



Warszawa, 07-04-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.655.2023.KNK

Pani

Marta Cienkowska

**Minister Kultury i Dziedzictwa
Narodowego**

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa
Narodowego

AE:PL-30774-76874-CWDEJ-21

Szanowna Pani Minister,

w związku z trwającymi pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac: UC130), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — przedstawiam opinię dotyczącą projektowanych rozwiązań z prośbą o jej uwzględnienie w trakcie dalszych prac legislacyjnych.

Potrzeba uchwalenia ustawy i zakres projektu

W dniu 17 kwietnia 2024 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowany został Akt o Wolności Mediów¹ (dalej jako: EMFA lub Akt), którego celem jest wprowadzenie minimalnych standardów funkcjonowania wszelkiego rodzaju mediów w Unii Europejskiej. Zasadniczymi wartościami uzasadniającymi uchwalenie EMFA jest ochrona wolności i pluralizmu mediów jako dwóch ważnych filarów demokracji i praworządności w Europie. Zawarte w Akcie wymogi opierają się na założeniu, że możliwość korzystania z pluralistycznych treści medialnych tworzonych z poszanowaniem wolności redakcyjnej ma kluczowe znaczenie dla wykonywania prawa do otrzymywania i przekazywania informacji stanowiącego istotny element wolności wypowiedzi, a także umożliwienia obywatelom dokonywania świadomych wyborów, w tym wyborów politycznych².

Choć normy z Aktu jako rozporządzenia UE stosuje się bezpośrednio³, treść wielu zawartych w nim przepisów ma bardzo ogólny charakter lub nakłada jedynie generalnie określone obowiązki na państwa członkowskie, co powoduje konieczność dostosowania otoczenia normatywnego w krajowym porządku prawnym. W związku z powyższym projektodawca zidentyfikował **siedem obszarów**, wymagających prac legislacyjnych, na które składa się:

1. określenie zasad funkcjonowania i gwarancji niezależności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;
2. modyfikacja zasad niezależnego funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji;

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) (Dz. Urz. UE L z 17.04.2024 r., str. 1083).

² Motyw 8 i 14 EMFa.

³ Projektowana ustawa wdraża wyłącznie regulacje, które nie mogą zostać bezpośrednio zastosowane, zob. s. 2 uzasadnienia projektu.

3. określenie zasad wydatkowania środków publicznych na reklamę państwową w mediach;
4. określenie zasad kontroli koncentracji na rynku medialnym pod względem wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną;
5. modyfikacja obowiązków informacyjnych mediów w zakresie struktury właścicielskiej oraz przychodów osiąganych ze środków publicznych;
6. modyfikacja przepisów w zakresie pomiaru odbiorców;
7. ograniczenia obciążeń regulacyjnych nakładanych na dostawców usług medialnych.

W kontekście szerokiego zakresu ocenianej propozycji należy dodatkowo przypomnieć, że w EMFA przewidziano możliwość przyjmowania bardziej szczegółowych przepisów w konkretnych dziedzinach, pod warunkiem że przepisy te będą zapewniały wyższy poziom ochrony pluralizmu mediów lub niezależności redakcyjnej zgodnie z tym rozporządzeniem i będą zgodne z prawem Unii oraz że państwa członkowskie nie ograniczą swobodnego przepływu z innych państw członkowskich usług medialnych.

Wprowadzenie

Zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości pełnego korzystania z prawa do pozyskiwania i rozpowszechnienia rzetelnych informacji jest przedmiotem licznych działań Rzecznika Praw Obywatelskich⁴. Szczególną uwagę należy zwrócić na treść dotychczasowej korespondencji Rzecznika z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dotyczącej sytuacji mediów publicznych⁵. W ostatnich latach działania publicznej radiofonii i telewizji w Polsce nie odpowiadały bowiem standardom

⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/wolnosc-slowa-media>.

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-media-publiczne-sytuacja-potrzebna-nowelizacja-mkidn-ponowne-odpowiedz>.

określonym w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji⁶, co potwierdzają m.in. kolejne sprawozdania misji obserwacyjnej Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, m.in. to przygotowane po wyborach w 2025 roku⁷.

W konsekwencji usytuowanie prawne mediów publicznych nadal wymaga reform, których kształt leży w zakresie swobody ustawodawcy, oczywiście w takim zakresie w jakim pozwalają na to ramy ustrojowe, tj. zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu z art. 14 Konstytucji; zasada ochrony wolności słowa i prawa do informacji z art. 54, art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji; jak również rola, cele i zadania w krajowym porządku prawnym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT lub Rada) z art. 213-215 Konstytucji.

Podstawowe wymogi w tym zakresie określił Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 13 grudnia 2016 roku⁸, którego istotną konkluzją pozostaje stwierdzenie, że „granica swobody ustawodawcy określania struktur organizacyjnych, za pomocą których ma być realizowana misja publiczna, jest przyznanie KRRiT decydującego wpływu na funkcjonowanie podmiotów wykonujących zadania publicznej radiofonii i telewizji. To znaczy, że ustawodawca musi uwzględnić rolę KRRiT, jako konstytucyjnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację i sposób wykonania misji publicznej w radiofonii i telewizji”⁹.

Przez wzgląd na powyższe, kierunek reformy zaproponowanej w projekcie należy ocenić pozytywnie, tym niemniej nie bez dalszych rekomendacji adresowanych do projektodawcy, które syntetycznie przedstawiam w podsumowaniu niniejszej opinii.

⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jednolity, Dz. U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.; dalej jako: u.r.t.).

⁷ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/poland/599685>, s. 30 i 33 dostęp: 23 marca 2026 r.]; por. pierwszy raport cząstkowy Komisji do spraw wyjaśnienia mechanizmów represji wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz działaczy społecznych w latach 2015-2023 dot. działalności mediów publicznych, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/prezentacja-pierwszego-raportu-komisji-ds-represji-wobec-spolesczenstwa-obywatelskiego-w-mediach-publicznych-2015-2023>.

⁸ Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, nr 101.

⁹ Tamże, pkt 7.4.

I. Kwestie istotne z perspektywy prawidłowego wdrożenia EMFA nieujęte w projekcie

Pomimo szerokiego zakresu proponowanej regulacji, w jej treści nie znalazły się trzy kwestie, których unormowanie w prawie krajowym jest z perspektywy wolności i praw niezbędne do prawidłowej implementacji EMFA.

Po pierwsze, wdrożenie do polskiego porządku prawnego Aktu o Wolności Mediów powinno wiązać się ze skutecznym zagwarantowaniem ochrony źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji.

Prawodawca unijny w EMFA poświęca omawianej kwestii szczególną uwagę¹⁰ wskazując, że „ochrona zdolności dziennikarzy do zbierania, weryfikowania i analizowania informacji, w szczególności informacji przekazywanych lub komunikowanych poufnie, zarówno w Internecie, jak i poza nim, dotyczących źródeł dziennikarskich lub pozwalających na ich zidentyfikowanie”¹¹ pozostaje kluczowa dla zapewnienia możliwości realizacji funkcji mediów.

W art. 4 ust. 3 lit. a-c EMFA wskazano na trzy zakresy środków mających na celu pozyskanie informacji dot. źródeł dziennikarskich lub poufnej komunikacji, których podejmowanie przez państwo jest co do zasady zakazane: zobowiązanie do ujawnienia informacji (lit. a), stosowanie instrumentów prawnokarnych m.in. pozbawienia wolności, przeszukania osób lub lokali (lit. b) oraz stosowanie oprogramowania do inwazyjnego nadzoru, w szczególności tzw. oprogramowania szpiegującego jak np. system Pegasus (lit. c).

W art. 4 ust. 3 i 4 EMFA wskazano odstępstwa od powyższego zakazu. W szczególności odstępstwa od zakazu stosowania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru zostały określone bardzo wąsko: jego stosowanie jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy jest to

¹⁰ Art. 4 ust. 3-8 i motywy 19-26 EMFA.

¹¹ Motyw 19 EMFA.

uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym i proporcjonalne; po uzyskaniu uprzedniego zezwolenia organu sądowego lub niezależnego i bezstronnego organu decyzyjnego lub, w należycie uzasadnionych wyjątkowych i pilnych przypadkach, później zatwierdzone bez zbędnej zwłoki przez takie organy, tylko wtedy, gdy jest ono stosowane do celów postępowania przygotowawczego w związku z poważnymi przestępstwami zagrożonymi w danym państwie członkowskim karą pozbawienia wolności lub środkiem polegającym na pozbawieniu wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej pięciu lat. Państwa członkowskie nie mogą przyjąć środka, o którym mowa w ust. 3 lit. c), w przypadku, gdy jeden ze środków, o których mowa w lit. a) lub b) tego ustępu, byłby odpowiedni i wystarczający do uzyskania potrzebnych informacji.

Stosowanie powyższych środków – w ramach przewidzianych wyjątków – musi być regularnie poddawane przeglądowi przez organ sądowy lub niezależny i bezstronny organ decyzyjny w celu ustalenia, czy nadal spełnione są warunki uzasadniające ich stosowanie, zaś osoby, wobec których środki są stosowane powinny bez przeszkód korzystać z gwarancji określonych w dyrektywie nr 2016/680¹², w szczególności z prawa do informacji i dostępu do danych osobowych podlegających przetwarzaniu.

W przypadku naruszenia zasad stosowania ww. środków, osoby, których sprawa dotyczy, powinny mieć zapewnione prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, czego warunkiem jest zapewnienie informowania o podjętych wobec nich środkach. W celu ułatwienia wykonywania tego prawa państwo ma wyznaczyć niezależny organ dysponujący odpowiednią wiedzą fachową, który będzie udzielał pomocy w zakresie korzystania z powyższego prawa, m.in. poprzez udzielenie informacji na temat dostępnych środków zaskarżenia.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 89 ze zm.).

W uzasadnieniu projektu (s. 3) wskazano, że proponowane regulacje nie odnoszą się do wymogów z art. 4 EMFA jako już uwzględnionych w obecnie obowiązujących przepisach prawnych.

Taką ocenę należy jednak uznać za nietrafną.

Aktualne ramy prawne nie zapewniają bowiem w szczególności wystarczającej ochrony tzw. tajemnicy dziennikarskiej przy stosowaniu kontroli procesowej i operacyjnej oraz korzystaniu przez Policję i inne służby z danych telekomunikacyjnych, co może wpływać na możliwość wykonania przez prasę jej podstawowych funkcji.

W ostatnim czasie Rzecznik przedstawił kompleksowy raport w przedmiocie koniecznych zmian w przepisach regulujących taką kontrolę, w którym wskazano na problemy pozostające adekwatnymi także w kontekście ochrony źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji¹³. Przepisy powinny bowiem jako zasadę ograniczać kontrolę operacyjną podmiotów wskazanych w art. 180 § 2 k.p.k¹⁴, m.in. osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy dziennikarskiej. Ewentualna kontrola i utrwalanie rozmów powinna być dopuszczalna po wykazaniu – we wniosku o kontrolę operacyjną – że jej zastosowanie wobec tych podmiotów jest niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczności nie mogą być ustalone za pomocą innych czynności. Równie istotne jest uchwalenie przepisów, które umożliwiłyby osobie objętej kontrolą operacyjną uzyskanie informacji o prowadzonych działaniach operacyjnych, jak również domaganie się zniszczenia materiałów zebranych w czasie kontroli po upływie czasu ich operacyjnej przydatności, oraz zaskarżenie decyzji sądu, na podstawie której działania operacyjne zostały podjęte. Wobec braku następczej

¹³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-operacyjna-przepisy-ms-mswia-koordynator-sluzb-odpowiedzi>, zob. także raport „Osiodłać Pegaza” Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reform, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/OSIOD%C5%81A%C4%86%20PEGAZA%20-%20jak%20powinien%20wygl%C4%85da%C4%87%20nadz%C3%B3r%20nad%20s%C5%82u%C5%BCba mi.%20Raport%20ekspert%C3%B3w.pdf>.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.).

informacji w tym przedmiocie niemożliwe jest bowiem zrealizowanie zasadniczego uprawnienia przewidzianego w EMFA, tj. prawa do skutecznego środka prawnego.

Kwestią oczywistą pozostaje silne powiązanie wdrożenia wymogu zapewnienia skutecznej ochrony źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji z szerszymi zmianami w zakresie stosowania kontroli operacyjnej. Powyższe nie powinno jednak stanowić podstawy pominięcia tej kwestii w projekcie mającym na celu dostosowanie krajowych ram prawnych do wymogów Aktu, lecz stanowić asumpt do podjęcia współpracy międzyresortowej, w taki sposób, aby w istocie można było uznać wymogi z art. 4 ust. 2 i n. EMFA za uwzględnione w innych obowiązujących przepisach prawnych.

Po drugie, zgodnie z art. 7 ust. 3 EFMA¹⁵ należy zapewnić krajowym władzom lub organom regulacyjnym odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i techniczne do wykonywania zadań powierzonych im w tym rozporządzeniu. Należy zauważyć, że w projekcie ustawy przewidziano liczne nowe kompetencje KRRiT¹⁶, których rzetelne wykonywanie jest kluczowe dla powodzenia części istotnych zamierzeń projektu. Wobec tego, wątpliwości budzi założenie, że realizacja tak szerokiego zakresu zadań będzie możliwa w ramach dotychczasowego budżetu KRRiT¹⁷. Jak bowiem wskazuje treść uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2001 r. w sprawie o sygn. OPS 14/00 – decyzje stosowania prawa, a szerzej wykonywanie konkretnych kompetencji organu, nie realizuje jeszcze żadnego prawa materialnego jednostki lub nie zabezpiecza jej określonej wolności przez sam fakt, że dana procedura została przewidziana w ustawie, w sytuacji gdy, np. z uwagi na dostępne zasoby techniczne, finansowe czy

¹⁵ Zob. też motyw 36 EMFA.

¹⁶ Zob. także uwagi Rady Europy do projektu ustawy z dnia 22 stycznia 2026 r. (sygn. PAD_2026_1), s.2.

¹⁷ Zob. ocena skutków regulacji, s. 19.

osobowe urzeczywistnienie wolności i praw jednostki możliwe będzie tylko w niewielkim stopniu¹⁸.

Po trzecie, do wypełnienia celów EMFA w zakresie zapewnienia uczciwej konkurencji na rynku mediów i niezależności redakcyjnej na poziomie lokalnym, koniecznym jest ograniczenie możliwości wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki pomocnicze lub organizacyjne, spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Szersze uwagi w tym zakresie Rzecznik przedstawił w opinii z dnia 22 stycznia 2025 roku¹⁹, w odpowiedzi na pismo Dyrektora Biura Związku Miast Polskich²⁰ oraz – w zakresie działalności wydawniczej prowadzonej w trakcie kampanii w wyborach samorządowych – w Rekomendacjach dotyczących zmian w prawie wyborczym²¹.

II. Kwestie budzące zasadnicze wątpliwości

Zasadnicze wątpliwości Rzecznika budzi skuteczność wprowadzenia dodatkowych gwarancji niezależności KRRiT od podmiotów zewnętrznych oraz proponowany system finansowania mediów publicznych.

Po pierwsze, zapewnienie pluralistycznego, kompetentnego i niezależnego od podmiotów zewnętrznych składu KRRiT ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów EMFA²² oraz jest warunkiem niezbędnym do prawidłowej realizacji innych mechanizmów przewidzianych przez projektodawcę, w tym tych zapewniających niezależność władz mediów publicznych, pluralizm na rynku medialnym czy prawidłowość wydatkowania środków publicznych na reklamę państwową. Realizacja

¹⁸ Opinia RPO do nowych projektów dotyczących m.in. blokowania nielegalnych treści w Internecie | Rzecznik Praw Obywatelskich.

¹⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samorzad-terytorialny-wydawanie-prasy-opinia-mkidn-zmp>.

²⁰ Tamże.

²¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prawo-wyborcze-rekomendacje-senacka-komisja-wideo>, s.29.

²² Tak: motyw 36 EMFA, zob. też art. 7 ust. 1-3.

powyższego założenia ma być oparta na czterech zasadniczych mechanizmach: (1) zwiększeniu liczby członków Rady i przywróceniu rotacyjności jej składu, (2) wprowadzeniu szczegółowych przepisów dotyczących kompetencji kandydatów na członków KRRiT, (3) likwidacji możliwości pociągnięcia zbiorowo członków Rady do odpowiedzialności politycznej poprzez uchylenie art. 12 ust. 4 i 5 u.r.t. oraz (4) nałożeniu na podmioty powołujące członków Rady obowiązku przeprowadzenia publicznych wysłuchań kandydatów.

Proponowane w projekcie wprowadzenie szczegółowych przepisów dotyczących kompetencji kandydatów na członków KRRiT wraz z obowiązkiem przeprowadzenia publicznych wysłuchań kandydatów, choć bez wątpienia służące wzmacnianiu gwarancji ich wysokich kompetencji, samodzielnie nie zapewnia ochrony niezależności Rady.

Ukształtowany w art. 214 ust. 1 Konstytucji RP sposób powoływania KRRiT przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej ma na celu zapewnienie pluralizmu poglądów i równowagi między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Warto przypomnieć, że jednym z podstawowych założeń takiej kompozycji KRRiT (uszczegółowionej w treści u.r.t.) było zapewnienie jej gwarancji niezależności od rządu²³.

W związku z powyższym, proponowana w projekcie zmiana proporcji powoływania członków Rady, tj. przyznanie możliwości powoływania 2/3 członków Rady Parlamentowi będzie wiązać się ze zwiększeniem wpływu Sejmu i Senatu na obsadę KRRiT.

Zagrożenie to można osłabić za pomocą kilku mechanizmów. Dość oczywistym rozwiązaniem jest wybór powoływanych przez Sejm i Senat członków KRRiT kwalifikowaną większością głosów. Warto również zwrócić uwagę na możliwość

²³ Por. art. 30 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 95, str. 1 z ze zm.), której wymogi powtórzono w art. 7 ust. 2 EMFA.

wzmocnienia gwarancji niezależności Rady zaproponowaną w dokumencie strategicznym KRRiT pt. "Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej"²⁴. W przywołanej strategii wskazywano, że tryb powoływania członków Rady powinien być dwustopniowy i obejmować desygnowanie kandydatów przez podmioty lub grupy organizacji wymienione w ustawie, np. ogólnokrajowe stowarzyszenia dziennikarskie, organizacje twórców lub producentów audiowizualnych, a następnie powoływanie spośród nich członków przez podmioty określone w Konstytucji²⁵. Warto wreszcie zwrócić uwagę na możliwość wykorzystania w owym dwustopniowym procesie rozwiązań francuskich²⁶, w ramach których obok wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na skład organu regulacyjnego przewidziano także zaangażowanie władzy sądowniczej²⁷. Mając na uwadze wszelkie istotne różnice ustrojowe, niewątpliwie komponent sędziowski w organach tego typu może pełnić funkcję stabilizującą, pozwalającą na równoważenie wpływu ośrodków władzy politycznej – Prezydenta i Parlamentu²⁸. Najbardziej efektywnym rozwiązaniem wydaje się mechanizm mieszany.

Po drugie, zgodnie z art. 5 ust. 3 EMFA należy zapewnić, aby procedury finansowania dostawców publicznych usług medialnych opierały się na ustanowionych z wyprzedzeniem przejrzystych i obiektywnych kryteriach gwarantujących dysponowanie przez media publiczne stabilnymi i przewidywalnymi zasobami

²⁴ K. Jakubowicz, B. Jung, T. Kowalski, Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej - założenia strategiczne do nowej ustawy o mediach elektronicznych oraz nowelizacji innych ustaw, Warszawa 2004.

²⁵ Tamże, s. 77 i 78. Grono ujętych w projekcie podmiotów nominujących wymagałoby szerszej dyskusji.

²⁶ Pierwotny polski model powoływania członków KRRiT był inspirowany mechanizmem obsady ówczesnego regulatora francuskiego – Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) przypominając także sposób powoływania Rady Konstytucyjnej, zob. W. Sokolewicz, Komentarz do Konstytucji RP, red. L. Garlicki tom III, Warszawa 2003, art. 214, s. 2.

²⁷ Członków do Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) powołują także Wiceprzewodniczący Rady Stanu i Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego.

²⁸ Zob. art. 157 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z ze zm.), por. także brzmienie przepisu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U.2018.130).

finansowymi odpowiednimi dla realizacji misji publicznej i możliwości ich rozwoju w ramach tej misji.

Te zasoby finansowe powinny być zapewnione w takiej wysokości, aby gwarantować niezależność redakcyjną dostawców publicznych usług medialnych²⁹. Arbitralne lub niestabilne finansowanie mediów publicznych może bowiem osłabiać jakość prezentowanych treści oraz narażać te media na ryzyko prezentowania niepełnego lub stronniczego przekazu³⁰.

Choć proponowany w projektowanym art. 31 ust. 1a mechanizm przekazywania corocznie mediom publicznym kwoty nie niższej niż 2,5 miliarda złotych³¹ na finansowanie ich misji zapewnia pewien poziom stabilności i niezależności politycznej³² – to można podnieść wątpliwość, czy doprowadzi on do zapewnienia im wystarczających zasobów na realizację misji publicznej i rozwój w ramach tej misji. W tym kontekście należy przypomnieć uwagę Trybunału Konstytucyjnego: że „swoboda wyboru formy finansowania publicznej radiofonii i telewizji nie zwalnia jednocześnie ustawodawcy z obowiązku ustalenia właściwych zasad finansowania. Realizacja misji publicznej przez media publiczne nie jest bowiem możliwa bez zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych pochodzących ze środków publicznych”³³.

W treści Oceny Skutków Regulacji (s. 5) oraz uzasadnienia projektu (s. 29) wskazano, że „analiza potrzeb finansowych mediów publicznych związanych z realizacją misji publicznej w 2024 r. wykazana w uzgodnionych z KRRiT kartach powinności wskazuje, że łączny koszt realizacji zadań misyjnych przez wszystkie spółki publicznej radiofonii i

²⁹ Por. pkt V zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące gwarancji niezależności mediów publicznych (nr R(96)10).

³⁰ Motyw 21 EMFA.

³¹ Na marginesie należy wspomnieć, że zgodnie z art. 20 ustawy zmieniającej w latach 2027–2036 maksymalny limit wydatków na finansowanie misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, przez spółki publicznej radiofonii i telewizji, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wynosi 25 000 000 000 zł (2,5 mld rocznie).

³² Zob. Wyrok TK z 9.09.2004 r., K 2/03, OTK-A 2004, nr 8, poz. 83.

³³ Por. Wyrok TK z 4.11.2009 r., Kp 1/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 145.

telewizji wynosi 3 859 mln zł, a zatem jest wyższa od proponowanej kwoty finansowania publicznego”³⁴. Różnicę między finansowaniem minimalnym a powyższymi szacunkowymi kosztami mają w założeniu wypełnić inne źródła finansowania, w tym niepubliczne, np. udostępnienie przestrzeni reklamowej, a także przyznawane niezależnie od powyższej kwoty, dotacje z budżetu państwa. Równocześnie – w załączonych do projektu materiałach – brak jest wyliczeń, które wskazywałyby, że finansowanie z tych źródeł będzie wystarczające nie tylko do prawidłowego działania, ale i rozwoju mediów publicznych, który ma niewątpliwe znaczenie wobec zmieniającego się sposobu konsumpcji treści. Należy zwrócić uwagę, że kwota możliwa do pozyskania ze źródeł niepublicznych zależy od zmiennych czynników rynkowych, zaś dodatkowe finansowanie budżetowe może być przedmiotem dyskusji politycznych.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że misja realizowana przez media publiczne poprzez zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości dziennikarstwa informacyjnego, a także oferty w zakresie kultury i edukacji, zwalczania dezinformacji i docierania z przekazem także do grup wykluczonych cyfrowo, stanowi przeciwwagę do modelu masowej konsumpcji treści niskiej jakości – w tym generowanych przez sztuczną inteligencję lub zawierających dezinformację³⁵ – realizowanego przez nakierowaną na zys działalność platform internetowych. Negatywne skutki realizacji takiego, przynoszącego duże dochody, modelu działania platform ponosi całe społeczeństwo, musząc mierzyć się z szeregiem negatywnych zjawisk³⁶, których część zasadnie bywa określana mianem zanieczyszczenia informacyjnego (*information pollution*)³⁷. W tym kontekście warto rozważyć uwzględnienie w systemie finansowania mediów

³⁴ W treści OSR s. 3 wskazano, że taka kwota finansowania stanowi „absolutne minimum”.

³⁵ <https://www.nask.pl/magazyn/reakcja-platform-spolecznosciowych-na-zgloszenia-w-2025-roku> [dostęp: 23 marca 2026 r.].

³⁶ Zob. motyw 4 i 14 EMFA.

<https://www.nask.pl/magazyn/reakcja-platform-spolecznosciowych-na-zgloszenia-w-2025-roku> [dostęp: 23 marca 2026 r.].

³⁷ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 2326 (2020) „Democracy hacked? How to respond?”, <https://pace.coe.int/en/files/28598#trace-4>; A. Jaskiernia, Information Pollution in a Digital and Polarized World as a Challenge to Human Rights Protection – the Council of Europe’s Approach, *Review of European and Comparative Law* 2021, nr 3, s. 7-26.

publicznych zasady „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle*), którą realizować mogą zróżnicowane mechanizmy i instrumenty polityki publicznej³⁸.

III. Kwestie wymagające ponownej analizy i uzasadnienia

Do kwestii wymagających ponownej analizy i uzasadnienia zaliczyć należy propozycję skrócenie kadencji KRRiT oraz niektóre wymogi dotyczące kandydatów na członków Rady i członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Po pierwsze, w art. 12 projektu ustawy przewidziano skrócenie kadencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dniem wejścia w życie ustawy, przy czym Rada ma działać w dotychczasowym składzie do czasu powołania nowego składu zgodnie z wprowadzanymi przepisami. Potrzeba wprowadzenia takiego rozwiązania jest lakonicznie uzasadniana koniecznością jak najszybszego wdrożenia zwiększonych wymogów w zakresie kompetencji, apolityczności i niezależności członków KRRiT oraz zmianami w kompozycji tego organu (s. 61). Dopuszczalność takiego rozwiązania jest natomiast uzasadniania tym, że zmiana ustawy wymaga wspólnej decyzji Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, których jednomyślne działanie jest także niezbędne do wygaszenia kadencji KRRiT na podstawie art. 12 obowiązującej u.r.t.

Choć art. 214 Konstytucji nie zawiera wyraźnego wymogu kadencyjności członków KRRiT, to prawidłowa realizacja przez Radę jej konstytucyjnych funkcji wymaga zapewnienia niezależności jej członków, której istotną gwarancją jest zakaz ich dowolnego odwoływania³⁹.

³⁸ Zob. przykładowo założenia podatku rekompensującym od niektórych usług, którego deklarowanym celem pozostaje m.in. „wsparcie tworzenia jakościowych treści medialnych” <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/uslugi-cyfrowe-w-polsce-maja-byc-opodatkowane-na-rownych-zasadach> [dostęp: 23 marca 2026 r.].

³⁹ Zob. P. Czarny [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 214; J. Sadowski [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, wyd. 1, 2016, art. 214.

Wypowiadając się w przedmiocie możliwości wygaszania kadencji członków KRRiT Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż: „uznanie, że ustawodawca zwykły dysponuje pewną swobodą w kształtowaniu modelu wyboru członków KRRiT i sprawowanego przez nich mandatu, nie jest równoznaczne ze zgodą na dowolność dokonywania zmian istniejącego modelu (...). Prawidłowa realizacja przez KRRiT jej konstytucyjnych funkcji w odniesieniu do tak istotnych wartości, jak wolność słowa, prawo do informacji i publiczny interes w radiofonii i telewizji, wymaga zapewnienia niezależności jej członków. Jedną z najistotniejszych gwarancji tej niezależności jest stabilizacja na stanowisku oznaczająca zakaz dowolnego odwoływania przed upływem kadencji (...). Przy założeniu stabilizacji wyboru członków Krajowej Rady, która jest ściśle związana z gwarancją niezależności całego organu, należy ocenić jako niedopuszczalne rozwiązania, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania”⁴⁰.

Stanowisko Trybunału skłania do konkluzji, że natychmiastowe skrócenie dotychczasowych kadencji członków Rady, także jako następstwo zmiany modelu funkcjonowania KRRiT, z uwagi na to, że stanowi zagrożenie dla jej niezależności, wymaga dostatecznych i odpowiadających wymogom konstytucyjnym powodów.

W tym kontekście warto wskazać, że argument z analogii do wygaszenia kadencji jako skutku odrzucenia sprawozdania KRRiT przez Sejm i Senat potwierdzonego przez

⁴⁰ Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32, zob. też wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, nr 101 i uchwała TK z 10.05.1994 r., W 7/94, Legalis nr 38542. Problem trwałości i stabilizacji funkcjonowania organów konstytucyjnych, również tych, których kadencji Konstytucja nie określa, był już rozważany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK: z 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30; z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95; z 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94; z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK w 1996 r., cz. I, s. 78).

Prezydenta, o którym mowa w art. 12 u.r.t.⁴¹. nie może stanowić dostatecznego uzasadnienia zaproponowanego w projekcie rozwiązania. Istotą mechanizmu odpowiedzialności z art. 12 u.r.t. jest bowiem traktowanie wygaszenia kadencji Rady jako konsekwencji jednoznacznie negatywnej oceny⁴² jej działalności w konkretnym składzie i w konkretnym okresie sprawozdawczym przez wszystkie organy powołujące jej członków. Ocena ta nie odbywa się w sposób abstrakcyjny, lecz w oparciu o konkretny dokument – sprawozdanie KRRiT, po przeprowadzeniu debaty w obu izbach⁴³.

Przyjęcie założenia, że sam tylko udział Parlamentu i Prezydenta w procesie legislacyjnym stanowi wystarczającą przesłankę do skracania kadencji Rady, pozwoliłby na jej dowolne skracanie przez większość parlamentarną we współpracy z Prezydentem RP pod pretekstem jakichkolwiek zmian ustawowych dotyczących jej funkcjonowania.

Z tych przyczyn w obecnym kształcie rozwiązanie to ocenić należy za pozbawione dostatecznego uzasadnienia⁴⁴.

Po drugie, zasadność rozszerzenia indywidualnych wymogów dotyczących kompetencji i niezależności kandydatów na członków KRRiT zawartego w projektowanym art. 7 ustawy należy oceniać z uwzględnieniem tego, że stanowią one ograniczenie w korzystaniu z prawa równego dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP) i wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), które nie zostały przewidziane wprost w Konstytucji.

⁴¹ W innym miejscu sam projektodawca wskazuje wyraźnie (s. 7 uzasadnienia), że mechanizm ten stanowi pewne zagrożenie dla niezależności KRRiT od podmiotów zewnętrznych.

⁴² Uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia.

⁴³ Zgodnie z art. 12 ust. 3 zd. 2 uchwała o odrzuceniu sprawozdania KRRiT musi zawierać uzasadnienie, por. uchwała Sejmu z dnia 25.06.2025 r. opublikowana w Monitorze Polskim w dniu 15.07.2025 r. poz. 646, oraz uchwała Senatu RP z dnia 25.09.2025 r., opublikowana w Monitorze Polskim w dniu 29.09.2025 r. poz.1022.

⁴⁴ Zob. także uwagi Rady Europy do projektu ustawy z dnia 22 stycznia 2026 r. (sygn. PAD_2026_1), s. 5.

W zakresie oceny wymogów dotyczących niezależności kandydatów punktem wyjścia powinien być art. 214 ust. 2 Konstytucji, w którym wskazano, że 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 funkcji⁴⁵. Zgodnie z powyższym, źródłem innych ograniczeń w tym zakresie niż zakaz należenia do partii politycznej lub związku zawodowego może być przewidziany w powyższym przepisie zakaz prowadzenia działalności publicznej, która nie daje się pogodzić z godnością pełnionej funkcji, oceniany w świetle zadań i wymogu niezależności Rady.

Projektowane wymogi skierowane do kandydatów, takie jak zakaz członkostwa w partii politycznej w okresie ostatnich 5 lat, zakaz pełnienia funkcji w partii politycznej i kandydowania w wyborach powszechnych z listy partii politycznej lub innego komitetu wyborczego w okresie ostatnich 10 lat, a także zakaz przynależności do związku zawodowego⁴⁶ lub związku pracodawców⁴⁷ mieszczą się w zakresie konstytucyjnego upoważnienia do zagwarantowania przez ustawodawcę niezależności Rady.

Równocześnie nieróżnicujący zakaz przynależności do wszelkich stowarzyszeń oraz zakaz członkostwa we władzach organizacji kościelnych oraz związków wyznaniowych należy ocenić jako ograniczenia nieproporcjonalne, a przez to niezgodne z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy przypomnieć, że możliwość zrzeszania się jest jedną z fundamentalnych wolności człowieka, zagwarantowaną w art. 58 ust. 1 Konstytucji, art. 12 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE, w art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Wolność ta może podlegać ograniczeniu, lecz powinno się

⁴⁵ Zob. uwagi TK na temat wymogu apolityczności zawarte w wyroku z 10.04.2002 r., K 26/00, Legalis nr 53826.

⁴⁶ Zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, 2012, art. 214.

⁴⁷ Ustrojodawca kategorię „organizacji pracodawców” traktuje podobnie do związku zawodowego umieszczając je w jednej kategorii zrzeszeń w art. 59 ust. 1 Konstytucji RP.

to odbywać w sposób zgodny z przewidzianymi w ww. przepisach zasadami, w szczególności z zachowaniem zasady proporcjonalności.

W tym kontekście należy wyjaśnić, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano jakichkolwiek przyczyn, z powodu których zawarte obecnie w art. 8 ust. 3 pkt 2 u.r.t. rozwiązanie zakładające zawieszenie członkostwa we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych w okresie sprawowania funkcji członka Rady jest niewystarczające do zapewnienia odpowiednich gwarancji niezależności od podmiotów zewnętrznych.

Wobec powyższego, trudno zaakceptować twierdzenie, że tak istotne ograniczenie działalności społecznej potencjalnego kandydata na członka KRRiT, w tym działalności w stowarzyszeniach lokalnych, naukowych lub charytatywnych, jest proporcjonalne. Podobnie nie sposób uznać, że ogólnie działalność we władzach wszystkich organizacji kościelnych i związków wyznaniowych, które z zasady mają cel konfesyjny, a nie polityczny, stanowi tak istotne zagrożenie dla niezależności członka KRRiT, że zawieszenie członkostwa na czas pełnienia mandatu jest niewystarczające.

Niezależnie od powyższego warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na przewidziany w projekcie obowiązek przedstawienia przez kandydata w konkursie rekomendacji pięciu ogólnokrajowych fundacji lub stowarzyszeń działających w zakresie mediów. Organizacje pozarządowe, choć ich opinia jest bez wątpienia wartościowa, nie wyczerpują grona środowisk zajmujących się mediami, co może prowadzić do ograniczenia możliwości kandydowania osób niezwiązanych z trzecim sektorem, a równocześnie spełniających pozostałe wymogi z ustawy, np. naukowców lub niezależnych urzędników publicznych.

W zakresie oceny wymogów dotyczących kwalifikacji kandydatów punktem wyjścia powinien być art. 60 Konstytucji, w którym wskazano, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych

zasadach. Wymóg ten należy oceniać w świetle zadań Rady, mając na uwadze także nowe kompetencje przewidziane w projekcie. W tym kontekście wymogi takie jak co najmniej pięcioletnie doświadczenie w zakresie tworzenia lub stosowania prawa dotyczącego mediów lub kultury lub pracy w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub wydawcą prasy wydają się mieścić w granicach swobody ustawodawczej.

Równocześnie jako nieuzasadniony należy uznać wymóg posiadania tytułu zawodowego magistra, magistra inżyniera lub równorzędny wyłącznie „w zakresie prawa, ekonomii, kultury, mediów, socjologii, psychologii, pedagogiki, dziennikarstwa, nauk politycznych, zarządzania, informatyki lub telekomunikacji”.

Przede wszystkim nie jest jasne, do jakich konkretnie kierunków studiów wyższych odnosi się projektodawca, korzystając w treści projektowanego art. 7 ust. 1a pkt 4 u.r.t. zarówno z wyrażeń o jednoznacznych desygnatach (w zakresie psychologii, socjologii) jak i o desygnatach wysoce niejednoznacznych (w zakresie kultury)⁴⁸. Przykładowo, sytuacja absolwentów kierunków filologicznych lub lingwistycznych nie jest w tym zakresie jednoznaczna. Równocześnie w zaproponowanym katalogu z pewnością nie mieszczą się inne kierunki studiów, których absolwenci mogliby wnieść wartościowy wkład w prace Rady w specjalizacjach takich jak bezpieczeństwo informacyjnego lub cyberbezpieczeństwo.

Innymi słowy w treści uzasadnienia projektu nie zawarto argumentacji za doborem dziedzin, w zakresie których należy zdobyć tytuł zawodowy, z tych przyczyn omawiany przepis wymaga ponownej analizy i odpowiedniego uzasadnienia, albowiem w obecnym kształcie w sposób nieuzasadniony różnicuje on możliwość ubiegania się o stanowisko członka KRRiT. Powyższe uwagi dotyczące kandydowania do KRRiT znajdują odpowiednie zastosowanie do wymogów na członka członków zarządów i rad

⁴⁸ Analogiczny problem odnosi się do wymogu wyróżniania się „wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu, kultury i mediów” w projektowanym art. 7 ust. 1a pkt 6 u.r.t.

nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji zawartych w projektowanych art. 26a ust. 3 pkt 2 lit. a i b. i art. 26k u.r.t.

IV. Kwestie wymagające wzmocnienia

Kwestiami, w których zasadne byłoby wzmocnienie przewidzianych w projekcie gwarancji są: niektóre mechanizmy niezależnego funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji; niektóre zasady kontroli koncentracji na rynku medialnym pod względem wpływu na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną i zakres obowiązków informacyjnych mediów w zakresie struktury właścicielskiej oraz przychodów osiąganych ze środków publicznych.

Po pierwsze, należy mieć na uwadze, że wprowadzane zmiany prawne powinny realizować wskazane w art. 5 ust. 1 i 2 EMFA podstawowe warunki funkcjonowania mediów publicznych i procedury powoływania oraz odwoływania kierownictwa tych mediów.

Podstawowym warunkiem efektywnej realizacji celów mediów publicznych, tj. bezstronnego zapewnienia społeczeństwu pluralistycznych informacji i opinii, jest ich redakcyjna i funkcjonalna niezależność, zapewnieniu której służą odpowiednie procedury powołania i odwoływania ich władz, które choć znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich UE, zawsze powinny charakteryzować się obiektywizmem i przejrzystością.

Z tego powodu szczególne znaczenie w omawianym kontekście ma wprowadzenie projektowaną ustawą następujących zasad powoływania organów mediów publicznych. Zarządy spółek mediów publicznych mają być powoływane w dwustopniowym konkursie: wybór kandydata na członka zarządu dokonywany ma być przez komisję konkursową, w której skład wchodzić mają wszyscy członkowie rady nadzorczej oraz przedstawiciele rady programowej. Następnie wybrany kandydat będzie powoływany przez KRRiT, która może jednak odmówić jego powołania, co musi

być szczegółowo uzasadnione. Członkowie rad nadzorczych spółek mediów publicznych mają być powoływani przez KRRiT oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w propozycji 3:2 na szczeblu centralnym i 2:1 na lokalnym), zaś rady programowe mają być powoływane przez KRRiT w konkursach spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych i pracowników mediów publicznych (odpowiednio 7 i 2 członków).

Rozważenia wymaga korekta proporcji powoływania członków rad nadzorczych określonych w projektowanym art. 26d ust. 1 u.r.t. Tak niewielka przewaga liczebna członków rad nadzorczych powołanych przez KRRiT stwarza ryzyko dla silnie ugruntowanych warunków kolegialnej niezależności, których odpowiednie ukształtowanie powinno stanowić punkt wyjścia dla podejmowania decyzji przez niezależny konstytucyjny organ kontroli i ochrony prawa, jakim – w świetle ustawy zasadniczej – jest KRRiT.

Wątpliwości budzi także mechanizm zatwierdzania przez KRRiT kodeksów etyki zawierających „zasady rzetelności, uczciwości i bezstronności dziennikarskiej”, przygotowanych przez rady programowe mediów publicznych (projektowany art. 21e ust. 2 ustawy). Choć odmowa zatwierdzenia takiego kodeksu skutkowałaby jedynie przedstawieniem przez Radę „uwag na piśmie”, to samo jej zaangażowanie w ten proces budzi wątpliwości konstytucyjne. W tym kontekście warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny – na wniosek Rzecznika – uznał w przeszłości przepisy poszerzające zadania KRRiT o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej za niezgodne z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 54 Konstytucji⁴⁹ wskazując, że „[o]rgan władzy publicznej, którym jest Krajowa Rada, nie powinien być wyposażony w kompetencję do podejmowania i inicjowania działań wiążących się z określaniem, jakie są zasady etyki dziennikarskiej, i z egzekwowaniem przestrzegania tych zasad”. Choć na gruncie omawianych przepisów KRRiT nie inicjuje

⁴⁹ Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

tego rodzaju działań, lecz je zatwierdza, to nadal w opinii RPO wykraczałaby w ten sposób poza zakres odpowiadający jej roli i pozycji ustrojowej. Należy również zwrócić uwagę na powodowane takim działaniem zagrożenie dla swobody w kształtowaniu programów i niezależności redakcyjnej jednostek publicznej radiofonii i telewizji zagwarantowanej w art. 21a ust. 1 u.r.t.

Po drugie, choć przewidywany w projekcie model kontroli koncentracji w opinii Rzecznika mieści się w ramach przewidywanych przez EMFA⁵⁰ i realizuje kierunek określony w rekomendacjach RPO przedstawionych Prezesowi Rady Ministrów dnia 9 listopada 2022 roku⁵¹, to należy zwrócić uwagę na następujące kwestie szczegółowe.

Mając na uwadze treść wspomnianych rekomendacji, należy podać w wątpliwość, czy kryteria zawarte w projektowanym art. 47x ust. 3 u.r.t. w sposób wystarczający implementują art. 22 ust. 2 lit. a EMFA *in fine*, w którym przewidziano obowiązek uwzględnienia „oczekiwanego wpływu koncentracji na rynku mediów na pluralizm mediów (...) z uwzględnieniem (...) interesów stron w innych przedsiębiorstwach medialnych lub niemedialnych, ich powiązań z takimi przedsiębiorstwami lub działalności w takich przedsiębiorstwach”. W szczególności, mając na uwadze doświadczenia Rzecznika z udziału w postępowaniu dotyczącym koncentracji Orlenu i Polska Press, wartościowe byłoby uwzględnienie w projekcie obowiązku wzięcia pod uwagę ryzyka funkcjonalnego powiązania podmiotów uczestniczących w koncentracji – ze spółkami Skarbu Państwa i – pośrednio – władzą wykonawczą. Zarówno w obecnym jak i w projektowanym stanie prawnym uwzględnienie takich powiązań nie wydaje się możliwe. Całkowite ich pominięcie prowadzić może w praktyce do ominięcia zakazu wynikającego z art. 14 Konstytucji oraz z art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE, tj. zakazu ingerencji władz publicznych w wolność prasy i przekazywania informacji.

⁵⁰ Zob. art. 22 i motywy 62–66 EMFA.

⁵¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ochrona-konkurencji-koncentracja-wolnosc-mediow-premier-odpowiedz-UOKiK>.

Warto także zwrócić uwagę na zasadność ponownego rozważenia i uspoźnienia brzmienia innych przesłanek oceny koncentracji zaproponowanych w projekcie z kryteriami oceny z EMFA (por. art. 22 ust. 2 lit. e EMFA⁵² i projektowany art. 47x ust. 3 pkt 4⁵³) oraz zakresu definiowania „rynku środków masowego przekazu” (por. art. 2 pkt 15 EMFA i projektowany art. 4 pkt 9a u.o.k.i.k.). Warto również rozważyć dookreślenie w treści projektowanych przepisów możliwych skutków „wzięcia pod uwagę” wpływu badanej koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność redakcyjną, a także samej opinii KRRiT w tym zakresie przez Prezesa UOKiK. Dookreślając w projekcie w sposób niebudzący wątpliwości, że przesłanka ta – samodzielnie lub wraz z innymi kryteriami ekonomicznymi – może stanowić podstawę decyzji o zakazie przeprowadzenia koncentracji.

Po trzecie, w projekcie w odniesieniu do art. 6 ust. 1 EMFA, proponuje się rozwinięcie obowiązków informacyjnych z ustawy o radiofonii i telewizji dotyczących nadawców, podmiotów dostarczających audiowizualną usługę medialną na żądanie i dostawców platformy udostępniania wideo, a także obowiązków informacyjnych z Prawa prasowego dotyczących wydawców. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku zapewnienia odbiorcom dostępu do informacji o publicznym „statusie” dostawcy usług medialnych (art. 14a ust. 1dc u.r.t.) powinien być istotnie zmodyfikowany, by mógł przynieść realny skutek. Warto zaznaczyć konieczność uspoźnienia projektowanego art. 14 ust. 1dc z art. 4 pkt 5 u.r.t.

Poważne wątpliwości budzi bowiem to, czy podmioty wskazane w projektowanym przepisie (m.in. organy państwowe) mogą i powinny móc być nadawcami w

⁵² „Zobowiązania, które każda ze stron uczestniczących w koncentracji na rynku mediów może podjąć w celu ochrony pluralizmu mediów i niezależności redakcyjnej”.

⁵³ „Obowiązki, które podmioty uczestniczące w koncentracji na rynku środków masowego przekazu mogą podjąć w celu ochrony pluralizmu mediów i niezależności gospodarczej”.

rozumieniu u.r.t. Wydaje się, że projektowany przepis powinien dotyczyć innych form świadczenia usług medialnych, takich jak usługi udostępnienia wideo na żądanie. Dodatkowo warte rozważenia jest doprecyzowanie, że informacja o publicznym statusie podmiotu powinna się znaleźć niezależnie w każdym kanale świadczenia usługi medialnej, przykładowo dostawca usług medialnych prowadzący profil w internetowym serwisie społecznościowym⁵⁴ i na platformie udostępniania wideo powinien umieścić łatwo dostępną informację o statusie publicznym w każdym z tych kanałów komunikacji.

Po drugie, obowiązek zapewnienia odbiorcom dostępu do informacji o strukturze właścicielskiej przez spółki z udziałem mienia publicznego lub o publicznym „statusie” powinien dotyczyć także odpowiednio podmiotów z udziałem mienia samorządu terytorialnego, a także innych jednostek samorządowych. Należy przypomnieć, że z woli ustrojodawcy samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i jako taki powinien podlegać kontroli społecznej tak samo jak jednostki działające na szczeblu centralnym.

V. Podsumowanie

Reasumując powyższe uwagi należy wskazać na **12 najważniejszych rekomendacji**.

1. **Należy uwzględnić w projekcie** przepisy zapewniające skuteczne gwarancje ochrony źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji.
2. **Należy uwzględnić w projekcie** przepisy zapewniające KRRiT odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i techniczne do wykonywania zadań powierzonych im w EMFA.
3. **Należy uwzględnić w projekcie** przepisy ograniczające możliwość wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki

⁵⁴ Zob. art. 18 ust. 1 EMFA.

pomocnicze lub organizacyjne, spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

4. **Należy zapewnić** dodatkowe gwarancje niezależności KRRiT od większości parlamentarnej na płaszczyźnie mechanizmu powoływania jej członków.
5. **Należy zapewnić**, aby proponowany system finansowania mediów publicznych rzeczywiście pozwalał na realizację misji publicznej i rozwój w ramach tej misji.
6. **Należy ponownie rozważyć** istnienie uzasadnienia dla skrócenia kadencji KRRiT jako konsekwencji wejścia w życie projektowanej ustawy.
7. **Należy ponownie rozważyć** zakres wymogów dla kandydatów na członków KRRiT i na członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji.
8. **Zaleca się** skorygowanie proporcji powoływania członków rad nadzorczych przez KRRiT i Ministra poprzez zwiększenie wpływu KRRiT.
9. **Zaleca się** rezygnację z zatwierdzania przez KRRiT kodeksów etyki przygotowanych przez rady programowe spółek mediów publicznych.
10. **Zaleca się** uwzględnienie w projekcie obowiązku wzięcia pod uwagę ryzyka funkcjonalnego powiązania podmiotów uczestniczących w koncentracji ze Skarbu Państwa i – pośrednio – władzą wykonawczą.
11. **Zaleca się** określenie w sposób niebudzący wątpliwości, że przesłanka „wpływu badanej koncentracji na pluralizm mediów oraz niezależność redakcyjną” – samodzielnie lub wraz z innymi kryteriami ekonomicznymi – może stanowić podstawę decyzji o zakazie przeprowadzenia koncentracji.
12. **Zaleca się** modyfikację zakresu przedmiotowego i podmiotowego obowiązków informacyjnych podmiotów publicznych i dostawców usług medialnych zależnych od takich podmiotów, dotyczących określenia statusu

publicznego dostawcy, struktury właścicielskiej oraz przychodów osiągniętych ze środków publicznych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich