

Trybunał Konstytucyjny opublikował uzasadnienie do wydanego 13 grudnia 2016 r. wyroku dotyczącego nowelizacji Ustawy o Radiofonii i Telewizji z dnia 30 grudnia 2015 r. (tzw. „małej nowelizacji ustawy medialnej”). Nowelizacja została zaskarżona do Trybunału przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a także grupę posłów, jako niezgodna m.in. z gwarancjami swobody wypowiedzi (sygn. akt K13/16).

Przypomnieć należy, że w wyroku tym Trybunał uznał jednomyślnie małą nowelizację ustawy medialnej za niekonstytucyjną w odniesieniu do tych jej postanowień, które „wyzwały” KRRiT z jej konstytucyjnych kompetencji. Dotyczy to pozbawienia KRRiT wpływu na powoływanie i odwoływanie władz mediów publicznych oraz na modyfikację ich statutów. Zdaniem Trybunału zmiany te naruszyły art. 213 Konstytucji w związku z art. 14 (zasada wolności mediów) oraz art. 54 (wolność słowa). [Szerzej na ten temat czytaj w relacji z ogłoszenia wyroku.](#)

Poniżej pokrótce zostaną przywołane szczególnie istotne fragmenty uzasadnienia wyroku. Z całością uzasadnienia wyroku można zapoznać się: [tutaj](#)

### **Tryb prac nad ustawą**

Podstawowy zarzut podniesiony w sprawie związany był z szybkością postępowania ustawodawczego, które trwało 3 dni, mimo doniosłości wprowadzonych w ustawie zmian. Takie szybkie tempo procedowania ustawy miało – w ocenie skarżących - naruszać zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

TK badając ten zarzut przywołał swoje wcześniejsze orzecznictwo zgodnie, z którym Parlament, w ramach przysługującej mu autonomii, ma swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Nie da się w tym wymiarze wyznaczyć jednego, ściśle określonego terminu rozpatrywania projektu ustawy i jej uchwalania. Jest to bowiem uzależnione m.in. od zakresu i wagi normowanej materii, istnienia obiektywnej konieczności pilnego działania ustawodawcy czy też uchwalania regulacji dotyczących bezpośrednio statusu prawnego jednostki.

Trybunał dostrzegając, że dochowanie demokracji procedury ustawodawczej staje się obecnie problemem systemowym, co egzemplifikować miała badana nowelizacja, stwierdził jednak, że argumentacja zaprezentowana we wniosku grupy posłów nie obrazuje w pełni skali wszystkich problemów konstytucyjnych, jakie zaistniały w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy nowelizującej, a w związku z tym umorzył postępowanie w odniesieniu do tego zarzutu dodając jednak, że rozstrzygnięcie to nie zamyka natomiast możliwości ewentualnej oceny trybu uchwalania ustawy nowelizującej w odrębnym postępowaniu, na podstawie innego wniosku.

### **Konstytucyjna regulacja wolności słowa i prawa do informacji**

Analizując wzorce konstytucyjne wskazane przez wnioskodawców, Trybunał wskazał na wzajemne powiązanie gwarancji instytucjonalnych wyrażonych w art. 14 Konstytucji oraz bardziej szczegółowych wolności i praw przewidzianych m.in. w art. 54 Konstytucji. Takie

powiązanie świadczy o szczególnym znaczeniu zasady pluralizmu i swobody wyrażania poglądów zarówno dla poprawnego kształtowania życia ustrojowego, jak i z punktu widzenia konstytucyjnego statusu prawnego jednostki. Przekonanie o tym, że demokratyczne państwo prawne nie może prawidłowo funkcjonować bez urzeczywistnienia w przestrzeni publicznej wolności słowa i prawa do informacji, znalazło swój konkretny wyraz m.in. w takim ukształtowaniu systemu konstytucyjnych organów państwa, w ramach którego działa KRRiT. Istnienie tego wyodrębnionego organu ochrony prawa jest, z jednej strony, podstawową instytucjonalną gwarancją wolności słowa, prawa do informacji oraz zapewnienia interesu publicznego w radiofonii i telewizji, z drugiej zaś wyznacza ustawodawcy określony konstytucyjnie model organizacji mediów, w tym mediów publicznych. W ten sposób już na poziomie konstytucyjnym przesądzo o konieczności takiego ustanowienia przez ustawodawcę zasad i określenia trybu działania KRRiT (art. 215 Konstytucji), aby organ ten mógł efektywnie realizować zadania wskazane w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

### **Konstytucyjna pozycja KRRiT**

W uzasadnieniu TK wskazał także na konstytucyjną rolę KRRiT, która, jako jeden z organów ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji. Model ten ma się opierać na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania własnych poglądów i pozyskiwania informacji, z potrzebą odpowiedniego ukształtowania formy oraz treści przekazu medialnego. Chodzi tu zarówno o zachowanie zasady pluralizmu i bezstronności prezentowania określonych zagadnień, ale także o upowszechnianie treści mających istotne znaczenie społeczne. Rola KRRiT wiąże się zatem z wyznaczaniem odpowiednich reguł prezentowania swoich programów przez nadawców, ale oprócz tego obejmuje również wpływanie na treść proponowanego przekazu. TK podkreślił, że racją istnienia KRRiT jest wykonywanie powierzonych jej zadań w sposób niezależny od rządu.

Podsumowując swoje rozważania odnośnie konstytucyjnego statusu KRRiT TK stwierdził, że Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Nie przesądza przez to o wielu szczegółowych elementach tego modelu. W tym aspekcie nie można wykluczyć wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne – oprócz KRRiT – organy władzy publicznej. Niemniej ewentualne rozproszenie kompetencji w tym zakresie oraz przypisanie ich różnym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę nie może ostatecznie podważyć ustrojowej pozycji KRRiT, której podstawę wyznaczają unormowania o randze konstytucyjnej. Zarówno niedopuszczalne byłoby całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej konstytucyjnych zadań, jak i nie można wykreować modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, ale rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane zostanie innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające.

### **Zmiany dokonane przez ustawę a konstytucyjna pozycja KRRiT**

Mając na uwadze pozycję ustroją KRRiT, TK w wyroku skoncentrował się na kontroli zgodności

z Konstytucją tych przepisów, które pozbawiły określonych w ustawie kompetencji bezpośrednio służących realizacji konstytucyjnie powierzonych jej zadań, w tym wypadku kompetencji kreacyjnych w stosunku do organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Przedmiotem kontroli nie były, więc normy przewidujące przyznanie tego rodzaju kompetencji innym organom, a jedynie kontroli podlegało samo odjęcie takiej kompetencji po stronie KRRiT.

TK nie uznał w szczególności za niezgodne z Konstytucyjną pozycją i rolą KRRiT faktu pozbawienia kompetencji przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji uznając, że podobnie jak konstytucyjnie dopuszczalne jest modyfikowanie sposobu wyłaniania organów tworzących media publiczne, tak też dopuszczalne jest – idące w ślad za takimi zmianami – dostosowywanie ustawowo określonego katalogu zadań i kompetencji KRRiT.

TK uznał za zgodne z Konstytucją zniesienie kadencji organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. W kontekście zasady kadencyjności stwierdził on, że zasada ta, chociaż pożądana, nie jest koniecznym elementem organizacji podmiotów działających w sferze publicznej radiofonii i telewizji. Z tego względu wyłączenie kadencyjności zarządów i rad nadzorczych spółek tworzących strukturę organizacyjną mediów publicznych nie stanowi – samo w sobie – działania niekonstytucyjnego. W ocenie TK zniesienie kadencyjności nie prowadzi bowiem – samo przez się – do uzależnienia mediów publicznych od władzy wykonawczej, szczególnie od rządu, i nie wyklucza możliwości wykonywania konstytucyjnych uprawnień KRRiT względem spółek publicznej radiofonii i telewizji.

TK uznał, dokonane na podstawie ustawy nowelizującej, wyłączenie udziału KRRiT w powoływaniu i odwoływaniu członków organów mediów publicznych za niezgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. TK uznał za niedopuszczalną sytuację, w której 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. To zaś wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych KRRiT w Konstytucji.

Podobnie, za niekonstytucyjne TK uznał nowe regulacje dotyczące obsadzania rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, w tym rad nadzorczych spółek radiofonii regionalnej. Niekonstytucyjność przepisów ustawy nowelizującej odnoszących się do zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji wynikała z pozbawienia KRRiT jakiegokolwiek wpływu na procedurę obsadzania tych organów. Wiązało się z tym zarówno odebranie KRRiT kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania osób wchodzących w skład organów kierowniczych spółki, jak i uchylene ustawowego katalogu okoliczności warunkujących dopuszczalność odwołania takich osób. Oba wymiary oceny unormowań dotyczących zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji odnoszą się również do podobnych rozwiązań przyjętych w ustawie nowelizującej w stosunku do rad nadzorczych takich spółek.

TK zwrócił uwagę, że rozstrzygnięcie Trybunału odnoszące się do obsadzania rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, w tym rad nadzorczych spółek radiofonii regionalnej wskazuje na konieczność włączenia KRRiT do ustawowego mechanizmu wyłaniania składów rad nadzorczych jednostek publicznej radiofonii i telewizji.

Kontrola konstytucyjności objęła również uchylenie przez ustawę nowelizującą przepisu, który przewidywał, że zmiana statutu spółki publicznej radiofonii i telewizji wymagała uprzedniej zgody KRRiT. Przepis ten również został uznany za niezgodny z Konstytucją. TK uznał bowiem, że całkowite pozbawienie KRRiT wpływu na decyzje 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. W odniesieniu do jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, a w takiej formie działają spółki publicznej radiofonii i telewizji, oznacza to jednocześnie wyłączenie KRRiT z oceny rozstrzygnięć dotyczących statutu, podejmowanych przez jedynego akcjonariusza reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (art. 29 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji). W aspekcie instytucjonalnym oznacza zatem, że działania podejmowane przez ministra w związku ze zmianami statutowymi nie podlegają kontroli konstytucyjnego organu państwa niezależnego od rządu, a przy tym umocowanego do wykonywania funkcji, o których mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

### **Przepisy przejściowe ustawy nowelizującej**

TK umorzył postępowanie w zakresie przepisów przejściowych przewidujących: skrócenie kadencji oraz wygaśnięcie mandatów dotychczasowych członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji; wygaśnięcie stosunku prawnego będącego podstawą zatrudnienia tych osób; czy regulujących prawo do odprawy pieniężnej w określonej wysokości, wraz z regułą jego ewentualnego obniżenia w razie podjęcia przez osobę uprawnioną zatrudnienia na stanowisku kierowniczym w jednostce publicznej radiofonii i telewizji przed 31 marca 2016 r.

Powodem tej decyzji TK było to, że przepisy te utraciły, zatem moc obowiązującą, co – zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – stanowi przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Ewentualne zastosowanie wyjątku od tej zasady, przewidzianego w art. 40 ust. 3 ustawy o TK, musi być zawsze powiązane z argumentacją powoływaną w danym postępowaniu przez podmiot domagający się kontroli konstytucyjności. Trybunał powołaną przez wnioskodawców w tym zakresie argumentację uznał za niewystarczającą. Wnioskodawcy nie wyjaśnili w ocenie TK konkretnie, w jakim wymiarze orzekanie o nieobowiązujących już przepisach ustawy nowelizującej jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

### **Skutki wyroku**

TK wskazał, że skutek wyroku ustawodawca powinien podjąć niezwłoczne działania, które doprowadzą do osiągnięcia stanu zgodności z Konstytucją. Do zadań ustawodawcy należy przywrócenie decydującej roli KRRiT w ramach zarządzania mediami publicznymi.

