



Warszawa, 16-07-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.23.2022.KSZ

Pan

Jacek Oko

Prezes

Urzędu Komunikacji Elektronicznej

e-PUAP UKE

Szanowny Panie Prezesie,

Pan Prezes¹ przychylił się do wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o **zmianę rezerwacji częstotliwości dokonanych na rzecz Telewizji Polskiej S.A.**, przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów telewizyjnych w sposób cyfrowy drogą rozsiwczą naziemną w MUX-3, wskazanej w decyzji rezerwacyjnej nr DC.WRT.514.4.2020.17 z dnia 20 maja 2020 r. tak, **aby sygnał tego multipleksu mógł być nieprzerwanie transmitowany w standardzie DVB-T lub standardzie DVB-T2 według wyboru dysponenta rezerwacji częstotliwości, także**

¹ <https://www.uke.gov.pl/akt/mux-3-bedzie-mogl-nadawac-w-standardzie-dvb-t-do-konca-2023-r-419.html>, a także <https://www.gov.pl/web/dvbt2/uke-w-sprawie-mux-3---decyzja-o-pozniejszym-wprowadzeniu-zmiany-standardu-nadawania-dvb-t2> (dostęp 29.06.2022).

po dniu 29 czerwca 2022 r. aż do dnia 31 grudnia 2023 r., po której to dacie nadawanie na tym multipleksie będzie realizowane w standardzie DVB-T2.

Zgodnie z art. 123 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2021 r. poz. 576 ze zm.), zwanej dalej „prawem telekomunikacyjnym”, możliwe jest dokonywanie zmiany rezerwacji częstotliwości bądź też ich cofnięcie. Mają one jednak charakter szczególny w stosunku do postanowień zawartych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej „kpa”, regulujących uchylanie i zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych, na mocy których strony nabyły określone uprawnienia. Przepisy art. 123 prawa telekomunikacyjnego nie wyłączają zastosowania kpa. Uchylenie lub zmiana decyzji o rezerwacji częstotliwości może także nastąpić na podstawie przepisów ogólnych zawartych w kpa. Za zgodą strony uchylenie albo zmiana decyzji następuje na podstawie art. 155 kpa pod warunkiem, że przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Ponadto Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zwanego dalej „UKE”, jako minister w rozumieniu przepisów kpa, może na podstawie art. 161 § 1 kpa uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa².

Z powołanego w przypisie nr 1 niniejszego pisma komunikatu UKE wynika, że decyzja ta „*ma związek ze zbrojną napaścią Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy oraz eskalacją działań dezinformacyjnych o zasięgu międzynarodowym, niosących zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego*”, a także „*ma na uwadze istotną rolę telewizji publicznej w ochronie polskiej racji stanu, komunikowania stanowiska naczelnych organów państwa oraz funkcjonowaniu Regionalnego Systemu Ostrzegania. RSO realizuje Telewizja Polska S.A. we współpracy z MSWiA, a jego zasięg działania jest wprost powiązany z zasięgiem MUX-3*”.

² Zob. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz. Wyd. 4*, Warszawa 2019, art. 123, Legalis.

Przywołany już wcześniej art. 123 prawa telekomunikacyjnego w ust. 1 pkt 3 przewiduje możliwość zmiany rezerwacji częstotliwości przez Prezesa UKE w przypadku wystąpienia okoliczności prowadzących do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niezależnie jednak od tego, decyzja Prezesa UKE musi być także rozpatrywana przez pryzmat zagwarantowanego w Konstytucji RP prawa do informacji (wolność pozyskiwania informacji – art. 54 Konstytucji RP), zasady pluralizmu mediów (art. 14 Konstytucji RP) oraz zasady rzetelności i pluralizmu (wolności) wyborów. Nie bez znaczenia bowiem pozostaje – w świetle powyższej decyzji, która może wywoływać skutki do dnia 31 grudnia 2023 roku – okoliczność dotycząca wyborów samorządowych i parlamentarnych, które zgodnie z kalendarzem wyborczym odbyć się mają właśnie w 2023 roku.

Przepis art. 54 Konstytucji RP formułuje trzy odrębne wolności jednostki, które są ze sobą nie tylko wzajemnie powiązane, ale też współzależne, a mianowicie: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji. Użyte w art. 54 Konstytucji RP pojęcie „*pogląd*” musi być rozumiane, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego³ (dalej: TK, Trybunał), jak najszerszej. Nie tylko jako wyrażanie ocen, w tych szczególności kontrowersyjnych, ale również informowanie o faktach. Należy też przyjąć, że pojęcia „*pozyskiwanie informacji*” oraz „*rozpowszechnianie informacji*” dotyczą nie tylko informacji o faktach, lecz także o poglądach⁴.

Zakres znaczeniowy swobody pozyskiwania informacji określony w Konstytucji RP obejmuje pozyskiwanie zarówno informacji, jak i idei, analogicznie jak w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

³ Wyroki TK z 20.02.2007 r., P 1/06, OTK ZU 2A/2007, poz. 11 oraz z 9.11.2010 r., K 13/07, OTK ZU 9A, poz. 98.

⁴ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

Wolność pozyskiwania informacji jest szersza niż gwarantowane także w art. 61 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, którym odpowiada obowiązek władz publicznych i innych podmiotów, wykonujących zadania władzy publicznej oraz gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, udzielania informacji. Wolność pozyskiwania informacji obejmuje natomiast nie tylko uprawnienie do uzyskania informacji w sferach wskazanych w art. 61 Konstytucji RP, ale również prawo do poszukiwania informacji na własną rękę przez podmiot zainteresowany, a więc niezależnie od obowiązków informacyjnych nałożonych na inne podmioty, z zastosowaniem wszelkich sposobów mieszczących się w granicach ustaw, **w szczególności za pomocą środków społecznego przekazu**⁵.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał pierwszorzędą rolę mediów w państwie prawa. Chociaż media nie mogą wykraczać poza różne ograniczenia ustanowione między innymi w celu zapobieżenia zakłóceniom porządku oraz ochrony dobrego imienia innych osób, to jednak ich obowiązkiem jest przekazywanie informacji i idei dotyczących kwestii politycznych oraz innych kwestii pozostających w sferze zainteresowania publicznego. Wolność mediów zapewnia bowiem społeczeństwu jeden z najlepszych sposobów ujawniania i formowania opinii o ideach i postawach jego przywódców politycznych⁶.

Mając powyższe na uwadze należy zaznaczyć, że według dostępnych danych **skutki decyzji Prezesa UKE dotknęły około 2,5 mln osób, które zostały pozbawione wolności pozyskiwania informacji za pośrednictwem telewizji innej niż telewizja publiczna**. Należy podkreślić, że skutek ten nastąpił mimo możliwości uzyskania dofinansowania zakupu dekodera lub telewizora obsługującego nowy standard telewizji. Zapewne wiąże się to z faktem, że dofinansowanie ma charakter częściowy, a więc odzyskanie dotychczasowej możliwości odbioru stacji komercyjnych wymaga poniesienia dodatkowych kosztów własnych. Decyzja Pana Prezesa doprowadziła

⁵ Ibidem.

⁶ Zob. wyrok ETPCZ z 23.04.1992 r. w sprawie *Castells v. Hiszpania*, skarga nr 11798/85.

zatem do **zróźnicowania obywateli w faktycznej możliwości swobodnego korzystania z przysługującej im wolności konstytucyjnej.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich to bardzo poważny problem rodzący szereg wątpliwości w zakresie konieczności podjęcia przedmiotowej decyzji, a także uprzedniego wyważenia przez Prezesa UKE wartości konstytucyjnych, które zostaną ograniczone w celu ochrony innej wartości. Szczególne obawy dotyczą aspektu wyborczego, wskazanego już uprzednio przez Rzecznika w debacie publicznej⁷. Należy zaznaczyć, iż nie tylko wolne wybory, ale także wolność wypowiedzi, a w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią wspólnie fundament każdego systemu demokratycznego⁸. Są ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają, a co zatem idzie możliwość śledzenia takiej debaty politycznej, z różnych źródeł, także uznać trzeba za niezbędny element demokracji oraz jej gwaranta.

Należy w kontekście powyższych rozważań powołać także wyrok TK⁹, w którym Trybunał wskazał, iż *„wolność wyrażania swoich poglądów i wolność rozpowszechniania informacji w kontekście praktykowania demokracji, w tym zwłaszcza w okresie wyborów, ma znaczenie przede wszystkim dla partii politycznych i tworzonych przez nie oraz przez koalicje partii politycznych lub przez wyborców komitetów wyborczych. A wolność pozyskiwania informacji to przede wszystkim prawo obywateli jako wyborców, którzy powinni **jak najwięcej wiedzieć o podmiotach biorących udział w wyborach i o kandydatach, jeśli mają świadomie wybierać** [podkr. własne]”*. Dla zapewnienia wyborcom jak największej wiedzy na temat podmiotów biorących udział w wyborach konieczne jest – co wydaje się oczywiste – zagwarantowanie obywatelom rzeczywistego dostępu do jak najszerszego spektrum informacji i poglądów – a więc zarówno do mediów publicznych, jak też komercyjnych. Na skutek decyzji Pana Prezesa doszło do zakłócenia tej równowagi.

⁷ <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/dvb-t2hevc-zmiana-standardu-nadawania-naziemnej-telewizji-cyfrowej-odroczone-dla-rzadowej-tvp-marcin-wiacek-rzecznik-praw-obywatelskich-komentuje-5768308> (dostęp 29.06.2022).

⁸ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, art. 10, Lex.

⁹ Wyrok TK z 20.07.2011 r., sygn. akt. K 9/11, OTK ZU 6A/2011, poz. 61.

Rzetelność wyborów oznacza, że proces wyborczy musi – w swym całokształcie – być poddany politycznie neutralnym regulacjom¹⁰. W tym kontekście należy podkreślić, że Komisja Wenecka działająca przy Radzie Europy wskazuje, iż najważniejszą sprawą w każdym kraju jest sporządzenie wykazu istniejących instytucji medialnych i upewnienie się, czy kandydatom i partiom politycznym przydzielono zrównoważony czas antenowy czy ogłoszeniowy, w tym w państwowym radio i telewizji¹¹.

W kontekście badanej sprawy należy zwrócić uwagę, że osoby, które w wyniku zmian częstotliwości nie będą miały do nich dostępu, pozostaną jedynie w zasięgu nadawania telewizji publicznej i będą pozbawione możliwości śledzenia przebiegu kampanii wyborczej w innych mediach. Stawia to takie osoby w zdecydowanie gorszej pozycji – z punktu widzenia wolności pozyskiwania informacji – od osób, które będą miały dostęp również do stacji komercyjnych.

Należy wskazać także, że Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę w przedmiocie ważności wyborów prezydenckich w 2020 roku¹², wyjaśnił, iż „*nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów* [podkr. własne]. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że dobrą praktyką odnoszącą się do procesu wyborczego powinno być neutralne podejście władz publicznych do kampanii wyborczej”.

W tym kontekście należy podkreślić, że sytuacja, w której **w czasie kampanii wyborczej część obywateli nie będzie miała – z przyczyn od nich niezależnych – swobodnego dostępu do głównych komercyjnych stacji telewizyjnych**, może w przyszłości być źródłem wątpliwości co do tego, czy – jak to ujął Sąd Najwyższy – władza publiczna zapewniła „nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów”. Pojawia się w szczególności pytanie, dlaczego w tak newralgicznym dla demokracji okresie czasu z preferencji wynikających z decyzji Pana Prezesa nie mogą skorzystać

¹⁰ L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, Przegląd Konstytucyjny 4/2020, s. 148-149.

¹¹ *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający*, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (18-19 październik, 2002), str. 19-20 (https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf, dostęp 29.06.2022).

¹² Uchwała SN z 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20.

inne stacje telewizyjne, które dotychczas były powszechnie dostępne. Innymi słowy, powstaje kwestia, czy dla przeciwdziałania wskazanej przez Pana Prezesa *eskalacji działań dezinformacyjnych o zasięgu międzynarodowym, niosących zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego*, niezbędne jest rozwiązanie wprowadzające tak daleko idące zróżnicowanie obywateli w zakresie prawa do pozyskiwania informacji. Wprowadzenie takiego zróżnicowania powinno być podyktowane absolutną koniecznością i stosowane – co pragnę szczególnie podkreślić – tylko wówczas, gdy zakładanego celu nie da się osiągnąć innymi, mniej dolegliwymi środkami (test proporcjonalności).

Mając powyższe na uwadze zwracam się do Pana Prezesa, w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie niniejszej sprawy. Proszę przede wszystkim o wskazanie okoliczności prawnych i faktycznych podjętej decyzji – w szczególności z uwzględnieniem przeprowadzonego testu proporcjonalności – a także argumentacji Pana Prezesa przemawiającej za jej ostatecznym brzmieniem. Proszę także o przesłanie Rzecznikowi kopii wydanej decyzji.

Łączę wyrazy szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/