



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

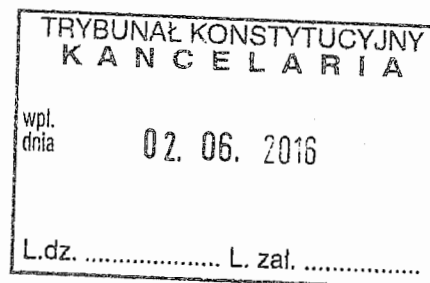
Adam Bodnar

Warszawa, 31/05/2016

VII.603.2.2016.AG/MW

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



sygn. akt K 23/16

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 82 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), w związku z zawiadomieniem Prezesa Trybunału z dnia 4 maja 2016 r. (data doręczenia Rzecznikowi: 5 maja 2016 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w postępowaniu z wniosku grupy senatorów (sygn. akt K 23/16) oraz przedstawia następujące stanowisko:

- art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. poz. 25, dalej jako: ustawa zmieniająca) 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, dalej jako: ustawa zmieniana) jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284**

ze zm., dalej jako: EKPCz) i art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 391, s. 1, dalej jako: KPP UE);

2. **art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy zmienianej art. 28 ust. 1e jest niezgodny z art. 10 ust. 1 EKPCz i art. 11 ust. 1 i ust. 2 KPP UE.**

## Uzasadnienie

### I.

Grupa senatorów Senatu IX kadencji złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności:

- art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie nadającym brzmienie art. 27 ust. 3 ustawy zmienianej z art. 10 ust. 1 EKPCz i art. 11 ust. 1 i ust. 2 KPP UE,
- art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej w zakresie nadającym brzmienie art. 28 ust. 1e ustawy zmieniającej z art. 10 ust. 1 EKPCz i art. 11 ust. 1 i ust. 2 KPP UE.

W art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej znowelizowano art. 27 ust. 3 ustawy zmienianej w ten sposób, że nadano mu treść: „Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa”. W art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej dodano natomiast art. 28 ust. 1e o treści: „Członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa”.

W stanie prawnym przed uchwaleniem ustawy zmieniającej, to Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT) powoływała członków zarządu, w tym prezesa zarządu, w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej, jak również odwoływała ich w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia. Z kolei w przypadku rad nadzorczych ustawa zmieniająca, poza wskazaniem ministra jako właściwego do powołania i odwołania członków rady nadzorczej, uchyliła również art. 28 ust. 1a-1d ustawy zmienianej oraz zmieniła brzmienie art. 28 ust. 1, a tym samym odeszła

od konkursowego trybu powoływania członków rad nadzorczych i określenia katalogu przesłanek ograniczających dopuszczalność odwoływania ich członków.

Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 24 marca 2016 r. skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zwrócił się o ocenę zgodności przepisów ustawy zmieniającej z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (sprawa K 13/16). Wśród zaskarżonych przepisów znalazły się również te, objęte obecnie wnioskiem grupy senatorów. W odniesieniu do art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej oraz art. 1 pkt 3 lit. c w zakresie dodającym w ustawie zmienianej art. 28 ust. 1e Rzecznik w swoim wniosku także wskazał na ich niezgodność z art. 10 EKPCz i art. 11 KPP UE. W dalszej części niniejszego pisma Rzecznik przywołuje zatem część argumentacji, przedłożonej już wcześniej we wniosku w sprawie K 13/16.

## II.

Niezależność mediów publicznych powiązana z wolnością słowa jest przedmiotem standardów wyznaczonych w umowach międzynarodowych, których stroną jest Polska.

W art. 10 ust. 1 EKPCz stanowi się o prawie do wolności wyrażania opinii, które obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Na tle tego przepisu w doktrynie wskazuje się, że *„skoro Konwencja wymaga od państwa poszanowania zasady pluralizmu, to musi to znajdować należyte zapewnienie w działalności mediów publicznych, zwłaszcza przybierając postać ‘pluralizmu wewnętrznego’, zorientowanego na sposób działania i treści programowe nadawcy publicznego. W żadnym więc razie media publiczne nie mogą pozostawać w pełnej kontroli i dyspozycji aktualnego gabinetu rządowego czy większości parlamentarnej”* (zob. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18, Tom I. Komentarz*, Warszawa 2010, Legalis).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPCz), interpretując ten przepis EKPCz, uznał zagwarantowaną w nim wolność za niezbędny fundament społeczeństwa demokratycznego i warunek rozwoju każdej jednostki (por. podstawowe orzeczenie z 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72). ETPCz przypisał państwu funkcję najwyższego gwaranta, zwłaszcza wobec mediów audiowizualnych, ale

podkreślił również, że nie może to uzasadniać monopolu publicznej radiofonii i telewizji (zob. wyrok z 24 listopada 1993 r. *Informationsverein Lentia i in. przeciwko Austrii*, skarga 13914/88).

Z kolei w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie *Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce* (skarga 20436/02) ETPCz podkreślając, że rola państwa jako gwaranta pluralizmu odnosi się do mediów publicznych stwierdził: „jeśli państwo decyduje się stworzyć system publicznej radiofonii i telewizji, krajowe prawo i praktyka musi gwarantować, że system ten zapewnia pluralistyczne usługi audiowizualne” (pkt 47). ETPCz rozbudował to rozumowanie następnie w wyroku z dnia 17 września 2009 r. w sprawie *Manole i in. przeciwko Mołdawii* (skarga 13936/02), wypowiadając się, m.in., że „Trybunał odnotowuje, że w rezolucji nr 1 w sprawie przyszłości publicznej radiofonii i telewizji (1994) uczestniczące państwa zobowiązały się ‘zagwarantować niezależność publicznej radiofonii i telewizji od politycznych i gospodarczych wpływów’. Ponadto w załączniku do zalecenia nr R(96)10 w sprawie gwarancji niezależności publicznej radiofonii i telewizji (1996) Komitet Ministrów przyjął szereg szczegółowych wskazówek służących zapewnieniu niezależności publicznych nadawców. Obejmują one zalecenie, że ‘ramy prawne dla organizacji publicznej radiofonii i telewizji powinny jasno przewidywać ich niezależność redakcyjną i autonomię instytucjonalną’, z odwołaniem się w szczególności do szeregu kluczowych obszarów działalności, w tym redagowania i prezentacji wiadomości i audycji poświęconych aktualnym wydarzeniom, oraz rekrutowanie, zatrudnianie i zarządzanie personelem. Wytyczne podkreślają także, że zasady dotyczące statusu i powoływania członków organów zarządzających i nadzorczych publicznych nadawców powinny być określone w sposób, który prowadzi do uniknięcia politycznego lub innego wpływu” (pkt 102 wyroku).

ETPCz odwołał się do zalecenia R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, zgodnie z którym „zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy”. Na potrzebę zapewnienia przez państwa członkowskie Rady Europy niezależności redakcyjnej i organizacyjnej mediów publicznych jako warunku wypełniania ich misji

w powiązaniu z wolnością wypowiedzi wskazuje także deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r. w sprawie zarządzania i struktury mediów publicznych oraz zalecenie Komitetu Ministrów CM/Rec(2012) 1 w tej samej sprawie.

Można zatem stwierdzić, że art. 10 EKPCz wymaga zapewnienia niezależności redakcyjnej i autonomii instytucjonalnej publicznych nadawców oraz określenia statusu i sposobu powoływania ich organów zarządzających i nadzorczych w sposób przeciwdziałający wpływowi politycznym.

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

### III.

Również w prawie Unii Europejskiej podkreśla się znaczenie niezależności mediów w kontekście wolności od ingerencji władz publicznych. W szczególności art. 11 ust. 1 KPP UE, której w oparciu o art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569) przyznano moc prawną równą traktatom, reguluje prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to - co wyraźnie wskazano w art. 11 ust. 1 KPP UE - obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Z kolei art. 11 ust. 2 KPP UE stanowi, że szanuje się wolność i pluralizm mediów. Obowiązkiem państwa, co wynika także z komentarzy do KPP UE, jest poszanowanie tego prawa: *„obowiązek poszanowania praw człowieka to obowiązek państwa nieingerowania w treść i wykonywanie praw człowieka przez uprawnionego, przy czym tego rodzaju obowiązek (negatywny) wynika już z samej istoty praw człowieka i nie wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek i warunków”* (A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1331).

Zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP UE, postanowienia Karty mają zastosowanie *„do państw członkowskich UE wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi*

*odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach*". Ze stosowaniem prawa UE mamy do czynienia w sytuacjach, które wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), m.in. w orzeczeniu z dnia 26 lutego 2013 r. *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson* (pkt 19).

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

Wykładnia art. 11 KPP UE, jako podstawowego wzorca kontroli, wymaga uwzględnienia przepisów powołanej wyżej dyrektywy, ponieważ w Wyjaśnieniach do art.

11 KPP UE, dołączonych do Karty, wskazano, że konieczne jest przy interpretacji tego przepisu uwzględnienie postanowień tzw. dyrektywy „Telewizja bez granic”, czyli dyrektywy Rady 89/552/WE z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz. Urz. WE L 298 z 17.10.1989, str. 23—30, ze zm.). Ponieważ jednak dyrektywa ta została uchylona przez wskazaną wyżej dyrektywę 2010/13/UE, zatem to przepisy tego aktu znajdują zastosowanie w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów ustawy, a tym samym prowadzą do spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 51 ust. 1 KPP UE.

Kwestia niezależności organów ustanawianych w oparciu o przepisy prawa UE i możliwość skrócenia ich kadencji była również przedmiotem analizy TSUE. W orzeczeniu w sprawie C-288/12 *Komisja przeciwko Węgrom* TSUE odniósł się do kadencji inspektora właściwego do spraw ochrony danych osobowych, czyli do organu nadzorczego utworzonego na mocy przepisów prawa UE (dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. L 281 z 23.11.1995, s. 31). TSUE uznał, że niezależne organy nadzorcze powinny mieć możliwość wykonywania ich zadań bez jakiegokolwiek wpływu z zewnątrz, co oznacza m.in., że powinny podejmować decyzje bez jakiegokolwiek wpływu politycznego. Dopuszczenie, by państwo członkowskie zakończyło kadencję organu nadzorczego przed pierwotnie przewidzianym terminem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach może prowadzić do posłuszeństwa tego organu względem władzy politycznej. Niezależność organ nadzorczego obejmuje w sposób konieczny obowiązek poszanowania kadencji owego organu i zakańczania jej jedynie z poszanowaniem właściwych przepisów, w przypadku wystąpienia poważnej i obiektywnie weryfikowalnej przyczyny. Wydaje się, że te rozważania mogą być analogicznie zastosowane w przypadku organów regulacyjnych, których niezależność podkreślona została w art. 30 dyrektywy 2010/13/UE.

Znaczenie niezależności redaktorskiej publicznych usług nadawczych dla zachowania wolności wypowiedzi podkreśla się także w orzecznictwie Sądu (dawnego Sądu Pierwszej Instancji), który odwołując się do art. 11 KPP UE i art. 10 EKPCz, wskazuje, że

chodzi o „*wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych*” (zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 22 października 2008 r. w sprawach połączonych T-309/04 , T-317/04, T-329/04 i T-336/04 TV 2/Danmark A/S, pkt 118).

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

Wreszcie, przypomnieć należy również, że Protokół nr 29 dołączony przez Traktat z Lizbony do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, podkreśla, że „*system publicznego nadawania w Państwach Członkowskich jest bezpośrednio związany z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu w mediach*”.

#### IV.

Wskazane we wniosku grupy senatorów przepisy ustawy zmieniającej, przewidujące powoływanie i odwoływanie członków zarządu oraz członków rady nadzorczej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa i pozbawiające tym samym kompetencji Krajową Radę Radiofonii i Telewizji stanowią naruszenie przepisów ww. ratyfikowanych umów międzynarodowych, wskazanych wyżej jako wzorce kontroli.

Ustawa zmieniająca, przyznając rządowi (ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa) kompetencję do bezpośredniego kreowania personalnej obsady rad nadzorczych i zarządów spółki i ustalania treści ich statutów bez udziału KRRiT, a jednocześnie



skracać kadencję dotychczasowych władz tych mediów, znosi fundamentalne wielostopniowe ustawowe gwarancje niezależności i pluralizmu w sferze zarządzania i struktury mediów publicznych. Zastępuje je mechanizmem bezpośredniego i bieżącego wpływu rządu na tę sferę.

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

Należy podkreślić, że przyznanie KRRiT kompetencji w zakresie obsady personalnej zarządu i rady nadzorczej spowodowane było dążeniem do uniezależnienia spółek telewizji publicznej jako spółek akcyjnych od państwa jako ich właściciela. W uchwale z dnia 13 grudnia 1995 r. w sprawie o sygn. akt W 6/95 Trybunał wyraźnie podkreślił, że „*racją istnienia 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*”. Odnosząc się do możliwości odwoływania członków rad nadzorczych przez Ministra Finansów Trybunał wówczas orzekł, że „*groziłoby to całkowitym personalnym uzależnieniem rad nadzorczych od Ministra Finansów. Byłoby to całkowicie sprzeczne z konstytucyjnym rozumieniem zasady niezależności publicznej radiofonii i telewizji, a także naruszałoby konstytucyjnie ustaloną odpowiedzialność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za należyte funkcjonowanie tych środków masowego przekazu*”.

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

Należy podkreślić, że KRRiT jest organem niezależnym, umiejscowionym poza systemem trzech władz, co było powodem powierzenia jej kompetencji w zakresie powoływania władz mediów publicznych. Nie stoi to w sprzeczności z kwalifikacją KRRiT jako niezależnego organu regulacyjnego na gruncie dyrektywy 2013/13/UE. Posiadając kompetencje w zakresie powoływania i odwoływania władz mediów publicznych i współdecydowania o treści ich statutów KRRiT nie traciła swej niezależności, bezstronności i przejrzystości. Skoro KRRiT, w ramach stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji, jest konstytucyjnie odpowiedzialna za realizację misji publicznej powierzonej mediom publicznym (art. 21 ust. 1 ustawy zmienianej), to nie może tej odpowiedzialności ponosić bez wpływu na skład organów i treść statutów spółek mediów publicznych z mocy ustawy powołanych do realizacji tej misji publicznej.

Bezpośrednie powoływanie i odwoływanie, bez określenia kadencji, jakiegokolwiek limitowania przesłanek i jakiegokolwiek specyficznej procedury, zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa jest nie do pogodzenia z zasadą niezależności mediów publicznych, wynikającą zarówno z EKPCz, jak i z KPP UE. Swobodne i dowolne powoływanie i odwoływanie władz mediów przez

ministra oznacza ich stałą zależność od rządu – w każdym momencie członkowie zarządów i rad nadzorczych muszą się bowiem liczyć z możliwością ich odwołania, bez konieczności wykazania, a nawet podania jakiegokolwiek przyczyny. W ustawie o radiofonii i telewizji, także po zmianach dokonanych ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r., istnieje szereg zabezpieczeń niezależności redakcyjnej mediów publicznych. Zaliczyć do nich można chociażby art. 22 ust. 1 ustawy zmienianej, zgodnie z którym organy państwowe mogą podejmować decyzje w sprawach działalności jednostek publicznej radiofonii i telewizji tylko w przypadkach przewidzianych ustawami. Cały system prawnych zabezpieczeń przed wpływem państwa, a zwłaszcza organów władzy wykonawczej, na programy publicznych nadawców traci znaczenie i nabiera charakteru pozornego w sytuacji, gdy minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, wchodzący w skład rządu, wyposażony został w kompetencję do swobodnego powoływania i powoływania członków zarządów i rad nadzorczych tych nadawców, przy uchyleniu gwarancji stabilności i niezależności tych organów. Decydujący i bezpośredni wpływ na organizację mediów publicznych i skład ich organów uzyskał bowiem rząd.

Wolność słowa i związana z nią wolność mediów nie mają charakteru absolutnego. Ograniczenia dopuszcza art. 10 ust. 2 EKPCz oraz art. 52 ust. 1 KPP UE. Jednak konieczność wprowadzenia zmian ustawą zmieniającą nie została w żaden sposób wyjaśniona w uzasadnieniu do projektu ustawy. Zmian tych nie można uznać za uzasadnione celem interesu ogólnego (art. 52 ust. 2 KPP UE) w demokratycznym społeczeństwie (art. 8 ust. 2 EKPCz), w sytuacji istnienia wielu innych proporcjonalnych i bardziej adekwatnych środków sprawnego zarządzania mediami publicznymi, w sposób gwarantujący ich pluralizm i prawidłowe funkcjonowanie. Przyjęte w ustawie rozwiązania zakładające bieżący, bezpośredni i nieograniczony wpływ rządu stanowią przejaw skrajnej ingerencji w niezależność mediów publicznych, w zakresie kształtowania składu ich organów.

Zasada niezależności mediów publicznych, znajdująca swą podstawę w wolności słowa (wolności wypowiedzi i prawie do informacji) oraz wolności mediów, stanowi ugruntowaną zasadę w kręgu europejskiej demokratycznej kultury prawnej. W tej sytuacji odebranie KRRiT kompetencji dotyczących udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz mediów publicznych realizujących misję publiczną i powierzenie tych kompetencji

ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa jest niezgodne z art. 10 EKPCz i 11 KPP UE.

## V.

Na koniec należy odnieść się do problemu, który nie został podniesiony we wniosku grupy senatorów, ale który ma istotne znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy.

Zgodnie z art. 4 ustawy zmieniającej, ustawa traci swą moc z dniem 30 czerwca 2016 r. Wniosek grupy senatorów skierowany został w trakcie obowiązywania ustawy zmieniającej. Należy jednak liczyć się z tym, że zaskarżony akt – w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny – utraci już formalnie swą moc obowiązującą. Należy zatem ocenić, czy – w stanie prawnym po utracie mocy obowiązującej przez zaskarżoną ustawę – będzie zachodziła przesłanka umorzenia postępowania, o której mowa w art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

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

Istota problemu dotyczącego ewentualnego umorzenia postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK polega zatem na ocenie, czy w rzeczywistości następuje wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie (por. postanowienia, wydane na gruncie analogicznych przepisów ustawy o TK z 1997 r., z dnia 13 października 1998 r. o sygn. akt SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69 i z dnia 3 lutego 2004 r. o sygn. akt SK 12/02 oraz wyrok z dnia 24 kwietnia 2007 r.

o sygn. akt SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39). Wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu prawnego i faktycznego.

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

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, przypomnianym w wyroku sprawie o sygn. akt K 35/08 wraz z powołanymi tam poglądami doktryny, warunkiem uzasadniającym kontrolę jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. W tym przypadku należy wskazać, że zakwestionowane przepisy ustawy zmieniającej zawierają treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności chronionych nie tylko na mocy Konstytucji RP, ale również na gruncie ratyfikowanych umów międzynarodowych, które stanowią w tej sprawie wzorzec kontroli. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zatem podkreślić, że powołane wyżej argumenty przemawiają za podniesieniem takich samych wątpliwości dotyczących zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją RP, jak i z EKPCz i KPP UE. W związku z tożsamością merytoryczną wzorców kontroli, rozważania dotyczące uzasadnienia dla kontroli mimo utraty obowiązującej aktu przed wydaniem orzeczenia, pozostają aktualne.

Wprowadzenie zmian w zakresie wpływu na obsadę zarządu i rad nadzorczych mediów publicznych ma – co wykazano wyżej – związek z przestrzeganiem wolności wypowiedzi oraz powiązanej z nimi wolności i pluralizmu mediów. Przyjęcie ustawy, która jednorazowo zmieniła te zasady, wywarło skutki również na czas, kiedy ustawa już nie

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

Zasadniczo stosowanie klauzul derogacyjnych w aktach normatywnych nie jest wykluczone. Nie może jednak prowadzić do podważania stabilności systemu prawnego i umożliwiać wprowadzania rozwiązań doraźnych wobec instytucji takich, jak media publiczne, istotnych dla realizacji konstytucyjnych wolności i praw. Ustawodawca nie może swobodnie zawieszać tych praw i wolności, ani zasad ustrojowych takich, jak wolność słowa i wolność mediów, z których wynika zasada niezależności mediów publicznych. Nie można ustawowo wprowadzać ani trwałej, ani przejściowej, zależności mediów publicznych od rządu. Uzasadnienie doraźnych rozwiązań o takim charakterze tym, że w przyszłości opracowana zostanie szersza reforma systemowa, a więc tym, by jej projektodawcy (np. rząd) mieli możliwość wygodnego jej przygotowania, jest całkowicie niewystarczające.

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

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

Mając na względzie powyższe, wnoszę jak we wstępie.