

UZASADNIENIE

1) Potrzeba i cel zmiany ustawy

Nowelizacja ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. poz. 24, z późn. zm.¹⁾ wynika z konieczności wdrożenia wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Wizerkaniuk przeciwko Polsce (skarga nr 18990/05) wydanego w dniu 5 lipca 2011 r.

W toku postępowania Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwany dalej „ETPCz”, badał zgodność przepisów dotyczących autoryzacji, a w szczególności dotyczących odpowiedzialności karnej za publikację wypowiedzi bez uzyskania autoryzacji, z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁾, którego celem jest ochrona wolności wyrażania opinii. Trybunał uznał, że przepisy ustawy dają osobom, z którymi przeprowadzono wywiad *„nieograniczone prawo zapobiegania opublikowaniu przez dziennikarza wywiadu uznanego za kłopotliwy lub niepoehlebny, niezależnie od tego jak jest prawdziwy lub dokładny”*. Trybunał zaznaczył przy tym, że polskie przepisy *„mogą sprawić, iż dziennikarze będą unikać stawiania wnikliwych pytań z obawy, że ich rozmówca może później zablokować publikację całego wywiadu odmawiając autoryzacji lub wybierając rozmówców uznanych za współpracujących, ze szkodą dla jakości debaty publicznej”*. ETPCz uznał także sankcję karną za opublikowanie wypowiedzi bez uzyskania autoryzacji za nadmierną i nieproporcjonalną.

Wyrok ETPCz oznacza, że polskie regulacje prawne dotyczące autoryzacji w aktualnym kształcie są niezgodne z postanowieniami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁾. W tej sytuacji konieczne jest dokonanie zmiany brzmienia przepisów i dostosowanie jej do Konwencji w zakresie wskazanym w uzasadnieniu powołanego wyroku.

2) Obecny stan regulacji prawnych

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. - – Prawo prasowe (Dz. U. z poz. 24, z późn. zm.) zawiera lakoniczną regulację poświęconą instytucji autoryzacji.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1988 r. poz. 324, z 1989 r. poz. 187, z 1990 r. poz. 173, z 1991 r. poz. 442, z 1996 r. poz. 542, z 1997 r. poz. 554 i 770, z 1999 r. poz. 999, z 2001 r. poz. 1198, z 2002 r. poz. 1271, z 2004 r. poz. 1181, z 2005 r. poz. 377, z 2007 r. poz. 590, z 2010 r. poz. 1228 i 1551, z 2011 r. poz. 459, 934, 1204 i 1660, z 2012 r. poz. 1136 oraz z 2013 r. poz. 771.

²⁾ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.)

³⁾ Trybunał uznał, że przepisy te *„nie mogą być uznane za zgodne z założeniami społeczeństwa demokratycznego i miejscem wolności słowa, jakie zajmuje w takim społeczeństwie”*.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 „dziennikarz nie może odmówić osobie udzielającej informacji autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi, o ile nie była ona uprzednio publikowana”. Ustawa nie wskazuje terminów, w których można skorzystać z tego uprawnienia oraz nie określa, jakie są skutki uchybienia temu terminowi.

Jednocześnie zgodnie z art. 49 ustawy naruszenie przepisu art. 14 ust. 2 (a więc także odmowa lub nieprawidłowe przeprowadzenie autoryzacji) uznane zostało za przestępstwo zagrożone grzywną albo karą ograniczenia wolności.

3) Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projektowana ustawa wprowadza szczegółową regulację dotyczącą autoryzacji i poświęca tej instytucji nowy art. 14a. W proponowanym ust. 1 utrzymuje się dotychczasową zasadę, zgodnie z którą dziennikarz nie może odmówić osobie udzielającej informacji autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi. Zachowuje się także obecnie obowiązujący wyjątek, zgodnie z którym autoryzacja nie jest wymagana w odniesieniu do wypowiedzi, które zostały już opublikowane.

W dalszej części przepisu doprecyzowuje się jednak postępowanie dziennikarza i osoby udzielającej wypowiedzi w zakresie autoryzacji. ETPCz podkreślił m.in., że wadą dotychczasowej regulacji jest brak nieokreślenia terminów, w których autoryzacja powinna być dokonana. W ocenie ETPCz *„wiadomość jest towarem łatwo ulegającym popsuciu i opóźnienie jej publikacji, nawet przez krótki okres czasu, może pozbawić ją całkowitej wartości i zainteresowania nią (...). W związku z tym, dziennikarz nie może być w zasadzie zobowiązany do odraczania publikowania informacji na temat leżący w interesie ogólnym, bez zaistnienia istotnych powodów dotyczących interesu publicznego lub ochrony praw innych osób”*.

W związku z tym, proponuje się wprowadzenie ustawowych terminów na udzielenie autoryzacji. W przypadku udzielania wypowiedzi dla dziennika, osoba udzielająca tej wypowiedzi miałaby 24 godziny od momentu doręczenia jej (lub upoważnionej przez nią osobie) materiału przewidzianego do publikacji w prasie zawierającego wypowiedź. Po upływie tego terminu dziennikarz mógłby dokonać publikacji wypowiedzi. Zgodnie z ust. 5 w przypadku braku reakcji osoby udzielającej wypowiedzi w określonym ustawowo terminie, uznaje się, że osoba ta wyraziła zgodę na publikację wypowiedzi w formie przedstawionej przez dziennikarza.

Proponuje się jednocześnie wprowadzenie dłuższego, trzydniowego terminu na udzielenie autoryzacji w odniesieniu do wypowiedzi udzielanych dla czasopism. Należy bowiem uznać, że w przypadku czasopism, które nie są wydawane codziennie, krótki 24 godzinny termin nie jest uzasadniony.

W celu ochrony dziennikarza i zapobiegnięcia sytuacjom, w których osoba udzielająca wypowiedzi dla prasy, w ramach dokonywania autoryzacji, będzie dokonywała znaczących zmian w udzielonej wypowiedzi proponuje się wprowadzenie ust. 4. Regulacja w nim zawarta dotyczy działań, których nie można uznać za autoryzację. Są nimi przedstawienie nowych pytań oraz nowych odpowiedzi, traktowane zbiorczo jako aktywność niezwiązana z wcześniejszym udzieleniem informacji, a także zmiana kolejności wypowiedzi w autoryzowanym tekście materiału przewidzianego do publikacji w prasie.

Zgodnie z powołanym orzeczeniem ETPCz regulacje, na podstawie których możliwe jest wszczęcie postępowania karnego oraz wydanie wyroku wyłącznie za opublikowanie wypowiedzi bez uzyskania autoryzacji są nieproporcjonalne w stosunku do okoliczności i dóbr, które są chronione przez prawo do autoryzacji. Należy podkreślić, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów możliwe jest nałożenie sankcji karnej nawet w przypadku którym dziennikarz co prawda nie uzyskał autoryzacji tekstu wypowiedzi, ale opublikował tekst całkowicie odpowiadający treści udzielonej wypowiedzi.

Uznając sankcję karną za nieproporcjonalną i nadmierną, proponuje się jej uchylenie i wprowadzenie w tym miejscu odpowiedzialności wykroczeniowej. Uchylenie art. 14 ust. 2 i przeniesienie przepisów dotyczących autoryzacji do nowej jednostki redakcyjnej (art. 14a) powoduje, że czyny związane z uniemożliwieniem osobie udzielającej informacji dokonania autoryzacji na zasadach określonych w art. 14a wyłączone zostają z wprowadzającego odpowiedzialność karną art. 49. Konieczne jest więc dodanie nowej regulacji art. 49b, który sankcjonuje karą grzywny opublikowanie dosłownie cytowanej wypowiedzi w sytuacji uniemożliwienia osobie udzielającej informacji dokonania autoryzacji. Zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 54c, czyn określony w art. 49b uznany zostaje za wykroczenie, a postępowanie w sprawach o czyny określone w art. 49b prowadzone będzie na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

W treści ustawy uregulowano również kwestie przejściowe, tj. sytuację autoryzacji, na dokonanie której strony umówiły się przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz kwestie ewentualnych postępowań karnych dotyczących autoryzacji, wszczętych na

podstawie art. 49, a nie zakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. W pierwszym wypadku uznano, że zasadne jest zastosowanie w takiej sytuacji przepisów dotychczasowych, by nie zaburzać bieżącego funkcjonowania prasy przez wprowadzenie konieczności ponownego wszczynania już rozpoczętych procedur autoryzacji. W drugim zasadność zastosowania wobec takich postępowań nowych przepisów i potraktowania czynów karalnych jako wykroczeń jest zbieżna z celem całego projektu – dostosowania ustawy – Prawo prasowe i uregulowanej w niej odpowiedzialności za uniemożliwienie autoryzacji do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W art. 4 projektu ustawy przewiduje się 14-dniowe *vacatio legis*, zgodnie z wymogami art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 i 1579).

Projektowana regulacja nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji zgodnie z § 27 ust. 4 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1006, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Zgodnie z art. 5 ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 4 i § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.