

**32/3/A/2006**

**WYROK**

z dnia 23 marca 2006 r.

**Sygn. akt K 4/06\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Adam Jamróż  
Wiesław Johann  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Andrzej Mączyński  
Janusz Niemcewicz  
Jerzy Stępień  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 marca 2006 r.:

- 1) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
- a) art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258) w zakresie, w jakim spowodował wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i przerwanie na pewien czas funkcjonowania tego konstytucyjnego organu, z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji,
  - b) art. 6 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1a, poszerzającego zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej, z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 54 Konstytucji,
  - c) art. 6 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1a, uprawniającego Prezydenta RP do powołania i odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z art. 144 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 27 oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji,
  - d) art. 6 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1a w zakresie, w jakim nadaje nadawcy społecznemu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych nadawców, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 29 marca 2006 r. w Dz. U. Nr 51, poz. 377.

- e) całości ustawy powołanej w punkcie 1a z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- 2) wniosku grupy posłów z 2 lutego 2006 r. o zbadanie zgodności:
- a) ustawy powołanej w punkcie 1a z zasadą rzetelności działania instytucji publicznych, wyrażoną we wstępie do Konstytucji, z art. 2, art. 7, art. 83 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z naruszeniem przepisów art. 150 ust. 1 pkt 2, art. 150 ust. 5 i art. 152 ust. 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.),
- b) art. 24 ustawy powołanej w punkcie 1a, w części dotyczącej określenia terminu wejścia w życie art. 6 pkt 2 oraz art. 21 bez ustanowienia należytego okresu *vacatio legis*, z zasadą sprawności działania instytucji publicznych, wyrażoną we wstępie do Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji, a także o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1a jest niezgodny z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji,
- c) art. 6 pkt 2 lit. b i c ustawy powołanej w punkcie 1a z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 Konstytucji oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji,
- d) art. 6 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1a z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 20 i art. 54 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- e) art. 6 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1a z art. 2, art. 7 Konstytucji oraz z art. 54 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 54 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, a także z art. 61 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) wniosku grupy posłów z 10 lutego 2006 r. o zbadanie zgodności:
- a) art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1a z art. 123 ust. 1 oraz art. 7 w związku z art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji przez to, że Sejm nie działał na podstawie i w granicach prawa, naruszając porządek prac ustawodawczych,
- b) art. 21 i art. 24 ustawy powołanej w punkcie 1a w zakresie, w jakim ustanowiły wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji powodując przerwanie funkcjonowania tego konstytucyjnego organu, z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji,
- oraz alternatywnie:
- c) o zbadanie zgodności następujących przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1a:
- art. 6 ust. 2 pkt 7a ustawy z art. 7 w związku art. 2 oraz art. 54 Konstytucji,
  - art. 7 ust. 2 ustawy z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji,
  - art. 35a ustawy z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258):**

- a) jest zgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b) jest zgodna z art. 112 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,**
- c) nie jest niezgodna z art. 83 Konstytucji,**

**d) nie jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji.**

**2. Art. 6 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 7 w związku z art. 2 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.**

**3. Art. 6 pkt 2 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 144 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 7 i art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji.**

**4. Art. 6 pkt 2 lit. c ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji.**

**5. Art. 6 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w dodanym do ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 85, poz. 728 i Nr 267, poz. 2258) art. 35a ust. 1 zawiera słowo „społeczny”, a w art. 35a ust. 2 zawiera słowo „społecznego”, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 20 i art. 54 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.**

**6. Art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji.**

**7. Art. 24 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dotyczącej określenia terminu wejścia w życie art. 6 pkt 2 oraz art. 21 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

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

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność orzekania.**

UZASADNIENIE:

## I

A. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 24 stycznia 2006 r. wniósł o zbadanie zgodności:

1) art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258; dalej: ustawa o przekształceniach) w zakresie, w jakim spowodował wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i przerwanie na pewien czas funkcjonowania tego konstytucyjnego organu, z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 6 pkt 1 ustawy o przekształceniach, poszerzającego zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej, z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 54 Konstytucji,

3) art. 6 pkt 2 ustawy o przekształceniach, uprawniającego Prezydenta RP do powołania i odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1

Konstytucji,

4) art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach w zakresie, w jakim nadaje nadawcy społecznemu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych nadawców, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

5) ustawy o przekształceniach z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Uchwalona 29 grudnia 2005 r. ustawa o przekształceniach m.in. nowelizuje w sposób zasadniczy ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm.; dalej: ustawa z 1992 r. lub ustawa o radiofonii i telewizji), zmieniając w sposób istotny kompetencje i skład liczebny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT albo Krajowa Rada), jak również sposób powoływania jej Przewodniczącego.

Pierwszy z zakwestionowanych przepisów – art. 21 ust. 1 ustawy o przekształceniach przewiduje, że kadencja dotychczasowych członków KRRiT wygasa z dniem ogłoszenia ustawy, tj. 30 grudnia 2005 r., a więc bez *vacatio legis*. Nie znalazł przy tym zastosowania art. 7 ust. 4 zdanie drugie ustawy z 1992 r., który stanowi, że członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania ich następców.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, powyższe uregulowanie oznacza *de facto* przerwanie ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu administracji publicznej, jakim jest KRRiT, przez co narusza porządek konstytucyjny, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji). Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z 1992 r., KRRiT jest organem kadencyjnym, a jej członkowie powoływani są na 6 lat i pełnią swe funkcje do czasu powołania ich następców. Nieusuwalność Przewodniczącego Krajowej Rady i jej członków przed upływem kadencji, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, jest gwarancją ich niezależności.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił także uwagę, że przyjęta regulacja godzi w konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych, wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którą zakazuje się arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Rzecznik podkreślił, że regulacja ta wprowadziła jednocześnie oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego, gdyż wobec wskazanego przerwania ciągłości funkcjonowania KRRiT zagrożone zostały interesy stron uczestniczących w postępowaniu przed KRRiT czy też w postępowaniach sądowych z udziałem KRRiT.

Kolejny zakwestionowany przepis, tj. art. 6 pkt 1 ustawy o przekształceniach, poszerzający zadania KRRiT o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej – jest, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, sprzeczny z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 54 Konstytucji.

Jak podnosi wnioskodawca, przypisano w ten sposób organowi państwowemu funkcję ustalania standardów postępowania etycznego, a więc zadanie niezgodne z jego istotą. Taki stan rzeczy czyni KRRiT nie tylko organem kontroli państwowej i ochrony prawa, ale także organem ochrony etyki. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że czuwanie na straży i egzekwowanie zachowań zgodnych z etyką należy przede wszystkim do organów samorządu zawodowego, na podstawie kodeksów etycznych tworzonych przez różne środowiska. Nie wolno tracić również z pola widzenia faktu, że organ państwowy ma egzekwować postępowanie zgodne z prawem, a nie z etyką, gdyż narusza to konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7). Sytuacja wprowadzona nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji powoduje, że normę moralną wyposaża się w sankcję prawną, co jest zjawiskiem wysoce niepokojącym z punktu widzenia nie tylko art. 2 Konstytucji i zasady zaufania obywatela do państwa, ale także wspomnianej zasady legalizmu (art. 7). Wyposażenie organu władzy publicznej w kompetencje w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej, zdaniem Rzecznika, godzi również w konstytucyjną wolność wyrażania

poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje także na niezgodność z Konstytucją art. 6 pkt 2 ustawy o przekształceniach, który zmienił zasadniczo sposób powoływania i odwoływania Przewodniczącego KRRiT. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, Przewodniczącego Krajowej Rady wybierali członkowie Krajowej Rady ze swego grona. W efekcie nowelizacji art. 7 ust. 2 ustawy z 1992 r. – Przewodniczącego Krajowej Rady powołuje i odwołuje Prezydent RP spośród członków Krajowej Rady.

Wnioskodawca podniósł, że ustawodawca ma prawo ustanawiać nowe kompetencje dla Prezydenta, jednakże nie mogą one przybrać postaci prerogatywy. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 27 w związku z art. 214 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP powołuje jedynie członków KRRiT. Skoro kompetencje Prezydenta określone w Konstytucji nie przewidują uprawnienia wprowadzonego przez art. 6 pkt 2 ustawy o przekształceniach do art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, to teza, że uprawnienie takie można wywieść z art. 126 ust. 3 i art. 144 ust. 1 nie jest uzasadniona, gdyż Konstytucja używa w obu przypadkach koniunkcji, a nie alternatywy.

Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł, że w sytuacji gdy kompetencja do powołania i odwołania Przewodniczącego KRRiT nie jest wymieniona wśród prerogatyw prezydenckich w art. 144 ust. 3 Konstytucji, to Prezydent przy powołaniu Przewodniczącego będzie musiał uzyskać kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji). Doprowadza to w istocie rzeczy do kuriozalnej sytuacji, w której przy powoływaniu Przewodniczącego KRRiT, tj. organu konstytucyjnego – głos decydujący, wyrażony prawem kontrasygnaty, posiada przedstawiciel drugiego członu władzy wykonawczej, która w rozwiązaniach konstytucyjnych występuje również w systemie określonego równoważenia. To konkretne rozwiązanie ustawowe, stwierdza wnioskodawca, trudno uznać za element równoważenia, gdyż może prowadzić do sytuacji uniemożliwiającej funkcjonowanie KRRiT. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca też uwagę, że odwołanie z funkcji Przewodniczącego nie jest limitowane żadnymi warunkami lub przesłankami i może nastąpić *de facto* w każdym czasie i bez podania jakiegokolwiek przyczyny. Tak ukształtowany ustrój KRRiT wyraźnie zmienia jej usytuowanie konstytucyjne z niezależnego organu kontroli państwowej i ochrony prawa – wbudowanego jako gwarancja instytucjonalna porządku konstytucyjnego – w organ zależny od Prezydenta. Ponadto system wprowadzający wykonywanie przez Prezydenta aktu urzędowego z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów przy powoływaniu i odwoływaniu Przewodniczącego KRRiT jest niespójny z prezydencką prerogatywą w zakresie powoływania członków KRRiT. Jest to więc system konfliktogenny, naruszający zasadę przyzwoitej legislacji, co uzasadnia zarzut niezgodności art. 6 pkt 2 ustawy o przekształceniach także z art. 2 i art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Ostatni z zakwestionowanych przepisów – art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach wprowadza istotne zmiany w zakresie ponownego przyznawania koncesji dla nadawcy społecznego. Zgodnie z brzmieniem dodanego do ustawy z 1992 r. – art. 35a ust. 1, nadawca społeczny może złożyć wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres, nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji.

Wynika z tego, że nadawca społeczny, o ile spełni wyżej wymienioną przesłankę oraz nie zajdzie w stosunku do niego, zgodnie z art. 35a ust. 2 dodanym do ustawy o radiofonii i telewizji, jedna z wymienionych w niej okoliczności obligatoryjnego (art. 38 ust. 1) lub fakultatywnego (art. 38 ust. 2) cofnięcia koncesji, automatycznie uzyskuje koncesję na następny okres. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uprzywilejowuje to jedną kategorię nadawców i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji).

Ponadto kształt art. 35a ust. 3 ustawy z 1992 r. powoduje niejasność w kwestii intencji ustawodawcy. O ile bowiem w przypadku ust. 1 i ust. 2 tego artykułu, zgodnie z ich literalnym brzmieniem, adresatem normy prawnej jest bez wątplenia nadawca społeczny, to w ust. 3 ustawodawca nie posłużył się już określeniem „społeczny” po wyrazie „nadawca”. Powyższe uregulowanie nie spełnia zatem wynikających z zasady państwa prawnego reguł poprawnej legislacji, przez co jest także niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Najdalej idący zarzut odnosi się do trybu uchwalenia ustawy o przekształceniach. Rzecznik Praw Obywatelskich wysunął tezę, że dla uchwalenia nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji przyjęto tryb określony w art. 123 Konstytucji, podczas gdy do uznania projektu ustawy za pilny upoważniona jest wyłącznie Rada Ministrów. W konsekwencji stosowanie skróconego trybu ustawodawczego w odniesieniu do projektu poselskiego nie znajdowało uzasadnienia i jest niezgodne z art. 123 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej że projekt ustawy przewidywał zmiany w zakresie „ustroju i właściwości władz publicznych”. Brak zastosowania właściwego dla ustawy trybu zwykłego, ustalonego w art. 119 w związku z art. 112 Konstytucji, spowodował nie tylko skrócenie kalendarza prac ustawodawczych – poniżej minimum wymaganego dla projektów objętych klauzulą pilności wnoszonych przez Radę Ministrów – ale także doprowadził do przzerwania ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu i naruszenia podstawowych zasad stanowienia prawa.

B. Grupa posłów wystąpiła 2 lutego 2006 r. z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) ustawy o przekształceniach z zasadą rzetelności działania instytucji publicznych wyrażonej we wstępie do Konstytucji, z art. 2, art. 7, art. 83 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z naruszeniem przepisów art. 150 ust. 1 pkt 2, art. 150 ust. 5 i art. 152 ust. 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu),

2) art. 24 ustawy o przekształceniach, w części dotyczącej określenia terminu wejścia w życie art. 6 pkt 2 oraz art. 21 bez ustanowienia należytej *vacatio legis*, z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną we wstępie do Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji, a także o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1 ustawy o przekształceniach jest niezgodny z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 6 pkt 2 lit. b i c ustawy o przekształceniach z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 Konstytucji oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 20 i art. 54 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

5) art. 6 pkt 1 ustawy o przekształceniach z art. 2, art. 7 Konstytucji oraz z art. 54 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 54 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, a także z art. 61 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

W związku z zakwestionowaniem przepisów wskazanych w punktach 1 i 2 wnioskodawcy wnieśli o zabezpieczenie powództwa, poprzez zakazanie Prezydentowi RP powoływania Przewodniczącego KRRiT, w trybie wprowadzonym do ustawy o radiofonii i telewizji przez art. 6 pkt 2 lit. b ustawy o przekształceniach, do czasu rozpatrzenia wniosku przez Trybunał Konstytucyjny.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 119 Konstytucji, grupa posłów przedstawiła szczegółowy przebieg prac legislacyjnych nad ustawą. Zdaniem wnioskodawców, na etapie prac komisji sejmowych doszło do naruszenia norm proceduralnych związanych z nieprawidłowościami dotyczącymi trybu zwoływania posiedzeń komisji i zawiadamiania o ich terminach. W konsekwencji, działania Marszałka Sejmu i całej Izby były niezgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji, w tym sensie, że podjęto czynności związane z kontynuowaniem procedury ustawodawczej i przystąpiono do drugiego czytania projektu ustawy, pomimo oczywistego naruszenia przepisów Regulaminu Sejmu.

Rozmiar i waga naruszeń procedury prawodawczej w toku prac Sejmu nad

projektem ustawy, w ocenie wnioskodawców, daje podstawy do sformułowania wniosku o uznanie całej ustawy za niezgodną z zasadą rzetelności działania instytucji publicznych, wyrażoną we wstępie do Konstytucji, z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), z obowiązkiem przestrzegania przez każdego obowiązującego go prawa (art. 83 Konstytucji), z art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z naruszeniem przepisów art. 150 ust. 1 pkt 2, art. 150 ust. 5 oraz art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

Zakwestionowany art. 24 ustawy o przekształceniach przewiduje, że niektóre jej przepisy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia ustawy.

Wnioskodawcy podkreślili, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, reguły przyzwoitej legislacji nakazują, by przepisy stanowionego prawa wchodziły w życie po odpowiednim okresie dostosowawczym. Tymczasem ustawodawca, bez żadnego uzasadnienia, postanowił, że między innymi art. 6 pkt 2 i art. 21 ustawy wchodzi w życie w dniu jej ogłoszenia. Z tego względu, art. 24 ustawy, w ocenie wnioskodawców, jest niezgodny z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej we wstępie do Konstytucji oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w tym sensie, że narusza ciągłość funkcjonowania konstytucyjnego organu ochrony prawa, jakim z mocy postanowień art. 213 Konstytucji jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Wnioskodawca podkreślił, że KRRiT jest konstytucyjnym organem państwa, wykonującym swe ustrojowe zadania przede wszystkim w sferze ochrony prawa. Tym samym powinna być apolitycznym organem władzy publicznej niezależnym od władzy wykonawczej (administracji rządowej). Istotne jest też, aby organ taki funkcjonował w sposób ciągły i nieprzerwany. Zdaniem wnioskodawcy wejście w życie, z dniem 30 grudnia 2005 r., art. 21 ustawy o przekształceniach spowodowało przerwanie ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa. Wnioskodawcy podnieśli, że żaden przepis konstytucyjny nie upoważnia ustawodawcy do zawieszenia, w takich okolicznościach, na jakiś czas funkcjonowania KRRiT. Przepis art. 21 ust. 1 ustawy jest więc niezgodny z zasadą demokratycznego państwa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). Nadto przyjęcie takiego trybu wprowadzenia w życie art. 21 ust. 1 ustawy narusza zasadę ochrony praw nabytych w tym sensie, że w sposób nieprzewidywany w dotychczasowym stanie prawnym kształtuje sytuację faktyczną i prawną członków KRRiT.

Kolejny zarzut dotyczy art. 6 pkt 2 lit. b i c ustawy o przekształceniach, który zmienił brzmienie art. 7 ust. 2 oraz uchylił art. 7 ust. 2a ustawy o radiofonii i telewizji. Na podstawie znowelizowanego art. 7 ust. 2 ustawy z 1992 r. Prezydent RP został upoważniony do powoływania i odwoływania Przewodniczącego KRRiT spośród członków KRRiT, a jednocześnie uchylono przepis art. 7 ust. 2a tej ustawy, zezwalający KRRiT na odwołanie Przewodniczącego z jego funkcji mocą uchwały Krajowej Rady.

W przekonaniu wnioskodawców, przyznanie Prezydentowi uprawnień do powoływania i odwoływania Przewodniczącego KRRiT nie mieści się w ramach porządku konstytucyjnego. Argumentacja grupy posłów jest w tym zakresie zbieżna z argumentacją Rzecznika Praw Obywatelskich. W ocenie wnioskodawców, pozwala na uznanie, że art. 6 pkt 2 lit. b ustawy o przekształceniach jest niezgodny z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji także art. 6 pkt 2 lit. c ustawy o przekształceniach, cofający KRRiT prawo do wybierania (odwoływania) Przewodniczącego KRRiT, uznać należy, a rebours, za niezgodny z art. 2 i art. 10 ust. 1 i 2 oraz z art. 214 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawców, niezgodny z przepisami Konstytucji jest również art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach, na podstawie którego dodano do ustawy o radiofonii i

telewizji, art. 35a. Dodany przepis uprzywilejowuje nadawców społecznych przez to, że przyznaje im prawo do specjalnej procedury ubiegania się o koncesję na kolejny okres.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że nadawcy i nadawcy społeczni, rozpowszechniając programy radiowe i/lub telewizyjne, prowadzą działalność gospodarczą w różnych formach organizacyjnych. Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Przepis ten jest ściśle związany z normą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z nią wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Wprowadzenie zróżnicowania możliwości uzyskania powtórnej koncesji tylko dla jednej kategorii nadawców wprowadza elementy nierównej konkurencji, a tym samym pozwala uznać, że przepis ten wprowadza dyskryminację nadawców niebędących nadawcami społecznymi. Ponadto ustrojodawca w art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanowił regułę, zgodnie z którą własność i inne prawa majątkowe podlegają w Rzeczypospolitej równej dla wszystkich ochronie prawnej. Także art. 54 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji nie daje podstaw do różnicowania procedur koncesyjnych przy ubieganiu się o ten sam rodzaj koncesji. Dyskryminacja ta, w ocenie wnioskodawców, jest także niezgodna z zasadą wolności działalności gospodarczej, wyrażoną w art. 20 Konstytucji.

Ostatni z zakwestionowanych przez grupę posłów przepis – art. 6 pkt 1 ustawy o przekształceniach uzupełnia wykaz zadań KRRiT o „inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej”.

W ocenie wnioskodawców, norma ta wprowadza ukrytą cenzurę prewencyjną, co jest niezgodne z art. 54 ust. 2 Konstytucji. Niedookreśloność zaskarżonego przepisu powoduje, że KRRiT będzie miała bardzo dużą swobodę w ustalaniu form realizacji nałożonego na nią obowiązku. Dziennikarze będą mieli do czynienia z organem nieprzewidywalnym, mogącym narzucać swój własny system wartości moralnych (etycznych). Jest to niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), rozumianą w ten sposób, że prawo w tym przypadku staje się niedookreślone, a także z zasadą bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz z obowiązkiem zapewnienia swobody ich wyrażania w życiu publicznym (art. 25 ust. 2 Konstytucji). Szeroko rozumiane zasady etyki dziennikarskiej mogą być też powodem ograniczenia w sposób pozaustawowy prawa dostępu do informacji przez dziennikarzy. W tym sensie regulacja ta jest, w ocenie wnioskodawców, niezgodna z art. 61 ust. 3 Konstytucji w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy podnoszą także, że norma konstytucyjna wyrażona we wstępie do Konstytucji podkreśla zasadę pluralizmu etycznego, a tym samym i moralnego. Standardy etyczne nie powinny więc być ustalane przez organ państwowy. KRRiT, z mocy normy konstytucyjnej, ma stać na straży norm prawa, a nie norm etycznych (moralnych). Zasada legalizmu (art. 7), a także przyjęta w Konstytucji koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa, wyraźnie podkreślają, że wyznacznikiem działań państwa mają być normy prawne.

C. Na podstawie wniosku z 10 lutego 2006 r. grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) art. 6 ustawy o przekształceniach z art. 123 ust. 1 oraz art. 7 w związku z art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji przez to, że Sejm nie działał na podstawie i w granicach prawa, naruszając porządek prac ustawodawczych,

2) art. 21 i art. 24 ustawy o przekształceniach w zakresie, w jakim ustanowiły wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji powodując przerwanie funkcjonowania tego konstytucyjnego organu, z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji.



W przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uznał zasadności wniosku w zakresie punktu 1, wnioskodawcy wnieśli o uznanie, że następujące przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, w brzmieniu nadanym przez ustawę o przekształceniach, są niezgodne z Konstytucją:

- 1) art. 6 ust. 2 pkt 7a ustawy z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 54 Konstytucji,
- 2) art. 7 ust. 2 ustawy z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz z art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 35a ustawy z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutów sformułowanych we wniosku grupy posłów z 10 lutego 2006 r. jest w zasadzie zbieżne z argumentacją przedstawioną we wcześniej złożonych wnioskach, z tym że w przypadku przepisów znowelizowanych posłowie odnieśli się bezpośrednio do zmienionych (dodanych) przepisów ustawy o radiofonii i telewizji.

Przed wszystkim grupa posłów wniosła o uznanie, że ustawa o przekształceniach, a w szczególności jej art. 6, jest sprzeczna z Konstytucją ze względu na zasadnicze uchybienia w procesie ustawodawczym. Wnioskodawcy podnieśli, że w trakcie prac w Sejmie zastosowano tryb pilny, co jest niezgodne z art. 123 Konstytucji. Posłowie wskazali także na nieprawidłowości w zakresie zwoływania posiedzeń komisji pracujących nad projektem, stanowiące naruszenie art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

Uzasadniając wniosek w zakresie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 pkt 7a ustawy o radiofonii i telewizji, który poszerza kompetencje Krajowej Rady o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie etyki dziennikarskiej, podkreślono sprzeczność tego rozwiązania z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 54 Konstytucji. Krajowa Rada, zdaniem wnioskodawców, jest organem działającym w ramach prawa, a tym samym egzekwującym postępowanie zgodne z prawem, a nie z etyką, która jest odrębnym i niesformalizowanym systemem normatywnym.

Rozwiązanie dające Prezydentowi prawo wyboru Przewodniczącego Krajowej Rady, w ocenie wnioskodawców, spowodowało osłabienie niezależności Krajowej Rady i związanie jej z Prezydentem i Radą Ministrów – organami niewłaściwymi w sprawach radiofonii i telewizji. Zdaniem grupy posłów nowe kompetencje mogą być wprowadzone także ustawowo, nie mogą one jednak przybierać postaci samodzielnej prerogatywy prezydenckiej. Analiza uprawnień Prezydenta określonych w Konstytucji, w zakresie powoływania osób na stanowiska w administracji publicznej, pod kątem uprawnień samodzielnych i decyzji wymagających kontrasygnaty, doprowadziła wnioskodawców do konkluzji, że art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Za sprzeczną z Konstytucją uznano także regulację wprowadzoną w art. 35a ustawy o radiofonii i telewizji, umożliwiającą automatyczne przyznawanie niektórym podmiotom koncesji na kolejny okres. W ocenie grupy posłów, art. 35a ustawy o radiofonii i telewizji może podlegać jednocześnie dwóm równoprawnym interpretacjom o rozbieżnych skutkach, co stanowi naruszenie zasad przyzwoitej legislacji. Ponadto, mając na względzie cel rekoncesjonowania, nie sposób uznać różnicowania nadawców społecznych oraz innych nadawców na płaszczyźnie stosowania art. 35a ustawy. Tak dalece idące uprzywilejowanie jednego rodzaju podmiotów, spośród podmiotów posiadających istotną cechę wspólną, zdaniem wnioskodawców, nie znajduje uzasadnienia w treści którejkolwiek z konstytucyjnych zasad. Oznacza to, że art. 35a ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Grupa posłów odniosła się także do art. 21 i art. 24 ustawy o przekształceniach, podkreślając niezgodność przyjętych regulacji z zasadą pewności prawa i zasadą ochrony praw nabytych wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji oraz z art. 7 w związku z art. 213 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców, naruszeniem niezależności KRRiT jest taka

zmiana reguł jej funkcjonowania, która istotnie zmienia pozycję ustrojową tego organu, powodując – wskutek zmniejszenia liczby członków i natychmiastowego zakończenia kadencji KRRiT – ograniczenie zdolności do odzwierciedlenia różnic politycznych w jej funkcjonowaniu. Ponadto ustawa o przekształceniach narusza Konstytucję przez to, że ustawodawca przyznaje sobie kompetencje ustrojodawcy w tym zakresie, w jakim ustawa doprowadziła do sytuacji, w której KRRiT nie mogła funkcjonować mimo konstytucyjnego umocowania. Zawieszenie działalności tego organu, w ocenie grupy posłów, stanowi jawne naruszenie porządku konstytucyjnego, w szczególności zasady państwa prawnego i zasady legalizmu.

D. W piśmie z 23 lutego 2006 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że:

1) ustawa o przekształceniach jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz jej preambułą, w części odnoszącej się do rzetelności działania instytucji publicznych i nie jest niezgodna z art. 123 ust. 1 i art. 83 Konstytucji,

2) art. 21 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 24 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim określił wejście w życie art. 6 pkt 2 oraz art. 21 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz jej preambułą, w części odnoszącej się do sprawności działania instytucji publicznych,

4) art. 6 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 (art. 6 ust. 2 pkt 7a ustawy o radiofonii i telewizji) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 54 w związku z art. 25 ust. 2 i art. 61 ust. 3 Konstytucji,

5) art. 6 pkt 2 lit. b i c ustawy wymienionej w pkt 1 (art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji) jest zgodny z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 6 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 (art. 35a ustawy o radiofonii i telewizji) jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2, art. 20, art. 54 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska, Prokurator Generalny odniósł się na wstępie do najdalej idącego zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy, a także trybu określonego w Regulaminie Sejmu. Podsumowując ocenę przebiegu prac ustawodawczych nad ustawą o przekształceniach, wyraził przekonanie, że postawiony zarzut jest nieuzasadniony. Prokurator Generalny wskazał, że na etapie prac Sejmu odbyły się trzy czytania projektu ustawy, ponadto nie doszło do przekroczenia dopuszczalnego zakresu poprawek do projektu. Zastosowanie zaś w toku prac Sejmu przepisów Regulaminu o skróceniu okresu między poszczególnymi czytaniem projektu nie może być oceniane jako naruszające art. 123 ust. 1 Konstytucji lub przepisy Regulaminu. Z wyrażonego w art. 123 ust. 1 Konstytucji prawa Rady Ministrów do wnoszenia projektów ustaw w trybie pilnym nie wynika, że Konstytucja wyłącza określenie w Regulaminie, aby z woli Sejmu, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, możliwe było skrócenie terminów pomiędzy poszczególnymi czytaniem. Zachowanie konstytucyjnego trybu uchwalania ustawy, a także trybu regulaminowego, uzasadnia – zdaniem Prokuratora Generalnego – stwierdzenie, że cała ustawa jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą rzetelności działania instytucji publicznych i nie jest niezgodna z art. 123 ust. 1 i art. 83 Konstytucji. Ostatni z powołanych przepisów znajduje się wśród przepisów dotyczących wolności, praw i obowiązków obywatela. Uzasadnia to twierdzenie, że z art. 83 Konstytucji nie wynika powinność działania organów państwa zgodnie z prawem. Powinność ta wynika natomiast z art. 7 Konstytucji.

Za nietrafne uznał Prokurator Generalny również zarzuty sformułowane pod

adresem art. 21 ust. 1 ustawy o przekształceniach. Podkreślił przede wszystkim, że KRRiT jest konstytucyjnym, państwowym organem kolegialnym. Zasada kadencyjności tego organu nie została wyrażona w Konstytucji, ale ma wymiar ustawowy (art. 7 ustawy o radiofonii i telewizji). KRRiT, zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy (również w brzmieniu sprzed dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy), jest organem kadencyjnym, jej członkowie powoływani są na z góry określony okres, a regulacja, że pełnią oni swoje funkcje do czasu powołania następców, zapewnia ciągłość funkcjonowania tego organu.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny podniósł, że w przypadku naczelnych organów państwa, zasada kadencyjności nie wyklucza, w szczególnych okolicznościach wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Wymaga to ustanowienia odpowiedniego aktu prawnego, zmieniającego wcześniej obowiązujące regulacje prawne. Zakwestionowana regulacja, w ocenie Prokuratora Generalnego, spełnia wskazane wymagania. Ponadto kwestionowana regulacja art. 21 ust. 1 w zw. z art. 24 ustawy miała związek z przebudową systemu regulacyjnego oraz utworzeniem nowego organu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który przejął dotychczasowe zadania Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz niektóre zadania KRRiT. Ograniczenie kompetencji KRRiT stanowiło m.in. uzasadnienie ograniczenia liczby członków KRRiT. Ponadto Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawodawca zapewnił ciągłość funkcjonowania KRRiT, gdyż z dniem wejścia w życie zakwestionowanych przepisów wszedł również w życie art. 21 ust. 2 ustawy, który zobowiązał Sejm, Senat i Prezydenta do niezwłocznego, po ogłoszeniu ustawy, powołania nowych członków Krajowej Rady.

Nietrafny jest przy tym, stwierdza Prokurator Generalny, zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych członków KRRiT, gdyż zasadę tę odnosić należy do takich sytuacji, gdy adresatem nowych regulacji jest podmiot, występujący jako indywidualny uczestnik obrotu prawnego. Powołania czy wyboru do pełnienia funkcji publicznej nie można zatem utożsamiać ze słusznie nabytym prawem podmiotowym. W świetle przedstawionych argumentów, zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnione jest stanowisko, że art. 21 ust. 1 i art. 24 ustawy są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6 pkt 1 ustawy o przekształceniach (art. 6 ust. 2 pkt 7a ustawy o radiofonii i telewizji), Prokurator Generalny stwierdził, że wolność słowa w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji) wyraża tę wolność w różnych jej aspektach, w tym jako wolność dostępu różnych podmiotów do mediów, jak i jako wolność autorów, redaktorów i kontrolerów programów (dziennikarzy) od ingerencji zewnętrznej. W tym aspekcie wolność ta (art. 54 Konstytucji), związana z prawem do informacji (art. 61 Konstytucji), nie jest wartością absolutną, również w odniesieniu do radiofonii i telewizji i może ona podlegać ograniczeniom (art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

Prokurator Generalny podniósł, że wolność słowa ograniczają nie tylko kanony prawne, ale również normy etyczne. Wskazał przy tym na art. 10 ust. 1 prawa prasowego oraz orzeczenie Sądu Najwyższego. Poza tym podkreślił, że interes publiczny w radiofonii i telewizji, na straży którego stoi KRRiT, obejmuje swoim zakresem pełnienie przez media misji publicznej, na którą składa się dostarczanie prawdziwych i bezstronnych informacji. Interes publiczny w radiofonii i telewizji pozostaje więc w związku z granicami wolności słowa, wyznaczonymi również przez normy etyczne.

W ocenie Prokuratora Generalnego, aktualna treść art. 6 ust. 2 pkt 7a ustawy o radiofonii i telewizji nie oznacza, że KRRiT przyznano kompetencje do oceny, czy naruszone zostały zasady etyki dziennikarskiej, a tym samym, by KRRiT została uprawniona do prowadzenia postępowań zastrzeżonych do właściwości innych organów, w

tym zakresie. Zakwestionowana ustawa nie zawiera żadnych regulacji wyposażających KRRiT w instrumenty niezbędne dla realizacji takiego zadania. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można podzielić argumentu, że kwestionowane zadanie KRRiT stanowi formę ukrytej cenzury prewencyjnej, rozumianej jako kompetencja organu państwowego do kontrolowania treści wypowiedzi przed jej przekazaniem odbiorcy. Z tych względów, nie można dopatrywać się niezgodności tego przepisu z art. 54, art. 61 ust. 3, art. 25 ust. 2, art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, nie ma również podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 6 pkt 2 lit. b i c ustawy o przekształceniach (art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji) z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz art. 214 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 7 i art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Jak wywodzi Prokurator Generalny, w świetle art. 126 Konstytucji i poglądów doktryny, powołanie przez Prezydenta przewodniczącego KRRiT, jako kompetencja mieszczące się w funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej, w odniesieniu do niezależnego państwowego organu, jakim jest KRRiT, nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Tym samym nie wydaje się uzasadnione stanowisko, że zakwestionowany przepis narusza zasadę równowagi władzy, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Przyznanie Prezydentowi tej kompetencji nie pozostaje również w sprzeczności z art. 214 ust. 1 Konstytucji, określającym podmioty uprawnione do powoływania członków KRRiT; oprócz Sejmu i Senatu prawo to ma Prezydent.

Za zgodny z przepisami Konstytucji uznał Prokurator Generalny także art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach, na podstawie którego dodano do ustawy o radiofonii i telewizji art. 35a. W ocenie Prokuratora Generalnego, przepis ten nie jest wprost adresowany do nadawców; dotyczy on postępowania organu w sprawie ponownego udzielenia koncesji. Przy czym, wbrew wątpliwościom wnioskodawców, sposób sformułowania przepisu wskazuje, że reguluje on postępowanie w sprawach udzielenia ponownej koncesji nadawcom społecznym.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis zasady równości. Zwrócił uwagę, że istotną cechą różnicującą nadawców społecznych i pozostałych nadawców, działających na podstawie koncesji, jest rodzaj i zakres rozpowszechnianych programów oraz to, iż prowadzona przez nadawców społecznych działalność nie może być działalnością o charakterze zarobkowym. Ta cecha uzasadnia również zróżnicowanie ochrony praw majątkowych tego samego typu, lecz o innym zakresie treści programu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zgodność art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, uzasadnia twierdzenie, że jest on również zgodny z art. 54 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji oraz z zasadą wolności działalności gospodarczej stanowiącej podstawę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), skoro grupa posłów wiąże naruszenie tych zasad z naruszeniem zasady równości. Natomiast brak argumentacji co do niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 54 ust. 1 Konstytucji pozwala uznać, że przepis ten nie narusza wolności wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji.

E. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w piśmie z 13 marca 2006 r., ustosunkował się do zarzutów sformułowanych w poszczególnych wnioskach, wnosząc o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi przez wnioskodawców wzorcami konstytucyjnymi.

Sejm, po szczegółowej analizie zarzutów stawianych przez wnioskodawców pod adresem przebiegu prac nad projektem ustawy, stwierdził, że w toku postępowania ustawodawczego nie doszło ani do naruszenia przepisów Konstytucji, ani Regulaminu

Sejmu.

Po pierwsze, organy zwołujące posiedzenia komisji nie były związane terminem określonym w zdaniu drugim art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu, gdyż posiedzenie zostało zwołane w wyniku decyzji podjętych na posiedzeniu Sejmu. Po drugie, przewodniczący komisji, zgodnie z art. 152 ust. 1 Regulaminu dysponuje samodzielny uprawnieniem do zwoływania komisji w określonym przez siebie terminie. Po trzecie, tryb zawiadamiania posłów o posiedzeniach komisji odpowiadał wymogom uchwały nr 58 Prezydium Sejmu z 21 sierpnia 1996 r. Brak uchybień natury regulaminowej, na które wskazują wnioskodawcy, przesądza, w ocenie Sejmu, o uchyleniu zarzutów dotyczących naruszenia art. 2, art. 7, art. 83 i art. 119 ust. 1 Konstytucji. Natomiast źródłem zarzutu sformułowanego w kontekście art. 123 ust. 1 Konstytucji jest błędne zinterpretowanie przez wnioskodawców trybu prac nad projektem ustawy. Uchwalenie ustawy w relatywnie krótkim terminie możliwe jest nie tylko przy zastosowaniu tzw. trybu pilnego. Przepisy Regulaminu Sejmu przewidują różne możliwości skrócenia zwykłego postępowania ustawodawczego, przy czym unormowania te nie mogą być utożsamiane z odrębnościami proceduralnymi, o których mowa w art. 123 ust. 2 Konstytucji.

Odnosnie do zarzutów dotyczących przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o przekształceniach, Sejm podkreślił, że konieczność zmian dotyczących zakresu kompetencji i konstrukcji organizacyjnej Krajowej Rady, dokonanych w celu zapewnienia sprawności jej działania oraz oszczędności w sferze działań władzy publicznej, wymagała wygaszenia kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady. Wyjątkowość zaistniałej sytuacji usprawiedliwiała przyjęte rozwiązanie, przy czym, w opinii Sejmu, nie doszło do zawieszenia działania Krajowej Rady. Jedynym skutkiem był czasowy brak obsady funkcji członków Krajowej Rady.

Sejm odrzucił również zarzuty dotyczące naruszenia przez art. 21 ust. 1 ustawy zasad: ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa w kontekście utraty przez dotychczasowych członków Krajowej Rady mandatów w trakcie kadencji.

Co do zarzutu sprzeczności art. 24 ustawy z art. 2 Konstytucji, Sejm zwrócił uwagę, że zasada zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego, a sama ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 ze zm.) przewiduje możliwość odstąpienia od standardowego okresu 14 dni *vacatio legis* (art. 4 ust. 2), jeżeli m.in. interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie normy. Sejm uznał, że „interes państwa” został wykazany przez wnioskodawców projektowanej ustawy w jej uzasadnieniu oraz w debacie poprzedzającej uchwalenie ustawy. Ustalony termin wejścia ustawy w życie stwarzał „odbiorcy” normy prawnej możliwość skutecznego zapoznania się z uchwaloną normą i przygotowania się do jej zastosowania.

Kolejny zarzut, do którego odniósł się Sejm, dotyczy poszerzenia zadań Krajowej Rady o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej. Zdaniem Sejmu, argumentacja na rzecz niezgodności z Konstytucją przyjętego rozwiązania opiera się nie tyle na analizie przepisów Konstytucji i zakwestionowanej ustawy, ile na antycypowaniu działań Krajowej Rady i przewidywaniu ich negatywnych skutków. Sejm nie zgodził się z wnioskodawcami w kwestii przedstawionych wykładni pojęcia „etyka” i swoistym konflikcie, który rodzi się pomiędzy dwoma porządkami – prawnym i etycznym – w kontekście działania administracji. Podniósł, że Krajowa Rada jest organem kontrolnym, złożonym z osób posiadających szeroką wiedzę z zakresu radiofonii i telewizji – nie jest więc to gremium całkowicie nieuprawnione do wypowiedzania się w kwestii etyki zawodu dziennikarza. Nie ma przy tym podstaw do stwierdzenia, że działania Krajowej Rady, podejmowane w celu ochrony etyki dziennikarskiej, będą „ukrytą cenzurą prewencyjną”, a już na pewno nie jest

uprawnione antycypowanie działań Krajowej Rady. Z tych względów Sejm uznał, że nie jest możliwa ocena art. 6 pkt 1 ustawy w świetle art. 25, art. 54 i art. 63 Konstytucji. Poszerzenie kompetencji Krajowej Rady w żadnym stopniu nie ogranicza wspomnianych wartości konstytucyjnych, wpisuje się natomiast w ukształtowaną pozycję i zakres zadań tego organu, dając możliwość występowania z inicjatywą przedsięwzięcia działań związanych z określoną w art. 213 Konstytucji misją Krajowej Rady.

Sejm uznał za nietrafny także zarzut niekonstytucyjności art. 6 pkt 2 lit. b ustawy o przekształceniach. Zdaniem Sejmu, autonomia Krajowej Rady w przedmiocie powoływania i odwoływania Przewodniczącego nie stanowi nieodzownego warunku prawidłowej realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Krajowej Rady. W pisemnym stanowisku podkreślono, że Krajowa Rada jest autonomicznym i w pełni samodzielnym organem. Jednakże ustrojodawca powierzył ustawodawcy zwykłego uzupełnienie, i to w znacznej części w porównaniu z innymi organami kontroli państwowej i ochrony prawa, systemu regulacji dotyczącej radiofonii i telewizji. Z mocy ustawy o radiofonii i telewizji powstała funkcja Przewodniczącego Krajowej Rady, jak i funkcje jego zastępców. Stąd, zdaniem Sejmu, ustawodawca miał prawo określić także tryb powoływania i odwoływania Przewodniczącego Krajowej Rady. Sam bezpośredni wpływ na wybór Przewodniczącego przez Prezydenta, nawet przy kontrasygnowaniu aktu powołującego, spośród członków Krajowej Rady, nie oznacza niezgodności z art. 144 ust. 1 i ust. 3 pkt 27 oraz art. 214 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji. Wskazane wyżej przepisy dotyczą innej niż będąca przedmiotem zaskarżenia sytuacji, odnoszą się bowiem do powoływania członków Krajowej Rady, a nie tworzenia organizacji wewnętrznej Krajowej Rady w postaci powoływania lub odwoływania Przewodniczącego spośród członków Krajowej Rady.

Sejm nie zgodził się również z zarzutami pod adresem art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach. Wywodzi, że dodanie art. 35a w ustawie o radiofonii i telewizji jest naturalną konsekwencją istniejącego przed tą nowelizacją usytuowania nadawcy społecznego w ustawie o radiofonii i telewizji. Ustawodawca, mając na uwadze doniosłą rolę, jaką pełni nadawca społeczny w interesie publicznym, uznał za celowe wprowadzenie regulacji umożliwiających temu nadawcy kontynuowanie działalności, jeśli tylko nie zajdą wskazane enumeratywnie w ustawie okoliczności. Analiza całokształtu uregulowań dotyczących nadawcy społecznego doprowadziła Sejm do konstatacji, że sytuacja prawna nadawcy społecznego jest ukształtowana odmiennie od sytuacji prawnej nadawcy „zwykłego”; to odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej wynika z zadań i funkcji o charakterze ogólnospołecznym, mających swe źródła w postanowieniach Konstytucji, które winien wypełniać ustawodawca społeczny; odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej nadawcy społecznego nie oznacza automatycznie jego uprzywilejowania.

F. Pismem z 16 marca 2006 r. Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich zwróciło się z wnioskiem o wezwanie do udziału w postępowaniu dotyczącym ustawy o przekształceniach. Przewodniczący składu orzekającego, na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), zarządził wezwanie, na rozprawę w dniu 23 marca 2006 r., umocowanego przedstawiciela Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, w celu przedstawienia stanowiska w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie połączonych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich i grup posłów na Sejm RP.

## II

1. Na podstawie zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, z 2 lutego 2006 r. i

14 lutego 2006 r., przedstawione wnioski, ze względu na zbieżność przedmiotu zaskarżenia, zostały przekazane do łącznego rozpoznania.

2. Postanowieniem z 22 lutego 2006 r. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku grupy posłów o zabezpieczenie powództwa w trybie art. 187 § 2 i/lub art. 730 w związku z art. 732 i art. 755 § 1 k.p.c. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym, ze względu na szczególny charakter postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie mogą znaleźć w nim odpowiedniego zastosowania. Powołane przez wnioskodawców przepisy służą zabezpieczeniu roszczeń, których można dochodzić przed sądem powszechnym lub przed sądem polubownym (art. 730 w związku z art. 732 i art. 755 k.p.c.). Z oczywistych względów wskazane przepisy nie są adekwatne w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego kognicja obejmuje badanie aktów normatywnych pod kątem zgodności z przepisami Konstytucji.

### III

Na rozprawie 23 marca 2006 r. uczestnicy postępowania szczegółowo przedstawili swoje stanowiska.

Rzecznik Praw Obywatelskich zmodyfikował pisemny wniosek w ten sposób, że jako wzorzec badania konstytucyjności ustawy o przekształceniach, z punktu widzenia prawidłowości przebiegu prac parlamentarnych nad projektem, wskazał art. 2 i art. 7 Konstytucji zamiast art. 123 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik uznał, że w świetle wyjaśnień Sejmu należy przyjąć, że w toku prac nad ustawą o przekształceniach tryb pilny, o którym mowa w art. 123 Konstytucji, nie miał zastosowania. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z wnioskiem o zbadanie, w przypadku orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją, także poszczególnych jej przepisów zakwestionowanych w pisemnym wniosku. Zdaniem Rzecznika, samo stwierdzenie, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją ze względu na niewłaściwy tryb jej uchwalenia i nieodpowiednią *vacatio legis*, pozwoliłoby na uchwalenie nowej ustawy o tym samym brzmieniu. Wówczas należałoby spodziewać się ponownego zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego poszczególnych przepisów ustawy.

Odnosząc się do konkretnych uregulowań, Rzecznik Praw Obywatelskich zgodził się z argumentacją Sejmu i Prokuratora Generalnego, że kwestia wygaśnięcia kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady nie może być rozpatrywana z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych. Poza tym, obok powołanych już wzorców badania art. 6 pkt 2 ustawy o przekształceniach (powołanie i odwołanie Przewodniczącego Krajowej Rady przez Prezydenta) Rzecznik wskazał także art. 144 ust. 2 Konstytucji.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i zawarłą w nich argumentację, przy czym przedstawiciel Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego wnieśli o odroczenie utraty mocy obowiązującej ustawy lub jej poszczególnych przepisów w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją.

Poza uczestnikami postępowania, udział w rozprawie wzięła Prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich – Krystyna Mokrosińska, która przedstawiła stanowisko Stowarzyszenia dotyczące ustawy o przekształceniach, zwracając uwagę na te ustawowe rozwiązania, które zrodziły wątpliwości natury konstytucyjnej. W szczególności z krytyczną opinią spotkały się przepisy przyznające Krajowej Radzie prawo regulowania etyki dziennikarskiej. Według Stowarzyszenia, przyjęty przez Konferencję Mediów Polskich (reprezentującą stowarzyszenia i związki dziennikarskie oraz pracodawców) Kodeks etyki dziennikarskiej upoważnia Radę Etyki Mediów do przekazywania ocen zachowań etycznych

pracodawcom, którzy są sygnatariuszami tego porozumienia. Zdaniem Stowarzyszenia, przyznanie Krajowej Radzie uprawnień do podejmowania działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej jest niedopuszczalne w państwie prawa. Ponadto zmiana liczby członków KRRiT sprzyja upolitycznieniu Rady, zważywszy na tryb wyboru jej członków. Zdaniem Stowarzyszenia, ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy (lub niektórych przepisów) nie powinno spowodować przywrócenia funkcjonowania KRRiT w składzie sprzed nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji.

#### IV

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uchwalona 29 grudnia 2005 r. ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258; dalej: ustawa o przekształceniach) miała na celu uporządkowanie podziału zadań i kompetencji organów administracji publicznej w dziedzinie mediów elektronicznych. Na podstawie ustawy o przekształceniach zniesiono centralny organ administracji rządowej – Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty i utworzono nowy organ – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz rozdzielono kompetencje w dziedzinie komunikacji elektronicznej pomiędzy Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Żaden z wnioskodawców nie kwestionował rozwiązań przyjętych w tym zakresie. Sformułowane we wnioskach Rzecznika Praw Obywatelskich oraz grup posłów zarzuty dotyczą trybu uchwalenia ustawy o przekształceniach, a także niektórych regulacji przejściowych i końcowych. Poza tym wnioskodawcy kwestionują ustawę w zakresie, w jakim zmienia niektóre przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm.; dalej: ustawa z 1992 r. lub ustawa o radiofonii i telewizji).

2. Przebieg prac ustawodawczych.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy w toku prac nad ustawą o przekształceniach doszło do takiego naruszenia trybu ustawodawczego, które stanowiłoby podstawę uznania całej ustawy za niezgodną z Konstytucją.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (tak brzmiał pierwotny tytuł), zawarty w druku sejmowym nr 56/V z 18 listopada 2005 r., został skierowany przez Marszałka Sejmu do pierwszego czytania na 4. posiedzeniu Sejmu 8 grudnia 2005 r. Sejm wysłuchał uzasadnienia projektu ustawy oraz przeprowadził dyskusję. Po przegłosowaniu (9 grudnia 2005 r.) wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu (wniosek nie został przyjęty), projekt skierowano do Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz do Komisji Infrastruktury w celu rozpatrzenia projektu ustawy. W dniu 9 grudnia 2005 r. została powołana podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (biuletyn nr 94/V). Sprawozdanie podkomisji zostało przyjęte na posiedzeniu Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Infrastruktury 15 grudnia 2005 r. (biuletyn nr 148/V). Na 5. posiedzeniu Sejmu (16 grudnia 2005 r.) zostało przedstawione sprawozdanie komisji (druk nr 165/V). Podczas drugiego czytania zostały zgłoszone poprawki, w związku z tym projekt ustawy trafił ponownie do komisji. Dodatkowe sprawozdanie (druk nr 165-A/V) zostało przedstawione w trakcie trzeciego czytania na tym samym posiedzeniu Sejmu (Sprawozdanie Stenograficzne z 5. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia, punkt 11. porządku dziennego). Uchwaloną ustawę



przekazano 17 grudnia 2005 r. Prezydentowi i Marszałkowi Senatu (stanowisko Senatu – druk nr 182/V). 27 grudnia 2005 r. uchwała Senatu została skierowana do Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Infrastruktury (sprawozdanie komisji – druk nr 195/V). W trakcie 6. posiedzenia Sejmu (29 grudnia 2005 r.) rozpatrzono stanowisko Senatu. Tego samego dnia przekazano ustawę Prezydentowi do podpisu. Dnia 30 grudnia 2005 r. Prezydent podpisał ustawę. Ustawa została ogłoszona 30 grudnia 2005 r. w Dzienniku Ustaw Nr 267, poz. 2258.

#### 2.1. Ocena zgodności ustawy o przekształceniach z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 123 ust. 1 Konstytucji, grupa posłów we wniosku z 10 lutego 2006 r. podniosła, że „w trakcie prac nad uchwaleniem ustawy o przekształceniach został przyjęty tryb pilny, określony w art. 123 Konstytucji”.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności trybu uchwalenia ustawy z art. 123 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, że tryb pilny jest konstytucyjnie dopuszczalnym trybem procedury ustawodawczej, który może być zastosowany z zachowaniem szczególnych warunków: 1) tzw. klauzulę pilności może nadać projektowi wnoszonemu przez siebie tylko Rada Ministrów; 2) nie może być uznany za pilny projekt dotyczący ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów; 3) postępowanie powinno przebiegać zgodnie z wymogami określającymi odrębności takiego postępowania w Regulaminie Sejmu (art. 71-80) oraz Senatu (art. 71); 4) termin rozpatrzenia ustawy przez Senat wynosi 14 dni; 5) termin podpisania ustawy przez Prezydenta RP wynosi 7 dni.

Badając przebieg procesu ustawodawczego, Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził żadnego odniesienia, w postępowaniu w Sejmie oraz w Senacie, do przepisu art. 123 ust. 1 Konstytucji. Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego.

Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy. Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją.

Z tych względów należy stwierdzić, że ustawa nie jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

#### 2.2. Ocena zgodności ustawy o przekształceniach z art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z naruszeniem przepisów art. 150 ust. 1 pkt 2, art. 150 ust. 5 oraz art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

Zdaniem grupy posłów (wniosek z 2 lutego 2006 r.), na etapie prac komisji sejmowych doszło do naruszenia norm proceduralnych związanych z nieprawidłowościami dotyczącymi trybu zwoływania i zawiadamiania o terminie posiedzeń komisji. W konsekwencji działania Marszałka Sejmu i całej Izby były niezgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji w tym sensie, że podjęto czynności związane z kontynuowaniem procedury ustawodawczej i przystąpiono do drugiego czytania projektu ustawy pomimo oczywistego naruszenia przepisów Regulaminu Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się za pomocą sformalizowanej procedury ustawodawczej, składającej się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa (zob. orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, s. 389 oraz wyroki: z 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45; z 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61).

Przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Stosownie do zasady autonomii Sejmu, kwestie te zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, a Konstytucja formułuje tylko pewne zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Do tych zasad należy zaliczyć zasadę trzech czytań, sformułowaną w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyznacza konstytucyjny model wewnątrzsejmowego postępowania, ale nie reguluje wszystkich jego elementów. Konstytucyjnym nakazem jest, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań, i niedopuszczalne byłoby regulaminowe zmniejszenie ich liczby.

W dotychczasowych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, odnoszących się do kwestii procedury legislacyjnej, stwierdzenie niekonstytucyjności było następstwem uchybień w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej, regulujących tryb ustawodawczy. W niniejszej sprawie grupa posłów we wniosku z 2 lutego 2006 r. powołała jako wzorzec badania ustawy art. 119 ust. 1 Konstytucji. Przebieg prac w Sejmie dowodzi, że projekt ustawy został rozpatrzony w trzech czytaniach. Pozostałe zarzuty dotyczą naruszenia procedur parlamentarnych, w szczególności art. 150 ust. 1 pkt 2, art. 150 ust. 5 oraz art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał znaczenie, jakie dla prawidłowego stanowienia prawa ma przestrzeganie Konstytucji i regulaminowych warunków uchwalania ustaw. Trybunał ocenia jednak stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego. Ocena taka może obejmować nie tylko wpływ, jaki ewentualne naruszenia regulaminu mogą mieć na przyjęte przepisy ustawy, ale również może dotyczyć respektowania w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu. Jak wynika z treści sprawozdania z 5. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2005 r. (tamże, s. 217), Marszałek Sejmu poinformował posłów o protestach zgłoszonych wobec trybu prac Komisji. Stwierdził, że były one przedmiotem dyskusji Prezydium Sejmu, a potem Konwentu Seniorów. Wymienione organy Sejmu „nie stwierdziły, żeby naruszono jakikolwiek punkt regulaminu Sejmu w trakcie prac”. Wobec dalszej dyskusji Marszałek Sejmu zarządził przerwę, w trakcie której Konwent Seniorów rozpatrywał protest Platformy Obywatelskiej. Po przerwie Marszałek Sejmu nie wracał jednak do tej kwestii, a Sejm wysłuchał sprawozdania Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Infrastruktury (tamże, s. 237).

Badanie procesu ustawodawczego pozwala stwierdzić, że przebiegał on w szybkim tempie, ale ten aspekt postępowania legislacyjnego nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze charakter naruszenia przepisów regulaminu i reakcję uczestników procesu ustawodawczego, nie znajduje

wystarczającego uzasadnienia dla stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Ocena zgodności ustawy o przekształceniach z art. 112 w związku art. 2, art. 7 Konstytucji oraz art. 83 Konstytucji.

Zarzuty naruszenia Regulaminu Sejmu, a więc działania niezgodnego z przepisem art. 112 Konstytucji, który określa organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu, podniesione we wniosku grupy posłów z 10 lutego 2006 r., dotyczą w zasadzie dwóch kwestii. Po pierwsze, procedowania bez przedłożenia ekspertyz dotyczących konstytucyjności projektu ustawy, których zażądała większość komisji. Po drugie, naruszenia przepisów dotyczących terminu zwoływania posiedzeń komisji i formy zawiadamiania o nich.

Regulamin Sejmu przewiduje procedurę oceny zgodności z prawem (Konstytucją) projektu ustaw (art. 34 ust. 8). We właściwej fazie postępowania nie podjęto działań zmierzających do uruchomienia tej procedury. Żądanie przedłożenia ekspertyz na etapie prac komisji jest oczywiście dopuszczalne, a zapoznanie się z nimi pożądane, ale fakt, że zamówione ekspertyzy nie zostały dostarczone, może być oceniany w płaszczyźnie zachowania kultury parlamentarnej i dobrych obyczajów parlamentarnych, nie może natomiast stanowić podstawy do kwestionowania konstytucyjności przebiegu procesu ustawodawczego.

Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego (zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34).

Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone. „Tworzenie prawa, a więc ustalenie względnie stabilnych i opatrzonych sankcjami prawnymi reguł zachowania, stanowi ten rodzaj działalności organów władzy publicznej, który wkracza – nieraz głęboko – w sferę wolności i praw jednostek (grup). Tego rodzaju ingerencja w demokratycznym państwie prawnym wymaga szczególnej legitymacji prawodawczej, z reguły konstytucyjnej, wymaga aksjologicznego uzasadnienia i może być realizowana w szczególnym postępowaniu. Podlega określonym rygorom prawnym. Dlatego przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie” (Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 39).

Nie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Nierespektowanie regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie może być również automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury. Taki charakter mógłby mieć taki sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów. Na podstawie zgromadzonej dokumentacji i w świetle wyjaśnień uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaistniałe nieprawidłowości w zakresie

sposobu zwoływania posiedzeń komisji nie miały znamion pozwalających na stwierdzenie niezgodności trybu uchwalenia ustawy o przekształceniach z art. 112 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w toku prac ustawodawczych wystąpiły uchybienia, które negatywnie wpłynęły na jakość procesu prawodawczego i tworzonych regulacji prawnych. W omawianej sytuacji mieliśmy do czynienia z naruszeniem standardów dobrych obyczajów w pracach parlamentarnych oraz kultury politycznej i prawnej. Niestwierdzenie w tym zakresie niekonstytucyjności nie może być interpretowane jako aprobata dla takiego postępowania. Może ono bowiem przybierać taki kształt i intensywność, że będzie to równoznaczne z pogwałceniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których posłowie zostaliby de facto pozbawieni możliwości zajęcia stanowiska co do przedmiotu prac ustawodawczych, a jednocześnie nie byłoby w praktyce możliwości uruchomienia wewnątrzparlamentarnego systemu kontroli naruszeń regulaminu.

Wnioskodawcy (grupa posłów) postawili również zarzut naruszenia art. 83 Konstytucji, nakładającego na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Wskazany wzorzec w odniesieniu do sformułowanych zarzutów, jest nieadekwatny, gdyż dotyczy sytuacji prawnej jednostki w relacji z państwem.

3. Niezgodność art. 21 ust. 1 ustawy o przekształceniach z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Art. 21 ust. 1 ustawy o przekształceniach został zakwestionowany w zakresie, w jakim spowodował wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków KRRiT i przerwanie na pewien czas funkcjonowania konstytucyjnego organu.

W świetle art. 21 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy o przekształceniach, kadencja dotychczasowych członków Rady wygasła z dniem ogłoszenia ustawy (tj. z dniem 30 grudnia 2005 r.), a więc bez *vacatio legis*. Fakt, że wyłączono jednocześnie stosowanie art. 7 ust. 4 zdanie drugie ustawy o radiofonii i telewizji („Członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania ich następców”), spowodował, że przerwane zostało działanie konstytucyjnego organu państwa.

### 3.1. Ciągłość działania konstytucyjnego organu.

Zasadniczy problem konstytucyjny wywołany kwestionowaną regulacją wiąże się z przerwaniem ciągłości funkcjonowania KRRiT jako organu konstytucyjnego.

Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny. Wszelkiego rodzaju przerwy w działaniu tych organów muszą mieć podstawę wyrażoną w przepisach konstytucyjnych. Polski system konstytucyjny, ukształtowany przez Konstytucję z 1997 r., przyjmuje zasadę ciągłości działania organów konstytucyjnych ze szczególną konsekwencją. Wyeliminowane zostały znane w innych systemach konstytucyjnych przerwy w działaniu organów konstytucyjnych państwa, jak parlamentarne przerwy międzysesyjne czy przerwy międzykadencyjne, przerwy między dymisją poprzedniego a powołaniem nowego rządu, zastępowanie ministra przez osobę niemającą statusu członka Rady Ministrów. Uznano, że wszelkie wyjątki od zasady ciągłości działania organów konstytucyjnych stanowią zagrożenie dla realizacji konstytucyjnych funkcji państwa.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W szczególności zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji, projektuje politykę państwa w tej dziedzinie, wydaje koncesje na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, sprawuje kontrolę nad działalnością nadawców oraz reguluje szczegółowe kwestie

dotyczące prowadzenia działalności radiowej i telewizyjnej w drodze aktów wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy.

Pomijając w tym miejscu różne poglądy co do charakteru ustrojowego KRRiT i krytyczne uwagi co do praktyki jej działania, należy stwierdzić, że KRRiT jest konstytucyjnym organem państwa wyposażonym w szereg istotnych kompetencji, których realizacja (rozstrzygnięcia w formie uchwał i wydawanie decyzji administracyjnych) stanowi element wykonywania przez państwo jego funkcji.

Zasada ciągłości działania Rady obowiązywała zarówno przed zmianą ustawy o radiofonii i telewizji, jak i po wejściu w życie nowelizacji. Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, KRRiT jest organem kadencyjnym, a jej członkowie są powoływani na 6 lat i pełnią swe funkcje do czasu powołania ich następców. W związku z tym, że ustawa o radiofonii i telewizji nie łączy kadencji członków Rady z kadencjami Sejmu, Senatu czy Prezydenta, tj. organów „powołujących”, nie jest ona tym samym związana z konkretnym składem parlamentu czy osobą Prezydenta *in concreto*. Podkreśla to autonomię Krajowej Rady wobec organów ją powołujących. Także przewidywana w poprzednim stanie prawnym nieusuwalność Przewodniczącego Rady i jej członków przed upływem kadencji, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, była gwarancją ich niezależności. Indywidualizacja kadencji członków Krajowej Rady, która w perspektywie przynosiła skutek w postaci zróżnicowania momentu powoływania poszczególnych osób wchodzących w skład KRRiT, zapewniała płynną wymianę członków Rady, a w związku z tym gwarantowała jej funkcjonalną oraz instytucjonalną ciągłość.

Należy mieć jednak na uwadze, że Konstytucja – stanowiąc, że członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta – odsyła sprawy dotyczące czasu trwania mandatu członków Krajowej Rady do ustawy. Nie można zatem interpretować stanu stworzonego przez wcześniej obowiązujące przepisy w sposób, który czyniłby niemożliwą zmianę tej konstrukcji, a więc nie można przyjąć, że ustawodawca nie mógł zmienić zasady indywidualnej kadencji poszczególnych członków KRRiT na system jednolitej kadencji całej Rady, podobnie jak w świetle przepisów konstytucyjnych mógł zmienić (zwiększyć lub zmniejszyć) liczbę członków Rady.

Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji przewidywały i przewidują nadal kadencyjność Krajowej Rady. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 10 maja 1994 r. podniósł, że: „kadencyjność organu zakłada zasadniczo jego ciągłość, zaś upływ kadencji jest naturalnym sposobem ustania członkostwa. Wszelkie inne sposoby mają charakter wyjątkowy i wymagają wyraźnej podstawy ustawowej” (sygn. W 7/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 23). Przypadek innego, aniżeli upływ kadencji, sposobu odwołania członków Rady przewiduje jedynie art. 12 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, a łączy się z odrzuceniem przez Sejm i Senat dorocznego sprawozdania Krajowej Rady, zaś w odniesieniu do członków KRRiT – art. 7 ust. 6 ustawy. Organ uprawniony do powołania członka KRRiT może go odwołać wyłącznie w jednym z enumeratywnie wymienionych przypadków.

Działanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu. Jednocześnie uniemożliwia Krajowej Radzie realizację zadań przypisanych przez ustrojodawcę na mocy art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji.

Ponadto uznanie, że ustawodawca zwykły dysponuje pewną swobodą w kształtowaniu modelu wyboru członków KRRiT i sprawowanego przez nich mandatu, nie jest równoznaczne ze zgodą na dowolność dokonywania zmian istniejącego modelu. Jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanej wyżej uchwale z 10 maja 1994 r. (sygn. W 7/94), „zadania Rady wyznaczają jej miejsce w systemie organów państwowych

w taki sposób, aby mogła ona zachować charakter organu niezależnego”. Prawidłowa realizacja przez KRRiT jej konstytucyjnych funkcji w odniesieniu do tak istotnych wartości, jak wolność słowa, prawo do informacji i publiczny interes w radiofonii i telewizji, wymaga zapewnienia niezależności jej członków. Jedną z najistotniejszych gwarancji tej niezależności jest stabilizacja na stanowisku oznaczająca zakaz dowolnego odwoływania przed upływem kadencji (por. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom III, Warszawa 2003, komentarz do art. 214, s. 6). Przy założeniu stabilizacji wyboru członków Krajowej Rady, która jest ściśle związana z gwarancją niezależności całego organu, należy ocenić jako niedopuszczalne rozwiązania, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania. Problem trwałości i stabilizacji funkcjonowania organów konstytucyjnych, również tych, których kadencji Konstytucja nie określa, był rozważany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK: z 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30; z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95; z 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94; z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK w 1996 r., cz. I, s. 78).

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega dostatecznych i odpowiadających wymogom konstytucyjnym powodów, dla których dokonana zmiana modelu funkcjonowania KRRiT wymagała natychmiastowego skrócenia dotychczasowych kadencji członków Krajowej Rady. W dokumentach towarzyszących procesowi legislacyjnemu brak w tym zakresie odpowiedniej argumentacji. W toku prac parlamentarnych nie rozważano nawet przyjęcia przepisów przejściowych, które respektowałyby gwarancje niezależności członków KRRiT i wymóg stabilizacji ich mandatu. Zasadne jest zatem podniesienie zarzutu arbitralności dokonanych zmian, a w konsekwencji naruszenia art. 2 i art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 21 ust. 1 kontrolowanej ustawy nie może stanowić podstawy do kwestionowania wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków KRRiT.

Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Poza tym każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu (zob. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47). Z tych względów należy uznać, że art. 21 ust. 1 ustawy o przekształceniach jest niezgodny z art. 2 i art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji.

### 3.2. Ochrona bezpieczeństwa prawnego członków KRRiT.

Zarzut braku odpowiedniej *vacatio legis* – wnioskodawcy (grupy posłów) odnoszą także do sytuacji członków Krajowej Rady, gdyż w swojej argumentacji odwołują się do zasady ochrony praw nabytych, zgodnie z którą zakazuje się arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnoprawnym. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoich orzeczeniach, że ustawodawca, ingerując w prawa nabyte, powinien wprowadzać rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają

im dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (zob. wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konstrukcja praw nabytych nie może odnosić się do sytuacji prawnej członkostwa w KRRiT. Członkowie Krajowej Rady, organu kreowanego przez Sejm, Senat i Prezydenta sprawują funkcje w organie państwowym. Stąd istnieją podstawy do traktowania sytuacji członków Krajowej Rady w sposób analogiczny do tego, jaki zaprezentował w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do sytuacji posłów i radnych, wybieranych do organów kadencyjnych. W orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenia, jakie wynikają dla ustawodawcy z zasady państwa prawnego, dotyczą sytuacji, gdy adresatem nowych uregulowań jest obywatel (podmiot podobny) występujący jako indywidualny uczestnik obrotu prawnego i stosunków w nim zachodzących. Gdy przepisy odnoszą się do stosunku specyficznego, bo dotyczącego piastowania mandatu w organie przedstawicielskim, to jego piastowania nie da się utożsamić ze słusznie nabytym prawem podmiotowym odnoszącym się do całego okresu kadencji. Prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi „prawa nabytego” w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer (zob. orzeczenia TK: z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10 i z 18 marca 1997 r., sygn. K 15/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 8 oraz wyroki: z 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101, z 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155 i z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Należy również zwrócić uwagę, że ustawa o radiofonii i telewizji przewiduje wygaśnięcie kadencji członków Rady w przypadku odrzucenia przez Sejm i Senat sprawozdania Rady z jej działalności (art. 12 ust. 4). Sprawozdanie przedstawiane jest corocznie, w konsekwencji członkowie Rady nie mają gwarancji, że będą pełnić swoje funkcje przez całą 6-letnią kadencję.

Mając na względzie status członków KRRiT, jako sprawujących funkcje w organie publicznym, należy stwierdzić, że ustawowe przerwanie kadencji nie może być oceniane z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Należy tę kwestię rozważać nie z punktu widzenia praw nabytych osób pełniących funkcję w organie władzy publicznej, lecz z punktu widzenia gwarancji, jakie to rozwiązanie tworzy dla wypełniania przez dany organ jego konstytucyjnej funkcji. Innym problemem, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, jest zasadność ewentualnych roszczeń związanych z utratą podstaw do wynagrodzenia za pracę. Natomiast brak jakiegokolwiek *vacatio legis* może być rozpatrywany z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji.

#### 4. Niezgodność art. 24 ustawy o przekształceniach z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 24 ustawy o przekształceniach określa termin wejścia w życie ustawy. Posłowie zaskarżyli przepis w części dotyczącej określenia terminu wejścia w życie art. 6 pkt 2 oraz art. 21 bez ustanowienia należytej *vacatio legis*.

Minimalny standard wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 ze zm.), przewidująca jako zasadniczy okres *vacatio legis* termin czternastodniowy. Od tej zasady podstawowej ustawa przewiduje wyjątki – w myśl art. 4 ust. 2 „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na

przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”.

W uzasadnieniu projektu ustawy argumentowano, że natychmiastowe wejście w życie przepisu, który przewiduje wybór nowych członków Rady, umożliwi „objęcie przez te osoby stanowisk niezwłocznie po wejściu w życie zmian w ustroju organów regulacyjnych, tym samym pozwoli na uniknięcie sytuacji niezwykle niekorzystnej dla sprawnego funkcjonowania państwa, kiedy to stanowiska w organach władz publicznych nie są obsadzone” (druk sejmowy nr 56/V, str. 17). Należy stwierdzić, że decyzja o wejściu w życie, z dniem ogłoszenia ustawy, także przepisu o wygaśnięciu kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady, spowodowała, że przyjęta regulacja nie tylko nie spełniła, ale nie mogła spełnić celu deklarowanego w uzasadnieniu projektu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która przez określenie odpowiednich terminów wchodzenia w życie, stwarzała realną gwarancję wszystkim ich adresatom przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych (zob. wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209). Na tle niniejszej sprawy można stwierdzić, że ustawodawca nie wziął pod uwagę, iż wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić także do możliwości wykonywania przewidzianych nią obowiązków przez adresatów. Wziąwszy pod uwagę procedury powoływania członków KRRiT, należało liczyć się z tym, że nawet niezwłoczne powołanie spowoduje przerwanie ciągłości działania Krajowej Rady. Tym bardziej zaskakująca była decyzja ustawodawcy o wyłączeniu stosowania art. 7 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji.

Należy stwierdzić, że art. 24 ustawy, w części dotyczącej określenia terminu wejścia w życie art. 6 pkt 2 oraz art. 21 ust. 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W tej części ustawa weszła więc w życie z upływem czternastu dni od jej ogłoszenia. Również i ten termin nie może być jednak uznany za wystarczający z punktu widzenia wskazanych wyżej kryteriów kształtowania właściwej *vacatio legis*, które powinny zawsze uwzględniać realne możliwości wprowadzenia w życie nowych mechanizmów prawnych. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak władny samodzielnie określać, w miejsce ustawodawcy, innego terminu *vacatio legis*. W tych warunkach uznanie niezgodności z Konstytucją art. 24 ustawy o przekształceniach prowadzi do stwierdzenia faktu wejścia w życie ustawy po upływie czternastu dni od jej ogłoszenia. Poza granicami niniejszego rozstrzygnięcia pozostaje stwierdzenie, jaki jest właściwy termin *vacatio legis*.

#### 5. Niezgodność art. 6 ust. 1 z art. 7 w zw. z art. 2 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Art. 6 pkt 1 kontrolowanej ustawy dodaje w art. 6 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji nowy pkt 7a w brzmieniu: „7a) inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej”. Istotą tej nowelizacji jest wyraźne sformułowanie nowego zadania Krajowej Rady.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konieczne jest zatem ustalenie, czy art. 6 pkt 1 kontrolowanej ustawy da się pogodzić z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, a w szczególności z wymogiem precyzyjnego określania kompetencji organów władzy publicznej.

#### 5.1. Zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Art. 6 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji formułuje otwarty katalog zadań Krajowej Rady. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat spraw, w których prawo zezwala Krajowej Radzie i jej Przewodniczącemu na kształtowanie praw i



obowiązków osób trzecich, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że realizacja nowego zadania z zakresu ochrony zasad etyki dziennikarskiej może być wykorzystana co najmniej jako element realizacji innych kompetencji, dla których ustawa rezerwuje formę działania władczego. Dotyczy to w szczególności udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów, czy nakładania kar na nadawców. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji koncesja jest udzielana w formie decyzji administracyjnej podejmowanej przez Przewodniczącego Krajowej Rady na podstawie uchwały Krajowej Rady. Odmowa udzielenia koncesji może natomiast nastąpić w szczególności wówczas, gdy organ podejmujący w tej sprawie decyzję stwierdzi, że rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować zagrożenie dobrych obyczajów (art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji). Jednocześnie w ramach badania istnienia zagrożenia dla dobrych obyczajów mogłoby dochodzić do kontrolowania przestrzegania zasad etyki dziennikarskiej. Mielibyśmy wówczas do czynienia ze swoistym podwójnym odesłaniem poza system prawa, co poszerzałoby swobodę oceny organu administracyjnego w sposób, który może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 7 Konstytucji. W tym kontekście należy podkreślić, że zgodnie z zaleceniem Rec (2000)23 Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich o niezależności i funkcjach organów regulacyjnych w sektorze nadawczym z 20 grudnia 2000 r. podstawowe zasady i kryteria przyznawania i odnawiania koncesji nadawczych powinny być jasno określone przepisami prawa (pkt 13 aneksu do zalecenia). Ocena zgodności kontrolowanego przepisu z art. 7 Konstytucji wymaga poddania analizie natury i znaczenia „zasad etyki dziennikarskiej”, o których mowa w art. 6 pkt 1 kontrolowanej ustawy.

## 5.2. Pojęcie „etyki dziennikarskiej”

Samo pojęcie „etyka”, które najczęściej definiuje się jako naukę o moralności, jest wieloznaczne. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „etyka niezmiernie rzadko zajmowała się opisem i wyjaśnieniem moralności istniejącej. Nie opisywała ona zazwyczaj moralności, lecz ją sama budowała, nie odpowiadała na pytanie, co ludzie uważają za moralne i niemoralne i dlaczego, lecz na pytanie, co ludzie powinni uważać za moralne” (M. Ossowska, *O człowieku, moralności i nauce. Miscellanea*, Warszawa 1983, s. 254). Współcześnie mamy do czynienia ze współistnieniem wielu różnych kierunków filozoficzno-etycznych, które znajdują swoich zwolenników i przeciwników. Wiąże się to z różnicami w zakresie moralnej specyfikacji aktu ludzkiego oraz z występowaniem różnych hierarchii wartości (por. T. Ślipko SJ, *Zarys etyki ogólnej*, Kraków 2004, *passim*).

O etyce w odniesieniu do dziennikarza mówi art. 10 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem „Dziennikarz ma obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przepisami prawa”.

W takim kontekście etyka zawodowa jest utożsamiana z moralnością w ujęciu deontologicznym, dotyczącą obowiązków moralnych dziennikarza. W potocznym, tradycyjnym rozumieniu informowanie etyczne to przede wszystkim przekazywanie prawdy (zob. B. Golka, B. Michalski, *Etyka dziennikarska a kwestie informacji masowej*, Warszawa 1989, s. 10 i n.). Nawet gdyby przyjąć, że kryterium prawdy jest wyłącznym miernikiem oceny poszanowania zasad etyki dziennikarskiej, konieczne jest uwzględnienie całokształtu okoliczności ocenianej sytuacji, w tym stopnia złożoności przekazywanej informacji, charakteru jej źródeł i sposobu jej rozpowszechnienia. Współcześnie proponuje się jednak, aby oprócz kryterium prawdy stosować kryterium społecznych skutków informowania. Jest to kryterium zarazem elastyczne i niedookreślone; pozostawia podmiotowi dokonującemu oceny dużą dozę luzu decyzyjnego. W konsekwencji

jakiegokolwiek ograniczenia wolności rozpowszechniania informacji dokonywane przy zastosowaniu wspomnianego kryterium muszą być poddane szczególnie rygorystycznej i drobiazgowej kontroli.

Istnieje wiele zbiorów zasad etyki dziennikarskiej począwszy od regulaminów wewnątrzredakcyjnych, poprzez kodeksy etyczne opracowane przez organizacje pozarządowe (np. Karta etyczna mediów i Dziennikarski kodeks obyczajowy, na straży których stoi Rada Etyki Mediów), aż po kodeksy deontologiczne i inne regulacje z zakresu etyki dziennikarskiej przyjmowane na szczeblu międzynarodowym. Spośród tych ostatnich należy wymienić w szczególności Deklarację meksykańską z 1980 r. oraz Międzynarodowy kodeks etyki dziennikarskiej UNESCO z 1983 r. Wyznaczają one standardy rzetelnego informowania, pozytywnie wpływają na kulturę wykonywania zawodu dziennikarza i pełnią bardzo ważną rolę edukacyjną w społeczeństwie demokratycznym.

### 5.3. Zasada określoności przepisów prawnych.

W polskim systemie prawnym brak jest natomiast powszechnie obowiązującego, jednolitego katalogu zasad etyki dziennikarskiej, który byłby źródłem norm prawnych adresowanych do dziennikarzy. Pojęcie etyki dziennikarskiej (etyki zawodowej dziennikarzy) odsyła do pozaprawnych kryteriów oceny zdarzeń. Brak dostatecznej precyzji w definiowaniu przepisów prawa może, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadniać zarzut naruszenia przez dany przepis konstytucyjnych wymagań wynikających z art. 2 Konstytucji. Z zasady państwa prawnego wynika bowiem zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; z 3 czerwca 2003 r., sygn. K 43/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 49; z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93; z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254; z 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116). Zasada określoności wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza *a priori* posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić. Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu (por. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05).

Klauzulę generalną etyki dziennikarskiej należy natomiast odróżnić od klauzuli chrześcijańskiego systemu wartości, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, oraz od przepisu art. 21 ust. 2 pkt 6 wspomnianej ustawy, zgodnie z którym programy publicznej radiofonii i telewizji powinny „respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki”. Na temat pojęcia chrześcijańskiego systemu wartości Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w uchwale z 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 17) oraz w orzeczeniu z 7 czerwca 1994 r., sygn. K 17/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 11). Należy zauważyć, że w przypadku klauzul zawartych w art. 18 ust. 2 i w art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji, rozumianych w sposób określony w ww. uchwale (sygn. W 3/93) i orzeczeniu (sygn. K. 17/93) TK, odesłanie następuje do określonego przedmiotowo systemu wartości.

Kontrola zgodności z Konstytucją posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi musi być szczególnie rygorystyczna w odniesieniu do przepisów, które mogą być stosowane w ramach działań władczych organu władzy publicznej

wkraczających w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, „Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”.

#### 5.4. Swoboda wypowiedzi i wolność informacyjna.

W rozpatrywanej sprawie powyższe uwagi znajdują zastosowanie w szczególności w odniesieniu do gwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Przepis ten pozostaje w związku z art. 14 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”.

Swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji.

Oczywiście na gruncie Konstytucji (art. 31 ust. 3) swoboda wypowiedzi może doznawać ograniczeń. Nie ulega jednak wątpliwości, że najbardziej elementarnym warunkiem ograniczenia tej swobody jest wymóg regulacji ustawowej. Względ na fundamentalną rolę wolności słowa w demokratycznym państwie prawnym nakazuje szczególnie surowo kontrolować precyzję przepisów ustaw wprowadzających ograniczenia w korzystaniu z tej wolności. Należy podkreślić, że Komitet Ministrów Rady Europy uznał, iż interwencja prawodawcy w żadnym wypadku nie jest najbardziej odpowiednim środkiem godzenia wolności mediów z innymi prawami i wartościami. Mogłoby to zachęcać decydentów politycznych do ograniczania wolności mediów pod pretekstem promowania odpowiedzialnego dziennikarstwa i umożliwiać im podejmowanie takich działań (pkt 2 komunikatu Komitetu Ministrów Rady Europy z 21 marca 1994 r. – odpowiedź na zalecenie 1215 (1993) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy o etyce dziennikarskiej; Doc. 7053, 24 marca 1994).

#### 5.5. Wymóg istnienia gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych w ramach wykładni pojęć niedookreślonych.

Na gruncie ustawy – Prawo prasowe przestrzeganie zasad etyki przez dziennikarzy może być badane w szczególności w sprawach o ochronę dóbr osobistych. Prawo prasowe formułuje jednak szereg szczegółowych obowiązków dziennikarzy, które powinny być uwzględnione przez sąd w ramach oceny zgodności zachowania dziennikarza z etyką zawodową. Ponadto wspomnianą klauzulę generalną napełniają treścią sądy, którym art. 173 Konstytucji gwarantuje niezależność od innych władz, zaś sędziowie orzekający w danej sprawie są w sprawowaniu swojego urzędu niezawiśli (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Proces ten odbywa się zgodnie z utrwalonymi w kulturze prawnej regułami wykładni i przy poszanowaniu wymogu bezstronności sądu interpretującego przepisy prawa. Rozstrzygnięcie sądowe podlega wreszcie kontroli instancyjnej, która obejmuje w szczególności ocenę poprawności odczytania klauzuli generalnej. W ramach postępowania sądowego istnieją zatem gwarancje instytucjonalne i proceduralne, które stwarzają warunki dla ustalenia jednolitej i ścisłej wykładni opisywanej klauzuli generalnej, w sposób zapewniający możliwość przewidzenia określonego rozstrzygnięcia. W takim wypadku podważenie konstytucyjności przepisu posługującego się zwrotem niedookreślonym

wymagałoby przeprowadzenia odpowiedniego dowodu ze wskazaniem nieprawidłowości w zakresie praktyki sądowej (por. wyroki TK: z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05; z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99).

Całkowicie odmiennie należy ocenić napełnianie treścią klauzuli etyki dziennikarskiej, o której mowa w kontrolowanym przepisie, przez Krajową Radę i jej Przewodniczącego. Choć wskazane organy są niezależne od pozostałych władz, proces podejmowania przez nie decyzji nie jest obwarowany opisanymi wyżej gwarancjami instytucjonalnymi i proceduralnymi, które występują w postępowaniu sądowym. Co prawda indywidualne akty władcze, tak jak w przypadku postępowania o udzielenie koncesji, są poddane kontroli sądu administracyjnego, jednak kontrola ta jest ograniczona do kwestii zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; zob. też postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., sygn. Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 17).

Organ władzy publicznej, którym jest Krajowa Rada, nie powinien być wyposażony w kompetencję do podejmowania i inicjowania działań wiążących się z określaniem, jakie są zasady etyki dziennikarskiej, i z egzekwowaniem przestrzegania tych zasad. Otwartość i wysoki stopień niedookreśloności klauzuli etyki dziennikarskiej w powiązaniu z brakiem wspomnianych gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych sprawia, że od każdorazowej, arbitralnej oceny Krajowej Rady będzie zależało, czym jest etyka dziennikarska i czy dane zachowanie było zgodne z zasadami etyki dziennikarskiej. Taki stan rzeczy jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza że stwarza realne zagrożenie niekontrolowanego i niezgodnego z Konstytucją ograniczania wolności słowa.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przyznanie KRRiT zadania w postaci „inicjowania i podejmowania działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej” wykracza poza zakres odpowiadający roli i pozycji ustrojowej tego organu. Zadaniem organów państwowych realizujących politykę w zakresie koncesjonowania działalności nadawców nie jest ani ustalanie standardów etyki zawodowej, ani ich egzekwowanie. Przyznanie takich uprawnień wyposaża bowiem ten organ w instrumenty, które pozwalają sięgać w realizacji funkcji władczych państwa poza podstawę prawną, co jest niezgodne z art. 7 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 6 pkt 1 kontrolowanej ustawy jest niezgodny z art. 7 w związku z art. 2 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji zbędne jest badanie zgodności kontrolowanego przepisu ustawy z innymi wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi przez wnioskodawców.

6. Ocena zgodności art. 6 pkt 2 lit. b i c ustawy o przekształceniach z art. 144 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 27 Konstytucji oraz z art. 214 ust. 1 w zw. z art. 7 i art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Na mocy art. 6 pkt 2 lit. b wprowadzono do ustawy o radiofonii i telewizji zmianę, polegającą na upoważnieniu Prezydenta RP do powoływania i odwoływania (bez określenia w ustawie przesłanek podjęcia takiej decyzji) Przewodniczącego KRRiT spośród członków KRRiT. Jednocześnie uchylono przepis art. 7 ust. 2a ustawy o radiofonii i telewizji, zezwalający KRRiT na odwołanie Przewodniczącego z jego funkcji mocą własnej uchwały (art. 6 pkt 2 lit. c ustawy o przekształceniach).

Przyznanie Prezydentowi uprawnienia do powołania i odwołania Przewodniczącego Rady nie może być uznane za zgodne z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym. Jak trafnie wskazują wnioskodawcy, akty urzędowe Prezydenta, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty). Kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe podlegają współpodpisaniu, ani też nie może stanowić, które zwolnione są z

tego wymogu (zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 140). Kontrasygnata nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję. W konsekwencji oznacza to, że rząd (Prezes Rady Ministrów) stałby się współuczestnikiem decyzji o obsadzie stanowiska Przewodniczącego Krajowej Rady.

Kontrasygnata nie jest wymagana, gdy dotyczy aktów wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Spośród wymienionych tam trzydziestu tzw. prerogatyw, Prezydent nie ma uprawnienia do powoływania i odwoływania Przewodniczącego KRRiT. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie „dalszego ciągu” aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czy na zasadzie kompetencji analogicznych.

Art. 144 ust. 3 Konstytucji jest jednym z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta w systemie konstytucyjnym. Określa on zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza żadnych odstępstw. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. Zasada ta odnosi się w szczególności do takich kompetencji organu konstytucyjnego, które mają charakter wyjątku od reguły działania tego organu.

Oznaczałoby to, że powołując (odwołując) Przewodniczącego KRRiT Prezydent RP każdorazowo musiałby uzyskiwać zgodę (podpis, kontrasygnatę) Prezesa Rady Ministrów na ten akt urzędowy. Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów posiada faktyczny wpływ na obsadę kierowniczego urzędu w KRRiT, uzależnia Przewodniczącego od rządu i tym samym ogranicza jego samodzielność. Rozwiązanie to w konsekwencji ogranicza także niezależność KRRiT – organu państwa wykonującego swoje zadania w obszarze ochrony prawa i kontroli państwowej. Prowadzi także do zachwiania pozycji KRRiT jako szczególnego organu, którego racją istnienia jest wypełnianie zadań w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych niezależnie od rządu.

KRRiT jest organem konstytucyjnym, postawionym poza schematem trójpodziału władz. Jego wewnętrzna struktura zapewnia, w realizacji konstytucyjnie określonych zadań, równowagę między władzą ustawodawczą i wykonawczą (art. 10 Konstytucji). Choć jej zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością administracyjno-wykonawczą, to jest usytuowana jak gdyby pomiędzy egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2005, s. 342). Zasadę niezależności KRRiT w systemie organów państwa sformułował Trybunał Konstytucyjny w uchwale W 7/94 z 10 maja 1994 r.: „Przepisy konstytucyjne określają Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako organ powołany do stania na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji. Zadania Rady wyznaczają jej miejsce w systemie organów państwowych w taki sposób, aby mogła ona zachować charakter organu niezależnego. Znajduje to wyraz w uregulowaniach zarówno przepisów konstytucyjnych jak i ustawowych, dotyczących powoływania i odwoływania członków Rady oraz powoływania jej Przewodniczącego” (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 23).

Przepisy dotyczące KRRiT zostały zamieszczone w rozdziale IX Konstytucji, poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony prawa. Do grupy organów kontroli państwowej i ochrony prawa pozwala zaliczyć KRRiT cel działalności oraz jej

niezależny w zasadzie status i brak formalnego podporządkowania innym organom państwowym, w szczególności zaś Radzie Ministrów (zob. *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2004, s. 326). Zwraca się uwagę, że powoływanie członków Rady przez Prezydenta nie wymaga kontrasygnaty. Brak wymogu podpisu Prezesa Rady Ministrów wyraża założenie wyeliminowania wpływu rządu na działalność KRRiT (tamże, s. 328). Szczególna pozycja KRRiT, jako organu kontroli i ochrony prawa, łączącego w sobie funkcje zarządu i kontroli, którego kompetencje i sposób powoływania określa Konstytucja, pociąga za sobą pełną autonomiczność Krajowej Rady w stosunku do Rady Ministrów i jej Prezesa. Świadczy o tym treść art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w myśl którego do zadań Krajowej Rady należy projektowanie, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Przepis ten wskazuje na partnerski, równoprawny charakter stosunków między Krajową Radą a Prezesem Rady Ministrów. O niezależności KRRiT od Rady Ministrów świadczy także fakt, że przedstawia ona sprawozdanie ze swej działalności Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi, natomiast Prezesa Rady Ministrów jedynie informuje o swoich dokonaniach. Ponadto, ze względu na szczególną pozycję Krajowej Rady, nie ma do niej zastosowania art. 146 Konstytucji ustanawiający kompetencje Rady Ministrów do kierowania i kontrolowania pracy wszystkich organów administracji rządowej (zob. H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000, s. 153).

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przyznanie Prezydentowi kompetencji do powoływania Przewodniczącego KRRiT bez kontrasygnaty jest niezgodne z art. 144 ust. 1 Konstytucji, bo nie znajduje podstaw w treści art. 144 ust. 3 Konstytucji. Wykonywanie uprawnienia do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady w trybie określonym w art. 144 ust. 2 (za kontrasygnatą) jest niezgodne z art. 214 ust. 1 Konstytucji. Nie istnieją natomiast podstawy do oceny tego przepisu ustawy z art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji, ponieważ wskazany przepis konstytucyjny dotyczy uprawnienia Prezydenta do powoływania członków, a nie Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 6 pkt 2 lit. b ustawy o przekształceniach jest niezgodny z art. 144 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz z art. 214 ust. 1 w zw. z art. 7 i art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy przyznającego Prezydentowi RP kompetencje do powoływania i odwoływania Przewodniczącego KRRiT pozbawia akt powołania na to stanowisko podstawy prawnej z dniem ogłoszenia wyroku. Od tego momentu Przewodniczący nie może sprawować swoich funkcji, ponieważ przestała istnieć podstawa prawna, która określała tryb jego powołania. Wniosek ten jest niezależny od tego, że wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie czyni nieważnym samego aktu powołania Przewodniczącego. Natomiast w świetle zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) niedopuszczalną byłaby sytuacja, w której organ władzy publicznej powołany w trybie niezgodnym z Konstytucją, wykonywałby swoje kompetencje.

Ocena ważności aktów indywidualnych wydawanych przez Przewodniczącego KRRiT należy do kompetencji sądów.

Konsekwencją oceny art. 6 pkt 2 lit. b ustawy o przekształceniach nie musi być, jak to sugeruje jeden z wnioskodawców, niekonstytucyjność art. 6 pkt 2 lit. c ustawy o przekształceniach, przewidującego wykreślenie z ustawy o radiofonii i telewizji ust. 2a w art. 7, który umożliwiał Krajowej Radzie odwołanie Przewodniczącego z jego funkcji większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków. Stwierdzenie, że art. 6 pkt 2 lit. c

jest niezgodny z Konstytucją oznaczałoby, że Trybunał Konstytucyjny uznaje przewidziany w art. 7 ust. 2a tryb odwoływania Przewodniczącego za jedynie dopuszczalny. Tymczasem ustawodawca, po wejściu niniejszego orzeczenia w życie, będzie zmuszony rozstrzygnąć tę kwestię w ramach swobody ustawodawczej, oczywiście z uwzględnieniem ustaleń związanych ze stwierdzeniem niezgodności art. 6 pkt 2 lit. b ustawy o przekształceniach z odpowiednimi przepisami Konstytucji.

7. Niezgodność art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach z art. 32 Konstytucji w związku z art. 2, art. 20 i art. 54 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Na podstawie art. 6 pkt 6 ustawy został dodany do ustawy o radiofonii i telewizji art. 35a. Zgodnie z tym przepisem nadawca społeczny może złożyć wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres, nie później niż na 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. Odmowa udzielenia koncesji na kolejny okres możliwa jest wyłącznie wtedy, gdy w stosunku do nadawcy zachodzi którakolwiek z okoliczności wskazanych w art. 38 ust. 1 lub 2 (okoliczności obligatoryjnego lub fakultatywnego cofnięcia koncesji). Jednocześnie nie stosuje się przepisów art. 34 (wniosek nie musi się łączyć z ogłoszeniem Przewodniczącego Krajowej Rady) i art. 36 ust. 1 i 2 (kryteria brane pod uwagę w postępowaniu o przyznanie koncesji). W ocenie wnioskodawców, uprzywilejowuje to jedną kategorię nadawców i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji).

Grupa posłów, we wniosku z 2 lutego 2006 r., upatruje naruszenia zasady równości w kontekście zasady wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji) w powiązaniu z art. 54 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji i z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, nadawcy i nadawcy społeczni, rozpowszechniając programy radiowe i/lub telewizyjne, prowadzą działalność gospodarczą w różnych formach organizacyjnych. Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Przepis ten ściśle związany jest z normą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z nią wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ustawodawca w art. 64 ust. 2 ustanowił regułę, zgodnie z którą własność i inne prawa majątkowe podlegają w Rzeczypospolitej równej dla wszystkich ochronie prawnej. Także art. 54 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji nie daje podstaw do różnicowania procedur koncesyjnych przy ubieganiu się o ten sam rodzaj koncesji.

#### 7.1. Koncesja.

W świetle art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.) wykonywanie działalności w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych wymaga uzyskania koncesji, przy czym szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie definiuje pojęcia koncesji. W art. 46 ust. 3 wskazuje na to, w jakich sytuacjach oraz w jaki sposób koncesje mogą być wprowadzone do systemu prawa obowiązującego. Po pierwsze, koncesje mogą odnosić się do dziedzin działalności gospodarczej mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Po drugie, wprowadzenie koncesji traktuje się jako pewną konieczność, zasadą jest wykonywanie działalności gospodarczej bez reglamentacji, byt koncesji powinien być zatem wyjątkowy. Po trzecie, wprowadzenie innych koncesji niż wymienione w art. 46 ust. 1 jest możliwe tylko przez

zmianę ustawy (zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Komentarz*, Warszawa 2005, s. 149). W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym przyznanym decyzją właściwego organu administracji publicznej indywidualnie oznaczonemu podmiotowi. Podmiot taki powinien spełniać ustawowo określone wymagania natury podmiotowej i przedmiotowej, umożliwiające wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej (zob. wyrok SN z 8 maja 1998 r., sygn. akt III ARN 34/98, OSNAP z. 5/1999, poz. 157).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, prawo rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przysługuje jednostkom publicznej radiofonii i telewizji oraz osobom, które uzyskały koncesję na taką działalność. Organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący Rady. Decyzję ostateczną podejmuje, na podstawie uchwały Krajowej Rady. Tryb przyznawania i cofania koncesji określają szczegółowo art. 33-40b ustawy o radiofonii i telewizji. Zgodnie z art. 34 ust. 1 tej ustawy, Przewodniczący Krajowej Rady w porozumieniu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacje o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego oraz ustala termin, nie krótszy niż 45 dni od dnia ogłoszenia, do składania wniosków o udzielenie koncesji. Rozpatrzeniu podlegają wyłącznie wnioski o udzielenie koncesji w związku z ogłoszeniem (art. 34 ust. 1c ustawy). W postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności: 1) stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją; 2) możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu; 3) przewidywany udział w programie audycji wytworzonych przez nadawcę lub na jego zamówienie albo we współdziałaniu z innymi nadawcami; 4) przewidywany udział audycji, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 3 ustawy, w programie telewizyjnym albo utworów, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, w programie radiowym lub telewizyjnym; 5) dotychczasowe przestrzeganie przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu (art. 36 ust. 1 ustawy). Koncesji nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować: 1) zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz naruszenie tajemnicy państwowej; 2) osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie (art. 36 ust. 2 ustawy).

Tryb postępowania określony w dodanym do ustawy o radiofonii i telewizji art. 35a, wyłączający stosowanie art. 34 i art. 36 ust. 1 i 2 ustawy, w znacznym stopniu ułatwia uzyskanie koncesji. Broniący tej koncepcji posłowie i senatorowie podnosili, że takie zróżnicowanie jest dopuszczalne z uwagi na różną sytuację nadawców prywatnych i społecznych. Warto zwrócić uwagę, że w toku prac komisji pomysł, by tego rodzaju zmiana miała dotyczyć wszystkich nadawców (nie tylko społecznych), ubiegających się o ponowną koncesję, znajdował poparcie wnioskodawców projektu ustawy (posiedzenie komisji, biuletyn nr 148/V, s. 13 i 14).

## 7.2. Zasada równości.

Przystępując do oceny zgodności art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach z art. 32 Konstytucji, za punkt wyjścia trzeba przyjąć rozumienie zasady równości ustalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz przywołane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w uzasadnieniu wniosku. Istotą tej zasady jest równe traktowanie



wszystkich podmiotów, charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną). W uzasadnieniu jednego z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. Dopiero jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania (zob. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2 i powołane tam orzeczenia).

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że zarzut naruszenia przez regulację przewidzianą w art. 6 ust. 6 ustawy o przekształceniach art. 32 Konstytucji byłby uzasadniony tylko pod warunkiem, że nadawcy i nadawcy społeczni charakteryzują się tą samą cechą prawnie relewantną i jednocześnie brak między nimi różnic uzasadniających odmienne traktowanie przez ustawodawcę.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie określonych podmiotów (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47).

### 7.3. Nadawca społeczny.

Pojęcie nadawcy społecznego zostało wprowadzone do ustawy o radiofonii i telewizji w drodze nowelizacji jej przepisów na podstawie ustawy z dnia 1 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 42, poz. 469). Jak podniesiono w uzasadnieniu senackiego projektu ustawy, instytucja nadawcy społecznego polega na tym, że poprzez swoją działalność nadawca radiowy lub telewizyjny realizuje wartościowe funkcje o charakterze ogólnospołecznym, nie dążąc przy tym do wypracowania maksymalnego zysku, w zamian za posiadanie określonych, nadanych ustawą przywilejów, przede wszystkim o charakterze finansowym. Nadawca taki, realizując z własnego budżetu zadania o tzw. misyjnym charakterze, spełniać ma szczególne funkcje społeczne (druk senacki 2234/III).

W rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji nadawcą jest osoba, która tworzy lub zestawia programy i rozpowszechnia je lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechnienia w całości i bez zmian (art. 4 pkt 1).

Natomiast nadawcą społecznym (art. 4 pkt 1a) jest nadawca:

a) którego program upowszechnia działalność wychowawczą i edukacyjną, działalność charytatywną, respektuje chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki oraz zmierza do ugruntowania tożsamości narodowej,

b) w którego programie nie są rozpowszechniane audycje ani inne przekazy, o których mowa w art. 18 ust. 5 tej ustawy,

c) który nie nadaje reklam lub telesprzedaży oraz sponsorowanych audycji lub innych sponsorowanych przekazów,

d) który nie pobiera opłat z tytułu rozpowszechniania, rozprowadzania lub odbierania jego programu.

W przypadku naruszenia przez nadawcę społecznego wymogów określonych w art. 4 pkt 1a, organ koncesyjny wydaje decyzję o uchyleniu decyzji o uznaniu za nadawcę społecznego. Stwierdza w niej obowiązek uiszczenia opłat koncesyjnych wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia udzielenia lub zmiany koncesji (nadawca społeczny jest zwolniony z opłat za udzielenie lub zmianę koncesji – art. 39b ust. 2).

O uznanie za nadawcę społecznego może do Krajowej Rady wystąpić:

- 1) stowarzyszenie w ramach realizacji celów statutowych;
- 2) fundacja w ramach realizacji celów statutowych;
- 3) kościelna lub wyznaniowa osoba prawna kościoła lub związku wyznaniowego o uregulowanej w ustawie sytuacji prawnej (art. 39 ust. 1 tej ustawy).

Ustawodawca, różnicując sytuację prawną nadawców społecznych i pozostałych nadawców, odwoływał się do specyfiki nadawców społecznych, jako podmiotów działających w oparciu o szczególne uregulowania. Wskazywano przede wszystkim na ustawowo określoną zawartość programów rozpowszechnianych przez nadawców społecznych oraz funkcjonowanie na zasadach pozakomercyjnych. Wyłączenie możliwości zamieszczania reklam lub sprzedaży oraz sponsorowanych audycji lub innych sponsorowanych przekazów oraz pobierania opłat za rozpowszechnianie sprawia, że nadawca społeczny nie może być traktowany tak jak podmiot prowadzący działalność gospodarczą. W świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ust. 1).

Niewątpliwie, istnieje różnica między nadawcą społecznym i komercyjnym, polegająca na tym, że nadawca społeczny swoją misję prowadzi na zasadach niekomercyjnych, czyli z faktu prowadzenia tej działalności nie uzyskuje dochodów, a koszty jej prowadzenia pokrywa z innych źródeł. Różnica między tymi kategoriami nadawców, wynikająca ze zróżnicowania sposobu finansowania działalności, znajduje wyraz w odmiennych regulacjach dotyczących opłat koncesyjnych. Na podstawie art. 39b ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji „nadawca społeczny jest zwolniony z opłat za udzielenie lub zmianę koncesji”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazane kryterium zróżnicowania nadawców (fakt, że nadawca społeczny nie prowadzi działalności gospodarczej), uzasadniające zwolnienie nadawców społecznych z opłat koncesyjnych, nie może być jednak uznane za relewantne przy ustalaniu warunków ponownego ubiegania się o koncesję (tzn. rekoncesji).

Zadaniem radiofonii i telewizji jest dostarczanie informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej, dostarczanie rozrywki, popieranie krajowej twórczości audiowizualnej (art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji). Wszyscy nadawcy realizują te zadania poprzez rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, przy czym prawo rozpowszechniania programów przysługuje (poza jednostkami publicznej radiofonii i telewizji) osobom, które uzyskały koncesję. O ile w tej działalności naruszają obowiązujące prawo, mogą zostać ukarani do pozbawienia koncesji łącznie.

Uruchomienie i prowadzenie działalności nadawczej wiąże się z poważnymi nakładami finansowymi i organizacyjnymi. Niepewność nadawców co do ponownego uzyskania koncesji, a co za tym idzie kontynuowania działalności nadawczej stanowi realne zagrożenie ekonomiczne dla wszystkich nadawców, nie tylko społecznych. Istota rekoncesjonowania dotyczy więc ekonomicznych podstaw funkcjonowania nadawców.

Na konieczność uregulowania problemu rekoncesji wskazywała KRRiT (biuletyn nr 3-4/2004 (88/89)), odwołując się do opinii środowisk nadawców. Według nadawców,

nie jest właściwe, aby podmioty, które zainwestowały znaczne sumy pieniędzy w działalność nadawczą, a następnie zdobywały doświadczenie i renomę poprzez swoją działalność, były traktowane na równi z podmiotami ubiegającymi się o koncesję po raz pierwszy. Nadawcy podkreślali, że nie są w stanie dokonywać długotrwałych inwestycji w przedsiębiorstwo, ze względu na niepewność sytuacji odnośnie do przewidywanej działalności nadawczej. Na powyższy problem można spojrzeć i z innego punktu widzenia. Jak podniósł WSA w Warszawie w wyroku z 18 marca 2004 r., łączenie pojęcia ryzyka gospodarczego z działalnością organów koncesyjnych, z ich uznaniem w tym zakresie, jest w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne. Koncesjonariusz ma bowiem prawo liczyć, przy właściwym spełnieniu wymagań ustawowych, na przedłużenie koncesji, przy czym nie wynika to z jakiegoś „prawa do rekoncesji”, lecz powinno być następstwem właściwej dla państwa prawa trwałości warunków prawnych prowadzenia działalności gospodarczej – zwłaszcza gdy jest to działalność koncesjonowana, a więc już podlegająca ograniczeniom (sygn. akt II SA 516/02, Lex 150641).

Mając na względzie cel uregulowania w ustawie, w sposób preferencyjny, postępowania o przyznanie koncesji na dalszy okres, nie można uznać za zasadne zróżnicowania w tym zakresie sytuacji nadawców społecznych i innych nadawców. Nie przemawiają za tym inne względy natury konstytucyjnej. Zróżnicowanie procedury uzyskiwania ponownej koncesji powoduje, że w odniesieniu do jednych nadawców procedura zawiera element uznaniowości przy podejmowaniu decyzji administracyjnej, a w stosunku do innych nadawców rezygnuje się z tego elementu procesu decyzyjnego.

Należy zgodzić się z argumentacją wnioskodawców, że wprowadzenie zróżnicowania możliwości uzyskania powtórnej koncesji tylko dla jednej kategorii nadawców wprowadza elementy nierówności, a tym samym pozwala uznać, że przepis ten wprowadza dyskryminację nadawców niebędących nadawcami społecznymi oraz jednostki publicznej radiofonii i telewizji w tym zakresie, w jakim nadają one tzw. programy tematyczne. Ustrojodawca w art. 32 Konstytucji nie dopuszcza wprowadzenia w drodze ustawy jakichkolwiek form dyskryminacji. W konsekwencji należy uznać, że dyskryminacja nadawców w zakresie warunków przyznawania ponownej koncesji narusza art. 32 w związku z art. 20 Konstytucji. Stwierdzenie, że badana regulacja, wprowadzając nieuzasadnione zróżnicowanie, doprowadziła do dyskryminacji grupy nadawców w życiu gospodarczym i może mieć negatywny wpływ na ich sytuację ekonomiczną, uzasadnia także trafność zarzutu o naruszeniu zasady równej ochrony własności i praw majątkowych, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W uchwale z 2 marca 1994 r. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że rozpowszechnianie i rozprowadzanie audycji i programów ograniczone jest generalnie systemem koncesjonowania i rejestracji. Rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiowych i telewizyjnych bez koncesji lub rejestracji stanowi przestępstwo (art. 52 ustawy o radiofonii i telewizji). Warunki uzyskania koncesji oraz rejestracji wyznaczają więc normatywną granicę wolności słowa realizowanej za pomocą rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych (sygn. W 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 17). Z tego punktu widzenia można stwierdzić, że nierówne traktowanie nadawców w zakresie warunków uzyskiwania ponownej koncesji oznacza nierówne traktowanie w zakresie realizacji wolności wysłowionej w art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Prowadzenie działalności w zakresie radiofonii i telewizji na zasadach komercyjnych nie powinno wiązać się z ustawowym deprecjonowaniem społecznej wartości tego rodzaju działalności w szczególności poprzez tworzenie takich rozwiązań, które nadawcę komercyjnego obciążają ryzykiem nieodnowienia koncesji wówczas, gdy

nadawcy społecznemu tego rodzaju ryzyko nie grozi. Tworzy to sytuację nierówności między nadawcami i godzi w wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Ponadto rekonesja jest bardzo silnym instrumentem nacisku na nadawców komercyjnych.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach w zakresie, w jakim w dodanym do ustawy o radiofonii i telewizji art. 35a ust. 1 zawiera słowo „społeczny”, a w art. 35a ust. 2 zawiera słowo „społecznego”, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 20 i art. 54 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

#### 7.4. Ocena zgodności art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy zwrócili także uwagę, że niejasne brzmienie dodanego do ustawy o radiofonii i telewizji art. 35a (w ust. 3 tego artykułu używa się pojęcia „nadawca”, zaś w ust. 1 i 2 „nadawca społeczny”) może podlegać dwóm równoprawnym interpretacjom. W art. 4 ust. 1 i 1a ustawy o radiofonii i telewizji została zawarta definicja tych pojęć, nie mogą być one zatem używane zamiennie. Tym samym, jeżeli art. 35a ust. 3 ma odnosić się do treści ust. 1 i 2 tego artykułu, użyte sformułowania wprowadzają element niepewności interpretacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie, jakie ma w procesie prawotwórczym przestrzeganie zasad prawidłowej legislacji. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (zob. wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

Stwierdzenie, że art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach jest w określonym zakresie niezgodny ze wskazanymi wzorcami, oznacza, że przepis art. 35a ustawy o radiofonii i telewizji będzie odnosić się do wszystkich nadawców ubiegających się rekonesję. Tym samym wyeliminowane zostaną wątpliwości interpretacyjne, na które wskazują wnioskodawcy i które uzasadniałyby stwierdzenie niezgodności art. 6 pkt 6 ustawy o przekształceniach z art. 2 Konstytucji. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.