

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Ustawa o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych

**Zgodność z art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw
Człowieka i Podstawowych Wolności na tle orzecznictwa
Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
oraz Trybunału Konstytucyjnego RP**

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-105

CZERWIEC 2009

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja techniczna:
Jagoda Tracz-Dral

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04

Dr Rafał Mizerski
Katedra Praw Człowieka
i Prawa Europejskiego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie

Opinia prawna dotycząca ustawy z dnia 21 maja 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych

I. Zakres i podstawa opinii

Opinia dotyczy zgodności ustawy z dnia 21 maja 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych (dalej: UZPM) z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC lub Konwencja).

Podstawą do wydania opinii były:

1. Dokumenty uzyskane z Kancelarii Senatu RP tj.:

- ustawa z dnia 21 maja 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych (druk nr 563),
- opinia prawna z dnia 14 kwietnia 2009 r. wydana przez Kancelarię Leśnodorski, Ślusarek i wspólnicy, dotycząca zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych.

2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r., nr 7, poz. 34 ze zm.; ostatnia zm. Dz. U. z 2009 r., nr 18, poz. 97 – dalej: URTV).

3. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm. Dz.U. z 1998 r., nr 147, poz. 962) z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał) i Europejskiej Komisji Praw Człowieka (dalej: EKmPC) oraz standardów niewiążących Rady Europy w zakresie mediów. Jak podkreślono na zakończonej 29 maja br. konferencji ministrów odpowiedzialnych za media, zorganizowanej przez Radę Europy w Rejkiawiku, wspomniane niewiążące standardy ustanawiano w zgodzie z art. 10 EKPC w celu ochrony niezależności mediów i eksploracji odpowiedzialności i obowiązków wynikających z tego przepisu (Deklaracja polityczna, pkt 1).

Standardy te powoływane są także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. decyzję Trybunału z 23. 09. 2003 r. w sprawie *Radio France i inni p. Francji*, nr skargi 53984). Zważywszy, że orzecznictwo na tle art. 10 w zakresie mediów publicznych dalekie jest od zupełności, odwołanie się do wspomnianych standardów formalnie niewiążących, ale opierających się na orzecznictwie strasburskim, i przenoszących na grunt mediów publicznych nie wiążące się z nimi bezpośrednio ustalenia Trybunału, pozwoli precyzyjniej określić konsekwencje obowiązywania tego przepisu.

II. Ogólna charakterystyka wolności ekspresji z art. 10 EKPC

Wolność ekspresji wyrażona w art. 10 EKPC jest fundamentem i warunkiem postępu społeczeństwa demokratycznego (wyrok z dnia 23. 04. 1992 r., w sprawie *Castells p. Hiszpanii*, nr skargi 11798/85, pkt 42). Składa się na nią prawo do posiadania własnych poglądów, prawo do przekazywania informacji i idei oraz prawo do poszukiwania i otrzymywania informacji i idei (ust.1.). Pierwsze z nich odnosi się do sfery wewnętrznej wolności człowieka i potwierdza autonomię jego sądów. Uprawnienia drugie i trzecie dotyczą natomiast sfery zewnętrznej - uzewnętrzniania informacji i idei. „Przekazywanie”, „poszukiwanie” i „otrzymywanie” dotyczy zarówno faktów jak i wypowiedzi wartościujących. Nie sposób podać wyczerpującego katalogu chronionych form i środków ekspresji, jednak z całą pewnością znajduje się wśród nich przekaz radiowy i telewizyjny, w tym także za pośrednictwem sieci internetowej.

Z wyjątkiem prawa do posiadania własnych poglądów, które ma charakter absolutny, pozostałe uprawnienia gwarantowane w art. 10 EKPC podlegają ograniczeniom. Mogą one wynikać z zastrzeżeń do Konwencji (art. 57 – Rzeczpospolita Polska nie złożyła żadnego), klauzuli derogacyjnej znajdującej zastosowanie w stanach nadzwyczajnych (art. 15), czy art. 16 pozwalającego ograniczyć wolność ekspresji wobec cudzoziemców prowadzących działalność polityczną. Praktyczne znaczenie mają jednak ograniczenia wysłowione w samym art. 10 Konwencji: klauzula limitacyjna (ust. 2) dopuszczająca tylko ingerencje legalne, celowe i konieczne; oraz ograniczenie definicyjne z ust. 1 umożliwiające państwom poddanie procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych, pod warunkiem jednak, że są to działania legalne i konieczne w rozumieniu ust. 2 art. 10 (wyrok z dnia 21. 09. 2000 r., w sprawie *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH p. Austrii*, nr skargi 32240/96, pkt 25)

Gwarancje EKPC adresowane są, co do zasady, do osób fizycznych. Jeżeli jednak

natura danego uprawnienia zezwala na korzystanie z niego przez podmioty niebędące osobami fizycznymi, podmioty te są w zakresie takiego uprawnienia również objęte ochroną EKPC. Dotyczy to także wolności ekspresji z art. 10 EKPC: przepis ten „stosuje się do ‘każdego’ bez względu na to, czy jest to osoba fizyczna, czy prawna” (decyzja EKmPC z 15. 05. 1990 r. w sprawie *Open Door Counselling, Dublin Well Woman Centre i inni p. Irlandii*, nr skarg 14234/88, 14235/88).

Wszystkie wyróżnione powyżej gwarancje art. 10 są komponentami wolności mediów, które w społeczeństwie demokratycznym mają do odegrania rolę obrońcy interesu publicznego (*public watchdog*). Ich zadaniem jest przekazywanie informacji i idei o wszelkich sprawach budzących zainteresowanie społeczne, któremu odpowiada po stronie adresatów prawo do ich otrzymywania (wyrok z dnia 30. 03. 2004 r. w sprawie *Radio France i inni p. Francji*, nr skargi 53984/00, pkt 33). „To zobowiązanie nie może być skutecznie zrealizowane, jeśli nie ma swej podstawy w zasadzie pluralizmu, której najwyższym gwarantem jest państwo. Powyższe spostrzeżenie jest szczególnie uzasadnione w odniesieniu do mediów audiowizualnych, których programy mają często bardzo szeroki zasięg” (wyrok z dnia 24. 11. 1993, w sprawie *Informationsverein Lentia i inni p. Austrii*, nr-y skarg 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, pkt 38). Artykuł 10 EKPC jest zatem nie tylko źródłem uprawnień podmiotowych, ale też i pewnych zasad na jakich powinien opierać się zgodny z Konwencją ład medialny.

III. Zgodność UZPM z art. 10 EKPC

1. W zakresie praw nadawców publicznych

Poniższe rozważania zmierzają do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy opiniowanej ustawy naruszają wynikające z art. 10 EKPC prawa nadawców publicznych (publicznej radiofonii i telewizji) bądź, czy doprowadzą do ich naruszenia. Podjęcie tego zagadnienia ma sens jedynie przy założeniu, że nadawca publiczny należy do kręgu podmiotów uprawnionych z art. 10 EKPC. W punkcie II opinii wskazano, że zgodnie z orzecznictwem strasburskim wolność ekspresji należy do uprawnień, z których korzystać mogą również osoby prawne. Mogą one - na podstawie art. 34 Konwencji jako tzw. „organizacje pozarządowe” - wnieść skargę do ETPC na państwo-stronę Konwencji, jeśli uważają, że państwo to naruszyło ich uprawnienia gwarantowane w EKPC i protokołach dodatkowych do EKPC. Problem polega jednak na tym, że za organizacje pozarządowe Trybunał uznaje tylko pozapaństwowe osoby prawne i jednostki organizacyjne, które nie wykonują władzy publicznej (wyrok z dnia 09.

12. 1994 r., w sprawie *The Holy Monasteries p. Grecji*, nr-y skarg 13092/87, 13984/88, pkt 49). O utworzeniu i formie działania polskich nadawców publicznych zdecydowała ustawa, ustawa określa także cele ich działalności i źródła dochodów; ponadto zadania, które na nich nałożono mają charakter publiczny, a ich właścicielem jest Skarb Państwa. Czy podmioty o takich właściwościach mogą uchodzić za pozapaństwowe osoby prawne?

Precedensowy wydzwitek ma w tym zakresie decyzja ETPC w sprawie *Radio France p. Francji* (decyzja z dnia 23. 09. 2003 r., nr skargi 53984). W rzeczonym sporze jednym ze skarżących był francuski nadawca publiczny Radio France. Pozwany rząd zakwestionował jego prawo do złożenia skargi z art. 34 podnosząc, że podmiot ten: został utworzony mocą ustawy; jego funkcjonowanie regulują bezpośrednio przepisy ustawowe; wykonuje zadania o charakterze publicznym; znajduje się pod rządowym nadzorem, w tym nadzorem właścicielskim; jest finansowany ze środków publicznych; ciężą na nim pewne szczególne obowiązki i ograniczenia; fakt, że jest poddany prawu spółek nie wyłącza go z sektora publicznego (ibid., pkt 24). Trybunał nie podzielił tej argumentacji, podkreślając, że ustawodawstwo francuskie nadaje Radio France redakcyjną niezależność oraz instytucjonalną autonomię. Trybunał doszedł do powyższych wniosków biorąc pod uwagę, że: nadawca publiczny nie jest pod bezpośrednią kontrolą państwa lecz Conseil superieur de l'audiovisuel - odpowiednika Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – która zgodnie z ustawą jest organem niezależnym, stojącym na straży niezależności mediów; nadawca publiczny nie jest monopolistą na rynku radiowym i musi konkurować z nadawcami prywatnymi; stosuje się do niego prawo spółek - w zakresie prowadzonej działalności nie korzysta on z żadnej władzy ponad tę przyznaną przez prawo powszechne i podlega raczej jurysdykcji sądów cywilnych niż administracyjnych (ibid., pkt 26).

To samo da się powiedzieć o polskiej publicznej radiofonii i telewizji, co prowadzi do wniosku, że tworzące ją spółki należy traktować jako podmioty uprawnione z EKPC, w tym z uprawnień gwarantowanych przez art. 10 tej umowy. Wątpliwości może natomiast budzić zakres tego uprawnienia. Przywołana sprawa dotyczyła sankcji karnych i konsekwencji cywilnoprawnych za relację dziennikarską uznaną za zniesławiającą urzędnika publicznego. Naruszenie było więc wynikiem działań niezwiązanych z uprawnieniami właścicielskimi państwa wobec nadawcy publicznego. Wyobrazalna jest jednak sytuacja, w której taki związek będzie miał miejsce.

Ustawa o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych wprowadza zasadniczą zmianę modelu finansowania nadawców publicznych. Zgodnie z jej art. 31 ust. 15 opłaty abonamentowe zostaną zastąpione przez środki pozyskiwane z Funduszu Zadań

Publicznych na podstawie umowy o finansowanie publiczne oraz licencji programowej. Artykuł 16 ust. 2 nakazuje z kolei coroczne zasilanie wspomnianego funduszu przez budżet państwa kwotą nie niższą niż uzyskana z opłat abonamentowych w 2007 r. Regulacje te wprowadzają bezpośrednią finansową zależność nadawców publicznych od państwa, której nie znosi zagwarantowanie minimalnej kwoty finansowania budżetowego. Należy zwrócić uwagę, że kwotowe określenie poziomu minimalnego finansowania powoduje jego coroczne realne obniżenie o stopę inflacji, poczynając od pierwszego roku funkcjonowania tego rozwiązania (skoro punktem odniesienia jest suma opłat abonamentowych zebranych w 2007 r.). Co więcej, zgodnie z art. 17 ust. 3, do 10 % środków zgromadzonych w Funduszu Zadań Publicznych przeznaczonych jest na licencje programowe na audycje, o które mogą aplikować również dostawcy usług medialnych niebędący nadawcą publicznym (art. 4 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 13). Niemniej, z perspektywy art. 10 EKPC, ani sama możliwość obniżenia dochodów, ani też sama możliwość wykorzystywania przez państwo finansowej zależności do wywierania politycznego nacisku, nie uzasadniają jeszcze twierdzenia o nieuchronności ingerencji w wolności ekspresji nadawców publicznych.

Powyższa konkluzja odnosi się w równym stopniu do zmiany organizacji telewizji publicznej, którą wprowadza art. 31. ust. 9 UZPM poprzez zastąpienie terenowych oddziałów Telewizji Polskiej, 16 spółkami regionalnymi. Tego rodzaju działań właścicielskich państwa – nawet jeśli prowadzą one do faktycznego osłabienia pozycji nadawcy publicznego - nie można zakwestionować z perspektywy art. 10 EKPC, póki nie podważają swobody i pluralizmu rynku medialnego.

Z punktu widzenia praw nadawców publicznych z art. 10 EKPC trudno też zgłosić zastrzeżenia do art. 31 ust. 11 UZPM, który pozwala Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji odwoływać członków rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. Zastąpienie walnych zgromadzeń, których funkcję sprawuje Minister Skarbu Państwa, przez organ, który „stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji” (art. 6 ust. 1 URTV; por też art. 213 ust. 1 Konstytucji), i w którym nie zasiada żaden bezpośredni przedstawiciel Rady Ministrów, zdaje się ograniczać zależność wobec władzy chyba, że zakładamy, że Krajowa Rada jest w praktyce trwale niezdolna do niezależności, co podważyłoby jednak cały przyjęty model mediów publicznych. To zastrzeżenie musi być także uwzględnione przy ocenie podstaw odwołania członków rady nadzorczej ponieważ „prowadzenie działalności, która pozostaje w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami” nie musi być ani „rażącym naruszeniem przepisów prawa”, ani „działaniem na szkodę spółki”, ale jednocześnie pozostawia pewien margines uznaniowości. Analogicznie,

„prowadzenie działalności, która pozostaje w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami” jako podstawa odwołania członka zarządu przez radę nadzorczą (art. 31 ust. 10 UZPM), której skład jest kształtowany przez niezależną Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, nie powinna być powodem do niepokoju.

Artykuł 47 ust. 1 UZPM stanowi, że „z dniem wejścia w życie ustawy wygasają mandaty członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów (...)”. Wydaje się, że regulacja ta mogłaby uchodzić za bezpośrednią ustawową ingerencję w wolność ekspresji nadawców publicznych, o ile usunięcie dotychczasowych władz można by uznać za formę represji związanej z korzystaniem przez nadawców z wolności ekspresji. W takim wypadku jej dopuszczalność z perspektywy art. 10 EKPC zależałaby od oceny, czy była to ingerencja legalna, celowa i konieczna (ust. 2). Można założyć, że wykazanie „pilnej potrzeby społecznej” uzasadniającej konieczność wygaśnięcia mandatów władz formalnie niezależnych spółek medialnych, napotkałoby w okolicznościach tej sprawy na problem braku odpowiednio solidnej argumentacji.

2. W zakresie praw innych podmiotów uprawnionych

Poniższe rozważania zmierzają do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy opiniowanej ustawy naruszają wynikające z art. 10 EKPC prawa innych podmiotów uprawnionych bądź, czy doprowadzą do ich naruszenia. Innymi podmiotami uprawnionymi z art. 10 EKPC są nadawcy niepubliczni, dziennikarze oraz słuchacze i widzowie audycji radiowych i telewizyjnych.

Ustawa o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych umożliwia nadawcom niepublicznym ubieganie się o licencję programową na audycję, rezerwując licencję programową na program wyłącznie dla nadawców publicznych (art. 4). Tym samym pozycja nadawców niepublicznych w zakresie pozyskiwania środków publicznych jest znacząco słabsza w stosunku do nadawców publicznych. Uznając to rozróżnienie za ingerencję w wolność ekspresji nadawców niepublicznych, stosunkowo proste wydaje się jej uzasadnienie na gruncie warunku konieczności z ust. 2 art. 10 EKPC (szczególne zadania, obowiązki i ograniczenia ciążące na nadawcy publicznym). Trybunał pozostawia zresztą sporo swobody państwu w zakresie wyboru konkretnych rozwiązań ustrojowych odnośnie rynku medialnego. Wskazuje na to wyrok z 1993 r., w którym uznał on co prawda, że zmonopolizowanie tego rynku przez państwo naruszyło proporcjonalność ograniczenia

wolności ekspresji, ale jednocześnie dopuszczalność tego rodzaju systemu nie została przezeń całkowicie wykluczona (wyrok z dnia 24. 11. 1993, w sprawie *Informationsverein Lentia i inni p. Austrii*, nr-y skarg 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, pkt 33 i 43).

Artykuł 11 ust. 4 UZPM precyzuje treść przyznawanej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji licencji programowej na audycję. Punkt 6 pozwala określić Radzie „porę dnia pierwotnej emisji audycji lub kolejnych dwóch emisji premierowych”. W tej regulacji dostrzega się możliwość faworyzowania niektórych nadawców poprzez korzystne dla nich określenie pór emisji poza godzinami najwyższej oglądalności (opinia prawna Kancelarii Leśnodorski, Ślusarek i wspólnicy, s. 6). Artykuł 11 ust. 4 pkt 6 nie przesądza jednak naruszenia art. 10 EKPC, takie naruszenie może być tylko wynikiem dyskryminacyjnej praktyki jego stosowania. Określanie pór emisji audycji wydaje się przy tym koniecznym środkiem zapewnienia realizacji zadań publicznych zważywszy, że ich realizacja zależy nie od samej emisji audycji, lecz od zakresu jej oddziaływania na odbiorców, a ten w zasadniczym stopniu zależy od pory emisji.

W tym miejscu należy odnotować z aprobatą wzmocnienie pozycji dziennikarzy w publicznej radiofonii i telewizji w związku z podkreśleniem konieczności poszanowania ich niezależności i swobody wypowiedzi oraz zakazu wywierania na nich presji w celu zmuszenia ich do wyrażania poglądów niezgodnych z ich sumieniem (art. 31 ust. 8 UZPM). Można żałować, że te oczywiste warunki uczciwego dziennikarstwa nie zostały z równym zdecydowaniem potwierdzone wobec dziennikarzy z mediów niepublicznych zwłaszcza, że ustawa przewiduje realizowanie przez nich zadań publicznych. Nie zmienia to rzecz jasna faktu, że wspomniane gwarancje można wywieść z ogólnej gwarancji wolności ekspresji.

3. W zakresie zasad ładu medialnego

Poniższe rozważania zmierzają do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy opiniowanej ustawy pozostają w zgodzie z zasadami ładu medialnego wynikającymi z art. 10 EKPC, co jest warunkiem wstępnym realizacji praw podmiotowych zawarowanych przez ten artykuł.

Ustawa o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych nie jest w tym zakresie pozbawiona pewnych zalet. Zaliczyłbym do nich wprowadzenie do katalogu zadań publicznych mediów „inspirowania debaty publicznej w kluczowych kwestiach”, „propagowania wolności i praw człowieka” i „przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, wyznanie, płeć, orientację seksualną” (art. 3 UZPM), a w art. 21 ust. 3 URTV wprowadzenie wspomnianych wyżej gwarancji niezależności dziennikarskiej (art. 31

ust. 8 UZPM). Tak samo ocenić należy dodanie w art. 7 ust. 1 URTV wymogu rekomendowania kandydatów do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przez uczelnie lub ogólnokrajowe stowarzyszenia twórców i dziennikarzy, co stwarza pewną szansę bardziej merytorycznej selekcji (art. 31 ust. 3 UZPM). Widzę też sens w instytucjonalnym uzupełnieniu systemu licencji programowych o organ opiniodawczy, jakim ma być Rada Programowa (art. 6 UZPM), którego oceny stanowić mogą dla opinii publicznej punkt odniesienia przy ocenianiu decyzji Krajowej Rady. Niestety zalety te nikną w cieniu zasadniczych wad UZPM.

Po pierwsze, na mocy art. 46 ust. 1 wygasa kadencja członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, tymczasem kadencyjność członków Rady jest kluczową gwarancją ich niezależności. Kształtująca się praktyka obchodzenia tej gwarancji poprzez zmianę ustroju organu stawia pod znakiem zapytania samą zasadę funkcjonowania niezależnego regulatora rynku mediów elektronicznych w Rzeczypospolitej. Trudno to pogodzić z wizją ładu medialnego wyłaniającą się z Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (96) 10 o gwarancji niezależności nadawcy publicznego. Rekomendacja podkreśla, że niezależność nadawcy publicznego powinna zostać zagwarantowana przez normy krajowe regulujące wszelkie aspekty jego funkcjonowania. Normy te powinny być **ściśle przestrzegane** przez wszystkie osoby i władze zewnętrzne wobec nadawcy. Ważne miejsce w tym porządku zajmują niezależne organy kontrolujące rynek mediów. W Rekomendacji zaznacza się, że przepisy regulujące ich pozycję „zwłaszcza członkostwo w nich, powinny być sformułowane w taki sposób, aby uniknąć wystawienia organów na niebezpieczeństwo ingerencji politycznych bądź innych”.

Po drugie, UZPM godzi w niezależność nadawców publicznych w trojaki sposób: podważając niezależność Krajowej Rady, o czym była mowa powyżej; przesądzając o wygaśnięciu mandatów członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji (art. 47 ust. 1 – patrz też pkt III.1 opinii); w końcu poprzez przyjęty sposób finansowania niezapewniający nadawcom publicznym środków na dotychczasowym poziomie (art. 31 ust. 15 - patrz też pkt III.1 opinii). Odwołajmy się jeszcze raz do Rekomendacji nr R (96) 10 : „przepisy regulujące pozycję zarządów jednostek organizacyjnych nadawcy publicznego, zwłaszcza zaś członkostwo w nich, powinny być sformułowane w taki sposób, aby uniknąć wystawienia zarządów na niebezpieczeństwo ingerencji politycznych bądź innych”. Z kolei, finansowanie z budżetu państwa jest dopuszczalne pod warunkiem, że nie godzi w niezależność mediów publicznych. Skoro jednak wysokość gwarantowanego finansowania jest ustalona na poziomie istotnie niższym

od dotychczasowego, to finanse mogą stać się środkiem oddziaływania na nadawców.

Po trzecie, trzeba także wspomnieć osłabienie pozycji nadawców publicznych wynikające ze zmiany sposobu finansowania bez zagwarantowania utrzymania dotychczasowego poziomu dochodów (art. 31 ust. 15 w zw. z art. 17 ust. 3 - patrz też pkt III.1 opinii), oraz zmiany organizacji Telewizji Polskiej i wydzielenie 16 spółek regionalnych w miejsce dotychczasowych oddziałów terenowych (art. 31. ust. 9). Oczywiście nie musi mieć ono negatywnych konsekwencji ani w sferze misji publicznej, ani w sferze pluralizmu medialnego, o ile media prywatne będą w stanie wypełnić ewentualną lukę. Niemniej, takie niebezpieczeństwo istnieje. Trzeba więc przypomnieć, że w świecie rewolucji cyfrowej państwo powinno „zagwarantować fundamentalną rolę mediom pełniącym zadania publiczne” (Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Cm/Rec(2007)3 o przekazie mediów pełniących zadania publiczne w społeczeństwie informatycznym).

IV. Wnioski

1. Nadawcy publiczni korzystają z ochrony art. 10 EKPC.
2. Artykuł 47 ust. 1 UZPM może uchodzić za bezpośrednią ustawową ingerencję w wolność ekspresji nadawców publicznych, o ile usunięcie dotychczasowych władz jest formą represji związaną z korzystaniem przez nadawców z wolności ekspresji.
3. Przepisy UZPM nie naruszają, ani nie prowadzą bezpośrednio do naruszenia praw innych podmiotów uprawnionych z art. 10 EKPC.
4. Artykuł 46 ust. 1 UZPM podważa niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprzeczności z podstawową zasadą ładu medialnego wynikającą z art. 10 EKPC tj. niezależnością regulatora rynku medialnego.
5. Artykuł 46 ust. 1, art. 47 ust. 1, art. 31 ust. 15 w zw. z art. 17 ust. 3 UZPM podważają niezależność nadawców publicznych w sprzeczności z podstawową zasadą ładu medialnego wynikającą z art. 10 EKPC tj. niezależnością nadawców publicznych.

