

Warszawa, 11 grudnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP X Kadencji

Reprezentowana przez:

Posła na Sejm RP

dr. hab. Krzysztofa Szczuckiego

Uczestnicy:

1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946, dalej jako: „**Konstytucja RP**”) wnosimy o zbadanie zgodności:

1) art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. 2022 r. poz. 1722; dalej jako: „ustawa o radiofonii i telewizji”) w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, 1488, 2280 i 2436 oraz z 2023 r. poz. 739, 825 i 1705, dalej jako: „**Kodeks spółek handlowych**”), umożliwiających likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji

– z **art. 2, art. 6 ust. 1, art. 7 oraz art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP;**

2) art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim nie wyłącza stosowania wobec jednostek radiofonii i telewizji publicznej art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych, umożliwiając walnemu zgromadzeniu samodzielne odwołanie członków zarządów spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji

– z **art. 2 w zw. z art. 7 oraz art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.**

Jednocześnie, na podstawie art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej jako: „UTK”) w zw. z art. 755 § 1 i art. 730¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, 1429, 1606, 1615, 1667 i 1860, dalej jako: „Kodeks postępowania cywilnego”), wnosimy o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia zobowiązującego Skarb Państwa reprezentowany przez ministra uprawnionego do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii i telewizji do:

- a. powstrzymania się od dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych działań zmierzających do likwidacji lub wszczęcia likwidacji oraz rozwiązania spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji,
- b. powstrzymania się od dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych mających na celu zmiany w zarządach spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji

– na czas rozpoznawania niniejszego wniosku

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają Pana posła dr. hab. Krzysztofa Szczuckiego.

UZASADNIENIE

I. Legitymacja wnioskodawcy i kognicja Trybunału Konstytucyjnego

W sprawie inicjowanej wnioskiem zarówno legitymacja formalna wnioskodawcy, jak i kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie budzą wątpliwości. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, w tym dotyczących zbadania zgodności ustawy z Konstytucją, może wystąpić grupa 50 posłów. Jest to tzw. legitymacja nieograniczona (legitymacja ogólna), co oznacza, że *„podmioty te są upoważnione do wszczynania postępowania w sprawie kontroli każdego aktu normatywnego objętego właściwością TK oraz w sprawie badania zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych, czyli we wszystkich sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. (...) Nieograniczony charakter legitymacji oznacza, że – w przeciwieństwie do podmiotów wymienionych w pozostałych ustępach komentowanego przepisu – wnioskodawca nie ma obowiązku wykazania związku między treścią kwestionowanego aktu normatywnego (celami lub działalnością partii politycznej) a określonymi przez prawo jego własnymi zadaniami i kompetencjami bądź*

własną sytuacją prawną”¹. Nie ulega więc wątpliwości, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji może zostać zainicjowane przez grupę posłów podpisanych pod wnioskiem.

Wskazać ponadto należy, że art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji ustawy wciąż obowiązuje, zarówno w ujęciu materialnym, jak i formalnym² – nie został derogowany ani przez ustawodawcę, ani przez Trybunał Konstytucyjny. **W związku z powyższym nie zachodzą żadne przeszkody formalne, które uniemożliwiłyby wszczęcie postępowania i kontrolę konstytucyjności art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresach wskazanych w *petitum*.**

II. Dopuszczalność wydania wyroku zakresowego

Trybunał Konstytucyjny w swojej praktyce orzeczniczej poza „klasycznymi” wyrokami (które podzielić można na afirmatywne, czyli orzekające o zgodności przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli, i negatywne, czyli orzekające o niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli) wykształcił wiele innych „nieklasycznych” sposobów redagowania sentencji swych orzeczeń, w tym w oparciu o wskazanie określonego zakresu (nie)konstytucyjności danej normy – są to tzw. wyroki zakresowe³. Ów zakres dotyczyć może określonej grupy podmiotów, wobec których norma jest stosowana, określonego zakresu czasowego obowiązywania normy lub też odnosić się do jakiegoś (częściowego) zakresu przedmiotowego badanego przepisu prawnego – przy czym trzeci przypadek jest najczęściej występujący w orzecznictwie⁴. Jak trafnie wskazuje Aleksandra Kustra: „[w]yroki, w których użyto formuły «w zakresie», odnoszą się bezpośrednio do warstwy normatywnej, nie naruszając (przynajmniej bezpośrednio) tekstu przepisu stanowiącego formalnie przedmiot kontroli. Inaczej mówiąc, Trybunał nie usuwa z kontrolowanego przepisu żadnego konkretnego słowa, lecz odnosi się bezpośrednio do treści normatywnej rekonstruowanej z tego przepisu i wskazuje, że w pewnym zakresie treść ta jest zgodna albo niezgodna z wzorcem kontroli”⁵.

¹ A. Mączyński, J. Podkowik, *uwagi do art. 191*, w: red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis, nb. 36–37.

² W sprawie rozumienia pojęcia „obowiązywania” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2008 r., sygn. K 13/06; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2016 r. sygn. SK 7/15; por. A. Grabowski, B. Naleziński, *Kłopoty z obowiązywaniem prawa. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 227.

³ Przykłady wyroków zakresowym to: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 stycznia 2014 r., sygn. P 26/12, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2002 r., sygn. K 41/01; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2002 r., sygn. K 26/01, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13.

⁴ T. Woś. *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinska” 2016, vol. XXV, s. 991.

⁵ A. Kustra, *Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 53.

Ratio tego rodzaju wyroków wyłożył szczegółowo Trybunał Konstytucyjny: „[d]otyychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, że uproszczeniem byłoby ujmowanie relacji między kwestionowanymi przepisami ustawowymi i mającymi stanowić podstawę ich oceny przepisami konstytucji tylko i wyłącznie w kategoriach całkowitej i jednoznacznej zgodności lub braku zgodności. Norma ustawowa może być bowiem tylko częściowo sprzeczna z konstytucją, zaś w części (w określonym zakresie) z nią zgodna. Może też zachodzić szczególna sytuacja, gdy niektóre tylko interpretacje zakwestionowanego przepisu prawnego uznane zostają za sprzeczne z Konstytucją (wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją wielokrotnie stosowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego). Trybunał Konstytucyjny przyjmował już w swym dotychczasowym orzecznictwie, że określony przepis może być niezgodny z konstytucją w zakresie obejmującym tylko część sytuacji faktycznych, do których zgodnie ze swą treścią ma zastosowanie”⁶.

Dopuszczalność wydawania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń zakresowych nie jest kwestionowana w doktrynie i orzecznictwie⁷. Wskazać można, po pierwsze, argument *a maiore ad minus* – jako że Trybunał może derogować normę prawną w całości, to tym bardziej może ograniczyć się do derogacji części (zakresu) tej normy. Po drugie, zwrócić należy uwagę, iż orzeczenie zakresowe jest w istocie wyrazem powściągliwości trybunalskiej, który jako ustawodawca negatywny, precyzyjnie identyfikujący niezgodność norm niższego rzędu z normami hierarchicznie wyższymi, usuwa niezgodność w najwęższym zakresie, szanując w szczególności zasadę domniemania konstytucyjności ustaw oraz konieczność dokonywania wykładni przepisów ustawowych w sposób zgodny z Konstytucją RP.

W efekcie uznać należy, że orzeczenie zgodnie z *petitum* wniosku jest zarówno dopuszczalne na gruncie praktyki orzeczniczej, jak i pożądane w związku z jedynie częściową niezgodnością zaskarżonych przepisów z przepisami wyższego rzędu.

III. Przedmiot kontroli

a) art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim odsyła do stosowania Kodeksu spółek handlowych, umożliwiającą likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99.

⁷ Zob. K. Osajda, *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, w: *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 293–294.

Pierwszym ze wskazanych przedmiotów kontroli jest norma rekonstruowana z art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, która umożliwia stosowanie do jednostek publicznej radiofonii i telewizji przepisów dotyczących likwidacji spółek akcyjnych. Cały przepis art. 26 ustawy o radiofonii i telewizji jest konglomeratem różnorodnych norm – w doktrynie wskazuje się, że ma on dwie zasadnicze części⁸: pierwszą, dotyczącą form organizacyjno-prawnych działania jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz podstaw prawnych ich działania (art. 26 ust. 1–4), oraz drugą, dotyczącą ogólnych zasad zapewnienia i rezerwacji częstotliwości dla spółek działających w obszarze publicznej radiofonii i telewizji (art. 26 ust. 5–8). W niniejszym postępowaniu kluczowa jest część pierwsza.

Zgodnie z brzmieniem tych przepisów jednostkami publicznej radiofonii i telewizji są jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, tj. Telewizja Polska S.A., terenowe oddziały spółki Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. oraz spółki zawiązane w celu tworzenia i rozpowszechniania regionalnych programów radiowych, zwane spółkami radiofonii regionalnej. Ustawodawca tym samym przesądził, że jednostki radiofonii i telewizji publicznej posiadać muszą formę spółki akcyjnej przewidzianą przepisami Kodeksu spółek handlowych. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie omawianymi regulacjami ustawodawca jednoznacznie przesądził o zakazie prywatyzacji jednostek publicznej radiofonii i telewizji⁹, a także wskazał, iż może działać ona wyłącznie pod wskazaną firmą – nie może ulegać ona żadnym modyfikacjom bez stosowanych zmian ustawowych¹⁰. Widać więc wyraźnie, że ustawodawca zdecydował się nie tylko na trwanie i realizację misji publicznej przez podmioty działające w określonej formie organizacyjnej, pod określoną firmą, ale i pod trwałą kontrolą państwa, jako realizującą misję publiczną.

W powyższym kontekście rozpatryć należy art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Wskazuje się w nim, że do spółek jednostek publicznej telewizji i radiofonii stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych, z uwzględnieniem odrębności dotyczących organów tychże spółek, które uregulowane są autonomicznie w art. 27–30 ustawy o radiofonii i telewizji, a także przepisów dotyczących zwołań walnego zgromadzenia. W świetle brzmienia art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji unormowania Kodeksu spółek handlowych stosuje się wprost (bezpośrednio), a nie odpowiednio – co w świetle niektórych regulacji ustrojowych może powodować wątpliwości¹¹. Jednakże, na co

⁸ G. Kozieł, *uwagi do art. 26*, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021, s. 389.

⁹ Zob. E. Czarny-Drożdżejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, Lex; F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*, Warszawa 2012, Lex.

¹⁰ G. Kozieł, *uwagi do art. 26...*, s. 393 i n.

¹¹ Na kadłubkowość regulacji ustrojowych zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji, co powoduje konieczność każdorazowej szczegółowej analizy w odniesieniu do możliwości zastosowania przepisów Kodeksu spółek handlowych trafnie wskazuje Grzegorz Kozieł, zob. G. Kozieł, *uwagi do art. 26...*, s. 395.

wskazuje się w doktrynie, Skarb Państwa nie może stosować dowolnie przepisów Kodeksu spółek handlowych w odniesieniu do jednostek publicznej radiofonii i telewizji: „[w] celu zapobieżenia realizowaniu przez państwo, będące jedynym akcjonariuszem spółek mediów publicznych, jego uprawnień z KSH w sposób, który mógłby naruszać zasadę niezależności tych mediów, w przepisach art. 27–30 RTVU określono szczególne zasady odnoszące się do organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Kierowano się przy tym wspomnianym już założeniem systemu «buforów» mających odgradzać działalność programową od państwa, a zwłaszcza rządu»¹².

Ustawodawca nie zdecydował się na wyłączenie wprost możliwości stosowania przepisów Kodeksu spółek handlowych o likwidacji spółki akcyjnej, tj. przepisów art. 459–478 Kodeksu spółek handlowych, co powoduje daleko idące wątpliwości zarówno na płaszczyźnie spójności regulacji dotyczących powołanych ustawą spółek publicznej radiofonii i telewizji i określenia zasad ich funkcjonowania (w tym zasad ustrojowych spółek), jak i z perspektywy konstytucyjnych standardów wolności i niezależności mediów oraz kompetencji odpowiednich organów do ich strzeżenia. To właśnie ta norma, która nakazuje odpowiednie stosowanie tych przepisów do spółek będących jednostkami publicznej radiofonii i telewizji, wnioskodawcy czynią pierwszym z przedmiotów kontroli objętych niniejszym wnioskiem.

b) art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim nie wyłącza stosowania wobec jednostek radiofonii i telewizji publicznej art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych, umożliwiając walnemu zgromadzeniu samodzielne odwołanie członków zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji

Drugim z przedmiotów kontroli jest norma rekonstruowana z tej samej jednostki redakcyjnej co w przypadku pierwszego z przedmiotów zaskarżenia – art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji – niemniej odnosi się do stosowania innych przepisów Kodeksu spółek handlowych, tj. art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych. Zgodnie z nim członek zarządu może być odwołany lub zawieszony w czynnościach przez walne zgromadzenie.

Zakładając, że walnemu zgromadzeniu (a więc w istocie Skarbowi Państwa reprezentowanemu aktualnie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego) przysługuje tego rodzaju kompetencja, traktuje się art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych **jako równoległą podstawę odwołania** stanowiącą kompetencje walnego zgromadzenia, mimo że art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji wskazuje,

¹² W. Dziomdziora, S. Piątek, *uwagi do art. 26*. w: red. S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis, nb. 5.

że członków zarządu nadawcy publicznego powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych, a także mimo odrębnego uregulowania tych materii w statucie. Tezy takie głosi publicznie Michał Romanowski, wskazując, że: „(...) [p]odstawowym środkiem nadzoru właścicielskiego jest uprawnienie do powoływania i odwoływania członków zarządu i rady nadzorczej. To abecadło prawa spółek i corporate governance. W świetle art. 368 § 4 zd. 2 k.s.h. w związku z art. 64 Konstytucji RP jednoosobowy akcjonariusz spółki (prywatnej, Skarbu Państwa czy komunalnej) **niezależnie od ukształtowania trybu powoływania i odwoływania członków zarządu, zachowuje prawo do odwoływania lub zawieszania członków zarządu**. Przepis ten mówi wprost, że «Członek zarządu może być odwołany lub zawieszony w czynnościach także przez walne zgromadzenie». Z przepisu tego w drodze analogii legis należy wyprowadzić normę, że taka sama zasada ma zastosowanie do prawa walnego zgromadzenia od odwołania lub zawieszenia członka rady nadzorczej. Skoro członek rady nadzorczej w interesie akcjonariusza-właściciela nadzoruje, jak zarząd zarządza majątkiem akcjonariuszy zgromadzonym w spółce, to właściciel musi mieć wpływ na to, kto go reprezentuje. Rozwiązanie to umożliwia natychmiastowe odwołanie obecnych członków zarządu i rady nadzorczej nadawcy publicznego, w tym TVP SA”¹³.

Pogląd ten, mimo że pomija zupełnie art. 26 ust. 4 w zw. z art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, może zostać uznany za mający źródło w reprezentowanym zarówno w doktrynie prawa handlowego, jak i w orzecznictwie poglądzie o niemożności wyłączenia art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych jako uprawnienia istotowo związanego z nadzorem właścicielskim. Wskazuje się m.in., że „[w] granicach swobody umownej i statutowej nie mieści się wyłączenie uprawnienia wspólników (akcjonariuszy) do odwołania członków organu zarządzającego oraz równoznaczne z takim postanowieniem przypisanie go do wyłącznej kompetencji innych organów lub osób. Niedopuszczalne jest więc wprowadzanie nieodwołalności członków zarządu oraz członków rady dyrektorów przez wspólników (akcjonariuszy), choćby takie rozwiązanie miało obowiązywać jedynie na czas określony (np. oznaczonej kadencji), jak i dedykowanie uprawnienia do ich odwołania tylko jednemu wybranemu wspólnikowi (akcjonariuszowi) na zasadzie wyposażenia go w prawo osobiste lub uprzywilejowanie akcji”¹⁴. Podobnie wskazuje Dominik Wajda, iż „(...) artykuł 368 § 4 zd. 2 k.s.h. może znaleźć zastosowanie wówczas, gdy dojdzie do konfliktu między akcjonariuszami a radą nadzorczą, a rada nie będzie chciała odwołać członków

¹³ <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art39311071-michal-romanowski-jak-przywrocic-twarz-tvp-bez-naruszenia-konstytucji> dostęp 01.12.2023 r.

¹⁴ B. Sołtys, *Kompetencja wspólników (akcjonariuszy) do odwołania członków organu zarządzającego w spółkach kapitałowych ze szczególnym uwzględnieniem spółek kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa oraz spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2023, nr 2, s. 7.

zarządu”¹⁵. Zgodnie więc z dominującą linią, niezależnie od określonych w statucie zasad powoływania i odwoływania członków zarządu, odwołanie członków zarządu przez walne zgromadzenie to uprawnienie przysługujące temu organowi *ex lege*, nie jest więc wobec tego możliwe pozbawienie walnego zgromadzenia prawa odwołania członka zarządu, bez względu na to przez kogo został powołany¹⁶. Podobnie w orzecznictwie wskazuje się, że walnemu zgromadzeniu przysługuje prawo odwołania członka zarządu, nawet wówczas, gdy w statucie prawo to wyraźnie zostało przyznane innemu organowi¹⁷.

W efekcie więc, mając na uwadze, iż w odniesieniu do jednostek publicznej radiofonii i telewizji przepisy Kodeksu spółek handlowych stosuje się bezpośrednio, a nie odpowiednio, kierując się naturą uprawnienia walnego zgromadzenia do odwołania członka zarządu jako elementu konstytucyjnego władztwa nad własnością i nieodzownym elementem nadzoru właścicielskiego, a także mając na uwadze bezwzględność i niemożność wyłączenia w statucie spółki tego uprawnienia walnego zgromadzenia, zwrot „z zastrzeżeniem art. 27–30”, który wykorzystany jest w art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, może nie wykluczać stosowania art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych. Tego rodzaju rozumienie normy, choć *prima facie* wątpliwe z punktu widzenia językowego brzmienia art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, lecz jednak reprezentowane w doktrynie, wnioskodawcy czynią drugim z przedmiotów kontroli.

IV. Wzorce kontroli

a) Art. 2 Konstytucji RP

Pierwszym ze wskazanych wzorców kontroli jest art. 2 Konstytucji RP i wynikające z niego zasady: określoności prawa oraz prawidłowej legislacji. Zasady te, najkrócej rzecz ujmując, wyznaczają konstytucyjny standard w zakresie spójności i jasności przepisów. Regulacje radykalnie niejasne, które w istocie umożliwiają dowolność w stosowaniu prawa przez organy władzy publicznej, a także takie, które uniemożliwiają jednolitą wykładnię naruszają ów standard, wyznaczany przez te dwie zasady. Istotnym jej elementem jest także zakaz wprowadzania regulacji wzajemnie sprzecznych, nieprzemysłanych i arbitralnych, które nie prowadzą do realizacji założonych przez

¹⁵ D. Wajda, *Reguły powoływania i odwoływania funkcjonariuszy spółek akcyjnych na gruncie Ksh a problem nadmiernej lojalności piastunów wobec mocodawców*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 2, s. 4.

¹⁶ Zob. m.in. A. Szajkowski, M. Tarska, A. Szumański, *uwagi do art. 368*, w: red. S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz, t. III*, Warszawa 2008, s. 608; M. Dumkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 965.

¹⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 4 maja 1994 r., sygn. akt I ACr 108/94. Podobnie Sąd Najwyższy: „Skoro zaś zgodnie z art. 368 k.h. członkowie zarządu spółki akcyjnej mogli być odwoływani w każdym czasie, nie było potrzeby potwierdzenia oczywistej zasady możliwości odwołania członka rady nadzorczej przez walne zgromadzenie” – wyrok Sądu Najwyższego z 7 maja 2002 r., sygn. akt I CKN 832/00.

ustawodawcę celów. Obie te zasady były przedmiotem wieloletniej i niezwykle szczegółowej wykładni Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał wielokrotnie wskazywał, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego¹⁸. Trybunał wskazywał przy tym, że, aby zasadzie określoności stało się zadość dany przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie, a jego przedmiotowy i podmiotowy zakres zastosowania był do ustalenia w drodze zwykłej wykładni¹⁹. Oznacza to, że kryterium oceny jednoznaczności i określoności norm prawnych jest możliwość jego wykładni. To w procesie rekonstrukcji norm z aktu prawnego okazuje się, iż dany przepis lub zespół przepisów, z których rekonstruuje się normy jest nazbyt nieprecyzyjny „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej (...). Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo”²⁰.

Powyższa zasada określoności i precyzyjności prawa jest ściśle związana z zasadą poprawnej (prawidłowej) legislacji – ich powiązanie jest zupełnie naturalne i podkreślane przez Trybunał w orzecznictwie: „(...) nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (...) jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. (...) Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2002 r. sygn. akt K. 6/02 i cytowane tam orzecznictwo.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r. sygn. p 3/09.

*Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji*²¹.

Widać więc wyraźnie, że po pierwsze, jak trafnie wskazują Marek Zubik i Wojciech Sokolewicz, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 28/02²², chodzi o to, aby „w państwie obowiązywał spójny i jednolity system prawny, pozbawiony sprzeczności tak w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym”²³. Po drugie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że zasady poprawnej legislacji obejmują także etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej – stanowi to podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne we właściwy sposób wyrażają wysłowaną normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu²⁴. Jak trafnie podkreśla Trybunał w odniesieniu do tego rodzaju oceny: „zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej. Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów”²⁵.

Widać więc wyraźnie, analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, iż standardy określoności, jednoznaczności i precyzyjności prawa oraz zasady prawidłowej legislacji są wyraźnie ze sobą związane – zakazują one tworzenia przepisów, których jednolita wykładnia jest niemożliwa lub utrudniona, przepisów, które są niespójne z systemem prawnym i które nie prowadzą do założonego przez ustawodawcę celu.

b) art. 6 ust. 1 Konstytucji RP

Kolejnym ze wskazanych wzorców kontroli jest art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, który przesądza, iż powinnością konstytucyjną jest określony sposób działania organów władzy publicznej – spoczywa na nich obowiązek stwarzania warunków upowszechniania dóbr kultury i zagwarantowania równego dostępu do jej zasobów.

Pojęcie „dóbr kultury” Trybunał Konstytucyjny uznał za pojęcie zastane: „[w]yrażenie «dobro kultury» również nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę konstytucyjnego, jednakże miało swoje legalne ustawowe i prawnomiędzynarodowe definicje w momencie konstytucjonalizacji ochrony dóbr kultury (m.in. art. 2 ustawy z 1962 r.; art. 1 Konwencji

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 2010 r., sygn. K 8/08 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r. sygn. K 28/02.

²³ M. Zubik, W. Sokolewicz, *uwagi do art. 2*, w: red. M. Zubik, L. Garlick, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016, s. 144.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10.

o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze 14 maja 1954 r., Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212). Brak definicji legalnej dobra kultury w Konstytucji należy zatem rozumieć jako uwzględnienie przez prawodawcę konstytucyjnego takiego jego rozumienia, które przed wejściem w życie Konstytucji było zastane i relewantne dla krajowego i międzynarodowego prawa ochrony zabytków. Nie oznacza to tożsamości wyrażenia ustawowego lub prawnomiędzynarodowego z konstytucyjnym. To ostatnie ma bowiem charakter autonomiczny, a odwołanie się do koncepcji pojęć zastanych służy jedynie uwzględnieniu przedkonstytucyjnych pojęć w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych. Należało bowiem również uwzględnić, że wyrażenie «dobro kultury» jest pojęciem traktatowym podlegającym kategoryzacji ze względu na kryterium wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej (art. 36 TFUE). Wyrażenie «dobro kultury», o którym mowa w art. 73 Konstytucji, należy zatem rozumieć szeroko, tj. nie materialnie i materialnie, w tym jako rzecz ruchomą i nieruchomość posiadającą wartość historyczną, naukową, artystyczną lub archeologiczną. Przemawia za tym uwzględnienie treści pojęć zastanych w momencie konstytucjonalizacji, jak również wzgląd na efektywną ochronę wolności, o której mowa w art. 73. Rozumienie to znajduje również uzasadnienie w preambule Konstytucji, która odwołuje się zarówno do materialnego, jak i niematerialnego dorobku z ponad tysiącletniej historii. Konkretyzacją abstrakcyjnych ego i optymalizacyjnego ujęcia ochrony dziedzictwa i dóbr kultury w Konstytucji jest ochrona prawna przedmiotów określonych rodzajowo, gatunkowo lub jednostkowo (por. J. Pruszyński, Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna, t. I, Kraków 2001, s. 125), w tym zabytków. Stanowią one przedmiot szczególnej ochrony niezależnie od tego, czy ich właścicielem jest Skarb Państwa, czy inny podmiot”²⁶.

Jak trafnie wskazała, z odwołaniem się do wyżej cytowanego wyroku, Monika Florczak-Wątor, przepis ten nakłada „negatywne i pozytywne obowiązki ciążące na ustawodawcy oraz na innych organach państwa. Ustawa zasadnicza zakazuje nieuprawnionej ingerencji w korzystanie z dóbr kultury. Podstawę tego zakazu stanowią art. 5, 6 i 73 Konstytucji. Ostatni przepis wyraża wolność w korzystaniu z dóbr kultury. Realizacja pozytywnego obowiązku zagwarantowania dostępu do dóbr kultury wymaga przede wszystkim stworzenia odpowiednich instytucji prawnych służących ochronie, opiece oraz regulacji dostępu do dóbr kultury. Upowszechnianie dóbr kultury polega przede wszystkim na eksponowaniu, prezentowaniu oraz informowaniu o nich (...).

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15.

Upowszechnianie dóbr kultury jest konieczne do zagwarantowania równego dostępu do nich oraz wolności korzystania z nich, wyrażonej w art. 73²⁷.

W tym kontekście podkreślić należy wyjątkowo rolę mediów w zapewnieniu dostępu do kultury, a w szczególności mediów publicznych, a więc mediów „misyjnych”, które są głównym narzędziem państwa do realizacji obowiązków wynikających z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny: „[m]edia – a w szczególności publiczne radio i publiczna telewizja – kształtują wzorce osobowe i postawy społeczne ogromnej rzeszy odbiorców. Stały się kreatorem kultury, więc istotne znaczenie ma przekazywanie treści, które tworzą szeroko pojmowaną kulturę w obszarze języka polskiego i kształtują postawy obywatelskie. W tym znaczeniu telewizja publiczna z związku z wypełnianiem misji publicznej może być traktowana jako swego rodzaju dobro publiczne (nadawanie Teatru Telewizji oraz audycji kulturalnych, edukacyjnych dla szkół, dla bezrobotnych, dla różnych grup zawodowych, dla Polonii i dla mniejszości narodowych)”²⁸. Zdaniem Trybunału właśnie zadania telewizji publicznej są istotowo wpisane w upowszechnienie i zapewnianie równego dostępu do dóbr kultury, odgrywając istotną rolę w tworzeniu i utrwalaniu tożsamości Narodu: „[p]rzykładowy katalog zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji misji publicznej 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 zagranicą. Obowiązkiem programów publicznej radiofonii i telewizji jest rzetelność ukazywania całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i zagranicą, 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”²⁹.

c) art. 7 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 7 Konstytucji „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten statuuje zasadę legalizmu, która jest zasadą o randze

²⁷ M. Florczak-Wątor, *uwagi do art. 7*, w: red. P. Tuleja, Warszawa, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, s. 45.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08.

ustrojowej. Ujmując ją możliwie syntetycznie, należy wskazać, że legalizm oznacza stan, w którym organy władzy publicznej prowadzą swą aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z przepisami materialnymi³⁰. Jej adresatami są organy władzy publicznej, a więc zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska”³¹, a w ich zakresie działań „mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia”³². Zgodnie z ujęciem doktrynalnym zasada legalizmu, rozumiana jako nakaz działania na podstawie i w granicach prawa, ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków³³.

Elementem zasady legalizmu jest zakaz domniemywania kompetencji organu. Ten element zasady legalizmu jest z perspektywy niniejszego wniosku kluczowy. Jak stwierdza się w doktrynie, z art. 7 Konstytucji wynika: „obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania”³⁴. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zakazane jest także rozszerzające interpretowanie istniejących kompetencji³⁵. W przypadku ewentualnych wątpliwości kompetencje organu należy interpretować zawężająco, tak aby nie wychodzić poza przepisy prawa przyznające organowi określone uprawnienia: „kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać”³⁶. Z art. 7 Konstytucji RP w tym kontekście wywodzona jest również zasada interpretacyjna prymatu wykładni językowej i ogólnej wstrzeźliwości interpretacyjnej dokonywanej przez organ władzy publicznej. W judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzono, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP wykładnia „nie może prowadzić do nadawania im znaczenia wykraczającego poza wnioski płynące z zastosowania niebudzących wątpliwości i metodologicznie poprawnych dyrektyw interpretacyjnych. Tym bardziej nie powinna się ona łączyć z dokonywaniem uogólnień czy uproszczeń, ignorujących językowy i logiczny aspekt danego unormowania”³⁷.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 stycznia 2020 r., sygn. III SAB/GI 279/19.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00.

³² *Ibidem*.

³³ P. Tuleja, *uwagi do art. 7*, w: red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 15.

³⁴ P. Tuleja, *uwagi do art. 7...*, Nb. 14.

³⁵ M. Florczak-Wątor, *uwagi do art. 7*, w: red. P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 49.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05.

³⁷ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 kwietnia 2002 r., sygn. FPS 5/02.

W doktrynie wskazuje się również, że w świetle zasady legalizmu dwa organy nie powinny posiadać równolegle tej samej kompetencji do działania w danej sprawie – w szczególności gdy uniemożliwiałoby to jej skuteczne wykonywanie. W tym samym wyroku Trybunał wskazał, że nie jest dozwolone także swobodne przekazywanie wykonywania kompetencji własnych przez jeden organ władzy publicznej innemu bez wyraźnej podstawy prawnej, a sam prawodawca nie może dowolnie „przydzielać” kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze rolę i pozycję ustrojową danego organu³⁸. Zakazane jest w końcu działanie nie tylko *contra legem*, lecz także *praeter legem* lub *in fraudem legis*, polegające na omijaniu prawa³⁹.

d) art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP

Wskazany jako ostatni z wzorców kontroli konglomerat przepisów konstytucyjnych wyznacza standard wolności i niezależności mediów oraz wolności wypowiedzi, w szczególności za pośrednictwem radia i telewizji, a więc środków masowego przekazu, w tym mediów publicznych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „[w]e współczesnym ustroju demokratycznym sprawowanie władzy opiera się na fundamencie dialogu społecznego mającego zasadnicze znaczenie dla kształtowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Środki komunikacji masowej czynią ów dialog możliwym, co – w myśl art. 213 Konstytucji – nie zwalnia władz państwowych z obowiązku strzeżenia wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”⁴⁰. Wskazane powyżej przepisy są wobec siebie całkowicie komplementarne i uzupełniają się wzajemnie, co podkreśla się zarówno w orzecznictwie trybunalskim, jak i w doktrynie.

Wykładnię wzorca rozpocząć należy od art. 14 Konstytucji RP. Ma on dwa wymiary – w wymiarze formalnym przepis ten ma charakter zasady ustrojowej, a w wymiarze materialnym stanowi gwarancję (element gwarancji) społeczeństwa obywatelskiego. Wyraża nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego i zapewnienia realnej możliwości prezentowania poglądów w przestrzeni publicznej – Trybunał wskazał, że 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 obywateli⁴¹. Co istotne, 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

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; M. Zubik, W. Sokolewicz, *uwagi do art. 7*: w: red. M. Zubik, L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 247.

³⁹ W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9, s. 8.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03.

⁴¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06.

spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to bowiem w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji⁴².

Art. 14 Konstytucji RP współgra z innymi przepisami konstytucyjnymi, które go ukonkretniają i obudowują instytucjonalne. W doktrynie wskazuje się, iż: „[z]arazem art. 14 jest dopełnieniem (szczególną gwarancją) wolności wyrażonych w art. 54 konstytucji. Zarazem, ogólna wymowa art. 14 i jego nader stanowczy charakter powinny rzutować na kwestie ustawowego uregulowania koncesji radiowych czy telewizyjnych (art. 54 ust. 2) lub na kwestie sprecyzowania pojęcia „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213 ust. 1) czy niezależności członków KRRiT (art. 214 ust. 2)”⁴³. Podobnie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż „Wolność wypowiedzi pozostaje w ścisłym związku z zasadą wolności prasy (art. 14), przy czym obydwie te wolności – jak wskazuje się w orzecznictwie TK – mają względem siebie charakter komplementarny, wzajemnie się wzmacniają i potwierdzają”⁴⁴. Z kolei instytucjonalnym rozwinięciem zasady wolności mediów są przepisy dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w szczególności art. 213 Konstytucji RP, który wskazuje materialny zakres działania KRRiT. Instytucjonalizacja ta powinna gwarantować przede wszystkim niezależność i realizowanie wskazanych powyżej funkcji przez publiczne radio i telewizję. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „[w]e współczesnym ustroju demokratycznym sprawowanie władzy opiera się na fundamencie dialogu społecznego mającego zasadnicze znaczenie dla kształtowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Środki komunikacji masowej czynią ów dialog możliwym, co – w myśl art. 213 Konstytucji – nie zwalnia władz państwowych z obowiązku strzeżenia wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”⁴⁵.

Relacje między przepisami składającymi się na opisywany wzorzec kontroli w kontekście radiofonii i telewizji trafnie opisał Jarosław Szymanek, który zwrócił także uwagę, iż te negatywne i pozytywne obowiązki w zakresie wolności radiofonii i telewizji nie tylko odnoszą się do ustawodawcy, ale także konstytuują prawo podmiotowe do niezależnych mediów: „Z drugiego wskazanego bezpośrednio w Konstytucji odniesienia do radiofonii i telewizji dowiadujemy się, że w zakresie przekazu radiowo-telewizyjnego istotną rolę pełnią trzy wartości: wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny. (...) Wolność słowa, mająca tutaj rudymentalne znaczenie, pozostaje na gruncie Konstytucji RP terminem niezdefiniowanym, a co więcej, w takiej postaci słownej wyrażonym jedynie w art. 213 ust. 1. Znaczeniowo najbliższym konstytucyjnym terminem jest dla niej wysłowiona eo nomine w treści art. 54 ust. 1 Konstytucji «wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06.

⁴³ ⁴³ L. Garlicki, P. Sarnecki, *uwagi do art. 14*, w: red. M. Zubik, L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, Warszawa 2016, s. 462.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05.

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03.

rozpowszechniania informacji», który to artykuł, właśnie z tej racji, stanowi kolejny, jednak pośredni odnośnik do konstytucyjnej zasady wolności mediów elektronicznych. Niemniej, rozbudowana wolność z art. 54 ust. 1, choć w warstwie słownej zupełnie inaczej skonstruowana, stanowi ekwiwalent wolności słowa, która niezależnie od sposobu wysłownienia pozostaje tradycyjną i konieczną wolnością konstytucyjną. (...). Do radiofonii i telewizji odnoszą się zatem dwa szczegółowe przepisy, w tym jeden z art. 54 ust. 2 i drugi z art. 213 ust. 1. Oba przepisy, co szalenie ważne, posługują się wprost pojęciem radia i telewizji, względnie radiofonii i telewizji, i z tego też powodu mogą być traktowane jako bezpośrednie konstytucyjne odesłania do problematyki audiowizualnej. Szczególnym jednak przepisem wydaje się być art. 213 ust. 1, art. 54 ust. 2 formułuje bowiem pewien wyjątek, choć bardzo ważny, niemniej mający postać klauzuli negatywnej, w obrębie obszerniejszego przepisu art. 54 ust. 1. Dlatego dla pojęcia wolności mediów elektronicznych przepisem zrębowym jest właśnie norma z art. 213 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trzeba przy tym zauważyć, iż przepis art. 213 ust. 1, choć powiązany z art. 54 ust. 2 (i z oczywistych względów art. 54 ust. 1, skoro ust. 2 jest pewnym ograniczeniem w stosunku do ust. 1), jest znacznie obszerniejszy, a to dlatego, że wolność słowa, którą to wolność definiuje art. 54 w ust. 1, traktuje jedynie jako jedną z wartości «przekazu radiowo-telewizyjnego». Innymi wartościami tego przekazu są bowiem jeszcze prawo do informacji oraz interes publiczny. W rezultacie należy uznać, iż wolność audiowizualna, jako szczegółowy i szczególny przejaw wolności wypowiedzi (słowa), nie jest, w myśl założeń ustrojodawcy, tylko i wyłącznie synonimem wolności słowa (przekazu), gdyż jej substratami konstytucyjnymi są ponadto prawo do informacji i interes publiczny. Wypada zatem uznać, iż wolność mediów audiowizualnych ustawodawca definiuje inaczej aniżeli samą tylko wolność wypowiedzi (art. 54 ust. 1), dodając do niej jako istotne komponenty tej wolności inne jeszcze składniki (cechy czy wartości). (...) Oczywiście, wolność radiofonii i telewizji, jako specyficzny przejaw albo postać generalnej wolności słowa, powinna być odczytywana w kontekście dwóch innych przepisów, niezawężających wolności słowa (wypowiedzi) jedynie do radiofonii i telewizji. I te właśnie, dodatkowe przepisy, z perspektywy których należy dekodować sens konstytucyjnej zasady wolności słowa w radiofonii i telewizji (albo wolności radiofonii i telewizji, albo po prostu wolności mediów), można nazwać przepisami pośrednio lub akcesoryjnie związanymi z zasadą wolności audiowizualnej. Pierwszym jest wspomniany już przepis art. 54 ust. 1, stanowiący legalną definicję wolności słowa, drugim zaś – przepis art. 14, zapewniający „wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Z tego drugiego przepisu wynika wprost wolność radiofonii i telewizji, bowiem do innych środków społecznego przekazu należy właśnie zaliczyć radio i telewizję, czy szerzej wszystkie media elektroniczne (a więc i Internet) oraz wszystkich innych wydawców (np. książkowych). (...) Warto przy tym podkreślić, iż wolność radiofonii i telewizji albo «wolność słowa w radiofonii i telewizji» ma dwa zupełnie różne znaczenia. Pierwszym jest wolność dla radiofonii i telewizji jako

nadawców, drugim zaś wolność do radiofonii i telewizji (a dokładniej do wolnego słowa w radiofonii i telewizji, a zatem wolnych wypowiedzi, wolnych treści w radio i telewizji), której adresatem są przede wszystkim odbiorcy programów audiowizualnych. Można oczywiście jeszcze inaczej ujmować tę kwestię, można mówić np. o „wolności dla radia i telewizji”, a więc wolności wyrażania przez różne, pluralistyczne podmioty swoich poglądów; dalej o „wolności przez radio i telewizję”, a więc swobodzie dostępu do tych mediów; i wreszcie „wolność w radio i telewizji”, co należy kojarzyć z wolnością programów i dziennikarzy w tworzeniu i prezentowaniu nadawanych treści, czyli uwolnieniu ich od ingerencji z zewnątrz. Niezależnie jednak od wszelkich podziałów czy też ukierunkowań wolności radiofonii i telewizji, sprawą kluczową jest to, że wolność ta jest zawsze dwuaspektowa, gdyż, po pierwsze, stwarza każdemu swobodną możliwość przekazywania pochodzących od niego informacji i idei innym osobom, a po drugie, zapewnia odbiorcy informacji prawo swobodnego wyboru ich źródła oraz zapewnia ich kształtowanie w drodze procesu społecznego, chroniącego przed wszelkimi ograniczeniami jego pluralizmu”⁴⁶.

Nie ulega wątpliwości, że powyższy standard konstytucyjny dotyczy także mediów publicznych. Jak wskazują Leszek Garlicki i Paweł Sarnecki: „[n]ie ma konstytucyjnego zakazu istnienia mediów publicznych, a w sferze przekazu radiowo-telewizyjnego są one traktowane jako oczywisty element systemu. W każdym też razie system mediów publicznych musi być zorganizowany z poszanowaniem zasady ich partyjno-politycznej neutralności. Innymi słowy, charakter «publiczny» nie może być rozumiany jako synonim charakteru «państwowego» czy tym bardziej «rządowego» (...). Zasada wolności środków społecznego przekazu wyklucza istnienie jakichkolwiek mediów (w tym także – a może nawet przede wszystkim – mediów audiowizualnych) prawnie podporządkowanych władzom politycznym (w pierwszej kolejności – rządowi) i przez nie kontrolowanych. Regulacje prawne zmierzające do ustanowienia takiego prawnego lub faktycznego podporządkowania mogą a limine wywoływać wątpliwości w świetle art. 14 konstytucji. Naruszałoby to bowiem zasadę równowagi i swobodnej konkurencji sił politycznych, będącą podstawą demokratycznego pluralizmu”⁴⁷.

V. Problem konstytucyjny

Zasadniczym problemem konstytucyjnym jest to, czy ustawodawca mógł wprowadzić ogólną regułę odesłania do stosowania wszystkich przepisów Kodeksu spółek handlowych – poza wyraźnymi i incydentalnymi wyjątkami wyrażonymi w treści zaskarżonego art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Zdaniem wnioskodawców,

⁴⁶ J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8, s. 30–33.

⁴⁷ L. Garlicki, P. Sarnecki, *uwagi do art. 14...*, s. 460.

gdyby w konstrukcji przepisu użyto dookreślenia, że przepisy Kodeksu spółek handlowych stosuje się „odpowiednio”, to taki zabieg zapewne pozwoliłby na osiągnięcie zgodności z Konstytucją skarżonego przepisu, bowiem prawidłowe (wyłączające stosowanie przepisów o likwidacji i rozwiązaniu spółek kapitałowych oraz odwoływaniu członków zarządu) stosowanie reguł wykładni pozwoliłoby na wyinterpretowanie normy prawnej zgodnej z wymienionymi we wniosku wzorcami. Obowiązująca treść zaskarżonego przepisu nie wprowadza mechanizmu, który respektowałby powinność ochrony praw i zasad konstytucyjnych wyrażonych w przepisach będących podstawą niniejszego wniosku. W efekcie wątpliwości budzi zakres stosowania przepisów Kodeksów spółek handlowych do jednostek publicznej radiofonii i telewizji, biorąc pod uwagę zarówno spójność systemową pod kątem horyzontalnym (spójność z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji), jak wertykalnym (zgodności ze standardami konstytucyjnymi w zakresie poprawności legislacyjnej, ochrony dziedzictwa narodowego i kultury, zasady legalizmu i zakazu domniemywania kompetencji oraz interesu publicznego w mediach publicznych, w tym niezależności organów ochrony pluralizmu medialnego, wolności słowa i prasy). Wnioskodawcy wskazują na dwa konkretne problemy wynikające z brzemienia zaskarżonego przepisu.

Po pierwsze, daleko idące wątpliwości budzi norma wyinterpretowana z art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, która pozwałaby *de facto* ministrowi uprawnionemu do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii i telewizji do wszczęcia procedury likwidacyjnej i rozwiązania tych spółek bez stosownych zmian ustawowych w ustawie o radiofonii i telewizji. Jest to, po pierwsze, sprzeczne z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, które przewidują *de facto* obowiązek trwałego działania w określonej formie prawnej i pod określoną firmą, a nie przewidują mechanizmów likwidacyjnych, a, po drugie, może to prowadzić do instrumentalnego wykorzystywania mediów publicznych przez rząd – czy to w formie postawienia mediów publicznych w stan likwidacji i wymianę kadr na kadry spolegliwe wobec rządu, czy też nad zlikwidowaniem mediów publicznych za „nieprawomyślność” i krytykę rządu, a więc jako swoistą „karę”.

Po drugie, możliwość dowolnego kształtowania zarządu jednostek publicznej radiofonii i telewizji działających w formie spółek akcyjnych, których jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa, na mocy stosowania w ich przypadku art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych prowadziłoby *de facto* do ręcznego sterowania i całkowitej kontroli mediów publicznych przez rząd. Cały system publicznego ładu medialnego, ustalony zarówno przez Konstytucję RP, jak i ustawę o radiofonii i telewizji oraz inne ustawy, wprowadza szereg „buforów” i „bezpieczników”, które mają ograniczyć wpływ władzy wykonawczej, w szczególności rządu, na media publiczne. Sytuacja, w której minister może z dnia na dzień odwołać członków zarządu z jakiegokolwiek powodu (np.

materiału krytykującego danego ministra, ujawnienie afery w kręgach partii rządzącej przez dziennikarzy mediów publicznych, ogólną „nieprzychylność” albo zadawanie „trudnych” pytań przedstawicielom koalicji rządzącej czy reprezentowanie „złego” np. zbyt liberalnego, zdaniem rządu, punktu widzenia) jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uwarunkowaniami wolności słowa, prasy i pluralizmu medialnego, w tym niezależności mediów publicznych.

VI. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności

a) Niezgodność art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim odsyła do stosowania Kodeksu spółek handlowych, umożliwiających likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji z:

– art. 2 Konstytucji RP

Możliwość stosowania przepisów Kodeksu spółek handlowych dotyczących likwidacji i rozwiązania spółek kapitałowych zawiązanych w celu tworzenia i rozpowszechniania regionalnych programów radiowych – przy dowolności korzystania z tych przepisów – nie pozwala na przyjęcie, że respektowany jest standard konstytucyjny w zakresie określoności przepisów prawa i zasad poprawnej legislacji. Jest tak z kilku powodów.

Po pierwsze, przyjęcie, iż minister działający jako walne zgromadzenie spółki publicznej radiofonii i telewizji na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych może wszcząć postępowanie likwidacyjne (i ewentualnie doprowadzić do rozwiązania⁴⁸) spółek, które zostały powołane na podstawie art. 64 ustawy o radiofonii i telewizji, a których funkcjonowanie, w tym funkcjonowanie pod określoną firmą, reguluje art. 26 ustawy o radiofonii i telewizji prowadzi do fundamentalnej sprzeczności między tymi przepisami. Niemożność likwidacji potwierdza fakt, iż w doktrynie szeroko (zob. pkt III niniejszego wniosku) przyjmuje się, że niedopuszczalne jest prywatyzowanie spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, a więc *a minore ad maius*, skoro niedopuszczalna jest prywatyzacja tych spółek, to tym bardziej niedopuszczalna jest ich likwidacja. Niemniej, w efekcie tej sprzeczności nie jest do końca jasne, w jaki sposób mają być wykładane przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz zaskarżony przepis. Samo brzmienie zaskarżonego przepisu, którego treść jest na tyle niejednoznaczna, że pozwala – w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów

⁴⁸ Zdaniem wnioskodawców niewątpliwie jest wobec powyższego, że nie jest możliwe rozwiązanie spółki powołanej w trybie art. 64 ustawy o radiofonii i telewizji przy zastosowaniu przepisów Kodeksu spółek handlowych dotyczących likwidacji i rozwiązania spółek kapitałowych, niemniej art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w kształcie zaskarżonym budzi wątpliwość ze względu na jego treść prowadzącą do uznania możliwości wszczęcia procesu likwidacji spółek publicznej radiofonii i telewizji, nawet jeżeli nie może on się zakończyć rozwiązaniem wymienionych spółek ze względu na konieczność ich istnienia gwarantowaną przez art. 26 ust. 1–3 ustawy o radiofonii i telewizji.

Kodeksu spółek handlowych dotyczących likwidacji i rozwiązania spółek kapitałowych – na wstępie likwidacji spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji stanowi o niezgodności z zasadą poprawnej legislacji i określoności przepisów prawa.

Po drugie, w sytuacji, w której wszczęto by (i ewentualnie dokończono) proces likwidacji spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, powodowałaby to, iż za pomocą aktów stosowania prawa doszłoby do zmiany ustawy. Spółka powołana z mocy prawa, której istnienie jest usankcjonowane w ustawie – tu w art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o radiofonii i telewizji – może być rozwiązana tylko aktem rangi ustawowej, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów uchylających, dostosowujących i przejściowych, które dotyczyć będą zobowiązań spółek, kwestii prawnopracowniczych, majątkowych, kwestii sukcesji praw i obowiązków, a także realizacji zadań w toku. Proste stosowanie przepisów Kodeksu spółek handlowych nie czyni zadość wszystkim wymogom, które musiałyby być uregulowane w akcie ustawowym, zabezpieczając zarówno likwidowaną spółkę i jej interesy, jak i interesy stron trzecich – pracowników, wierzycieli czy dłużników.

W związku z powyższym uznać należy, że skarżona norma jest niezgodna z zasadami określoności prawa i poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

– z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP

Możliwość samodzielnej likwidacji spółki publicznej radiofonii i telewizji przez ministra właściwego jest także nie do pogodzenia z pozytywnymi obowiązkami Państwa w zakresie upowszechnienia dostępu do dóbr kultury wynikającymi z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, co było szeroko opisane we wzorcach kontroli, iż szczególna troska o strzeżenie dziedzictwa kulturowego oraz powinność krzewienia (upowszechniania i równego dostępu) do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju koreluje z powinnością ochrony interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Umożliwienie nieskrępowanego wszczynania procesu likwidacyjnego i rozwiązania spółek prowadzących media publiczne jest wprost sprzeczne z tym zadaniem. Skoro ustawodawca zdecydował się na realizację tego konstytucyjnego obowiązku w formie określonej w ustawie o radiofonii i telewizji, to jedynie ustawodawca może zmienić tę decyzję i realizować obowiązki wynikające z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP w sposób odmienny (np. dotowanie mediów prywatnych albo wykorzystanie formuły innej niż jednoosobowa spółka akcyjna).

Podobnie jak prywatyzacja tych spółek, decyzja o likwidacji podejmowana wyłącznie przez władzę wykonawczą może mieć motywy pozamerytoryczne, a *stricto* polityczne

– ewentualna likwidacja może mieć u swych źródeł nie przekonanie o tym, że inny sposób upowszechniania dóbr kultury byłby lepszy, lecz mogą być dokonywane z perspektywy interesu partykularnego (np. partyjnego), a nie dobra wspólnego. Nie można zapominać także o roli, jaką media publiczne odegrały w ramach krzewienia polskiej tożsamości narodowej w ostatnich 30 latach. Stały się one nieodłączną częścią polskiej przestrzeni publicznej i symbolem kultury narodowej. Ewentualna decyzja o zmianie funkcjonowania modelu lub likwidacji tych mediów nie może wynikać li tylko z decyzji władzy wykonawczej, ale musi zostać przeprowadzona w procedurze ustawodawczej, w której przedstawione zostaną zarówno powody takiej decyzji, a także alternatywne wobec istniejących sposoby wypełnienia obowiązków wynikających z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym uznać należy, że skarżona norma jest niezgodna z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP.

– z art. 7 Konstytucji RP

Kompetencja walnego zgromadzenia do podjęcia uchwały o wszczęciu likwidacji spółek stanowiących jednostki radiofonii i telewizji publicznej budzi poważne wątpliwości także z perspektywy zasady legalizmu.

Przede wszystkim, jak wskazano powyżej, kompetencja taka nie wynika wprost z przepisu zawartego w ustawie ustrojowej (ustawie o radiofonii i telewizji), lecz ze stosowania Kodeksu spółek handlowych. Wydaje się ona sprzeczna z modelem spółek stanowiących jednostki radiofonii i telewizji jako spółek powołanych mocą ustawy. W związku z tym uznanie, że taka kompetencja przysługuje walnemu zgromadzeniu bez konieczności zmian przepisów ustawowych byłaby sprzeczna z zasadą, iż każdy organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa na podstawie wyraźnej i jednoznacznej normy prawnej. Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać, a w przypadku wątpliwości należy interpretować zawężająco – jako nieprzyznanie danej kompetencji. W związku z powyższym interpretacja niejasnych przepisów, która przyznaje właściwemu ministrowi uprawnienie do wszczęcia procesu likwidacji spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji miałyby charakter rozszerzający, a więc niezgodny z zasadą legalizmu.

Co więcej, tego rodzaju działanie należy uznać jako sposób na obejście prawa przez organy władzy wykonawczej (rząd). Postawienie danej spółki w stan likwidacji umożliwiłoby wyznaczenie przez walne zgromadzenie likwidatorów, którzy w praktyce zarządzaliby spółką. W efekcie rząd (właściwy minister) uzyskałaby całkowitą kontrolę nad spółką, mimo istnienia szeregu przepisów, w szczególności art. 27–30 ustawy o radiofonii i telewizji), które ograniczają, a w zasadzie wykluczają, jego wpływ

na proces obsadzania kadr zarządzających jednostkami telewizji publicznej. W efekcie działanie to należy zakwalifikować jako *praeter legem* lub *in fraudem legis*, a więc na podjęciu pozornie legalnych działań, które prowadzą do skutku niezgodne z literą lub celem ustawy.

W związku z powyższym uznać należy, że skarżona norma jest niezgodna z art. 7 Konstytucji RP.

– z. art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP

Uprawnienie walnego zgromadzenia do wszczęcia i przeprowadzenia likwidacji spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji bez stosownych zmian ustawowych prowadzi do nadmiernego uzależnienia od władzy wykonawczej (rządu), co jest fundamentalnie niezgodne ze standardami konstytucyjnymi, które podkreślają ustrojowe znaczenie niezależności środków społecznego przekazu, materialnoprawne prawo do wolności słowa, które oznacza zarówno możliwość prowadzenia działalności informacyjnej bez ingerencji ze strony władzy, a także prawo podmiotowe dostępu do mediów niezależnych, które nie muszą obawiać się ingerencji ze strony władzy (rządu), a w końcu gwarancji instytucjonalnych, aby wpływ na media, w tym media publiczne, miały takie organy, które nie są wyłącznie podporządkowane nadzorowi władzy wykonawczej, lecz same miały odpowiednie instytucjonalne gwarancje niezależności. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie dawał szczególny wyraz troski o trwałość i bytność wymienionych spółek, wliczając w to ograniczenie zmian osobowych w składach organów zarządzających i nadzoru⁴⁹.

Stwierdzenie, że norma wyinterpretowana z art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji zezwala ministrowi uprawnionemu do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii i telewizji, a więc członkowi rządu, na wszczęcie procedury likwidacyjnej i rozwiązania tych spółek bez stosownych zmian ustawowych w ustawie o radiofonii i telewizji prowadzi do całkowitego zaprzeczenia wolności mediów. Wskazać należy, że prowadzi to do sytuacji, w której organ władzy wykonawczej ma całkowitą swobodę do instrumentalnego wykorzystywania mediów publicznych przez rząd – czy to w formie postawienia mediów publicznych w stan likwidacji i wymiany kadr na kadry spolegliwe, czy też zlikwidowania mediów publicznych za „nieprawomyślność” i krytykę rządu, a więc jako swoistą karę. Wskazać należy, że uprawnienie to nie musi być wykorzystywane – wystarczy, że istnieje groźba jego wykorzystania przez członka rządu, co powodować będzie tzw. efekt mrożący. Tym samym rząd zyskałby potężne

⁴⁹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 1995 r., sygn. W 6/95 (utraciła moc powszechnie obowiązującą zgodnie z art. 239 ust. 3 Konstytucji RP), oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16.

narzędzie do kontrolowania mediów publicznych, wbrew porządkowi konstytucyjnemu, obowiązującemu w Polsce, które ów wpływ ma na celu minimalizować.

W związku z powyższym uznać należy, że skarżona norma jest niezgodna z art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

b) art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim nie wyłącza stosowania wobec jednostek radiofonii i telewizji publicznej art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych, umożliwiając Walnemu Zgromadzeniu samodzielne odwołanie członków zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji:

– art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP

Skarżona norma budzi wątpliwości w zakresie, w jakim umożliwiałyby stosowanie art. 368 § 4 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych wbrew zwrotowi użytemu w art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji „z zastrzeżeniem art. 27–30”. Podkreślić należy, że art. 27 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji przyznaje kompetencje do powoływania i odwoływania członków zarządu podmiotowi innemu niż Skarb Państwa, stanowiącego *lex specialis* co, dokonując wykładni językowej, wykluczałoby możliwość stosowania przepisów Kodeksu spółek handlowych w tym zakresie. Argumentami za stosowaniem wskazanego powyżej przepisu Kodeksu spółek handlowych dającym uprawnienie walnemu zgromadzeniu do odwołania członków zarządu jest istota nadzoru właścicielskiego i konstytucyjne prawo własności. Norma tego rodzaju jednak w nieuzasadniony sposób odstępowałaby od zasad prymatu wykładni językowej, w szczególności w kontekście poszerzania kompetencji organów władzy publicznej. Dodatkowo powodowałaby sprzeczność w warstwie tekstualnej ustawy, powodując, iż użyty w art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji zwrot „z zastrzeżeniem art. 27–30” stawałby się pozbawiony znaczenia normatywnego, co podważałoby równocześnie zaufanie i powagę państwa oraz stanowionego przez nie prawa. W związku z tym, dochodzi do naruszenia zarówno zakazu wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych organów władzy publicznej jak i zasady prawidłowej legislacji, a więc naruszenia art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W związku z powyższym uznać należy, że skarżona norma jest niezgodna z art. 2 w zw. z 7 Konstytucji RP.

– z art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP

Konkluzja dopuszczająca takie zastosowanie Kodeksu spółek handlowych, które przyznawałoby walnym zgromadzeniom spółek publicznej radiofonii i telewizji

uprawnienie do odwołania w każdym czasie członków zarządu, jest niemożliwa do pogodzenia z konstytucyjnym standardem wolności mediów, w tym mediów publicznych, a także z ogólnym modelem publicznej radiofonii i telewizji. Do podobnych wniosków Trybunał Konstytucyjny doszedł na gruncie analogicznych przepisów o odwoływaniu członków rad nadzorczych w uchwale o sygn. W 6/95. Choć straciła ona moc obowiązującą ze względu na art. 239 ust. 3 Konstytucji RP, to *meriti* pozostaje aktualna także w obecnym stanie prawnym – w związku z tym przytoczyć ją należy *in extenso*: „[j]ak wskazano już wyżej, jedną z cech zasadniczych tego modelu jest uniezależnienie publicznej radiofonii i telewizji od organów rządowych. Natomiast, skoro w walnych zgromadzeniach spółek publicznej radiofonii i telewizji Skarb Państwa jest reprezentowany przez Ministra Finansów (art. 29 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), a spółki te mają charakter jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), to podmiotem właściwym do podejmowania decyzji w przedmiocie przedterminowego odwołania członków rad nadzorczych stałby się Minister Finansów. Przyjęcie takiej linii rozumowania oznaczałoby, że choć Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie może odwołać członków rady nadzorczej, to może to w każdym czasie uczynić Minister Finansów i to nawet w stosunku do członków powołanych przez Radę. 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. Nie ma przy tym znaczenia, że działając w imieniu walnego zgromadzenia Minister Finansów występowałby nie tylko (a może nawet – nie przede wszystkim) jako organ państwowy (...) Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że unormowania zawarte w art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy o radiofonii i telewizji stanowią pewną całość normatywną. Art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest jedynym ustawowym uregulowaniem omawianej tu materii, a tym samym należy go rozumieć jako ustanawiający zasadę pełnej stabilizacji członków rad nadzorczych w okresie kadencji, a więc wykluczający możliwość ich odwołania tak przez organy państwowe (na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji), jak i przez walne zgromadzenie (na podstawie kodeksu handlowego)”⁵⁰. Powyższe rozważania mają w pełni zastosowanie także do statusu członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji.

W związku z powyższym uznać należy, że skarżona norma jest niezgodna z art. 213 ust. 1 w zw. z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

VII. Uzasadnienie dla wniosku o zabezpieczenie

⁵⁰ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 1995 r., sygn. W 6/95.

Wnioskodawcy w niniejszej sprawie zwracają się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia, które jest niezbędne do zabezpieczenia toku niniejszego postępowania. Wszystkie przesłanki wydania postanowienia zabezpieczającego są w niniejszej sprawie spełnione.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że art. 36 UTK w sprawach nieuregulowanych odsyła do Kodeksu postępowania cywilnego, który w art. 755 § 1 przyznaje sądowi (a więc również Trybunałowi Konstytucyjnemu) kompetencje do zabezpieczenia wniosku w taki sposób, „jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni”. Ponadto w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia, określony w art. 730¹ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, tzn. „brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia”. Podkreślić należy, iż zabezpieczenie w sposób określony w niniejszym wniosku jest celowe oraz uzasadnione. Jego zadaniem ma być powstrzymanie się od wprowadzenia nieodwracalnych zmian, które doprowadziłyby do likwidacji podmiotów wskazanych w niniejszym wniosku, tj. spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie są spełnione przesłanki dotyczące zabezpieczenia zawarte w art. 730¹ Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z § 1 wspomnianego artykułu, udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. § 2 definiuje jako interes prawny sytuację, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie.

Jeżeli w niniejszej sytuacji nie doszłoby do zabezpieczenia, o jakie wnoszą Wnioskodawcy, a w następnej kolejności Trybunał Konstytucyjny orzekłby niekonstytucyjność przepisów zgodnie z treścią niniejszego wniosku, to pełne wykonanie tego orzeczenia byłoby poważnie utrudnione w związku z koniecznością wzruszenia wszystkich działań prawnych i faktycznych, które zostały podjęte przez ministra działającego jako walne zgromadzenie w toku postępowania zainicjowanego wnioskiem, mimo podnoszonych we wniosku wątpliwości co do konstytucyjności podstaw prawnych tych działań. Należy podkreślić w tym miejscu nieodwracalny skutek postawienia spółek publicznej radiofonii i telewizji w stan likwidacji. Jeżeli niniejszy wniosek byłoby rozstrzygnięty w ten sposób, że Trybunał Konstytucyjny uznałby niekonstytucyjność przepisów wskazanych w petitum niniejszego wniosku – przywrócenie stanu poprzedniego byłoby utrudnione, jeśli nie niemożliwe. Podobnie miałyby to miejsce z odwoływaniem członków zarządu. Zwrócić należy uwagę, że nie tylko istnieje taka możliwość, lecz wysokie prawdopodobieństwo takiego działania

przez polityków, którzy w niedługim czasie mogą spróbować przypisać właściwemu ministrowi kompetencje w tym zakresie, dążąc tym samym do ich oczywistego i konstytucyjnego nadużycia⁵¹.

Jednocześnie Wnioskodawcy podnoszą, że postanowienie tymczasowe o zabezpieczeniu wniosku jest wyjątkowym instrumentem prawnym, którego celem jest czasowe wstrzymanie podejmowania i wykonalności rozstrzygnięć innych organów władzy do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności z Konstytucją przepisów prawa, na podstawie których zostało to rozstrzygnięcie wydane. Jest to też instytucjonalna gwarancja, że postępowanie przez Trybunałem i jego rozstrzygnięcie nie stanie się bezskuteczne, ze względu na przedwczesną realizację tych działań, rozstrzygnięć czy decyzji innych organów, które oparte są na przepisach będących przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

Wskazać należy, że w przeszłości Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoją kompetencję do wydawania zabezpieczenia w procesie kontroli konstytucyjności prawa w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2015 r., sygn. K 34/15, w którym stwierdzono, że w szczególności „*przemawia za tym konieczność zapobieżenia kryzysowi konstytucyjnemu*”. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Wnioskodawcy podkreślają, że postanowienie o zabezpieczeniu należy traktować jako orzeczenie o charakterze prewencyjnym. Jest to bowiem szczególny instrument, który ma za zasadę ochronę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawa.

Mając na uwadze powyższe, wnosimy jak w petitum niniejszego wniosku.

Załączniki:

1. Lista podpisów posłów na Sejm RP X kadencji.
2. Cztery odpisy wniosku z załącznikami.

⁵¹ Zob. wypowiedzi medialne: D. Tusk „Bez ustaw, 24 godziny” <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/polityka/tak-tusk-chce-zreformowac-tvp-bez-ustaw-w-24-godziny> dostęp 01.12.2023 r.; D. Tusk: „Sprawa prostsza niż się komuś wydaje” <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/sejm-donald-tusk-milosz-kleczek-telewizja-polska-wiadomosci-tvp-info-zwolnienia-likwidacja> dostęp 01.12.2023 r.; M.Kierwiński: Zmiany w TVP wprowadzimy bardzo szybko <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kierwinski-Zmiany-w-TVP-wprowadzimy-bardzo-szybko-8651445.html> dostęp 01.12.2023 r.; S. Hołownia: zmiany w TVP szybkie i jednoznaczne. "Prace trwają" <https://www.money.pl/gospodarka/marszalek-holownia-zmiany-w-tvp-szybkie-i-jednoznaczne-prace-trwaja-6971098166901280a.html> dostęp 01.12.2023 r.