

Warszawa 27 grudnia 2005 r.

RZECZNIK PRASOWY
PRZEWODNICZĄCEJ
KRAJOWEJ RADY RADIOFONII
I TELEWIZJI
Rafał Rastawicki

Komunikat Prasowy

Podczas dzisiejszego posiedzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji członkowie KRRiT przyjęli, skierowany do Rzecznika Praw Obywatelskich, wniosek o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że przyjęta ustawa o „przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji” - jest w całości niezgodna z art. 123 ust. 1 oraz 119 ust. 1 w związku z art. 2, 7, 112, 118 ust. 1 i 3, art. 123 ust. 2, a także w zw. z art. 213 i 214 ust. 1 i 215 Konstytucji RP - jako uchwalona z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego i godząca w dotychczasowy ustrój i właściwość władzy publicznej jaką jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która została ustanowiona w Konstytucji jako niezależny organ kontroli prawa.

Załączam pełny tekst dokumentu skierowanego do Profesora Andrzeja Zolla - Rzecznika Praw Obywatelskich.

Tej treści list został również skierowany do Prezydenta RP – Lecha Kaczyńskiego.

Warszawa, 27 grudnia 2005 roku

Pan
Profesor dr hab. Andrzej Zoll
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Profesorze,

W imieniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,

zwracam się z prośbą aby skierował Pan, w myśl art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (w trybie art. 25 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym) o orzeczenie, że uchwalona przez Sejm RP i Senat RP ustawa o „*przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji*” - **jest w całości niezgodna z art. 123 ust. 1 oraz 119 ust. 1 w związku z art. 2, 7, 112, 118 ust. 1 i 3, art. 123 ust. 2, a także w zw. z art. 213 i 214 ust. 1 i 215 Konstytucji RP** - jako uchwalona z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego i godząca w dotychczasowy ustrój i właściwość władzy publicznej jaką jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która została **ustanowiona w Konstytucji jako niezależny organ kontroli prawa.**

I.

Sejm przyjął nowelizację¹ ustawy o radiofonii i telewizji która poważnie uderza w ustrój Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz właściwości tego organu, jako władzy publicznej, ukształtowane konstytucyjnie w art. 213 oraz 214 ust. 1 Konstytucji, a także w art. 7, 26 i 37 ustawy o radiofonii i telewizji.

Krajowa Rada jest wyłącznym organem publicznym powołanym konstytucyjnie do stania na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i

¹ Pełny tytuł: ustawa - „*o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji*”

telewizji (art. 213 Konstytucji). Członkowie Krajowej Rady powoływani są przez Sejm, Senat i Prezydenta (214 ust. 1). Organizację i zasady powoływania członków Krajowej Rady powierzono ustawie zwykłej (art. 215). Istotne jest, iż Krajowa Rada została powołana przez Zgromadzenie Narodowe jako konstytucyjny organ władzy publicznej, niezależnej od innych władz, stanowiących swoistą gwarancję konstytucyjną ochrony prawa w dziedzinie radiofonii i telewizji. *Ratio legis* ustanowienia tego organu i jego właściwości w ustawie zasadniczej było wynikiem negatywnego doświadczenia Polaków związanego z cenzurą oraz monopartyjnie zorientowanego przekazu medialnego. Tym samym, celem stało się oddzielenie mediów, szczególnie publicznych, od wpływu bieżącego dysponenta politycznego na sferę wolności słowa i informacji (art. 54 Konstytucji), a także zapewnienie różnorodności i pluralizmu mediów (art. 213 w zw. z art. 20 i 22 Konstytucji).

II.

Nowelizacja wspomnianej ustawy została przyjęta przez Sejm z naruszeniem trybu ustawodawczego, wyznaczonego w art. 123 ust. 1 oraz 119 Konstytucji, w sposób godzący w konstytucyjny ustrój oraz właściwości Krajowej Rady, a także gwarancji instytucjonalnych dla urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich.

Pracom ustawodawczym Marszałek Sejmu nadał wyjątkowo szybki kalendarz, a przebieg prac w komisjach sejmowych nastąpił z naruszeniem regulaminu Sejmu.

Projekt nowelizacji ustawy został złożony z inicjatywy poselskiej (klub PiS), a nie z wniosku Rady Ministrów, mimo przyjętej przez poprzedni rząd (premiera Belki) „*Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005-2020*”, wskazującej na potrzebę gruntownej, całościowej nowelizacji dziedziny radiofonii i telewizji,

Wnioskodawcy zdecydowali się przedłożyć projekt fragmentaryczny obejmujący zakres zmian, ograniczony wyłącznie do sfery ustroju i właściwości organu jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

III.

Nowelizacja dokonuje istotnych zmian w zakresie konstytucyjnych właściwości Krajowej Rady:

1. *Strategia* wskazywała na celowość utworzenia jednego zintegrowanego organu regulacyjnego w dziedzinie komunikacji elektronicznej, mającego łączyć dotychczasowe kompetencje Krajowej Rady i Prezesa URTiP. Nowelizacja natomiast skutkuje utrwalaniem dotychczasowego układu dwuwładzy regulacyjnej, skorygowanego kompetencyjnie na zasadzie oddzielenia regulacji zawartości programowej (KRRiT) od rezerwacji częstotliwości, powierzonej nowo tworzonemu organowi jakim ma być Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

2. Zgodnie z dotychczasową treścią art. 37 ust 3a ustawy o radiofonii i telewizji rezerwacja częstotliwości na cele rozpowszechniania programu była dokonywana przez Przewodniczącego KRRiT. Treść tego przepisu wyraźnie realizowała dyrektywę konstytucyjną wyrażoną w art. 54 ust. 2 w zw. z art. 213 Konstytucji. Rezerwacja częstotliwości jest istotnym (zespolonym) elementem koncesji radiowej lub telewizyjnej, przesądzającej o walorach częstotliwości, mocy i zasięgu nadawania. Rezerwacja częstotliwości istotnie wpływa tym samym na kształtowanie kręgu odbiorców i budowę struktury rynku mediów elektronicznych. Z tego powodu rezerwacja częstotliwości i udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu winny znajdować się w kompetencji jednego organu do spraw mediów elektronicznych, czy to Krajowej Rady – jak dotychczas – czy organu zintegrowanego – jak to planowano w *Strategii*.

3. Zmianą właściwości Krajowej Rady jest dodanie jej nowego zadania w art. 6 ust. 2 pkt 7a: „*inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej*”. Ta nowa właściwość Krajowej Rady nie może jednak przekreślać **zakazu cenzury** wyznaczonego w art. 54 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz celu ustanowienia Krajowej Rady jakim jest stanie na straży **wolności słowa i prawa do informacji** (art. 213). Zmiana w tym zakresie nie może stać w sprzeczności z wyznaczonym w Konstytucji ładem medialnym, którego fundamentami są: art. 1, 2, 5, 6, 14, 20, 22, 54 i 213 Konstytucji. Fundamenty te stanowią podstawę dla urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich w dziedzinie radiofonii i telewizji i przekazu audiowizualnego.

IV.

Nowelizacja ustawy wprowadziła poważne zmiany w dotychczasowym ustroju konstytucyjnym organu władzy publicznej jakim jest Krajowa Rada.

1. **Po pierwsze**, nowelizacja powoduje wygaśnięcie z mocy ustawy mandatów dotychczasowych członków Krajowej Rady, w sytuacji gdy nie zostało odrzucone sprawozdanie z działalności tego organu oraz w sytuacji zasady stopniowej odnawialności w czasie członków Krajowej Rady, zagwarantowanej w art. 7 ust.4 ustawy o radiofonii i telewizji. Zasady stanowiącej poważny dorobek polskiej demokracji i wyraz konsensusu politycznego wypracowanego na podstawie art. 214 ust. 1 Konstytucji. Zmiana nowelizacyjna została dokonana pod hasłem programu nowego rządu „taniego państwa” oraz wpisującą się w to metodą ograniczenia liczby członków Krajowej Rady z 9 do 5- ciu. Z ograniczenia liczby członków już automatycznie musiała wynikać konsekwencja w postaci wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków rady. Warto przy tym zaznaczyć, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 i 24 ust. 1 noweli, świadomie wprowadzono czas **swoistego „bezkrólewia”**, w którym po wygaśnięciu mandatów dotychczasowych członków nie zostają jeszcze powołani nowi członkowie. Ma to istotny wpływ na ciągłość prac organu administracji publicznej jakim jest Krajowa Rada. Stanowi to nadto, zachwianie demokratycznego porządku władzy publicznej, która winna być właściwie obsadzona w celu wykonywania powierzonych jej Konstytucją i ustawami obowiązków.

Po drugie, nowelizacja ustawy uchyla istotnie dotychczasową niezależność Krajowej Rady od innych naczelných organów władzy publicznej, a ściślej od Prezydenta RP. Zgodnie bowiem z nową treścią art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji Przewodniczącego KRRiT nie tylko powołuje, ale i odwołuje Prezydent RP. **Przepis ten jest sprzeczny z art. 214 ust. 1 Konstytucji**, który ogranicza kompetencje Prezydenta jedynie do powołania członka Krajowej Rady, nie konstruując kompetencji do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady. Właśnie art. 214 ust. 1 jest gwarancją konstytucyjnej niezależności Krajowej Rady od pozostałych naczelných organów władzy publicznej. Zarówno kompetencja Sejmu, Senatu jak i Prezydenta, ale i tych organów łącznie, ogranicza się wyłącznie do powołania składu Krajowej Rady, a nie wpływu na jej organizację wewnętrzną, np. przez powołanie lub odwołanie przewodniczącego. Właśnie wyrażona w art. 214 ust. 1 zasada równowagi władz (ustawodawczej i wykonawczej) w powoływaniu członków Krajowej Rady, jednocześnie gwarantuje wewnętrzną niezależność tego organu, przejawiającą się między innymi w samodzielnym wyborze Przewodniczącego przez Krajową Radę. Przy czym dla odwołania Przewodniczącego z funkcji niezbędne było uzyskanie 2/3 głosów wszystkich członków rady. Odwołanie z funkcji Przewodniczącego KRRiT, zaprojektowane w ustawie, nie jest limitowane żadnymi warunkami lub przesłankami, może nastąpić w każdym czasie i bez podania przyczyny. Tak ukształtowany nowelą ustrój Krajowej Rady wyraźnie zmienia jej

usytuowanie konstytucyjne: z niezależnego „**organu kontroli państwowej i ochrony prawa**” - wbudowanego jako gwarancja instytucjonalna porządku konstytucyjnego w Rozdziale IX Konstytucji – w organ wykonawczy Prezydenta. Stoi to także w sprzeczności do art. 10 Konstytucji. Nie bez znaczenia jest przyjęty w art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji, wyłączny instrument wpływu Sejmu, Senatu i Prezydenta na losy kadencji członków Krajowej Rady. Instrumentem tym jest prawo przyjęcia albo odrzucenia sprawozdania Krajowej Rady. Odrzucenie sprawozdania powoduje wygaśnięcie kadencji skutkującej koniecznością dokonania wyboru nowych członków. Instrument ten stanowi pełną i prawidłową realizację art. 214 ust. 1, jako zasady i gwarancji niezależności Krajowej Rady od pozostałych organów władzy.

V.

Wobec przedstawionych powyżej zagadnień ustrojowych i kompetencyjnych, nie sposób pominąć, że wprowadzenie nowelizacji winno odbyć się w warunkach rozważnej dyskusji parlamentarnej, przy konsultacjach społecznych, rozważeniu opinii ekspertów oraz zapewnieniu realizacji właściwego trybu prac ustawodawczych. Należy stwierdzić, że **sposób uchwalania tej nowelizacji poważnie naruszył zasady konstytucyjnego trybu ustawodawczego, a także dotychczasowy ustrój w dziedzinie radiofonii i telewizji.**

Należy wskazać, że dla wniesionego projektu nowelizacji przyjęto **nadzwyczaj szybko ścieżkę ustawodawczą**. W załączeniu przedstawiamy kalendarium prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy. Wynika z niego, że prace te były prowadzone w tempie szybszym niż wynikałoby z **trybu pilnego**, ustalonego w **art. 123 ust. 1 i 2** Konstytucji i Regulaminów Sejmu i Senatu. Przy czym istotne jest, że do uznania trybu pilnego dla projektu ustawy, stosowanie do art. 123 ust. 1 Konstytucji, upoważniona jest wyłącznie Rada Ministrów. Skoro projekt nowelizacji nie był projektem rządowym, a poselskim niedopuszczalne było stosowanie skróconego trybu ustawodawczego. Tym bardziej, że stosownie do art. 123 ust. 1 tryb pilny jest wyłączony, jeśli projekt ustawy przewiduje zmiany w zakresie „*ustroju i właściwości władz publicznych*” co miało miejsce w tym przypadku. W tych warunkach nowelizacja winna odbyć się w **zwykłym trybie** ustawodawczym, ustalonym w **art. 119 w zw. z art. 112** Konstytucji. Niedopuszczalne jest jednak **ustalenie i prowadzenie** prac ustawodawczych tak aby prowadziło to do obejścia przepisów Konstytucji o trybie ustawodawczym z art. 123 ust. 1 i art. 119 w sposób powodujący **nadmierne i niczym nie**

uzasadnione skrócenie kalendarza prac ustawodawczych, poniżej minimum wymaganego dla projektów objętych klauzulą pilności wnioskowanych przez Radę Ministrów.

Nie sposób również uznać, za właściwe przyjęcie nadzwyczaj szybkiego kalendarza prac ustawodawczych w okolicznościach nieprzedstawienia przez wnioskodawców skutków finansowych wykonania nowelizacji, stosowanie do art. 123 ust. 3 Konstytucji, a także skutków społecznych, gospodarczych i finansowych, stosownie do art. 34 ust. 2 pkt. 4 i 5 Regulaminu Sejmu. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy winni wskazywać źródła finansowania, gdyż projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa: wprowadzenie ustawowego trybu wygaśnięcia kadencji członków Krajowej Rady związane jest bowiem z koniecznością wypłaty dodatkowego wynagrodzenia, a ewentualne redukcje etatów w Biurze Krajowej Rady koniecznością wypłaty odpraw pieniężnych.

Prowadzenie przyspieszonych prac ustawodawczych jest sprzeczne także z art. 2 i 7 Konstytucji. Nie sposób uznać, że w pracach nad uchwaleniem projektu noweli zrealizowana została zasada, iż „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa (...)*”. Przyjęcie przyspieszonego kalendarza prac ustawodawczych **zniweczyło ideę urzeczywistniania demokracji i doprowadziło do wypaczenia zwykłego trybu ustawodawczego, przyjętego w art. 119 Konstytucji**. Trybu opartego na zasadzie trzech czytań, mającego gwarantować czas na zapoznanie, zrozumienie i realny udział posłów i ekspertów w pracach nad tekstem projektowej ustawy. Ma to dodatkowe znaczenie wobec posłów, którzy zostali wybrani w wyborach na pierwszą kadencję, a tacy stanowią w obecnym Sejmie większość.

Nie można zapomnieć także, że Konstytucja w art. 123 ust. 1 ustanawia tryb pilny jako wyjątek od zasady zwykłego trybu ustawodawczego, wyrażonej w art. 119 Konstytucji. Jeżeli nie można interpretować i stosować postaw wprowadzenia trybu pilnego rozszerzająco, to tym bardziej niedopuszczalne jest interpretowanie i stosowanie trybu zwykłego w sposób pozostający w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2) i powodujący obejście przepisów o trybie pilnym (art. 123 ust.1).

W tym miejscu właściwe jest przywołanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09 stycznia 1996r. (K 18/95) wyrażającego fundamentalną zasadę: „*Wszelkie naruszenie kompetencji lub uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo jako niezgodność treści stanowionych przepisów z normami konstytucyjnymi.*”

Nie można także pominąć, wyroków Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie podkreślających istnienie konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego. Zasada legalizmu, zawarta w art. 7 Konstytucji, nakazuje organom władzy publicznej, w tym przypadkiem Sejmowi (i jego organom wewnętrznym) działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 7, kompetencji organów nie można domniemywać ani dokonywać wykładni rozszerzającej (wyroki z dnia 19 czerwca 2002r. K 11/02, a także z 24 czerwca 2005r., K 14/02). Oznacza to, iż wykonywanie przez Sejm lub jego wewnętrzne organy: Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu, Komisje Sejmowe i ich przewodniczących, uchwalonego na podstawie art. 112 Konstytucji Regulaminu Sejmu nie może pozostawać w sprzeczności z art. 119, ale także z art. 123 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji.

Zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie Sejmu by pomijał normy konstytucyjne lub wypaczał sens tych norm, w których ustalono warunki konstytucyjne dla trybu ustawodawczego. Każdy organ w tym Sejm jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (wyrok z dnia 23 lutego 1999, K 25/98).

W tych warunkach z uwagi na dobro Konstytucji oraz ustalonych zasad demokratycznego państwa prawa, a także instytucjonalnych gwarancji Rzeczypospolitej Polskiej konieczne, zdaniem Krajowej Rady, staje się odwołanie do Rzecznika Praw Obywatelskich aby wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego celem złożenia wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności w całości przyjętej przez Sejm „ustawy medialnej”.

VI.

Dokonana nowelizacja następuje w sytuacji, w której przed wewnętrznymi regulatorami rynków medialnych stawiane są nowe, wyższe oczekiwania, zgodne z dynamicznie zmieniającą się w tej dziedzinie rzeczywistością i procesami integracyjnymi w Europie, zjawiskami gospodarki globalnej, a także procesami konwergencji na rynku mediów elektronicznych i cyfryzacji radiofonii i telewizji. Procesy te nie pozostają bez wpływu na wolność słowa i prawo do informacji, którą ma strukturalnie gwarantować różnorodność programowa i pluralizm podmiotowy mediów. W tym względzie szczególnego znaczenia nabiera rola jaką przewidziało dalekowzrocznie i kategorycznie Zgromadzenie Narodowe dla Krajowej Rady wprost w Konstytucji. Nie można także pominąć doniosłości ustawy zasadniczej w sferze radiofonii i telewizji, wynikającej z akceptacji społecznej wyrażonej w referendum konstytucyjnym.

Ustawa zasadnicza nie może uderzać w istotę konstytucyjnego organu jakim jest Krajowa Rada, a także naruszać konstytucyjnej równowagi pomiędzy organami państwa i to w warunkach pogwałcenia konstytucyjnych zasad trybu ustawodawczego.

Pragnę zapewnić Pana Profesora, że nasza prośba wynika z troski o przyszłość krajowego regulatora w dziedzinie mediów, działającego w imieniu i w interesie obywateli, do których adresowane są programy radiowe i telewizyjne, czyli w imieniu wszystkich obywateli naszego kraju. Nadto, troska ta wynika z idei dążenia do nienaruszalności porządku konstytucyjnego przez ustawy uchwalane przez bieżącego dysponenta politycznego. Krajowa Rada opracowała *Strategię* przyjętą przez rząd, w której przedstawiła analizę rynku mediów elektronicznych i kierunki niezbędnej gruntowej nowelizacji prawa medialnego. Nie założono w niej, że nowelizacja odbędzie się z pominięciem dyskusji i konsultacji niezbędnych dla reformy w zakresie ustroju i właściwości regulatora dziedziny radiofonii i telewizji.

W związku z powyższym zwracam się do Pana z prośbą o podjęcie wskazanych w niniejszym piśmie stosownych działań, zmierzających do ochrony porządku konstytucyjnego, a przez to praw obywatelskich w dziedzinie radiofonii i telewizji.

Z wyrazami szacunku

DANUTA WANIEK