

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 9 września 2021 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 9 września 2021 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i podjął uchwałę o jej odrzuceniu.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że „projekt ustawy ma na celu 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. (...) Mając na względzie obserwowane w ostatnim czasie zwiększenie zagrożeń dla interesów państwa wynikające, z tzw. działań hybrydowych państw trzecich, proponowane zmiany należy uznać za konieczne”.

Po dokonaniu oceny przedłożonej ustawy Senat zauważa, że na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o radiofonii i telewizji istnieje możliwość odmowy udzielenia (w tym przedłużenia) koncesji, jak i możliwość cofnięcia udzielonej koncesji z powodu zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa (art. 36 ust. 2 pkt 1 i art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji). W związku z powyższym zdaniem Senatu wprowadzanie zmian w ustawie o radiofonii i telewizji nie jest konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa zagrożonego przez bliżej niesprecyzowane przez projektodawców działania państw trzecich spoza obszaru Unii Europejskiej.

Nowelizacja art. 35 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji zmienia warunki udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych spółkom z udziałem osób zagranicznych. Jednocześnie zmiana zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej przewidując, że osoby zagraniczne oraz spółki zależne, posiadające w dniu wejścia ustawy w życie koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, mają dostosować swoją strukturę kapitałową oraz umowy lub statuty do ograniczeń wprowadzanych przez przedmiotową ustawę, powoduje, że nowe warunki uzyskania koncesji będą miały zastosowanie do podmiotów, które koncesje już uzyskały. A zatem nowelizująca ustawa i jej skutki będą odnosić się również do podmiotów, które od kilku lat rozpowszechniają w Polsce programy telewizyjne na podstawie legalnie uzyskanych koncesji.

W związku z powyższym w ocenie Senatu rozwiązanie to jest niezgodne z zawartą w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadą

zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadą ochrony interesów w toku oraz praw słusznie nabytych.

Istotą zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest lojalność państwa wobec jednostki (czy też szerzej wobec wszelkich podmiotów, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przysługują prawa lub wolności). Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku. Jej treść przejawia się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK z 2001 r., Nr 2, poz. 29).

W ocenie Senatu nowelizacja narusza także zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Prawa słusznie nabyte zostały skonkretyzowane w indywidualnym akcie administracyjnym przybierającym zewnętrzną formę decyzji koncesyjnej, wydanym w imieniu państwa polskiego przez konstytucyjny organ, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Zgodnie z orzecznictwem TK zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK z 1999 r., Nr 5, poz. 100; z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK z 1999 r., Nr 7, poz. 165; z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK z 2014 r., Nr 5/A, poz. 50).

Zdaniem Senatu nie wystąpiły żadne nadzwyczajne okoliczności, które uzasadniałyby wkroczenie przez ustawodawcę w sferę praw słusznie nabytych w drodze koncesji.

Ponadto przyjęta regulacja budzi wątpliwości Senatu także co do jej zgodności z art. 14 Konstytucji to jest wolnością środków społecznego przekazu w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji (wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji). Zgodnie z art. 54 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej. Jednakże po udzieleniu takiej koncesji państwo powinno powstrzymać się od ingerencji w realizację przez nadawcę jego uprawnień wynikających z udzielonej mu koncesji, o ile

rozpowszechnia on swoje programy w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym. Dlatego arbitralna interwencja ustawodawcza, podejmowana wobec nadawcy prowadzącego swoją działalność w sposób szanujący porządek prawny, na podstawie udzielonej mu przez państwo koncesji, stanowi również naruszenie art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Senat zwrócił uwagę, że przyjęta nowelizacja narusza także konstytucyjnie chronioną sferę wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że podejmowane działania mają na względzie bezpieczeństwo państwa. Przesłanka ta mieści się w pojęciu „ważnego interesu publicznego”, w rozumieniu w art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniającego ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Jednakże w ocenie Senatu rozwiązania przyjęte w ustawie nie są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa, zagrożonego przez bliżej niesprecyzowane przez projektodawców działania państw trzecich spoza Unii Europejskiej. Spełnienie przesłanki konieczności, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest zaś niezbędnym elementem dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że podmiotem, do którego będą miały zastosowanie wprowadzane przepisy jest amerykańska spółka Discovery Inc., do której należą spółki prawa handlowego emitujące w Polsce takie programy jak: TVN, TVN24, TVN Style, TVN Sport, Discovery. W związku z tym nie można zapominać o postanowieniach Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki sporządzonego w Waszyngtonie w dniu 21 marca 1990 r., zwanego dalej „Traktatem”.

Z art. II ust. 1 Traktatu wynika prawo każdej Strony do ustanowienia lub utrzymywania wyjątków mieszczących się w jednym z sektorów lub dziedzin wymienionych w aneksie do Traktatu. W punkcie 4 do aneksu Traktatu Rzeczpospolita Polska zastrzegła sobie prawo do ustanowienia wyjątków m. in. we własności i prowadzeniu stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych. Jednak jakikolwiek wyjątek wprowadzony w przyszłości nie ma zastosowania względem inwestycji już istniejących w danym sektorze lub dziedzinie w momencie jego wejścia w życie (art. II ust. 1 Traktatu). W ocenie Senatu nie ulega więc wątpliwości, że wprowadzana ustawa narusza postanowienia Traktatu – w razie jej wejścia w życie będzie bowiem obejmowała także już istniejące inwestycje amerykańskie.

Senat podkreśla, że Traktat gwarantuje niedyskryminacyjne traktowanie inwestycji amerykańskich w Polsce, także tych pozostających pod pośrednią jedynie kontrolą spółek amerykańskich. Ustanawiając wyjątki dotyczące stacji telewizyjnych nie można więc traktować inwestycji amerykańskich w sposób mniej korzystny niż analogicznych inwestycji pochodzących z któregośkolwiek innego państwa.

Ponadto z art. VII ust. 1 Traktatu wynika, że inwestycje nie zostaną wyłączone lub znacjonalizowane, bezpośrednio lub pośrednio, przez środki równoznaczne z wyłączeniem lub nacjonalizacją, chyba że nastąpi to w celu publicznym, w sposób niedyskryminacyjny, za bezzwłoczną wypłatą odpowiedniego skutecznego odszkodowania. W świetle powołanych postanowień Traktatu przyjęcie ustawy może pociągać za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa (przede wszystkim odszkodowawcze), spowodowane naruszeniem tej umowy międzynarodowej.

Zdaniem Senatu ustawa narusza także art. 49 i art. 54 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2004.90.864/2 z dnia 30 kwietnia 2004 r.). Przepisy te zapewniają swobodę przedsiębiorczości spółkom założonym zgodnie z ustawodawstwem jednego z państw członkowskich oraz mającym swoją statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii Europejskiej.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej dopuszcza wprawdzie ograniczenia swobody przedsiębiorczości uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego, chodzi jednak o zagrożenia rzeczywiste i wystarczająco poważne. Natomiast projektodawcy nie wykazali istnienia takiego realnego zagrożenia.

Ponadto w opinii Senatu przepisy art. 1 pkt 1 i 2 nowelizacji, które zostały dodane do ustawy na etapie drugiego czytania w Sejmie naruszają konstytucyjny wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach. Zdaniem TK, wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. W ocenie TK, nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. TK w wyroku z 24 marca 2004 r. (K 37/03) stwierdził, że przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie prowadzi do naruszenia art. 119 ust. 2

Konstytucji dotyczącego instytucji poprawki do projektu ustawy, a przez to do naruszenia zasady rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oraz do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1).

Niezależnie od powyższego rozwiązanie zawarte w nowelizowanym art. 7 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mają być powoływani przez Prezydenta RP za zgodą Sejmu i Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów, jest sprzeczne z art. 214 ust. 1 Konstytucji. Ten przepis Konstytucji przewiduje, że członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Natomiast zgodnie z art. 215 Konstytucji zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa. W związku z tym ustawodawca ma jedynie swobodę w zakresie ustalenia szczegółowego sposobu powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nie może zatem wprowadzać w ustawie odmiennych zasad dotyczących ich powoływania w odniesieniu do tych, które zostały określone w ustawie zasadniczej.

Biorąc powyższe pod uwagę Senat uznał, że:

- 1) obowiązująca ustawa o radiofonii i telewizji przewiduje możliwość odmowy udzielenia (w tym przedłużenia) koncesji, jak i możliwość cofnięcia udzielonej koncesji z powodu zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa, a tym samym realizuje już cel zakładany przez projektodawcę;
- 2) ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji narusza szereg przepisów Konstytucji, postanowienia Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki sporządzonego w Waszyngtonie w dniu 21 marca 1990 r., a także Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W konsekwencji powyższego Senat uznał, że przedmiotowa ustawa nie może stać się częścią systemu prawnego i podjął uchwałę o jej odrzuceniu.