


**Maciej MIŻEJEWSKI**

Uniwersytet Jagielloński

[maciej.mizejewski@uj.edu.pl](mailto:maciej.mizejewski@uj.edu.pl)

 <https://orcid.org/0000-0002-9121-0278>

## POLITYCZNE KONSEKWENCJE NOWELIZACJI USTAW MEDIALNYCH W POLSCE W LATACH 2015-2016

### ABSTRACT

The political consequences of the amendments to the media laws in Poland in 2015-2016

Public media in Poland have become the subject of strong political pressure from the current government. This is demonstrated by the legislative initiatives undertaken to take full control of the circulation of information by the executive. According to the opposition, as well as the European institutions (the Helsinki Foundation for Human Rights, Council of Europe) the implemented legislative solutions posed a threat to media pluralism, constitutional guarantees of freedom of expression, and their task is only to consolidate power. Depriving the public media of the function of the public debate forum makes them an instrument in the hands of government administration.

**Key words:** media policy, politicization of the media, media freedom, media pluralism protection, constitutional freedom of expression

**Słowa kluczowe:** polityka medialna, politycyzacja mediów, wolność mediów, ochrona pluralizmu mediów, konstytucyjne gwarancje wolności wyrażania opinii

Effektem zmiany na polskiej scenie politycznej w 2015 r. było podjęcie prac legislacyjnych nad nowym kształtem ustawodawstwa medialnego. Ich konsekwencją było zwiększenie politycznej kontroli nad sektorem mediów publicznych. Proces ten rozpoczęło uchwalenie 30 grudnia 2015 r. Ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji<sup>1</sup>. Prezydent podpisał ustawę 7 stycznia 2016 r.<sup>2</sup> Ustawa nie przewidywała *vacatio legis*, w związku z czym nowe przepisy weszły w życie 8 stycznia 2016 r. Tak zwana mała ustawa medialna miała obowiązywać tylko przez pewien czas – utraciła swoją moc 30 czerwca 2016 r.

Główne założenia nowelizacji omawianej ustawy dotyczyły m.in. przenoszenia prawa powoływania i odwoływania zarządów oraz rad nadzorczych jednostek publicznej radiofonii i telewizji do wyłącznych kompetencji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa<sup>3</sup>.

W dotychczas obowiązującym stanie prawnym członków zarządów oraz rad nadzorczych mediów publicznych powoływała Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji<sup>4</sup>.

Kompetencja ta była rezultatem pozycji ustrojowej KRRiT jako organu konstytucyjnego będącego gwarantem wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji<sup>5</sup>. Wprowadzona ustawą zmiana trybu powoływania członków zarządów oraz rad nadzorczych mediów publicznych daje instrument władzy wykonawczej do wpływania na obsadę kierowniczych stanowisk nadawców publicznych, co w konsekwencji może stanowić zagrożenie dla pluralizmu mediów i konstytucyjnych gwarancji wolności wyrażania opinii<sup>6</sup>.

Przepisy uchylają obligatoryjne procedury postępowań konkursowych, w których w przypadku członków rad nadzorczych uprawnienia do dokonywania zgłoszeń kandydatów posiadały dotychczas organy kolegialne uczelni akademickich. Nowelizacja znosi także kadencyjność organów. Z dniem wejścia w życie ustawy uległy skróceniu

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2016, poz. 25.

<sup>2</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, [online] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=158>, 23 II 2017.

<sup>3</sup> Art. 27 ust. 3 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2015, poz. 1531, 978 i 1830.

<sup>4</sup> Art. 27 ust. 2 i 28 ust. 1 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34. Zob. I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 125-126; M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005, s. 239-241; tenże, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji organem politycznej kontroli nadawców w Polsce*, „Politeja” 2014, nr 6 (32), s. 203-222.

<sup>5</sup> Art. 213 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946. Zob. Art. 5-12 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34; I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 118; P. Sarnecki, *Regulacja problematyki społecznych środków przekazu w Konstytucji RP*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 31; R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004, s. 27-141; A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, [w:] *Prawo mediów*, s. 137.

<sup>6</sup> Art. 14 i 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; zob. też *Prawo mediów*, s. 17-22, 137-141.

kadencje oraz wygasły mandaty dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej i Polskiego Radia<sup>7</sup>.

W stanowisku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji opublikowanym 30 grudnia 2015 r. przewodniczący KRRiT Jan Dworak oświadczył, że znowelizowana ustawa medialna nie odnosi się w sposób kompleksowy do problematyki funkcjonowania mediów publicznych w Polsce, lecz jedynie wprowadza zmiany, których uchwalenie umożliwi natychmiastowe powołanie nowych władz w spółkach publicznej radiofonii i telewizji<sup>8</sup>.

W wydanym oświadczeniu przewodniczący Krajowej Rady podkreślił, że nowela wprowadza zmiany w oderwaniu od dotychczasowego dorobku demokratycznego państwa prawa z pominięciem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup>.

W uchwale TK z dnia 13 grudnia 1995 r. czytamy m.in., iż *zasada niezależności publicznej radiofonii i telewizji odnosi się w szczególnie intensywny sposób do jej pozycji wobec rządu. Wykładnia postanowień ustawy o radiofonii i telewizji, w tym także postanowień dotyczących organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz pozycji rad nadzorczych tych spółek, winna być dokonywana z uwzględnieniem tego aksjologicznego punktu wyjścia*<sup>10</sup>.

W dalszej części oświadczenia przewodniczący Krajowej Rady podkreślił, że już w 1995 r. próbowano przenieść ustawowe uprawnienie dotyczące powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych mediów publicznych z KRRiT na ministra finansów, jednak ten przepis został zakwestionowany wyżej omawianą uchwałą TK z 1995 r. Trybunał Konstytucyjny nie miał wówczas wątpliwości co do prawnego umocowania kompetencji Krajowej Rady w tym zakresie, źródeł ich pochodzenia czy sposobu ich wykonywania w tym względzie. Natomiast w opinii Trybunału to odwoływanie członków rad nadzorczych przez przedstawiciela rządu groziłoby personalnym uzależnieniem rad nadzorczych oraz *byłoby sprzeczne z konstytucyjnym rozumieniem zasady niezależności publicznej radiofonii i telewizji, a także naruszałoby konstytucyjnie ustaloną odpowiedzialność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za realizację przez nadawców publicznych ustawowego obowiązku dotyczącego wypełniania misji*<sup>11</sup>.

Mała ustawa medialna nie formułowała także żadnych ograniczeń prawnych w zakresie realizacji uprawnień powoływania i odwoływania władz mediów publicznych, pozwalając ministrowi na niczym nieograniczone wprowadzanie zmian personalnych.

Rezygnacja z prowadzenia postępowań konkursowych, w opinii przewodniczącego

<sup>7</sup> *Wchodzi w życie nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji*, [online] <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2191,wchodzi-w-zycie-nowelizacja-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji.html>, 16 II 2017.

<sup>8</sup> *Oświadczenie KRRiT w związku z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji*, [online] <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2187,oswiadczenie-krrit-w-zwiazku-z-poselskim-projektem-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji.html>, 16 II 2017.

<sup>9</sup> Uchwała z dnia 2 marca 1994 r. (sygn. W 3/93), Uchwała z dnia 10 maja 1994 r. (sygn. W 7/94); Orzeczenie z dnia 28 listopada 1995 r. (sygn. K 17/95); *Wyrok z dnia 9 września 2004 r.*, sygn. K 2/03; *Wyrok z dnia 23 marca 2006 r.*, sygn. K 4/06.

<sup>10</sup> Uchwała z dnia 13 grudnia 1995 r. (sygn. W 6/95).

<sup>11</sup> Tamże.

Krajowej Rady, pozbawia organy kolegialne uczelni akademickich wpływu na obsadę stanowisk w radach nadzorczych i zarządach spółek publicznej radiofonii i telewizji. Znosi także kadencyjność tych organów, co było gwarantem stabilnego zarządzania. Dodatkowo projekt nie przewidywał *vacatio legis*, wprowadzając niczym nieuzasadniony przyspieszony tryb jego uchwalenia.

W ocenie przewodniczącego Krajowej Rady, większość parlamentarna zmierza do wprowadzenia znanego z przeszłości modelu mediów państwowych zależnych od rządu.

Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa i jego ustrojowych podstaw to działanie niwelujące dystans konieczny na linii władza – media publiczne.

Polityczne konsekwencje takich działań zostały już sygnalizowane w licznych dokumentach Wspólnoty Europejskiej, które wskazują na to, że niezależność i przejrzystość sposobu powoływania organów mediów publicznych jest fundamentalnym elementem niezależności i autonomii instytucjonalnej publicznej radiofonii i telewizji<sup>12</sup>. *Status organów nadzorujących powinien być określony w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego*<sup>13</sup>. W podobnym duchu o statusie prawnym mediów publicznych i ich władz stanowią inne dokumenty przyjmowane m.in. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

Fundacja zwróciła się 15 stycznia 2016 r. do ministra spraw zagranicznych, Witolda Waszczykowskiego, z apelem o skierowanie do Komisji Weneckiej Rady Europy Ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 30 grudnia 2015 r. z uwagi na liczne wątpliwości co do jej zgodności z międzynarodowymi standardami niezależności i pluralizm organów zarządzających w mediach publicznych. W opinii Fundacji poddanie ustawy ocenie Komisji Weneckiej jest istotne głównie dlatego, że – jak zostało podkreślone w uzasadnieniu do ustawy – stanowi pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji, wprowadzone ustawą zmiany mogą prowadzić do znacznego pogłębienia upolitycznienia mediów publicznych w trzech obszarach – obsady kierownictwa mediów publicznych, ochrony pluralizmu w mediach publicznych jako zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz okresu *vacatio legis*<sup>14</sup>.

Zgodnie z ustawą członkowie rad nadzorczych oraz zarządów mediów publicznych

<sup>12</sup> *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony wolności wyrażania poglądów i przekazywania informacji w czasach kryzysu*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/prawo/re/inne/4453\\_3\\_appendix-11\\_pl.docx](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/prawo/re/inne/4453_3_appendix-11_pl.docx), 10 VI 2017; *Zalecenie CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/3.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/3.rtf), 10 VI 2017; *Zalecenie Rec(2007)2 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/4.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/4.rtf), 10 VI 2017.

<sup>13</sup> *Zalecenie nr R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych*, [online] <https://docplayer.pl/6084242-Rada-europy-komitet-ministrow-zalecenie-nr-r-96-10.html>, 10 VI 2017.

<sup>14</sup> *Apel o powołanie sejmowej podkomisji ds. wykonywania wyroków ETPC*, [online] <http://www.hfhr.pl/apel-o-powolanie-sejmowej-podkomisji-ds-wykonywania-wyrokow-etpc>, 10 VI 2017.

będą powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Takie rozwiązanie wzmacnia zależność władz mediów publicznych od rządu. W konsekwencji może to doprowadzić do zwiększenia wpływu władzy wykonawczej na przekaz prezentowany w mediach publicznych tak, aby odpowiadał on poglądom rządzącej większości. Wprowadzone regulacje są sprzeczne z podstawowym europejskim standardem, zgodnie z którym media publiczne powinny być wolne od wpływów politycznych, co jest warunkiem zachowania ich niezależności oraz pluralistycznego charakteru<sup>15</sup>.

Fundacja podkreśla, że w wybór członków zarządów i rad nadzorczych dotychczas były zaangażowane różne gremia (np. kandydatów do konkursów na członków rad nadzorczych prowadzonego przez Krajową Radę zgłaszały organy kolegialne uczelni akademickich zgodnie z art. 28 Ustawy o radiofonii i telewizji). Takie rozwiązanie ograniczało bezpośredni wpływ rządu na upolitycznienie procesu obsady tych stanowisk. Tymczasem proponowane zmiany w postaci powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych i zarządów przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa odchodzą od tego modelu i zwiększają ryzyko wyboru kandydatów z klucza politycznego<sup>16</sup>.

Dodatkowo wprowadzone rozwiązania przyznają ministrowi do spraw Skarbu Państwa dużą swobodę decyzyjną, zwłaszcza w procesie odwoływania członków rad nadzorczych. Ustawa uchyliła bowiem przepisy dotyczące długości kadencji członków tych organów, a także przepisy określające katalog przesłanek umożliwiających ich odwołanie. Nowelizacja pozbawiła zatem członków władz mediów publicznych gwarancji stabilności zatrudnienia jako jednego z warunków niezależności ich działania, dając ministrowi Skarbu Państwa możliwość odwołania tych osób w każdym czasie bez podania przyczyn<sup>17</sup>.

Fundacja, powołując się na wytyczną nr 5 omawianej rekomendacji, podkreśliła, że członkowie zarządu mogą być powoływani przez rząd lub parlament, ale nie mogą stanowić większości w zarządzie spółki. Tymczasem zgodnie z przepisem znowelizowanej ustawy wszyscy członkowie zarządów i rad nadzorczych są powoływani przez przedstawiciela rządu. Ustawodawca nie wprowadził więc żadnych gwarancji mających na celu ochronę członków zarządów lub rad nadzorczych przed naciskami o charakterze politycznym.

W nowelizacji przewidziano też wygaszanie mandatów dotychczasowych członków rad nadzorczych i zarządów o ogólnopolskim zasięgu, tj. Polskiego Radia SA i TVP SA,

<sup>15</sup> *Deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony roli mediów w demokracji w kontekście koncentracji mediów*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/5.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/5.rtf), 10 VI 2017; *Deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezależności mediów publicznych w państwach członkowskich*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/6.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/6.rtf), 10 VI 2017; *Zalecenie Rec(2000)23 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie niezależności i funkcji organów regulacyjnych dla sektora usług nadawczych*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/7.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/7.rtf), 10 VI 2017.

<sup>16</sup> M. Miżejewski, *Politicization of the media in the first decade of Polish membership in the European Union*, „Nomos: le actualità nel diritto” 2015, nr 1, s. 1-18, [online] [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/06/Mizejewski\\_Nomos-1\\_2015.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/06/Mizejewski_Nomos-1_2015.pdf), 10 VI 2017.

<sup>17</sup> I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 125-126.

wraz z wejściem w życie ustawy. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości, gdyż oznacza pozbawienie funkcji osób zajmujących te stanowiska niezależnie od indywidualnej oceny ich pracy oraz tego, czy istnieją merytoryczne przyczyny do odwołania. W *Rekomendacji...* podkreśla się również, że powołanie osób na stanowiska kierownicze w zarządach mediów publicznych powinno nastąpić na czas określony, który może ulec skróceniu tylko w wyjątkowych i wyraźnie wskazanych w ustawie przypadkach<sup>18</sup>.

W swoim apelu Fundacja powołuje się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który podkreślił potrzebę wprowadzenia przez państwa członkowskie przejrzystego systemu powoływania zarządów w mediach publicznych, gwarantujących ich niezależność i chroniąc je przed naciskami politycznymi<sup>19</sup>. W opinii Trybunału niezależne media stanowią dobro publiczne i są warunkiem doskonalenia się demokratycznego społeczeństwa jako całości. Podstawową funkcją mediów, zarówno prywatnych, jak i publicznych, jest sprawowanie funkcji kontrolnej władzy. Monitorowanie oraz prezentowanie zarówno pozytywnych, jak i krytycznych ocen dotyczących działań władzy wpisuje się w podstawowe zadania mediów. Na państwie ciąży zaś obowiązek spełnienia takich warunków, aby media mogły te zadania swobodnie realizować.

W uzasadnieniu swojego apelu skierowanego do ministra spraw zagranicznych Helsińska Fundacja Praw Człowieka powołuje się na *Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie wolności i pluralizmu mediów w otoczeniu cyfrowym*<sup>20</sup>, w których podkreślono, iż wysoki poziom niezależności i pluralizmu mediów nie tylko jest podstawą demokracji, lecz także przyczynia się do wzrostu gospodarczego i jego trwałości. Zapewnienie wysokiego poziomu wolności pluralizmu mediów jest sprawą zasadniczą dla wiarygodności Unii Europejskiej podczas negocjacji z państwami do niej przystępującymi. Jednocześnie Rada UE zwróciła się do państw członkowskich o zapewnienie niezależności audiowizualnym organom regulacyjnym.

W kolejnym obszarze dotyczącym ochrony pluralizmu w mediach publicznych Helsińska Fundacja podkreśla, że elementem ochrony interesu publicznego, jako jednego z zadań Krajowej Rady wynikających z treści art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, jest troska o pluralizm i niezależność polityczną w mediach publicznych. W krajach UE to instytucje regulacyjne mają możliwość powoływania i odwoływania zarządów spółek publicznych<sup>21</sup>. We Francji dyrektorzy publicznego radia i telewizji są

<sup>18</sup> *Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance*, [online] [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4), 10 III 2017.

<sup>19</sup> *Case of Manole and others v. Moldova (Application no. 13936/02)*, [online] <https://www.legal-tools.org/doc/3bde18/pdf/>, 10 III 2017.

<sup>20</sup> *Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie wolności i pluralizmu mediów w otoczeniu cyfrowym*, [online] [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014XG0204\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014XG0204(02)), 10 III 2017.

<sup>21</sup> *Television cross Europe: regulation, Policy and independence*, [online] [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/volone\\_20051011\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/volone_20051011_0.pdf), 10 III 2017.

wybierani przez Conseil supérieur de l'audiovisuel<sup>22</sup>. W Wielkiej Brytanii i Niemczech przyjęto system, w którym autorytety z różnych dziedzin mianują dyrektorów mediów publicznych.

W opinii Komisji Weneckiej zaangażowanie państwa w kontrolę nad funkcjonowaniem mediów publicznych nie może przybierać formy quasi-monopolu rządzącej partii. Co więcej, tam, gdzie określona grupa polityczna ma znaczący wpływ na decyzje polityczne, tym bardziej powinny zostać wprowadzone silne środki chroniące pluralizm i niezależność mediów publicznych<sup>23</sup>.

Powyższa ustawa została przekazana także do Trybunału Konstytucyjnego. Mimo iż od 30 czerwca 2016 r. dana nowela straciła moc obowiązującą, rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar skierował wniosek o zbadanie zgodności tejże nowelizacji z Konstytucją<sup>24</sup>. Było to uzasadnione tym, że już 22 czerwca 2016 r. uchwalona została Ustawa o Radzie Mediów Narodowych jako jedna z pakietu ustaw w ramach tzw. dużej ustawy medialnej.

Rzecznik zakwestionował dopuszczalność ustawowego skrócenia kadencji zarządu i rady nadzorczej jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, w ramach których działają jednostki publicznej radiofonii i telewizji. W jego ocenie, obowiązywanie zasady kadencyjności zapewnia organowi stabilność władzy publicznej w wyznaczonym prawem okresie jego funkcjonowania oraz niezależność od innych podmiotów. Ponadto nie wskazano żadnych zasad i wartości konstytucyjnych przemawiających za skróceniem kadencji zarządów i rad nadzorczych spółek tworzących publiczną radiofonię i telewizję. W ten sposób naruszyła konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji).

Wątpliwości rzecznika dotyczyły również wprowadzonego przez ustawę nowelizującą mechanizmu powoływania członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Wnioskodawca wyjaśnił, że konstytucyjnym organem państwa odpowiedzialnym za realizację misji mediów publicznych jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Pozbawienie Rady kompetencji w zakresie obsady personalnej władz spółek publicznej radiofonii i telewizji uniemożliwia temu podmiotowi sprawowanie funkcji stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji).

<sup>22</sup> Zob. [online] <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Des-missions-diversifiees/Les-nominations>, 10 III 2017; M. Miżejewski, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej* Włoch, Kraków 2013, s. 70-87.

<sup>23</sup> *Opinion on media legislation (act CLXXXV on media services and on the mass media, act CIV on the freedom of the Press and the legislation on taxation of advertisement revenues of mass media) of Hungary*, [online] [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e), 10 III 2017; *Opinion on the compatibility of the Laws „Gasparri” and „Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005)*, [online] [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)017-e), 10 III 2017.

<sup>24</sup> *Połączenie wniosków RPO i grupy posłów ws. ustawy medialnej*, [online] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/polaczenie-wnioskow-rpo-i-grupy-poslow-ws-ustawy-medialnej>, 10 VI 2017.

Rzecznik nawiązał do istoty i specyfiki publicznych mediów oraz realizowanej przez nie misji publicznej, powiązanej z gwarancjami wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz wolności mediów (art. 14 Konstytucji). W jego ocenie obowiązywanie tych zasad nakazuje stworzenie modelu mediów, które nie będą podporządkowane bezpośrednio żadnej władzy, szczególnie władzy wykonawczej. Rozwiązania przyjęte w ustawie nowelizującej uzależniają natomiast władze mediów publicznych od jednego z członków rządu. W ten sposób uniemożliwiają zachowanie pluralizmu i bezstronności nadawców publicznych, co stanowi warunek niezbędny realizacji przez nie misji publicznej. Przyznanie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa wyłącznej kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych podważa również znaczenie licznych mechanizmów ustawowych mających zapewniać programową oraz instytucjonalną niezależność mediów publicznych<sup>25</sup>.

O niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej, w opinii rzecznika, świadczyć mają cele, jakim służą wprowadzone zmiany. Chodziło wyłącznie o zmianę sposobu kreowania składów zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz pozbawienie KRRiT jej dotychczasowych kompetencji w tym zakresie. Powoływanie składu organów spółek przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa naruszyło zasadę niezależności i pluralizmu w sferze zarządzania i struktury mediów publicznych. Władze mediów publicznych – wbrew zasadzie wolności mediów – stały się przez to zależne od organu władzy wykonawczej<sup>26</sup>.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego zniesienie zasady kadencyjności zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji, powiązane z zasadą ich powoływania i odwoływania przez ministra, doprowadziło do bezpośredniego podporządkowania zarządów mediów publicznych rządowi. Naruszyło przez to zasadę wolności mediów (art. 14 Konstytucji) oraz istotę konstytucyjnej wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Zniesienie obowiązku uzyskania zgody KRRiT na przeprowadzenie zmian w statutach spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz przekazanie kompetencji dokonywania zmian ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa naruszyło także pozycję ustrojową i rolę KRRiT określoną w art. 213 ust. 1 Konstytucji<sup>27</sup>.

Problemem konstytucyjnym jest to, czy działania podjęte przez ustawodawcę mieściły się w ramach przysługującej mu swobody, a więc czy nie doprowadziły do naruszenia konstytucyjnie determinowanych zasad funkcjonowania szeroko rozumianej sfery mediów publicznych. Zasady te wyznaczają – po pierwsze – zasada wolności prasy

<sup>25</sup> *Szef KRRiT apeluje o skierowanie do TK tzw. malej ustawy medialnej*, [online] <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/szef-krrit-apeluje-o-skierowanie-do-tk-tzw-malej-ustawy-medialnej?refererPliid=5259205>, 10 VI 2017.

<sup>26</sup> *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy medialnej*, [online] [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek%20do%20TK\\_ustawa\\_medialna\\_24\\_03\\_2016.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek%20do%20TK_ustawa_medialna_24_03_2016.pdf), 10 VI 2017.

<sup>27</sup> Uchwała z dnia 2 marca 1994 r. (sygn. W 3/93); Uchwała z dnia 10 maja 1994 r. (sygn. W 7/94); Orzeczenie z dnia 28 listopada 1995 r. (sygn. K 17/95); *Wyrok z dnia 9 września 2004 r.*, sygn. K 2/03; *Wyrok z dnia 23 marca 2006 r.*, sygn. K 4/06.



i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji), po drugie – konstytucyjne gwarancje wolności słowa i prawa do informacji (art. 54, art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji) 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).

Wynikająca z art. 14 Konstytucji wolność prasy i innych środków społecznego przekazu ma charakter zasady ustrojowej i gwarancji instytucjonalnej. Wyraża nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego. Nakaz ten ma ścisły związek z obowiązywaniem zasady państwa demokratycznego, które może funkcjonować i rozwijać się wyłącznie z zachowaniem pluralizmu poglądów oraz realnej możliwości ich prezentowania w przestrzeni publicznej. Służyć ma temu zapewnienie odpowiednich warunków swobodnej wymiany poglądów i rozpowszechniania informacji dotyczących m.in. polityki, działalności władz publicznych czy wielu innych sfer istotnych dla obywateli<sup>28</sup>.

W wydanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił rangę konstytucyjnych gwarancji wolności wyrażania opinii. Konstytucyjna gwarancja wolności środków społecznego przekazu wiąże się ściśle z przysługującymi jednostce gwarancjami wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, których źródłem jest art. 54 Konstytucji. Trybunał akcentował, że art. 54 Konstytucji wyraża trzy odrębne wolności jednostki: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji i wolność rozpowszechniania informacji<sup>29</sup>.

Trybunał wskazywał również, że realizowanie tzw. misji publicznej wiąże się ściśle z powierzonym KRRiT zadaniem stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji<sup>30</sup>. Charakterystyka konstytucyjnej roli KRRiT wiąże się ściśle z rolą, jaką telewizja i inne media odgrywają we współczesnym społeczeństwie demokratycznym. Trybunał podkreślał już, że przestały być one wyłącznie nośnikami informacji. Media – a w szczególności publiczne radio i publiczna telewizja – kształtują wzorce osobowe i postawy społeczne ogromnej rzeszy odbiorców. Stały się również kreatorem kultury. Istotne znaczenie ma zatem przekazywanie treści, które tworzą szeroko pojmowaną kulturę w obszarze języka polskiego i kształtują postawy obywatelskie. W tym znaczeniu publiczne radio i telewizja publiczna w związku z wypełnianiem tzw. misji publicznej mogą być traktowane jako swego rodzaju dobro publiczne czy, mówiąc ściślej, element służący realizacji dobra wspólnego<sup>31</sup>.

Wykonywanie zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji, w szczególności czuwanie nad realizacją tzw. misji publicznej, nie jest możliwe bez zapewnienia

<sup>28</sup> *Wyrok TK z 30 października 2006 r.*, sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128, cz. III, pkt 3.1., [online] <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=827&sprawa=4155>, 23 II 2017.

<sup>29</sup> *Wyrok TK z 20 lutego 2007 r.*, sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11, cz. III, pkt 2.2., [online] <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=602&sprawa=3974>, 23 II 2017.

<sup>30</sup> *Wyrok TK z 4 listopada 2009 r.*, sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145, cz. III, pkt 8, [online] <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=797&sprawa=4692>, 23 II 2017.

<sup>31</sup> *Wyrok TK z 9 września 2004 r.*, sygn. K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83, cz. III, pkt 5, [online] <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=440&sprawa=2593>, 23 II 2017.

niezależności KRRiT przede wszystkim od Rady Ministrów. Trybunał podkreślał obowiązywanie zasady niezależności KRRiT w systemie organów państwa jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji. Następnie potwierdzał jej obowiązywanie już na gruncie obecnych unormowań konstytucyjnych<sup>32</sup>.

W obu rozstrzygnięciach podkreślano, że zadania KRRiT wyznaczają jej miejsce w systemie organów państwowych w taki sposób, aby mogła ona zachować charakter organu niezależnego. Znajduje to wyraz m.in. w uregulowaniach konstytucyjnych i ustawowych dotyczących powoływania i odwoływania członków KRRiT oraz powoływania jej przewodniczącego<sup>33</sup>.

Trybunał orzekł, że tzw. mała ustawa medialna, która pozwoliła rządowi przejąć kontrolę nad TVP i publicznym radiem, jest w części niezgodna z Konstytucją. Z wyroku wynika, że rządząca partia nie miała prawa wyłączyć Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z procesu powoływania władz mediów publicznych. Sędziowie Trybunału uznali jednak, że przepisy dotyczące skrócenia kadencji zarządów i rad nadzorczych w TVP oraz Polskim Radiu, a także przepisy odnoszące się do wyłączenia procedury konkursowej przy wyborze władz mediów publicznych są zgodne z Konstytucją<sup>34</sup>.

Ustawodawca nie może zatem pozbawić KRRiT kompetencji służących bezpośrednio wykonaniu zadań wskazanych w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Przyznając określone kompetencje, musi także uwzględnić, czy staną się one skutecznym instrumentem realizacji konstytucyjnych zadań KRRiT. Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Nie przesądza przez to o wielu szczegółowych elementach tego modelu. W tym aspekcie nie można wykluczyć wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne – oprócz KRRiT – organy władzy publicznej.

Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Nie przesądza przez to o wielu szczegółowych elementach tego modelu. W tym aspekcie nie można wykluczyć wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne – oprócz KRRiT – organy władzy publicznej. Niemniej ewentualne rozproszenie kompetencji w tym zakresie oraz przypisanie ich różnym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę nie może ostatecznie podważać ustrojowej pozycji KRRiT, której podstawę wyznaczają unormowania o randze konstytucyjnej. Niedopuszczalne byłoby zarówno całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej konstytucyjnych zadań, jak i wykreowanie modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, ale rozstrzyganie o zasadniczych sprawach

<sup>32</sup> Uchwała TK z 10 maja 1994 r., sygn. W. 7/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 23, pkt 5; *Wyrok z 23 marca 2006 r.*, sygn. K 4/06, cz. IV, pkt 6, [online] <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=38&dokument=5629&sprawa=5981>, 23 II 2017.

<sup>33</sup> Art. 27 ust. 2 i 28 ust. 1 *Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*, Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34. Zob. I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 125-126; M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce...*, s. 239-241; tenże, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 203-222.

<sup>34</sup> P. Sarnecki, *Regulacja problematyki społecznych środków przekazu...*, s. 31; R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja...*, s. 27-141; A. Matlak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 137.

związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane zostanie innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające<sup>35</sup>.

Konstytucyjne ujęcie KRRiT, a więc charakter zadań powierzonych temu organowi i jego specyfika ustrojowa, podkreślająca niezależność od rządu, wskazują, że to KRRiT ma mieć pozycję dominującą w ramach ukształtowanego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Sprzeczne z tym założeniem, a przez to niezgodne z Konstytucją, byłoby zatem powierzenie wykonywania nawet części zadań KRRiT organowi od niej niezależnemu, a jednocześnie powiązanemu – choćby w niewielkim wymiarze – z rządem. W tym znaczeniu granicą swobody ustawodawcy w odniesieniu do szeroko rozumianej sfery radiofonii i telewizji pozostaje zawsze uwzględnienie w tym zakresie podstawowej roli KRRiT, jako organu państwa, wynikającej z unormowań konstytucyjnych.

TK dostrzegł, że realizacja konstytucyjnych funkcji Krajowej Rady ma być jedną z gwarancji poszanowania zasady wolności środków społecznego przekazu oraz przysługującego jednostkom prawa do informacji. Ustawodawca ma bowiem stworzyć strukturę organizacyjną mediów publicznych, w ramach której KRRiT będzie mogła realizować przypisaną jej funkcję konstytucyjną z zachowaniem instytucjonalnej niezależności od Rady Ministrów i administracji rządowej<sup>36</sup>.

Zmiana polegająca na częściowej modyfikacji kryteriów oceny kandydatów na stanowisko członka zarządu w jednostce publicznej radiofonii i telewizji nie budzi zastrzeżeń o charakterze konstytucyjnym. Trybunał podkreślał już, że Konstytucja nie przewiduje konkretnego modelu wyłaniania osób pełniących taką funkcję. Pozostawia zatem ustawodawcy możliwość decydowania o mechanizmie prawnym, jaki w tym celu zamierza wykorzystać. Nadal może to być wyłącznie osoba posiadająca kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji. Jednocześnie ustawodawca wyłączył z grona kandydatów na członka zarządu osoby skazane prawomocnie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe<sup>37</sup>.

Trybunał dostrzeża, że model obsadzania zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji ulegał zmianom od momentu wejścia w życie ustawy o radiofonii i telewizji. Do 2010 r. członków zarządu, w tym prezesa, powoływała i odwoływała rada nadzorcza w formie uchwały zapadającej większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej trzech czwartych jej członków. KRRiT miała wówczas pośredni wpływ na rozstrzygnięcia personalne przyjmowane przez radę nadzorczą, gdyż organ ten był powoływany właśnie przez KRRiT. Po wejściu w życie Ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz Ustawy o opłatach abonamentowych, członków zarządu, wraz z prezesem, powoływała i odwoływała KRRiT w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej (w wypadku odwołania – na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia). Obsadzanie rady nadzorczej pozostało wówczas w gestii KRRiT,

<sup>35</sup> Art. 27 ust. 2 i 28 ust. 1 *Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*, Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34.

<sup>36</sup> *Tamże*.

<sup>37</sup> I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 118.

aczkolwiek przybrało formę konkursową. W obu wypadkach mieliśmy zatem do czynienia z różnym usytuowaniem KRRiT w procedurze powoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji. Niemniej nie oznaczało to nigdy całkowitego wyłączenia KRRiT z tej procedury. Taka sytuacja zaistniała dopiero na podstawie art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej<sup>38</sup>.

Trybunał podkreśla, że wybór struktury organizacyjnej, w jakiej funkcjonować mają media publiczne, należy do ustawodawcy. 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 radiofonii i telewizji), to powinien jednocześnie przewidzieć odpowiednie kompetencje KRRiT umożliwiające kontrolę sposobu funkcjonowania takich podmiotów w tej sferze, która dotyczy zadań powierzonych KRRiT w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Niekonstytucyjność przepisów ustawy nowelizującej odnoszących się do zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji wynikała z pozbawienia KRRiT jakiegokolwiek wpływu na procedurę obsadzania tych organów. Wiązało się z tym odebranie KRRiT kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania osób wchodzących w skład organów kierowniczych spółki<sup>39</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w badanej sprawie niekonstytucyjność tych przepisów ustawy nowelizującej, które pozbawiały KRRiT wpływu na sposób obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz wyłączały merytoryczny udział KRRiT w procedurze dokonywania zmian w statutach takich spółek. Trybunał uznał, że swoboda ustawodawcy kreowania modelu mediów publicznych nie może abstrahować od unormowań konstytucyjnych przewidujących istnienie KRRiT jako organu ochrony prawa, który stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Obowiązanie art. 213 ust. 1 Konstytucji obliguje ustawodawcę do wprowadzenia takich instrumentów prawnych, które umożliwią KRRiT wykonywanie konstytucyjnych zadań tego organu.

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

W ocenie Trybunału rola podmiotu pełniącego określoną w Konstytucji funkcję strażnika interesu publicznego w radiofonii i telewizji wymaga, aby KRRiT miała możliwość efektywnego oddziaływania na funkcjonowanie mediów publicznych. Pogląd ten wynika z przekonania, że nie można sprawować funkcji organu ochrony i kontroli prawa, a taka charakterystyka KRRiT wynika z Konstytucji, bez istnienia odpowiednich kompetencji, które nie tylko koncentrować się będą na realizacji zadań

<sup>38</sup> *Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych*, Dz.U. 2010, nr 152, poz. 1023.

<sup>39</sup> *Rozporządzenie KRRiT z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe*, Dz.U. 1996, nr 109, poz. 526; M. Miżejewski, *Prawne gwarancje dostępu polityków do mediów publicznych w Polsce*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2015, t. 7, nr 1 (12), s. 107-119.

kontrolnych, ale także umożliwią danemu organowi podejmowanie działań zmierzających do osiągnięcia konstytucyjnie określonych celów. W odniesieniu do KRRiT celem tym jest m.in. poszanowanie interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Trybunał stwierdza, że określenie modelu publicznej radiofonii i telewizji, w tym struktury organizacyjnej oraz szczegółowych kompetencji przysługujących w tej sferze KRRiT, należy do ustawodawcy. Jakkolwiek realizując swoje uprawnienia, ustawodawca pozostaje związany treścią Konstytucji. Nie może przez to abstrahować – w analizowanym zakresie – od konstytucyjnie określonej roli KRRiT. Obowiązany jest tak kształtować rozwiązania ustawowe, aby w pełnym wymiarze zagwarantować realizację norm konstytucyjnych odnoszących się do KRRiT. Dotyczy to także udziału KRRiT w funkcjonowaniu mediów publicznych zorganizowanych w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji).

## USTAWA O RADZIE MEDIÓW NARODOWYCH

Projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych, czyli pierwsza część tzw. dużej ustawy medialnej, zakładał utworzenie nowego organu oraz zmniejszenie roli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Ponadto projekt zakładał zmniejszenie liczebności KRRiT z 5 (2 powoływanych przez Sejm, 1 przez Senat i 2 przez prezydenta) do 3 członków (po 1 powoływanych przez Sejm, Senat i prezydenta)<sup>40</sup>. Ponadto w projekcie usunięty został przepis, że do zadań KRRiT należy projektowanie w porozumieniu z premierem *kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji*. Sejm uchwalił Ustawę o Radzie Mediów Narodowych 22 czerwca 2016 r. Dzień później została ona podpisana przez prezydenta RP. Ustawa obowiązuje od 7 lipca 2016 r.

W uzasadnieniu projektu przedstawionym na forum parlamentu Barbara Bubula (PiS) podkreśliła, że ustawa stanowi pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych. Jego filarami będą instytucje niemające charakteru spółek akcyjnych, którym zapewni się stabilne źródła finansowania. Projektowane zmiany przyczynią się nie tylko do racjonalizacji i obniżenia kosztów zarządzania spółkami publicznej radiofonii i telewizji, ale także do przywrócenia w nich standardów zawodowych i etycznych, jakich wymaga realizacja misji publicznej określonej w art. 21 ust. 1 nowelizowanej Ustawy o radiofonii i telewizji.

W opinii posłanki opozycji, Iwony Śledzińskiej-Katarasińskiej, projekt ustawy nie ma nic wspólnego z mediami publicznymi, nie jest też zgodny z prawem Unii Europejskiej, ponieważ w swoich opiniach instytucje europejskie poprosiły polski parlament o wstrzymanie procedowania<sup>41</sup>. Krytycznie wobec projektu ustawy wypowiedziała

<sup>40</sup> Art. 10 ust. 2 poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 592), [online] <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D742D8F59D059E61C1257FCC004B7C6D/%24File/592.pdf>, 23 II 2017.

<sup>41</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu RP z dnia 29 grudnia 2015 r.*, s. 172, [online] [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07\\_a\\_książka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07_a_książka_bis.pdf), 23 II 2017.

się m.in. Rada Europy<sup>42</sup>. Ekspertcy Rady ocenili, że *procedura wyboru członków Rady Mediów Narodowych powinna być transparentna i gwarantować niezależność polityczną członków RMN, którzy też będą mieli odpowiednie kwalifikacje*.

Rada Europy w swojej opinii zwróciła uwagę, że obecna władza planuje zastąpić prezesów Telewizji Polskiej, Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej dyrektorami, którzy jednocześnie pełniliby funkcje redaktorów naczelnych tychże mediów. Byliby wybierani przez RMN w drodze konkursu na dwuletnią kadencję z możliwością przedłużenia na kolejne dwa lata. Ich zastępców także wskazywałaby Rada. W opinii ekspertów Rady Europy wiele zapisów projektu ustawy może skutkować ograniczeniem pluralizmu oraz niezależności redakcyjnej<sup>43</sup>.

Rada Europy w wydanej opinii krytycznie odniosła się także do planowanych zwolnień grupowych, do których miało dojść po wprowadzeniu w życie ustawy o mediach narodowych. Dokument zakładał bowiem, że 30 września 2016 r. wygasną umowy dyrektorów, kierowników, szefów redakcji oraz ich zastępców. W opinii Rady propozycja grupowych zwolnień kadry kierowniczej powinna zostać zaniechana.

Rada Europy, uznając, że choć projekt ustawy jest zgodny z Deklaracją Komitetu Ministrów RE o zarządzaniu mediami publicznymi, która stwierdza, iż *media publiczne muszą pozostać niezależne od wpływów politycznych lub ekonomicznych*, to w praktyce działania politycznego projekt ustawy zawiera zbyt wiele wyjątków od tej reguły<sup>44</sup>.

Ustawa określa zadania, kompetencje i organizację Rady Mediów Narodowych oraz zasady i tryb powoływania jej członków. Zgodnie z ustawą Rada jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania członków organów zarządzających publiczną radiofonią i telewizją oraz Polską Agencją Prasową. Rada przejęła kompetencje powoływania i odwoływania władz mediów publicznych od ministra właściwego ds. Skarbu Państwa<sup>45</sup>. Zgodnie z art. 12 ustawy Rada jest uprawniona do wglądu w sprawy spółki. W tym zakresie Radzie przysługują uprawnienia, jakie ustawa i statut spółki przyznają radzie nadzorczej<sup>46</sup>.

Rada Mediów Narodowych liczy 5 członków, powoływanych na sześcioletnią kadencję. 3 członków wybiera Sejm, a 2 powołuje prezydent RP. Ustawa gwarantuje klubom opozycyjnym udział w pracach tego gremium: prezydent powołuje dwóch

<sup>42</sup> Rozdział I *Opinii ekspertów Rady Europy p. Jean-François Furnémont i dr Eve Salomon na temat trzech projektów ustaw dotyczących polskich mediów publicznych* z dn. 6.12.2016 r., sygn. DGI (2016)13, s. 5-13, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy\\_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf), 23 II 2017.

<sup>43</sup> Por. *tamże*, pkt 1. *Niezależność redakcyjna* oraz pkt 3. *Dyrektor generalny*.

<sup>44</sup> *Deklaracja Komitetu Ministrów o zarządzaniu mediami publicznymi (z 15 lutego 2012 r.)*, [online] [www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/.../0572-recommendation-cm\\_eng.docx](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/.../0572-recommendation-cm_eng.docx), 23 II 2017.

<sup>45</sup> *Rada Mediów Narodowych w rękach PiS. Zasiądą w niej m.in. Czabański, Kruk i Lichocka*, „Newsweek” 2016, 14 VII, [online] <http://www.newsweek.pl/polska/rada-mediow-narodowych-sklad-media-narodowe-ustawa-,artykuly,391986,1.html>, 23 II 2017.

<sup>46</sup> Art. 12 *Ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych*, Dz.U. z 2016, poz. 929, [online] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000929>, 23 II 2017.

członków rady spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby parlamentarne lub poselskie tworzone przez ugrupowania, których przedstawiciele nie są członkami rządu<sup>47</sup>.

Członkostwa w Radzie nie można łączyć z pełnieniem funkcji w organach władzy wykonawczej, członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w administracji rządowej, samorządowej bądź w Kancelarii Prezydenta RP, a także z członkostwem w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji lub zatrudnieniem w jej biurze. Rozwiązanie to ma gwarantować członkom tego gremium niezależność personalną i programową. Pracami Rady kieruje jej przewodniczący. Przewodniczącego Rady wybierają ze swego grona i odwołują członkowie tego gremium. Ustawa zobowiązuje Radę Mediów Narodowych do składania w terminie do 31 marca każdego roku Sejmowi, Senatowi, prezydentowi, premierowi oraz KRRiT pisemnej informacji o działalności w poprzednim roku.

Stosownie do zapisów obowiązującej ustawy 22 lipca 2016 r. Sejm wybrał pierwszych 3 członków RMN – Krzysztofa Czabańskiego, Elżbietę Kruk oraz Joannę Lichocką, reprezentujących klub parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości. Cztery dni później prezydent mianował kolejnych dwóch członków, tym razem z klubów opozycyjnych – Juliusza Brauna (Platforma Obywatelska) oraz Grzegorza Podzornego (Kukiz'15)<sup>48</sup>. Rada podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 3 członków Rady. W sprawach niecierpiących zwłoki Przewodniczący Rady może zarządzić głosowanie korespondencyjne<sup>49</sup>.

## INNE PROJEKTY USTAW MEDIALNYCH

Kolejnym krokiem podejmowanym przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w dziedzinie mediów jest projektowana ustawa o dekoncentracji (repolonizacji) mediów autorstwa Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W opinii ustawodawcy jej celem jest wprowadzenie w Polsce takich zasad funkcjonowania mediów, jakie obowiązują w niektórych krajach zachodnich, np. w Niemczech czy we Francji. Efektem zmian ma być zapobiegnięcie nadmiernej koncentracji poszczególnych mediów. Zdaniem polityków partii rządzącej, tak duża koncentracja właścicielska firm w wybranych segmentach rynku medialnego nie występuje w innych krajach Unii. Dopuszcza się wprowadzenie krajowych regulacji mających na celu ochronę przed nadmierną koncentracją na rynku mediów. W ten sposób media mają być tworzone przez kapitał narodowy, a nie obcy. Proponowane zmiany mają obejmować wszystkie

<sup>47</sup> Art. 6 ust. 3 i 4 *Ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych*, Dz.U. 2016, poz. 929, [online] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000929>, 23 II 2017.

<sup>48</sup> *Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 r.*, [online] <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20RMN%20w%202016%20r.pdf>, 21 IV 2017.

<sup>49</sup> Art. 11 ust. 2 i 3 *Ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych*, Dz.U. 2016, poz. 929, [online] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000929>, 23 II 2017.

segmenty rynku: zarówno media tradycyjne, takie jak radio, prasa czy telewizja, jak i media internetowe<sup>50</sup>.

Projekt ten ma zmienić układ sił w prasie, radiu i telewizji. W pracach nad projektem uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Projekt ma zapobiec dominacji jednej grupy kapitałowej na rynku medialnym, zwłaszcza w układzie krzyżowym, tzn. jej obecności na kilku rynkach.

Równolegle powstaje poselski projekt autorstwa Barbary Bubuli, który w opinii posłanki ma uzupełniać projekt rządowy. W jej projekcie dekoncentracja ma polegać na ustawowym wymuszaniu pozbywania się mediów w przypadku, gdy wydawca ma zbyt duży udział w rynku. Ma to być sposób na rozbijanie monopolu zagranicznych grup medialnych, np. na odbieranie im gazet<sup>51</sup>.

W marcu 2017 r. został złożony projekt zmian w Ustawie o opłatach abonamentowych<sup>52</sup>. Celem projektowanej ustawy jest poprawa skuteczności poboru opłat abonamentowych jako źródła finansowania realizacji misji publicznej radiofonii i telewizji. Projektowana regulacja ma zagwarantować stabilne i niezależne finansowanie zadań mediów publicznych bez ulegania presji komercyjnej. Projektodawca wskazuje na dysfunkcjonalność dotychczasowych rozwiązań dotyczących opłat abonamentowych. Aby temu przeciwdziałać, planuje się nowelizację Ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>53</sup>. Zmiany mają służyć włączeniu dostawców usług telewizji płatnej do systemu rejestracji odbiorników radiowych i telewizyjnych, co umożliwi identyfikację podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat abonamentowych.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym opłaty abonamentowe mają charakter szczególnej daniny publicznej. Jest to *przymusowe, bezzwrotne, celowe i pozabudżetowe świadczenie publiczno-prawne służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa w zakresie finansowania misji publicznej mediów*<sup>54</sup>. Ustawa o opłatach abonamentowych łączy je z używaniem odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych przy domniemaniu, że osoba posiadająca odbiornik w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programów używa tego odbiornika (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy). Na potrzeby pobierania opłat abonamentowych odbiorniki podlegają zarejestrowaniu (art. 5 ust. 1 ustawy), pod rygorem kary administracyjnej w wysokości 30-krotnej miesięcznej opłaty. Rejestracja

<sup>50</sup> *Wiceminister kultury: Ustawa o repolonizacji mediów będzie gotowa w połowie roku*, „Wprost” 2017, 28 III, [online] <https://www.wprost.pl/kraj/10048444/Wiceminister-kultury-Ustawa-o-repolonizacji-mediow-bedzie-gotowa-w-polowie-roku.html>, 31 III 2017.

<sup>51</sup> *Przyspieszenie prac nad repolonizacją mediów. „Jeśli będzie trzeba, znajdzie się sposób na odbieranie gazet”*, „Wprost” 2017, 21 II, [online] <https://www.wprost.pl/kraj/10043661/Przyspieszenie-prac-nad-repolonizacja-mediow-Jesli-bedzie-trzeba-znajdzie-sie-sposob-na-odbieranie-gazet.html>, 31 III 2017.

<sup>52</sup> *Projekt ustawy z dnia 3 marca 2017 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych*, [online] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12296000/12419502/12419503/dokument278180.pdf>, 31 III 2017.

<sup>53</sup> *Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych*, Dz.U. 2014, poz. 1204, z późn. zm.

<sup>54</sup> *Wyrok TK z dnia 9 września 2004*, sygn. K 2/03, [online] <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=440&sprawa=2593>, 31 III 2017.



odbiorników i pobór opłat abonamentowych, a także kontrola wykonywania obowiązku rejestracji i uiszczania tych opłat należą do ustawowych obowiązków operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 Prawo pocztowe (Dz.U. 2016, poz. 1113, z późn. zm.), czyli aktualnie do Poczty Polskiej SA (art. 5, 6 i 7). W strukturze Poczty Polskiej SA kontrolę prowadzi Centrum Obsługi Finansowej<sup>55</sup>.

Egzekucja opłat abonamentowych prowadzona jest na podstawie przepisów Ustawy z dnia 19 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2016, poz. 599, z późn. zm.) w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. Prowadzą ją więc organy podatkowe na podstawie tytułów wykonawczych wystawianych przez kierownika jednostki Poczty Polskiej<sup>56</sup>. Ustawa określa szeroki katalog zwolnień osób fizycznych od opłat abonamentowych (art. 4). Wpływy z opłat przekazywane są Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji z przeznaczeniem na realizację misji publicznej przez nadawców publicznej radiofonii i telewizji. Krajowa Rada jest też właściwa do umarzania i rozkładania na raty zaległości z tytułu opłat abonamentowych, w szczególnych sytuacjach ze względów społecznych lub losowych (art. 10).

Jednym z głównych powodów dysfunkcyjności istniejącego systemu opłat abonamentowych jest niedopełnianie obowiązku rejestracji odbiorników. W połączeniu z brakiem efektywnych środków kontroli używania (posiadania) odbiorników w lokalach mieszkalnych, sytuacja ta sprzyja nieszczelności systemu<sup>57</sup>. Do strat z tytułu wnoszonych opłat abonamentowych przyczynia się korzystanie z usług dostawców telewizji płatnej, w tym sieci kablowych i cyfrowych platform satelitarnych, co nie zwalnia z obowiązku płacenia abonamentu.

Od 1994 r. notowany jest stały spadek liczby zarejestrowanych abonentów radiowo-telewizyjnych: w 1993 r. było ich 10,9 mln, w tym niespełna 1,2 mln zwolnionych z wnoszenia opłat, natomiast w 2015 r. zarejestrowanych było 6,9 mln, w tym aż 3,17 mln ustawowo zwolnionych<sup>58</sup>. Z danych Narodowego Spisu Powszechnego za rok 2011 wynika, że w Polsce jest 13,6 mln gospodarstw domowych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w ok. 97% z nich znajdują się odbiorniki telewizyjne<sup>59</sup>. Około 66% gospodarstw domowych korzysta z dostawców usług telewizji

<sup>55</sup> *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 września 2013 r. w sprawie kontroli wykonywania obowiązków związanych z opłatami abonamentowymi*, Dz.U. 2013, poz. 1140, [online] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001140/O/D20131140.pdf>.

<sup>56</sup> *Wyrok TK z dnia 16 marca 2010 r.*, sygn. K 24/08, [online] <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=241&sprawa=4702>, 31 III 2017.

<sup>57</sup> Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Nowy model finansowania mediów publicznych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 10, [online] [www.krrit.gov.pl/Data/.../0/media-publiczne.../media-publiczne\\_-nowy-model.docx](http://www.krrit.gov.pl/Data/.../0/media-publiczne.../media-publiczne_-nowy-model.docx), 14 XII 2018.

<sup>58</sup> *Załącznik G do Sprawozdania KRRiTV z rocznego okresu działalności wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji za 1994 r.*, s. 17; *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2015 roku*, s. 88.

<sup>59</sup> GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2015 r.*, 2016, s. 216, [online] [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/10/1/budzety\\_gospodarstw\\_domowych\\_w\\_2015.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/10/1/budzety_gospodarstw_domowych_w_2015.pdf), 14 XII 2018.

płatnej, w tym operatorów sieci kablowych, satelitarnych platform cyfrowych, IPTV<sup>60</sup>. Tymczasem obowiązku rejestracji odbiorników dopełniło 49,5% gospodarstw domowych, z czego 47,2% korzysta ze zwolnień<sup>61</sup>. Szacuje się, że gospodarstw domowych regularnie uiszczających opłaty abonamentowe w Polsce (po odjęciu wpłat zaległych i należności uzyskanych w drodze egzekucji) jest ok. 13%. Opłaty abonamentowe od odbiorników używanych poza gospodarstwami domowymi (przedsiębiorcy i instytucje) wynosi ok. 12%<sup>62</sup>. W efekcie Polska ma największe straty wśród krajów europejskich z tytułu opłat abonamentowych. W innych krajach straty nie wynoszą zwykle więcej niż kilka procent<sup>63</sup>.

Dysfunkcjonalność opłat abonamentowych w Polsce sprawia, że finansowanie mediów publicznych jest niestabilne, co skutkuje tendencją do komercjalizacji oferty programowej i obniżeniem jakości realizacji misji publicznej. Działalność misyjna radiofonii publicznej finansowana jest w ok. 60-70% z abonamentu, telewizji publicznej zaś jedynie w 30%. W efekcie udział środków publicznych w budżecie TVP SA w Polsce jest najniższy w Europie. Poziom finansowania polskich mediów publicznych jest więc niewystarczający w stosunku do realizacji ich ustawowych zadań. Z prognozy KRRiT na rok 2017 wynika, że pokrycie kosztów realizacji misji TVP z abonamentu spadnie do poziomu ok. 13%, a w przypadku Polskiego Radia i rozgłośni regionalnych będzie to odpowiednio 62% i 68%<sup>64</sup>.

Nakłady na media publiczne w Polsce są niskie na tle innych krajów europejskich także w świetle ogólnych wskaźników ekonomicznych. Dla przykładu, podczas gdy w 2013 r. przychody mediów publicznych w kilku wybranych krajach europejskich stanowiły średnio 0,23% PKB, w Polsce udział ten wynosił 0,04% PKB<sup>65</sup>.

Projekt nowelizacji przewiduje zwiększenie poboru opłat abonamentowych poprzez zobligowanie dostawców usług telewizji płatnej do identyfikacji podmiotów korzystających z ich usług celem rejestracji odbiorników, a tym samym wnoszenia opłat abonamentowych. System poboru opłat abonamentowych w Polsce nie jest bowiem zależny od tego, czy dany obywatel korzysta z programów nadawców publicznych, czy nie. Niezależnie od opłat za użytkowanie telewizji płatnej należy także uiszczać abonament.

<sup>60</sup> KRRiT, *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2015 r.*, Warszawa 2016, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/spr-info-krrit-2015/informacja-o-podstawowych-problemach-radiofonii-i-telewizji-w-2015-roku.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/spr-info-krrit-2015/informacja-o-podstawowych-problemach-radiofonii-i-telewizji-w-2015-roku.pdf), 14 XII 2018.

<sup>61</sup> *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2015 roku*, s. 88.

<sup>62</sup> KRRiT, *Nowy model...*, s. 10.

<sup>63</sup> Według danych European Broadcasting Union: Niemcy – 2%, Słowacja – 4%, Austria – 4%, Wielka Brytania – 5%, Norwegia – 7%, Czechy – 8%, Rumunia – 9,5%, Dania – 10%, Szwecja – 11%, Irlandia – 15%. Najwyższy ubytek poza Polską odnotowano we Włoszech. Sięgał on ok. 30%, w następstwie czego zmieniono tam system poboru opłat abonamentowych. M. Miżejewski, *Media i polityka we Włoszech*, „Politeja” 2013, nr 3 (25), s. 287-314; tenże, *Ochrona pluralizmu...*, s. 165-180.

<sup>64</sup> *Podział środków na 2017 rok*, [online] <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2327,podzial-srodkow-na-2017-rok.html>, 14 XII 2018.

<sup>65</sup> Analiza na tle porównania danych dot. siedmiu krajów europejskich (Czechy, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Rumunia). Zob. KRRiT, *Nowy model...*, s. 7-10.

W projekcie nowelizacji ustawy nie proponuje się nałożenia na dostawców usług telewizji płatnej obowiązku poboru opłat abonamentowych, lecz jedynie powierzenie im odebrania od klienta zgłoszenia rejestracyjnego odbiornika, a następnie przekazania tego zgłoszenia operatorowi pobierającemu opłaty abonamentowe, czyli Poczcie Polskiej. Operator byłby uprawniony do żądania informacji o abonentach od dostawców usług telewizji płatnej w celu ustalenia podmiotu zobowiązanego do opłacania abonamentu, a w konsekwencji jego egzekucji. Posiadacz odbiornika zostałby poinformowany przez dostawcę usługi telewizji płatnej o przekazaniu jego danych celem uiszczania opłaty abonamentowej. Dostawca telewizji płatnej będzie jedynie pośredniczył, o ile tak zdecyduje klient, w procedurze zgłoszenia odbiornika do rejestracji.

Według nowelizacji skutkiem regulacji powinno być zwiększenie efektywności poboru opłat abonamentowych. Ograniczy to sytuację, w której tylko niewielka część społeczeństwa płaci abonament, finansując tym samym działalność mediów publicznych. Zapewnienie nadawcom publicznym stabilnego finansowania z opłat abonamentowych uwolni je spod presji komercyjnej i umożliwi realizację misji publicznej, co bez wątplenia pozytywnie wpłynie na jakość oferty programowej nadawców publicznych. Znowelizowany system abonamentowy nie zawiera dodatkowych obciążeń finansowych dla podmiotów zobowiązanych do wnoszenia tych opłat, a jedynie uszczelnia dotychczasowy tryb poboru abonamentu<sup>66</sup>.

Przedmiot projektowanej regulacji zasadniczo nie jest objęty prawem Unii Europejskiej<sup>67</sup>. Tryb poboru abonamentu należy do kompetencji krajowych. Nowelizacja ustawy o opłatach abonamentowych nie stanowi nowej pomocy państwa w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. Nowelizacja obejmująca różne rozwiązania zmierzające do zapewnienia efektywności obecnego systemu abonamentowego, nie zmienia charakteru finansowania mediów publicznych z opłat abonamentowych jako pomocy istniejącej na gruncie prawa UE<sup>68</sup>.

## PODSUMOWANIE

Skrócenie kadencji zarządów spółek radiofonii i telewizji publicznej było pierwszym krokiem zmierzającym do podporządkowania mediów publicznych władzy wykonawczej. Miało to być rozwiązanie przejściowe, określane mianem tzw. małej ustawy medialnej, mające w konsekwencji zagwarantować pełną kontrolę polityczną nad mediami publicznymi obecnego rządu. Przyjęte rozwiązania legislacyjne spotkały się z krytyką Trybunału Konstytucyjnego oraz instytucji europejskich, które wskazywały na działania sprzeczne ze standardami pluralizmu mediów i konstytucyjnych gwarancji

<sup>66</sup> M. Miżewski, *Finansowanie mediów publicznych w polityce medialnej UE. Przykład Polski, Węgier, Francji i Niemiec*, „Politeja” 2013, nr 1 (23), s. 219-247.

<sup>67</sup> Art. 107 ust. 1 i art. 106 ust. 2 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*; art. 1 lit. c) *Rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (tekst jednolity), Dz. Urz. UE 2015 r., L 248/9.

<sup>68</sup> E. Stasiak-Jazukiewicz, M. Jas-Koziarkiewicz, *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

wolności wyrażania opinii. Przyjęta tzw. mała ustawa medialna spotkała się także z krytyką Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jako konstytucyjnego organu stojącego na straży wolności mediów, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

W opinii Krajowej Rady wprowadzone rozwiązania legislacyjne służą wyłącznie wymianie władz w spółkach publicznej radiofonii i telewizji zgodnie z intencją władzy wykonawczej. Podważa to fundamentalną zasadę niezależności publicznej radiofonii i telewizji od egzekutywy, co stanowi zaprzeczenie dotychczasowego dorobku demokratycznego państwa prawa. Nowela wprowadza bowiem zmiany w ustawie medialnej w oderwaniu od dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W następstwie krytyki działań rządu w dziedzinie polityki medialnej ze strony Krajowej Rady, jej pozycja ustrojowa jako organu konstytucyjnego została zakwestionowana. W następstwie uchwalenia ustawy o Radzie Mediów Narodowych jej kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji publicznej przejął nowy organ – Rada Mediów Narodowych – z rekomendacji obecnego rządu. Tym samym działalność Krajowej Rady w sferze regulacji dotyczącej mediów publicznych została znacznie ograniczona. Polityczną konsekwencją zmian w ustawodawstwie medialnym jest bowiem pozbawienie KRRiT wpływu na obsadę członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, co zamyka drogę opozycji do sprawowania parlamentarnej kontroli nad nadawcami publicznymi.

## BIBLIOGRAFIA

- Apel o powołanie sejmowej podkomisji ds. wykonywania wyroków ETPC*, [online] <http://www.hfhr.pl/apel-o-powolanie-sejmowej-podkomisji-ds-wykonywania-wyrokow-etpc>.
- Case of Manole and others v. Moldova (Application no. 13936/02)*, [online] <https://www.legal-tools.org/doc/3bde18/pdf/>.
- Chruściak R., *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004.
- Deklaracja Komitetu Ministrów o zarządzaniu mediami publicznymi (z 15 lutego 2012 r.)*, [online] [www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/.../0572-recommendation-cm\\_eng.docx](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/.../0572-recommendation-cm_eng.docx).
- Deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezależności mediów publicznych w państwach członkowskich*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/6.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/6.rtf).
- Deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony roli mediów w demokracji w kontekście koncentracji mediów*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/5.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/5.rtf).
- Dobosz I., *Prawo prasowe*, Warszawa 2011.
- GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2015 r.*, 2016, [online] [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/10/1/budzety\\_gospodarstw\\_domowych\\_w\\_2015.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/10/1/budzety_gospodarstw_domowych_w_2015.pdf).

- Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 r.*, [online] <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20RMN%20w%202016%20r.pdf>.
- Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie wolności i pluralizmu mediów w otoczeniu cyfrowym*, [online] [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014XG0204\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014XG0204(02)).
- KRRiT, *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2015 r.*, Warszawa 2016, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/spr-info-krrit-2015/informacja-o-podstawowych-problemach-radiofonii-i-telewizji-w-2015-roku.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/spr-info-krrit-2015/informacja-o-podstawowych-problemach-radiofonii-i-telewizji-w-2015-roku.pdf).
- KRRiT, *Nowy model finansowania mediów publicznych w Polsce*, Warszawa 2015, [online] [www.krrit.gov.pl/Data/.../0/media-publiczne.../media-publiczne\\_nowy-model.docx](http://www.krrit.gov.pl/Data/.../0/media-publiczne.../media-publiczne_nowy-model.docx).
- Matlak A., *Radiofonia i telewizja*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.
- Miżejewski M., *Finansowanie mediów publicznych w polityce medialnej UE. Przykład Polski, Węgier, Francji i Niemiec*, „Politeja” 2013, nr 1 (23).
- Miżejewski M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji organem politycznej kontroli nadawców w Polsce*, „Politeja” 2014, nr 6 (32).
- Miżejewski M., *Media i polityka we Włoszech*, „Politeja” 2013, nr 3 (25).
- Miżejewski M., *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, Kraków 2013.
- Miżejewski M., *Politicization of the media in the first decade of Polish membership in the European Union*, „Nomos: le actualità nel diritto” 2015, nr 1, [online] [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/06/Mizejewski\\_Nomos-1\\_2015.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/06/Mizejewski_Nomos-1_2015.pdf).
- Miżejewski M., *Prawne gwarancje dostępu polityków do mediów publicznych w Polsce*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2015, t. 7, nr 1 (12).
- Miżejewski M., *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005.
- Opinia ekspertów Rady Europy p. Jean-François Furnémont i dr Eve Salomon na temat trzech projektów ustaw dotyczących polskich mediów publicznych*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy\\_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf).
- Opinion on media legislation (act CLXXXV on media services and on the mass media, act CIV on the freedom of the Press and the legislation on taxation of advertisement revenues of mass media) of Hungary*, [online] [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e).
- Opinion on the compatibility of the Laws „Gasparri” and „Fratтини” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005)*, [online] [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)017-e).
- Oświadczenie KRRiT w związku z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji*, [online] <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2187,oswiadczenie-krrit-w-zwiazku-z-poselskim-projektem-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji.html>.
- Podział środków na 2017 rok*, [online] <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2327,podzial-srodkow-na-2017-rok.html>.

- Połączenie wniosków RPO i grupy posłów ws. ustawy medialnej*, [online] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/polaczenie-wnioskow-rpo-i-grupy-poslow-ws-ustawy-medialnej>.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji*, [online] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=158>.
- Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.
- Przyspieszenie prac nad repolonizacją mediów. „Jeśli będzie trzeba, znajdzie się sposób na odbieranie gazet”*, „Wprost” 2017, 21 II, [online] <https://www.wprost.pl/kraj/10043661/Przyspieszenie-prac-nad-repolonizacja-mediow-Jesli-bedzie-trzeba-znajdzie-sie-sposob-na-odbieranie-gazet.html>.
- Rada Mediów Narodowych w rękach PiS. Zasiadą w niej m.in. Czabański, Kruk i Lichocka*, „Newsweek” 2016, 14 VII, [online] <http://www.newsweek.pl/polska/rada-mediow-narodowych-sklad-media-narodowe-ustawa-,artykuly,391986,1.html>.
- Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance*, [online] [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4).
- Śarnecki P., *Regulacja problematyki społecznych środków przekazu w Konstytucji RP*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.
- Sprawozdanie stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu RP z dnia 29 grudnia 2015 r.*, [online] [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07_a_ksiazka_bis.pdf).
- Stasiak-Jazukiewicz E., Jas-Koziarkiewicz M., *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Szef KRRiT apeluje o skierowanie do TK tzw. małej ustawy medialnej*, [online] <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/szef-krrit-apeluje-o-skierowanie-do-tk-tzw-malej-ustawy-medialnej?refererPlid=5259205>.
- Television cross Europe: regulation, Policy and independence*, [online] [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/volone\\_20051011\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/volone_20051011_0.pdf).
- Wchodzi w życie nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji*, [online] <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosc/news,2191,wchodzi-w-zycie-nowelizacja-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji.html>.
- Wiceminister kultury: Ustawa o repolonizacji mediów będzie gotowa w połowie roku*, „Wprost” 2017, 28 III, [online] <https://www.wprost.pl/kraj/10048444/Wiceminister-kultury-Ustawa-o-repolonizacji-mediow-bedzie-gotowa-w-polowie-roku.html>.
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunatu Konstytucyjnego w sprawie ustawy medialnej*, [online] [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek%20do%20TK\\_ustawa\\_medialna\\_24\\_03\\_2016.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek%20do%20TK_ustawa_medialna_24_03_2016.pdf).
- Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony wolności wyrażania poglądów i przekazywania informacji w czasach kryzysu*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/prawo/re/inne/4453\\_3\\_appendix-11\\_pl.docx](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/prawo/re/inne/4453_3_appendix-11_pl.docx).
- Zalecenie CM/Rec(2007)3 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym*, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/3.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/3.rtf).
- Zalecenie nr R(96)10 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie*

zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, [online] <https://docplayer.pl/6084242-Rada-europy-komitet-ministrow-zalecenie-nr-r-96-10.html>.

Zalecenie Rec(2000)23 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie niezależności i funkcji organów regulacyjnych dla sektora usług nadawczych, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/7.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/7.rtf).

Zalecenie Rec(2007)2 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej, [online] [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/4.rtf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/rada-europy/4.rtf).

---

Dr Maciej MIŻEJEWSKI – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Stypendysta Università di Pavia we Włoszech. Od 2014 r. uczestniczy w pracach Komitetu Naukowego (Comitato Scientifico) Comunicazioneepuntodoc w Rzymie. W 2018 r. był recenzentem zagranicznym (*valutatore straniero*) w przewodzie doktorskim (*Doctor Europaeus*) PhD School Mediatrends, Sapienza Università di Roma. Dr M. Miżejewski prowadzi badania naukowe w zakresie mediatyzacji polityki we Włoszech. Bada m.in. tryb kontroli parlamentarnej włoskiego nadawcy publicznego RAI (Radiotelevisione Italiana) oraz orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego (Corte costituzionale) jako gwaranta pluralistycznej debaty publicznej. Jest autorem m.in. cyklu publikacji dotyczących mediatyzacji włoskiej polityki: *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch* (2013); *Kryzys pluralizmu mediów we Włoszech w XXI w.*, [w:] *Pluralizm mediów, pluralizm w mediach*, red. A. Jaskiernia, K. Gajlewicz-Korab (2017); *Kryzys modelu zarządzania RAI i jego polityczne uwarunkowania*, „Politeja” 2017, nr 49; *Media i polityka we Włoszech*, „Politeja” 2014, nr 25. Opublikował także we Włoszech artykuły naukowe, dotyczące roli i funkcji mediów publicznych w warunkach ewolucji sceny politycznej w Polsce po jej przystąpieniu do Unii Europejskiej: *Il giornalismo televisivo al tempo della crisi del pluralismo in Polonia*, „Comunicazionepuntodoc” 2018, nr 19; *La crisi dell'ordine costituzionale in Polonia negli anni 2015 e 2016 con le sue conseguenze politiche*, „Nomos: le attualità nel diritto” 2017, nr 1; *Politicization of the media in the first decade of polish membership in the European Union*, „Nomos: le attualità nel diritto” 2015, nr 1; *Il sistema radiotelevisivo polacco sullo sfondo delle trasformazioni politiche*, „Nomos: le attualità nel diritto” 2004, nr 2.