

RCL DPiO 5604-78/11

ANALIZA

WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO Z DNIA 14 GRUDNIA 2011 R., SYGN. AKT SK 42/09

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 42/09. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 28 grudnia 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 282, poz. 1660.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1) art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze, w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych, ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) w zakresie, w jakim wprowadza odpowiedzialność karną za wydawanie czasopisma drukowanego bez rejestracji:

a) jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

2) art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie dotyczącym obowiązku rejestracji czasopisma drukowanego, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiotem dalszej analizy będzie tylko zakres orzeczenia objęty pkt 1 lit. a.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Konsekwencją niniejszego zakresowego wyroku nie jest uchylenie przepisów składających się na zaskarżoną regulację, lecz uchylenie z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 28 grudnia 2011 r., ustalonej normy prawnokarnej, określającej sankcję karną za niedokonanie obowiązku rejestracji czasopisma drukowanego.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Norma prawna, poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, wynikająca z art. 45 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, zwanej dalej „Pp” lub „ustawą”, w zakresie dotyczącym czasopism, ma postać następującą: kto wydaje czasopismo drukowane, w rozumieniu

art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 Pp, bez rejestracji, której obowiązek wynika z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze Pp, podlega, grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy, przez „czasopismo” należy rozumieć druk periodyczny, ukazujący się nie częściej niż raz w tygodniu, a nie rzadziej niż raz w roku. Przepis ten określa zatem szczególne cechy czasopisma jako druku periodycznego. Definicję tę stosuje się również do przekazu za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, czyli do „czasopisma internetowego”.

„Prasa”, zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy, oznacza m.in. 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. Przepis ten określa, zatem co należy rozumieć przez periodyczność publikacji, a więc także periodyczność druku, którym jest czasopismo drukowane.

Wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga rejestracji, który to obowiązek został nałożony w art. 20 ust. 1 Pp. Niedopełnienie obowiązku rejestracji skutkuje odpowiedzialnością karną, przewidzianą w art. 45 Pp.

Trybunał Konstytucyjny związany zakresem skargi konstytucyjnej, nie rozstrzygał o obowiązku rejestracji czasopisma internetowego a jedynie czasopisma drukowanego.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Art. 45 Pp został zaskarżony z powodu niezgodności z art. 31 ust. 3 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji przez ustanowienie odpowiedzialności karnej, jako sankcji za niedokonanie rejestracji czasopisma drukowanego.

Art. 54 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Trybunał zwrócił uwagę, że określoną w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność wyrażania swoich poglądów należy rozumieć na gruncie Konstytucji w sposób systemowy, w powiązaniu z innymi wolnościami konstytucyjnymi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wolność pozyskiwania informacji, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji, jest pojęciem szerszym niż prawo do uzyskiwania informacji (art. 61 Konstytucji). Obejmuje także wolność poszukiwania informacji, ważną szczególnie dla dysponujących środkami społecznego przekazu.

Określona w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność słowa, może podlegać ograniczeniom, zgodnym z wymogami konstytucyjnymi. Przede wszystkim należy mieć na uwadze art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie, z którym: „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, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Przepis ten ma charakter zasady ogólnej, stosowanej nie tylko wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa wyraźnie przewiduje dopuszczalność ich ograniczenia, ewentualnie także poszczególne jej przesłanki, ale także wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa nie wspomina o możliwości wprowadzenia ograniczeń. Art. 31 ust. 3 jest koniecznym dopełnieniem norm wyrażonych w art. 14 (stanowiącym o wolności prasy i innych środków społecznego przekazu) i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Przyjęty w ustawie tryb rejestracyjny jest odmianą szeroko pojętego systemu zgłoszeniowego. System rejestracyjny tym różni się od modelu zgłoszeniowego, że przewiduje możliwość odmowy rejestracji (art. 21 Pp.). Regulacja prawna odmowy rejestracji, związana jest albo z niedopełnieniem formalności przez składającego wniosek, albo z koniecznością ochrony innych osób. Przyjmując taki model rejestracji, ustawodawca kierował się ochroną istniejących już tytułów prasowych, jak również ochroną klientów przed kupnem innego niż zamierzali tytułu prasowego. Zdaniem Trybunału, ustawodawca ma prawo stanowić regulacje prawne chroniące w sposób zasadniczy istotę wolności słowa, wprowadzające jednocześnie ład prawny na rynku wydawnictw dzienników i czasopism.

Regulacja dotycząca trybu rejestracyjnego dzienników i czasopism, wynikająca z Pp, a w szczególności zaskarżona regulacja określona w art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze Pp, stanowi ograniczenie w zakresie korzystania z wolności słowa, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Jednakże głównym celem wprowadzenia obowiązku rejestracji dzienników i czasopism jest ochrona innych wartości konstytucyjnych. W szczególności służy ochronie wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zaskarżony obowiązek rejestracji, nie narusza więc wolności wypowiedzi w sposób nieproporcjonalny.

Natomiast, w odniesieniu do celu założonego przez ustawodawcę, jakim jest obowiązek rejestracji czasopisma, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że określona w art. 45 Pp sankcja karna jest środkiem nadmiernie surowym. Regulacja zawarta w art. 45 Pp nie jest usprawiedliwiona w świetle wartości, których ochronie ma służyć rejestracja. Zdaniem Trybunału, sankcja karna, określona w art. 45 ustawy, umożliwia nękanie procesami karnymi niezwiązanymi z zawartością czy tytułami czasopism, w szczególności w sytuacji, gdy sprawcy czynu trudno jest przypisać motywację zasługującą na negatywną ocenę. Jako przykład Trybunał wskazał, że skutkiem zastosowania odpowiedzialności prawnokarnej jest utrata np. mandatu radnego, skutkującego wyłączeniem takiej osoby z debaty publicznej w takiej roli, w jakiej osoba taka chciałaby w tej debacie występować, jako osoba publiczna. Wprowadzenie odpowiedzialności prawnokarnej w zaskarżonej regulacji stanowi więc nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję, naruszającą również zasadę proporcjonalności *sensu stricte*, stanowiące elementy składowe zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Konsekwencją niniejszego zakresowego wyroku jest uchylenie ustalonej normy prawnokarnej, określającej sankcję karną za niedokonanie obowiązku rejestracji czasopisma drukowanego. Oznacza to, że ustalona norma nie będzie stosowana.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w miejsce uchylonej normy należy wprowadzić inny rodzaj sankcji. Trybunał nie wskazał rodzaju tej sankcji. Pozostawił w tym zakresie wybór ustawodawcy.

Jednocześnie Trybunał sygnalizuje ustawodawcy, że ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe, obowiązująca od 1 lipca 1984 r., nie jest aktem prawnym dostosowanym do współczesnych form działalności prasy wynikających z postępu technologicznego, jaki dokonał się w okresie wielu lat od dnia wejścia w życie prawa prasowego.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Interwencja ustawodawcy w zakresie zaskarżonej regulacji jest konieczna ze względu na fakt, że norma prawnokarna wynikająca z art. 45 Pp została uchylona jedynie w zakresie czasopism drukowanych. Tym samym sankcja karna obowiązuje nadal wobec niedokonania obowiązku rejestracji czasopism internetowych. Bowiem, jak wskazano wyżej, ze względu na zakres zaskarżenia, Trybunał nie badał obowiązku rejestracji w odniesieniu do czasopisma internetowego.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, właściwym do wykonania wyroku jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Mając na uwadze wskazanie Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do zastosowanej w art. 45 ustawy sankcji karnej, uznanej za środek zbyt surowy i nieproporcjonalny w stosunku do obowiązku rejestracji czasopisma drukowanego należy, przy wykonaniu wyroku w tym zakresie, rozważyć możliwość zastosowania sankcji administracyjnych tak zarówno w przypadku czasopism drukowanych jak i internetowych. Dopuszczalność stosowania sankcji administracyjnych oceniana jest z punktu widzenia funkcji, jaką sankcja ta ma spełniać. Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. Kara

administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji nałożonego obowiązku przez organy administracji.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Nie podjęto prac legislacyjnych.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego
Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

Sporządził/a: Sylwia Dłużewska
Tel.: 694 7124