



DPrC-410-3/12

Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Stanisław Janicki Przewodniczący*

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 marca 2012 r., zawierające prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe (druk senacki nr 63) oraz ocenę skutków finansowych jej wejścia w życie*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Wyrokiem z dnia 1 grudnia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 41/10 uznał za niezgodne z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisy art. 46 ust. 1 oraz art. 31 i 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) przez to, że nie zachowują wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą. Jednocześnie, zważywszy na czas niezbędny do dokonania poprawnej i kompleksowej zmiany stanu prawnego, Trybunał odroczył utratę ich mocy obowiązującej o osiemnaście miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Sentencję wyroku ogłoszono w dniu 13 grudnia 2010 r. w Dz. U. Nr 235, poz. 1551. Zakwestionowane przepisy utracą zatem moc obowiązującą z dniem 14 czerwca 2012 r. Wobec zbliżającego się nadejścia tego terminu, niewątpliwie konieczne jest podjęcie pilnych prac legislacyjnych w tym przedmiocie. W przeciwnym razie powstanie luka w prawie, a art. 32 Prawa prasowego, co do którego Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, zostanie zawieszony w próżni. Sytuacja ta jest dalece niepożądana, gdy się zważy, że nadrzędną rolą zakwestionowanych przepisów art. 31 oraz art. 33 ust. 1 Prawa prasowego jest uregulowanie obowiązków redaktorów naczelnych dotyczących publikacji sprostowania i odpowiedzi oraz odmowy tej publikacji w sytuacjach

określonych w ustawie. Utrata ich mocy obowiązującej spowoduje zatem usunięcie z prawa prasowego przepisów normujących podstawowe formy reakcji na publikację prasową, o których mowa wyżej.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt, wbrew intencjom jego autorów, nie realizuje w pełni wytycznych zawartych w uzasadnieniu wskazanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Proponowane przepisy w dalszym ciągu nie czynią zadość konstytucyjnej zasadzie określoności przepisów prawnych (art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadzie określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji). Część z nich zawiera bowiem powtórzenie rozwiązań uznanych przez Trybunał za nieodpowiadające wymogom poprawnej legislacji, nieprecyzyjne i niejasne.

Odnosząc się kolejno do projektowanych przepisów należy wskazać, co następuje.

W projekcie ustawy proponuje się zmianę art. 25 ust. 4a poprzez nałożenie na redaktora naczelnego (w sytuacji gdy uzyskuje on immunitet procesowy) obowiązku wskazania redaktora, który ponosić będzie odpowiedzialność określoną także w art. 46. Rozwiązanie to budzi poważne zastrzeżenia, ponieważ kreuje odpowiedzialność karną za cudzy czyn (odpowiedzialność w zastępstwie redaktora naczelnego), co pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą indywidualizacji odpowiedzialności karnej, sformułowaną w art. 42 Konstytucji (zob. B. Kosmus, G. Kuczyński, Prawo prasowe, s. 344–345). Decyzje w sprawie publikacji odpowiedzi podejmuje z mocy ustawy wyłącznie redaktor naczelny (art. 31 i 33 ust. 1 i 2 projektu). Projektodawca nie przewiduje możliwości przekazania przez redaktora naczelnego kompetencji w ww. zakresie innej osobie. W związku z tym tylko redaktor naczelny może ponieść odpowiedzialność określoną w art. 46 ust. 1 (zob. J. Sobczak, Prawo prasowe, s. 882–883).

Przepis art. 25 ust. 4a także w obowiązującym brzmieniu wywołuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą indywidualizacji odpowiedzialności karnej. Zatem właściwszym rozwiązaniem wydaje się wyeliminowanie tego przepisu z porządku prawnego zamiast rozszerzanie dyspozycji wyrażonej w nim normy prawnej. Stanowisko to jest tym bardziej uzasadnione, gdyż ani obowiązujące przepisy Prawa prasowego, ani projektowane regulacje nie zobowiązują redaktora naczelnego, który uzyskał immunitet, do powstrzymania się od opublikowania materiału prasowego; nie umożliwiają mu też scedowania własnych

kompetencji w tym zakresie na jednego z redaktorów. Projektowane przepisy nakazują natomiast redaktorowi naczelnemu wyznaczenie osoby ponoszącej odpowiedzialność karną za czyn, którego dopuścił się redaktor naczelny. Należy też zwrócić uwagę, że uchylenie art. 25 ust. 4a nie zwalniałoby redaktora naczelnego całkowicie od odpowiedzialności. Immunitet procesowy nie wyłącza bowiem odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego (tak Sąd Apelacyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 1997 r., I ACa 308/97, niepubl.).

Zasadniczą zmianą zaproponowaną w projekcie jest zastąpienie dotychczasowego sprostowania i odpowiedzi jednolitą formą reakcji na publikacje prasowe. Zmianę tę co do zasady należy ocenić pozytywnie. Występujący w polskim porządku prawnym dualizm środków wywołuje bowiem wiele kontrowersji i powoduje liczne problemy w praktyce. Obowiązujące prawo prasowe nie definiuje w sposób wystarczający pojęć sprostowania i odpowiedzi. Brak jest określenia zarówno przesłanek formalnych (np. tytuł pisma), jak i materialnych (treść pisma), które pozwalałyby na jednoznaczne stwierdzenie, czy nadesłana do redakcji wypowiedź jest jedną, czy drugą formą pisma. Ustawodawca pozostawił ten problem judykaturze i doktrynie, która również nie wypracowała jednoznacznych i powszechnie akceptowanych definicji. Nie wytyczono przy tym precyzyjnych granic pomiędzy sprostowaniem a odpowiedzią. Fakt ten, wobec różnych wymogów stawianych przez ustawę sprostowaniu i odpowiedzi, prowadzi do nieporozumień. Często są bowiem sytuacje, kiedy wypowiedź osoby domagającej się sprostowania zawiera, obok elementów sprostowania, także treści kwalifikujące ją jako odpowiedź w rozumieniu art. 31 pkt 2 Prawa prasowego, co utrudnia redaktorowi naczelnemu właściwe zakwalifikowanie otrzymanego tekstu. Wydaje się zatem, że rezygnacja z istniejącego dotąd rozwiązania w omawianej materii prawnej, będącego w istocie próbą połączenia dwóch różnych modeli sprostowania prasowego, jest pożądana.

W rozdziale V proponuje się wprowadzenie odpowiedzi jako jedyne sposobu reakcji na publikacje prasowe; miałyby ona odnosić się zarówno do faktów podanych w materiale prasowym, jak i zawartych w nim ocen. W opinii projektodawcy tylko taka szeroka możliwość ustosunkowania się do określonej wypowiedzi zamieszczonej w prasie w dostatecznym stopniu chroni prawa osoby „zaczepionej” publikacją prasową. Projektodawca przyjął zatem model francuski (zwany także romańskim), w którym instrument w postaci odpowiedzi umożliwia reagowanie na wszelkie wypowiedzi, tj. opisowe i wartościujące, a nie wyłącznie na te, które można

zaklasyfikować jako twierdzenia o faktach. Racjonalność zastosowania tego systemu można uznać za dyskusyjną, gdy się zważy, że w opracowanym przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe* (w wersji z dnia 8 grudnia 2010 r.) przyjęto koncepcję prawa do sprostowania wzorowanego na modelu germańskim, a zatem ograniczonym jedynie do prostowania faktów, i została ona zaakceptowana w toku przeprowadzonych szeroko konsultacji społecznych i międzyresortowych. Nie przekonuje zaś w pełni podniesiony w uzasadnieniu opiniowanego projektu argument, iż przyznanie osobom zainteresowanym zaledwie prawa do sprostowania w ujęciu germańskim mogłoby okazać się niewystarczające. Trzeba bowiem zauważyć, że należyta ochronę prawną podmiotom uprawnionym nadal zapewniają przepisy art. 24 i 448 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), a także przepis art. 38 Prawa prasowego. Prawo niemieckie, ograniczając sprostowanie do sfery faktów, daje w zamian domagającemu się publikacji swoistą gwarancję w postaci bezwzględnego albo daleko posuniętego zakazu komentowania nadesłanego tekstu. W systemie francuskim, w którym odpowiedź pełni funkcję środka szeroko rozumianej debaty publicznej, każda odpowiedź skutkuje natomiast prawem do repliki.

Nie budzi zastrzeżeń pozostawienie w art. 31 ust. 1 wymogu rzeczowości odpowiedzi, przy jednoczesnej rezygnacji z kryteriów: prawdziwości i ścisłości materiału prasowego, do którego odpowiedź się odnosi. Taka redakcja przepisu nie powinna powodować w praktyce poważniejszych problemów interpretacyjnych.

Pozytywnie również należy ocenić jednoznaczne wskazanie kręgu osób bezpośrednio i pośrednio uprawnionych do żądania publikacji odpowiedzi. Wydaje się jednak, iż projektowany art. 31 ust. 2 powinien samodzielnie określać krąg osób najbliższych zmarłego, uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 31 ust. 1 projektu, a nie odsyłać do art. 115 § 11 Kodeksu karnego. Odpowiedź, podobnie jak sprostowanie, są instytucjami prawa cywilnego, wobec czego nie wydaje się właściwe odsyłanie w tym przedmiocie do regulacji prawnokarnych.

Określony w projektowanym art. 31 ust. 3 trzymiesięczny termin do wysłania odpowiedzi redaktorowi naczelnemu wydaje się zbyt długi, zważywszy, że *ratio legis* proponowanej regulacji przejawia się także w tym, aby odpowiedź została opublikowana w takim czasie, kiedy treść materiału prasowego, którego dotyczy, nie zatarta się jeszcze w pamięci czytelników. W ten sposób wskazywany cel regulacji może zostać zniweczony, zwłaszcza w sytuacji określonej w projektowanym



art. 33 ust. 3 i 4. Należy też zwrócić uwagę, że w przypadku nadesłania poprawionej odpowiedzi, termin określony w projektowanym art. 31 ust. 3 będzie liczyć się od dnia doręczenia wnioskodawcy zawiadomienia o odmowie i jej przyczynach. Biorąc pod uwagę okoliczność, że projekt nie określa terminu, w jakim redaktor naczelny obowiązany jest podjąć decyzję o odmowie opublikowania odpowiedzi ze wskazaniem jej przyczyn, mogą zdarzyć się sytuacje, gdy odpowiedź ukaże się w prasie po upływie nawet 6 miesięcy.

Projektowany art. 32 nie budzi większych zastrzeżeń. Doprecyzowania wymaga jednakże ust. 1 pkt 4 tego przepisu. Nie jest bowiem jasne, dlaczego pominięto w nim czasopismo. Ponadto w proponowanym przepisie niewłaściwie został określony termin publikacji odpowiedzi. Przy uwzględnieniu bowiem, że mogą się zdarzyć dłuższe niż dwutygodniowe cykle emisyjne, nałożenie obowiązku opublikowania odpowiedzi w terminie nie dłuższym niż 14 dni od otrzymania odpowiedzi będzie powodować niedochowanie terminu wyłącznie z przyczyn obiektywnych.

W celu wyeliminowania wątpliwości mogących powstać w praktyce w projektowanym art. 32 ust. 2 należałoby wyraźnie wskazać, kiedy rozpoczyna bieg miesięczny termin do opublikowania na żądanie wnioskodawcy odpowiedzi w odpowiednim ze względu na krąg odbiorców dzienniku.

Celowe wydaje się również rozważenie wprowadzenia w projektowanym art. 32 ust. 5 możliwości dokonywania przez redaktora naczelnego korekty przynajmniej błędów ortograficznych i gramatycznych, zwłaszcza w kontekście art. 25 ust. 4 zdanie drugie, który nakłada na tę osobę obowiązek dbania o poprawność języka materiałów prasowych oraz przeciwdziałania jego wulgaryzacji.

Rozwiązanie zaproponowane w projektowanym art. 32 ust. 6 jest analogiczne do obowiązującego w Hiszpanii i Portugalii, które to kraje również przyjęły francuski model sprostowania.

Poważne wątpliwości budzi natomiast projektowany art. 33 ust. 1. Stanowi on bowiem w zasadzie powtórzenie obowiązujących dotąd regulacji, których zgodność z Konstytucją została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny. W uwzględnieniu postulatów doktryny zawężono jedynie określoną w ust. 1 pkt 4 podstawę odmowy opublikowania odpowiedzi podważającej fakty stwierdzone prawomocnym orzeczeniem, ograniczając ją do orzeczeń dotyczących wnioskodawcy.

Proponowana zmiana art. 31, wprowadzającego instytucję odpowiedzi zamiast dotychczasowych dwóch form reakcji na publikację materiału prasowego, uzasadnia brak potrzeby ingerencji projektodawcy w treść art. 33 ust. 1 pkt 1.

Wbrew wyraźnym wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego, nie sprecyzowano natomiast dwóch pozostałych przesłanek określonych w art. 33 ust. 1 pkt 2 i 3, które nadal wydają się mieć kluczowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności redaktora naczelnego, w tym odpowiedzialności karnej. Zauważyć bowiem należy, iż wprawdzie projektodawca zdecydował się odstąpić w art. 46 ust. 1 od karania czynu polegającego na opublikowaniu odpowiedzi „wbrew warunkom określonym w ustawie”, a zatem wskazanym m.in. w art. 33 ust. 1, nie można jednakże wykluczyć sytuacji, w których sąd karny będzie obowiązany badać przesłanki uzasadniające odmowę opublikowania odpowiedzi w kontekście zaistnienia przestępstwa uchylania się od opublikowania odpowiedzi. Oskarżony redaktor naczelny, któremu zostanie zarzucone przestępstwo uchylania się od opublikowania odpowiedzi, może bowiem podjąć obronę polegającą na wykazywaniu wystąpienia przesłanek uzasadniających odmowę opublikowania odpowiedzi, co wyłączałoby jego odpowiedzialność karną. Zaproponowana w projekcie zmiana art. 46 ust. 1 zatem tylko pozornie usuwa niedookreśloność czynów zabronionych przez ustawę. W konsekwencji rekonstruowana na gruncie tego przepisu norma prawno-karna w dalszym ciągu nie spełnia wymogów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Projektowany art. 46 ust. 1 łącznie z art. 33 ust. 1 nadal będzie stwarzał po stronie redaktora naczelnego stan niepewności co do rzeczywistego zakresu zachowań zgodnych z prawem. Brak precyzji w zakresie określenia znamion czynu zabronionego osłabia także gwarancje ochrony praw jednostki dotkniętej publikacją.

Pożądane wydaje się również określenie w projekcie terminu, w jakim redaktor naczelny odmawia opublikowania odpowiedzi, zważywszy na wskazanie w projektowanym art. 32 różnych terminów, w których redaktor naczelny ma obowiązek opublikować odpowiedź, a także w związku z proponowanym brzmieniem art. 46 ust. 1 dotyczącego odpowiedzialności karnej za uchylanie się od opublikowania odpowiedzi spełniającej warunki określone w art. 31.

Ponadto korekty redakcyjnej wymaga projektowany art. 39 ust. 1. W celu wyeliminowania mogących powstać w praktyce ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych co do kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem o opublikowanie odpowiedzi, właściwszym rozwiązaniem byłoby wskazanie, iż roszczenia tego mogą dochodzić podmioty, o których mowa art. 31 ust. 1 i 2.

Reasumując należy stwierdzić, że opiniowany projekt powinien być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych przy uwzględnieniu podniesionych zastrzeżeń. Poszczególne proponowane regulacje wymagają bowiem pogłębionej analizy, tak aby wypracowane rozwiązania uwzględniały w sposób całościowy wytyczne zawarte w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się natomiast do kwestii oceny skutków finansowych wejścia w życie projektowanej regulacji uprzejmie wskazuję, że organem właściwym w tym zakresie jest Minister Finansów.

*Z podaniem*  
z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Grzegorz Wałęjko*  
PODSEKRETARZ STANU