



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO - 622061 - I/09/KMŁ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia *25* czerwca 2009 r.

Pan

Bogdan Zdrojewski

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

ul. Krakowskie Przedmieście 15/17

00-071 Warszawa

Licze honorowy Panie Ministrze,

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela, wyrażam głębokie zaniepokojenie projektowanymi zmianami ustawy z dnia 26 stycznia 1984r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.). W ostatnim czasie otrzymuję skargi, płynące między innymi ze środowiska dziennikarzy społecznych, dotyczące niedookreślonej sytuacji osób korzystających z Internetu jako środka komunikacji (bloggerów, osób prowadzących serwisy tematyczne) w obecnym stanie prawnym. W związku z powyższym, za szczególnie niepokojące uważam próby nowelizacji, prowadzące do powstania jeszcze głębszego stanu niepewności co do ich statusu i nałożonych przez prawo obowiązków.

Samą inicjatywę wprowadzenia zmian, należy oczywiście ocenić pozytywnie, szczególnie biorąc pod uwagę, że w obecnym kształcie omawiana ustawa zawiera np. pozostałości z czasów poprzedniego ustroju. Jednak pierwszym i najważniejszym zadaniem, stojącym przed autorami projektu zmiany prawa prasowego, w kontekście dostosowania go do realiów społeczeństwa informacyjnego i wykorzystywanych przez nie platform komunikacji, jest uszczegółowienie legalnej definicji „prasy”, „dziennika” oraz „czasopisma” w sposób, które pozwoli na wyraźne odróżnienie publikacji prasowych, podlegających reżimowi zawartemu w ustawie Prawo prasowe, od różnych form przekazu internetowego, z których korzystają internauci w swojej codziennej komunikacji. Jest to niezbędne dla realizacji konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa

i stanowionego przez nie prawa, będącej podstawowym składnikiem normatywnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W sytuacji, gdy Internet jest jednym z najważniejszych środków komunikacji społecznej, pozwalającym na pełniejszą realizację jednej z najważniejszych zasad konstytucyjnych - zasady wolności słowa, brak faktycznych ograniczeń płynących z niepewności w stosunku do obowiązków wynikających z obowiązującej regulacji prawnej staje się szczególnie istotny. Pragnę również zauważyć, że twierdzenie zawarte w uzasadnieniu ustawy, że nie odnosi się ona do blogów, ze względu na swój nienormatywny charakter nie ma faktycznego przełożenia na sytuację osób publikujących w Internecie.

W chwili obecnej, zgodnie z wykładnią obowiązujących przepisów ustawy Prawo prasowe, dokonaną przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 lipca 2007 r. (sygn. akt IV KK 174/07), bezspornym jest, że prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, a ukazują się nie rzadziej niż raz w roku - art. 7 ust 1 pkt. 1 pr. pr. Jednoznaczny jest także przepis ustawy, że dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu ukazujący się częściej niż raz w tygodniu (art. 7 ust. 2 pkt.2 pr. pr.) oraz to, że podobna zasada dotyczy czasopism (art. 7 ust. 2 pkt. 3 pr. pr.). Ustawodawca wyraźnie i jednoznacznie stwierdza, że prasą są zarówno dzienniki i czasopisma, jak i „wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, (...) upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania.” - art. 7 ust 2 pkt.1 *in fine*. W tej sytuacji jest rzeczą bezsporną że dzienniki i czasopisma przez to, że ukazują się w formie przekazu internetowego nie tracą znamion tytułu prasowego, i to zarówno wówczas, gdy przekaz internetowy towarzyszy przekazowi utrwalonemu na papierze, drukowanemu, stanowiąc inną elektroniczną jego postać w systemie online, jak i wówczas, gdy przekaz istnieje tylko w formie elektronicznej w Internecie, ale ukazuje się tylko periodycznie spełniając wymogi, o których mowa w art. 7 ust. 2 pr. pras. Sąd Najwyższy stwierdza, iż osoba rozpowszechniająca, bez rejestracji we właściwym sądzie okręgowym, dziennik bądź czasopismo za pośrednictwem Internetu zarówno wówczas, gdy przekaz taki towarzyszy przekazowi utrwalonemu na papierze, stanowiąc inną elektroniczną jego postać, jak i wówczas gdy istnieje tylko w formie elektronicznej w Internecie, wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 45 ustawy prawo prasowe.

Zgodnie z tą wykładnią, Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej IX Wydział Grodzki, wydał wyrok w sprawie wydawców serwisu internetowego „bielsko.biala.pl” uznając, że są oni winni naruszenia art. 45 ustawy Prawo prasowe, a więc winni przestępstwa wydawania czasopisma bez rejestracji. W ustnym uzasadnieniu wyroku sędzia Beata Hajduga powołała

cytowane wyżej orzeczenie. Również Sąd Okręgowy w Słupsku, powołując się na wspomniane wyżej postanowienie SN w wyroku o sygn. VI Ka 409/07 orzekł, że prowadzenie portalu, w myśl prawa prasowego, wymaga rejestracji. W konsekwencji Leszek Szymczak, właściciel i redaktor naczelny internetowego portalu „GazetaBytowska.pl” został uznany winnym niedotrzymania obowiązku rejestracji.

Poglądy te budzą jednak poważne kontrowersje w doktrynie. Większość znawców tematu przeciwstawia się wykładni obowiązujących przepisów wskazującej na obowiązek rejestracji poszczególnych form przekazu internetowego, powołując szereg argumentów, związanych między innymi, z istnieniem przekazu internetowego jako formy jedynie wizualnej. Mają również zastrzeżenia co do okresowego charakteru tego przekazu internetowego. Podnoszą, że pojęcie aktualizacji nie jest tożsame z pojęciem okresowości. Zauważają także, że z funkcjonowaniem dziennika i czasopisma związane są - w świetle ustawy - takie „atrybuty”, jak: redakcja, redaktor naczelny, adres redakcji, wydawca, siedziba i adres wydawcy, tytuł (tytuł prasowy), miejsce wydania, impressum (umieszczanie na każdym egzemplarzu druku okresowego bądź serwisu agencyjnego określonych informacji, w tym międzynarodowego znaku informacyjnego). Wydaje się, że atrybuty te nie pasują do różnych przekazów online. Również usprawiedliwianie rozszerzania obowiązku rejestracyjnego zawartym w ustawie stwierdzeniem, iż „prasą są wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania” (art. 7 ust. 2 pkt 1 pr. pr.) jest uznawane za niewłaściwe, ponieważ w obecnym stanie prawnym obowiązek rejestracji nałożony jest na szczególne rodzaje publikacji prasowych, jakimi są dzienniki i czasopisma, a nie ogólnie na prasę. Na podstawie tych argumentów, krytycy nakładania na strony internetowe obowiązku rejestracji stwierdzają, że nie ma *de lege lata* podstaw i przekonujących racji do nałożenia obowiązku rejestracyjnego na rozpowszechniane przez Internet przekazy, serwisy zbliżone od strony funkcjonalnej, formalnej i merytorycznej do prasy tradycyjnej. Uznają oni, że nie jest dopuszczalne, aby odbywało się to w drodze rozszerzającej wykładni unormowania opatrzonego sankcją karną. W obecnym stanie prawnym obejmowanie obowiązkiem rejestracji podmiotów innych niż drukowane dzienniki oraz czasopisma czyni granice tego obowiązku nieostrymi oraz stawia te podmioty w sytuacji niepewności prawnej, co z uwagi na penalne konsekwencje jego niedopełnienia nie jest w państwie prawa dopuszczalne.

Celem nowelizacji prawa prasowego miało być usunięcie tych braków. Jednak przedstawiony projekt nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań. Przynajmniej definicje „prasy”, „dziennika” oraz „czasopisma” nie zostały zredefiniowane w sposób, który pozwoliłby na usunięcie wszystkich wątpliwości podniesionych zarówno w doktrynie, jak i tych, na które napotyka praktyka. Zostały one za to rozszerzone w sposób, który, przy

literalnej wykładni pozwala na swobodną klasyfikację większości treści umieszczanych w Internecie jako publikacji prasowych i nałożenie na ich autorów, zgodnie z wprowadzonym przez nowelizację art. 20b, obowiązku rejestracji. Jest to wielce prawdopodobne, biorąc pod uwagę kierunek interpretacyjny zapoczątkowany w tej kwestii przez Sąd Najwyższy.

Co więcej, pojawiają się istotne wątpliwości co do konstytucyjności przepisów, które mogą potencjalnie wprowadzać ogólny obowiązek rejestracji treści zawartych w przekazie internetowym. W moim przekonaniu może on być uznany za zniechęcający dla korzystania z konstytucyjnych wolności. Chodzi tu przede wszystkim o zagwarantowaną w art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność słowa, której ograniczenie w ten sposób może być niezgodne z zawartą w art. 31 ust. 3 zasadą proporcjonalności. Co prawda Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2007 r. (sygn. akt P 1/06) uznał za zgodny z Konstytucją wymóg rejestracji tytułów prasowych, jednak przy zawartym w nowelizacji rozszerzeniu w znaczny sposób definicji publikacji prasowej, pytanie o konstytucyjność takiego wymogu, być może trzeba będzie powtórzyć raz jeszcze. W dalszej perspektywie konsekwencją wprowadzenia regulacji w opisanych powyżej sprawach, może być także wywołanie tzw. efektu mrożącego debatę publiczną. Restryktywne regulacje prawne oraz widmo instrumentalnego uruchamiania procedury represyjnej, np. przeciwko osobom formułującym opinie krytyczne, czasami nawet kontrowersyjne, czy też szokujące, potęgują bowiem ryzyko wystąpienia tegoż „efektu mrożącego”.

Wątpliwości budzi także zgodność omawianego systemu rejestracyjnego z zagwarantowaną przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w artykule 10 swobodą wyrażania opinii oraz przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych. Swobody te nie mają charakteru bezwzględnego, niemniej trudno w omawianym kontekście znaleźć podstawę, która by korzystanie z nich pozwalała ograniczyć. W swym orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał, że jeżeli chodzi m.in. o art. 10 Konwencji, jedyną koniecznością, która może usprawiedliwiać ingerencję w to prawo chronione przez ten artykuł jest taka, która może być uznana za wywodzącą się z „demokratycznego społeczeństwa” (zob. *Refah Partisi (the We/far e Party) oraz inni p. Turcji* nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 oraz 41344/98, *Christian Democratic Peoples Party p. Mołdawii*, 28793/02. 14 maja 2006 r. *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* nr 1543/06. 3 maja 2007 r.).

W związku z powyższym działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147 ze zm.),

zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości kontynuowania prac legislacyjnych nad zmianą obowiązującego kształtu Prawa prasowego, tak, aby dostosować go do współczesnych realiów społeczeństwa informacyjnego i zapewnić pełną ochronę wolności wszystkich podmiotów korzystających z komunikacji internetowej. Jednocześnie będę wdzięczny o informowanie mnie o wszelkich inicjatywach i działaniach podejmowanych w tej sprawie.

Łukasz Wójcik
Jan Kochanowski