



PRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Radiofonii
i Telewizji

Do druku nr 592

Warszawa, 14 czerwca 2016 roku

DS.071.46.1.2016

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu

15.06.2016

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 czerwca br. o sygn. GMS-WP-173-154/16 dotyczące poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Elżbieta Kruk), poniżej przedstawiam uwagi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do wyżej wskazanego projektu.

Projekt ustawy narusza art. 213 Konstytucji RP, zgodnie z którym organem odpowiedzialnym za realizację misji publicznej mediów publicznych jest KRRiT. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał, iż zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawą o radiofonii i telewizji, KRRiT stoi na straży wolności słowa i niezależności mediów oraz odpowiada za realizację misji publicznej, która mieści się w interesie publicznym w radiofonii i telewizji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż odpowiedzialnym za realizację tej misji i sposób jej wykonania jest konstytucyjnie powołany w tym celu organ państwa – KRRiT. Także na gruncie art. 61 Konstytucji RP wskazuje się w doktrynie, że *konstytucja nie zabrania funkcjonowania kilku organów państwowych w sprawach radiofonii i telewizji, ale wszystkie one muszą podlegać KRRiT i to w takim stopniu, aby ustrzec przed wszelkimi zagrożeniami trzy wskazane dobra tj. „wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji.*

Projekt ustawy przewiduje uchylenie art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji nakładającego na KRRiT obowiązek projektowania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Kompetencje KRRiT wskazane w Konstytucji RP i ustawie o radiofonii i telewizji przemawiają za uznaniem KRRiT za organ właściwy w kształtowaniu polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji.

W interesie publicznym jest, aby stanowisko KRRiT uwzględniane było w toku wszelkich prac odnoszących się do radiofonii i telewizji. Proponowane rozwiązanie ogranicza nie tylko kompetencje KRRiT w kreowaniu polityki państwa, ale również możliwości korzystania różnych jednostek administracji rządowej i innych instytucji państwowych z zasobów informacyjnych KRRiT oraz włączania jej w realizację działań ważnych ze społecznego punktu widzenia.

Dysponując wiedzą wynikającą z gromadzenia i analizy informacji na temat mediów i sposobu realizacji przez nie zadań ustawowych, tylko KRRiT jest odpowiednio przygotowana do udzielania wsparcia Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministrowi Cyfryzacji w przygotowywaniu stanowisk Polski w pracach Komisji Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych w sprawach mediów oraz niektórych aspektów komunikacji elektronicznej.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży interesu odbiorców realizując określone w art. 213 Konstytucji RP zadanie, które ukonkretnia się w treści art. 6 ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji.

W opinii KRRiT projekt ustawy w kwestii dotyczącej sposobu powoływania organów nadzorczych i zarządczych mediów publicznych stoi w sprzeczności ze standardami Rady Europy, która wielokrotnie w swych dokumentach zwracała uwagę na konieczność niezależności mediów publicznych od wpływów politycznych, ekonomicznych i rynkowych. Status organów nadzorczych i zarządczych nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie przez te organy ryzyka nacisku politycznego oraz każdego innego. Zasady takie powinny zwłaszcza gwarantować, że członkowie takich organów:

- są powoływani w sposób otwarty i pluralistyczny;
- wspólnie reprezentują interesy całego społeczeństwa;
- nie mogą przyjmować poleceń i instrukcji od osób i organów innych niż te, które ich powołały z zastrzeżeniem postanowień przeciwnych, przewidzianych przez prawo w sytuacjach szczególnych;
- nie mogą zostać odwołani, zawieszani ani wymienieni w czasie trwania ich kadencji przez żadną osobę ani organ inny niż ten, który ich powołał, o ile organ nadzorujący nie stwierdził w odpowiedni sposób ich niezdolności do pełnienia funkcji.

Te zasady przywoływalismy w naszym stanowisku odnosząc się do przekazania kompetencji Ministrowi Skarbu Państwa do powoływania i odwoływania członków zarządu, w tym prezesa zarządu oraz członków rady nadzorczej w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. Obecnie te zasady w całości można powtórzyć wobec projektowanego przeniesienia powyższych kompetencji na rzecz Rady Mediów Narodowych - organu, który będzie ciałem politycznym, nawet organizacyjnie powiązanim z Kancelarią Sejmu. Niejasne są kompetencje Rady Mediów

Narodowych w stosunku do rad nadzorczych. Grudniowa ustawa nowelizacyjna uprawniła Ministra Skarbu Państwa do powoływania organów spółek, co wzbudziło zdecydowany i uzasadniony protest w kraju i za granicą. Obecny projekt przekazuje powoływanie organów spółek z kompetencji organu rządowego do Rady Mediów Narodowych, której członkowie nie muszą już być ekspertami w dziedzinie mediów, jak to było zapisane poprzednio, lecz jedynie muszą wyróżniać się wiedzą dotyczącą prawa spółek, tak jak jest to zapisane w obecnym projekcie. Z tego względu, że projekt nie wyłącza możliwości łączenia funkcji członka Rady Mediów Narodowych z pewnymi rodzajami aktywności politycznej, będzie to rada wprost włączona w nurt polityczny. Członek Rady Mediów Narodowych może być aktywnym politykiem, nadzorować media publiczne i jednocześnie sprawować mandat parlamentarzysty. W większości europejskich ciał nadzorujących wykonywanie zadań realizowanych przez media publiczne obowiązuje zakaz łączenia tych funkcji. W niektórych krajach dotyczy to również sprawowania mandatu członka Parlamentu Europejskiego, sejmików samorządowych, sędziego, prokuratora, pracownika służby cywilnej. Trzeba podkreślić, że projekt w kwestiach dotyczących zakresów kompetencyjnych nie zawiera przejrzystych regulacji. Dowodem tego jest m.in. projektowany przepis o udziale członków Rady Mediów Narodowych w walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, zwoływanym przez Ministra Skarbu Państwa. W jakim charakterze? Tego projekt nie precyzuje. Trzeba podkreślić, że projektowana ustawa nie wskazuje prawnych podstaw odpowiedzialności członków Rady Mediów Narodowych za podejmowane działania. Wątpliwości co do wzajemnych relacji kompetencyjnych Rady Mediów Narodowych i Ministra Skarbu pełniącego funkcję WZA pogłębia propozycja zawarta w art. 2 projektu, de facto stanowiąca modyfikację regulacji zawartych w Kodeksie Spółek Handlowych. Należy też zwrócić uwagę na art. 14 ust. 2, który mówi o tym, że organy spółek działają w składzie istniejącym w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy do czasu zmian dokonywanych na podstawie ustawy wymienionej w art. 10 lub 11 bądź zmienionego statutu spółki. Osobę powołaną w skład organu spółki na określoną kadencję można odwołać przed upływem kadencji tylko z powodów określonych w przepisach ustawy lub w postanowieniach statutu obowiązujących w dniu powołania. Rada Mediów Narodowych będzie zatem mogła powoływać nowe władze (do czego właściwie jest tylko tworzona), dopiero po upływie kadencji obecnych władz, czyli po trzech czy czterech latach. Po co powoływać tę Radę Mediów Narodowych teraz, skoro tak naprawdę najistotniejsze jej funkcje będą dopiero mogły być wykonywane za kilka lat? Zgodnie z projektowanym przepisem w art. 1 ust. 2: *Rada dokonuje (...) czynności prawnych dotyczących ustroju i składu osobowego organów 20 spółek Skarbu Państwa – jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej (...), mając na względzie rzetelne wypełnianie przez nie ich ustawowych zadań, a także ochronę ich samodzielności redakcyjnej i niezależności od organów władzy wykonawczej w zakresie treści*

i formy przekazu. Regulacja ta stanowi modyfikację przepisów Kodeksu spółek handlowych. Od projektodawców należy oczekiwać zdecydowanie większej precyzji w formułowaniu rozwiązań prawnych. W proponowanym brzmieniu niejasne stają się relacje pomiędzy kompetencjami rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji a Radą Mediów Narodowych. Jednocześnie projektowana ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie dotyczące podstawy odpowiedzialności członków Rady Mediów Narodowych za podejmowane działania.

Kolejną sprawą budzącą uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z Konstytucją RP jest przepis dotyczący powoływania przez Prezydenta RP jednego członka KRRiT. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji RP do kompetencji Prezydenta RP należy m.in. powoływanie członków KRRiT. Użyta w przepisie liczba mnoga nakłada na Prezydenta RP obowiązek powołania co najmniej dwóch członków KRRiT, a powołanie tylko jednego w naszej opinii stanowi ograniczenie konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP.

Projektowana ustawa przewiduje zakaz łączenia funkcji członka mającej powstać Rady Mediów Narodowych z wykonywaniem kompetencji organu władzy wykonawczej lub wchodzącej w skład organów jednostek samorządu terytorialnego, jak też z zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta RP lub w urzędzie administracji rządowej bądź samorządowej, a także ze sprawowaniem funkcji członka KRRiT lub zatrudnieniem w jej Biurze. Z drugiej strony, jak wspomniano wyżej, członek Rady Mediów Narodowych może jednak być aktywnym politykiem i sprawować jednocześnie mandat posła lub senatora. W stosunku do obecnych rozwiązań, zawartych w art. 214 ust. 2 Konstytucji RP w brzmieniu: *Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji*, brak tego rodzaju zakazu w projekcie ustawy stanowi zdecydowane ograniczenie niezależności politycznej nadzoru nad mediami publicznymi.

Niejasna wydaje się także rola Senatu RP w sprawie rozpatrywania Informacji ze swej działalności, którą Rada Mediów Narodowych ma obowiązek składania corocznie Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi, Prezesowi Rady Ministrów oraz KRRiT. Zgodnie z art. 2 w skład Rady wchodzi pięciu członków, z czego trzech powołuje Sejm, a dwóch Prezydent RP. Senat RP nie bierze zatem udziału w powoływaniu członków Rady Mediów Narodowych oraz nie nałożono na niego konstytucyjnych obowiązków dotyczących radiofonii i telewizji. Natomiast zgodnie z projektem Sejm i Senat rozpatrują Informację przygotowaną przez Radę Mediów Narodowych łącznie z corocznym sprawozdaniem składanym przez KRRiT. Sejm, Senat i KRRiT mogą w formie uchwały zgłosić uwagi do tej Informacji. O ile nie budzi zastrzeżeń nałożenie na KRRiT i Sejm obowiązku zgłaszania uwag do Informacji, o tyle rola Senatu budzi w tej kwestii wyżej przedstawioną wątpliwość.

Projekt ustawy wybiórczo reguluje niektóre kwestie, na przykład w art. 14 odnosi się do kwestii pełnienia funkcji organów spółek tj. zarządu i rady nadzorczej w składzie istniejącym w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, natomiast nie reguluje tej kwestii odnośnie do rad programowych.

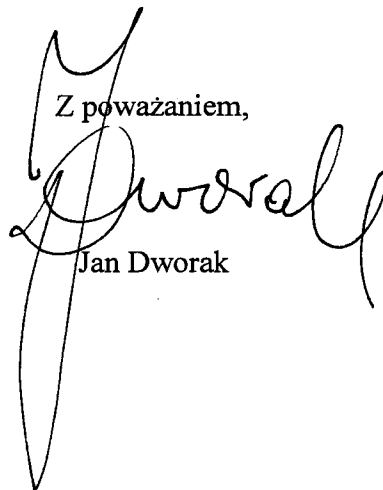
W kwestiach szczegółowych pragnę zwrócić uwagę, że projekt zawiera liczne uchybienia legislacyjne polegające m.in. na niewłaściwym odesłaniu do przepisów (np. w art. 2 ust. 4) oraz użyciu nieprecyzyjnych sformułowań (np. w art. 2 ust. 4 niejasne jest czy Prezydent RP powołuje członków Rady Mediów Narodowych w przypadku, gdy żaden z klubów opozycyjnych nie zgłosi kandydatów na członków - a jeżeli tak, to jak wówczas są oni wybierani).

Wypowiadając się w imieniu KRRiT na temat poprzedniego projektu w debacie sejmowej podczas I czytania sformułowałem ocenę, że poprzedni projekt proponuje model publicznych mediów scentralizowany, upolityczniony i paternalistyczny. Obecna propozycja legislacyjna nie pozwala zmienić tej opinii, bo kryje się za nią właśnie taka wizja państwa, której te media mają służyć. Paternalizm przejawia się na dwa sposoby. Pierwszy to sposób pracy nad tą zmianą, tak jak poprzednio, w ukryciu przed opinią publiczną, bez konsultacji społecznych, bez możliwości przeprowadzenia swobodnej, szerokiej debaty – debaty, która jest dzisiaj po prostu cechą dobrze funkcjonującej demokracji. Paternalizm widoczny jest też w samej wizji mediów: bardzo tradycyjnych, a nie społecznościowych, nieopartych na rozwoju nowoczesnych technologii, które zapewniają partnerską komunikację między nadawcą a odbiorcą. Zaprezentowany model jest przeniesieniem tego, co było w przeszłości, a żyjemy w zupełnie innym świecie medialnym. Media, także media regionalne, są w tym projekcie scentralizowane, poddane o wiele silniejszemu niż dzisiaj nadzorowi przez Radę Mediów Narodowych. Widać tutaj wyraźnie wzór węgierski. Tam w 2011 roku parlament powołał fundusz misji i majątku mediów - MTVA, który nadzoruje dwie telewizje: węgierską telewizję i telewizję Duna, węgierskie radio i agencję informacyjną. Różnica między Węgrami a Polską jest taka, że Węgry musiały po wielkiej zapaści odtwarzać model mediów publicznych, a w Polsce – przy wszystkich swoich słabościach i wadach – media publiczne zajmowały i nadal zajmują istotną część rynku mediów elektronicznych. Węgry to inne publiczne media, inna jest ich historia ostatnich lat i inna tradycja państwowa.

Upolitycznienie też nie uległo zmianie. Polega ono na przejściu władzy nad mediami bezpośrednio przez polityków większości parlamentarnej. Art. 3 obecnej propozycji legislacyjnej stanowi, że członkowie Rady są w wykonywaniu swojej funkcji niezależni, służąc dobru publicznemu. Tylko jak to pogodzić z przynależnością do partii politycznej, do poszczególnych klubów parlamentarnych, która to przynależność łączy się z określonymi obowiązkami i rygorami partyjnymi.

Model mediów publicznych, na co wielokrotnie KRRiT zwracała uwagę, powinien być poddany wszechstronnej i poważnej społecznej debacie z udziałem organizacji społecznych i twórczych. Dopiero tak wypracowane rozwiązania powinny stać się przedmiotem dalszych, szczegółowych prac legislacyjnych.

Z poważaniem,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dworak', written in a cursive style. The signature is positioned to the right of the typed name 'Jan Dworak'.

Jan Dworak