółki następuje na wniosek lub za uprzednią zgodą Rady Mediów Narodowych. Dokonując oceny art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, Trybunał wypowiedział się wyłącznie w odniesieniu do przepisu uchylającego. Chodziło tu o ustalenie, czy z konstytucyjnego punktu widzenia dopuszczalne było uchylenie art. 29 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji. Trybunał nie wypowiadał się zatem w kwestii przyznania określonych kompetencji nowo powołanemu organowi, jakim jest RMN. Przedmiotem jego wypowiedzi było wyłącznie to, czy ustawodawca mógł pozbawić pewnych kompetencji KRRiT.

W ocenie Trybunału, rola podmiotu pełniącego określoną w Konstytucji funkcję strażnika interesu publicznego w radiofonii i telewizji wymaga, aby KRRiT miała możliwość efektywnego oddziaływania na funkcjonowanie mediów publicznych. Pogląd ten wynika z przekonania, że nie można sprawować funkcji organu ochrony i kontroli prawa, a taka cha-

rakterystyka KRRiT wynika z Konstytucji, bez istnienia odpowiednich kompetencji, które nie tylko koncentrować się będą na realizacji zadań kontrolnych, ale także umożliwią danemu organowi podejmowanie działań zmierzających do osiągnięcia konstytucyjnie określonych celów. W odniesieniu do KRRiT celem tym jest m.in. poszanowanie interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Trybunał stwierdza, że określenie modelu publicznej radiofonii i telewizji, w tym struktury organizacyjnej oraz szczegółowych kompetencji przysługujących w tej sferze KRRiT, należy do ustawodawcy. Jakkolwiek realizując swoje uprawnienia, ustawodawca pozostaje związany treścią Konstytucji. Nie może przez to abstrahować – w analizowanym zakresie – od konstytucyjnie określonej roli KRRiT. Obowiązany jest tak kształtować rozwiązania ustawowe, aby w pełnym wymiarze zagwarantować realizację norm konstytucyjnych odnoszących się do KRRiT. Dotyczy to także udziału KRRiT w funkcjonowaniu mediów publicznych zorganizowanych w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji). Trybunał zaznaczał już, że przyjęcie takiej formy organizacyjnej wynika z rozstrzygnięcia ustawodawcy. Niemniej skoro ustawodawca wprowadził akurat taki model działania spółek publicznej radiofonii i telewizji, to nie może pozostawić KRRiT całkowicie poza organizacyjną sferą związaną z ich funkcjonowaniem. Z tego punktu widzenia Trybunał uznał, że wyłączenie udziału KRRiT w kreowaniu składu organów wewnętrznych spółek (zarządu i rad nadzorczych) jest niezgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. Taki sam pogląd odnosi obecnie do działań podejmowanych przez walne zgromadzenie spółki. To znaczy, że całkowite pozbawienie KRRiT wpływu na decyzje tego organu dotyczące zmian w statucie, pozostawia sferę organizacyjną spółki całkowicie poza kontrolą konstytucyjnego organu państwa mającego pełnić rolę strażnika m.in. interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W odniesieniu do jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, a w takiej formie działają spółki publicznej radiofonii i telewizji, oznacza to jednocześnie wyłączenie KRRiT z oceny rozstrzygnięć dotyczących statutu, podejmowanych przez jedynego akcjonariusza reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (art. 29 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji). W aspekcie instytucjonalnym oznacza zatem, że działania podejmowane przez ministra w związku ze zmianami statutowymi nie podlegają kontroli konstytucyjnego organu państwa niezależnego od rządu, a przy tym umocowanego do wykonywania funkcji, o których mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał stwierdza, że w obecnym stanie prawnym zmiany statutów spółek publicznej radiofonii i telewizji wymagają akceptacji odrębnego organu państwa, jakim jest RMN. Takie rozwiązanie ustawodawcze nie może być jednak traktowane jako należycie zastępujące wcześniejszy model wyrażania zgody na zmiany statutowe z udziałem KRRiT. Wykreowanie nowego organu władzy publicznej i przekazanie mu pewnych kompetencji w sferze radiofonii i telewizji nie znosi bowiem obowiązku wprowadzenia przez ustawodawcę instrumentów umożliwiających wykonywanie przez KRRiT jej konstytucyjnie określonych funkcji. Trybunał stwierdza, że z chwilą wejścia w życie art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej KRRiT pozbawiona została takich instrumentów prawnych w odniesieniu do kształtowania treści statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji. Z tego powodu Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 4 uchylający art. 29 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

8. Umorzenie kontroli w zakresie przepisów intertemporalnych (art. 2-4 ustawy nowelizującej).

8.1. Odrębnie od zarzutów dotyczących zmian wprowadzonych przez ustawodawcę w ustawie o radiofonii i telewizji, przedmiotem zaskarżenia stały się również art. 2 i art. 3

ustawy nowelizującej. Przepisy te zostały krótko scharakteryzowane we wcześniejszej części uzasadnienia (zob. pkt 2.2.3).

Trybunał podkreśla, że charakter prawny tych unormowań jest zróżnicowany. Niektóre z nich odnoszą się do sytuacji o charakterze jednorazowym. Wskazują bowiem zdarzenia prawne, jakie mają nastąpić w przewidzianym na to okresie w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej. Chodzi tu o skrócenie kadencji oraz wygaśnięcie mandatów dotychczasowych członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej), wygaśnięcie stosunku prawnego będącego podstawą zatrudnienia tych osób (art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej) czy prawo do odprawy pieniężnej w określonej wysokości, wraz z regułą jego ewentualnego obniżenia w razie podjęcia przez osobę uprawnioną zatrudnienia na stanowisku kierowniczym w jednostce publicznej radiofonii i telewizji przed 31 marca 2016 r. (art. 3 ust. 2-3 ustawy nowelizującej). Z tymi unormowaniami wiążą się takie, które mają charakter przejściowy. Regulują konkretne zagadnienia w okresie wyznaczonym przez ustawodawcę. Chodzi tu o określenie sposobu funkcjonowania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji do momentu powołania nowych organów (art. 2 ust. 2-3 ustawy nowelizującej). Wiąże się z tym obowiązek ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa dostosowania statutów spółek publicznej radiofonii i telewizji do zmienionego stanu normatywnego. Obowiązek ten – w myśl art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej – miał być zrealizowany w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Do chwili skutecznego wprowadzenia zmian w statutach, ich postanowienia sprzeczne z treścią ustawy nowelizującej nie miały zastosowania (art. 2 ust. 5 ustawy nowelizującej). Przejściowy charakter ma również unormowanie przewidziane w art. 3 ust. 4 ustawy nowelizującej, umożliwiające spółce publicznej radiofonii i telewizji wypowiedzenie umowy o zakazie konkurencji, zawartej z dotychczasowym członkiem jej zarządu. Ustawodawca przewidział przy tym, że do wszelkich spraw związanych ze statusem byłych członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji nie miały zastosowania postanowienia umów zawartych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (art. 3 ust. 5 ustawy nowelizującej).

Niezależnie od zróżnicowanego charakteru prawnego unormowań przewidzianych w art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej, mogą one podlegać kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W ramach kontroli konstytucyjności ustaw Trybunał jest bowiem uprawniony do badania hierarchicznej zgodności wszystkich unormowań ustawowych, w tym także tych, które mają charakter przejściowy bądź uchylający. Trybunał nie znajduje również podstaw do wyłączenia swojej kognicji w wypadku, gdy w formie prawnej ustawy, ustawodawca przesądza o czynnościach jednostkowych. Niemniej warunkiem wydania orzeczenia jest to, aby badany akt normatywny obowiązywał w chwili rozstrzygnięcia przez Trybunał o jego konstytucyjności. Ustawodawca przewidział jeden wyjątek od tak sformułowanej zasady. Dotyczy on sytuacji, w której wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 40 ust. 3 ustawy o TK). To znaczy, że ewentualna możliwość orzekania przez Trybunał o nieobowiązującym akcie normatywnym jest uzależniona od tego, czy podmiot inicjujący dane postępowanie odpowiednio uzasadnił potrzebę zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 40 ust. 3 ustawy o TK.

8.2. Uwzględniając treść przywołanych art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej, Trybunał stwierdza, że dotyczyły one zdarzeń, które zaistniały i zakończyły się w 2016 r. przed wydaniem niniejszego wyroku. Chodzi tu zarówno o unormowania mające – jak wyjaśniono – charakter jednorazowy, jak i te, które wyznaczały zasady funkcjonowania określonych podmiotów w przewidzianym na to okresie. Wejście w życie ustawy nowelizującej doprowadziło do skrócenia kadencji dotychczasowych członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, a następnie do wygaśnięcia podstawy prawnej ich zatrudnienia z uwagi na powo-

łanie nowych organów tych spółek. Fakt ten wyłączył jednocześnie możliwość dalszego stosowania przejściowych unormowań ustawowych przewidujących działanie dotychczasowych organów do czasu powołania nowych. Trybunał dostrzega również, że w krótkim okresie po wejściu w życie ustawy nowelizującej dokonano skutecznych zmian w statutach wszystkich spółek publicznej radiofonii i telewizji. Także unormowania odnoszące się do sytuacji prawnej dotychczasowych członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji nie mogą obecnie stanowić podstawy podejmowania jakichkolwiek działań kształtujących sytuację prawną tych osób. Przepisy te utraciły zatem moc obowiązującą, co – zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – stanowi przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Ewentualne zastosowanie wyjątku od tej zasady, przewidzianego w art. 40 ust. 3 ustawy o TK, musi być zawsze powiązane z argumentacją powoływaną w danym postępowaniu przez podmiot domagający się kontroli konstytucyjności.

Analiza obu wniosków w tej części, która dotyczy kontroli art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej wskazuje, że stawiane w tym kontekście zarzuty nie zostały powiązane przez wnioskodawców z ochroną konkretnie formułowanych konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Świadczą o tym przede wszystkim wzorce kontroli powoływane przez wnioskodawców. W odniesieniu do art. 2 ustawy nowelizującej były to art. 2, art. 7, art. 10, art. 14, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). W stosunku do art. 3 ustawy nowelizującej powoływano natomiast art. 2 (ochrona praw nabytych oraz ochrona interesów w toku), art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał stwierdza, że wzorce kontroli kwestionowanych art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej, obejmujące konstytucyjne zasady ustrojowe określające sposób funkcjonowania bądź zadania organów władzy publicznej (art. 7, art. 10 i art. 213 ust. 1 Konstytucji), nie mogą stanowić podstawy do formułowania wolności i praw jednostek. Nie mogą być więc użyte jako argument na rzecz dopuszczalności orzekania o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Tak samo powołanie się na zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku, wywodzone z art. 2 Konstytucji, musi zostać powiązane z ochroną konkretnych konstytucyjnych wolności i praw jednostki. W tym zakresie wnioskodawcy związkowo powoływali bądź art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bądź art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powołanie art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w charakterze wzorców kontroli art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej opierało się na generalnym założeniu, że przyjęcie rozwiązań ustawowych dotyczących obsady organów spółek publicznej radiofonii i telewizji ma związek z przestrzeganiem wolności wypowiedzi i prawa do informacji oraz powiązanej z nimi zasady wolności i pluralizmu mediów. W tym kontekście wskazywano, że wydanie orzeczenia przez Trybunał stanowić ma skuteczną ochronę konstytucyjnych wolności i praw, naruszonych w wyniku wydania lub stosowania badanego aktu normatywnego (s. 31 uzasadnienia wniosku RPO). Wyjaśniano też, że „nie istnieje (...) żaden alternatywny instrument prawny (...), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą” (s. 32 uzasadnienia wniosku RPO). Sygnalizowano przy tym, że poszanowanie zasady wolności słowa i wolności mediów ma być gwarantowane stabilizacją na stanowisku w organach spółek publicznej radiofonii i telewizji (s. 37 uzasadnienia wniosku grupy posłów). Mimo tak formułowanych argumentów wnioskodawcy nie wyjaśnili konkretnie, w jakim wymiarze orzekanie o nieobowiązujących obecnie art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej jest konieczne dla ochrony przytaczanych konstytucyjnych wolności i praw. Nawiązując do sytuacji prawnej jednostki,

nie wykazali, w jaki sposób zmiany związane z przekształceniem modelu powoływania członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz związane z tym wygaszenie mandatów dotychczasowych członków tych organów narusza – w chwili wydawania wyroku przez Trybunał – przysługującą im wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji).

Wnioskodawcy starali się wykazać, że rozwiązania przewidziane w art. 3 ustawy nowelizującej ingerowały „w zawarte umowy i wynikające z ich stosunki prawne o charakterze ciągłym” (s. 39 uzasadnienia wniosku grupy posłów). Argumentowali, że „zawarcie przez członka zarządu umowy będącej podstawą jego zatrudnienia w spółce publicznej radiofonii i telewizji stwarzało sytuację praw nabytych”, ściśle – praw majątkowych (s. 40 uzasadnienia wniosku grupy posłów). Na tym tle wzorcem kontroli art. 3 ustawy nowelizującej stał się art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak stawiany zarzut opiera się jednak na nieuprawnionym założeniu. Sprowadza się ono do uznania, że istnieje obowiązek zapewnienia ochrony konstytucyjnego prawa podmiotowego do uzyskiwania świadczeń z tytułu pełnienia funkcji w zarządzie spółki publicznej radiofonii i telewizji przez cały okres trwania kadencji tego organu. W tym ujęciu zmiana modelu funkcjonowania takiego podmiotu wynikająca ze zniesienia kadencyjności narusza automatycznie ochronę praw majątkowych dotychczasowych członków zarządu. Takie rozumowanie rozciąga jednak konstytucyjną ochronę praw majątkowych na sytuacje, których ta ochrona nie obejmuje. Podobnie jak nie ma konstytucyjnego prawa do żądania określenia warunków wykonywania funkcji urzędowej (por. postanowienie TK z 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184, cz. II, pkt 4.2), tak też nie istnieje konstytucyjne prawo podmiotowe do uzyskiwania wynagrodzenia za cały okres przewidywanego pełnienia funkcji w sytuacji, kiedy przed upływem kadencji dojdzie do wcześniejszego przerwania jej wykonywania. Trybunał zaznacza przy tym, że w odniesieniu do organów spółek publicznej radiofonii i telewizji chodzi o sprawowanie funkcji o charakterze publicznym, polegającej na realizowaniu misji publicznej w radiofonii i telewizji (por. pkt 6.1). Wyłącza to również – w tym kontekście – wysunięcie na plan pierwszy ochrony praw majątkowych osób, które decydują się na sprawowanie tego rodzaju funkcji. Uczestnictwo określonych osób w wykonywaniu – w różnym wymiarze – zadań publicznych, musi być postrzegane w perspektywie służby publicznej. Nie może się przez to wiązać automatycznie z dążeniem do czerpania z tego tytułu określonych przyspórzeń finansowych, a także domagania się ochrony wynikających z tego praw majątkowych w takim samym stopniu, w jakim odnosi się to do aktywności zawodowej jednostki w sferze niepublicznej.

Poczynione ustalenia wskazują, że domaganie się kontroli art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej, w sytuacji, w której przepisy te utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, nie zostało poparte odpowiednimi argumentami wnioskodawców. Nie wykazali oni, że wydanie orzeczenia jest w tym wypadku konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Biorąc to pod uwagę, Trybunał, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, postanowił o umorzeniu postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 2 i art. 3 ustawy nowelizującej.

8.3. Umorzenie postępowania objęło również art. 4 ustawy nowelizującej, a więc przepis przewidujący wejście w życie tej ustawy z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia. Zarzuty formułowane pod adresem tego unormowania dotyczyły braku zastosowania przez ustawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* i ukształtowania treści art. 4 ustawy nowelizującej jako przepisu obowiązującego do 30 czerwca 2016 r.

Trybunał zauważa, że wejście w życie ustawy o RMN doprowadziło do wyeliminowania czasowego ograniczenia obowiązywania art. 4 ustawy nowelizującej. W obecnym stanie prawnym przepis ten stanowi, że „ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po

dniu jej ogłoszenia”. To zaś prowadzi do dezaktualizacji tych zarzutów formułowanych pod adresem art. 4 ustawy nowelizującej, które wskazywały na ograniczony zakres obowiązywania tego przepisu.

Trybunał stwierdza również, że w pozostałym zakresie, czyli w odniesieniu do zbyt krótkiego okresu dostosowawczego wejścia w życie ustawy nowelizującej, zarzuty wnioskodawców koncentrowały się w głównej mierze na nowo ukształtowanym modelu powoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Przyznanie kompetencji w tym zakresie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, skutkujące – jak wskazywano we wnioskach – podważeniem zasady niezależności mediów publicznych względem rządu i popierającej go większości parlamentarnej, wymagało, niezależnie od oceny konstytucyjności tego rozwiązania, odpowiednio długiej *vacatio legis*. Konieczność wydłużenia tego okresu w stosunku do terminu przewidzianego w art. 4 ustawy nowelizującej uzasadniana była przede wszystkim rangą zmian wprowadzanych w tej ustawie.

W ramach kontroli prowadzonej w niniejszej sprawie Trybunał postanowił o umorzeniu postępowania w odniesieniu do tych unormowań ustawy nowelizującej, co do których wnioskodawcy adresowali zarzuty dotyczące podważenia głównych założeń ustroju mediów publicznych. W ten sposób doszło także do wyraźnego przekształcenia formułowanych we wnioskach zarzutów dotyczących niekonstytucyjności *vacatio legis* ustawy nowelizującej. Rozpatrzenie tych zarzutów w odniesieniu do art. 4 tej ustawy w takim wymiarze, jaki został pierwotnie zakwestionowany, z chwilą wszczęcia postępowania przed Trybunałem musiałyby się wiązać z przyjęciem przez Trybunał odmiennej argumentacji wykazującej niezgodność tego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli. W efekcie, aby ocenić art. 4 ustawy nowelizującej, Trybunał musiałby samodzielnie sformułować zarzut jego niezgodności z Konstytucją. Do tego jednak nie jest uprawniony.

Biorąc to pod uwagę, Trybunał, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postanowił o umorzeniu postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 4 ustawy nowelizującej ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

9. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w badanej sprawie niekonstytucyjność tych przepisów ustawy nowelizującej, które pozbawiały KRRiT wpływu na sposób obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz wyłączały merytoryczny udział KRRiT w procedurze dokonywania zmian w statutach takich spółek. Trybunał uznał, że swoboda ustawodawcy kreowania modelu mediów publicznych nie może abstrahować od unormowań konstytucyjnych przewidujących istnienie KRRiT jako organu ochrony prawa, który stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Obowiązywanie art. 213 ust. 1 Konstytucji obliguje ustawodawcę do wprowadzenia takich instrumentów prawnych, które umożliwią KRRiT wykonywanie konstytucyjnych zadań tego organu.

Wyrok Trybunału w bieżącej sprawie odnosi się wyłącznie do zmian wynikających z ustawy nowelizującej. Wskazuje niekonstytucyjność niektórych unormowań tej ustawy, ale nie skutkuje wprowadzeniem nowych rozwiązań zamiast tych, które zostały uznane za niezgodne z art. 213 ust. 1 Konstytucji. Wskutek wyroku ustawodawca powinien zatem podjąć niezwłoczne działania, które doprowadzą do osiągnięcia stanu zgodności z Konstytucją. Do zadań ustawodawcy należy przywrócenie decydującej roli KRRiT w ramach zarządzania mediami publicznymi.

Należy ponownie podkreślić, że wyrok Trybunału w niniejszej sprawie jest ostateczny z chwilą jego podjęcia i podania po rozprawie do publicznej wiadomości, w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. W efekcie już od tego momentu wszystkie organy państwa mają

obowiązek go stosować. Dotyczy to w szczególności sądów, które powinny uwzględnić zapadły wyrok w ramach powierzonej im funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.