



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska

Jerzy Ciemniowski

Janusz Grzelak

Michał Nawrocki

Marek Antoni Nowicki

Teresa Romer

Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara

Wiceprezes: Adam Bodnar

Sekretarz: Maciej Nowicki

Skarbnik: Elżbieta Czyż

Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 29 listopada 2012 r.

2820/OBS/2012/DG/DB

Szanowny Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu nowelizacji prawa
prasowego w zakresie reformy instytucji rejestracji tytułu prasowego**

W odpowiedzi na pismo z 12 listopada 2012 r. (sygn. BPS/KU – 034/219/8/12), Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”) pragnie przedstawić swoje uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo prasowe przygotowanego przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP (druk senacki nr 219, dalej: „projekt nowelizacji”).

W ocenie HFPC, zaproponowane w projekcie nowelizacji rozwiązania budzą szereg wątpliwości w kontekście pełnego wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”) z 14 grudnia 2011 r. (sygn. SK 42/08), na skutek którego norma prawna dotycząca rejestracji tytułu prasowego częściowo utraciła moc prawną jako niekonstytucyjna. Zdaniem HFPC, przedstawiony projekt nowelizacji nie realizuje w pełni wytycznych wyrażonych w ww. wyroku TK.

W związku z powyższym, w niniejszej opinii pragniemy zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie: 1) problematykę charakteru sankcji za niedopełnienie obowiązku rejestracji dziennika lub czasopisma oraz 2) zagadnienie regulacji rejestracji prasy ukazującej się w Internecie.

Charakter sankcji za brak rejestracji tytułu prasowego

Istotą orzeczenia uznającego regulację dotyczącą rejestracji tytułów prasowych częściowo za niezgodną z Konstytucją, była konstatacja sędziów TK, że obowiązujące dotychczas przepisy przewidujące sankcję karną za niedopełnienie tego obowiązku były nieproporcjonalnie dotkliwe oraz nieusprawiedliwione w świetle wartości, których ochronie mają służyć. TK stwierdził, że stały one tym samym w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do swobody wypowiedzi. „Wprowadzenie odpowiedzialności prawnokarnej w zaskarżonej regulacji stanowi więc nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję, naruszającą również zasadę adekwatności i zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, stanowiące elementy składowe zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji” – podkreślono w orzeczeniu TK. Jednocześnie w ustnym uzasadnieniu wyroku, sędzia sprawozdawca A. Jamróz sugerował wyeliminowanie sankcji karnej i zastąpienie jej sankcją o charakterze administracyjnym¹.

Tymczasem, projekt nowelizacji zakłada co prawda zniesienie odpowiedzialności karnej dla wydawców dzienników i czasopism, którzy nie dopełnią obowiązku rejestracji, ale w jej miejsce wprowadza innego rodzaju sankcję o charakterze represyjnym (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r.). Zgodnie bowiem z proponowanymi rozwiązaniami, brak rejestracji tytułu prasowego nie będzie już przestępstwem zagrożonym karą grzywny bądź ograniczenia wolności (obecny art. 45 pr. pras.), ale wykroczeniem, za które grozić ma grzywna w maksymalnej wysokości 5 tys. zł.

Zastąpienie sankcji z zakresu prawa karnego sankcją z zakresu prawa wykroczeń może wzbudzać jednak pewne wątpliwości. W szczególności w sytuacji, gdy twórcy projektu nie uwzględnili sugestii TK dotyczącej obwarowania wymogu rejestracji sankcją z zakresu prawa administracyjnego, a w dodatku nie wyjaśnili w uzasadnieniu projektu nowelizacji czemu zdecydowali się wprowadzić taki model odpowiedzialności, zamiast modelu rekomendowanego przez TK. Projektodawca ograniczył się w uzasadnieniu do stwierdzenia, że projekt nowelizacji realizuje „postulat Trybunału związany z celowością utrzymania obowiązku rejestracyjnego, a zarazem – koniecznością zapewnienia mechanizmu umożliwiającego jego egzekwowanie. W ocenie projektodawcy, odpowiedzialność w trybie Kodeksu wykroczeń spełni to zadanie”. Tymczasem, w opinii HFPC, wybór ten powinien zostać znacznie bardziej precyzyjnie uzasadniony. Wymaga bowiem wyjaśnienia, czy projektodawca analizował wprowadzenie sugerowanej przez TK sankcji o charakterze administracyjnym, a jeśli tak, powinien przedstawić wyniki swojej analizy w uzasadnieniu projektu nowelizacji oraz wyjaśnić, dlaczego uznał, że sankcja z zakresu prawa wykroczeń będzie w tym przypadku bardziej odpowiednia.

W szczególności, że prawo wykroczeń, choć objęte odrębną kodyfikacją, jest gałęzią prawa ściśle powiązaną z prawem karnym, jak stwierdza się w piśmiennictwie - "jego przedłużeniem i dopełnieniem" (por. A. Marek, Prawo wykroczeń materialne i procesowe, Warszawa 2004, s. 2). Powiązanie prawa wykroczeń z prawem karnym dotyczącym

¹ Relacja z ogłoszenia wyroku TK, 14 grudnia 2012 r., www.obserwatorium.org

przestępstw wyraża się nie tylko w daleko idącym podobieństwie zasad odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa, ale również w zbliżonym rodzajowo systemie kar i środków karnych (por. wniosek RPO do TK z 14 czerwca 2011 r.²). Nasilenie dolegliwości kar przewidzianych za wykroczenia jest co prawda z zasady mniejsze od kar stosowanych wobec sprawców przestępstw. Jednak z uwagi na podobny charakter obu odpowiedzialności, a także sam przebieg postępowania, który w obu przypadkach wiąże się ze stygmatyzacją społeczną, nałożenie sankcji za wykroczenie uznawane jest często za bardziej dotkliwe dla obwinionego w porównaniu z innymi rodzajami odpowiedzialności.

Należy dodać, że koncepcja wprowadzenia sankcji o charakterze represyjnym za niedopełnienie obowiązku rejestracji nie jest powszechna w innych państwach utrzymujących wymóg rejestracji prasy. W wielu systemach wymóg ten jest dobrowolny, bądź zabezpiecza się jego przestrzeganie w oparciu o zupełnie inny model. Dla przykładu, w Szwecji wydawca ma obowiązek zarejestrować nazwisko osoby ponoszącej odpowiedzialność prawną za treść publikacji. Spełnienie tego wymogu nie jest jednak egzekwowane, niemniej wydawca, który nie dokona takiej rejestracji, będzie ponosił osobiście odpowiedzialność za przestępstwa popełnione w prasie (zob. J. Sobczak, Prawo prasowe. Komentarz, Lex, wer. el., stan prawny 2008.04.02). Na marginesie warto wspomnieć też, że w wielu państwach (np. Niemcy, Austria) system prawny nie przewiduje w ogóle obowiązku rejestracji, zapewniając realizację celów, którym ma służyć ten wymóg, przy pomocy innego typu przepisów.

Rejestracja „prasy internetowej”

Przedstawiony do konsultacji projekt nowelizacji nie odnosi się w ogóle do problematyki rejestracji stron internetowych. Tymczasem, zdaniem HFPC, to zagadnienie budzi obecnie największe kontrowersje w procesie stosowania prawa i powoduje niepewność po stronie podmiotów prowadzących strony internetowe, co do wymogu ich zarejestrowania. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim niejednorodnych interpretacji definicji prasy w kontekście publikacji wydawanych w Internecie, statusu dziennikarzy publikujących *on-line*, ale nowych zagadnień, takich jak np. prawo do anonimowej komunikacji w sieci.

Dotychczasowe orzecznictwo sądów jest w tym względzie niejednorodne. Z jednej strony, możemy mówić o pewnej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, wskazującej, że przy spełnieniu określonych warunków portale internetowe podlegają rejestracji (przede wszystkim, gdy są odpowiednikiem lub kontynuacją tradycyjnego, papierowego wydania dziennika lub czasopisma). Z drugiej strony, kryteria pozwalające odróżnić witryny internetowe objęte tym wymogiem, od tych pozostających poza regulacją prawa prasowego – nadal wydają się nieściśle. W rezultacie, znane są orzeczenia sądów wskazujące na brak obowiązku rejestracji stron internetowych, także tych mających charakter informacyjny. Za przykład mogą posłużyć dwie sprawy monitorowane przez HFPC, dotyczące portali Bielsko.Biala.pl³ czy Wrzeszcz.info.pl⁴.

² sygn.. RPO-630266-II/09/MK

³ „Sprawa Bielsko.Biala.pl umorzona”, 14 stycznia 2010 r., www.obserwatorium.org

⁴ „Rejestracja nieobowiązkowa”, 22 marca 2011 r., www.obserwatorium.org

Brak jednolitego orzecznictwa w tym zakresie oraz jasnych regulacji w powiązaniu z sankcją o charakterze represyjnym (nawet mniej dolegliwą niż sankcja prawno-karna) zdaje się być niedopuszczalne w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK (wyrok z 1 grudnia 2010, sygn. SK 41/07) oraz zasady proporcjonalności wynikającej z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

HFPC od dłuższego czasu postuluje, aby rejestracja prasy internetowej miała charakter dobrowolny, tzn. aby osoba lub instytucja, która chce korzystać z przywilejów wynikających z prawa prasowego (a jednocześnie podlegać obowiązkom w nim sformułowanym) powinna mieć możliwość rejestracji. Brak rejestracji, nie powinien jednak wiązać się z sankcją o charakterze represyjnym, przynajmniej do czasu sformułowania jasnych ram prawnych co do obowiązku rejestracji prasy internetowej.

Ponadto, rezygnacja z próby uregulowania zagadnienia rejestracji stron internetowych oraz ewentualnego doprecyzowania, które witryny powinny podlegać temu obowiązkowi sprzeciwia się wytycznym sformułowanym w orzeczeniu TK o sygn. SK 42/08. Pomimo, że – jak ustalił TK – kwestia rejestracji portali internetowych nie wchodziła w skład „rzeczywistego zakresu zaskarżenia” w przedmiotowej sprawie – TK zawarł w wyroku ważną sygnalizację dla ustawodawcy, wskazując „że ustawa prawo prasowe (...) nie jest aktem prawnym dostosowanym do współczesnych form działalności prasy wynikających z postępu technologicznego, jaki dokonał się w okresie wielu lat od wejścia w życie prawa prasowego. Wyrok niniejszy sygnalizuje też ustawodawcy, że w pracy nad nową ustawą o prawie prasowym potrzebna będzie również konfrontacja proponowanych rozwiązań ze współczesnymi standardami państwa demokratycznego”. Co więcej, podczas ogłoszenia wyroku TK, podkreślono wprost, że zmiany legislacyjne, których dokonanie będzie niezbędne w związku z wydanym orzeczeniem, powinny obejmować także jasne określenie zasad rejestracji prasy internetowej⁵.

Wnioski

Podsumowując przedstawione wyżej rozważania, należy stwierdzić, że rozwiązania zaproponowane w projekcie nowelizacji mają charakter minimalistyczny. W pełni zrozumiałe jest, że projektodawca pragnie sprostać konieczności szybkiej interwencji ustawodawczej, która powinna zostać podjęta w celu wypełnienia luki powstałej na skutek wydanego orzeczenia TK. Konieczność ta dotyczy przede wszystkim ujednolicenia sytuacji prawnej wydawców różnego typu tytułów prasowych. Ze względu na zakresowość wyroku TK, w przeciwieństwie do wydawców czasopism drukowanych, wydawcy dzienników czy publikacji internetowych w obecnym stanie prawnym nadal mogą obawiać się odpowiedzialności karnej.

⁵ Relacja z ogłoszenia wyroku ... *op. cit.*

Mimo to, w opinii HFPC, proponowane zmiany legislacyjne powinny być jednak znacznie dalej idące i wykraczać poza wprowadzenie w miejsce uchylonej normy innego rodzaju sankcji. W przeciwnym przypadku, zdaniem HFPC, zmiany te nie zrealizują w pełni skutecznie orzeczenia TK i – co najważniejsze - nie rozwiążą również najbardziej istotnych i aktualnych problemów związanych z zagadnieniem rejestracji prasy.

Dostosowanie przepisów o rejestracji tytułów prasowych do realiów komunikacji internetowej stanowi jeden z kluczowych elementów uregulowania sytuacji prawnej prasy elektronicznej i portali informacyjnych. Wydaje się, że powinność wykonania wyroku TK, stworzyła dogodną okazję do dokonania bardziej kompleksowych zmian w zakresie regulacji rejestracji prasy, przede wszystkim w odniesieniu do publikacji internetowych. W przeciwnym razie, nowelizacja nie rozwiąże najpoważniejszych problemów związanych z tym zagadnieniem. Jeśli Wysoka Komisja zechciałaby zatem rozważyć podjęcie prac nad szerzej zakrojoną reformą instytucji rejestracji, HFPC deklaruje wolę aktywnego udziału w procesie konsultacji społecznych oraz gotowość przedłożenia szczegółowej opinii w tym zakresie.

Jednocześnie chcielibyśmy podkreślić, że z aprobatą przyjmujemy propozycję zniesienia odpowiedzialności karnej wydawców za niedopełnienie obowiązku rejestracji tytułu prasowego. Uważamy jednak, że zaproponowane rozwiązania przewidujące wprowadzenie odpowiedzialności opartej na prawie wykroczeń wymaga uzasadnienia ze strony autorów projektu nowelizacji oraz skonfrontowania z alternatywnymi rodzajami sankcji, które mogą zabezpieczać skuteczność przepisów o rejestracji, a nawet modelem niemieckim, który w ogóle nie przewiduje takiego wymogu. Warto też rozważyć możliwość wprowadzenia dobrowolnej rejestracji.

W imieniu Fundacji

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Przywara
Donata Przywara

