



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA I-021-178/16

Do druku nr 442

Warszawa, dnia 24 maja 2016 r.

SEKRETARIAT GMS/ZDG

L.dz.

Data wpływu 25. 05. 2016

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 kwietnia 2016 r., GMS-WP-173-109/16
uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu**
ustawy o mediach narodowych.

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 20 maja 2016 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I-021-178/16

OPINIA

o poselskim projekcie ustawy o mediach narodowych

(druk poselski nr 442)

1. Zgodnie z zamierzeniem Projektodawców przedłożona propozycja ustawy o mediach narodowych normuje kompleksowo problematykę mediów publicznych, ich zadania, organizację, wzajemne relacje i gospodarkę finansową. Przedłożony projekt budzi szereg wątpliwości natury formalnoprawnej i merytorycznej.

2.1. W świetle unormowań konstytucyjnych zastrzeżenia wywołuje tworzenie organów ustrojowych powielających kompetencje istniejących już organów konstytucyjnych. Powołanie Rady Mediów Narodowych – której uprawnienia, określone w projekcie ustawy (art. 39 i n.), stanowią powtórzenie uprawnień Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 213-215 Konstytucji RP) – może stanowić źródło sporu kompetencyjnego między tymi instytucjami, w szczególności w odniesieniu do sformułowanego w art. 213 Konstytucji RP obowiązku „stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Poza rangą konstytucyjną, szczególną pozycję KRRiT wzmacnia dodatkowo brzmienie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 639), w której mowa jest o KRRiT jako organie „właściwym” w sprawach radiofonii i telewizji. Co istotne, katalog kompetencji KRRiT z art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji ma charakter przykładowy, przez co należy rozumieć, że w sprawach dotyczących radiofonii i telewizji domniemuje się właściwość KRRiT.

Zastrzeżenia wywołuje w związku z tym zdolność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do wypełniania jej konstytucyjnych i ustawowych (ustawa o radiofonii i telewizji) kompetencji wobec „konkurencji” ze strony Rady Mediów Narodowych, którą projekt ustawy umocowuje do „nadzorowania działalności instytucji pod

względem należytego pełnienia misji publicznej, zgodności z prawem i gospodarności” (por. art. 7 ust. 4 projektu). Podobnie kompetencja Rady Mediów Narodowych do określania obowiązujących standardów planowania zadań instytucji w zakresie misji publicznej (art. 20 ust. 1 projektu) może w praktyce powodować wkroczenie Rady w kompetencje KRRiT z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji (planowanie polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji).

2.2. Inną wartością konstytucyjną, której urzeczywistnieniu może sprzeciwiać się przedłożony projekt jest zasada równości wobec prawa z art. 32 Konstytucji RP. W wyniku projektowanej regulacji może bowiem dojść do stworzenia dwóch reżimów prawnych, w których media narodowe podlegać będą nadzorowi ze strony Rady Mediów Narodowych oraz KRRiT, zaś wszystkie koncesjonowane media niepubliczne podlegać będą wyłącznie nadzorowi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Projekt ustawy nie zawiera uzasadnienia dla wprowadzenia takiego dualizmu.

2.3. W art. 13 ust. 1 projektu przewidziano nałożenie na instytucje mediów narodowych obowiązku upowszechniania stanowisk wymienionych organów państwa: Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Według art. 13 ust. 2 projektu zakres i forma realizacji powyższego obowiązku mają wynikać „z ich założeń redakcyjnych”, z zastrzeżeniem, że nie mogą one odmówić wyemitowania wystąpienia osoby sprawującej jedną z wymienionych funkcji w czasie ustalonym przez tę osobę.

Sformułowanie powyższych przepisów – zgodnie z regułami wykładni językowej – prowadzi do wniosku, że wymienione organy państwa mogą żądać emisji swoich wystąpień niezależnie od ich treści i obszerności, w dowolnie wybranym czasie. Nie przewidziano przy tym żadnych przesłanek odmowy dokonania emisji, ani odwołania się w tym zakresie do sądu lub innego organu. W rezultacie, wejście w życie przepisu będzie prowadzić do przyznania kilku osobom pełniącym najważniejsze funkcje w państwie możliwości zablokowania emisji dowolnych programów poprzez żądanie emitowania swoich wystąpień, a nawet – żądania ich emitowania przez cały czas trwania programu. Proponowana regulacja wydaje się zatem stanowić nadmierną ingerencję w sferę niezależności mediów. Należałoby doprecyzować wspomniany przepis poprzez określenie zakresu emitowanych wystąpień oraz trybu rozpatrywania dotyczących ich wniosków. Wydaje się, że właściwe byłoby pozostawienie w tym zakresie kompetencji do wydania rozporządzenia wykonawczego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, w sposób

podobny do przewidzianego w obowiązującym art. 22 ustawy o radiofonii i telewizji, z tym zastrzeżeniem, że delegację ustawową należałoby uzupełnić o wytyczne dotyczące treści aktu.

Art. 14 Konstytucji RP proklamuje wolność prasy i innych środków przekazu. Mimo, że według projektowanej ustawy instytucje mediów narodowych „działają samodzielnie, kształtując treści i formy swoich przekazów zgodnie z zasadami niezależności redakcyjnej” (art. 5 ust. 1), to regulacja zawarta w art. 13 może stanowić zagrożenie dla tej niezależności, w szczególności dla „zachowania wysokich profesjonalnych i etycznych standardów dziennikarstwa” (art. 4 ust. 1).

Wątpliwości budzi proponowana w art. 14 projektu regulacja dotycząca przedstawiania stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców. Istniejący obecnie obowiązek zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska w trybie określonym rozporządzeniem KRRiT (art. 23 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji) ma zostać zastąpiony zawartym w art. 14 ust. 1 projektu obowiązkiem przedstawiania stanowisk tych podmiotów w sposób rzetelny i pluralistyczny. Co prawda w art. 14 ust. 2 zostały wymienione przykłady realizacji tego obowiązku, jednak brak regulacji dotyczącej trybu postępowania sprawi, że sposób wykonania przedmiotowej powinności zależeć będzie wyłącznie od samych instytucji mediów narodowych, zamiast – jak obecnie – również niezależnego organu tj. KRRiT. Ingerencja organów Państwa w czas i treść programów telewizyjnych może naruszać samodzielność i niezależność programową nadawców, której ochrona przez KRRiT wynika z treści art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji.

2.4. Poważnym uchybieniem projektu ustawy o mediach narodowych jest brak jednoznacznego rozgraniczenia kognicji sądowej i administracyjnej. Niejasności mają swoje źródło w „hybrydowej” naturze mediów narodowych, dysponujących kompetencjami publicznoprawnymi (jako organy publicznej radiofonii i telewizji) i prywatnoprawnymi (jako osoby prawne i jako pracodawcy). Powstałe na tym tle niejasności mogą stanowić źródło sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji państwowej, sądownictwem administracyjnym i sądownictwem powszechnym.

W tym kontekście za chybiony należy uznać argument przywołany w uzasadnieniu projektu, iż zasadnicza przebudowa systemu organizacji mediów publicznych miała służyć rozdzieleniu uprawnień władczych i właścicielskich organów właściwych w sprawach radiofonii i telewizji.

Wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do Rady i Przewodniczącego Rady działających w ramach ich kompetencji ustawowych oraz innych organów państwowych wywołuje też pytanie o reżim prawny, w jakim mieszczą się ich działania i właściwość w zakresie rozstrzygania sporów. Dotyczy to w szczególności art. 41 ust. 1 pkt 6, art. 43, art. 50 ust. 2 i art. 54 ust. 2 projektu ustawy.

2.5. Daleko idące wątpliwości budzi proponowana regulacja postępowania konkursowego na stanowiska: dyrektorów naczelnych instytucji mediów narodowych, ich zastępców oraz dyrektorów oddziałów terenowych Telewizji Polskiej. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak ustawowego uregulowania wymagań stawianych kandydatom i pozostawienie tego zagadnienia do wyłącznej kompetencji Rady Mediów Narodowych (art. 24 ust. 1 i 2). Wydaje się, że projekt należałoby uzupełnić przynajmniej o podstawowe kryteria wyboru.

Przyznanie prawa zgłaszania kandydatów zarówno społecznej radzie programowej, jak i każdemu podmiotowi uprawnionemu do zgłaszania kandydatów do tej rady (art. 24 ust. 3) jest zbyt szerokie. Zgodnie z art. 29 ust. 1 projektu uprawnienie do zgłaszania kandydatów ma przysługiwać m.in. wszystkim organizacjom i instytucjom, do których ustawowych lub statutowych celów należy działalność w dziedzinie nauki, oświaty, kultury, mediów lub sportu. Ponieważ jest to znacząca część istniejących organizacji pozarządowych, to liczba kandydatów w postępowaniu konkursowym może być znaczna. Wydaje się to niespójne z przewidzianym w art. 24 ust. 4 obowiązkiem przeprowadzenia przez Radę rozmowy z każdym prawidłowo zgłoszonym kandydatem.

Przede wszystkim jednak zastrzeżenia wywołuje tryb rozstrzygnięcia postępowania konkursowego. Zgodnie z art. 24 ust. 6 członkowie Rady Mediów Narodowych oraz wyznaczeni członkowie społecznej rady programowej przedstawiają Przewodniczącemu Rady indywidualne pisemne opinie o kandydatach. Brak obowiązku dokonania wyboru jednej osoby przez Radę sprawia, że pojęcie konkursu wydaje się nieadekwatne. W projekcie przewidziano raczej procedurę opiniowania kandydatów i to mającą charakter niewiązący. Według art. 24 ust. 7 Przewodniczący Rady ma bowiem prawo do powołania na stanowisko dowolnego kandydata, niezależnie od uzyskanych opinii. Przewodniczący na podstawie powyższego przepisu może również nie powołać żadnej osoby i wszcząć procedurę ponownie. Ponadto, zgodnie z art. 26 projektu, do czasu rozstrzygnięcia konkursu

Przewodniczący Rady może powierzyć określonej osobie pełnienie obowiązków na danym stanowisku na okres do 3 miesięcy (ust. 1), przy czym uprawnienie to można powtarzać wielokrotnie (ust. 2).

W świetle Projektu Przewodniczący Rady Mediów Narodowych uzyskuje zatem możliwość dowolnego wyboru osób kierujących instytucjami mediów narodowych. Znajduje to potwierdzenie także w możliwości ponownego powołania tej samej osoby na stanowisko dyrektora generalnego bez przeprowadzania konkursu (art. 25 ust. 1) oraz w szerokim ujęciu podstaw odwołania z powyższego stanowiska przed upływem kadencji (art. 25 ust. 2).

2.7. Wątpliwości natury praktycznej wywołuje określenie składu Rady Mediów Narodowych w ilości 6 osób (art. 39). Ustalenie parzystej liczby jej członków może stanowić utrudnienie w podejmowaniu decyzji. Zamiast przyznawać Przewodniczącemu Rady głos rozstrzygający (art. 41 ust. 2), wystarczyłoby wskazać nieparzystą liczbę członków Rady.

2.8. Przyznanie szerokich, samodzielnych kompetencji Przewodniczącemu Rady Mediów Narodowych nie odpowiada kolegialnemu charakterowi Rady. W sprzeczności z nim pozostaje również tryb powoływania Przewodniczącego przez Marszałka Sejmu (art. 39 ust. 1). Powyższa regulacja może prowadzić do powołania na wspomniane stanowisko określonej osoby wbrew wszystkim pozostałym członkom Rady. W ten sposób decydujący, chociaż pośredni, wpływ na działalność formalnie niezależnego organu uzyska Marszałek Sejmu, którego rola w tym zakresie nie wydaje się dostatecznie uzasadniona. Nie ma przeszkód, aby Przewodniczącemu Rady powoływali jej członkowie. Jedynie w razie braku powołania w określonym terminie, powyższe uprawnienie powinien uzyskiwać inny organ.

2.9. Szereg przepisów o charakterze proceduralnym uzależnia dokonanie odpowiednich czynności od wyrażenia zgody, opiniowania itp. przez określone organy państwowe. Jednocześnie projekt nie precyzuje terminów na dokonanie tych czynności, co w konsekwencji może prowadzić do przedłużania procedur i niejasności interpretacyjnych. W wypadkach szczególnych może prowadzić do faktycznego pozbawienia wskazanych organów możliwości wypełnienia przez nie ustawowych uprawnień poprzez zbyt późne podanie do wiadomości np. projektu zmian w planie finansowym w celu zaopiniowania przez sejmowe komisje właściwe w sprawach mediów narodowych i finansów publicznych (art. 48 ust. 4 projektu).

W art. 19 ust. 2 projektu przewidziano obowiązek przedstawienia planu pełnienia misji publicznej oraz planu programowo – finansowego społecznej radzie programowej oraz podania ich do wiadomości publicznej. Celowe wydaje się określenie terminu, w jakim powyższe plany powinny być przedstawione. Z kolei w art. 19 ust. 3 stwierdzono, że projekt planu zatwierdza Rada Mediów Narodowych. Z projektu nie wynika, czy Rada ma obowiązek zatwierdzenia planu i jakie są skutki ewentualnej odmowy. Nie określono również, co należy rozumieć przez rozpatrywanie planu „z udziałem” osób wymienionych w tym artykule. Por. art. 46 ust. 3-4; art. 48 ust. 4; art. 50 ust. 2.

W art. 54 ust. 1 projektu reguluje się przypadki uzyskania zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych do dokonania czynności w nim wskazanych. Rodzaj rozstrzygnięcia w przedmiocie wydania zgody został zdefiniowany negatywnie („nie jest decyzją administracyjną”, art. 54 ust. 2). Nie wiadomo zatem z jakim w istocie rodzajem rozstrzygnięcia mamy do czynienia. Nie zostały również sprecyzowane skutki prawne odmowy udzielenia zgody, jak również skutki odmowy udzielenia przez instytucję mediów narodowych informacji, o których mowa w ust. 2 art. 54. W art. 54 ust. 4 projektu zwalnia się z kolei Skarb Państwa od wszelkiej odpowiedzialności za skutki nieudzielenia zgody, o której mowa w art. 54 ust. 1. Propozycja ta wywołuje wątpliwości co do zgodności z art. 77 Konstytucji RP.

2.10. Wątpliwości wywołuje także art. 51 projektu ustawy, przewidujący możliwość tworzenia spółek akcyjnych i spółek z o.o. w celu pozyskiwania dodatkowych środków na pełnienie misji publicznej. Nie wiadomo jaka jest jego *ratio legis*, skoro art. 56 projektu zawiera otwarty katalog źródeł przychodów Funduszu Mediów Narodowych. Należy ponadto rozważyć, czy nakaz przeznaczania środków z Funduszu Mediów Narodowych wyłącznie na pełnienie misji publicznej (art. 53) nie stoi na przeszkodzie tworzeniu spółek na podstawie art. 51 projektu.

2.11. Wskazane jest przeniesienie przepisu o wyłączeniu środków pochodzących z opłaty audiowizualnej (art. 57 ust. 3) spod egzekucji sądowej do art. 831 Kodeksu postępowania cywilnego, który zawiera już obszerną listę podobnych wyłączeń;

3. Projekt ustawy zawiera kilka niejasnych i nieścisłych sformułowań, które wymagają korekty:

- w art. 5 ust. 2 nie wiadomo jaką odpowiedzialność (cywilną czy karną, na zasadzie winy czy zobiektywizowaną) mieli na myśli autorzy projektu;

- art. 17 stanowi ustawowe *superfluum*;
- nieścisłość terminologiczną stanowi zamienne stosowanie terminów „dobro wspólne” i „dobro publiczne” (por. np. art. 32, 40) bez ich zdefiniowania i rozgraniczenia, jeśli nie stanowią synonimów;
- art. 39 ust. 2 zawiera wyraz „ugrupowania” nie posiadający definicji w polskim porządku prawnym;
- wprowadzenie przymiotnika „narodowy” dla określenia instytucji radiofonii i telewizji pełniących misję publiczną (por. art. 7 ust. 1 projektu) wywoła terminologiczny nieporządek w zestawieniu z pozostającymi w mocy przepisami prawa o radiofonii i telewizji, posługującymi się zwrotem „jednostki mediów publicznych” (por. np. art. 2 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji; art. 116 i n. ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [Dz.U. 2011 Nr. 21, poz. 112 z późn. zm.]). Jeżeli wyrażenia „narodowy” i „publiczny” są tożsame to należy terminologię ujednolicić.