



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 grudnia 2024 r.

Pozycja 127

WYROK

z dnia 18 stycznia 2024 r.

Sygn. akt K 29/23*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – I sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Bogdan Świączkowski
Jarosław Wyrembak – II sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo, Katarzyna Wajer,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 16 i 18 stycznia 2024 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722) w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.), umożliwiających likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, z art. 2, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 w związku z preambułą, art. 7, art. 61 ust. 1, art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1, art. 218 Konstytucji,
- 2) art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim nie wyłącza stosowania wobec jednostek publicznej radiofonii i telewizji art. 368 § 4 zdanie drugie ustawy – Kodeks spółek handlowych, umożliwiając walnemu zgromadzeniu samodzielne odwołanie członków zarządów spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, z art. 2, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 w związku z preambułą, art. 7, art. 61 ust. 1, art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1, art. 218 Konstytucji,
- 3) art. 459 pkt 1-3 i art. 461 § 1 ustawy – Kodeks spółek handlowych w zakresie, w jakim umożliwia likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, z art. 2, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 w związku z preambułą, art. 7, art. 61 ust. 1, art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1, art. 218 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 stycznia 2024 r. w Dz. U. poz. 96.

o r z e k a:

1. Art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722) w zakresie, w jakim pomija literalne wskazanie art. 459-478 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18), jako wyjątków od stosowania przepisów ustawy – Kodeks spółek handlowych do jednostek publicznej radiofonii i telewizji, poprzestając na stwierdzeniu, że ustawę – Kodeks spółek handlowych stosuje się do nich z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji, mimo że wobec treści wszystkich pozostałych przepisów systemu prawa, w tym art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji, jednostki publicznej radiofonii i telewizji nie mogą zostać rozwiązane i zlikwidowane, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 459-478 ustawy – Kodeks spółek handlowych o rozwiązaniu i likwidacji spółki akcyjnej, rozumiane w ten sposób, że swoim zakresem regulacyjnym, z mocy samej ustawy – Kodeks spółek handlowych, obejmują także jednostki publicznej radiofonii i telewizji, w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji, są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

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

1) umorzyć postępowanie w zakresie punktu 2 wniosku, gdyż norma zrekonstruowana w sposób tam wskazany nie istnieje w polskim porządku prawnym, i tym samym nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego – art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722) w związku z art. 27 ust. 3 tejże ustawy jednoznacznie wyłącza stosowanie wobec jednostek publicznej radiofonii i telewizji art. 368 § 4 zdanie drugie ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18), co oznacza, że wszelkie decyzje wydane w odniesieniu do jednostek publicznej radiofonii i telewizji na podstawie art. 368 § 4 zdanie drugie ustawy – Kodeks spółek handlowych nie wywołują żadnych skutków prawnych,

2) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 11 grudnia 2023 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

a) art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722; dalej: u.r.t. lub ustawa o radiofonii) w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.; dalej: k.s.h. lub kodeks spółek handlowych), umożliwiających likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, z art. 2, art. 6 ust. 1, art. 7 oraz art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji,

b) art. 26 ust. 4 u.r.t. w zakresie, w jakim nie wyłącza stosowania wobec jednostek publicznej radiofonii i telewizji art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h., umożliwiając walnemu zgros-

madzeniu samodzielne odwołanie członków zarządów spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, z art. 2 w związku z art. 7 oraz art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Uzasadniając niezgodność art. 26 ust. 4 u.r.t. w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów kodeksu spółek handlowych umożliwiających likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, wnioskodawca wskazał na naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji zasad określoności prawa i poprawnej legislacji. W ocenie wnioskodawcy, możliwość wszczęcia postępowania likwidacyjnego (i ewentualnego doprowadzenia do rozwiązania) spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji pozostaje w sprzeczności z art. 64 u.r.t., który jest podstawą do zawiązania tych spółek, jak również z art. 26 u.r.t., na podstawie którego spółki te funkcjonują, w szczególności pod określoną firmą. Wnioskodawca wskazał, że w efekcie tej sprzeczności nie jest do końca jasne, w jaki sposób mają być wykładane przepisy kodeksu spółek handlowych oraz zaskarżony przepis. Podniósł w związku z tym zarzut, że zakwestionowany przepis jest niejednoznaczny i narusza zasady prawidłowej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca wskazał na wywodzone z tego wzorca kontroli pozytywne obowiązki państwa w zakresie upowszechniania dostępu do dóbr kultury. W ocenie wnioskodawcy, jeżeli ustawodawca zdecydował się na realizację powyższego obowiązku w formie przewidzianej w ustawie o radiofonii, to jedynie sam ustawodawca może zmienić tę decyzję i realizować obowiązek przewidziany w art. 6 ust. 1 Konstytucji w sposób odmienny – przykładowo – w formie dotowania mediów prywatnych.

Wskazując na naruszenie art. 7 Konstytucji, wnioskodawca podniósł, że kompetencja walnego zgromadzenia do podjęcia uchwały o wszczęciu likwidacji spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji budzi poważne zastrzeżenia z perspektywy zasady legalizmu. Podkreślił, że kompetencja ta nie wynika wprost z przepisu ustawy ustrojowej, jaką jest ustawa o radiofonii, lecz ze stosowania kodeksu spółek handlowych. W jego ocenie jest to sprzeczne z modelem spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji jako spółek powołanych mocą ustawy. Podkreślił, że uznanie, iż walnemu zgromadzeniu przysługuje taka kompetencja bez zmiany przepisów ustawy o radiofonii, byłoby sprzeczne z zasadą, że każdy organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa, w oparciu o jednoznaczną normę prawną.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowany przepis narusza również art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że „[u]prawnienie walnego zgromadzenia do wszczęcia i przeprowadzenia likwidacji spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji bez stosownych zmian ustawowych prowadzi do nadmiernego uzależnienia od władzy wykonawczej (rządu), co jest fundamentalnie niezgodne ze standardami konstytucyjnymi, które podkreślają ustrojowe znaczenie niezależności środków społecznego przekazu, materialnoprawne prawo do wolności słowa, które oznacza zarówno możliwość prowadzenia działalności informacyjnej bez ingerencji ze strony władzy, a także prawo podmiotowe dostępu do mediów niezależnych, które nie muszą obawiać się ingerencji ze strony władzy (rządu), a w końcu gwarancji instytucjonalnych, aby wpływ na media, w tym media publiczne, miały takie organy, które nie są wyłącznie podporządkowane nadzorowi władzy wykonawczej, lecz same miały odpowiednie instytucjonalne gwarancje niezależności” (s. 22 wniosku). Wnioskodawca podkreślił, że możliwość wszczęcia likwidacji i rozwiązania spółek publicznej radiofonii i telewizji decyzją ministra uprawnionego do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii i telewizji, a więc członka Rady Ministrów, prowadzi do całkowitego zaprzeczenia wolności mediów. W powyższej sytuacji organy władzy wykonawczej zyskują całkowitą swobodę instrumentalnego wykorzystywania

mediów publicznych. Postawienie w stan likwidacji z jednej strony, umożliwia wymianę kadr, z drugiej natomiast strony, może zostać wykorzystane jako forma kary, gdy informacje przekazywane przez publiczną radiofonię i telewizję są krytyczne wobec rządu.

1.2. Drugi z zarzutów wnioskodawcy dotyczył niezgodności art. 26 ust. 4 u.r.t. w zakresie, w jakim nie wyłącza stosowania wobec jednostek publicznej radiofonii i telewizji art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h., umożliwiając walnemu zgromadzeniu samodzielne odwołanie członków zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, z art. 2 w związku z art. 7 oraz z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji wnioskodawca stwierdził, że największe wątpliwości budzi relacja art. 27-30 u.r.t. z przepisami kodeksu spółek handlowych, w szczególności z art. 368 § 4 k.s.h. Wniosekodawca wskazał, że ten ostatni przepis stanowi normę kompetencyjną, powierzającą – przy braku odmiennego uregulowania w statucie spółki – walnemu zgromadzeniu uprawnienie do kształtowania składu osobowego organów zarządzających spółką, podczas gdy art. 27 ust. 3 u.r.t. w przypadku publicznych spółek medialnych powierza je Radzie Mediów Narodowych. Zdaniem wnioskodawcy ten właśnie przepis, jako *lex specialis*, powinien mieć pierwszeństwo przed normą kodeksową. Obowiązywanie przepisu, którego wykładnia prowadzi do zignorowania tych okoliczności jest, zdaniem wnioskodawcy, naruszeniem zarówno zakazu wykładni rozszerzającej uprawnienia organów władzy publicznej, jak i zasady prawidłowej legislacji.

Rozumienie art. 26 ust. 4 u.r.t., które dopuszcza stosowanie art. 368 § 4 k.s.h. wobec publicznych nadawców, jest nie do pogodzenia, zdaniem wnioskodawcy, z konstytucyjnym standardem wolności mediów, w tym mediów publicznych, a także z ogólnym modelem publicznej radiofonii i telewizji. Jak stwierdził wnioskodawca, do podobnych wniosków doszedł sam Trybunał w uchwale z 13 grudnia 1995 r. o sygn. W 6/95 (OTK w 1995 r., poz. 47), która choć utraciła moc obowiązującą po wejściu w życie obecnej Konstytucji, odbierającej Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnienie do wydawania orzeczeń o powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nadal wyznacza powszechnie zaakceptowane w doktrynie poglądy dotyczące prawidłowego funkcjonowania i znaczenia mediów publicznych. Trybunał uznał wówczas, że „[j]edną z cech zasadniczych (...) modelu [funkcjonowania mediów publicznych] jest [ich] uniezależnienie (...) od organów rządowych. Natomiast, skoro w walnych zgromadzeniach spółek publicznej radiofonii i telewizji Skarb Państwa jest reprezentowany przez Ministra Finansów (art. 29 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), a spółki te mają charakter jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), to podmiotem właściwym do podejmowania decyzji w przedmiocie przedterminowego odwołania członków rad nadzorczych stałby się Minister Finansów. Przyjęcie takiej linii rozumowania oznaczałoby, że choć Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie może odwołać członków rady nadzorczej, to może to w każdym czasie uczynić Minister Finansów i to nawet w stosunku do członków powołanych przez Radę. Groziłoby to całkowitym personalnym uzależnieniem rad nadzorczych od Ministra Finansów”.

2. W piśmie z 21 grudnia 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oświadczył, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 15 stycznia 2024 r. przedłożył stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator Generalny zaakcentował, że rolą Trybunału nie jest rozstrzyganie wątpliwości co do prawidłowej wykładni i prawidłowego stosowania przepisów ustawowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wniosek obarczony jest błędem wyjściowym, dotyczącym rozważań dotyczących wykładni przedmiotu kontroli, a – w konsekwencji – określenia problemu konstytucyjnego. Wnioskodawca dąży bowiem, w ocenie Prokuratora Generalnego, do poddania kontroli konstytucyjności pewnego wariantu interpretacyjnego kwestionowanych przepisów, którego nie wspiera jednak ani orzecznictwo, ani piśmiennictwo, czy chociażby powszechne reguły wykładni.

W odniesieniu do problemu likwidacji jednostek publicznej radiofonii i telewizji, Prokurator Generalny podkreślił, że likwidacja jednostek publicznej radiofonii i telewizji wymaga zmiany ustawy. W odniesieniu bowiem do podmiotów, jakimi są jednostki publicznej radiofonii i telewizji, to norma ustawowa (a nie wola akcjonariuszy) stanowi, że telewizję publiczną i radiofonię publiczną „tworzą” spółki. W przepisach przejściowych przewidziano jedynie procedurę zawiązania spółek i objęcia przez nie majątku. Rozwiązanie tychże spółek doprowadziłoby do stanu, w którym publicznej radiofonii i telewizji nie „tworzy” już żadna spółka, co byłoby stanem sprzecznym z literalnym brzmieniem ustawy.

W odniesieniu do problemu odwołania członków zarządów spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, Prokurator Generalny wskazał, że dopóki art. 27 u.r.t. obowiązuje i korzysta z domniemania konstytucyjności, nie jest możliwa taka jego wykładnia, która powoduje całkowite pominięcie jego stosowania. Prokurator Generalny dodał, iż nie można uznać, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r. o sygn. K 13/16 (OTK ZU A/2016, poz. 101) spowodował obalenie domniemania konstytucyjności obecnego art. 27 ust. 3 u.r.t. z tego względu, że brzmienie tożsame do aktualnej treści art. 27 ust. 3 u.r.t. (w szczególności w takim kontekście normatywnym, w którym występują jakieś zależności pomiędzy Krajową Radą Radiofonii i Telewizji a Radą Mediów Narodowych, uprawnioną do powoływania i odwoływania członków organów analizowanych podmiotów), nigdy nie było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny podsumował, że wywodzone przez wnioskodawcę normy zakresowe są wariantem interpretacyjnym, który nie wytrzymuje krytyki i nie znajduje oparcia w piśmiennictwie czy orzecznictwie.

4. W piśmie z 15 stycznia 2024 r. przedstawiciel wnioskodawcy, w uzupełnieniu wniosku grupy posłów, wniósł o zbadanie zgodności art. 459 pkt 1-3 i art. 461 § 1 k.s.h. w zakresie, w jakim umożliwiają likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, z art. 2, art. 6 ust. 1, art. 7 oraz art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że jest to norma bliźniacza do normy określonej w art. 26 ust. 4 u.r.t. w zakresie, w jakim odsyła on do stosowania przepisów kodeksu spółek handlowych, umożliwiających likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Z uwagi na merytoryczną tożsamość wykładni obu wyżej wymienionych norm, a także tożsamość wzorców kontroli, przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że identyczne jest również uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności.

5. Marszałek Sejmu, prawidłowo powiadomiony, nie przedstawił stanowiska Sejmu w sprawie.

6. W piśmie z 16 stycznia 2024 r. przedstawiciel wnioskodawcy, w uzupełnieniu wniosku grupy posłów, wniósł o zbadanie zgodności przepisów wskazanych jako przedmiot

kontroli we wniosku i w uzupełnieniu wniosku z 15 stycznia 2024 r. z art. 6 ust. 2 w związku z preambułą, art. 61 ust. 1 oraz art. 218 Konstytucji.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że zaskarżone przepisy (normy), które zezwalają na likwidację mediów publicznych, w sposób niedopuszczalny obniżają standard konstytucyjny dotyczący promowania narodowego dziedzictwa kulturowego.

Zarzucił również zaskarżonym przepisom, że w istotny sposób ograniczają konstytucyjne prawo do informacji publicznej, rozumiane jako faktyczna możliwość zapoznania się przez obywateli z informacjami o bieżących wydarzeniach politycznych, społecznych, kulturowych, czy o stanie debaty publicznej.

Podniósł także, że zaskarżone przepisy (normy) naruszają konstytucyjny standard zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Celem ustawodawcy było bowiem zapewnienie realizacji misji publicznej w sposób trwały w formie określonej spółki kapitałowej, na której organów obsadę nie ma wpływu rząd (właściwy minister). Wbrew temu celowi zaskarżone przepisy pozwalają dokonać likwidacji tych spółek lub ich podporządkowania ministrowi wykonującemu uprawnienia z akcji Skarbu Państwa.

7. Prokurator Generalny, w piśmie z 17 stycznia 2024 r., ustosunkował się do pism procesowych przedstawiciela wnioskodawcy, wskazując, że nie ma on samodzielnej legitymacji do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, a podejmowane przez niego czynności nie mogą zastępować czynności zastrzeżonych dla samego wnioskodawcy.

II

Na rozprawie 16 stycznia 2024 r. stawili się: przedstawiciel wnioskodawcy i przedstawiciel Prokuratora Generalnego, nie stawiał się przedstawiciel Sejmu, prawidłowo powiadomionego o terminie rozprawy.

Przewodniczący składu orzekającego poinformował o wpłynięciu 15 stycznia 2024 r. pisma modyfikującego wniosek grupy posłów z 11 grudnia 2023 r. Przewodniczący składu orzekającego poinformował również o wpłynięciu wniosków Prokuratora Generalnego oraz Sejmu o wyłączenie sędziego Jarosława Wyrembaka z udziału w postępowaniu oraz o wydaniu przez Trybunał 16 stycznia 2024 r. postanowień o oddaleniu tych wniosków.

Następnie przedstawiciel wnioskodawcy uzupełnił wniosek o nowe wzorce kontroli, tj. art. 6 ust. 2 w związku z preambułą, art. 61 ust. 1 oraz art. 218 Konstytucji i przekazał pisemny wniosek w tej sprawie Trybunałowi oraz przedstawicielowi Prokuratora Generalnego.

W dalszej części rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy zaprezentował argumentację na poparcie wniosku, a przedstawiciel Prokuratora Generalnego przedstawił stanowisko Prokuratora Generalnego w sprawie, z zastrzeżeniem, że dotyczy ono pierwotnej treści wniosku grupy posłów.

Następnie przedstawiciele wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego odpowiedzieli na pytania zadane przez sędziów składu orzekającego, po czym przewodniczący składu orzekającego zarządził przerwę w rozprawie do 18 stycznia 2024 r.

Na rozprawie 18 stycznia 2024 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego, nie stawiał się przedstawiciel Sejmu, prawidłowo powiadomionego o terminie rozprawy.

Przewodniczący składu orzekającego poinformował, że przedstawiciel wnioskodawcy otrzymał szerokie pełnomocnictwo i został upoważniony do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem sprawy modyfikacji wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw.

Po sformułowaniu przez uczestników postępowania wniosków końcowych, przewodniczący składu orzekającego zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Analiza rozpoznanego przez Trybunał Konstytucyjny wniosku stała się podstawą zdefiniowania przez Trybunał trzech problemów konstytucyjnoprawnych:

– problem pierwszy dotyczył konstytucyjnoprawnej oceny art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722; dalej: u.r.t. lub ustawa o radiofonii), który literalnie nie wyklucza możliwości rozwiązania i likwidacji jednostek publicznej radiofonii i telewizji w trybie przewidzianym dla spółek akcyjnych przez ustawę z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18; dalej: k.s.h. lub kodeks spółek handlowych);

– problem drugi wyrażał się przede wszystkim w pytaniu o możliwość rekonstrukcji normy prawnej legitymującej do odwołania członka zarządu spółki akcyjnej będącej jednostką publicznej radiofonii i telewizji przez podmiot inny niż Rada Mediów Narodowych, z wykorzystaniem trybu określonego w art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h., który uprawnienie w tym zakresie przyznaje walnemu zgromadzeniu;

– problem trzeci dotyczył konstytucyjnoprawnej oceny takiego sposobu rozumienia przepisów kodeksu spółek handlowych o rozwiązaniu i likwidacji spółek akcyjnych, który zakłada, że przepisy te swoim zakresem regulacyjnym – z mocy samego kodeksu spółek handlowych – obejmują także spółki akcyjne będące jednostkami publicznej radiofonii i telewizji.

2. Rozstrzygając pierwsze ze wskazanych zagadnień, to jest: dokonując konstytucyjnoprawnej oceny art. 26 ust. 4 u.r.t, który literalnie nie wyklucza możliwości rozwiązania i likwidacji jednostek publicznej radiofonii i telewizji w trybie przewidzianym dla spółek akcyjnych przez kodeks spółek handlowych, Trybunał Konstytucyjny zważył przede wszystkim na okoliczności następujące:

– ustawa o radiofonii wyraźnie zobowiązała ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do zawiązania spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji (art. 64);

– ustawa o radiofonii wyraźnie zakłada istnienie w sposób ciągły publicznej radiofonii i telewizji, tworzonych przez spółki zawiązane w trybie ustawowym (jako jednostki publicznej radiofonii i telewizji) – (art. 26);

– ustawa o radiofonii wyraźnie zakłada realizację przez wskazane jednostki publicznej radiofonii i telewizji w sposób ciągły wszystkich zadań i misji nałożonych na nie przez ustawę o radiofonii;

– żaden przepis ustawy o radiofonii nie dopuszcza wprost możliwości likwidacji oraz rozwiązania spółek akcyjnych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, co stanowi bardzo logiczną konsekwencję wyżej wskazanych regulacji, zakładających ciągłość ich istnienia i działania;

– spółki będące jednostkami publicznej radiofonii i telewizji są szczególnymi podmiotami prawa publicznego, zawiązanymi w trybie przewidzianym w ustawie szczególnej wobec kodeksu spółek handlowych.

Wobec wszystkich wyżej podniesionych okoliczności, zasadnie można argumentować, że skoro ustawodawca, na gruncie ustawy o radiofonii, w sposób wyraźny i bezpośredni nie dopuścił możliwości rozwiązania i likwidacji spółek będących jednostkami publicznej radiofonii i telewizji, kwestia ta została tam właśnie ostatecznie rozstrzygnięta – i przez to, w ogóle wykluczona jest możliwość stosowania w tym zakresie kodeksu spółek handlowych (przez odesłanie przewidziane w art. 26 ust. 4 u.r.t.), tym bardziej, że zagadnienie likwidacji i roz-

wiązania podmiotów prawa publicznego, zawiązanych w wykonaniu szczególnego obowiązku wynikającego z ustawy, zawsze musi być z należytą starannością odróżniane od kwestii rozwiązania i likwidacji podmiotów prawa prywatnego, z wykorzystaniem trybu określonego w przepisach kodeksu spółek handlowych.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko przedstawione przez Prokuratora Generalnego, który zasadnie wywiódł, że:

– „(...) ustawodawca przewidział (...) uregulowania szczególne dotyczące zawiązania i rejestracji spółki, przyznając w ten sposób, że regulacja k.s.h. nie jest adekwatna lub wystarczająca (...)” (s. 9 stanowiska);

– „(...) regulacje k.s.h., jako ustawy ogólnej dla gałęzi prawa, przewidują normy *lex generalis*, które bez wątpienia są właściwe dla klasycznych konstrukcji prawa handlowego, gdzie np. spółka akcyjna powstaje przez zawiązanie spółki przez założycieli. W klasycznym ujęciu to bowiem wola akcjonariuszy stanowi o «być albo nie być» spółki akcyjnej. Tymczasem w odniesieniu do podmiotów, jakimi są jednostki publicznej radiofonii i telewizji, to norma ustawowa stanowi, że telewizję publiczną i radiofonię publiczną «tworzą» spółki. W przepisach przejściowych przewidziano jedynie procedurę zawiązania spółek i objęcia przez nie majątku. Innymi słowy, rozwiązanie tychże spółek doprowadziłoby do stanu, w którym publicznej radiofonii i telewizji nie «tworzy» już żadna spółka, co byłoby stanem sprzecznym z literalnym brzmieniem ustawy. Innymi słowy, należy uznać, że likwidacja jednostek publicznej radiofonii i telewizji wymaga zmiany ustawy” (s. 10 stanowiska).

W tym kontekście również wnioskodawca podkreślił, że gdyby wszczęto (i ewentualnie dokończono) proces likwidacji spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, oznaczałoby to, że za pomocą aktów stosowania prawa doszłoby do zmiany ustawy. Spółka powołana z mocy prawa, której istnienie jest usankcjonowane w ustawie, może być rozwiązana tylko aktem rangi ustawowej.

W nakreślonej perspektywie, treść art. 26 ust. 4 u.r.t., którego literalne brzmienie nie wyklucza możliwości stosowania przepisów kodeksu spółek handlowych o rozwiązaniu i likwidacji spółki akcyjnej w odniesieniu do spółek akcyjnych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji, prowadzi do systemowej niespójności, braku logiki i braku regulacyjnej konsekwencji.

Z tych wszystkich powodów, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 26 ust. 4 u.r.t., w zakresie wskazanym w wyroku, narusza zasadę przyzwoitej legislacji i tym samym zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

3. Rozstrzygając problem wyrażający się w pytaniu o możliwość rekonstrukcji normy prawnej legitymującej do odwołania członka zarządu spółki akcyjnej będącej jednostką publicznej radiofonii i telewizji przez podmiot inny niż Rada Mediów Narodowych, z wykorzystaniem trybu określonego w art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h., który uprawnienie w tym zakresie przyznaje walnemu zgromadzeniu, Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Wnioskodawca wywiódł, że art. 26 ust. 4 u.r.t. nie wyłącza stosowania wobec jednostek publicznej radiofonii i telewizji art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h., umożliwiając walnemu zgromadzeniu samodzielne odwołanie członków zarządów spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Stosownie do art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h. „Członek zarządu może być odwołany lub zawieszony w czynnościach także przez walne zgromadzenie”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że zastrzeżenie wyrażone w art. 27 ust. 3 u.r.t. wyrażnie i jednoznacznie rozstrzyga, że: „Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych”.

Trybunał Konstytucyjny, także w odniesieniu do podniesionej kwestii, podzielił stanowisko przedstawione przez Prokuratora Generalnego, który zasadnie wywiódł, że:

– „(...) przepis art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, w odwołaniu do przepisów k.s.h. bezpośrednio «zastrzega» art. 27 tej ustawy, który przewiduje nie tylko organy uprawnione do odwołania członka zarządu, ale także przesłanki odwołania”. Oznacza to – trafnie spostrzega Prokurator Generalny – że „w pierwszej kolejności w rachubę wchodzi tutaj reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*, wykluczająca możliwości odwołania członków zarządu przez inny organ lub w innych okolicznościach” (s. 10 stanowiska);

– „Dopóki zatem przepis art. 27 ustawy o radiofonii i telewizji obowiązuje i korzysta z domniemania konstytucyjności, nie jest możliwa taka jego wykładnia, która powoduje całkowite pominięcie jego stosowania (zakaz wykładni *per non est*)” (s. 10 i 11 stanowiska).

W prostej konsekwencji podniesionych okoliczności, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że zachodzi konieczność umorzenia postępowania w zakresie punktu 2 *petitum* wniosku, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny bada jedynie juretycznie możliwe warianty interpretacyjne obowiązujących przepisów, a poza zakresem jego kompetencji pozostaje rozstrzygnięcie o konstytucyjności reguł niemających żadnego umocowania prawnego.

Norma zrekonstruowana w sposób wskazany w punkcie 2 *petitum* wniosku nie istnieje w polskim porządku prawnym, i tym samym nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, gdyż art. 26 ust. 4 w związku z art. 27 ust. 3 u.r.t., jednoznacznie wyłącza stosowanie wobec jednostek publicznej radiofonii i telewizji art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h., co oznacza, że wszelkie decyzje wydane w odniesieniu do jednostek publicznej radiofonii i telewizji na podstawie art. 368 § 4 zdanie drugie k.s.h. nie wywołują żadnych skutków prawnych.

Konkludując: Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że w polskim porządku prawnym nie istnieje norma prawna dopuszczająca możliwość odwołania członków zarządu spółek akcyjnych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji przez walne zgromadzenie, a legitymacja do odwołania członka zarządu takiej spółki przysługuje wyłącznie Radzie Mediów Narodowych.

4. Dokonując konstytucyjnoprawnej oceny takiego sposobu rozumienia przepisów kodeksu spółek handlowych o rozwiązaniu i likwidacji spółek akcyjnych, który zakłada, że przepisy te swoim zakresem regulacyjnym – z mocy samego kodeksu spółek handlowych – obejmują także spółki akcyjne będące jednostkami publicznej radiofonii i telewizji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wskazany przez wnioskodawcę sposób ich rozumienia, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

5. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że uznanie przepisów wskazanych w wyroku za niezgodne z art. 2 Konstytucji, nawet w wymiarze tylko zakresowym, czyni nie tylko zbędnym, ale nawet niedopuszczalnym dalsze badanie ich konstytucyjności w kontekście innych wzorców kontroli wskazanych przez wnioskodawcę – co implikowało konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał za potrzebne przypomnienie, że już samo publiczne ogłoszenie wyroku rozstrzygającego o niezgodności kontrolowanego przepisu z Konstytucją, skutkuje uchyleniem domniemania jego konstytucyjności (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione racje, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Krystyny Pańłowicz

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie o sygn. akt K 29/23.

1. Zgadzam się treścią sentencji niniejszego wyroku. Słusznie Trybunał orzekł o niezgodności art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie likwidacji i rozwiązania spółek publicznej radiofonii i telewizji. Zasadnie Trybunał orzekł również o niezgodności przepisów k.s.h. dotyczących rozwiązania i likwidacji spółki akcyjnej, rozumianych w ten sposób, że swoim zakresem regulacyjnym obejmują także jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Zgadzam się też z treścią pkt sentencji dotyczącym umorzenia postępowania w zakresie pkt 2 wniosku.

Nie zgadzam się jednak z częścią sentencji dotyczącą umorzenia postępowania w zakresie wskazanych we wniosku wzorców kontroli innych niż art. 2 Konstytucji.

2. Uważam, że zastosowany wzorzec kontroli, tj. tylko art. 2 Konstytucji o ogólnej treści „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, dla oceny i rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej mediów publicznych jest – dalece niewystarczające.

Uważam, że wzorzec art. 2 Konstytucji w sprawie oceny art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji powinien być poszerzony o wzorce wskazane przez wnioskodawcę, tj. art. 6 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z preambułą do Konstytucji, art. 7, art. 61 ust. 1 oraz art. 218 Konstytucji. Wskazane przez wnioskodawcę wzorce są rzeczywistymi konstytucyjnymi punktami odniesienia dla oceny charakteru, funkcji i zadań mediów publicznych. Z ich wykładni wynika natura mediów publicznych, czyli publicznoprawny charakter ich zadań i organizacji, jak i obowiązków państwa w zakresie racjonalnego i optymalnego zarządu tą częścią majątku publicznego wyodrębnionego w formie mediów publicznych.

Konstytucja nakazuje ochronę tego majątku i formułuje w tym zakresie konstytucyjny standard ochrony wynikający z treści art. 218 Konstytucji. Doktryna wypełnia ten standard nakazem racjonalnej i optymalnej organizacji i sposobu zarządzania majątkiem publicznym, w tym mediami publicznymi.

Odniesienie się do wskazanych wzorców miałoby również charakter edukacyjny. Warto przy tej okazji przypomnieć, że status prawny mediów publicznych jest często mitologizowany i zrównywany ze statusem mediów prywatnych.

Sama analiza problemu objętego niniejszą sprawą ograniczająca się tylko do odniesienia się do art. 2 Konstytucji, ze względu na wieloznaczność wynikającej z tego przepisu zasady poprawnej legislacji, nie realizuje funkcji informacyjnej i edukacyjnej wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla stron dotkniętych sprzecznymi z Konstytucją działaniami Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

3. Na koniec chciałabym podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Dotyczy to również Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który swoimi uchwałami dotyczącymi mediów publicznych w sposób rażąco naruszył Konstytucję. Myślę, że zasada ta powinna być bardziej wyeksponowana w wyroku TK w niniejszej sprawie.