

UCHWAŁA*
Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 marca 1994 r.
(Sygn. W. 3/93)

dot. ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 22 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll (sprawozdawca)

Sędziowie TK: Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzciniński
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1991 r. Nr 47, poz. 213) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 22 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) przez wyjaśnienie:

1) czy art. 21 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) wprowadza możliwość dokonywania oceny programu przed jego wyemitowaniem przez podmioty inne niż nadawca,

2) czy art. 21 ust. 2 pkt 6 oraz art. 18 ust. 1 i 2 ww. ustawy o radiofonii i telewizji nie pozostają w sprzeczności z art. 6 ust. 1 tej ustawy

ustalił:

1) art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34) nie wprowadza możliwości dokonywania oceny programu przed jego wyemitowaniem przez podmioty inne niż nadawca;

* tekst sentencji – Dz.U. z 1994 r. Nr 36, poz. 137

2) art. 21 ust. 2 pkt 6 i art. 18 ust. 1 i 2 ww. ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 6 ust. 1 tej ustawy nie zawierają treści wzajemnie się wykluczających.

Uzasadnienie

I

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w dniu 19 marca 1993 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.) powszechnie obowiązującej wykładni art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 22 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) przez wyjaśnienie:

1) czy art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) wprowadza możliwość dokonywania oceny programu przed jego wyemitowaniem przez podmioty inne niż nadawca,

2) czy art. 21 ust. 2 pkt 6 oraz art. 18 ust. 1 i 2 ww. ustawy o radiofonii i telewizji nie pozostają w sprzeczności z art. 6 ust. 1 tej ustawy.

W uzasadnieniu swojego wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podniósł, iż prawidłowe stosowanie tych przepisów wymaga dokonania wykładni uwzględniającej nie tylko ich dosłowne brzmienie, ale także ogólne założenia i sformułowania ustawy o radiofonii i telewizji. Z przepisów zawartych w rozdziale 3 tej ustawy wynika, że nadawca samodzielnie kształtuje program w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 (art. 13 ust. 1).

Podstawą działania radia i telewizji jest wolność słowa i samodzielność nadawców. Ustawa wprowadza także pewne zakazy i nakazy dotyczące treści audycji i programów radiowych i telewizyjnych. Kryteria tych zakazów sformułowane są w sposób niezmiennie ogólny. W szczególności art. 18 ust. 2 nakłada powinność szanowania w audycjach uczuć religijnych odbiorców, a zwłaszcza respektowania chrześcijańskiego systemu wartości.

Zdaniem Wnioskodawcy zakazy i wymagania stawiane nadawcom audycji i programów radiowych i telewizyjnych z uwagi na zasadę wolności słowa nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Interpretacji takiej przeciwstawiają się również otwarty, pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji oraz samodzielność nadawcy programu.

W konkluzji Wnioskodawca stwierdza, że przepisy ustawy nie stwarzają podstawy prawnej dla dokonywania oceny programu przed jego wyemitowaniem przez inny podmiot niż nadawca. Pewne ograniczenia zasady wolności słowa są dopuszczalne, o ile wynikają z ustawy.

2. Prokurator Generalny w piśmie z dnia 11 maja 1993 r. stwierdził, iż przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie wprowadzają obowiązku oceny programów przed ich emisji przez inne podmioty niż nadawcy, zaś przepisy art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 nie naruszają postanowień określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zasada wolności słowa wynika z art. 1 a także art. 36b oraz art. 83 przepisów konstytucyjnych oraz art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji

oraz art. 1 i art. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24; zm.: z 1988 r. Nr 41, poz. 324; z 1989 r. Nr 34, poz. 187; z 1990 r. Nr 29, poz. 173 i z 1991 r. Nr 100, poz. 442) w brzmieniu ustalonym po nowelizacji 11 kwietnia 1990 r. Analiza ustawy nie uzasadnia poglądu, iż wprowadza ona instytucjonalny system kontroli poprzedzającej emisję programów. Nie wynika to wyraźnie z żadnego przepisu ustawy, która nie wprowadza obowiązku przedkładania programów do oceny przed ich nadaniem, ani też nie może to być domniemane w drodze rozszerzającej wykładni. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji może z urzędu lub na wniosek zainteresowanych podmiotów żądać od nadawców, przed emisją, materiałów (audycji) oraz wzywać do zaniechania rozpowszechniania programów naruszających przepisy ustawy i koncesji a także wydawać decyzje administracyjne w tym przedmiocie (art. 10 ust. 2 – 5 ustawy).

Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji nie wykluczają się, jeżeli zastosować do nich wykładnię systemową. Żadna wolność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom niezbędnym dla ochrony dobra ogółu obywateli.

3. W skierowanym w dniu 21 grudnia 1993 r. do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego piśmie Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stwierdził, iż zdaniem Rady regulacje ustawy o radiofonii i telewizji nie pozwalają na wstępną ocenę programu przed jego emisją dokonywaną przez inny podmiot niż nadawca. Prawo takie nie przysługuje Radzie na mocy art. 6 ust. 2 pkt 4 wobec jednoznacznego stwierdzenia art. 14 ust. 1 oraz wyraźnie opisanego w art. 10 ust. 2, 3 i 4 mechanizmu dopuszczalnej kontroli, który odnosi się do ocen zaistniałych już działań programowych. Zdaniem Rady natomiast ustawa przyznaje prawo kontroli ogólnie pojętej działalności nadawcy oraz poszczególnych audycji. Jednocześnie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wyraziła pogląd, iż nie dostrzega wewnętrznej jurydycznej sprzeczności ograniczeń wprowadzonych np. w art. 18 lub 21 z generalną zasadą wyrażoną w art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Przedmiotem wykładni dotyczącej pierwszego pytania Wnioskodawcy jest art. 21 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji. Interpretacja tych przepisów ma umożliwić odpowiedź na pytanie, czy ustanowione w nich normy stanowią podstawę kompetencyjną do dokonywania ocen programu radiowego i telewizyjnego przed jego emisją przez inny podmiot, niż nadawca.

A. Analiza wymienionych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, iż zawierają one nakazy i dyrektywy dotyczące treści programów i audycji radiowych i telewizyjnych. W szczególności audycje te nie mogą propagować działań sprzecznych z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym (art. 18 ust. 1); powinny szanować uczucia religijne odbiorców, a zwłaszcza respektować chrześcijański system wartości (art. 18 ust. 2). Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 6 programy publiczne radiowe i telewizyjne powinny “respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakazy określone w art. 18 ust. 1 i 2 należy interpretować przede wszystkim z punktu widzenia konstytucyjnej zasady wolności słowa.

Wolność słowa stanowi jedno z podstawowych praw człowieka, przysługujących w naturalny sposób każdej jednostce ludzkiej. Rolą unormowań konstytucyjnych jest potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji koniecznych ograniczeń. Polskie przepisy dają wyraz zasadzie wolności słowa w art. 83 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, a – w odniesieniu do radia i telewizji – także w art. 36 b ust. 1 przepisów konstytucyjnych. Wolność słowa znajduje też potwierdzenie w międzynarodowych konwencjach o prawach człowieka, a w szczególności w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (tzw. Konwencja Europejska). Ratyfikacja tej Konwencji przez Polskę oznacza związanie wszystkich organów państwowych zawartymi w niej zobowiązaniami.

Wolność słowa obejmuje wszelkie formy komunikowania innym opinii, poglądów i informacji, co jednak nie wyklucza odmienności traktowania poszczególnych z nich, także gdy chodzi o zakres ich ochrony. W odniesieniu do emitowania programów radiowych i telewizyjnych wynika to z ujęcia tej problematyki w odrębnym, szczególnym wobec art. 83, przepisie art. 36 b ust. 1, który umieszcza zasadę wolności słowa na tle “prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego”.

Wolność słowa, podobnie jak wszelkie inne prawa i wolności jednostki, nie ma charakteru absolutnego i może być poddawana koniecznym ograniczeniom, co *expressis verbis* dopuszczone jest także przez Konwencję Europejską (art. 10 ust. 2 i art. 11). Ustanawianie tych ograniczeń należy do kompetencji ustawodawcy, konieczne jest jednak spełnienie trzech warunków.

Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych, bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie wolności słowa z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. Podkreślić raz jeszcze należy, że art. 36 b ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy nakazuje *expressis verbis* harmonizowanie wolności słowa nadawców z prawem odbiorców do informacji oraz z wymaganiami interesu społecznego. Tym samym przepisy konstytucyjne dopuszczają ustanowienie odrębnego (bardziej ścisłego) systemu ograniczeń w odniesieniu do elektronicznych środków masowego przekazu. Wynika to zarówno ze szczególnej intensywności i zakresu oddziaływania telewizji i radia na odbiorców, jak też ze względów technicznych konieczności zachowania porządku w eterze. Ograniczona ilość programów radiowych i telewizyjnych utrudnia pełną realizację zasady pluralizmu wyrażanych opinii, a to uzasadnia inne formy ingerencji państwa niż w odniesieniu do pozostałych form wypowiedzi. Warto zaznaczyć, że także Konwencja Europejska przyjęła podobne podejście: o ile jej art. 10 ust. 2 określa ogólnie dopuszczalne ograniczenia wolności wypowiedzi, to art. 10 ust. 1 zd. 2 dodatkowo dopuszcza wprowadzenie systemu koncesjonowania przedsiębiorstw radiowych i telewizyjnych.

Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności słowa wprowadzane mogą być tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i zakazane jest opieranie ich na domniemaniu. Przy wykładni takich przepisów ustawowych zawsze należy też przyznawać pierwszeństwo takiemu ich rozumieniu, które w najpełniejszy sposób koresponduje z konstytucyjną zasadą wolności słowa. Po trzecie, ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani też ich suma nie mogą naruszać istoty zasady wolności słowa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny “Ustawy zwykle mogą konkretyzować bądź uzupełniać przepisy Konstytucji dotyczące praw i wolności... nie mogą jednak naruszać istoty tych praw”

(U. 6/92, OTK w 1992 I, s. 204; także K 6/90, OTK w 1991, s. 21; K. 1/91, OTK w 1991, s. 91).

B. Zakres zakazu określonego w art. 18 ust. 1 wyznaczony jest przez odesłanie do treści norm prawnych (zakaz propagowania działań sprzecznych z prawem) oraz za pomocą klauzul generalnych: polskiej racji stanu oraz moralności i dobra społecznego. Szczególnym wyrazem tych klauzul jest określony w art. 18 ust. 2 nakaz poszanowania uczuć religijnych wyznaczający jedną z granic wolności słowa, realizowanej za pośrednictwem radiofonii i telewizji. W tym znaczeniu należy go interpretować jako zakaz naruszania uczuć religijnych. Pokrywa się on z zakazem obrazy uczuć religijnych określonym w art. 198 Kodeksu karnego oraz zakresem ochrony dóbr osobistych określonym w art. 23 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z przyjętą powszechnie interpretacją są nimi przede wszystkim prawa i wolności określone w art. 67-89 przepisów konstytucyjnych, a wśród nich także prawo do poszanowania uczuć religijnych.

Rozpowszechnianie lub rozprowadzanie audycji naruszającej te prawa zabraniają przepisy prawa prasowego, mającego zastosowanie także do radiofonii i telewizji. Przepisy te przewidują za nieumyślne dopuszczenie do opublikowania materiału prasowego zawierającego znamiona przestępstwa karę grzywny (art. 49a). Nadto zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa prasowego redaktor naczelny ma obowiązek odmowy opublikowania sprostowania lub odpowiedzi, jeżeli zawierają one treść karalną lub naruszają dobra osobiste osób trzecich.

Wykładnia językowa art. 18 ust. 2 prowadzi do wniosku, że użyty w tym przepisie zwrot “a zwłaszcza respektować chrześcijański system wartości” stanowi wyliczenie przykładowe uzasadnione głębokim zakorzeniem tych wartości w tradycji i kulturze społeczeństwa polskiego bez względu na stosunek danej osoby do religii. Taka też była intencja ustawodawcy, o której mówił senator sprawozdawca omawiający propozycje Senatu zgłoszone do projektu ustawy na posiedzeniu Senatu w dniu 29 grudnia 1992 r.

Art. 18 ust. 1 i 2 nie jest jedynym przepisem ograniczającym od strony treści programy i audycje radiowe i telewizyjne. Rozpowszechnianie i rozprowadzanie tych audycji i programów ograniczone jest generalnie systemem koncesjonowania i rejestracji. Rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiowych i telewizyjnych bez koncesji lub rejestracji stanowi przestępstwo (art. 52 ustawy o radiofonii i telewizji). Warunki uzyskania koncesji oraz rejestracji wyznaczają więc normatywną granicę wolności słowa realizowanej za pomocą rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych.

Treść nadawanych programów ograniczona jest także regulacją zawartą w art. 13 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Ten ostatni przepis określa ogólne ramy programu radia i telewizji stwierdzając, iż ma on “dostarczać informacje, udostępniać dobra kultury i sztuki, ułatwiać korzystanie z oświaty i dorobku nauki, dostarczać rozrywkę, popierać krajową twórczość audiowizualną”. Jak widać, istotną cechą tego przepisu jest to, że określa on od strony pozytywnej, treści, jakie realizować ma program radiowy i telewizyjny.

Ustawa o radiofonii i telewizji wprowadza nadto inne merytoryczne zakazy i nakazy dotyczące treści i sposobu emisji nadawanych (rozpowszechnianych lub rozprowadzanych) programów i audycji. Poświęcony im jest zwłaszcza rozdział 3 ustawy. Sformułowane w tym rozdziale nakazy i zakazy dotyczą wszelkich nadawców – zarówno jednostek publicznych jak i niepublicznych radia i telewizji. Jeden z tych zakazów ustanowiony jest w art. 18 ust. 1 i 2.

Dodatkowe ograniczenia mogą wynikać z innych jeszcze ustaw, jak np. z Prawa prasowego, Kodeksu karnego czy ustawy o ochronie tajemnicy. Przekazywanie informacji o określonej treści, także za pomocą środków radiowych i telewizyjnych, podlega bowiem ocenie z punktu widzenia całego systemu prawnego.

Art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczy wyłącznie publicznej radiofonii i telewizji. Przepis ten określa od strony merytorycznej powinności nadawców programów publicznej radiofonii i telewizji stanowiąc, iż programy powinny “respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki”. Nakaz respektowania nie oznacza jednakże nakazu propagowania chrześcijańskiego systemu wartości. Określenia zawarte w art. 21 nie są wyczerpujące. Do treści programowych publicznej radiofonii i telewizji ma zastosowanie także art. 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy wyznaczający ogólnie zadania radiofonii i telewizji. Regulacja zawarta w art. 21 stanowi uszczegółowienie zadań publicznej radiofonii i telewizji oraz założeń programowych.

Należy zauważyć, iż postulaty zawarte w art. 21 dotyczą programu jako całości a nie konkretnej audycji. Stwierdzenie, czy działania jednostki publicznej radiofonii i telewizji sprzeczne są z przepisami ustawy wymaga więc oceny nie poszczególnych pozycji programu ale jego całości. Sformułowania art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji są tego rodzaju, iż zakładają ocenę działań powodujących, iż program jako całość nie zachowuje kryterium przewidzianego w przepisie. Nie jest wystarczające, by zarzut taki postawiono jedynie jednej audycji programu.

W żadnym jednak przypadku dyrektywa wypływająca z art. 21 ust. 2 pkt 6 nie może być odczytywana w oderwaniu od innych przepisów prawa. Stanowi ona bowiem tylko jedną z równorzędnych dyrektyw wyznaczających działalność publicznej radiofonii i telewizji. Program publicznej radiofonii i telewizji ma m. in. “sprzyjać swobodnemu kształtowaniu poglądów obywateli oraz formułowaniu opinii” (pkt 3), “umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej” (pkt 4). Nadto jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają partiom politycznym możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych (art. 24).

Znowelizowany przez art. 60 ustawy o radiofonii i telewizji art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. Nr 29, poz. 155; zm.: z 1990 r. Nr 51, poz. 297; Nr 55, poz. 321 i Nr 86, poz. 504; z 1991 r. Nr 95, poz. 425 oraz z 1993 r. Nr 7, poz. 34) dotyczy nie tylko chrześcijańskich wspólnot wyznaniowych i stwierdza, że “Kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo do emitowania w radiu i telewizji programów religijno-moralnych, społecznych i kulturalnych, w sposób określony w porozumieniu między władzami danego kościoła lub innego związku wyznaniowego a jednostką publicznej radiofonii i telewizji”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należało również zwrócić uwagę na regulację art. 28 ust. 7 ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którą funkcjonujące przy jednostkach publicznej radiofonii i telewizji rady programowe mają reprezentować ugrupowania parlamentarne oraz społeczne interesy i oczekiwania związane z działalnością programową jednostki organizacyjnej.

Ocena interpretowanego przepisu na tle całego systemu prawnego prowadzi Trybunał Konstytucyjny do wniosku, iż realizacja zawartej w nim dyrektywy musi pozostawać w zgodzie i harmonii z innymi, równorzędnymi przepisami (dyrektywami). Przyjmując racjonalność ustawodawcy, który w tym samym akcie prawnym nie tworzy norm wzajemnie się wykluczających, dyrektywę zawartą w ust. 21 ust. 2 pkt 6 należy potraktować jako zasadę, której spełnienie dokonuje się w uzgodnieniu z zakresem innych zasad i reguł. Taką konstrukcję – normatywną Trybunał Konstytucyjny uznał za najwłaściwszą dla wykładni przepisów określających zadania określonej jednostki organizacyjnej. Ich realizacja wymaga spojrzenia na art. 21 ust. 2 pkt 6 jak na zasadę powiązaną w konkretnej działalności jednostki publicznej radiofonii z innymi zasadami powodując osłabienie kategoryczności zawartej w nim dyrektywy.

Przedstawione wyżej normy ograniczają w określony sposób treść audycji i programów radiowych i telewizyjnych, do których zastosowanie ma ustawa o radiofonii i telewizji, wyznaczając tym samym granice wolności słowa. Adresatem tych norm jest nadawca, którym zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy jest “osoba, która tworzy lub zestawia programy i rozpowszechnia je lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania w całości i bez zmian”.

C. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jednym z elementów istoty wolności słowa jest wolność od cenzury prewencyjnej, rozumianej jako przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem odbiorcy, a także do uzależnienia przekazania wypowiedzi odbiorcom od uprzedniej zgody organu państwowego. Państwo może ustanawiać mechanizmy następczej odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa, natomiast ingerencja uprzednia może być dopuszczona tylko wyjątkowo, jako uboczny efekt innych, legitymowanych konstytucyjnie działań państwa (np. ścigania przestępstw czy zapewnienia prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości).

Normy interpretowane z przepisów, których dotyczy pierwsze pytanie Wnioskodawcy, nie nakładają na nadawcę obowiązku przedstawiania do uprzedniej kontroli audycji lub programów jakimkolwiek podmiotowi. Nie ma w nich zawartej także żadnej kompetencji dla dokonywania przez inny podmiot oceny audycji lub programów. Zawierają nakazy i zakazy adresowane do nadawcy dotyczące treści przygotowywanych lub rozpowszechnianych przez niego audycji lub programów. Naruszenie przez nadawcę wymienionych zakazów lub nakazów może powodować określoną w prawie odpowiedzialność, łącznie z zastosowaniem sankcji. Odpowiedzialność ta jest jednak określona w innych przepisach niż te, które stanowią przedmiot wykładni.

W szczególności art. 10 udziela Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz samej Radzie kompetencji do żądania od nadawcy przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym do kontroli zgodności działania nadawcy z przepisami ustawy i warunkami koncesji oraz innego władczego wkraczania w proces rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Przepisu tego nie można jednak interpretować jako podstawy kompetencyjnej do kontrolowania treści programów radiowych i telewizyjnych przed ich emisją. Interpretując art. 10 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji Trybunał Konstytucyjny uznał, że należy przepis ten rozumieć w sposób zapewniający najdalej idącą zgodność z normami konstytucyjnymi.

Stosując taką wykładnię Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wywodzenie z art. 10 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji kompetencji do dokonywania wstępnej kontroli programu i audycji przed ich emisją stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą wolności słowa. Z tego powodu należy przyjąć, że kompetencje kontrolne wynikające z art. 10 ust. 2 dotyczą wyłącznie programów radiowych i telewizyjnych po ich emisji.

2. Trybunał Konstytucyjny analizując treść norm zawartych w art. 18 ust. 1 i 2 oraz w art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z regulacją zawartą w art. 6 ust. 1 ustawy przyjął za punkt wyjścia wykładnię ustaloną w pkt 1 i uznał, że normy te nie zawierają treści wzajemnie się wykluczających.

Art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji określa dyrektywy, którymi ma kierować się w swojej działalności Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Zgodnie z tym przepisem “Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”. Zasady te adresowane są do określonego organu państwowego. Przepisy art. 21 ust. 2 pkt 6 oraz art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji adresowane są natomiast do nadawców programów i audycji radiowych i telewizyjnych. Z uwagi na to, że także dyspozycje tych przepisów są odmienne, trudno znaleźć zakres, w którym dochodziłoby do kolizji między normami interpretowanymi z powołanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przepisów. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, iż art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 pkt 6 oceniane są z punktu widzenia “generalnej zasady wolności słowa, otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji oraz zasady samodzielności nadawcy”.

Zasada wolności słowa, jak już powiedziano wyżej, nie ma charakteru bezwzględnego, i w samej Konstytucji może doznać ograniczenia z uwagi na inne prawa i wolności chronione w systemie prawnym. Taką wartością jest w szczególności wolność sumienia i wyznania zawierająca w sobie prawo do ochrony uczuć religijnych.

Otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji jest zasadą ogólną, która na gruncie samej ustawy traktowana jest realistycznie, skoro z jednej strony zakłada się istnienie nadawców i programów konfesyjnych, mniejszości narodowych i kulturalnych (nie każdy więc nadawca musi zachowywać otwarty i pluralistyczny charakter swoich audycji”), z drugiej strony dopuszcza ograniczenia treści przekazów radiowych i telewizyjnych ze względu na dobro społeczne lub indywidualne.

Zasada samodzielności nadawcy w kształtowaniu programu ustanowiona jest w art. 13 ust. 1. Zasada ta nie oznacza jednak pełnej dowolności w kształtowaniu tych programów, lecz jedynie gwarancję, iż wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją i wyraźnie wynikać z ustawy.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę jak w sentencji.