



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.603.1.2016.MAW

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP**

W dniu 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. akt K 13/16, zainicjowanej wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich oraz grupy posłów, opublikowany następnie w Dz. U. z 2016 r. pod poz. 2210. Przedmiotem kontroli w tej sprawie były przepisy ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25; dalej jako: mała nowelizacja).

W powołanym wyroku uznano m.in., że niekonstytucyjne jest całkowite wyłączenie udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT) z procedury obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. W związku z powyższym **konieczne jest dokonanie zmiany przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w tym zakresie oraz włączenie KRRiT w procedury powoływania i odwoływania władz mediów publicznych.** Pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał konieczność udziału w tym procesie także KRRiT, o obsadzie kierowniczych stanowisk w TVP wciąż decyduje Rada Mediów Narodowych z pominięciem konstytucyjnego organu, jakim jest KRRiT.

W związku z brakiem podjęcia koniecznych działań legislacyjnych, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Rady Ministrów (pismo z 16 lipca 2018 r.) oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (pisma z 9 lutego 2017 r., z 4 maja 2017 r. oraz z 21 stycznia 2019 r.) W piśmie z 13 lipca 2018 r. Rzecznik został poinformowany, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, we współpracy z KRRiT, rozważa możliwe rozwiązania

dotyczące powoływania i odwoływania organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, które zapewnią zgodność ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o Radzie Mediów Narodowych z Konstytucją RP. Rozwiązania w tym zakresie miały zostać przygotowane do końca 2018 r., jednakże projekt nowelizacji nie został opracowany.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich powołany do stania na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatela pragnę zwrócić uprzejmie uwagę Pana Marszałka na ten wyrok i wynikającą z niego potrzebę zmian legislacyjnych. Trybunał Konstytucyjny podniósł w wyroku szereg kwestii dotyczących wolności wypowiedzi, zagwarantowanej w art. 54 Konstytucji RP w związku z konstytucyjną zasadą wolności mediów, wyrażoną w art. 14 Konstytucji RP. **Lektura uzasadnienia wyroku TK w sprawie o sygn. K 13/16 może prowadzić do wniosku o niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych** (Dz. U z 2016 r., poz. 929, dalej jako: ustawa o RMN), w szczególności tych, które dokonują zmian w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2019 r. poz. 361, dalej jako: ustawa o RTV).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku wskazał, że w sprawie małej nowelizacji problemem konstytucyjnym było to, czy działania podjęte przez ustawodawcę mieściły się w ramach przysługującej mu swobody, a więc, czy nie doprowadziły do naruszenia konstytucyjnie określonych zasad funkcjonowania szeroko rozumianej sfery mediów publicznych. Zasady te wyznaczają – po pierwsze – zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP), po drugie – konstytucyjne gwarancje wolności słowa i prawa do informacji (art. 54, art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji RP) oraz – po trzecie – istnienie konstytucyjnego organu państwa, którego rolą jest stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213-215 Konstytucji RP).

Podstawowym problemem, który poruszył Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku było to, czy ustawodawca mógł zmodyfikować reguły organizacyjne dotyczące podmiotów realizujących zadania mediów publicznych, uwzględniając konstytucyjną pozycję i zadania KRRiT. Trybunał potwierdził, że KRRiT, jako konstytucyjny organ ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji – modelu, który ma się opierać na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania

własnych poglądów i pozyskiwania informacji oraz odpowiednim ukształtowaniu formy oraz treści przekazu medialnego. **Wykonywanie zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, w szczególności czuwanie nad realizacją tzw. misji publicznej, nie jest możliwe bez zapewnienia niezależności KRRiT, przede wszystkim od władzy wykonawczej.**

Trybunał Konstytucyjny podkreślił wyraźnie szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy odnoszącej się do samego funkcjonowania KRRiT – przyznania określonych kompetencji, czy uszczegółowienia zagadnień związanych z jego organizacją. To jednak – zdaniem TK – nie oznacza, że ustawodawca ma pełną swobodę i może dowolnie kształtować pozycję i kompetencje tego organu. Granicą tej swobody jest bowiem zapewnienie możliwości efektywnego wykonywania zadań przez konstytucyjny organ państwa. Zdaniem TK, „**ustawodawca ma zatem wprowadzić takie unormowania, które pozwolą KRRiT czuwać nad poszanowaniem wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji**” (punkt III.6.3 uzasadnienia wyroku).

Ustawodawca nie może pozbawić KRRiT kompetencji służących bezpośrednio wykonywaniu zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał dodał również, że chociaż Konstytucja RP nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji i nie przesądza o wielu szczegółowych elementach tego modelu, to jednak ewentualne rozproszenie kompetencji w tym zakresie oraz przypisanie ich różnym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę nie może ostatecznie podważać ustrojowej pozycji KRRiT, której podstawę wyznaczają unormowania o randze konstytucyjnej. TK doprecyzował przy tym, że niedopuszczalne jest zarówno całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej zadań, jak i **wykreowanie takiego modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, a rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane jest innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające.** Zdaniem TK, „skoro KRRiT ma mieć pozycję dominującą w ramach ukształtowanego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji, to sprzeczne z tym założeniem będzie powierzenie wykonywania nawet części zadań KRRiT organowi od niej niezależnemu, a jednocześnie powiązanemu – choćby w niewielkim wymiarze – z rządem” (pkt III.6.3 uzasadnienia wyroku).

Jak wskazuje Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku badał konstytucyjność przepisów małej nowelizacji, czyli ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, która miała charakter czasowy i przekazywała kompetencje zakresie powoływania i odwoływania zarządów oraz rad nadzorczych mediów publicznych Ministrowi Skarbu Państwa. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, która nie została poddana osobnej kontroli konstytucyjności. **Niemniej, przewidziane przez nią regulacje w analogiczny sposób ingerują w model funkcjonowania mediów publicznych i nie spełniają odpowiednich standardów wyznaczonych przez orzecznictwo TK.**

Tezy postawione przez Trybunał Konstytucyjny, w których następuje interpretacja przepisów Konstytucji RP – w szczególności art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 – muszą posłużyć jako punkt wyjścia do oceny innych przepisów regulujących funkcjonowanie mediów publicznych. Pod tym kątem należy zatem dokonać analizy przepisów ustawy o RMN. Na podstawie ustawy o RMN utworzony został bowiem nowy organ państwowy, właściwy w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej, któremu przyznano uprawnienia przysługujące wcześniej (przed małą nowelizacją) Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

Przepisem, który powinien być poddany ocenie pod kątem zgodności z Konstytucją RP, w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 13/16 powinien być w szczególności art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o RMN, który nowelizuje art. 27 ust. 3 ustawy o RTV w ten sposób, że przewiduje powoływanie członków zarządu, w tym prezesa zarządu spółki przez Radę Mediów Narodowych. Należy podkreślić, że art. 27 ust. 3 ustawy o RTV, w wersji sprzed małej nowelizacji, przyznawał te kompetencje KRRiT, która powoływała członków zarządu, w tym prezesa zarządu, w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej i odwoływała w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia. Zmianę, dokonaną małą nowelizacją, polegającą na tym, że członków zarządu, w tym prezesa zarządu powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wyłącza całkowicie udział KRRiT w procedurze powoływania i odwoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Ustawa o RMN na analogicznych zasadach wyłącza całkowicie udział KRRiT w tej procedurze, wskazując jedynie, że od wejścia jej w życie członków zarządu powołuje i odwołuje nie minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, lecz Rada Mediów Narodowych. Ustawodawca odszedł zatem od wcześniejszego modelu powoływania zarządu przez KRRiT na rzecz nowego mechanizmu uwzględniającego udział Rady Mediów Narodowych.

Należy dodać, że w związku ze zmianą stanu prawnego w chwili orzekania TK odniósł się nie do tego, który podmiot został wyposażony w kompetencje kreacyjne, lecz do kwestii uregulowania pozycji KRRiT w ramach tej procedury. W tym kontekście TK uznał, że wyłączenie udziału KRRiT z powoływania i odwoływania członków tych organów oznacza, że konstytucyjny organ państwa, mający stać na straży m.in. interesu publicznego w radiofonii i telewizji, został całkowicie pozbawiony wpływu na obsadę personalną organów kierujących działalnością spółek publicznej radiofonii i telewizji (punkt III.7.5 uzasadnienia wyroku).

Jeżeli ustawodawca decyduje się na przyjęcie modelu, w którym jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o RTV), to powinien jednocześnie przewidzieć odpowiednie kompetencje KRRiT umożliwiające kontrolę sposobu funkcjonowania takich podmiotów w sferze, która dotyczy zadań powierzonych KRRiT na mocy Konstytucji RP. Trybunał stwierdził, że **efektywne wykonywanie tych zadań wymaga wprowadzenia rozwiązań, które w odpowiedni sposób zapewnią wpływ KRRiT na działalność podmiotów w sferze mediów publicznych.** TK nie wypowiedział się na temat rodzaju mechanizmów, które należy zastosować, by taki wpływ zapewnić. Wskazał natomiast, że włączenie KRRiT w procedurę powoływania i odwoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji jest formą, w jakiej KRRiT może wpływać na kierunek działania takich spółek i dodał, że „całkowite wyłączenie tego mechanizmu sprawia, że brak jest jakiegokolwiek powiązania między sferą funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji a funkcjami KRRiT wynikającymi z wykonywania zadań określonych w Konstytucji” (punkt III.7.5. uzasadnienia wyroku).

Analogiczne rozumowanie Trybunał Konstytucyjny przeprowadził odnośnie do przepisów małej nowelizacji, uchylających przepisy ustawy o RTV regulujące

powoływanie i odwoływanie członków rad nadzorczych. Uznał bowiem, że wyłączenie w art. 28 ust. 1 ustawy o RTV (obecnie art. 28 ust. 1e ustawy o RTV) udziału KRRiT na mocy zmian dokonanych małą nowelizacją, jest niezgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał przedstawił analogiczny pogląd, jak w kwestii obsady zarządów spółek i rad nadzorczych i dodał, 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” (punkt III.7.8 uzasadnienia wyroku). TK dodał także – odnosząc się do zmian dokonanych w tym zakresie przez ustawę o RMN – że wprowadzenie wymogu akceptacji odrębnego organu państwa, jakim jest RMN, dla zmian w statucie spółki (art. 29 ust. 1b ustawy o RTV) „nie może być jednak traktowane jako należycie zastępujące wcześniejszy model wyrażania zgody na zmiany statutowe z udziałem KRRiT” (pkt III.7.8 uzasadnienia wyroku). **Wykreowanie nowego organu władzy publicznej nie znosi zatem obowiązku wprowadzenia przez ustawodawcę instrumentów umożliwiających wykonywanie przez KRRiT jej konstytucyjnie określonych funkcji.**

Pragnę również dodać, że Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją uznał uchylenie art. 27 ust. 6 oraz art. 28 ust. 1d ustawy o RTV, regulujących przesłanki odwołania – odpowiednio – członka zarządu i członka rady nadzorczej. TK podkreślił, że „zniesienie wskazanych przesłanek oznacza, że kryteria uzasadniające odwołanie z funkcji członka zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji ustalone będą samodzielnie przez organ upoważniony do podjęcia takiej decyzji. Kryteria te mogą mieć przy tym bardzo różny charakter, niekoniecznie związany z dotychczasowym, określonym w art. 27 ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji (...) Istotą zmiany wynikającej z ustawy nowelizującej było więc nie tylko pozbawienie konstytucyjnego organu państwa ewentualnej styczności z procedurą obsadzania zarządów spółek medialnych, ale także odebranie KRRiT wpływu na sytuację, w której inny podmiot uzna potrzebę dokonania zmian personalnych w zarządzie takiej spółki” (punkt III.7.6. uzasadnienia wyroku). **Całkowite umiejscowienie KRRiT poza sferą rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, czy też członkiem rady nadzorczej, wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych KRRiT w Konstytucji RP i wymaga podjęcia działań legislacyjnych w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.**

W podsumowaniu uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny dodał, że obowiązywanie art. 213 ust. 1 Konstytucji RP **obliguje ustawodawcę do wprowadzenia takich instrumentów prawnych, które umożliwią KRRiT wykonywanie konstytucyjnych zadań tego organu.** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 13/16 powinien być zatem przedmiotem starannej analizy organów odpowiedzialnych za podejmowanie inicjatywy legislacyjnej. Rozstrzygnięcia Trybunału są bowiem samoistnym i niezależnym od woli innych organów państwa (w tym organów władzy ustawodawczej) elementem porządku konstytucyjnego, bezpośrednio i definitywnie oddziałującym na sferę stanowienia prawa. Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego to obowiązek o charakterze publicznoprawnym, w odpowiednich proporcjach ciężący na wszystkich podmiotach, które dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej¹.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.), zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o rozważenie przez Senat RP podjęcia działań zmierzających do nowelizacji obowiązujących przepisów ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o Radzie Mediów Narodowych zgodnie ze wskazaniem zawartymi we wskazanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

¹ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1 s. 51–52.