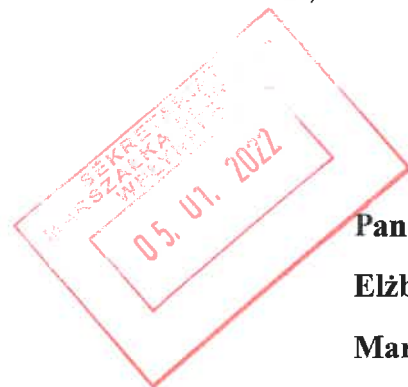




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Andrzej Duda

Warszawa, dnia 5 stycznia 2022 r.



Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Powiadamiam Panią Marszałek, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., **odmawiam podpisania ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r.**

- o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji.

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Panią Małgorzatę Paprocką – Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z wyrazami szacunku



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Andrzej Duda

Warszawa, dnia 5 stycznia 2022 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

W n i o s e k

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania **ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami:

Uchwalona przez Sejm w dniu 11 sierpnia 2021 r. ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji nie powinna stać się częścią polskiego systemu prawnego, ponieważ w nieakceptowalnym zakresie godzi w porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, nie uwzględnia istoty wiążących Polskę umów

międzynarodowych, wprowadza rozwiązania, mogące skutkować poważnymi, negatywnymi konsekwencjami, w tym finansowymi dla Skarbu Państwa, a także zmienia tryb wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sposób wprost niezgodny z postanowieniami Konstytucji.

Zasadnicza regulacja zawarta w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. polega na zmianie warunków udzielania podmiotom zagranicznym oraz spółkom z udziałem kapitałowym osób zagranicznych koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Tak jak dotychczas spółki mogą otrzymać koncesję, jeżeli udział osób zagranicznych nie przekracza 49%, jednak sprecyzowano, że brany pod uwagę jest nie tylko udział bezpośredni, ale również pośredni.

Zgodnie z proponowanym w kwestionowanej ustawie nowym brzmieniem art. 35 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, koncesja może być również udzielona osobie zagranicznej, której siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), pod warunkiem, że osoba taka nie jest zależna, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osoby zagranicznej, której siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie niebędącym państwem członkowskim EOG. W przepisie przejściowym (art. 2) przewidziano, że osoby zagraniczne oraz spółki zależne emitujące programy w Polsce mają dostosować swoją strukturę kapitałową i własnościową oraz wewnętrzne przepisy do ograniczeń wynikających z ustawy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, co będzie miało miejsce 30 dni po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Ustawodawca zobowiązuje zatem adresatów przepisu do zmiany ich struktury właścicielskiej w oderwaniu od regulacji obowiązujących w dniu przyznania im koncesji. Wprawdzie ustawa nie zawiera sankcji za naruszenie tego przepisu, jednakże po upływie terminu w nim wskazanego nadawca, będący podmiotem zagranicznym oraz spółki zależne, będzie emitować swoje programy

z naruszeniem przepisów ustawy. W takich przypadkach Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jako organ właściwy w sprawach koncesji, wyda decyzję cofającą koncesję z uwagi na wykonywanie jej w sposób sprzeczny z ustawą (art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji).

W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 1389) jako cel nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji wskazano *doprecyzowanie regulacji umożliwiających efektywne przeciwdziałanie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji możliwości przejęcia kontroli nad nadawcami rtv przez dowolne podmioty spoza Unii Europejskiej, w tym podmioty z państw stanowiących istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa*. Jednak pomimo tego, że ustawa radykalnie zmienia sytuację podmiotów aktualnie emitujących w Polsce programy radiowe i telewizyjne na podstawie uzyskanych wcześniej koncesji, w uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono, jakie konkretne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa uzasadnia ingerencję ustawodawcy w strukturę własnościową obecnych koncesjonariuszy.

W przeszłości ustawodawca zmieniając brzmienie art. 35 ustawy o radiofonii i telewizji (ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. – Dz. U. poz. 874, czy ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r. – Dz. U. poz. 965) nie wymagał od emitentów rozpowszechniających programy dostosowywania swoich struktur lub regulacji wewnętrznych do zmieniających się przepisów. Zmiana warunków koncesyjnych dokonywana ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. ma być zastosowana do podmiotów już prowadzących, zgodnie z obowiązującym prawem, działalność gospodarczą polegającą na rozpowszechnianiu programów.

Ustawodawca określając warunki przyznawania koncesji na nadawanie programów telewizyjnych prywatnym nadawcom musi unormować zasady ich przyznawania tak, aby wyłonienie oferty odbywało się w sprawiedliwej, uczciwej i transparentnej procedurze, służącej poszanowaniu zasad równego

traktowania i zachowaniu wolności słowa. 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06). Wykonanie wszystkich tych obowiązków spoczywa na organach władzy publicznej, w tym na ustawodawcy, a jest szczególnie istotne w odniesieniu do podmiotów, które koncesję już uzyskały.

Konstytucja ustanawiając Prezydenta Rzeczypospolitej reprezentantem Państwa Polskiego w stosunkach zewnętrznych nakłada szczególną powinność i zobowiązuje do troski o to, aby nasz kraj był wiarygodnym partnerem w każdej sferze stosunków międzynarodowych. Fundamentem, na którym opiera się wiarygodność Państwa Polskiego jest przestrzeganie wiążących umów i porozumień międzynarodowych. Oznacza to, że zasada *pacta sunt servanda* stanowiąca podstawę relacji z innymi państwami wyznacza granice działania organów władz publicznych, w tym władzy ustawodawczej.

Rzeczpospolita Polska powracając do grona państw demokratycznych związała się traktami międzynarodowymi, których celem jest wzajemna ochrona inwestycji. Traktaty te zapewniając bezpieczeństwo inwestycji przyczyniają się do postrzegania Polski jako stabilnego i odpowiedzialnego partnera. Jednym z nich jest Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między

Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi sporządzony 21 marca 1990 r. Rzeczpospolita Polska jest wiarygodnym partnerem w relacjach międzynarodowych i przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przesądza o tym w sposób jednoznaczny art. 9 Konstytucji. Ustawa Zasadnicza wyznacza także miejsce ratyfikowanych umów międzynarodowych w porządku prawnym naszego państwa. Ratyfikowana umowa międzynarodowa – zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji - po ogłoszeniu, stanowi część porządku prawnego naszego państwa i jest bezpośrednio stosowana, mając pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się z nią pogodzić. Okoliczność ta musi zostać uwzględniona przy ocenie przedstawionej mi do podpisu ustawy z 11 sierpnia 2021 r.

Związanie się Traktatem o ochronie inwestycji nakłada na Państwo Polskie obowiązek podjęcia działań koniecznych dla jego wykonania. W kolizji z tym obowiązkiem znajdują się regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. Orzekanie o tego rodzaju kolizjach należy do Trybunału Konstytucyjnego. Mając jednak na uwadze dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnotować należy, iż nie ma pewności co do tego, że Trybunał Konstytucyjny odniósłby się do tej kwestii w ramach kontroli prewencyjnej dokonywanej na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przed podpisaniem ustawy, gdyż zgodnie z art. 122 ust. 3 zd. 1 Konstytucji: przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją.

W świetle postanowień Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi, szczególności zawartych w artykule VII, zastosowanie regulacji zawartych w ustawie naraziłoby nasz kraj na odpowiedzialność odszkodowawczą. Odpowiedzialność ta wiąże się z wynikającą z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11

sierpnia 2021 r. koniecznością sprzedaży udziałów lub akcji przez podmioty gospodarcze z udziałem kapitałowym osób zagranicznych w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy. Następstwem nałożenia takiego obowiązku na podmioty gospodarcze z udziałem kapitałowym osób zagranicznych byłoby obniżenie wartości przedsiębiorstwa. Podkreślić także należy, że ustanowiona artykułem II Traktatu zasada niedyskryminacji obejmuje również działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu stacji radiowych i telewizyjnych. Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi określa w sposób autonomiczny sposób egzekwowania odpowiedzialności za jego naruszenie. Na mocy artykułu IX Traktatu spory inwestycyjne rozstrzygane są w drodze koncyliacji albo wiążącego arbitrażu a orzeczenia podlegają bezzwłocznemu wykonaniu.

Dodatkowo brak stabilności prawa, jak również arbitralność wprowadzanych *ad hoc* nowych wymagań wobec zagranicznych inwestorów i o treści określonej przez ustawę z dnia 11 sierpnia 2021 mogą wpłynąć negatywnie na postrzeganie wiarygodności Polski, co w konsekwencji spowodować może rezygnację z zamiaru inwestowania w naszym kraju.

Wskazane powyżej przepisy ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, w szczególności przepisy przejściowe, budzą zastrzeżenia nie tylko, co do zgodności z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi, ale również z prawem polskim.

Wprowadzenie regulacji, których istotą są ograniczenia prawne w zakresie udziałów kapitałowych osób zagranicznych w przypadku, gdy są one zależne od podmiotów zagranicznych mających siedzibę w państwie spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego wymaga przestrzegania, wynikających w szczególności z art. 2 Konstytucji, standardów tworzenia prawa. Postawić należy pytanie, czy przewidziany w przepisie przejściowym krótki, ponieważ

tylko 6-miesięczny okres na zbycie udziałów lub akcji spółek z udziałem kapitału zagranicznego uznać można za wystarczający? Bez wątplenia tak ukształtowany obowiązek zbycia akcji lub udziałów wpłynąłby negatywnie na ich cenę transakcyjną. Podmiot zagraniczny nie mógłby bowiem uzyskać za nie ceny takiej jak w przypadku braku przymusu zbycia swojej własności. Wprowadzone ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. ograniczenia w zakresie dotyczącym spółek z udziałem osób zagranicznych spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego (nowe brzmienie art. 35 oraz art. 40a ust. 5 ustawy o radiofonii i telewizji nadane art. 1 pkt 3 i 4 w związku z art. 2 i art. 3 ustawy) wpływają na prowadzenie działalności przez spółki z udziałem osób zagranicznych w sposób naruszający zasadę ochrony interesów w toku. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony interesów w toku odnosi się do wcześniej ukształtowanych stosunków prawnych a zatem kwestii przejściowych. Ustawodawca rozstrzygając zagadnienia intertemporalne uwzględnić musi zasadę poszanowania praw legalnie nabytych. Za odstępniem od zasady ochrony interesów w toku przemawiać może jedynie konieczność ochrony konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i tylko pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do nowego prawa. W mojej ocenie, przedstawiona mi do podpisu ustawa wymogów Konstytucji w tym zakresie nie wypełnia.

Ustawa przedstawiona Wysokiej Izbie do ponownego rozpatrzenia narusza również zasadę ochrony praw nabytych, z której wynika, że prawo uzyskane zgodnie z obowiązującymi przepisami nie powinno być w sposób niekorzystny modyfikowane. Ochrona ta dotyczy nie tylko praw, które zostały już nabyte (w tym koncesji), ale także tak zwanych ekspektatyw nabycia praw, tj. sytuacji, gdy obowiązujące prawo stanowi, że po spełnieniu określonych warunków dojdzie do nabycia prawa. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na ustawodawcy spoczywa nie tylko obowiązek ustanowienia regulacji prawnych przyznających ochronę prawom majątkowym, ale także

obowiązek powstrzymania się od tworzenia regulacji, które prawa te mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub taką ochronę ograniczać.

Rozwiązania wprowadzane ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. podlegają także ocenie przez pryzmat zgodności z konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej. Jedną z przewidzianych w Konstytucji przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest bezpieczeństwo publiczne. Przesłanka ta została wskazana przez projektodawców omawianej ustawy, jednakże bez szczegółowego uzasadnienia. Należy także podkreślić, że warunkiem koniecznym wprowadzenia ograniczeń związanych z ochroną tej wartości jest jednak przestrzeganie zasad tworzenia prawa wynikających z Konstytucji, w tym zasady ochrony interesów w toku oraz zasady ochrony praw nabytych. W mojej ocenie przepisy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. tych zasad nie realizują.

Ustawa, nadając nowe brzmienie art. 7 ust. 1, w pkt 1 i 6 tego przepisu, istotnie modyfikuje dotychczasowy model wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, poprzez przyjęcie, że członków Krajowej Rady powołuje Prezydent RP, za zgodą Sejmu i Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Ponadto zobowiązuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania członków Krajowej Rady w określonym terminie, to jest w ciągu miesiąca od uchwały Senatu o wyrażeniu zgody na ich powołanie.

Ustawa Zasadnicza w art. 214 ust. 1 jednoznacznie stanowi, że członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej. Przepis ten w odniesieniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowi kompletną normę kreacyjną, która nie podlega uszczegółowianiu przepisem rangi ustawowej. Należy również wskazać, iż kompetencja powoływania członków Krajowej Rady jest kompetencją samodzielną (prerogatywą), którą Prezydent RP wykonuje we

własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność tj. bez konieczności uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 214 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 27 Konstytucji).

Zakwestionowana norma, zobowiązując Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do uwzględniania stanowisk Sejmu i Senatu w procesie wykonywania osobistej prerogatywy oraz wprowadzając ustawowy termin powołania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, narusza art. 214 ust. 1 Konstytucji przez nieuzasadnioną ingerencję w kompetencję Prezydenta RP w zakresie kreacji składu organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Należy ponadto zauważyć, że przepis art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r., nadający nowe brzmienie art. 7 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji i wprowadzający zmiany w zakresie powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, został dodany na etapie drugiego czytania w Sejmie. Konstytucyjnym nakazem jest, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań. Zasada ta nie została zachowana podczas uchwalania ustawy nowelizującej, co skutkuje naruszeniem art. 119 ust. 1 Konstytucji. Zmiana modelu wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie została przewidziana w pierwotnym przedłożeniu poselskim zawartym w druku sejmowym nr 1389. Nie istnieje zatem związek między treścią i celem projektu a treścią poprawki.

Jak już wskazano wyżej, ze skutkami wejścia w życie ustawy trudno pogodzić założenie przyjęte przez projektodawcę, z którego wynika, że ustawa ma na celu wprowadzenie regulacji umożliwiającej efektywne przeciwdziałanie przejściu kontroli nad nadawcami telewizyjnymi i radiowymi spoza Unii Europejskiej Projektodawca nie dokonał wymaganej prawem oceny skutków wejścia w życie ustawy zarówno na płaszczyźnie normatywnej, jak

i w odniesieniu do procesu stosowania prawa. Zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. W opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezbędne jest by postępowanie legislacyjne nad ustawami wkraczającymi w sferę stosunków międzynarodowych, w tym w zakresie dotyczącym relacji z państwami, z którymi nasz kraj ma relacje oparte na poszanowaniu tych samych fundamentalnych wartości, ustawami wkraczającymi w sferę wolności i praw jednostki, w tym w sferę wolności gospodarczej oraz wolności środków społecznego przekazu poprzedzała szczegółowa analiza stanu prawnego oraz skutków społecznych, finansowych i prawnomiędzynarodowych.

Biorąc pod uwagę liczbę apeli, wniosków, stanowisk i petycji, skierowanych do Kancelarii Prezydenta RP, a postulujących wstrzymanie wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. – zasadną jest także ocena o braku szerokiej aprobaty społecznej dla jej rozwiązań.

Chciałbym jednocześnie podkreślić, że rozwiązania dążące do precyzyjnego określenia, że limity udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji dotyczy zarówno udziału bezpośredniego, jak i pośredniego, należy uznać za słuszne z punktu widzenia interesów państwa, jak i prawa obywateli do pozyskiwania rzetelnych informacji. Zasady uzyskania koncesji przez nadawców radiowych i telewizyjnych muszą bowiem uwzględniać szczególne znaczenie kształtu ładu medialnego i związaną z tym konieczność ograniczenia wpływów zagranicznych. Właśnie z tych względów restrykcyjne rozwiązania funkcjonują

w szeregu państw będących członkami Unii Europejskiej. Uniemożliwiają one również powstanie monopolu w mediach. Rozwiązania te, w szczególności kształtujące przepisy przejściowe i dostosowujące, powinny być wprowadzane z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych oraz zobowiązań międzynarodowych, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i wywierać skutek przede wszystkim prewencyjny.

Przedstawiając powyżej zasadnicze motywy, które skłoniły mnie do odmowy podpisania ustawy, wyrażam przekonanie, że Wysoka Izba, dokonując powtórnej oceny przyjętych w nowelizacji rozwiązań, podzieli moje wątpliwości oraz uwzględni wskazane zastrzeżenia.

A handwritten signature in blue ink, consisting of two distinct parts. The first part is a stylized, elongated shape that resembles a large 'A' or 'M' with a long horizontal stroke extending to the left. The second part is a more complex, cursive signature with several loops and a prominent vertical stroke on the right side.