

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Ustawa o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych

Opinia prawna nt:

**„Czy recypowany do polskiego systemu prawnego na podstawie art. 9
oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji RP art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka
i Podstawowych Wolności doznaje ograniczenia, na gruncie ustawy o zadaniach
publicznych w dziedzinie usług medialnych, w zakresie zachowania stosownej
proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji ?”**

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-104

CZERWIEC 2009

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja techniczna:
Anna Stawicka

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04

Opinia prawna nt:

„Czy recypowany do polskiego systemu prawnego na podstawie art. 9 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji RP art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności doznaje ograniczenia, na gruncie ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych, w zakresie zachowania stosownej proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji ?”

1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., a następnie została zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Ratyfikowana przez Prezydenta RP 15 grudnia 1992 r. została opublikowana w Dz. U. Nr 61, poz. 284 z dnia 10 lipca 1993 r.. Uzupełnienia i zmiany zostały opublikowane w Dz. U: z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 64.

Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Stronami umów międzynarodowych są na ogół państwa lub organizacje międzynarodowe. Od strony formalnej umowa międzynarodowa jest traktowana jako wspólne, zgodne oświadczenie podmiotów prawa międzynarodowego, które tworzy prawo, a więc uprawnienia i obowiązki. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe. Po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane. Miejsce tych umów w hierarchii źródeł prawa jest zróżnicowane, co wynika z art. 87 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 89 ust. 1 i art. 91 ust. 2 i 3.

Wyższą pozycję zajmują umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, jeśli wynika to, z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Mają one pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Do tej grupy zalicza się Konwencja z 1950 r.

Poniżej ustaw, w hierarchii źródeł prawa, znajdują się pozostałe umowy międzynarodowe.

Ratyfikowana umowa międzynarodowa oraz inna umowa międzynarodowa, stanowiąca umowę wykonawczą w stosunku do ratyfikowanej umowy międzynarodowej, jest ogłaszana przez Prezydenta RP niezwłocznie, wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, w Dzienniku Ustaw.

2. Konwencja, w razie kolizji jej uregulowań z ustawą z dnia 21 maja 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych, ma pierwszeństwo przed ustawą.

3. Art. 10 Konwencji nosi tytuł: „Wolność wyrażania opinii” i nie został zmieniony. W ust. 1 tego art. podkreślono, że „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii”. Wskazano przy tym, że prawo to obejmuje „wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”.

Dla przedmiotu opinii większe znaczenie będzie miał art. 10 ust. 2 Konwencji, który nosi brzmienie: „Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

4. Relacje pomiędzy art. 10 ust. 2 Konwencji a art. 31 ust. 3 Konstytucji doczekały się już w Polsce bogatego orzecznictwa. W postanowieniu z dnia 11 maja 2006 r. SN podkreślił (III KK 451/05, *LEX nr 183002*), że przepis art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zezwala na ograniczenie prawa do wolności wyrażania opinii wyłącznie na mocy ustawy w sposób niezbędny w społeczeństwie demokratycznym. Naruszeniem go byłoby więc ustanowienie w ustawie zakazu wyrażania opinii i ograniczenia wolności słowa. Jest to zarzut, który może być postawiony w stosunku do państwa, które bezpodstawnie ogranicza wolność wyrażania opinii.

W postanowieniu z dnia 22 czerwca 2004 r. SN wskazał (V KK 70/04 *OSNKW 2004/9/86*, *Biul. SN 2004/10/15*), że znieślawienie dokonane ze świadomością nieprawdziwości informacji i ocen o postępowaniu oraz właściwościach innej osoby nigdy

nie służy obronie społecznie uzasadnionego interesu. Zachowanie takie nie korzysta z ochrony udzielanej wolności wypowiedzi i prawu do krytyki przez art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ani art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. (...). Już sam fakt jednoczesnego realizowania różnych wolności i praw przysługujących każdej osobie prowadzi nieuchronnie do kolizji wymagających rozstrzygnięcia, której z wartości udzielić należy ochrony, rezygnując z konieczności - z ochrony innej wartości. Jednym ze sposobów rozwiązywania takich kolizji jest ustanowienie prawnych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw ze względu na konieczność ochrony dobra powszechnego albo wolności i praw innych osób. Rozwiązanie takie, wyznaczające prawne granice wolności i praw, wyrażone zostało w art. 31 ust. 3 Konstytucji w postaci klauzuli ogólnej, dotyczącej wszystkich konstytucyjnych wolności i praw. Granice wolności słowa i dopuszczalnej krytyki wyznaczają - zgodnie z wymaganiem formalnym wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji - ustawowe normy różnych gałęzi prawa.

W wyroku z dnia 5 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził (P 2/03 *OTK-A 2004/5/39*), że określone w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ramy dopuszczalnych ograniczeń wolności wyrażania opinii, obejmującej wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, zostały określone podobnie do tych, które formułuje art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W wyroku z dnia 1 czerwca 2000 r. Sąd Najwyższy uznał (III RN 64/00, *OSNP 2001/6/183*, *Wokanda 2001/4/20*), że Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 Konwencji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, a zatem także z wolności wypowiedzi, mogą być ustanawiane w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności lub praw. Tymczasem z przepisu art. 10 Konwencji wynika, że korzystanie z wolności wypowiedzi może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie

ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

W wyroku z dnia 19 kwietnia 1999 r. NSA w Warszawie uznał (II SA 304/99, *LEX nr 46222*), że wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej wraz z dostępem do dokumentów i gwarancje zawarte w art. 10 ust. 2 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności łącznie wymagają kwalifikowania do szczególnie wyjątkowych przypadków odmowy udzielenia środkami społecznego przekazu takich informacji i wglądu do łączących się z nimi dokumentów. Odnosi się to zwłaszcza do działalności organów samorządu terytorialnego, reprezentujących interesy mieszkańców (tworzących wspólnotę samorządową) przy ustawowej jawności gospodarki finansowej.

5. Przepis art. 31 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. został umieszczony na czele jej rozdziału II, poświęconego wolnościom i prawom człowieka, tuż za art. 30, wskazującym, że ich źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka. Wolność człowieka stała się zatem wartością, która została poddana ochronie prawnej, stąd każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych osób. Z tego wynika zakaz zmuszania kogokolwiek do działań, których prawo mu nie nakazuje. Oznacza to wolność działania człowieka wszędzie tam, gdzie prawo nie wprowadza zakazów. Odwrotna sytuacja dotyczy państwa i jego organów, które mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa.

Wolności i prawa konstytucyjne nie mogą mieć charakteru absolutnego. W art. 31 ust. 3 ustrojodawca zastrzegł, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Istotą tego unormowania jest ogólne określenie przesłanek, których spełnienie jest konieczne w celu wprowadzenia ograniczeń dla wolności i praw jednostki.

Zabezpieczając sferę wolności człowieka Konstytucja w art. 31 ust. 3 zastrzega, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności „mogą być ustanowione tylko w ustawie”, co wyklucza wprowadzanie tych ograniczeń na podstawie aktu podstawowego lub umowy międzynarodowej. Wyjątek stanowią umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, o ile RP ratyfikowała umowę konstytuującą powstanie takiej organizacji (w trybie art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Wymóg ustanowienia „tylko w ustawie” nie jest spełniony, jeżeli zostanie w niej zawarta tylko niejednoznaczna wzmianka o możliwości działania z naruszeniem praw lub wolności człowieka. Niezbędne jest wskazanie, który organ jest uprawniony do podjęcia decyzji w tej sprawie, kto ma podjąć to działanie i jaki jest dopuszczalny sposób zmuszenia określonej osoby do odpowiedniego zachowania.

Konstytucja zawiera precyzyjne przesłanki materialne, poprzez zastrzeżenie, że wspomniane powyżej ograniczenia mogą być wprowadzane tylko wtedy, gdy są konieczne (nakaz szanowania zasady proporcjonalności) w demokratycznym państwie w celu:

- a) zapewnienia jego bezpieczeństwa (stąd dopuszczalność ograniczeń w czasie trwania stanów nadzwyczajnych) lub porządku publicznego,
- b) ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej,
- c) ochrony wolności i praw innych osób.

Generalną zasadą, *expressis verbis* podkreśloną przez Konstytucję, jest to, że wymienione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zasada proporcjonalności oznacza, że zakres i stopień intensywności ingerencji w status prawny jednostki musi mieć uzasadnienie w randze realizowanego w ten sposób interesu publicznego. Dlatego też ograniczenie wolności i praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, jakiemu służy dana regulacja. W orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r. (K 11/94, OTK 1995, cz. I s. 133-134) TK uznał, że istotą zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy „jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria "nadmierności" muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy”.

Konstytucja RP ujęła zasadę proporcjonalności w sposób wyraźny. W art. 31 ust. 3 wskazano, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, „gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Wynika z tego konieczność uwzględnienia dwóch kwestii: konieczności ograniczenia (wymaga to weryfikacji kształtu i zakresu danej regulacji ustawowej) oraz dopuszczalności ograniczenia w demokratycznym państwie (wymaga to oceny funkcjonowania takiego ograniczenia w systemie prawnym). Kwestie te mają charakter

generalny i zakreślają granice ograniczania wszystkich wolności i praw jednostki określonych w Konstytucji. Praktyczne zastosowanie zasady proporcjonalności wymaga stosowania jej trzech kryteriów: niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto.

6. Analizując, czy art. 10 Konwencji doznaje ograniczenia w zakresie zachowania stosownej proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy wskazać, że:

a) ustawa zasadnicza w przepisie tym odnosi się tylko do „konstytucyjnych wolności i praw”. Nie ma więc zastosowania do wolności i praw określonych w umowach międzynarodowych. Z drugiej jednak strony określone w art. 10 ust. 1 Konwencji prawo do wolności wyrażania opinii pokrywa się z określoną w art. 54 Konstytucji RP wolnością wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji,

b) Konstytucja zawiera wymóg wprowadzania „ograniczeń” w formie ustawy, zaś Konwencja w art. 10 ust. 2 wskazuje, że „korzystanie z wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę”. Konstytucja używa szerszego określenia „ograniczenia”, zaś Konwencja wskazuje bardziej szczegółowo na „wymogi formalne, warunki, ograniczenia i sankcje”. Należy uznać, że wymogi formalne i warunki mieszczą się w szeroko pojmowanych ograniczeniach. Podobnie jest z sankcjami, które oznaczają dolegliwości nakładane na dany podmiot za niezastosowanie się do określonego zachowania (ograniczenia) określonego w dyspozycji normy prawnej w okolicznościach wskazanych w hipotezie normy.

c) Konstytucja statuując zasadę proporcjonalności zastrzega, że ograniczenia mogą być wprowadzane, gdy są konieczne w „demokratycznym państwie”, z kolei Konwencja mówi o tym, że mają one być „niezbędne w społeczeństwie demokratycznym”. Biorąc pod uwagę fakt, że państwo jest organizacją społeczną, powyższe rozróżnienie terminologiczne nie ma większego znaczenia normatywnego.

d) Konstytucja wskazuje zakres przedmiotowy ograniczeń, tworząc ich *numerus clausus*. Mogą one tylko dotyczyć: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Z kolei Konwencja zawiera nieco inaczej skonstruowany katalog przedmiotowy ograniczeń, które mogą być wprowadzane w interesie: bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego. Konwencja dalej precyzuje, że mogą być one wprowadzane: ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi

i bezstronności władzy sądowej. Należy w tym miejscu podkreślić, że obydwie cytowane fragmenty przepisów wykazują cechy podobieństwa, jednakże przepis Konstytucji jest skonstruowany bardziej precyzyjnie. Poza zakres przedmiotowy uregulowany w ustawie zasadniczej wychodzą ograniczenia w zakresie: ochrony dobrego imienia innych osób oraz ujawniania informacji poufnych.

d) Konstytucja zastrzega, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać „istoty wolności i praw”. Takiego zastrzeżenia nie ma w Konwencji.

Konkluzje:

1. Art. 31 ust. 3 dotyczy tylko tych wolności i praw, które zostały zagwarantowane w Konstytucji RP. Nie znajduje natomiast zastosowania do wolności i praw, które zostały bez odniesienia konstytucyjnego sformułowane w umowach międzynarodowych, w tym w Konwencji.

2. Zasada proporcjonalności określona w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji ogranicza zastosowanie art. 10 ust. 2 Konwencji, w zakresie w jakim ona:

a) odnosi się do ograniczeń w zakresie ochrony dobrego imienia innych osób oraz ujawniania informacji poufnych,

b) odnosi się do ograniczeń, które mogą naruszać istotę wolności i praw.

3. Ustawa z dnia 21 maja 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych nie zawiera ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

4. Ustawa z dnia 21 maja 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych jest zgodna z art. 10 ust. 2 Konwencji

