



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 09-07-2020 r.

Adam Bodnar

VII.071.24.2020.MAW

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP
Kancelaria Senatu RP**

ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z prośbą o wyrażenie opinii Rzecznika Praw Obywatelskich w toku prowadzonych prac nad inicjatywą ustawodawczą Komisji Ustawodawczej Senatu RP w zakresie projektu ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych (druk senacki nr 152) uprzejmie przekazuję poniższe uwagi w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie.

Rzecznik pozytywnie opiniuje wskazaną inicjatywę ustawodawczą, jako wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 13/16.

I. Uwagi wstępne

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.

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. Wskazane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego określa bezpośrednio niekonstytucyjność przepisów małej nowelizacji, która została zastąpiona ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. poz. 929, dalej jako: ustawa o RMN), a która to ustawa nie była poddana kontroli konstytucyjnej. **Niemniej, lektura uzasadnienia wyroku TK w sprawie o sygn. K 13/16 musi prowadzić do wniosku o niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy o RMN**, w szczególności tych, które dokonują zmian w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805, dalej jako: ustawa o RTV). 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.**

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. Dlatego też, Rzecznik pismem z dnia 4 lutego 2020 r. zwrócił się do Marszałka Senatu RP wskazując potrzebę zmian legislacyjnych.

II. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K13/16

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 podważyć 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).

a. Powoływanie członków zarządu, w tym prezesa Zarządu Spółki

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.**

Zdaniem Rzecznika poprzednią regulację należy ocenić pozytywnie. 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.

Zastąpienie w pełnieniu tej funkcji KRRiT przez powołany jedynie w tym celu nowy podmiot – Radę Mediów Narodowych – tym samym oznaczało pozbawienie KRRiT jej konstytucyjnej funkcji. **Wykonanie wyroku TK oznaczać musi zatem oznaczać przywrócenie wskazanych kompetencji KRRiT i odebranie ich Radzie Mediów**

Narodowych, co zostało wyraźnie przewidziane w omawianym projekcie. 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). Nie ma zatem znaczenia fakt, na rzecz jakiego organu czy instytucji nastąpiło wyodrębnienie KRRiT z konstytucyjnych funkcji.

Zauważyć należy, że 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).

b. Powoływanie i odwoływanie członków rad nadzorczych

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 RP uznał uchylenie przepisów 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 ustalane 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.

c. **Możliwe rozszerzenie projektowanych przepisów**

Zdaniem Rzecznika, w toku prac nad wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy rozważyć przywrócenie poprzedniego modelu powoływania władz mediów publicznych. Model ten polegał na przeprowadzeniu postępowań konkursowych, w których w przypadku członków rad nadzorczych uprawnienia do dokonywania zgłoszeń kandydatów miały organy kolegialne uczelni akademickich. Ponadto, określenie kadencyjności tych organów stanowiło istotny gwarant stabilizacji kadrowej, będąc jasnym mechanizmem oceny kierownictwa. Obecna regulacja przewiduje kadencyjność rad nadzorczych, jednakże powinna zostać rozszerzona poprzez określenie kadencyjności również zarządów, w celu zagwarantowania niezbędnego poziomu niezależności zasiadających w nich osób. Ustawa sprzed nowelizacji przewidywała ponadto przesłanki odwołania członków zarządów i rad nadzorczych, co również było oceniane pozytywnie. Wprowadzenie pełnej uznaniowości jednoosobowego organu rządowego w tym zakresie, a więc całkowite uzależnienie personalne, nie wypełnia istniejących standardów konstytucyjnych i prowadzić może do nadużyć.

Ponadto, kompetencja wyrażania zgody na uchwalenie nowych statutów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A., która obecnie przysługuje Radzie Mediów Narodowych na gruncie art. 29 1b ustawy o RTV, powinna zostać ponownie przekazana KRRiT, w celu zbadania czy wprowadzana regulacja wewnętrzna pozwala na realizację misji publicznej nadawcy. W obecnym stanie prawnym zmiany statutów spółek publicznej radiofonii i telewizji wymagają akceptacji odrębnego organu państwa, jakim jest RMN. Takie rozwiązanie ustawodawcze nie może być jednak traktowane jako należycie zastępujące wcześniejszy model wyrażania zgody na zmiany statutowe z udziałem KRRiT. Jak wynika z wyroku TK, KRRiT nie może zostać pozbawiona instrumentów prawnych w odniesieniu do kształtowania treści statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji, bowiem w ten sposób pozbawiana jest swojej konstytucyjnej funkcji.

III. Implementacja Dyrektywy audiowizualnej

Opracowywany projekt może być również przyczynkiem do rozważenia koniecznych w polskim systemie prawnym zmian dotyczących wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz. Urz. UE z 28.11.2018, poz. L 303/69; dalej jako: dyrektywa). Państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy nie później niż do 19 września 2020 r. oraz do niezwłocznego przekazania tekstu tych przepisów do Komisji Europejskiej.

Zgodnie z art. 30 dyrektywy każde państwo członkowskie wyznacza jedną lub kilka krajowych władz lub organów regulacyjnych i zapewnia by były one prawnie odrębne od rządu i funkcjonalnie niezależne od władz i od wszelkich innych podmiotów publicznych lub prywatnych. Takim organem krajowym na gruncie Konstytucji RP jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Ponadto koniecznym jest zagwarantowanie, że organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty oraz zgodnie z celami dyrektywy, w szczególności pluralizmem mediów, różnorodnością kulturową i językową, ochroną konsumentów, dostępnością, niedyskryminacją, realizacją zasad rynku wewnętrznego i wspieraniem uczciwej konkurencji. Krajowe władze lub organy regulacyjne nie mogą starać się uzyskać ani przyjmować instrukcji od innego podmiotu w związku z wykonywaniem powierzonych im zadań. Rolą ustawodawcy jest zapewnienie, by kompetencje i uprawnienia krajowych władz lub organów regulacyjnych oraz metody rozliczania ich z działań były jasno określone w ich prawie krajowym.

W ustępie 5 art. 30 określono wprost, że państwa członkowskie ustanawiają w swoim prawie krajowym warunki i procedury mianowania i odwoływania szefa krajowych władz lub organów regulacyjnych lub członków organu kolegialnego pełniącego te funkcje, w tym długość kadencji. Procedury mają być przejrzyste, niedyskryminacyjne i mają gwarantować wymagany poziom niezależności. Szef krajowej władzy lub organu regulacyjnego lub

członkowie organu kolegialnego pełniącego tę funkcję w krajowej władzy lub organie regulacyjnym mogą zostać odwołani, gdy przestaną spełniać warunki konieczne do wykonywania swoich obowiązków, które zostały uprzednio określone na szczeblu krajowym. Decyzja o odwołaniu musi być należycie uzasadniona, podlega uprzedniej notyfikacji i podana do wiadomości publicznej.

W tym więc zakresie projekt, wbrew odmiennej deklaracji zawartej w jego uzasadnieniu, objęty jest prawem Unii Europejskiej.

Podsumowując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, proponowaną regulację należy ocenić pozytywnie jako właściwe wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 13/16, w szczególności w zakresie w jakim likwiduje Radę Mediów Narodowych i przywraca kompetencje Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. W ocenie RPO, w celu zagwarantowania procedur wypełniających obowiązujący standard konstytucyjny, warto byłoby jednak rozszerzyć projekt o przywrócenie również poprzedniego modelu konkursowego trybu wyboru rad nadzorczych oraz członków zarządu, kadencyjności zarządów oraz procedury uchwalania statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/