

Prof. Uł dr hab. Aleksander Kappes, adwokat  
Kierownik Zakładu Prawa Handlowego Uł  
Prof. SGH dr hab. Tomasz Siemiątkowski, adwokat  
Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego SGH

## EKSPERTYZA

w sprawie zgodności z prawem zmian personalnych w organach Telewizji Polskiej S.A.,  
dokonanych przez Skarb Państwa – Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego  
w dniu 19.12.2023 r.

### Ewolucja stanu prawnego

1. Ustalanie składów rad nadzorczych spółek radiofonii i telewizji publicznej od 1992 r. leżało w kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej „KRRT”) (art. 28 ustawy z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji w brzmieniu sprzed 2016 r.<sup>1</sup>, dalej „URT”). KRRT jest organem konstytucyjnym, o którym stanowi art. 213 Konstytucji RP. Konkretnie, KRRT miała m. in. kompetencję do wyłaniania pięciu członków z siedmioosobowej rady nadzorczej Telewizji Polskiej SA (dalej „TVP”). Z kolei członkowie zarządu TVP byli powoływani i odwoływani również przez KRRT, ale wyłącznie na wniosek rady nadzorczej (art. 27 URT).

---

<sup>1</sup> Art. 28 ust. 1: Rady nadzorcze spółek "Telewizja Polska – Spółka Akcyjna" i "Polskie Radio – Spółka Akcyjna" liczą po siedmiu członków: pięciu wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez Krajową Radę spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów, kultury oraz mediów, zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich, jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

2. Art. 27 i 28 URT zostały zmienione ustawą z 30.12.2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. 2016, poz. 25)<sup>2</sup>. Zmiana art. 28 ust. 1 URT spowodowała się do pozbawienia KRRT kompetencji do powoływania pięciu członków rady nadzorczej TVP. Dodany art. 28 ust. 1e przyznawał natomiast tę kompetencję ministrowi właściwemu dla Skarbu Państwa, poprzez zmianę art. 28 pkt 1<sup>3</sup>. Zmiana art. 27 nadawała temu ministrowi kompetencję do powoływania i odwoływania członków zarządu TVP.
3. Nowelizację z grudnia 2015 roku zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego (dalej „TK”) Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>4</sup>, m. in. w zakresie wskazanych zmian dokonanych w art. 27 i 28 URT.
4. Wyrokiem z 13.12.2016 r. (sygn. K 13/16) TK uznał m. in. zmianę dokonaną ustawą z 30.12.2016 r. (Art. 1 pkt 3 lit. a ustawy zmieniającej), w zakresie, w jakim w art. 28 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. ustawy zmieniającej wyłącza udział Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w procedurze powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, za niezgodną z art. 213 ust. 1<sup>5</sup> w związku z art. 14<sup>6</sup> i art. 54 ust. 1<sup>7</sup> Konstytucji. Za niezgodny z Konstytucją TK uznał także nowelizację art. 27 URT TK (art. 1 pkt 2b ustawy zmieniającej), zgodnie z którą członków zarządu spółek radiofonii i telewizji publicznej, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.
5. TK uzasadniał wyrok w tym zakresie tym, że uprawnienia organu konstytucyjnego nie powinny być uszczuplane przez zwykłą ustawę. Ustawodawcy przysługuje wprawdzie pewna swoboda w „kształtowaniu organizacyjnym” radiofonii i telewizji publicznej,

---

<sup>2</sup> Znaną jako „mała ustawa medialna”.

<sup>3</sup> art. 28 ust. 1 w zmienionym brzmieniu: *Rada nadzorcza spółki liczy trzech członków*, art. 28 ust. 1e. *Członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.*

<sup>4</sup> Drugi wniosek do TK w sprawie tej ustawy złożyła grupa posłów.

<sup>5</sup> Art. 213 ust. 1: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.*

<sup>6</sup> Art. 14: *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.*

<sup>7</sup> Art. 54 ust. 1: *Każdemu zapewniła się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.*

jednak nie może to prowadzić to pozbawienia KRRIT kompetencji niezbędnych do wykonywania jej konstytucyjnych zadań<sup>4</sup>.

6. Jeszcze przed wyrokiem TK z grudnia 2016 r. uchwalona została kolejna ustawa zmieniająca URT – ustawa z dnia z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 692), kreująca nowy organ administracji publicznej, któremu przyznano kompetencje władcze w stosunku do TVP. Ponownie zmieniony został art. 28 URT poprzez nadanie ust. 1e tego artykułu następującego brzmienia: *Członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych*. Zmiana objęła także art. 27 URT, którego ust. 3 otrzymał brzmienie: *Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych*.
7. Przepisy URT ukształtowane ustawą o Radzie Mediów Narodowych nie zostały zaskarżone do TK, zatem nie była badana ich zgodność z Konstytucją.

### Analiza prawna

8. Należy uznać, że art. 28 ust. 1e URT w obecnym brzmieniu jest także niezgodny z Konstytucją, mimo braku w tym względzie stosownego rozstrzygnięcia TK. Przyjmuje się bowiem, że **jeżeli przepis ustawy późniejszej powleka wadliwość przepisu ustawy wcześniejszej, która to ustawa została uznana przez TK za niezgodny z Konstytucją, to przepis ten (ustawy późniejszej) jest także niezgodny z Konstytucją**. W teorii prawa sytuacja taka oceniana jest jako tzw. **wtórna niekonstytucyjność** (por. np. wyrok NSA z 29 sierpnia 2017r., II FSK 2048/15).

---

<sup>4</sup> Z uzasadnienia wyroku TK: *Ustawodawcy przysługuje dosyć spora swoboda w kształtowaniu organizacyjnego wymiaru działania radiofonii i telewizji. Nie może jednak normować tej sfery w taki sposób, który skutkować będzie pozbawieniem KRRIT kompetencji służących wykonywaniu jej konstytucyjnych zadań. Przyznanie określonych – w tym także kreacyjnych – uprawnień w sferze mediów publicznych organom powołanym do życia przez ustawodawcę nie jest konstytucyjnie wykluczone. Musi się jednak wiązać z pozostawieniem KRRIT decydującego głosu w ramach ustawowego modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Organ państwa powołany w drodze ustawy nie może pozbawiać możliwości wykonywania zadań i kompetencji organu konstytucyjnego.*

9. Warunki wtórnej niekonstytucyjności to tożsamość regulacji ustawowej, ocenionej wcześniej jako naruszającej standard konstytucyjny oraz taki sam wzorzec konstytucyjny. **Warunki wtórnej niekonstytucyjności w analizowanej materii prawnej URT są spełnione.** Niezgodność dotyczy tych samych przepisów Konstytucji, z którymi przepis wcześniejszej ustawy był niezgodny - art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. Istota wadliwości obydwu przepisów (zarówno wcześniejszej, jak i późniejszej ustawy) jest identyczna i dotyczy uszczuplenia kompetencji organu konstytucyjnego – KRRT (zachodzi warunek tożsamości regulacji ustawowej). Istotne jest przy tym, że z orzecznictwa (głównie NSA) wynika, że **wtórna niekonstytucyjność zwalnia sąd orzekający z obowiązku wystąpienia z pytaniem do TK o zgodność ustawy z Konstytucją: sąd może dokonać oceny samodzielnie (np. art. 70 § 8 O.p. jest niekonstytucyjny, nie wywiera skutków prawnych i powinien być traktowany jako nieistniejący - wyrok WSA z 28.09.21, I SA/Łd 481/21).**
10. Na marginesie należy zauważyć, że TK w składzie, jaki ukształtował się pod koniec 2015 r. (z udziałem sędziów „dublerów”, wybranych przez Sejm VIII kadencji na miejsca już obsadzone przez Sejm VII Kadencji) i pod koniec 2016 r. (z „prezesem” J. Przyłębską) nie jest Trybunałem Konstytucyjnym, o którym stanowi art. 194 Konstytucji. Składa się bowiem od 2015 r. z dwunastu sędziów, trzy osoby (dublerzy) nie mogą być uznane za sędziów TK, a Konstytucja stanowi, że TK składa się z piętnastu sędziów. Od 2016 r. TK nie ma Prezesa – swojego organu konstytucyjnego, gdyż wybór J. Przyłębskiej na tę funkcję obarczony jest poważnymi wadami<sup>9</sup>. Skoro z tych przyczyn obecnie TK w znaczeniu konstytucyjnym obecnie nie występuje, nie można mówić o domniemaniu konstytucyjności ustaw (ustawa obowiązuje i jest uważana za zgodną z Konstytucją dopóki TK nie uzna jej za niezgodną z Konstytucją), co – niezależnie od omówionej wyżej koncepcji wtórnej niekonstytucyjności ustawy – otwiera pole do tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności, dokonywanej m. in. przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy (przykładem takiej rozproszonej kontroli konstytucyjności jest kontrola tzw. ustaw sądowych, uchwalanych począwszy od 2017 r. jest uchwała trzech połączonych Izb SN z 23.1.2020 r. w sprawie tzw.

---

<sup>9</sup> M. in. rażąco nieprawidłowości w sposobie zwołania zgromadzenia ogólnego sędziów TK, które wybierało Prezesa, udział sędziów „dublerów” w wyborze i brak samej uchwały o wyborze J. Przyłębskiej na Prezesa.

neosędziów.). W takiej, alternatywnej, drodze również można uznać, że art. 28 ust. 1e URT w obecnym brzmieniu jest niezgodny z Konstytucją.

11. **Niezgodność z Konstytucją ustaw zmieniających art. 27 i 28 URT, pozbawiających KRRT kompetencji w zakresie kształtowania składów organów TVP, nawet jeżeli ta niezgodność wynika z wyroku „prawdziwego” TK nie oznacza, że zawłaszczone kompetencje KRRT ożywają na nowo.** Dopiero nowa ustawa mogłaby przywrócić jej kompetencje odebrane niekonstytucyjną ustawą. Takiej ustawy jednak nie uchwalono (nie wykonano wyroku TK z 13.12.2016r.).
12. **Powstaje więc paradoksalna luka w prawie: Organ, któremu zgodnie z Konstytucją powinna przysługiwać kompetencja, jest jej pozbawiony przez ustawę niezgodną z Konstytucją, a organ (podmiot) któremu kompetencja ta została przyznana w ustawie także jest jej pozbawiony, gdyż przyznanie mu tej kompetencji jest niezgodne z Konstytucją.**
13. Art. 27 i 28 URT stanowią przepisy szczególne (*lex specialis*) w stosunku do art. 368 § 4<sup>10</sup> i art. 385 § 1<sup>11</sup> Kodeksu spółek handlowych (dalej „KSH”). Do 2016 r. wyłączały stosowanie art. 368 § 4 i art. 385 § 1 KSH będących *lex generalis*. Jednak, skoro kompetencja przyznana KRRT w art. 27 i art. 28 URT wygasa i nie została przywrócona, w jej miejsce wchodzi *lex generalis*, czyli art. 368 § 4 i art. 385 § 1 KSH.
14. W TVP - spółce jednoosobowej Skarbu Państwa - uprawnienia walnego zgromadzenia akcjonariuszy pełni Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej „MKiDN”). Może on zwoływać zgromadzenie i podejmować uchwały w każdym czasie. Jedynym ograniczeniem jest forma protokołu notarialnego (art. 421 § 1 KSH). Jeżeli więc w dniu 19.12.2023 r. MKiDN, działając jako walne zgromadzenie akcjonariuszy TVP, podjął uchwały o odwołaniu dotychczasowych członków rady nadzorczej TVP i powołaniu nowych, to są to uchwały zgodne z prawem i nie naruszają Konstytucji, w

---

<sup>10</sup> art. 368 § 4: Członków zarządu powołuje i odwołuje rada nadzorcza, chyba że statut spółki stanowi inaczej.

<sup>11</sup> art. 385 § 1: Rada nadzorcza składa się co najmniej z trzech, a w spółkach publicznych co najmniej z pięciu członków, powoływanych i odwoływanych przez walne zgromadzenie.

tym określonych w niej kompetencji KRRT, które to kompetencje Rada posiada nie na podstawie Konstytucji, lecz na podstawie ustawy, o której mowa w art. 215 Konstytucji<sup>12</sup>.

15. Pośilkowo dodać należy, że za wskazaną argumentacją przemawia także art. 64 Konstytucji<sup>13</sup>. Skarb Państwa jest właścicielem 100% akcji TVP. W sensie ekonomicznym majątek TVP należy więc do Skarbu Państwa. Za uprawnieniem SP do dokonywania zmian w składzie organów TVP w sytuacji, gdy żaden inny podmiot nie może zgodnie z prawem wykonywać tych uprawnień, przemawia więc wzgląd na ochronę TVP jako właściciela majątku w postaci akcji TVP, który zresztą ponosi konsekwencje stanu finansowego TVP, udzielając mu corocznie dotacji budżetowej.

16. W dniu 19.12.2023 r. Sejm obecnej kadencji podjął uchwałę w sprawie przywrócenia ładu prawnego oraz bezstronności i rzetelności mediów publicznych oraz Polskiej Agencji Prasowej<sup>14</sup>. Naszym zdaniem uchwała ta nie stanowi podstawy prawnej dla analizowanych tu działań MKiDN, gdyż nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Uchwałę tę można odczytywać jako podstawę polityczną zobowiązującą Ministra do podjęcia opisanych w niej działań. Działania te znajdują jednak właściwą podstawę prawną, którą wskazaliśmy powyżej – w postaci Kodeksu spółek handlowych, w związku z wyżej opisaną luką prawną, powodującą, że żaden

---

<sup>12</sup> Art. 215: *Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa.*

<sup>13</sup> Art. 64:

1. *Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*

2. *Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.*

3. *Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.*

<sup>14</sup> Przytaczamy tę uchwałę w zakresie dotyczącym przedmiotu nin. ekspertyzy: *Sejm RP wzywa wszystkie organy państwa Rzeczypospolitej Polskiej do niezwłocznego podjęcia działań mających na celu przywrócenie ładu konstytucyjnego w zakresie dostępu obywateli do rzetelnej informacji i funkcjonowania mediów publicznych oraz w zakresie niezależności, obiektywizmu i pluralizmu w realizacji misji publicznej przez publiczną radiofonie i telewizję, a także w zakresie uzyskiwania i przekazu informacji przez Polską Agencję Prasową,*

*– w szczególności wzywa Skarb Państwa reprezentowany przez organ właścicielski spółek realizujących misję publiczną radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A.*

*do podjęcia niezwłocznie działań naprawczych służących realizacji celów określonych w niniejszej uchwale i zapewnienia należytego funkcjonowania jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej w zgodzie ze standardami państwa prawa w okresie przejściowym, tj. do czasu uchwalenia i wdrożenia stosownych rozwiązań legislacyjnych.*

inny podmiot/organ nie ma *de lege lata* szczególnej kompetencji do dokonywania zmian personalnych w organach TVP.

17. Na zakończenie zwracamy uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Nawet gdyby uchwały MKiDN (działającego jako walne zgromadzenie akcjonariuszy TVP) w sprawie odwołania dotychczasowych i powołania nowych członków rady nadzorczej TVP były sprzeczne z prawem (aczkolwiek kategorycznie twierdzimy, że są zgodne z prawem), to i tak obowiązywałyby i wywierały skutki prawne, dopóty, dopóki Sąd Okręgowy w Warszawie nie wydałby (prawomocnego) wyroku stwierdzającego niezgodność z prawem tych uchwał. Zgodnie bowiem z uchwałą SN (7 sędziów) z dnia 18.9.2013 r. (III CZP 13/13) *wyrok sądu stwierdzający nieważność sprzecznej z ustawą uchwały wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub uchwały walnego zgromadzenia spółki akcyjnej ma charakter konstytutywny*. Oznacza to, że uchwała, nawet ta niezgodna z prawem, obowiązuje i wywiera skutki prawne dopóty, dopóki sąd nie stwierdzi jej nieważności (w istocie – nie uchyli jej). Dopiero wówczas taka uchwała traci moc prawną a jej skutki zostają zniesione *ex tunc* (ze skutkiem wstecznym).

18. Dodajmy do tego, że zgodnie z uzasadnieniem wskazanej wyżej uchwały SN, żaden inny sąd nie jest władny samodzielnie ocenić zgodności/niezgodności z prawem takiej uchwały i np. uznać ją samodzielnie za nieważną<sup>15</sup>.

19. W przypadku zaskarżenia uchwał walnego zgromadzenia akcjonariuszy spółki akcyjnej mamy do czynienia z ograniczeniem legitymacji czynnej (kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia) do następujących: zarząd, rada nadzorcza oraz poszczególni członkowie tych organów, akcjonariusz, który głosował przeciwko uchwale a po jej powzięciu zażądał zaprotokołowania sprzeciwu, akcjonariusz bezzasadnie niedopuszczony do udziału w walnym zgromadzeniu, akcjonariusz, którzy nie był obecny na walnym zgromadzeniu, jedynie w przypadku wadliwego

---

<sup>15</sup> Z uzasadnienia uchwały: *sąd nie może w innym postępowaniu z urzędu wziąć pod uwagę nieważności uchwały bez uprzedniego prawomocnego wyroku stwierdzającego jej nieważność*

zwołania walnego zgromadzenia lub też powzięcia uchwały w sprawie nieobjętej porządkiem obrad (art. 422 § 2 w zw. z art. 425 § 1 KSH).

20. W analizowanym przypadku żaden z uprawnionych podmiotów lub ciał zbiorowych nie może zaskarżyć uchwał podjętych przez MKIDN w dniu 19.12.2023 r. Ponieważ TVP jest spółką jednoosobową, nie wchodzi w grę zaskarżenie przez akcjonariusza. Ponieważ przedmiotem pierwszej uchwały było odwołanie rady nadzorczej, ani ona sama w dotychczasowym składzie ani pojedynczy jej członkowie nie mogą zaskarżyć uchwały, gdyż pozbawiła ich ona przymiotu członków rady. Dotychczasowi członkowie zarządu także zostali odwołani – przez nową radę nadzorczą. Zaskarżenie jest możliwe tylko ze strony nowych organów – zarządu lub rady albo ich członków, jednak wydaje się to mało prawdopodobne. Należy jednak pamiętać, że legitymacja taka, na zasadach ogólnych, przysługuje prokuratorowi (art. 7 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>16</sup>).

21. W świetle powyższej analizy należy jednoznacznie stwierdzić, że uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy Telewizji Polskiej S.A. z dnia 19.12.2023 r. podjęte głosami Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako reprezentanta Skarbu Państwa o odwołaniu członków rady nadzorczej i powołaniu nowych członków rady nadzorczej tej Spółki są zgodne z prawem i Konstytucją RP.

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

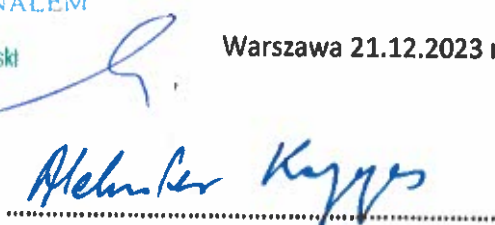
prof. nadzw. dr hab. Tomasz Siemiątkowski

Warszawa 21.12.2023 r.

2023 -12- 21

adwokat

Prof. UŁ dr hab. Aleksander Kappes, adwokat



Prof. SGH dr hab. Tomasz Siemiątkowski, adwokat



<sup>16</sup> Art. 7 KPC: Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie.