



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA

Warszawa, dnia 11 grudnia 2012 r.

Druk nr 219 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

oraz

KOMISJI KULTURY I ŚRODKÓW PRZEKAZU

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe (druk nr 219)

Marszałek Senatu w dniu 23 października 2012 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 5 grudnia 2012 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji
Kultury i Środków Przekazu
(-) Grzegorz Czelej

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo prasowe

Art. 1. W ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 45 otrzymuje brzmienie:

„Art. 45. Kto wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji albo zawieszony podlega karze grzywny.”;

2) w art. 53 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Sprawy o przestępstwa określone w art. 43 i 44 podlegają rozpoznaniu przez sąd okręgowy, a określone w art. 47–49a oraz o przestępstwa popełnione w prasie – przez sąd rejonowy.

2. Minister Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, może wyznaczyć sądy rejonowe właściwe do rozpoznawania spraw o przestępstwa, o których mowa w art. 47–49a, oraz o przestępstwa popełnione w prasie – na obszarze właściwości danego sądu okręgowego.”;

3) po art. 54b dodaje się art. 54c w brzmieniu:

„Art. 54c. Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 45, następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z 1990 r. Nr 29, poz. 173, z 1991 r. Nr 100, poz. 442, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 90, poz. 999, z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 111, poz. 1181, z 2005 r. Nr 39, poz. 377, z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 235, poz. 1551 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 459 i Nr 156, poz. 934, Nr 205, poz. 1204 i Nr 282, poz. 1660.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Prawo prasowe ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt SK 42/09), stwierdzającego niezgodność normy wywodzonej z art. 45, art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 oraz art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.; dalej jako Prawo prasowe) z art. 31 ust. 3 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w: Dz. U. z dnia 28 grudnia 2011 r. Nr 282, poz. 1660. Pełny tekst wyroku, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK Z.U. Nr 10A, poz. 118.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał orzekł, że art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze Prawa prasowego, w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych, narusza gwarancje konstytucyjne związane z wolnością wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz warunkami dopuszczalności ewentualnych ograniczeń wyżej wymienionych swobód (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W myśl zakwestionowanego art. 45 Prawa prasowego, osoba, która wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji bądź zawieszona – podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Normę karną dekodowaną z tego artykułu dopełniają pozostałe przepisy powołane w sentencji wyroku, w tym art. 20 ust. 1, który to w zdaniu pierwszym stanowi, że wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga rejestracji w sądzie wojewódzkim (obecnie okręgowym) właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy, zwanym dalej „organem rejestracyjnym”. Z kolei w art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 Prawa prasowego zdefiniowane zostały pojęcia prasy oraz czasopisma. Zgodnie z ich treścią, prasa oznacza przede wszystkim publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe. Poza tym za prasę uważa się również wszelkie istniejące i powstające wskutek postępu technicznego środki masowego przekazu, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania.

Przykładowo ustawa wymienia w tym miejscu rozgłoszenie oraz tele- i radiowęzły zakładowe. Ponadto terminem „prasa” – aczkolwiek w nieco innym znaczeniu – określa się zespoły ludzi oraz poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską. Natomiast pod pojęciem czasopisma kryje się druk periodyczny ukazujący się nie częściej niż raz w tygodniu, ale też nie rzadziej niż raz w roku. Art. 7 ust. 2 pkt 3 Prawa prasowego nakazuje także odpowiednie stosowanie definicji czasopisma do przekazu za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, innego niż dziennik, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 (według tego ostatniego przepisu dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu).

Ze względu na zakres kognicji sądu konstytucyjnego wyrok z dnia 14 grudnia 2011 r. dotyczył jednak wyłącznie czasopism drukowanych, tj. periodyków mających postać papierową, nie tworzących zamkniętej i jednorodnej całości, ukazujących się co najwyżej raz w tygodniu, choć przynajmniej raz do roku.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych pod adresem art. 45 Prawa prasowego i wskazanych w tym kontekście wzorców konstytucyjnych, Trybunał przypomniał, że wolność słowa, bo tak na ogół tytułuje się pierwszą z gwarancji poręczonych na mocy art. 54 ust. 1 Konstytucji, jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda wypowiedzi nie ogranicza się przy tym do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. „Rola dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji.”

Z kolei przyjęty w ustawie tryb rejestracyjny jest odmianą szeroko pojętego systemu zgłoszeniowego. „Z całą pewnością nie mieści się w modelu koncesjonowania prasy oraz nie ma nic wspólnego z cenzurą prewencyjną, które to rozwiązania prawne są zakazane przez art. 54 ust. 2 Konstytucji. (...) Wolność prasy nie wymaga więc żadnej decyzji władzy publicznej; wynika ona z domniemania wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym. System rejestracyjny jest bliski «czystemu» systemowi zgłoszeniowemu i opozycyjny wobec systemu koncesyjnego (prewencyjnego) wymagającego uprzedniego zezwolenia władzy, mającego charakter konstytutywny. Podobnie jednak jak w systemie koncesyjnym, jednostka jest tu związana pewną procedurą, określoną przez władzę publiczną. Chodzi o uprzedzenie władzy o decyzji prowadzenia przedsięwzięcia, na warunkach dotyczących formy i niekiedy okresu, przewidzianych przez ustawę. Różnica w porównaniu z systemem prewencyjnym jest taka, że

w systemie rejestracyjnym rola władzy jest pasywna, samo zgłoszenie nie przyznaje władzy publicznej żadnych uprawnień decyzyjnych. Powoduje tylko zarejestrowanie zgłoszenia, po sprawdzeniu dokonania koniecznych formalności. Zarejestrowanie jest zarazem potwierdzeniem, że zgłaszający działa prawidłowo.”

Zdaniem Trybunału, Prawo prasowe przyjęło taki model rejestracyjny, który w sposób prewencyjny zmierza do tworzenia ładu informacyjnego, jak również wiążącego się z nim ładu gospodarczego. Model ten został wprowadzony po to, by nie dopuścić do nieuczciwej konkurencji, chronić istniejące już na rynku tytuły, a także ich klientów. Z tej perspektywy jego utrzymanie jest niewątpliwie pożądane. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że w polskich realiach model rejestracyjny sprawdza się dużo lepiej niż czysty system zgłoszeniowy obowiązujący np. w Niemczech. Tam na przeszkodzie nieuczciwej konkurencji stoją bowiem liczne przepisy prawne, wyższa kultura oraz świadomość prawna w obszarze prawa handlowego, a ponadto sprawniejszy aparat jurysdykcyjny i egzekucyjny.

O ile zatem sam wymóg rejestracji nie godzi jeszcze w wolność słowa, o tyle nie da się tego już powiedzieć o sankcji karnej grożącej w razie rozpoczęcia działalności wydawniczej bez dopełnienia obowiązku z art. 20 ust. 1 Prawa prasowego. W ocenie Trybunału owa sankcja, ustanowiona właśnie w art. 45 Prawa prasowego, jest środkiem nadmiernie surowym, nieproporcjonalnym w stosunku do celu założonego przez ustawodawcę, jakim jest w istocie zapewnienie przestrzegania obowiązku rejestracji. „Wprowadzenie odpowiedzialności prawno-karnej za niewykonanie obowiązku rejestracji czasopisma prowadzi do zbyt daleko idących zmian w sytuacji prawnej skarżącego jako uczestnika dyskursu publicznego [otóż, skarga konstytucyjna w sprawie SK 42/09 pochodziła o osoby, która w wyniku pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie zaskarżonego przepisu utraciła mandat radnego gminy]. Skutkiem zastosowania odpowiedzialności prawnokarnej jest (...) wyłączenie skarżącego z debaty publicznej w takiej roli, w jakiej chciałby on w tej debacie występować, jako osoba publiczna. Wprowadzenie odpowiedzialności prawnokarnej (...) stanowi zatem niepotrzebną ingerencję, naruszającą również zasadę adekwatności i zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, stanowiące elementy składowy zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (...).”

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że norma karna rekonstruowana w oparciu o postanowienia art. 45 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 oraz w zw. z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze Prawa prasowego nie spełnia konstytucyjnych kryteriów dopuszczalności ograniczenia swobody wypowiedzi.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Proponuje się zastąpienie dotychczasowej sankcji karnej – tak w przypadku zachowania polegającego na niedopełnieniu obowiązku rejestracji czasopisma, jak i w razie wydawania niezarejestrowanego dziennika – sankcją grzywny orzeczoną według przepisów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, z późn. zm.). Tym samym zmieniona zostanie kwalifikacja prawna wskazanego czynu – niedopełnienie rejestracji nie będzie już występkiem zagrożonym grzywną lub karą ograniczenia wolności, lecz jedynie wykroczeniem, za które sąd będzie mógł wymierzyć karę grzywny w wysokości do 5.000 zł.

Opisywana kontrawencjonalizacja („przeniesienie” czynu z kategorii przestępstw do kategorii wykroczeń) znajduje swój wyraz w treści projektowanych art. 45 i art. 54c (patrz art. 1 pkt 1 i 3. Z kolei propozycja zmiany art. 53 Prawa prasowego (art. 1 pkt 2 projektu) jest wyłącznie następstwem nadania nowego brzmienia art. 45. Wybór takiej metody regulacji – w opinii projektodawcy – uwzględnia systematykę zmienianej ustawy, która w osobnych rozdziałach odnosi się do zagadnień prawa materialnego związanych z odpowiedzialnością prawną (tak cywilną zresztą, jak i karną) oraz do kwestii proceduralnych (odpowiednio rozdz. 7 i 8).

Po wejściu w życie proponowanych uregulowań nie będzie już możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osoby oskarżonej o niewywiązanie się z powinności określonej w art. 20 ust. 1 Prawa prasowego. Wprawdzie, już dziś, wobec zmiany przepisów prawa wyborczego, a zwłaszcza regulacji odnoszącej się do prawa wybieralności, nie można radnego pozbawić mandatu w związku z popełnieniem przez niego jakiegokolwiek przestępstwa ściganego w trybie publicznoskargowym (obecnie tzw. prawo wybieralności tracą wyłącznie osoby skazane prawomocnymi wyrokami na kary pozbawienia wolności za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwa skarbowe – por. art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.), niemniej wciąż aktualny pozostaje zakaz zajmowania stanowiska redaktora naczelnego przez osobę trzykrotnie ukaraną za przestępstwa stypizowane w Prawie prasowym (art. 25 ust. 2 Prawa prasowego). Projektowane rozwiązanie wyeliminuje więc ewentualną groźbę wykluczenia z dyskursu publicznego w charakterze redaktora naczelnego osoby, która nie wywiązała się z obowiązku rejestracyjnego i popełniła jeszcze dwa inne czyny karalne, o których mowa w przepisach Prawa prasowego.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe uwzględnia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii sankcji karnej za niedopełnienie wymogu rejestracji czasopism drukowanych, obejmując jednocześnie takim samym rozwiązaniem problematykę rejestracji dzienników, a także innych periodyków, spełniających przesłanki z art. 7 ust. 2 pkt 1–3 Prawa prasowego, od których uzależnione jest uznanie ich za czasopisma. Projekt czyni zatem zadość nie tylko dyrektywom płynącym z art. 31 ust. 3 i art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej, lecz również art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podstawowym skutkiem proponowanej nowelizacji będzie w konsekwencji zastąpienie regulacji wadliwej, postanowieniami, które w pełni odpowiadają standardom konstytucyjnym. Nade wszystko wprowadzane rozwiązanie nie powinno nadmiernie krępować korzystania z wolności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Z drugiej strony zrealizowany zostanie postulat Trybunału związany z celowością utrzymania obowiązku rejestracyjnego, a zarazem – koniecznością zapewnienia mechanizmu umożliwiającego jego egzekwowanie. W przekonaniu projektodawcy, odpowiedzialność w trybie Kodeksu wykroczeń spełni to zadanie.

Wypada w tym miejscu nadmienić, iż za sprawą intertemporalnych przepisów prawa karnego i wyrażonej w nich zasady stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy (zob. art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) projektowane rozwiązanie znajdzie zastosowanie do spraw w toku. Wraz z wejściem w życie projektowanej ustawy powstanie więc konieczność umorzenia takich postępowań na zasadzie art. 18 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.) bądź też zastosowanie znajdzie art. 400 § 1 tej ustawy, który nakazuje dalsze rozpoznawanie sprawy o wykroczenie zgodnie z przepisami właściwej procedury.

Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych uzależniony będzie od liczby spraw, w których zostanie postawiony zarzut prowadzenia działalności polegającej na wydawaniu dziennika lub czasopisma bez wymaganej rejestracji, oraz wysokości grzywien, jakie ostatecznie zostaną wymierzone w tego typu sprawach. Szacuje się jednak, iż dochody budżetu państwa z tego tytułu nie będą znaczące. Co się tyczy zaś ewentualnych wydatków, które mogą powstać w zakresie części 15 budżetu – „Sądy powszechne”, części 42 – „Sprawy wewnętrzne” (dotyczy to Policji) oraz części 88 – „Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury”, to można się spodziewać, że nie tylko nie będą one większe niż dotychczas, ale wręcz okażą się mniejsze, co wiąże się ze specyfiką postępowania w sprawach o wykroczenia,

które co do zasady angażuje organy państwowe w mniejszym stopniu aniżeli postępowanie karne.

Wejście w życie ustawy nie będzie niosło konsekwencji natury finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku podmiotów spoza sektora finansów publicznych o jej skutkach można mówić tylko o tyle, o ile w praktyce dojdzie do wymierzenia sankcji za naruszenie wymogu prawnego, jakim jest obowiązek rejestracji prasy.

5. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Izbie Wydawców Prasy, Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich, Stowarzyszeniu Prasy Lokalnej, Stowarzyszeniu Gazet Lokalnych, Centrum Monitoringu Wolności Prasy, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS oraz Stowarzyszeniu Sędziów Polskich IUSTITIA.

Wśród nadesłanych pism można wyróżnić trzy rodzaje stanowisk. Pozytywne do projektowanych rozwiązań odnieśli się: Minister Sprawiedliwości, Sąd Najwyższy, a także Izba Wydawców Prasy. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa zgłosiła uwagę wskazującą na brak wytycznych odnośnie do treści aktu wykonawczego, o którym mowa w przepisie art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy (nowelizowany art. 53 ust. 2 Prawa prasowego). Natomiast Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich przedstawiły zastrzeżenia co do kierunku proponowanych regulacji. Mianowicie: pierwszy z wymienionych podmiotów stwierdził, iż opiniowane przedłożenie nie realizuje wszystkich wytycznych, jakie można zrekonstruować na tle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Fundacji, lepszym instrumentem wymuszającym rejestrowanie tytułów prasowych aniżeli grzywna wymierzana w postępowaniu wykroczeniowym byłaby sankcja o charakterze administracyjnym. Poza tym orzeczenie z dnia 14 grudnia 2011 r. powinno być, według opiniującego podmiotu, impulsem do jednoznacznego uregulowania sytuacji tych dzienników i czasopism, które ukazują się w postaci elektronicznej. Z kolei Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich sprzeciwiło się utrzymaniu obowiązku rejestracyjnego i jednocześnie zgłosiło postulat zastąpienia go wymogiem zgłoszenia, który jednakże nie byłby zagrożony żadną sankcją.

Na wspólnym posiedzeniu Komisji Kultury i Środków Przekazu, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej, wyznaczonym celem przeprowadzenia I czytania projektu, przedstawiciele podmiotów zaproszonych do wyrażenia stanowiska w ramach konsultacji podtrzymali wcześniejsze opinie pisemne. Przedstawiciel Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wypowiedział się aprobująco o proponowanej nowelizacji Prawa prasowego. Ponadto Minister Sprawiedliwości, ustosunkowując się do problematyki różnic zachodzących pomiędzy ogólnie ujmowaną odpowiedzialnością karną (w tym odpowiedzialności z racji popełnienia czynu kwalifikowanego jako wykroczenie) a odpowiedzialnością administracyjno-prawną, zwrócił uwagę na to, że w przypadku tej pierwszej możliwe jest stosowanie instytucji wyłączających bezprawność czynu lub winę sprawcy (który to skądinąd cieszy się różnymi gwarancjami procesowymi), podczas gdy w procesie wymierzania sankcji administracyjnych nie ma tego rodzaju mechanizmów. Tym samym Minister jeszcze raz poparł wybór projektodawcy przejawiający się w odwołaniu się do prawa wykroczeń jako tej gałęzi prawa, której instrumenty pozwalają na pełną realizację wskazówek Trybunału.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.