

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2016 r.

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

Al. J.Ch. Szucha 12A, 00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**

**Grupa Senatorów Senatu IX kadencji**

*według załączonej listy*

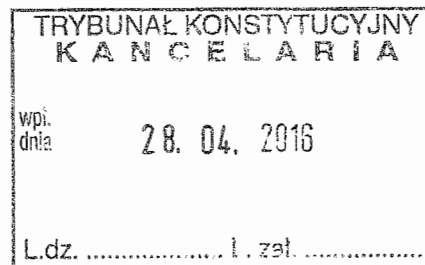
**działająca przez przedstawiciela:**

**senatora Bogdana Klicha**

*adres do korespondencji:*

Klub Parlamentarny - Grupa Senatorów Platforma Obywatelska

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa



**Uczestnicy postępowania:**

1. Sejm – organ, który uchwalił zaskarżoną ustawę
2. Prokurator Generalny
3. Rada Ministrów

**WNIOSEK  
GRUPY SENATORÓW**

**O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 30 GRUDNIA 2015 R. O ZMIANIE USTAWY O RADIOFONII I TELEWIZJI (Dz.U. z 2016 r., poz. 25) Z KONWENCJĄ O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI, SPORZĄDZONĄ 4 LISTOPADA 1950 R. W RZYMIE (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284) ORAZ KARTĄ PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ (Dz. U. U.U.E.C z 2007 r. NR 303, POZ. 1)**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej, jako „Konstytucja”), my niżej podpisani senatorowie Senatu IX kadencji, wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1. art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie nadającym brzmienie art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1531, *dalej jako ustawa o RiT*) jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284, *dalej, jako Konwencja*) oraz art. 11 ust. 1 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. U.UE.C z 2007 r. Nr 303, poz. 1, *dalej jako KPP*);
2. art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy zmieniającej art. 28 ust. 1e ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konwencji oraz art. 11 ust. 1 i ust 2. KPP.

**Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw, Wnioskodawcy upoważniają senatora Bogdana Klicha.**

## U Z A S A D N I E N I E

### **(I.)    P R O J E K T    U S T A W Y    Z M I E N I A J Ą C E J    I    P R Z E B I E G    P R O C E D U R Y L E G I S L A C Y J N E J**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25), został przygotowany przez grupę posłów klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 28 grudnia 2015 r.(druk nr 158). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 29 grudnia 2015 r. Głosowanie nad odrzuceniem projektu ustawy w pierwszym czytaniu odbyło się po północy w dniu 29 grudnia 2015 r. W głosowaniu nad odrzuceniem projektu w pierwszym czytaniu 152 posłów (Kluby PO, Kukiz'15, Nowoczesna oraz PSL) było za, zaś 228 posłów (Kluby PiS i niez.) było przeciw, 30 posłów z Klubu Kukiz'15 wstrzymało się.

Po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniach 30 grudnia 2015 r. Komisja Ustawodawcza przekazała dnia 30 grudnia 2015 r. Sejmowi sprawozdanie wraz z proponowanymi poprawkami (druk nr 161), w którym wniosła o uchwalenie projektu ustawy oraz przedstawiła wnioski mniejszości.

Następnie, w dniu 30 grudnia 2015 r. odbyło się drugie i następnie trzecie czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Tego samego dnia uchwalono ustawę o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. W dniu 7 stycznia 2016 r. ustawa zmieniająca została podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 4 ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji weszła w życie następnego dnia, tj. 8 stycznia 2016 r.

Podkreślenia wymaga fakt, iż prace legislacyjne nad projektem trwały dwa dni. Ponadto wydana została tylko jedna opinia, sporządzona przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

W uzasadnieniu projektu ustawy o radiofonii i telewizji, projektodawcy wskazali, że ustawa stanowi pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych, zmierzającej do ustanowieniu systemu mediów narodowych.

Skutkiem prawnym przedmiotowej regulacji jest zmiana sposobu obsadzania stanowisk w radach nadzorczych i zarządach istniejących spółek publicznej radiofonii i telewizji (art. 1 pkt 2 lit 1 a i b ustawy zmieniającej). Przedmiotowa ustawa znosi również kadencyjność członków zarządów oraz rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji i modyfikuje liczebność rad nadzorczych do 3 członków (art.1 pkt 3 lit.a ustawy zmieniającej).

Ustawa reguluje również skrócenie kadencji i wygaszenie mandatów osób, poprzednio zasiadających w zarządach i radach nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji z dniem wejścia w życie ustawy o radiofonii i telewizji.

W uzasadnieniu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, projektodawcy wskazali, że zmiany przyczynią się do racjonalizacji i obniżenia kosztów

zarządzania spółkami publicznej radiofonii i telewizji oraz do przywrócenia w nich należytych standardów zawodowych i etycznych, jakich wymaga realizacja misji publicznej.

## **(II.) Uzasadnienie merytoryczne wniosku**

### **1. Przedmiot zaskarżenia - art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej, tj. art. 27 ust. 3 ustawy o RiT**

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie nadającym brzmienie art. 27 ust. 3 ustawy o RiT). Zgodnie z przepisem, który mocą art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej został dodany do ustawy o RiT „Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Przed nowelizacją wyboru członków Zarządu dokonywała Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, jako organ nadzorujący działalność dostawców usług medialnych.

#### **1.1. Uzasadnienie naruszenia art. 10 Konwencji**

Funkcjonowanie radiofonii i telewizji możliwe jest wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa. Telewizję publiczną, w myśl art. 26 ust. 2 ustawy o RiT tworzy “Telewizja Polska - Spółka Akcyjna” zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów I i II, TV Polonia oraz regionalnych programów telewizyjnych. Radiofonię publiczną, w myśl art. 26 ust. 3 ustawy o RiT tworzy spółka “Polskie Radio - Spółka Akcyjna”, zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów radiowych oraz spółki zawiązane w celu tworzenia i rozpowszechniania regionalnych programów radiowych, zwane w ustawie spółkami radiofonii regionalnej. Zasady tworzenia spółek akcyjnych oraz formy ich działania, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o RiT, określają przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U z 2013 r., poz. 1030 ze zm., *dalej jako KSH*).

Organami spółek akcyjnych wykonujących działalność radiofonii i telewizji są: zarząd, rada nadzorcza i walne zgromadzenie. Przepisy ustawy o RiT stanowią przy tym *lex specialis* w stosunku do uregulowań zawartych w KSH. Zgodnie z brzmieniem art. 27 ust. 1 ustawy o RiT ustawodawca określił, że zarząd składa się od jednego do maksymalnie trzech członków. Zarząd jest organem, przez który spółka akcyjna realizuje zdolność do czynności prawnych. Kompetencje zarządu zostały ujęte jako: prowadzenie spraw i reprezentacja spółki (art. 368 § 1 KSH). Zarząd realizuje funkcje zarządzająco-reprezentacyjne, należy go uznać za organ wykonawczy, także z tego powodu, iż wykonuje uchwały walnego zgromadzenia, a niekiedy także rady nadzorczej (art. 375 KSH). Ma także charakter organu uchwałodawczego, ponieważ jego decyzje zapadają w formie uchwał (bez względu na liczebność organu) (zob. A. Kidyba [w:] *Prawo spółek handlowych*, t. 2B, s. 288-290). Wśród członków zarządu winien w myśl art. 27 ust. 2 ustawy o RiT. znaleźć się prezes zarządu. W wypadku przyjęcia koncepcji zarządu jednoosobowego będzie on jednocześnie jednym członkiem zarządu. Kompetencje zarządu nie mogą być przejmowane przez inne organy, chyba że wyraźny przepis stanowi inaczej. Dotyczy to przede wszystkim kompetencji w sferze reprezentowania spółki. Zarząd w pełni realizuje teorię organów i pełne rozumienie pojęcia działania, użytego w art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 380 (zob. A. Kidyba [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Część ogólna, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2009, s. 169 i n.).

Ustawa zmieniająca przewiduje, że członków zarządu mediów publicznych będzie powoływać oraz odwoływać minister do spraw Skarbu Państwa. Ustawa o radiofonii i telewizji nie przewiduje także żadnych ograniczeń prawnych w zakresie realizacji tych uprawnień, pozwalając przy tym ministrowi na niczym nieograniczone wprowadzanie zmian personalnych. Według dotychczasowych przepisów, kierownictwo mediów publicznych wybierane było przez niezależny konstytucyjny organ - KRRiT. Członków zarządu KRRiT powoływała oraz odwoływała w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej. Uchwała o powołaniu była poprzedzona konkurencyjnym wyborem kandydatów na członków Zarządu. Konkurs przeprowadzony był w oparciu o regulamin, wydany na podstawie rozporządzenia KRRiT, uwzględniający potrzebę powszechności

dostępu do konkursu, zapewnienia obiektywności i jawności postępowania, sprawnego przeprowadzenia konkursu oraz oceny kompetencji kandydatów (art. 27 ust. 5 ustawy o RiT uchylony ustawą zmieniającą).

Ponadto ustawa o radiofonii i telewizji daje ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa możliwość odwołania osób pełniących wyżej wymienione funkcje w każdym czasie i – w przeciwieństwie do obecnie obowiązujących przepisów – nie wskazuje wyraźnie przyczyn ich odwołania, wprowadzając pełną uznaniowość jednoosobowego organu rządowego. Przed nowelizacją odwołanie członków zarządu następowało w przypadkach enumeratywnie wskazanych w ustawie, tj. 1) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; 2) działania na szkodę spółki; 3) zaistnienia okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji (art. 26 ust. 6 uchylony ustawą zmieniającą). W celu skutecznego dowołania członka zarządu wymagana była obecność trzech czwartych członków rady i uchwała musiała być podjęta większością dwóch trzecich głosów (por. T. Sojka, *Kodeks handlowy. Komentarz*, Zielona Góra 1992, s. 369 i 186-188).

Wnioskodawcy kwestionują zgodność zmienionego przepisu, w zakresie w jakim nadaje uprawnienie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa do powoływania i odwoływania członków zarządu, w tym prezesa, spółek wykonujących działalność w zakresie radiofonii i telewizji z prawem wspólnotowym. Zgodnie art. 10 ust. 1 Konwencji „*każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe*”. Swoboda ta obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych oraz bez względu na granice państwowe. Należy stwierdzić, że dopuszczenie wpływu władzy na zarządzanie mediami publicznymi stanowi naruszenie standardów międzynarodowych wskazanych powyżej.

Z brzmienia art. 10 Konwencji można wyprowadzić wniosek o konieczności niezależności mediów publicznych od organów sprawujących władzę w państwie.

Ogromne znaczenie ma zapewnienie dziennikarzom warunków umożliwiających swobodne zbieranie informacji, co należy do nieodłącznych ważnych czynności wstępnych w pracy dziennikarskiej i z tego powodu stanowi chroniony aspekt wolności prasy. Arbitralne utrudnianie im pracy przez władze może prowadzić do sytuacji równoznacznej z pośrednią cenzurą (zob. wyrok *Dammann v. Szwajcaria* z dnia 25 kwietnia 2006 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 77551/01, § 52; *Rosianu v. Rumunia* z dnia 24 czerwca 2014 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 27329/06). W Konwencji wielokrotnie podkreśla się szczególne znaczenie, jakie w społeczeństwie demokratycznym ma ochrona wypowiedzi politycznych (zob. wyrok *Kayasu v. Turcja* z dnia 13 listopada 2008 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 64119/00 i 76292/01; zob. również: *Brasilier v. Francja* z dnia 11 kwietnia 2006 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 71343/01; *Cumhuriyet Vakfı i inni v. Turcja* z dnia 8 października 2013 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 28255/07), zapewnienie swobodnego udziału w dyskusji o sprawach publicznej troski (zob. wyrok *Sürek v. Turcja* (nr 1) z dnia 8 lipca 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 26682/95) oraz wolność prasy.

Aby wolności określone w art. 10 Konwencji mogły znaleźć pełną realizację, media publiczne powinny być w jak największym stopniu wolne od wpływów politycznych, co jest warunkiem zachowania ich niezależności i pluralistycznego charakteru. Regulacja zawarta w art. 27 ust. 3 ustawy o RiT polegająca na przyznaniu ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa kompetencji do powoływania członków zarządu spółek wykonujących działalność w zakresie radiofonii i telewizji nie gwarantuje rzeczywistej niezależności politycznej ww. organu spółek.

Ustawa o radiofonii i telewizji znosi także wybór członków zarządu w drodze konkursu, który stanowił istotny gwarant stabilizacji kadrowej, będąc jasnym mechanizmem oceny kierownictwa. Odstąpienie od zadanej konkurencyjności w naborze członków zarządu, na rzecz powołania przez ministra właściwego do Spraw Skarbu Państwa, ogranicza dostęp do organu innych osób mających odpowiednią wiedzę i doświadczenie w kierowaniu działaniami radiofonii i telewizji. Ustawodawca określił, że kandydaci na członków zarządu powinni posiadać kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz jest wymóg aby byli

nieskazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe (art. 27 ust. 4 ustawy o RiT). Ustawodawca wskazał kryteria, jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu w sposób ogólny. Przepis art. 27 ust. 4 ustawy o RiT nie daje gwarancji, że wybrani członkowie zarządu będą dawać rękojmię należytego wykonywania obowiązków w zakresie radiofonii i telewizji. Ponadto nadanie ministrowi arbitralnej kompetencji do powoływania i odwoływania członków zarządu, nie pozwala na rzeczywiste kontrolowanie kompetencji kandydatów określonych ustawą zmieniającą. Organ będzie mógł powołać zarząd według własnego uznania, bez uwzględnienia wymogów ustawowych.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (*dalej jako ETPCz*) wielokrotnie podkreślał szczególnie ważną rolę mediów audiowizualnych takich jak radio i telewizja. Powszechnie się przyjmuje, że media te bardziej bezpośrednio, szybciej i silniej oddziałują niż prasa drukowana. Za pomocą obrazów i dźwięków dysponują środkami przenoszenia znaczeń, których prasa nie jest w stanie przekazać (zob. wyrok *Jersild v. Dania*, § 31; *Pedersen i Baadsgaard v. Dania*, Wielka Izba,; zob. również decyzja *Purcell i inni v. Irlandia* z dnia 16 kwietnia 1991 r., skarga nr 15404/89, DR 70, s. 262.) Dodatkowym wzmocnieniem ich wpływu jest funkcja telewizji i radia jako rodzinnego źródła rozrywki w zaciszu domowym słuchacza lub widza (zob. wyrok *Murphy v. Irlandia* z dnia 10 lipca 2003 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 44179/98; *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Włochy* z dnia 7 czerwca 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 38433/09). Poza tym, zwłaszcza w odległych regionach, telewizja i radio mogą być łatwiej dostępne niż inne media. (M.A. Nowicki, *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, LEX/el. 2015).

Analiza procedury obsadzenia stanowisk we władzach mediów publicznych według przepisów ustawy zmieniającej prowadzi do wniosku, iż w świetle standardów międzynarodowych nie spełnia ona kluczowego wymogu, stawianego regulacjom krajowym w tym obszarze, tj. nie zapewnia niezależności mediów od wpływów politycznych. Przyjęcie ustawy o radiofonii i telewizji w oparciu indywidualny projekt poselski, opierający się przeniesieniu uprawnień do



powoływania i odwoływania zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji do kompetencji organu rządowego - ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa prowadzi do konstatacji, iż jest to działanie, które w sposób nieuzasadniony niweluje konieczny dystans na linii władza – media publiczne, służący zachowaniu wolności słowa, wynikającej z art. 10 Konwencji.

## **1.2. Uzasadnienie naruszenia art. 11 KPP**

W zakresie niezależności mediów wskazać należy również regulacje zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, której mocą art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569) przyznano moc prawną równą traktatom. Zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP, postanowienia Karty mają zastosowanie *„do państw członkowskich UE wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.”*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art.11 ust. 1 KPP *„każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”*. Obowiązek poszanowania praw i wolności jest klasycznym (negatywnym) obowiązkiem władz publicznych do nieingerowania w treść i wykonywanie określonych w Karcie praw i wolności (A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1332).

W ust. 2 art. 11 KPP stwierdza się, iż szanuje się wolność i pluralizm mediów. Media, czyli środki masowego przekazu, pełnią szczególną, nie tylko informacyjną, ale i opiniotwórczą rolę we współczesnym społeczeństwie. Radio i telewizja to środki społecznego komunikowania o szerokim zasięgu. Pluralizm w mediach oznacza wielość i różnorodność mediów rywalizujących ze sobą o uwagę odbiorcy. Swoboda wypowiedzi i dostęp do informacji stanowią niezwykle ważny element państwa demokratycznego. Jest to jeden z postulatów obrońców praw człowieka, a także element integracji europejskiej. Pluralizm mediów możemy

rozumieć w dwóch aspektach: jako pluralizm strukturalny, czyli różnorodność. Różnorodność mediów pod względem ich ilości oraz pluralizm zawartości, czyli różnorodność treści, także pod względem poglądów twórców mediów (zob. zalecenie Rec(2007)2 z dnia 31 stycznia 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej, [www.krrit.gov.pl](http://www.krrit.gov.pl).; P. Stępka, *Unia Europejska względem zjawiska koncentracji własności mediów*, Studia Europejskie 2007, nr 3, s. 81-97.)

Dzięki pluralizmowi mediów odbiorca może przed wyrobieniem sobie opinii zapoznać się ze stanowiskiem prezentowanym przez różne środki masowego przekazu – publiczne, prywatne, o poglądach bardziej zbliżonych do różnych opcji politycznych. Funkcje nowoczesnych mediów to interpretowanie, komentowanie, a także wyjaśnianie sensu wydarzeń oraz informacji, również – uzmysławianie odbiorcom rozkładu sił na arenie politycznej, ale także socjalizacja, koordynowanie indywidualnych i zbiorowych działań czy organizowanie zabawy i relaksu.

Podkreśla, że pluralizm mediów oraz niezależność dziennikarska i redaktorska są filarami wolności mediów, ponieważ zapewniają zróżnicowanie mediów, dostęp do różnych podmiotów społecznych i politycznych, opinii i punktów widzenia (w tym organizacji pozarządowych, stowarzyszeń obywateli, mniejszości itp.) oraz oferują szeroki zakres poglądów.

Powoływanie organów spółek akcyjnych wykonujących działalność w zakresie radiofonii i telewizji przez ministra, nie gwarantuje neutralności mediów. Prezentowane w prasie, do której zalicza się telewizja i radio, informacje i poglądy będą zależne od aktualnie rządzącej władzy. Do opinii publicznej będą docierały wyłącznie informacje wybrane, nieobiektywne.

Powoływanie członków zarządu spółek medialnych wyłącznie przez jeden, zdeklarowany politycznie organ, będzie miało negatywny wpływ na obiektywizm całej radiofonii i telewizji. Zarząd posiada szerokie kompetencje nadane ustawą, m.in. uprawnienie do ustalania programu telewizyjnego lub radiowego, do

powoływania dyrektorów terenowych oddziałów spółki (art. 30 ust. 3 ustawy o RiT). W zakresie programu, tj. prezentowanych w telewizji lub radiu treści organ zarządzający nie jest związany poleceniami i zakazami ustanowionymi przez walne zgromadzenie (art. 29 ust. 2 ustawy o RiT).

Przedmiotowa ustawa w znacznym stopniu ogranicza rolę KRRiT, pozbawiając ją kompetencji do przeprowadzenia jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków zarządu w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Powyższe rozwiązanie może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z przepisami wspólnotowymi. Przepisy dotyczące KRRiT umieszczone zostały w rozdziale IX Konstytucji – „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” co podkreśla gwarancyjną rolę KRRiT dla funkcjonowania mediów. Z art. 213 Konstytucji można wywieść, że KRRiT stoi na straży pluralizmu i niezależności politycznej w mediach publicznych. Tym samym ograniczenie roli KRRiT w procesie obsady rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych budzić może uzasadnione wątpliwości w przedmiocie zgodności z przepisem art. 11 ust. 2 KPP.

## **2. Przedmiot zaskarżenia - art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej, tj. art. 28 ust. 1e ustawy RiT**

Przepis art. 28 ust. 1e ustawy o RiT, który nadaje ministrowi do spraw Skarbu Państwa uprawnienia do wyboru członków rady nadzorczej jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konwencji i art. 11 ust. 1 i ust 2. KPP. Pkt1 lit.e został dodany do art. 28 ustawy o RiT. Przed nowelizacją członkowie rad nadzorczych spółek byli wybierani w drodze konkursu przeprowadzanego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, natomiast 1 członek rady nadzorczej był wybierany przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, a 1 członek przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

### **2.1. Uzasadnienie naruszenia art. 10 Konwencji**

Ustawa nowelizująca wprowadza zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji w obszarze dotyczącym funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji. Wyłącza ona stosowanie trybu konkursowego w odniesieniu do członków rad

nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, jak również zmienia organ powołujący i odwołujący członków ww. organu spółek, wskazując, iż wyłącznie właściwy w ww. zakresie jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

Rady nadzorcze spółek tworzących telewizję publiczną, tj. Telewizja Polska - Spółka Akcyjna oraz radiofonie publiczną, tj. Polskie Radio- Spółka Akcyjna” składają się z trzech członków (art. 28 ust. 1 ustawy o RiT). Na radzie nadzorczej ciążyą zadania o różnym charakterze: stały nadzór nad działalnością spółki, kontrola spraw spółki, czynności wykonawcze. Warto wskazać, że nadzór wykonywany w sposób stały nie ogranicza się do niektórych tylko, dokonywanych okresowo, czynności zarządu (na przykład sprawozdań finansowych z działalności spółki), lecz obejmuje całość działań podejmowanych przez radę w ciągu roku obrotowego. Z pojęciem nadzoru łączy się pojęcie bieżącej pieczy nad funkcjonowaniem spółki (A. Kidyba, *Komentarz do art. 381 KSH [w:] Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2016).

Zgodnie natomiast z art. 213 Konstytucji Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Ustawa zmieniająca we wskazanym zakresie przewiduje wykreślenie z ustawy konkursowego trybu powoływania zarządów mediów publicznych, ich kadencyjności i ściśle określonych zasad ich odwoływania. Nowe władze ma wybrać minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. KRRIT – jak zaznaczono w uzasadnieniu projektu - straci wpływ na wybór władz mediów .

Zgodnie za stanowiskiem ETPCz wolność wypowiedzi jest jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki (zob. wyrok ETPCz *Fressoz i Roire v. Francji* z dnia 21 stycznia 1999 r, skarga 29183/95). Wolność prasy obejmuje prawo do krytyki prasowej. Prawo prasy do krytyki odnoszącej się do spraw publicznych jest jedną z niezbędnych zasad społeczeństwa i państwa demokratycznego, za których publikacją przemawia interes publiczny. Swoboda wypowiedzi obejmuje nie tylko informacje i poglądy odbierane przychylnie lub postrzegane jako nieszkodliwe. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał w orzecznictwie, że granice

dozwolonej krytyki odnoszącej się do tych, którzy sprawują funkcje publiczne są szersze niż w stosunku do osób prywatnych (zob. orzeczenie ETPCz *Handyside v. Wielkiej Brytani* z dnia 17 grudnia 1976 r.; M.A. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 3, Kraków 2006, s. 248.). W systemie demokratycznym działania i zaniechania rządu muszą być poddane ścisłej kontroli nie tylko władzy ustawodawczej i sądowej, ale także opinii publicznej. (J. Sieńczyło-Chlabicz *Dozwolona krytyka prasowa osób pełniących funkcje publiczne w orzecznictwie ETPCz*, EPS 2007, Nr poz. 39-46). Z uwagi na fakt, że organy spółek wykonujących działalność w zakresie radiofonii i telewizji, w tym rada nadzorcza, będą wybierane przez zadeklarowanych politycznie organ, wybory te będą pozbawione waloru obiektywnego. W konsekwencji nad Telewizją Polską S.A oraz Polskim Radiem S.A kontrolę będzie sprawowała uzależniona od władzy rządzącej rada nadzorcza. Decyzje podejmowane przez wskazany organ kontrolny będą pozorne, w rzeczywistości kompetencje nadzorcze będzie podejmowała parta aktualnie sprawująca władzę. Regulacja wprowadzona ustawą zmieniającą uniemożliwia otrzymanie przez opinię publiczną obiektywnych informacji w zakresie bieżących wydarzeń politycznych, czy społecznych, do których, zgodnie z przepisami wspólnotowymi obywatele mają prawo.

Jak się zauważa, wykonywanie przez radę nadzorczą spółki akcyjnej jej ustawowych i statutowych kompetencji nadzorczych w zakresie sprawowania stałego nadzoru nad działalnością spółki wymaga często specjalistycznej wiedzy i wiadomości. Zdobycie tej merytorycznej wiedzy będzie możliwe niekiedy wyłącznie od podmiotów zewnętrznych, specjalizujących się w danej dziedzinie (por. W. Szydło, *Prawna dopuszczalność korzystania przez radę nadzorczą spółki akcyjnej z pomocy podmiotów zewnętrznych*, PPH 2013, nr 6, s. 14).

Ustawa o RiT w brzmieniu przed nowelizacją z 30 grudnia 2015 r. przewidywała złożony i konkursowy mechanizm powoływania członków rad nadzorczych mediów publicznych, kadencyjność tych organów oraz ścisłą listę przesłanek odwołania ich członków, a jednocześnie kluczową rolę w tym procesie powierzała KRRiT. Przyznanie przez ustrojodawcę w art. 213 Konstytucji KRRiT kompetencji w zakresie obsady personalnej rady nadzorczej spowodowane było

dążeniem do uniezależnienia spółek telewizji publicznej jako spółek akcyjnych od państwa jako ich właściciela. Regulacją stanowiącą o obsadzeniu organów rady nadzorczej w drodze powołania przez uprawnione organy uniemożliwi weryfikację, czy osoby powołane spełniają kryteria przewidziane dla tych stanowisk.. Otwarty i konkurencyjny nabór, pozwalający na kompleksową weryfikację kandydatów w oparciu o klarowne i obiektywne kryteria jest jedną z istotnych gwarancji profesjonalnego i niezależnego funkcjonowania mediów. Powołanie określonej osoby na stanowisko będzie przedmiotem jednoosobowej decyzji kierownika danego urzędu niepodlegającej jakiegokolwiek weryfikacji. Nowelizacja we wskazanym zakresie jest niezgodna z art. 10 ust. 1 Konwencji.

## **2.2. Uzasadnienie naruszenia art. 11 KPP**

Artykuł 11 KPP odpowiada standardowi z art. 10 Konwencji, który dotyczy swobody wyrażania poglądów i wolności informacji (art. 11 ust 1 KPP) oraz swobody wypowiedzi (art. 10 Konwencji). Swoboda wypowiedzi obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych oraz bez względu na granice państwowe.

W sprawie Handyside ETPCz skonstratował, że swoboda wypowiedzi jest jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki. Nie może obejmować tylko informacji i poglądów przychylnych, nieszkodliwych czy obojętnych, ale musi uwzględniać również takie, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub w społeczeństwie. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których demokratyczne społeczeństwo nie istnieje (zob. orzeczenie ETPCz Handyside v. Wielka Brytania z 1976 r. skarga nr 549372)

Karta Praw Podstawowych, będąca częścią prawa Unii Europejskiej, w punkcie 11 nakazuje przestrzegać pluralizmu mediów. Pluralizm mediów nie jest tylko kwestią własności stacji telewizyjnych czy wydawnictw, ale po prostu kwestią wolności słowa. W zakresie pluralistycznej różnorodności należy zapewnić obywatelom dostęp do zróżnicowanych informacji, tak by mogli sobie wyrobić

opinię na dany temat, nie będąc pod wpływem jednego dominującego środka przekazu.

Rada nadzorcza spółek wykonujących działalność w zakresie radiofonii i telewizji posiada szerokie kompetencje mające wpływ strukturę spółki. Od zgody rad nadzorczych spółek wykonujących działalność w zakresie radiofonii i telewizji zależy: 1) nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy z osobami zajmującymi stanowiska kierownicze określone w statucie spółki; 2) zawarcie lub przystąpienie przez spółkę do umowy zbiorowej z przedstawicielami pracowników; 3) zawiązanie bądź przystąpienie do spółki innej niż spółka, a także nabycie lub zbycie udziałów albo akcji w takiej spółce; 4) zbycie lub obciążenie nieruchomości (art. 28 ust. 6 ustawy o RiT). Z powyższego wynika, że powołany w subiektywnych wyborach organ nadzoru, ma możliwość kreowania kierowniczego składu osobowego spółki. Zaproponowany w ustawie nowelizującej mechanizm powoływania lub nawiązywania współpracy z osobami mającymi wpływ na działalność spółki, został przez ustawodawcę pozbawiony cech niezależności. Takie rozwiązanie nie gwarantuje zachowania przez media wolności wypowiedzi, swobodnego dostępu do informacji oraz pluralizmu wewnętrznego (tj. różnorodność treści, także pod względem poglądów twórców mediów), co pozostaje w sprzeczności z art. 11 KPP.

### **(III.) Zagadnienia formalnoprawne**

Niniejszy wniosek jest drugim, złożonym w tym roku do Trybunału Konstytucyjnego, wnioskiem dotyczącym oceny zgodności ustawy z umowami międzynarodowymi. Z uwagi na powyższe niniejszemu wnioskowi zostanie nadana w tym roku druga, odrębna od innych wniosków sygnatura. Zgodnie z normą art. 188 pkt 1 Konstytucji rozpatrzenie wniosku w drugiej kolejności jest uzasadnione.

Należy także nadmienić, że rozpatrzenie niniejszego wniosku jako drugiego jest zgodne nawet z tzw. ustawą naprawczą, tj. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217), której zgodność z przepisami Konstytucji zakwestionował Trybunał w nieopublikowanym dotąd wyroku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15. W myśl tzw. ustawy naprawczej

terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

Zgodnie z art. 44 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w sprawach oceny zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, Trybunał Konstytucyjny orzeka w składzie 7 sędziów.

#### **(IV.) Podsumowanie**

Podsumowując, Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie nadającym brzmienie art. 27 ust. 3 ustawy o RiT oraz art. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej w zakresie w jakim dodaje do ustawy zmieniającej art. 28 ust. 1e ustawy o RiT niezgodność z art. 10 ust. 1 Konwencji i art. 11 KPP. Naruszenie przez przepisy ustawy zmieniającej fundamentalnej zasady wolność wypowiedzi i wyrażania swoich poglądów na jakich oparte jest funkcjonowanie radiofonii i telewizji powinno skutkować utratą mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów, gdyż ich stosowanie jest nie do pogodzenia z zapewnieniem poszanowania gwarancji wskazanych w umowach międzynarodowych.

---

Bogdan Klich  
senator Senatu IX kadencji

#### **Załączniki:**

- 1. lista grupy senatorów będących Wnioskodawcą,**
- 2. 5 odpisów niniejszego wniosku wraz z załącznikami.**