



Warszawa, 28-12-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.564.655.2023.MW**

**Pan**

**Bartłomiej Sienkiewicz**

**Minister Kultury i Dziedzictwa  
Narodowego**

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z działaniami podjętymi przez Pana Ministra w ostatnim czasie wobec organów spółek Skarbu Państwa „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” zwracam się z uprzejmą prośbą o przyjęcie poniższego stanowiska.

1. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722) „Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu”.

**W ostatnich latach działania publicznej radiofonii i telewizji w Polsce nie odpowiadały powyższym standardom – zwłaszcza w zakresie pluralizmu,**

**bezstronności, wyważenia i niezależności przekazu.** Wniosek taki wynika z analiz przeprowadzonych przez ekspertów i niezależne instytucje.

Przykładem jest sprawozdanie misji obserwacyjnej Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, przygotowane po wyborach prezydenckich w 2020 r. Wskazano tam m.in., że „Podczas kampanii wyborczej telewizja publiczna nie wywiązała się z przewidzianego prawem obowiązku zapewnienia wyważonego i bezstronnego przekazu. Zamiast tego TVP odgrywała instrumentalną rolę w kampanii wyborczej urzędującego prezydenta, często przedstawiając jego głównego rywala jako zagrożenie dla polskich wartości i interesów państwa. Niekiedy przekaz miewał podteksty ksenofobiczne i antysemitki”<sup>1</sup>.

Istotne zastrzeżenia co do działalności TVP były również przedstawiane przez Radę Języka Polskiego<sup>2</sup>. W jednym ze swoich sprawozdań Rada wskazała m.in., że „Wiadomości TVP nie przekazują obywatelom obiektywnej informacji, lecz własną wizję omawianych wydarzeń. [...] Praktyka językowa i komunikacyjna w paskach Wiadomości ma często charakter manipulacyjny – stosowane tu oddziaływania perswazyjne nadawcy na odbiorcę są bowiem ukryte i realizują partykularne cele nadawcy, bez uwzględnienia – szeroko rozumianej i inkluzywnej w swej istocie – kategorii dobra wspólnego”. Ponadto, zdaniem Rady „sposób komunikowania się przez autorów pasków z odbiorcą we flagowym programie informacyjnym Telewizji Polskiej S.A ma liczne negatywne skutki społeczne. Po pierwsze, podważa fundamenty zaufania obywateli do państwa. [...] jawna i wyraźna stronniczość programu informacyjnego sprawia, że część obywateli nie czuje się przez niego reprezentowana, a przez to nie utożsamia się z państwem [...]. Po drugie, jednostronny przekaz prezentujący m.in. działania części społeczeństwa oraz jego parlamentarnej

---

<sup>1</sup> Zob. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471351.pdf>, s. 21.

<sup>2</sup> Zob. Sprawozdanie o stanie ochrony języka polskiego za lata 2016–2017, druk sejmowy nr 3324 (VIII kad.).

reprezentacji w sposób deprecjonujący powoduje, iż podmioty te są wykluczane ze wspólnoty, co z kolei prowadzi do rozpadu więzi wspólnotowych, do osłabienia poczucia tożsamości wspólnoty i w konsekwencji może powodować zachowania agresywne jednych jej członków wobec innych. Stosowanie agresji językowej może być bowiem odbierane jako przyzwolenie na stosowanie agresji fizycznej i często ją poprzedza”.

W konsekwencji sytuacja w publicznej radiofonii i telewizji niewątpliwie wymaga zmian mających na celu doprowadzenie do stanu, w którym media publiczne będą właściwie realizowały swoją misję w sposób wskazany w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji.

2. Jednym z fundamentalnych warunków prawidłowego funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji jest niezależność instytucji i osób, które podejmują decyzje o działalności publicznych mediów, od aktualnej większości politycznej. Ta niezależność musi być zagwarantowana również w sytuacji, w której decyzją ustawodawcy media publiczne funkcjonują w oparciu o model jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

Kierując się tą zasadą, w 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25; dalej: „ustawa nowelizująca”). Jednym z zarzutów podniesionych w tym wniosku było przyznanie powyższą ustawą nowelizującą **wyłącznej kompetencji do powoływania zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji członkowi rządu (Ministrowi Skarbu Państwa) i pominięcie w tej procedurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (dalej: „KRRiT”).

Dnia 13 grudnia 2016 r. został wydany wyrok TK o sygn. akt K 13/16, stwierdzający niekonstytucyjność kilku przepisów ww. ustawy nowelizującej, uwzględniający część zarzutów zawartych we wniosku RPO i połączonym z nim do

wspólnego rozpoznania wniosku grupy posłów. W tym wyroku określono konstytucyjne ramy, w jakich powinna działać publiczna radiofonia i telewizja.

**Począwszy od 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie apelował do ustawodawcy o wykonanie ww. wyroku TK.** Ostatnie takie wystąpienie zostało przekazane Marszałkowi Sejmu w dniu 7 kwietnia 2023 r.<sup>3</sup>

3. Mając na względzie okoliczność, że wyrok TK o sygn. akt K 13/16 jest obecnie przywoływany w publicznej dyskusji nad zasadnością i legalnością działań podjętych w ostatnim czasie przez Pana Ministra, pragnę odnieść się do treści i skutków tego wyroku.

Wyrokiem tym TK stwierdził niekonstytucyjność niektórych przepisów ustawy nowelizującej z dnia 30 grudnia 2015 r. Podstawowym założeniem tej ustawy było pozbawienie KRRiT kompetencji do powoływania zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji i powierzenie tego zadania członkowi rządu (Ministrowi Skarbu Państwa). Trybunał, z uwagi na zakres zaskarżenia, nie wypowiedział się bezpośrednio na temat przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, lecz o zmianach, jakie do tej ustawy wprowadziła ww. ustawa nowelizująca.

Ponadto w okresie między złożeniem do TK wniosków a wydaniem wyroku weszła w życie ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 692; dalej: „ustawa o RMN”). Ustawą tą znowelizowano niektóre z przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, w tym przepisy, które wcześniej były zmienione zaskarżoną do TK ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. Chodzi przede wszystkim o art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 1e ustawy o radiofonii i telewizji, wskazujące na zasady powoływania członków zarządów i rad nadzorczych. Zmiana polegała na odebraniu kompetencji nominacyjnych ministrowi i przekazaniu ich Radzie Mediów Narodowych.

---

<sup>3</sup> VII.603.1.2016 ([https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Do\\_Sejmu\\_KRRiT\\_spolki\\_rtv\\_powoływanie\\_TK\\_7.04.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Do_Sejmu_KRRiT_spolki_rtv_powoływanie_TK_7.04.2023.pdf)).

Ustawa o RMN i zmiany wprowadzone nią do ustawy o radiofonii i telewizji nie zostały zaskarżone odrębnym wnioskiem do TK. Przepisy ustawy o RMN, jak również wynikające z tej ustawy zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji, posiadają w dalszym ciągu moc obowiązującą. Dlatego też TK w sprawie o sygn. akt K 13/16 częściowo umorzył postępowanie, gdyż – z jednej strony – nie mógł bezpośrednio wypowiedzieć się o zmianach wprowadzonych ustawą o RMN (ze względu na brak zaskarżenia) oraz – z drugiej strony – utraciły moc normy prawne przyznające kompetencję nominacyjną Ministrowi Skarbu Państwa, a TK jest co do zasady zobligowany do umorzenia postępowania, jeśli zaskarżona norma straciła moc obowiązującą przed wydaniem wyroku.

W tej skomplikowanej, nietypowej z punktu widzenia praktyki orzeczniczej TK, konfiguracji procesowej Trybunał orzekł m.in., że przepisy ustawy nowelizującej z dnia 30 grudnia 2015 r. zmieniające treść art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim wyłączają udział KRRiT w procedurze powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji (pkt 3 i pkt 5b sentencji).

Trzeba podkreślić, że **skutkiem wyroku TK nie była utrata mocy obowiązującej ww. przepisów ustawy o radiofonii i telewizji**. Wynika to z faktu, że przepisy nowelizujące ww. przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie zostały uznane za niekonstytucyjne w całości, lecz wyłącznie w pewnym zakresie (tj. w zakresie, w jakim wyłączają udział KRRiT w procedurze powoływania i odwoływania członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji). Był to wyrok o tzw. pominięciu prawodawczym, który nie powoduje uchylecia przepisów, a jego wykonanie wymaga interwencji ustawodawcy (zob. np. orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). W konsekwencji przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, o których mowa, w brzmieniu ustalonym ustawą o RMN, w dalszym ciągu stanowią element systemu prawa.

Odnosząc się do skutków wyroku, TK wskazał przede wszystkim na konieczność jego wykonania przez ustawodawcę w sposób zapewniający udział KRRiT w

procedurze powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych. Jednocześnie podkreślił, że jeszcze przed tym wykonaniem wszystkie organy państwa mają obowiązek stosować się do tego wyroku. Oznacza to, że nawet brak wykonania wyroku przez ustawodawcę nie zwalnia organów władzy publicznej z powinności uwzględniania jego treści w swojej działalności.

Należy w związku z tym wyjaśnić, że niekiedy wyrok TK wywołuje skutek prawny nie tylko wobec przepisów literalnie wskazanych w jego sentencji. Może w szczególności zdarzyć się, że **wyrok TK prowadzi do obalenia domniemania zgodności z Konstytucją normy prawnej o określonej treści również w sytuacji, gdy norma ta wynika z innych przepisów niż te, które były wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału** (por. np. wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06). Taka sytuacja bywa nazywana „wtórną” niekonstytucyjnością (zob. np. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. akt III OSK 5901/21). Innymi słowy, może być tak, że przepis obowiązuje w systemie prawnym (nie został uchylony), ale jednocześnie nie korzysta z domniemania konstytucyjności.

Oceniając z tego punktu widzenia skutek wyroku o sygn. akt K 13/16, należy dojść do wniosku, że wyrok ten – jakkolwiek nie dotyczył wprost przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania – z chwilą jego ogłoszenia doprowadził do obalenia domniemania konstytucyjności normy prawnej o treści dopuszczającej powoływanie i odwoływanie zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji bez udziału KRRiT. Innymi słowy, **norma prawna dotycząca powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych nie korzysta z domniemania konstytucyjności w każdym przypadku, gdy obowiązujące przepisy nie przewidują udziału w tych procedurach KRRiT – niezależnie od tego, jaki organ w aktualnym stanie prawnym jest upoważniony do powoływania i odwoływania tych organów.**

Z powyższych względów, mając na uwagę specyfikę skutków prawnych wyroków TK, należy uznać, że normy wynikające z obecnego brzmienia art. 27 ust. 3 i art. 28 ust.

1e ustawy o radiofonii i telewizji – choć przepisy te stanowią obecnie element systemu obowiązującego prawa i nie były objęte bezpośrednią kontrolą TK – są pozbawione domniemania konstytucyjności wyrokiem TK o sygn. akt K 13/16 w zakresie, w jakim nie przewidują udziału KRRiT w procedurze powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych. Skutek taki wystąpił pomimo faktu, że wyrok TK nie dotyczył bezpośrednio przepisów ustawy o Radzie Mediów Narodowych ani wprowadzonych przez nią zmian do ustawy o radiofonii i telewizji.

Dlatego też należy stwierdzić, że **legitymacja zarządów i rad nadzorczych powoływanych po ogłoszeniu wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 13/16 przez Radę Mediów Narodowych opierała się na niekonstytucyjnej normie prawnej** – z tego powodu, że w procedurze powołania nie uczestniczyła KRRiT.

4. Jak już wskazano wyżej, TK stwierdził, że jego wyrok wymaga interwencji ustawodawcy. Niemniej jednak do czasu tej interwencji organy władzy publicznej mają obowiązek postępować w taki sposób, aby w ramach przysługujących im kompetencji zrealizować wyrok TK w maksymalnym możliwym stopniu, uwzględniając okoliczność, że przepisy regulujące zasady powoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji są pozbawione domniemania konstytucyjności.

Stosowanie wyroku TK nie powinno jednak abstrahować od treści sentencji i uzasadnienia tego wyroku. W związku z tym konieczne jest wskazanie na dwie okoliczności.

Po pierwsze, niekonstytucyjność stwierdzona przez TK była ściśle powiązana z pominięciem ustawodawczym, wynikającym z **nieprzyznania KRRiT prawa do udziału w procedurze powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych**. To ta okoliczność była przyczyną stwierdzenia niekonstytucyjności, co zostało odzwierciedlone w sentencji wyroku.

Po drugie, TK podkreślił, że **niedopuszczalne z punktu widzenia Konstytucji jest powierzenie kompetencji, które powinny należeć do KRRiT, organowi**

**„powiązanemu – choćby w niewielkim wymiarze – z rządem”.** Z wyroku Trybunału wynika, że o ile funkcjonowanie publicznej radiofonii i telewizji w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa jest dopuszczalne, o tyle konstytucyjnie umocowane zadania KRRiT (art. 213 ust. 1 Konstytucji) stanowią wyjątek od zasady powierzającej Radzie Ministrów sprawy polityki państwa. Do tych spraw należy m.in. ochrona interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji).

Z powyższego wynika, że na gruncie Konstytucji **niedopuszczalny jest mechanizm zakładający powoływanie członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji bezpośrednio przez rząd czy członków rządu.** Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku zdawał sobie sprawę z tego, że w świetle ogólnych zasad prawa spółek handlowych to członek rządu wykonuje funkcje walnego zgromadzenia. Mimo tego stwierdził: „Jeżeli ustawodawca decyduje się na przyjęcie modelu, w którym jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa [...], to powinien jednocześnie przewidzieć odpowiednie kompetencje KRRiT umożliwiające kontrolę sposobu funkcjonowania takich podmiotów w tej sferze, jaka dotyczy zadań powierzonych KRRiT w art. 213 ust. 1 Konstytucji”.

Potrzeba zagwarantowania niezależności mediów publicznych od władzy politycznej, w tym od rządu, jest akcentowana również przez instytucje międzynarodowe, m.in. Komitet Ministrów Rady Europy (zob. rekomendacja nr R(96)10 z dnia 11 września 1996 r. w sprawie gwarancji niezależności mediów publicznych), Europejski Trybunał Praw Człowieka (zob. wyrok ETPC z dnia 17 września 2009 r., 13936/02, w sprawie *Manole przeciwko Mołdawii*), Komisję Wenecką przy Radzie Europy (zob. opinia w sprawie ustawodawstwa medialnego Węgier, CDL-AD(2015)015; opinia w sprawie zgodności włoskich ustaw „Gasparri” i „Frattini” ze standardami Rady Europy w zakresie wolności wypowiedzi i pluralizmu w mediach, CDL-AD(2005)017).



6. Z powyższego wynika, że sytuacja, w której organy spółek publicznej radiofonii i telewizji są powoływane przez członka rządu, nie odpowiada standardom niezależności i pluralizmu mediów publicznych, wynikającym zarówno z Konstytucji RP, jak też z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia to, czy takie działanie znajduje podstawę w przepisach prawa spółek handlowych, stosowanych na zasadzie odesłania zawartego w art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Trzeba bowiem pamiętać, że **funkcjonowanie publicznej radiofonii i telewizji w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie oznacza, że powinno się to odbywać w każdym przypadku na zasadach typowych dla sektora prywatnego**. Skarb Państwa nie korzysta z gwarancji ochrony praw majątkowych wyrażonej w art. 64 Konstytucji, co jednoznacznie wynika z orzecznictwa TK (zob. np. postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05). Zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa ma zupełnie inną podstawę konstytucyjną (art. 218 Konstytucji).

Z wyroku TK o sygn. akt K 13/16 płynie wniosek, że jeśli ustawodawca zdecydował się na zasadę, zgodnie z którą publiczna radiofonia i telewizja działają w formie spółek Skarbu Państwa, to nie oznacza to, że działania te mogą być podporządkowane wszystkim regułom prawa spółek handlowych. **Stosowanie reguł prawa spółek handlowych nie może prowadzić do tego, że legitymacja organów spółek publicznej radiofonii i telewizji opiera się na bezpośredniej decyzji organu władzy wykonawczej**. Procedura powoływania członków organów tych spółek powinna gwarantować niezależność od władzy wykonawczej i stosowny udział KRRiT jako organu stojącego na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Z wyroku TK o sygn. akt K 13/16 wynika, że **czynności podejmowane zgodnie z Kodeksem**

**spółek handlowych nie powinny równocześnie wywoływać skutków niedających się pogodzić ze standardami konstytucyjnymi<sup>4</sup>.**

7. Przedstawione wyżej standardy konstytucyjne i międzynarodowe uprawniają do wniosku, że **legitymacja organów spółek publicznej radiofonii i telewizji powoływanych od dnia wejścia w życie wyroku TK o sygn. akt K 13/16 jest oparta na podstawach prawnych, które nie korzystają z domniemania konstytucyjności. Odnosi się to zarówno do organów powołanych przez Radę Mediów Narodowych, jak też przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wynika to z braku udziału KRRiT w procedurze nominacyjnej i braku wystarczających gwarancji niezależności względem władzy politycznej.**

Dlatego też pragnę podkreślić, że przywrócenie stanu zgodności podstaw prawnych funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji z Konstytucją i prawem międzynarodowym wymaga **pilnej nowelizacji obowiązujących przepisów.** Nowelizacja ta powinna odpowiadać zaleceniom TK przedstawionym w wyroku TK o sygn. akt K 13/16 i w dotychczasowych wystąpieniach RPO. Przede wszystkim konieczne jest włączenie KRRiT w procedury powoływania i odwoływania władz mediów publicznych. **Rada Ministrów, jej poszczególni członkowie, jak również pozakonstytucyjne organy, takie jak Rada Mediów Narodowych, nie powinny mieć bezpośredniego wpływu na skład organów spółek publicznej radiofonii i telewizji.**

---

<sup>4</sup> Zob. zwłaszcza fragment wyroku o sygn. akt K 13/16 dotyczący pozbawienia KRRiT kompetencji odnoszących się do statutów spółek publicznej radiofonii i telewizji: „[...] Trybunał uznał, że wyłączenie udziału KRRiT w kreowaniu składu organów wewnętrznych spółek (zarządu i rad nadzorczych) jest niezgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. **Taki sam pogląd odnosi obecnie do działań podejmowanych przez walne zgromadzenie spółki.** To znaczy, że **całkowite pozbawienie KRRiT wpływu na decyzje tego organu** dotyczące zmian w statucie, pozostawia sferę organizacyjną spółki całkowicie poza kontrolą konstytucyjnego organu państwa mającego pełnić rolę strażnika m.in. interesu publicznego w radiofonii i telewizji” [podkr. własne].

Kierując się powyższymi względami, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do uwag przedstawionych w niniejszym wystąpieniu i o udzielenie informacji dotyczącej stanu prac zmierzających do doprowadzenia obowiązującego stanu prawnego do zgodności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i standardami międzynarodowymi w obszarze funkcjonowania mediów publicznych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/