

Warszawa, dnia 5 grudnia 2002 r.

**Uwagi**  
**do projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz o zmianie**  
**innych ustaw**

Uwagi dotyczą rządowego projektu ustawy nowelizującej wraz z autopoprawką (druki nr 341 i 341A) w wersji sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej. Dokonywanie oceny konstytucyjności proponowanych rozwiązań musi mieć charakter ogólny, skoro nie postawione zostały konkretne kwestie (pytania) wymagające oceny. Już pierwszy przepis proponowanej nowelizacji dotyczy dość szerokiego nurtu zagadnień, mianowicie dostosowania przepisów ustawy o radiofonii i telewizji do przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej i w tym kontekście odesłać należy do oceny projekt przez właściwe służby. Zgodnie bowiem z art. 43 regulaminu sejmowego konieczna jest opinia Komitetu Integracji Europejskiej (por. art. 42 ust. 4 regulaminu sejmowego). Projekt zawiera szereg takich zmian, które należy oceniać jako tylko techniczno-redakcyjne, precyzujące i rozwijające – w tym samym druku – przepisy dotychczasowe, które nie były dotychczas kwestionowane z punktu widzenia ich konstytucyjności, co do których konstytucyjności można więc nie mieć wątpliwości.

Nie budzą też zastrzeżeń te przepisy projektu, które w swej treści bezpośrednio stanowią rozwinięcie konkretnych przepisów konstytucyjnych, dotyczących Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 213-215 Konstytucji RP) – w zakresie składu organu, doprecyzowania zagadnień kadencyjności, przynależności do partii politycznych (por. zmiany nr 4-5 projektu).

Liczne przepisy projektu zawierają klauzule wykonawcze uprawniające bądź zobowiązujące wskazane w nich organy do wydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Wszystkie one spełniają – ze wskazanymi niżej wyjątkami – wymogi konstytucyjne jakie płyną z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, zwłaszcza w zakresie określenia ustawowego „wytycznych” dotyczących treści aktu wykonawczego. Zastrzeżenia z tego punktu widzenia budzą tu tylko – jako wspomniane wyżej wyjątki – propozycje zawarte w zmianie nr 60, gdzie proponowane brzmienie art. 47 ust. 6 i art. 47d ust. 2 nie odpowiada wymogom konstytucyjnym (brak „wytycznych” co do

treści). Osobne w tym zakresie uwagi poniżej będą dotyczyły też upoważnień w zakresie problematyki opłat abonamentowych.

W aspekcie konstytucyjnym problematyka radiofonii i telewizji w szczególności łączy się z zagadnieniami regulowanymi przez art. 54 Konstytucji w związku z art. 22 Konstytucji. Zgodnie z Konstytucją, każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechnianiem informacji (art. 54 ust. 1), zaś cenzura prewencyjna środków masowego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane; ustawa może jednak wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej (art. 54 ust. 2). W kontekście omawianego projektu należy stwierdzić, iż nie wprowadza on cenzury prewencyjnej oraz że konstytucyjny wymóg ustawowej podstawy wymogu uzyskiwania koncesji został dochowany. Dla jasności należy podkreślić, że oczywiście nie jest „cenzurowaniem” określenie np. warunków, w jakich nie udziela się koncesji (por. zmiana nr 41) czy odmawia się rejestracji rozprowadzania programu (por. zmiana nr 58). Z kolei także przepisy projektu, które np. ustalają określoną „szczegółowość” wniosku o udzielenie koncesji oraz jej zakres (por. zmiana nr 43) postrzegać należy w kategoriach określoności prawa i bezpieczeństwa prawnego, a więc wartości tkwiących w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), co nie budzi zastrzeżeń. Dodajmy także, że co do zasady sama instytucja koncesji ma umocowanie w art. 54 ust. 2 Konstytucji, a także ugruntowana jest w rozwiniętej formie w ustawodawstwie zwykłym. Porównanie szczegółowych zasady wydawania koncesji na gruncie obowiązującego i proponowanego – w nowelizacji – stanu regulacji w ustawie zwykłej dokonywane jest „poza” wymiarem konstytucyjnym, bo na takim samym poziomie normatywnym. Problem „zgodności” z Konstytucją przynieść mógłby wymiar pionowy (hierarchiczny, ale tu przede wszystkim należy zauważyć, iż przepis konstytucyjny (art. 52 ust. 2) ma de facto charakter jedynie kompetencyjny. Oznacza to, że ustawodawca zwykły ma tu duże luzy ocenne w kształtowaniu ustawowych zrębów instytucji.

Koncesjonowanie zawsze jest ograniczeniem, ale w związku z tym z punktu widzenia konstytucyjnego należy uwzględnić również treść art. 22 Konstytucji. Przewiduje on, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Dodajmy, że ograniczenia zawierają w sobie także te przepisy proponowanej nowelizacji, które ustalają granice dopuszczalnej koncentracji mediów, czy narzucają zasady

dotyczące warunków nadawania określonych treści proponowanych (aspekty treściowe, godzinowe, udziałowe). Z przepisu konstytucyjnego jednak jasno wynika podstawa dla stosownych ograniczeń, poprzez oceniany projekt dochowany jest wymóg zachowania ustawowej drogi ograniczeń, a ocenny jest jedynie „wzgląd na ważny interes publiczny”. Wydaje się, że historyczne doświadczenia – i to wielu państw – jednoznacznie wykazują zależność stopnia realizacji wolności słowa (art. 54 Konstytucji) od stopnia koncentracji mediów. Koncentracja ta może mieć „związek” z art. 2 Konstytucji (zasada państwa demokratycznego), z art. 76 Konstytucji (zasada ochrony – przez władze publiczne – konsumentów, użytkowników najemców przed działaniami zagrażającymi wymienionym tu konstytucyjnie wartościami, w tym przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi – a zakres tej ochrony określa ustawa). Wyrażone w projekcie reguły ochrony odbiorcy, pluralizmu, wyważonej równowagi w sferze mediów z pewnością widziane być muszą właśnie w kontekście „ważnego interesu publicznego” jako wartości konstytucyjnej. W szczególności proponowanych nowelizacją nie dostrzegam tu sprzeczności z Konstytucją. Z aprobatą odnoszę się do zmian nr 41-43 projektu, regulujących postępowanie wyjaśniające i wydanie postanowienia, w którym stwierdza się, czy udzielenie koncesji spowoduje „istotne ograniczenie konkurencji” na rynku mediów.

Zastrzeżenia konstytucyjne może natomiast budzić propozycja nowej regulacji opłat abonamentowych, oparta na domniemaniu (zmiana nr 62, dot. art. 48 ust. 4 ustawy), że w każdym gospodarstwie domowym używa się jednego odbiornika radiowego i jednego odbiornika telewizyjnego, które to domniemanie można byłoby obalić stosownym oświadczeniem osoby fizycznej, zamieszkującej w tym gospodarstwie, że żadnego odbiornika nie posiada. Konstrukcja ta wydaje się godzić w art. 2 Konstytucji, ustanawiający zasadę państwa prawnego, której elementem – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – są reguły przyzwoitej legislacji. Niejasne jest tu zarówno pojęcie gospodarstwa domowego, relacje między nim a osobami fizycznymi w sytuacji, gdy projekt przewiduje solidarną odpowiedzialność tych osób za opłaty abonamentowe, oderwaną od osoby właściciela odbiornika. Należy zauważyć, że projekt przewiduje też, że organy prowadzące ewidencję ludności oraz rejestry innych podmiotów, miałyby oddać do dyspozycji jednostek pobierających opłaty abonamentowe posiadane dane, zawarte w tych ewidencjach i rejestrach. Ten obowiązek godziłby w prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji) i przepis art. 51 ust. 2 Konstytucji (władze publiczne nie mogą

pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym). Nie wydaje się, by przewidziana przez ustawodawcę „gwarancja” wykorzystywania tych danych wyłącznie w celu pobierania opłat abonamentowych była – z uwagi na skalę zjawiska, poziom organizacyjny i charakter tych jednostek – realistyczna, by proponowane rozwiązania ustawowe były w należytej „proporcji” do chronionych konstytucyjnie wartości. Bardzo duży też zakres spraw z rozdz. 7 przekazany miałby zostać do regulacji podustawowej, co może budzić uzasadnione wątpliwości i postulaty głębszej regulacji w samej ustawie, skoro chodzi o koncepcję tak radykalnie wkraczającą w sferę praw obywatelskich.

Na marginesie można podnieść także niektóre kwestie techniczno-legislacyjne projektu. Widać w wielu wypadkach niekonsekwencję, gdy pewne dane liczbowe raz wyraża się słownie a raz cyframi (por. np. art. 7 ust. 1 i ust. 5, art. 28a ust. 1-3). W tekście przepisu nie umieszcza się zwrotów typu „w celu wykonania obowiązku...” – art. 3 projektu (o zakresie dotyczącym art. 54c prawa prasowego).

*Sporządził: Andrzej Szmyt*