



Warszawa, dnia 18 stycznia 2016 r.

Krajowa Rada Radiofonii
i Telewizji

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Aleja Solidarności 77, 00 - 090 Warszawa

W nawiązaniu do ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25) oraz mając na uwadze uprawnienia przysługujące Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jako organowi stojącemu na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym przysługujące Rzecznikowi na mocy Konstytucji RP uprawnienie do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji chciałaby zwrócić uwagę na wątpliwości, które w Jej ocenie wyłaniają się na tle analizy przedmiotowej ustawy.

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. wprowadza zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji w obszarze dotyczącym funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji. Wyłącza ona stosowanie trybu konkursowego w odniesieniu do członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, jak również zmienia organ powołujący i odwołujący członków ww. organów spółek, wskazując, iż wyłącznie właściwy w ww. zakresie jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Zgodnie natomiast z art. 213 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

W tym kontekście w pierwszej kolejności wskazać należałoby na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r., sygn. W 6/95. Uchwała ta wydana została w czasie, gdy obowiązywała Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Jednakże z uwagi na brzmienie jej art. 36b¹, które jest bardzo zbliżone do przepisów określonych w art. od 213 do 215 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w tym w szczególności analogiczne określenie pozycji ustrojowej KRRiT, wyjaśnienia zawarte w uchwale zachowują w pełni aktualność na gruncie obecnie obowiązujących przepisów.

W uchwale tej TK wskazał, iż jednym z podstawowych celów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji *„było takie przekształcenie usytuowania publicznej radiofonii i telewizji, by utraciła ona charakter agendy rządowej, politycznie i organizacyjnie podporządkowanej aktualnie urzędującej Radzie Ministrów bądź jej Przewodniczącemu. Taka była istota usytuowania radia i telewizji w okresie PRL, gdy było ono podporządkowane Komitetowi do spraw Radia i Telewizji, stanowiącemu centralny organ administracji państwowej i włączonemu w system organów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawa z 1992 r. miała na celu zerwanie z tym systemem. W tym celu ujęto publiczne radio i telewizję w formę jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa oraz stworzono wielostopniową strukturę zarządzania sprawami radia i telewizji. Struktura ta objęła Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ państwa. W ramach zaś poszczególnych spółek publicznej radiofonii i telewizji utworzono ich rady nadzorcze oraz zarządy. Rozdział kompetencji pomiędzy te struktury miał zapewniać niezależność (a w każdym razie - wykluczać jednostronne podporządkowanie) poszczególnym rozgłośniom radiowym i telewizyjnym. Ta zasada niezależności odnosiła się przede wszystkim do stosunku publicznej radiofonii i telewizji do władzy wykonawczej, a zwłaszcza Rządu.”* Podkreślając powyższe TK stwierdził również – *„Chodziło w pierwszym rządzie o odseparowanie radia i telewizji od rządu i powiązanej z nim większości parlamentarnej, tak by uniemożliwić traktowanie tych środków masowego przekazu jako politycznego instrumentu rządzenia. Programy publicznej radiofonii i telewizji powinny m.in. rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń i zjawisk oraz sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej (art. 21 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o radiofonii i telewizji).”* Zdaniem Trybunału

¹ Zgodnie z którym: 1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji. 2. Członków Radiowej Rady Radiofonii i Telewizji powołują Sejm, Senat i Prezydent. 3. Na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia i uchwały. 4. Zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej organizacji i sposób działania określa ustawa.

„zasada niezależności publicznej radiofonii i telewizji odnosi się w szczególnie intensywny sposób do jej pozycji wobec Rządu. Wykładnia postanowień ustawy o radiofonii i telewizji, w tym także postanowień dotyczących organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz pozycji rad nadzorczych tych spółek, winna być dokonywana z uwzględnieniem tego aksjologicznego punktu wyjścia.” Ponadto wskazać należy, za TK, iż „Nadanie publicznej radiofonii i telewizji formy spółek akcyjnych nie może jednak zacierać ich specyfiki. Wspomniany wyżej kontekst aksjologiczny, wynikający z bezpośredniego związku publicznej radiofonii i telewizji z realizacją wolności słowa i prawa do informacji, nie pozwala na traktowanie spółek publicznej radiofonii i telewizji w zupełnie taki sam sposób, jak innych spółek prawa handlowego, mimo że prawna forma ich zorganizowania jest oparta na tym samym modelu. Funkcją spółek prawa handlowego jest bowiem przede wszystkim prowadzenie działalności gospodarczej i zapewnienie należytego wykorzystania majątku wspólników czy akcjonariuszy - temu celowi jest podporządkowany ich ustrój i działalność. Funkcje spółek publicznej radiofonii i telewizji mają znacznie szerszy charakter, rozpatrywane być muszą w ścisłym związku z politycznymi prawami obywateli i z tego względu nabierają szczególnego publiczno-prawnego wymiaru.”²

Warto przy tym zaznaczyć, iż w ocenie Trybunału przyznanie KRRiT kompetencji w zakresie obsady personalnej zarządu i rady nadzorczej *„spowodowane jest dążeniem do uniezależnienia spółek telewizji publicznej jako spółek akcyjnych od państwa jako ich właściciela.”* W ww. uchwale Trybunał podkreślił także, iż *„racją istnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest nie tylko stworzenie nowego organu państwowego, ale dążenie do zabezpieczenia niezależności publicznego radia i telewizji. Wartością niejako wyjściową jest właśnie owa niezależność, bo tylko przy jej istnieniu i przestrzeganiu możliwe jest rzeczywiste zapewnienie wolności słowa i prawa do informacji. Taka jest obiektywna treść art. 36b ust. 1 przepisów konstytucyjnych, a dalsze postanowienia tego artykułu należy traktować jako środek służący realizacji tego celu podstawowego.”* Mając powyższe na uwadze Trybunał w stwierdził także, odnosząc się do możliwości odwoływania członków rad nadzorczych przez Ministra Finansów, że *„Groziłoby to całkowitym personalnym uzależnieniem rad nadzorczych od Ministra Finansów. Byłoby to całkowicie sprzeczne z konstytucyjnym rozumieniem zasady niezależności publicznej radiofonii i telewizji, a także naruszałoby konstytucyjnie ustaloną odpowiedzialność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za należyte funkcjonowanie tych środków masowego przekazu.”*

² W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji wskazuje się, że *„projektowane zmiany zbliżają, od strony nadzoru właścicielskiego i uprawnień korporacyjnych, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa będące jednostkami publicznej radiofonii i telewizji do standardu dotyczącego innych spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa.”*

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż zmiany wprowadzone w art. 27 i art. 28 ustawy o radiofonii i telewizji, zakładające powoływanie i odwoływanie członków zarządów oraz rad nadzorczych spółek publicznej wyłącznie przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, mogą budzić wątpliwości co do zgodności z art. 213 Konstytucji.

Regulacje przedmiotowej ustawy budzić mogą także wątpliwości w świetle innych przepisów ustawy zasadniczej, gdyż „*Konstytucyjne uwarunkowania mediów publicznych wyznaczają przede wszystkim przepisy Konstytucji o wolności wypowiedzi (art. 54 ust. 1), wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), a także szczególna wartość konstytucyjna, na straży której stać ma KRRiT, tj. interes publiczny w radiofonii i telewizji, wymieniony obok wolności słowa i prawa do informacji (art. 213 ust. 1).*” (Zob. K. Wojciechowski [w:] S. Piątek, W. Dziomdziora, K. Wojciechowski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 269). Zgodnie z art. 14 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Na mocy art. 54 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jak wskazuje się w doktrynie – „*Zapewnienie każdemu wolności wyrażania poglądów, zwane w tradycji prawa konstytucyjnego wolnością słowa, stanowi fundament społeczeństwa demokratycznego i warunkuje równocześnie rozwój intelektualny jednostek. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu jednego z nowszych wyroków (orz. z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK 2011, Nr 6A, poz. 61) uznał, iż wolność słowa nie ma charakteru wyłącznie osobistego, a zatem nie można jej interpretować tylko w kontekście indywidualnych praw człowieka i obywatela realizowanych w sferze ich życia prywatnego (wolność słowa rozpatrywana w aspekcie mikro), lecz ma ona charakter mieszany, pozwalający na swobodne wyrażanie poglądów również w sferze życia publicznego i politycznego (tzw. wolność słowa w aspekcie makro). Wolność wypowiedzi w życiu publicznym dotyczy ogółu społeczeństwa, a zatem podmiotu zbiorowego, przez co posiada ona walory zasady ustrojowej istotnej dla demokratycznego funkcjonowania całego państwa. Warunkuje ona istnienie wolnego, niezależnego społeczeństwa, którego cechą jest swoboda wyrażania własnych poglądów, wpływająca na większy pluralizm, otwartość i tolerancję, a zatem na te czynniki, bez których demokratyczne państwo i demokratyczne społeczeństwo nie mogą w ogóle funkcjonować. Istotą wolności słowa w życiu społecznym jest upublicznianie i upowszechnianie poglądów w prasie (tzw. wolność prasy) lub za pomocą innych środków społecznego przekazu, w tym elektronicznych. Nie sposób wyobrazić sobie współczesnej demokracji i współczesnej polityki bez korzystania z wolnych, niepodlegających żadnej kontroli mediów i innych form wyrażania swoich przekonań i wypowiedzi.*” (Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis).

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Na gruncie tego przepisu TK i inne sądy wyinterpretowały zasady konstytuujące demokratyczne państwo prawne w Polsce, które występują w orzecznictwie TK „jako samodzielna podstawa kontroli ustaw lub wespół z innymi zasadami konstytucyjnymi”. Jedną z nich jest „skierowany do organów państwowych zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu oraz nakaz działania "wyłącznie w granicach (...) prawem określonej kompetencji" (orz. TK z 19.10.1993 r., K 14/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 35, s. 331).” (Zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis), co w związku z treścią przytoczonej wyżej uchwały budzić może w odniesieniu do przedmiotowej ustawy wątpliwości.

W tym kontekście warto też wskazać, że „Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Poza tym każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu (zob. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47).” (Zob. wyr. Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt: K 4/06).

Kolejną z zasad wyinterpretowanych na podstawie art. 2 Konstytucji jest zasada proporcjonalności. „Trybunał stwierdził (orz. z 31.1.1996 r., K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2), że „państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności” (por. H. Schneider, *Zur Verhältnismäßigkeits - Kontrolle insbesondere bei Gesetzen*, [w:] *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, cz. II, Ch. Starck (red.), Tübingen 1976, s. 393). Zdaniem TK z zasady proporcjonalności wypływa przyjmowanie danej regulacji **tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli** (por. orz. z 26.4.1995 r., K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12). Z tym stanowiskiem TK korespondują poglądy nauki prawa. Ich egzemplifikacją jest następująca wypowiedź S. Wronkowskiej: „W działalności organów prawodawczych (...) powinno się respektować tzw. wymaganie

proporcjonalności (adekwatności); spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu" (S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74). Podobnie uważa R. Alexy, według którego jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć za pomocą dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu (R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 100)." (Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis). Mając na uwadze przytaczane w przedmiotowym piśmie argumenty wskazujące na prawdopodobieństwo sprzeczności wprowadzonych omawianą ustawą norm z Konstytucją, przemawiać mogą za stwierdzeniem naruszenia zasady proporcjonalności. Wprowadzone zmiany budzą wątpliwości co do zgodności z interesem publicznym, z którym mają być powiązane (media publiczne). Tym bardziej nie można uznać, aby były one niezbędne dla jego ochrony. Regulacja na mocy której minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wybiera członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji zdaje się nie odpowiadać skutkowi, jakim miało być „racjonalizacja i obniżenie kosztów zarządzania spółkami publicznej radiofonii i telewizji” oraz „przywrócenie w nich standardów zawodowych i etycznych”. Odnosząc się do powyższej zasady wskazać należy również, że uzasadnienia dla wprowadzonych zmian nie może stanowić też planowana reforma polskich mediów publicznych, zmierzająca do ustanowienia systemu mediów narodowych. Także przywoływane w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie radiofonii i telewizji, jako przemawiające za wprowadzeniem zmiany sposobu powoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, argumenty dotyczące charakteru KRRiT, nie mogą w ocenie Organu przemawiać za zachowaniem w tym wypadku zasady proporcjonalności.

W związku z powyższym ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji.

Na marginesie warto wskazać, iż także na gruncie art. 61 Konstytucji, dotyczącego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej, w doktrynie podnosi się, iż „*Ogólnikowość regulacji konstytucyjnej sprawia nawet, że jak słusznie podnosi H. Zięba-Załuca "konstytucja nie zabrania funkcjonowania kilku organów państwowych "w sprawach radia i telewizji", ale wszystkie one muszą podlegać KRRiT i to w takim stopniu, aby to podleganie pozwoliło jej "ustrzec" przed wszelkimi zagrożeniami trzy wskazane dobra (tj. wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji)" (zob. H. Zięba-Załuca, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów*

w państwach współczesnych, Rzeszów 2007, s. 119).” (Zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis).

Wydaje się, że przy ocenie problemu powoływania członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, w kontekście niezależności tych spółek, warto uwzględnić także charakter organu, do właściwości którego powoływanie ich dotychczas należało. Przy tym „w konstytucyjnym zakazie należenia członków KRRiT do partii politycznych i związków zawodowych oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji, a także w szeregu postanowień RTVU można wskazać elementy mające zapewnić Radzie niezależność od bieżących konfiguracji politycznych. Dostrzega to również TK, który stwierdza, że art. 214 „wymaga apolityczności od członków KRRiT, co stanowi ważną przesłankę niezależności tego organu” (wyr. z 29.10.2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, Nr 8, poz. 83). Warto tu nadmienić, że TK bardzo ściśle interpretuje ten zakaz konstytucyjny i uważa, że chodzi tu o całkowity brak przynależności do partii politycznej. W razie zaś gdy ktoś przed powołaniem na członka KRRiT należał do partii powinien z niej wystąpić, gdyż art. 214 ust. 2 narusza zawieszenie członkostwa w partii (wyr. z 10.4.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18). Kontynuując ten tok rozumowania, to samo można, zdaniem autora, powiedzieć o ewentualnym zawieszeniu członkostwa w związku zawodowym, a także o członkostwie honorowym. Treść ostatniego z wymogów określonych w art. 214 ust. 2 sprowadza się do zakazu podejmowania działań publicznych mogących podważyć zaufanie do niezależności członka KRRiT od jakichkolwiek podmiotów zewnętrznych (organów państwowych, partii politycznych, organizacji itp.). Pojęcie działalności publicznej należy rozumieć podobnie jak użyte to samo sformułowanie w innych postanowieniach Konstytucji (zob. komentarz do art. 178 ust. 3).” (Zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis).

Uwzględnić ponadto należy regulacje międzynarodowe odnoszące się do mediów publicznych. W komentarzu do ustawy o radiofonii i telewizji wskazuje się co prawda, że „Regulacja publicznej radiofonii i telewizji jest przede wszystkim domeną krajową.” Jednak „Kwestie kompetencyjne w tym obszarze w UE przesądza protokół Nr 29 w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich załączony do Traktatu z Lizbony, pierwotnie wprowadzony przez Traktat z Amsterdamu z 2.10.1997 r. i dlatego zwany protokołem amsterdamskim, a stanowiący zgodnie z art. 51 TUE integralną część Traktatów. Protokół amsterdamski uznaje, że „system publicznego nadawania w Państwach Członkowskich jest bezpośrednio związany z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu w mediach”. [...] Z uwagi na specyfikę mediów publicznych KE wydała komunikat z 27.10.2009 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej

(Dz.Urz. UE C 257, s. 1), zwany „komunikatem nadawczym” (KNKE), który zastąpił dotyczący tej materii komunikat z 15.11.2001 r. (Dz.Urz. WE C 320, s. 4), zwany dalej „komunikatem nadawczym z 2001 r.” (KNKE 2001). W komunikacie (pkt 8 i 9) Komisja stwierdza: „Radiofonia i telewizja publiczna, chociaż ma wyraźne znaczenie ekonomiczne, nie jest porównywalna do usług publicznych w żadnym innym dziale gospodarki. Nie ma żadnej innej usługi, która jednocześnie miałaby dostęp do tak ogromnej części społeczeństwa, przekazywałaby mu tak wiele informacji i treści, i poprzez to kształtowałaby opinię jednostek oraz opinię publiczną. Ponadto radiofonia i telewizja są powszechnie postrzegane jako wiarygodne źródło informacji oraz stanowią dla niemałej części społeczeństwa główne źródło informacji. Tak więc ich działalność wzbogaca debatę publiczną i może ostatecznie umożliwić wszystkim obywatelom uczestniczenie w pewnym stopniu w życiu publicznym. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zapewnienie niezależności radiofonii i telewizji zgodnie z podstawową zasadą wolności wyrażania opinii przewidzianą w artykule 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w artykule 10 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, która jest podstawową zasadą prawa gwarantowaną w orzecznictwie sądów europejskich”. [...] Przypominając o zaleceniach i deklaracjach RE przyjętych przez wszystkie państwa UE (por. niżej - Nb 2), PE wzywa do przestrzegania tych „europejskich standardów”, w tym do „zapewnienia mediom publicznym odpowiedniego, proporcjonalnego i stałego finansowania, tak aby umożliwić im wypełnianie ich misji, zagwarantować ich niezależność polityczną i ekonomiczną i przyczyniać się do rozwoju otwartego dla wszystkich i opartego na wiedzy społeczeństwa informacyjnego” (pkt 17 i 18). [...] Powołane rezolucje Rady i PE nie mają charakteru normatywnego; rezolucja Rady brana jest jednak pod uwagę przy stosowaniu prawa UE, w szczególności w zakresie pomocy państwa (por. np. pkt 12 KNKE; wyrok SPI z 22.10.2008 r., T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, TV2 Denmark, Legalis, pkt 105-106).” Odnosząc się do kwestii mediów publicznych w kontekście EKPC i standardów Rady Europy stwierdzono – „Wspomniane znaczenie mediów publicznych dla wolności wypowiedzi oraz pluralizmu mediów, w kontekście gwarancyjnej roli państwa w tym zakresie, znajduje wyraz w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 10 EKPC oraz licznych instrumentach Rady Europy. Trybunał uważa zagwarantowaną w tym przepisie wolność wypowiedzi za jeden z niezbędnych fundamentów społeczeństwa demokratycznego i warunek rozwoju każdej jednostki (wyrok ETPC z 7.12.1976 r., skarga Nr 5493/72 Handyside v. Wielka Brytania, Legalis, pkt 49). Podkreśla rolę prasy i mediów w przekazywaniu informacji oraz prawo publiczności do ich otrzymywania (wyrok ETPC z 26.4.1979 r., skarga Nr 6538/74 The Sunday Times v. Wielka Brytania, Legalis, pkt 65), przypisuje prasie rolę publicznego stróża (public watchdog) demokracji i odnosi zasady wolności wypowiedzi także do przekazów audiowizualnych (wyrok

ETPC z 23.9.1994 r., skarga Nr 15890/89 *Jersild v. Dania*, Legalis, pkt 31). W tym kontekście Trybunał podkreśla zasadę pluralizmu i przypisuje państwu funkcję jego najwyższego gwaranta (*supreme guarantor*), w szczególności w obszarze mediów audiowizualnych; nie uzasadnia ona jednak utrzymywania monopolu publicznej radiofonii i telewizji (wyrok ETPC z 24.11.1993 r., skarga Nr 13914/88 *Informationsverein Lentia i in. v. Austria*, Legalis). W wyroku ETPC z 16.7.2009 r. w sprawie *Wojtas-Kaleta v. Polska* (20436/02, Legalis), uznającym za naruszenie art. 10 EKPC ukaranie dziennikarki jako pracownika TVP za krytykę polityki programowej nadawcy publicznego w kontekście jego zadań, Trybunał podkreślił, że rola państwa jako gwaranta pluralizmu odnosi się zwłaszcza do mediów publicznych: „Jeżeli państwo decyduje się stworzyć system publicznej radiofonii i telewizji, krajowe prawo i praktyka musi gwarantować, że system ten zapewnia pluralistyczne usługi audiowizualne” (pkt 47). Trybunał rozwinął tę myśl w wyroku z 17.9.2009 r. w sprawie *Manole i in. v. Mołdawia* (13936/02, Legalis), ze skargi dziennikarzy publicznego Teleradio-Moldova (TRM) zarzucających Mołdawii nacisk polityczny na politykę redakcyjną nadawcy. Odwołując się do roli państwa jako gwaranta pluralizmu, Trybunał stwierdza: „Prawdziwe, skuteczne wykonywanie wolności wypowiedzi zależy nie tylko od obowiązku nieingerowania przez państwo, ale może wymagać od niego podjęcia **pozytywnych środków**, poprzez prawo lub praktykę” (pkt 99). **W obszarze mediów audiowizualnych obowiązkiem państwa jest stworzenie warunków dla niezależnej i bezstronnej informacji** oraz pełnego spektrum opinii i komentarzy, przy czym wybór środków do tych celów musi odpowiadać lokalnym warunkom i należy do sfery uznania państwa. Choć system publicznej radiofonii i telewizji jest zdolny do wniesienia wkładu w jakość i zrównoważenie programów, nie ma na gruncie art. 10 EKPC obowiązku jego ustanawiania, o ile inne środki zapewniają realizację tych celów. Jeżeli państwo decyduje się stworzyć system publicznych mediów, krajowe prawo i praktyka muszą zagwarantować, że system zapewnia pluralistyczne usługi, w tym bezstronne, niezależne i zrównoważone informacje i komentarze, oraz forum debaty publicznej, na którym może być wyrażane jak najszersze spektrum poglądów i opinii (pkt 100-101 wyroku). Trybunał odwołuje się także do standardów określonych w zaleceniach KMRE dotyczących mediów publicznych. Rada Europy w licznych rezolucjach, zaleceniach i deklaracjach (KMRE i ZPRE) wskazuje na powiązanie mediów publicznych z demokracją i wolnością wypowiedzi, oraz przypisuje im rolę w zakresie zapewniania pluralizmu i wnoszenia wkładu w kulturę, z naciskiem na potrzebę zapewnienia ich niezależności, w sferze programowej, organizacyjnej oraz finansowej, a także na konieczność umożliwienia im świadczenia nowych usług medialnych (por. omówienie tych instrumentów RE: S.Nikoltchev, *European Backing for Public Service Broadcasters. Council of Europe Rules and Standards*, IRIS Special. *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasburg 2007, s.7-15; *Public Service Media*

According to Constitutional Jurisprudence. The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence, EMR, Saarbrücken 2012, s. 34-46, <http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Legal%20Topics/EMR%20Study%20-%202nd%20version.pdf>; niektóre z tych instrumentów RE są dostępne w polskim tłumaczeniu pod: <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/regulacje-prawne/rada-europy/>)."

Zgodnie z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnym lub kinematograficznym. W tym względzie wskazywano, iż „*Po pierwsze, skoro Konwencja wymaga od państwa poszanowania zasady pluralizmu, to musi to znajdować należyte zapewnienie w działalności mediów publicznych, zwłaszcza przybierając postać "pluralizmu wewnętrznego", zorientowanego na sposób działania i treści programowe nadawcy publicznego. W żadnym więc razie media publiczne nie mogą pozostawać w pełnej kontroli i dyspozycji aktualnego gabinetu rządowego czy większości parlamentarnej. Państwo ma "pozytywny obowiązek" przyjęcia i respektowania odpowiednich rozwiązań prawnych. Tym samym, na mediach publicznych ciążyć mogą dodatkowe obowiązki i ograniczenia, zwłaszcza, gdy chodzi o strukturę programów, sposób ich przekazywania i respektowanie wymogów bezstronności i neutralności w prezentowaniu wypowiedzi politycznych. Nieakceptowalna jest, zwłaszcza, sytuacja, gdy "potężna grupa polityczna lub gospodarcza zyskuje możliwość uzyskania pozycji dominującej w mediach audiowizualnych, a przez to - wywierania nacisku na nadawców i wkraczania w ich swobodę edytorską"* (zob. wyr. ETPCz z 17.9.2009 r. w sprawie *Manole and Others p. Mołdawii*, par. 98 - za naruszenie art. 10 uznano sytuację, gdy faktyczne podporządkowanie publicznej telewizji - rządowi, przybierało postać "ręcznego sterowania" i "cenzury wewnętrznej", prowadząc do zapoznania uczciwej proporcji w informowaniu o działaniach rządu i opozycji oraz do pomijania tematów, wprawdzie ważnych, ale niewygodnych dla rządu - par. 104-105)." (Zob. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I. Komentarz. Warszawa 2010, Legalis).

Warto przytoczyć też ponownie wyrok ETPC z dnia 17 września 2009 r., skarga nr 13936/02 w sprawie *Manole i inni przeciwko Mołdawii*. „*Trybunał uważał, że w dziedzinie przekazu audiowizualnego państwo ma obowiązek zapewnić, po pierwsze, aby społeczeństwo miało dostęp za pośrednictwem telewizji i radio do bezstronnych i dokładnych informacji oraz rozmaitych opinii i komentarzy, odzwierciedlających m.in. polityczną różnorodność w danym*

kraju, oraz po drugie, aby dziennikarzom oraz innym fachowcom pracującym w mediach audiowizualnych nie uniemożliwiano przekazywania tych informacji i komentarzy. Wybór środków, przy pomocy których cele te miałyby być osiągnięte, musi różnić się w zależności od warunków lokalnych i w rezultacie mieścić się w granicach swobody posiadanej przez państwo. Tak więc, chociaż Trybunał, a wcześniej Komisja uznawały, że system nadawcy publicznego jest w stanie zapewnić odpowiednią jakość i równowagę programów, nie istnieje obowiązek na podstawie art. 10 stworzenia takiego systemu, pod warunkiem że w tym samym celu zostały użyte inne środki. Jeśli państwo postanowiło stworzyć system publicznego radia i telewizji, prawo krajowe i praktyka muszą gwarantować, że system ten zapewni pluralizm nadawanych programów. W szczególności w sytuacji, gdy stacje prywatne są nadal zbyt słabe, aby mogły zaoferować prawdziwą alternatywę, a więc organizacja publiczna lub państwowa jest jedynym lub dominującym nadawcą w kraju lub regionie, właściwe funkcjonowanie demokracji wymaga przekazywania przez niego bezstronnych, niezależnych i zrównoważonych wiadomości, informacji i komentarzy oraz zapewnienia forum dyskusji publicznej umożliwiającego wyrażanie szerokiego spektrum poglądów i opinii. W związku z tym standardy dotyczące publicznego nadawania, które zostały uzgodnione przez państwa konwencji za pośrednictwem Komitetu Ministrów Rady Europy, zawierają wytyczne co do sposobu interpretacji art. 10 w tej dziedzinie. Trybunał odnotował, że w rezolucji nr 1 w sprawie przyszłości publicznego nadawania (1994) państwa zobowiązały się "zagwarantować niezależność nadawców publicznych od ingerencji politycznej i ekonomicznej". Poza tym w załączniku do rekomendacji nr R(96)10 w sprawie gwarancji niezależności publicznego nadawania (1996) Komitet Ministrów przyjął wiele szczegółowych wytycznych. Znalazła się wśród nich rekomendacja, aby "ramy prawne dotyczące organizacji publicznego nadawania wyraźnie zastrzegały ich niezależność redakcyjną oraz autonomię instytucjonalną", z odwołaniem się w szczególności do pewnej liczby kluczowych dziedzin działalności, w tym redagowania i prezentacji wiadomości oraz programów o sprawach bieżących, jak również rekrutacji, zatrudnienia i zarządzania personelem. Wytyczne podkreślały również, że zasady rządzące statusem i powoływaniem członków zarządów oraz organów nadzorczych nadawców publicznych muszą być zdefiniowane w taki sposób, aby uniknąć wszelkiego ryzyka ingerencji politycznych i innych. Przewidują one poza tym, że: "Ramy prawne regulujące działalności organizacji nadawców publicznych muszą wyraźnie zastrzegać obowiązek zapewnienia, aby programy zawierające wiadomości rzetelnie prezentowały fakty i wydarzenia oraz zachęcały do swobodnego formowania się opinii. Przypadki, w których organizacje nadawców publicznych mogą być zmuszone do nadawania informacji urzędowych, deklaracji i komunikatów albo do informowania o działaniach lub decyzjach władz publicznych albo do przyznania czasu antenowego takim władzom, muszą być ograniczone do wyjątkowych

okoliczności wyraźnie wskazanych ustawach lub zarządzeniach". Poza tym w załączniku do rekomendacji Rec(2000)23 w sprawie niezależności i funkcji władz nadzorczych w sektorze nadawczym Komitet Ministrów ponownie podkreślił znaczenie, jakie ma przyjęcie przez państwa szczegółowych regulacji obejmujących członkostwo i funkcjonowanie takich władz nadzorczych w celu zapewnienia ochrony przed polityczną ingerencją i wpływem." (Zob. M. A. Nowicki, Manole i inni przeciwko Mołdawii - wyrok ETPC z dnia 17 września 2009 r., skarga nr 13936/02, [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009*, LEX, 2010, s. 302, LEX/el.).

Także art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. stanowi, że każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. W ust. 2 stwierdza się, iż szanuje się wolność i pluralizm mediów. „W art. 11 ust. 2 KPP zawarto treść, która nie znalazła się w tekście art. 10 EKPCz, a mianowicie, że szanowana jest wolność mediów i ich pluralizm. Z objaśnień Sekretariatu Konwencji wynika, że tekst ten wyraża skutki w sferze wolności mediów, które wynikają w szczególności z "orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego telewizji, zwłaszcza sprawy C-288/89 (wyr. z 25.7.1991 r., *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda i inni*, [1991] ECR I-4007), protokołu w sprawie systemu publicznego przekazu radiowo- telewizyjnego w państwach członkowskich będącego załącznikiem do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz dekretu Rady Nr 89/552/EC (zwłaszcza pkt 17)". Protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich został dodany przez Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31, w związku z przystąpieniem Polski do UE).” (Zob. A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa 2013, Legalis)

Odnosząc się do pozostałych przepisów omawianej ustawy wskazać należy na termin wejścia jej w życie. Na mocy art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. ustawa ta wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zgodnie natomiast z art. 4. ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie

aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W uzasadnieniu projektu omawianej ustawy projektodawca nie wskazał jaki ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie ustawy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 23 marca 2006 r. sygn. K 4/06 *„na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która przez określenie odpowiednich terminów wchodzenia w życie, stwarzała realną gwarancję wszystkim ich adresatom przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres "spoczywania" aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych (zob. wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209).”* W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2005 r. Kp 1/05 stwierdzono natomiast, że *„Nakaz zachowania odpowiedniej vacatio legis, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK: z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, oraz z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Po drugie - badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów zawsze musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres dostosowawczy ma charakter "odpowiedni". "Odpowiedniość" vacatio legis rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami - po ogłoszeniu nowych przepisów - w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania vacatio legis należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Ocena, czy w konkretnym przypadku długość vacatio legis jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Po trzecie - badając zachowanie vacatio legis jako elementu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał jeszcze przed uchwaleniem ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wielokrotnie zwracał uwagę na "odpowiedniość" wymiaru czasowego vacatio legis, warunkowaną przez treść i charakter*

wchodzących w życie przepisów oraz ich szerszy polityczny i społeczno-ekonomiczny kontekst. **W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zakładał konieczność dokonywania zmian obowiązującego prawa, pociągających za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej adresatów zmienianego prawa, z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej - odpowiedniej *vacatio legis*.** Podkreślał przy tym, że zaletą takich rozwiązań jest stworzenie adresatom możliwości przystosowania się do nowej sytuacji prawnej (por. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK z 1993 r., cz. I, poz. 6).” Wymagań ww. nie spełnia bez wątpienia kwestionowany tu przepis art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Jak wskazuje się w doktrynie - „W orzecznictwie TK już od 1993 r. ugruntował się pogląd głoszący, że **brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* uznanego jako wartość proceduralno-zabezpieczająca oznacza naruszenie Konstytucji RP** (por. m.in. orz. TK z 2.3.1993 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, s. 20, 41; wyr. z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 64).” (Zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis).

Warto wskazać również, że przepis art. 4 przedmiotowej ustawy wskazuje, iż traci ona swą moc z dniem 30 czerwca 2016 r. Przepis ten w ocenie KRRiT budzi poważne wątpliwości. Zarówno jego charakter, jak i ewentualne skutki jego działania nie mogą zostać uznane za jasne. Analiza przedmiotowej ustawy, w kontekście przytoczonego wyżej przepisu, pozwala uznać, iż w praktyce pojawiać się będą sprzeczne interpretacje co do tego, które przepisy, i w jakim brzmieniu obowiązywać będą z dniem 1 lipca 2016 r., w szczególności mając na uwadze, że ograniczenie czasowe dotyczy również przepisów uchylających. Z treści ustawy nie wynika, czy skutek uchylecia należałoby uznać za czasowy. Tego rodzaju rozwiązanie wydaje się również wątpliwe z punktu widzenia zasady pewności prawa. W tym kontekście warto też wskazać, iż z przytaczanego już wyżej art. 2 Konstytucji wyprowadzana jest zasada dostatecznej określoności, z której, jak wskazuje się w doktrynie „można wyprowadzić nakaz stanowienia norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów, pozwalających ustalić jednoznacznie ich treść, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. "(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednołitości w stosowaniu prawa. (...) gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające" (wyr. TK z 3.12.2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 90). [...] Trybunał uznał, że zasada określoności przepisów prawa nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeśli ich desygnaty można ustalić (zob. wyr. z 12.9.2005 r., SK 13/05, OTK-A 2005, Nr 8, poz.

91).” (Zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis).

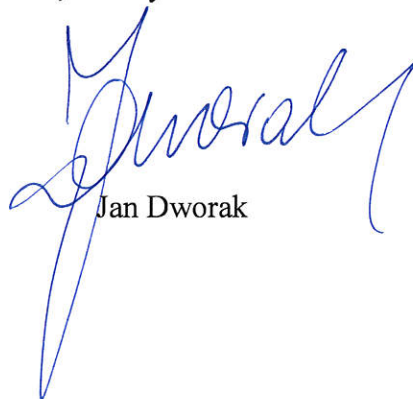
Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. w art. 2 ust. 1 stwierdza, że z dniem wejścia jej w życie (tj. z dniem następującym po ogłoszeniu) ulegają skróceniu kadencje oraz wygasają mandaty dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna”, zastrzegając jednocześnie, na mocy ust. 2, iż zarządy spółek do czasu powołania zarządu na podstawie nowych przepisów działają w dotychczasowym składzie (przy czym nie mogą one bez zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu ani czynności z zakresu prawa pracy, z których wynikałyby dla spółki nowe zobowiązania.) Przedmiotowe rozwiązanie budzić może wątpliwości m.in. na gruncie takich zasad, jak zasada proporcjonalności, pewności prawa czy ochrony praw nabytych. Rozważyć również należałoby zgodność tych regulacji z zasadą ochrony "interesów w toku", która „zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Interesy w toku podlegają bardziej intensywniej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć (por. wyr. TK z 25.6.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 46 i wyr. z 8.1.2009 r., P 6/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 2).” (Zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis).

Z art. 2 Konstytucji wyprowadza się również regułę tzw. przyzwoitej legislacji. W doktrynie wskazuje się, że „Zasada prawidłowej legislacji zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego stanowi pewnego rodzaju element formalnej strony koncepcji państwa prawnego oraz instrumentalnie łączy się z zasadą zaufania obywateli do państwa i z zasadą pewności prawa.” Ponadto „Wedle stanowiska polskiego ombudsmana zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznanych praw. Dodaje, że związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.” (Zob. A. Deryng, Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, LEX 2014). Zgodność z przedstawioną zasadą zarówno przywoływanego wyżej przepisu art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. (ustawa traci swą moc z dniem 30 czerwca 2016 r.), jak i art. 2 tej ustawy, w szczególności przy uwzględnieniu nieznajdującego obiektywnego uzasadnienia rozróżnienia

pomiędzy sytuacją organów spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i spółki „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” a organów spółek zawiązanych w celu tworzenia i rozpowszechniania regionalnych programów radiowych, budzi w ocenie KRRiT wątpliwości. Także samo sformułowanie art. 2 ust. 3 omawianej ustawy może wydawać się nieprawidłowe z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji.

Jednocześnie zdaniem Organu należałoby wskazać na pewną nieścisłość, która wyłania się na tle m.in. doniesień medialnych związanych z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji. Ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. uchylono ust. 2 w art. 27 ustawy o radiofonii i telewizji, który przewidywał, iż kadencja zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji trwa cztery lata, oraz ust. 5 w art. 28 tej ustawy, który stanowił, że kadencja rady nadzorczej trwa trzy lata. W związku z wprowadzoną zmianą pojawiają się głosy, iż zniesiona została kadencyjność ww. organów. Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji do spółek wymienionych w ust. 2 i 3 stosuje się, z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy, przepisy Kodeksu spółek handlowych z wyjątkiem art. 312 i 402. Brak w ustawie o radiofonii i telewizji przepisów odnoszących się do problemu długości okresu na jaki powoływani są członkowie zarządu i rady nadzorczej spółek mediów publicznych, oznacza, że zastosowanie w tym względzie znajdą odpowiednie przepisy Kodeksu spółek handlowych. I tak na mocy art. 369 § 1 tej ustawy okres sprawowania funkcji przez członka zarządu nie może być dłuższy niż pięć lat (kadencja). Ponowne powołania tej samej osoby na członka zarządu są dopuszczalne na kadencje nie dłuższe niż pięć lat każda. Powołanie może nastąpić nie wcześniej niż na rok przed upływem bieżącej kadencji członka zarządu. Z kolei na podstawie art. 386 § 1 kadencja członka rady nadzorczej nie może być dłuższa niż pięć lat. Powyższe zdaje się potwierdzać także przytoczona już w niniejszym piśmie uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r. sygn. W 6/95, w której stwierdza się, że *„ranga kodeksu handlowego (odpowiednio dziś kodeksu spółek handlowych – przypisek własny), jak każdego kodeksu, wskazuje na to, że jego przepisy mają charakter ogólny w stosunku do przepisów zawartych w innych aktach normatywnych, dotyczących dziedziny regulowanej w kodeksie handlowym.”*

Mając powyższe na uwadze zwracam się z prośbą o rozważenie celowości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, o którym mowa w art. 191 Konstytucji.



Jan Dworak