



Warszawa, 24 stycznia 2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Andrzej ZOLL

RPO-521468-I/05/AM/PK

00-090 Warszawa Tel. centr. 022-551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022-827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 oraz w związku z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

Wnoszę o stwierdzenie, że:

- 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. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258) w zakresie, w jakim spowodował wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i przerwanie na pewien czas funkcjonowanie tego konstytucyjnego organu, jest sprzeczny z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP.**

- 2. Art. 6 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 poszerzający zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej, jest sprzeczny z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 54 Konstytucji RP.**
- 3. Art. 6 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 w uprawniający Prezydenta RP do powołania i odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jest sprzeczny 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 RP.**
- 4. Art. 6 ust. 6 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim nadaje nadawcy społecznemu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych nadawców, jest sprzeczny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.**
- 5. Ustawa wymieniona w pkt 1 jako całość przyjęta została w sposób sprzeczny z art. 123 ust. 1 Konstytucji.**

UZASADNIENIE:

I. Uchwalona w dniu 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. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258) nowelizuje w sposób zasadniczy ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531), zmieniając w sposób istotny zarówno jej kompetencje, skład liczebny, jak również sposób powoływania przewodniczącego KRRiT.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa, zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Tak sformułowane zadania oznaczają w szczególności, iż spoczywa na niej ciężar zapewnienia różnorodności i pluralizmu mediów.

KRRiT jako konstytucyjny i apolityczny organ władzy publicznej, chociaż formalnie nie mieści się w zasadzie trójpodziału władzy z art. 10 Konstytucji, stanowi konstytucyjną gwarancję ochrony prawa w dziedzinie radiofonii i telewizji i jest szczególnym elementem równowagi władzy, obok Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W celu urzeczywistnienia praw i wolności obywatelskich w wyżej wymienionym zakresie, jak również walki z cenzurą i monopartyjnie skierowanym przekazem audiowizualnym, KRRiT została ustanowiona właśnie w ustawie zasadniczej. *Ratio legis* konstytucyjnego określenia właściwości tego organu było bez wątpienia wyrazem woli ustrojodawcy odseparowania i uniezależnienia mediów od wpływu bieżącego dysponenta politycznego na sferę wolności słowa i informacji (art. 54 Konstytucji). Tak więc, chociaż przepisy konstytucyjne nie formują *expressis verbis* zasady niezależności KRRiT, to jednak zakaz przynależności jej członków do partii politycznych wyraźnie świadczy o zamiarze ustrojodawcy oddzielenia tego organu od bieżącej polityki.

II. Nieusuwalność Przewodniczącego Rady i jej członków przed upływem kadencji, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, jest gwarancją ich niezależności, podobnie jak nieusuwalność innych osób powołanych lub wybranych na określone stanowiska w państwie na określoną kadencję.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, KRRiT jest organem kadencyjnym, a jej członkowie powoływani są na okres 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. organami „powołującymi”, nie jest ona tym samym związana z konkretnym składem parlamentu czy osobą Prezydenta *in concreto*. Podkreśla to zatem pełną autonomię Rady wobec organów ją powołujących.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 10 maja 1994 r. sygn. akt W. 7/94 OTK 1994 cz. I s. 204-214 - podnosił, iż cyt: *„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”*. Przypadki innego, aniżeli upływ kadencji sposobu odwołania członków Rady przewiduje jedynie art. 12 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji łącząc ją 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 wyliczonych przypadków, podyktowanych względami natury logiczno-celowościowej, tj.: zrzeczenia się swej funkcji; choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji; skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa w winy umyślnej oraz naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu. Zgodnie z brzmieniem art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. kadencja dotychczasowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wygasła z dniem ogłoszenia noweli (art. 24), tj. 30 grudnia 2005 r., a więc bez *vacatio legis*. Przepisu art. 7 ust. 4 zdanie drugie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 oraz 2005 r. Nr 17, poz. 141 i Nr 85, poz. 728) nie stosuje się.

Powyższe uregulowanie oznacza *de facto* przerwanie ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu administracji publicznej, jakim jest KRRiT, a także wprowadzenie okresu „bezkrólewia”, w którym po wygaśnięciu mandatów dotychczasowych członków nie zostają jeszcze powołani nowi. Tymczasem żaden przepis konstytucyjny nie upoważnia ustawodawcy do zawieszenia na jakiś czas tego organu, co oznacza to jawne naruszenie porządku konstytucyjnego, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 r. sygn. akt K. 13/01 Z.U. 2001 / 4 / 81 powołał się na zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, mającą swoje źródło w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z poglądem Trybunału opiera się ona na cyt.: *"pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka*

przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach (...).

Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe" (wyrok z 15 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU Nr 5/2000, s. 690-691/".

Biorąc nadto pod uwagę wyjątkowo szybki przebieg prac ustawodawczych przy uchwalaniu noweli, tj. zastosowanie trybu pilnego, ustalonego w art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji, przy braku konsultacji społecznych i bez rozważenia opinii ekspertów oraz zapewnienia szerokiej dyskusji parlamentarnej, a także wejście noweli w życie z dniem ogłoszenia, nie da się obronić teza, iż w przypadku członków KRRiT nie doszło do naruszenia ich bezpieczeństwa prawnego. Co więcej przyjęta regulacja jest nie tyle abstrakcyjną normą prawną, co nieprzewidywalną w poprzednio obowiązującym stanie prawnym decyzją administracyjną, kształtującą sytuację faktyczno-prawną konkretnych osób pełniących funkcje członków KRRiT.

Regulacja taka godzi więc 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. Jak zauważył Trybunał w wyroku z dnia 19 marca 2001 r. sygn. akt K. 32/00 Z.U. 2001 / 3 / 50 cyt: *„co prawda bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłyby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych [...], to jednak ingerując w prawa nabyte powinno się jednak wprowadzić 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”*.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca był w pełni świadomy jakie rozwiązanie odpowiada w pełni zasadzie przyzwoitej legislacji. W art. 15 pkt 2 ustawy o przekształceniach postanowił bowiem, że powołanie na nowych zasadach prezesów urzędów wymienionych w tym przepisie nastąpi po zakończeniu kadencji, na którą zostali powołani. Natomiast w kwestionowanym art. 21 zasady przyzwoitej legislacji zostały z pełną świadomością złamane.

Podkreślić też trzeba, że regulacja ta wprowadziła jednocześnie oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego. Wobec wskazanego przerwania ciągłości funkcjonowania KRRiT zagrożone zostały interesy stron uczestniczących w postępowaniu przed KRRiT, czy też w postępowaniach

sądowych z udziałem KRRiT. Jak to bowiem wynika z postanowienia NSA z 19 stycznia 2006 r. (II GSK 67/05) istniejące nadal formalnie organy Rady oraz ich pełnomocnicy utracili prawo reprezentowania Rady przed sądami administracyjnymi. Tym samym narażone zostało na szwank prawo każdego do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

III. Art. 6 ust. 1 nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji dodając w niej w art. 6 ust. 2 po pkt 7 - pkt 7 a powiększa zakres zadań KRRiT o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej.

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. Zauważyć jednak należy, że o ile na terenie jednego państwa obowiązuje zwykle jeden porządek prawny, to systemy moralne mogą być różne. Normy moralne, tj. prawda, sprawiedliwość, dobro, piękno mogą być różnie pojmowane i wywodzić się z różnych źródeł, czego odzwierciedleniem jest tekst preambuły do Konstytucji RP.

Poprawa kondycji moralnej i etycznej społeczeństwa zawsze jest pożądana, jednakże jej standardy nie mogą być ustalane przez organ państwowy. Dochodzi wówczas do przemieszania się i *de facto* zatarcia różnych pól oddziaływania, które mogą, lecz nie muszą być ze sobą zbieżne, tj. prawa i moralności.

Czuwanie na straży i egzekwowanie zachowań zgodnych z etyką należy przede wszystkim do organów samorządu zawodowego oraz kodeksów etycznych tworzonych przez różne środowiska. Kary dyscyplinarne nakładane przez samorzady zawodowe są narzędziem skutecznego przeciwdziałania postępowaniom uznanym za nieetyczne. Nie wolno tracić również z pola widzenia faktu, iż organ państwowy ma egzekwować postępowanie zgodne z prawem, a nie etyką, gdyż narusza to konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7), zgodnie z którą organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy zezwala im na to prawo. Stanowi to *communis opinio* nauki prawa konstytucyjnego.

Norma moralna rodzi się w świadomości ludzi pod wpływem oceny dobra i zła i jest przestrzegana dobrowolnie, pod wpływem wewnętrznego przekonania i w przeciwieństwie do normy prawnej - dotyczy wewnętrznej strony postępowania człowieka. Norma prawna zaś jest powszechnie obowiązującą regułą postępowania, ustanowioną lub uznaną przez państwo i zagwarantowaną przymusem państwowym. Sytuacja wprowadzona nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji powoduje, iż normę moralną wyposaża się w sankcję prawną, co jest zjawiskiem wysoce niepokojącym z punktu widzenia nie tylko art. 2 Konstytucji i zaufania obywatela do państwa, ale także wspomnianej zasady legalizmu (art.7). Wyposażenie organu władzy publicznej w kompetencje w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej

godzi również w konstytucyjną, wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji).

IV. Nowelizacja zmieniła 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. Ustawa nie przewidywała szczególnych podstaw odwołania Przewodniczącego KRRiT, stanowiła jedynie, iż może być on odwołany z funkcji większością 2/3 głosów ustalonej liczby członków. Pozostawienie tej sprawy w gestii samej KRRiT, podkreślało niezależność tego konstytucyjnego organu. Natomiast w efekcie nowelizacji art. 7 ust. 2 ustawy o KRRiT- przewodniczącego Krajowej Rady powołuje i odwołuje Prezydent RP spośród członków Krajowej Rady.

Prezydenckie kompetencje są wykonywane w formie aktów urzędowych, które to pojęcie ma szerszy zakres niż termin "akty prawne". Kwestii aktów prawnych Prezydenta dotyczy art. 142 Konstytucji, wymieniając wśród nich rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia, a także art. 234 regulujący problem rozporządzeń z mocą ustawy. Akt urzędowy jest zatem pojęciem szerszym, gdyż mieszczą się w nim akty prawne, ale i inne czynności podejmowane przez Prezydenta w ramach przyznanych mu kompetencji. Klasyfikując akty urzędowe należy wyodrębnić w świetle art. 144 dwie ich grupy. Pierwsza obejmuje akty

podlegające kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów, druga zaś to tzw. prerogatywy, które Prezydent podejmuje dyskrecyjnie, gdyż nie wymagają one kontrasygnaty. (Komentarz do art. 144 Konstytucji [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze, 2002, wyd. IV). Wymóg kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta potraktowany został w Konstytucji jako pewna zasada, natomiast ukształtowanie pewnych jego kompetencji jako prerogatyw stanowi wyjątek od tej zasady.

*Należy przyjąć, że od wymogu kontrasygnaty zwolnione winny być także takie działania Prezydenta, które mieszczą się bądź też są "dalszym ciągiem" pewnego aktu urzędowego, wyraźnie zwolnionego z kontrasygnaty. Z podobieństwa do argumentacji stosowanych w innych państwach do podobnych okoliczności, kompetencje takie możemy nazwać "pochodnymi". Jeżeli więc na przykład art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji zwalnia od wymogu kontrasygnaty wykonanie przez Prezydenta inicjatywy ustawodawczej, to należy przyjąć, że z wymogu tego zwolnione jest również wycofanie przez Prezydenta projektu ustawy z Sejmu (por. art. 119 ust. 4 Konstytucji) czy też zgłaszanie przez Prezydenta (jego pełnomocników) poprawek do własnych projektów ustaw (art. 42 regulaminu Sejmu). Sądzić można, że wolno tu stosować wnioskowanie *de maiori ad minus* - jeśli wolno więcej (bez kontrasygnaty), to tym bardziej wolno mniej w tym samym problemie (Komentarz do art. 144 Konstytucji [w:] P. Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Zakamycze, 2000.).*

Konstytucja RP nie przewiduje natomiast wśród prerogatyw Prezydenta RP możliwości powołania i odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady. Zgodnie bowiem z art. 144 ust. 3 pkt 27 w związku z art. 214 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP powołuje jedynie członków KRRiT. Nie można zatem w żadnym razie przyjąć, iż prawo do powołania i odwołania przewodniczącego stanowi prerogatywę.

Skoro kompetencje Prezydenta określone w Konstytucji nie przewidują uprawnień określonego w art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej ustawę o radiofonii i telewizji, to wyprowadzenie i podtrzymanie tezy, iż uprawnienie takie można wywieść z art. 126 ust. 3 i art. 144 ust. 1 nie jest uzasadnione, gdyż Konstytucja używa w obu przypadkach koniunkcji, a nie alternatywy. Prezydent przy wykonywaniu aktu urzędowego musi przestrzegać nie tylko konstytucji, lecz także ustawy. Bez wątplenia ustawa może wprowadzić nowe kompetencje, jednakże nie mogą one przybrać postaci prerogatywy. Jeśli więc kompetencja do powołania i odwołania Przewodniczącego KRRiT nie jest wymieniona wśród prerogatyw 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 trudno jednak uznać za element równoważenia, bowiem przy prawie i faktycznie możliwej koabitacji dwu członów władzy wykonawczej o różnych orientacjach politycznych, może to prowadzić do sytuacji uniemożliwiającej funkcjonowanie KRRiT.

W toku procesu legislacyjnego wyraźnie i konsekwentnie zmierzano do uniezależnienia KRRiT od Rady Ministrów, podkreślając jej związki z władzą ustawodawczą. Dlatego też Sejmowi, Senatowi, chociaż także Prezydentowi, lecz nie Radzie Ministrów, Krajowa Rada składa coroczne sprawozdania. Prezesowi Rady Ministrów winna ona przedkładać jedynie informację o swojej działalności (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji). Różnica między sprawozdaniem a informacją zasadza się na akcencie podległości wobec podmiotu, któremu jest składane sprawozdanie. Różne są bowiem skutki prawne, jakie wywołuje negatywna ocena ich treści przez podmioty, którym sprawozdania i informacje są składane. Ujemna ocena treści informacji o działalności Krajowej Rady ze strony Prezesa Rady Ministrów czy nawet całego rządu nie może wywołać - przynajmniej bezpośrednio - ujemnych skutków dla KRRiT. Natomiast odrzucenie sprawozdania przez Sejm i Senat powoduje, z mocy art. 12 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, wygaśnięcie w ciągu 14 dni kadencji wszystkich członków KRRiT. Fakt, iż odrzucenie sprawozdania przez Prezydenta nie

może spowodować takich konsekwencji, stanowi dodatkowy argument przemawiający za tezą, iż ustawodawca dążył do zapewniania KRRiT pozycji niezależnej od władzy wykonawczej (Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, [w:] J. Sobczak, Radiofonia i telewizja. Komentarz, Zakamycze, 2001).

W demokratycznym państwie prawnym niezbędne jest, by kompetencje obu członów władzy wykonawczej były precyzyjnie rozdzielone, ale także by mogły wzajemnie na siebie oddziaływać w sensie hamującym. Wzajemne hamowanie się może być skuteczne tylko wówczas, gdy władze te są zrównoważone. Zauważyć ponadto należy, iż równoważenie odbywa się nie tylko w strukturze zewnętrznej, tj. pomiędzy władzą ustawodawczą wykonawczą i sądowniczą, ale może sięgać głębiej w strukturę wewnętrzną każdej z tych władz. Nowa treść przepisu art. 7 ust. 2 ustawy wprowadza natomiast wyraźną przewagę władzy wykonawczej, wpływając w sposób ekscesywny na organizację wewnętrzną KRRiT. Co więcej, 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 nowelą 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 powoływania członków KRRiT. Jest to więc system konfliktogenny, naruszający zasadę przyzwoitej legislacji. Tak więc nowa treść art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodna z art. 2 i 10 Konstytucji.

V. Art. 6 ust. 6 nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji wprowadza istotne zmiany w zakresie ponownego przyznawania koncesji dla nadawcy społecznego. Zgodnie z brzmieniem art. 35a pkt 1 zmienionej ustawy - nadawca społeczny może złożyć wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres, nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. Wynika z tego, iż nadawca społeczny, o ile spełni wyżej wymienioną przesłankę oraz nie zajdzie w stosunku do niego, zgodnie z art. 35a pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji jedna z wymienionych w niej okoliczności obligatoryjnego (art. 38 ust. 1) lub fakultywnego (art. 38 ust. 2) cofnięcia koncesji - automatycznie uzyskuje koncesję na następny okres. Uprzywilejowuje to jedną kategorię nadawców i stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, cyt: *„co prawda samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne”* (orzeczenie z 12 maja

1998 r., sygn. U. 17/97 Z.U. 1998/3/30), to jednak „*odstąpienie od zasady równości ma jednak zawsze charakter wyjątkowy i powinno być dobrze uzasadnione. Jeżeli więc kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania*” (orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95 Z.U. 1995 / 3/18; OTK 1995 cz. II s. 173-189). *Argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych*” (orzeczenie z 24 kwietnia 2001 r., sygn. U. 9/00 Z.U. 2001/4/80).

Ponadto, kształt art. 35a ust. 3 powoduje niejasność w kwestii intencji ustawodawcy. O ile bowiem w przypadku ust. 1 i ust. 2, 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”. Może to zatem sugerować, iż adresatem normy prawnej jest każdy nadawca. Gdyby jednak przyjąć, iż taki był zamiar ustawodawcy, to niezrozumiałe staje się umiejscowienie tego przepisu w ustawie. Gdyby bowiem ust. 3 miał stanowić generalną zasadę, powinien mieć postać odrębnego artykułu, precyzyjnie wskazując na adresata normy prawnej.

Powyższe uregulowanie nie spełnia wynikających z zasady państwa prawnego reguł poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. *„Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”* (orzeczenie z 24 lutego 2003 r. sygn. K. 28/02 Z.U. 2003 / 2A / 13).

Treść art. 35a ust. 3 nie jest natomiast na tyle precyzyjna, aby była możliwa jego jednolita wykładnia i stosowanie, co potwierdziły również

wątpliwości Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu wyrażone w opinii nt. nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji.

V. Dla uchwalenia nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji przyjęto określony w art. 123 Konstytucji tryb pilny. Zgodnie z brzmieniem ust. 1 tego przepisu do uznania trybu pilnego dla projektu ustawy upoważniona jest wyłącznie Rada Ministrów. Skoro projekt nowelizacji nie był projektem rządowym, a poselskim - stosowanie skróconego trybu ustawodawczego nie znajdowało uzasadnienia. Ponadto tryb pilny jest wyłączony, jeśli projekt ustawy przewiduje zmiany w zakresie „*ustroju i właściwości władz publicznych*”, co miało miejsce w tym przypadku. 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 wnioskowanych przez Radę Ministrów. Tryb przyspieszony doprowadził, jak już o tym była mowa, do przerwania ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu jakim jest KRRiT i naruszenia podstawowych zasad stanowienia prawa, tj. demokratyzmu i racjonalności

Warto też przypomnieć, że „*konstytucyjne uregulowanie zasady trybu ustawodawczego, jako proceduralne gwarancje stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawnym, nie mieszczą się w zakresie autonomii Sejmu i Senatu i nie mogą stanowić podstawy dla ustawodawczej drogi „na skróty”, albowiem stanowią ważną gwarancje dla społeczeństwa (...)*”

stanowienia prawa ze szczególną rozwagą przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się obowiązującym prawem". (wyrok TK z 9 stycznia 1996 r., K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, s. 16). Podczas uchwalania ustawy nie doszło natomiast do wszechstronnej dyskusji parlamentarnej, konsultacji społecznych, czy nawet rozważenia opinii ekspertów.

Wskazane naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Jak to bowiem rozstrzygnął TK cyt: *„Wszelkie naruszenie kompetencji lub uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo jako niezgodność treści stanowionych przepisów z normami konstytucyjnymi”*. (Orzeczenie z dnia 1996-01-09, sygn. K 18/95 Z.U. 1996/1/1; OTK 1996).

Z tych wszystkich względów skierowanie wniosku do Trybunału stało się konieczne.

/-/