

Warszawa, 29 grudnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-505/15
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Barbara Bubula)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1531) ma na celu zmianę zasad powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych i zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji działających w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Projekt odbiera w tej mierze kompetencje Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji i przyznaje je ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. Znosi się także kadencyjność członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Ponadto projekt przewiduje inne niż dotychczas wymagania wobec kandydatów na członków rad nadzorczych i zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji. W szczególności członkiem zarządu będzie mogła zostać osoba posiadająca obywatelstwo polskie, a członkiem rady nadzorczej osoba, która złożyła egzamin, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 747; zasady przeprowadzania egzaminu określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem; Dz. U. Nr 198, poz. 2038, ze zm.).

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać następujące akty prawa Unii Europejskiej:

1) Art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z tym przepisem wewnątrz Unii zapewnia się swobodę przepływu pracowników. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje prawo: ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich, przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa, pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach. Postanowienia artykułu 45 TfUE nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

2) Dyrektywę 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. Urz. UE L 95 z 15.4.2010 r., s. 1, ze zm.). Dyrektywa przewiduje m.in., że za jej stosowanie odpowiadać ma niezależny krajowy organ regulacyjny (art. 30 w związku z motywem 94 preambuły).

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Zasada swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami z państw członkowskich w zakresie zatrudnienia (art. 45 ust. 1 i 2 TfUE). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE swoboda przepływu pracowników oznacza zniesienie także barier o charakterze niedyskryminującym. Za sprzeczne z art. 45 TfUE Trybunał uznaje regulacje krajowe, które uniemożliwiają lub zniechęcają pracownika – obywatela UE do skorzystania ze swobody przemieszczania się do innego państwa członkowskiego.

Postanowienia art. 45 nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenie to ma charakter wyjątku, nie można więc traktować go rozszerzająco. Jego treść, wraz z pojęciem „administracja publiczna”, jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału.¹ Trybunał stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów traktatu należy interpretować i stosować jednolicie

¹ Zob. m.in. wyrok Trybunału z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, pkt 10, 12, 18 i 19, wyrok Trybunału z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 7, wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie C-47/02 *Anker i inni*, pkt 57–60.

w całej Unii i w związku z tym nie może być w pełni pozostawione uznaniu państw członkowskich. O zastosowaniu art. 45 ust. 4 TfUE decyduje charakter obowiązków wykonywanych na danym stanowisku. Konieczne jest kumulatywne spełnienie dwóch przesłanek: bezpośredni lub pośredni udział w wykonywaniu władzy oraz ochrona interesów państwa lub władz publicznych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 45 ust. 4 może być zastosowany wówczas, gdy wykonywanie uprawnień przyznanych przez prawo publiczne odbywa się regularnie oraz nie jest bardzo niewielką częścią prowadzonej aktywności². W swoim orzecznictwie Trybunał dopuścił stosowanie wyjątku do tych obszarów aktywności, które są związane z tradycyjną sferą działalności państwowej: sądownictwem, obronnością, dyplomacją, pobieraniem podatków. Należy przyjąć, że pozostałe sektory działalności nie są objęte zakresem zatrudnienia w administracji publicznej w rozumieniu prawa UE. Ma do nich zastosowanie zasada swobody przemieszczania się pracowników. Dopiero gdy państwo wykaze, że dane stanowisko jest związane z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w stosowaniu władzy oraz ochroną interesów państwa będzie miał zastosowanie art. 45 ust. 4 TfUE³.

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść komunikatu Komisji z 13 lipca 2010 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany (KOM(2010) 373 wersja ostateczna), który przytacza orzecznictwo Trybunału i podkreśla, że art. 45 ust. 4 TfUE ma charakter wyjątku, który należy interpretować w sposób zawężający, a kryteria kwalifikujące do skorzystania z wyjątku należy rozpatrywać indywidualnie, uwzględniając charakter zadań i obowiązków przynależących do danego stanowiska.

Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego należy uznać za sprzeczny z art. 45 TfUE, o ile nie ma zastosowania wyjątek z art. 45 ust. 4.

Na gruncie przepisów projektu powstaje więc pytanie, czy w odniesieniu do objętych projektem stanowisk pracy – członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji – ma zastosowanie wyjątek określony w art. 45 ust. 4 TfUE. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na następujące postanowienia zmienianej ustawy.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu (bardziej szczegółowo zadania te są ujęte w art. 21 ust. 1a i ust. 2 ustawy)

² Wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-405/01 *Colegio de Oficiales*, pkt 44.

³ Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-290/94 *Komisja przeciwko Grecji*, pkt. 35-36.

Dodatkowo można wskazać, że jednostki publicznej radiofonii i telewizji zobowiązane są umożliwić naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację oraz wyjaśnianie polityki państwa (art. 22 ust. 2 ustawy), a także stwarzać partiom politycznym możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych (art. 23 ust. 1 ustawy). Podmiotom uczestniczącym w wyborach na urząd Prezydenta RP, do Sejmu, Senatu, samorządu terytorialnego oraz Parlamentu Europejskiego zapewnia się możliwość rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji na zasadach określonych odrębnymi przepisami (art. 24 ust. 1 i 2 ustawy).

Przewidziane ustawą zadania publicznej radiofonii i telewizji nie są zmieniane opiniowanym projektem ustawy. Zadań tych nie można uznać za objęte przewidzianym w art. 45 ust. 4 TfUE wyjątkiem dotyczącym administracji publicznej. W szczególności, nie są to stanowiska związane ze stanowieniem lub stosowaniem prawa.

Dodatkowo można wskazać, że projekt nie wyjaśnia, dlaczego sprawowanie funkcji członka zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji musi być związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego, skoro dotychczas nie było takiego wymogu.

W konsekwencji należy uznać, że projekt, przez wprowadzenie wymogu posiadania obywatelstwa polskiego przez członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji, jest sprzeczny z art. 45 TfUE.

Projekt nie narusza dyrektywy 2010/13/UE. W szczególności projekt nie narusza zasady niezależności krajowego organu regulacyjnego, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

III. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w jakim wprowadza wymóg obywatelstwa polskiego dla członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji.

W pozostałym zakresie projekt nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 29 grudnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-506/15
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Barbara Bubula) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1531) ma na celu zmianę zasad powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych i zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji działających w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Projekt odbiera w tej mierze kompetencje Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji i przyznaje je ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. Znosi się także kadencyjność członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Ponadto projekt przewiduje inne niż dotychczas wymagania wobec kandydatów na członków rad nadzorczych i zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji. W szczególności członkiem zarządu będzie mogła zostać osoba posiadająca obywatelstwo polskie, a członkiem rady nadzorczej osoba, która złożyła egzamin, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 747; zasady przeprowadzania egzaminu określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem; Dz. U. Nr 198, poz. 2038, ze zm.).

Projekt zawiera przepisy objęte zakresem prawa Unii Europejskiej, ale nie ma na celu ich wykonania.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński
Michał Warciński

