

11/2/A/2007

WYROK

z dnia 20 lutego 2007 r.

Sygn. akt P 1/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Adam Jamróz – sprawozdawca

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Jerzy Stępień,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 lutego 2007 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego we Włocławku:

czy art. 45 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.) jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 45 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, 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 oraz z 2005 r. Nr 39, poz. 377) **w zakresie, w jakim stanowi, że „kto wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”, jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 22 listopada 2005 r. (sygn. akt II K 103/04) Sąd Rejonowy we Włocławku, Wydział II Karny, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, „czy przepis art. 45 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe jest zgodny z

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 lutego 2007 r. w Dz. U. Nr 36, poz. 234.

przepisami art. 31 ust. 3 i art. 54 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

Pytanie prawne zostało skierowane na gruncie następującego stanu faktycznego. Oskarżonym w sprawie o sygn. akt II K 103/04 prokuratura zarzuciła popełnienie przestępstwa określonego w art. 45 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe). Działanie oskarżonych miało polegać na tym, że w okresie od 10 czerwca do 10 sierpnia 2001 r., działając wspólnie i w porozumieniu, wydawali, bez wymaganej rejestracji sądowej, czasopismo „Informator”. W myśl art. 54 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyrażania własnych poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (ust. 1), cenzura prewencyjna oraz koncesjonowanie prasy są zakazane, ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej (ust. 2). Art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) stanowi, że każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Biorąc pod uwagę treść ww. przepisów, sąd, który zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, uznał, że art. 45 prawa prasowego może być z nimi sprzeczny, zwłaszcza że państwo dokonuje reglamentacji jednej z podstawowych wolności, jaką jest wolność wyrażania swoich poglądów oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Sąd zwraca uwagę na wcześniejsze wyroki Trybunału Konstytucyjnego (z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03 oraz z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04), w których Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją: art. 32 ust. 6 oraz art. 46 ust. 2 prawa prasowego.

Zdaniem sądu, przewidziane w prawie prasowym zasady odpowiedzialności za wydawanie prasy bez rejestracji w istotny sposób krępują korzystanie z konstytucyjnej wolności określonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie wyrażona w tym przepisie Konstytucji wolność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom; ograniczenia te muszą być jednak formułowane w sposób czyniący zadość wymogom konstytucyjnym. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą też naruszać istoty wolności lub prawa.

Ograniczenie wprowadzone przez zaskarżony przepis, w ocenie sądu, narusza istotę prawa do swobody wypowiedzi, gdyż ustanawia obowiązek rejestracji dziennika lub czasopisma pod groźbą odpowiedzialności karnej. Odmowa rejestracji jest w istocie równoważna z zakazem publikacji i ma charakter cenzury prewencyjnej. Przepisy te nie są konieczne w demokratycznym państwie prawnym i naruszają zasadę proporcjonalności. „Kryminalizacja stanowi z reguły środek najbardziej uciążliwy dla jednostki. Ustanowienie zakazu danego zachowania pod groźbą kary jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że nie istnieją inne skuteczne środki, pozwalające osiągnąć pożądane skutki”. Zdaniem sądu, zakwestionowana regulacja narusza zasadę proporcjonalności, a jednocześnie zasadę swobody wypowiedzi i jest niezgodna z art. 31 ust. 3 i art. 54 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji.

2. Pismem z 16 kwietnia 2006 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny. Stwierdził, że art. 45 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 54 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji. Prokurator w pierwszym rządzie stwierdził, iż spełniony jest warunek wystąpienia przez sąd do Trybunału z pytaniem

prawnym, gdyż od odpowiedzi na zadane Trybunałowi pytanie zależeć będzie rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym.

Odnosząc się do kwestii zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przez sąd wzorcami, Prokurator uznał stanowisko sądu, który przedstawił pytanie prawne, za nietrafne. Zagwarantowana w art. 54 Konstytucji wolność wyrażania swoich poglądów nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem zasady proporcjonalności. Dokonując oceny, czy w wypadku konkretnej regulacji nie zachodzi nadmierność ingerencji w określone prawo, należy posłużyć się kryteriami: przydatności, konieczności i proporcjonalności. Oceniając art. 45 prawa prasowego pod tym kątem, Prokurator stwierdza, że zakaz wydawania dziennika lub czasopisma, bez dopełnienia wymogu rejestracji, stanowi pewnego rodzaju ograniczenie praw i wolności jednostki, jednakże ograniczenie to nie jest nadmierne; w pytaniu prawnym nie przedstawiono argumentów, które uzasadniałyby przyjęcie, że jest inaczej. Ograniczenie zawarte w art. 45 prawa prasowego służy realizacji takich wartości konstytucyjnych jak porządek publiczny oraz prawa i wolności innych osób. Wymóg rejestracji dziennika lub czasopisma ma charakter zgłoszeniowy i służy uporządkowaniu działalności prasowej, a zwłaszcza chodzi o niedopuszczenie tytułów, których rejestracja stanowiłaby naruszenie prawa do ochrony nazwy już istniejącego tytułu prasowego. Stanowi zatem ochronę przed nieuczciwą konkurencją, nie zaś ingerencję w zagwarantowane w art. 54 Konstytucji prawo jednostki do wolności wyrażania swych poglądów. Ustawodawca ma obowiązek, uznając, że ograniczenie danego prawa jest konieczne, stosować takie środki prawne, które są niezbędne, w tym sensie, że chronią określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Omawiana regulacja nie może być interpretowana jako cenzura prewencyjna czy też zakazane koncesjonowanie prasy. O zgłoszeniowym charakterze rejestracji świadczy art. 21 prawa prasowego, zgodnie z którym organ rejestrowy ma prawo odmówić rejestracji tylko w dwóch wypadkach: z powodu braków formalnych wniosku oraz naruszenia prawa do ochrony nazwy istniejącego już tytułu prasowego. Prawo nie przewiduje też możliwości „cofnięcia” rejestracji. Tym samym uprawnienia sądu rejestrowego określone są na tyle wąsko, że nie można mówić o nadmiernej ingerencji w prawa jednostki w omawianym zakresie.

3. Stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął Marszałek Sejmu. W piśmie z 31 października 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 45 prawa prasowego jest zgodny z art. 31 ust. 3 i z art. 54 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji.

Nie ulega wątpliwości, że wolność prasy i innych środków społecznego przekazu jest ważną zasadą ustrojową. Wolność ta, sprecyzowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji, to w pierwszym rzędzie zakaz koncesjonowania, a po wtóre, zakaz cenzury prewencyjnej. Wolność ta nie ma jednak i nie może mieć charakteru absolutnego. Wymóg rejestracji dzienników i czasopism jest jedynie wymogiem formalnym, a odmowa rejestracji może nastąpić tylko w dwóch, enumeratywnie wymienionych w ustawie wypadkach: braku danych lub naruszenia prawa do ochrony nazwy już istniejącego tytułu prasowego. W rozważanej sytuacji dochodzi do konkurencji między wolnością prasy a wolnością człowieka lub innego podmiotu prawa i nie ma podstaw do przyjęcia, że wolność prasy ma pierwszeństwo przed drugą z wymienionych wartości. Obowiązek rejestracji czasopism nie jest ograniczeniem wolności prasy, lecz takim jej ukierunkowaniem, które petryfikuje wolności podmiotów prawa, takie jak: własność, wolność wyboru medium prasowego, dobrego imienia, renomy znaku towarowego i uczciwej konkurencji.

Wskazywane przez sąd ograniczenia przewidziane przez prawo prasowe nie dotyczą możliwości wyrażania poglądów, lecz wprowadzają formalny obowiązek rejestracji czasopism i dzienników. Dlatego norma prawna zawarta w art. 45 prawa

prasowego nie narusza istoty omawianej wolności. Postępowanie rejestracyjne, które musi być oceniane w świetle regulacji zawartej w art. 21 prawa prasowego, ma na celu uporządkowanie rynku medialnego oraz ochronę praw majątkowych podmiotów wydających czasopisma i dzienniki. Regulacja taka wydaje się konieczna w demokratycznym państwie prawnym, ze względu na potrzebę ochrony praw osób trzecich. O tym, że procedura rejestracyjna, zawierająca wprowadzenie pewnych elementów kontrolnych, nie narusza zasad wolności prasy, wypowiedział się także Sąd Najwyższy w postanowieniu z 24 października 2002 r. (sygn. akt I CKN 1344/00).

Norma prawna wynikająca z art. 45 w związku z art. 20 prawa prasowego pełni funkcje ochronne i należy ją uznać za konieczną, a zatem nienaruszającą wzorców wskazanych przez sąd pytający.

II

Na rozprawę 20 lutego 2007 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie był obecny przedstawiciel sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym, w związku z tym główne motywy pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca. Uczestnicy postępowania nie wystąpili z wnioskami formalnymi dotyczącymi sprawy i podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przez Sąd Rejonowy we Włocławku, Wydział II Karny (dalej: sąd), art. 45 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe) brzmi: „Kto wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji albo zawieszone – podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 193 Konstytucji, zbadał, czy od odpowiedzi na pytanie prawne sądu zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Analiza stanu faktycznego sprawy związanej z pytaniem prawnym oraz uzasadnienie pytania prawnego sądu, na tle treści normatywnej zaskarżonego przepisu, pozwala na stwierdzenie, że sądowi jest potrzebna do rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy odpowiedź na pytanie, czy przepis art. 45 prawa prasowego, w zakresie, w jakim określa sankcje karne w postaci grzywny lub ograniczenia wolności za wydawanie dziennika lub czasopisma bez rejestracji, jest zgodny z Konstytucją. Tylko taki zakres normatywny zaskarżonego przepisu odnosi się bezpośrednio do stanu faktycznego wspomnianej sprawy sądowej. Pytający sąd zaskarżył, w sensie materialnym, art. 45 prawa prasowego w wymienionym wyżej zakresie, co wynika jednoznacznie z uzasadnienia przez sąd pytania prawnego. Dlatego, mimo formalnego wskazania przez sąd całego przepisu art. 45 prawa prasowego, jako przedmiotu zaskarżenia, Trybunał poddał kontroli, ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami kontroli, przepis art. 45 prawa prasowego tylko w zakresie, w jakim, zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Trybunał Konstytucyjny poddał więc kontroli zawartą w art. 45 prawa prasowego normę, która brzmi: „Kto wydaje dziennik albo czasopismo bez rejestracji – podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”.

2.1. Jako wzorce kontroli sąd pytający wskazał art. 31 ust. 3 oraz art. 54 Konstytucji, a także art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Wskazany przez sąd pytający art. 54 Konstytucji stanowi w swym ust. 1: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Ust. 2 tego artykułu głosi, że zakazane są „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy”. W myśl tego przepisu ustawa może wprowadzić jednak „obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej”.

Sformułowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność konstytucyjna jest jednym z przejawów wolności człowieka, wolności przysługującej każdemu człowiekowi w sposób naturalny od urodzenia, wolności wywodzonej z istoty natury człowieka i stanowiącej fundamentalną wartość, którą winno uwzględniać prawo pozytywne. To prawno-naturalne uzasadnienie wolności człowieka stanowi inspirację współczesnych konstytucji państw demokratycznych. Można je odczytać także z Konstytucji stanowiącej w art. 30, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”.

Korzenie takiej inspiracji ideowej można dostrzec w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., która w art. 11 głosiła, że: „wolny przepływ myśli i opinii jest jednym z najcenniejszych praw człowieka; każdy obywatel może więc mówić, pisać, wydawać swobodnie, z wyjątkiem nadużywania tej wolności w przypadkach określonych przez ustawę”. Warto zwrócić uwagę, że tak sformułowana wolność obejmowała także wolność słowa w formie druku, a wypadki ograniczenia wolności słowa miały być konkretnie określone przez ustawę. Wolność prasy, jako wyodrębniony przejaw wolności słowa, odnaleźć można w nieco późniejszym dokumencie okresu Wielkiej Rewolucji – w projekcie konstytucji z 15-16 lutego 1793 r. W art. 4 głosił on, że: „Każdy człowiek jest wolny w wyrażaniu swoich myśli i opinii”, a art. 5 stanowił, że: „Wolność prasy oraz każdy inny sposób publikowania myśli nie może być zakazany, zawieszony ani ograniczony”.

Historyczny rodowód idei wolności słowa odnaleźć można również w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Pierwsza poprawka do tej Konstytucji (1791 r.) zakazuje między innymi „ograniczania wolności słowa lub prasy”.

Po II wojnie światowej idea wolności słowa stała się trwałym składnikiem katalogu praw i wolności jednostki, stanowiącego fundamentalną część standardu państwa demokratycznego. Zamieszczenie tej idei w powszechnie przyjętych dokumentach międzynarodowych przyczyniło się do jej rozpowszechnienia, a także określenia jej treści. Nie ulega wątpliwości, że dokumenty międzynarodowe ukierunkowały treść normatywną idei wolności słowa w konstytucjach pisanych; zwłaszcza tych, które weszły w życie stosunkowo późno, już w okresie utrwalonego katalogu praw i wolności w państwie demokratycznym. Z treści przepisów zamieszczonych w dokumentach międzynarodowych wynika jednak, że współcześnie nie chodzi tylko o wolność słowa, ale o szeroko pojętą wolność wypowiedzi (ekspresji) we wszelkiej formie, gwarantującą zarazem wolność poglądów.

Art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych (10 grudnia 1948 r.), głosi, że każdej jednostce przysługuje „prawo do wolności poglądów i wypowiedzi, co oznacza prawo do tego, aby nie być niepokojonym z powodu swoich poglądów oraz z powodu poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei w jakikolwiek sposób, bez względu na granice”. Chodzi tutaj o wypowiedzi we wszelkiej formie, „ekspresję” („*expression*”).

Art. 19 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, „otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.” (ratyfikowanego przez Polskę 3 marca 1977 r., Dz. U z 1977 r. Nr 38, poz.167; dalej: Pakt) stanowi, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów”. Ustęp 2 tego artykułu, głosząc, że „każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii”, wyjaśnia zarazem, że prawo to zawiera „swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Art. 19 Paktu wyjaśnił bliżej pojęcie wolności wyrażania opinii (dosłownie „*right to freedom of expression*”), którą głosi art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej wcześniej, 4 listopada 1950 r., ratyfikowanej przez Polskę 15 grudnia 1992 r. Artykuł ten stanowi, że „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii”, określając zarazem, że „prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Jednocześnie ten przepis Konwencji nie wyklucza prawa państwa do wprowadzania procedury zezwoleń, ale tylko w stosunku do „przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”. Procedura zezwoleń (koncesji) nie dotyczy więc prasy. Art. 10 ust. 2 Konwencji przewiduje możliwość wprowadzenia ustawowych ograniczeń w korzystaniu z wolności, określonych w ust. 1.

Podobnie jest to ujęte w przywołanym wcześniej art. 19 Paktu, który w ust. 3 stanowi, że realizacja praw przewidzianych w ust. 2 tego artykułu (wspomnianych wcześniej) „pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność” i może być w konsekwencji poddana „pewnym ograniczeniom”, które powinny być wyraźnie określone przez ustawę i tylko wtedy, gdy są konieczne ze względu na „poszanowanie praw i dobrego imienia innych” albo ochronę bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej.

2.2. Wskazany przez sąd, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, art. 54 Konstytucji formułuje trzy odrębne wolności jednostki, aczkolwiek wzajemnie ze sobą powiązane i współzależne, a mianowicie: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji, wolność rozpowszechniania informacji. Użyte w art. 54 pojęcie „pogląd” należy rozumieć jak najszerzej. Nie tylko jako wyrażanie ocen, w szczególności kontrowersyjnych, ale również informowanie o faktach, także faktach domniemywanych. Jest to zgodne z zasadą rozumienia wyrażen konstytucyjnych w możliwie najszerszym znaczeniu (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 54 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003). Należy też przyjąć, że pojęcia „pozyskiwanie informacji” oraz „rozpowszechnianie informacji” dotyczą nie tylko informacji o faktach, lecz także o cudzych poglądach.

Wolność wyrażania swoich poglądów ma zasadnicze znaczenie w sferze życia publicznego, zwłaszcza politycznego, i wiąże się ściśle z innymi wolnościami konstytucyjnymi wyrażającymi łącznie – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wolność działania jednostki w życiu publicznym (wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich; wolność tworzenia i działania partii politycznych; wolność zrzeszania się; wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich; wolność wyznawania i uzewnętrzniania publicznego swojej religii).

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.

Natomiast wolność rozpowszechniania informacji to zarówno udostępnianie podmiotom indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego zebranych danych, jak i upowszechnianie informacji, tzn. podawanie ich do wiadomości publicznej, a więc adresatom niezindywidualizowanym, zwłaszcza przez środki masowego przekazu. Wolność rozpowszechniania informacji dotyczącej sfery życia prywatnego ma znacznie dalej posunięte ograniczenia niż wolność pozyskiwania informacji. W sferze życia publicznego wolność rozpowszechniania informacji „ma granice identyczne, co wolność pozyskiwania takich informacji” (por. P. Sarnecki, *op.cit.*).

Art. 54 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane”. Przepis ten zawiera normę bezwzględną, związaną z istotą wolności wszelkiej wypowiedzi (ekspresji) w tych sferach. W szczególności należy podkreślić, że zakaz koncesjonowania prasy związany jest ściśle z potrzebą realizacji wolności słowa w tej sferze. Trafnie podkreśla się w doktrynie, że skuteczna realizacja idei wolności prasy musi być oparta na zasadzie wolności i modelu liberalnym; wszelki „reżim prewencyjny”, oparty na cenzurze lub uprzednim upoważnieniu – jest nie do pogodzenia z tymi ideami (J. Israel, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1988, éd. L.G.D.J., s. 463).

Cenzura lub system prewencyjny kontroli prasy godzą więc w istotę konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów za pomocą prasy (i w ogóle środków społecznego przekazu). To znaczy, że dopuszczalne jest tylko takie ustawowe ograniczenie konstytucyjnych wolności, wyrażonych w art. 54 Konstytucji, które nie godziłoby w ich istotę. Ograniczenie takie, podobnie jak w wypadku ustawowych ograniczeń wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, winno jednak spełniać przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Porównanie treści normatywnej art. 54 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji wskazuje, że zakres znaczeniowy art. 54 Konstytucji jest węższy niż ten, który wynika z art. 10 Konwencji. W art. 10 Konwencji chodzi bowiem o wolność wszelkiej wypowiedzi (ekspresji: „*freedom of expression*”, „*liberté d’expression*”), obejmującej nie tylko wyrażanie poglądów za pomocą mowy, ale także w formie pisanej, drukowanej lub artystycznej. Art. 10 Konwencji zawiera więc wszystkie te formy ekspresji, które później zostały wymienione w art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. W Konstytucji „wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury” – ujęte są w art. 73. Art. 54 Konstytucji obejmuje natomiast „wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji” w formie słownej, pisemnej i drukowanej, także za pośrednictwem wszelkich środków społecznego przekazu. Ponadto, jak już wspomniano, wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o których mowa w art. 54 Konstytucji, obejmuje nie tylko wolność pozyskiwania i rozpowszechniania faktów, ale także poglądów i opinii innych. Oznacza to, że treść normatywna art. 54 Konstytucji zawiera się w przyjętym współcześnie, demokratycznym standardzie „wolności ekspresji”, a w szczególności w określonym ogólnie, a jednocześnie ujętym szerzej, art. 10 Konwencji, w którym wyszczególnia się *expressis verbis* „informacje” i „idee”.

3. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd podkreśla, że podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy zakwestionowana regulacja prawna art. 45 prawa prasowego spełnia konstytucyjne wymogi stawiane ustawodawcy, który ingeruje w prawa lub wolności człowieka. Zdaniem sądu, naruszenie wymogów konstytucyjnych polega na tym, że z zaskarżonego przepisu wynika ograniczenie wolności wyrażania swoich poglądów oraz wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, wyrażonych w art. 54 ust. 1

Konstytucji, poprzez wprowadzenie obowiązku zarejestrowania dziennika lub czasopisma. Wprowadzenie takiego zarejestrowania jest też niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż „narusza istotę prawa do swobody wypowiedzi”, ustanawiając obowiązek rejestracji „pod groźbą odpowiedzialności karnej”. Odmowa rejestracji tytułu prasowego jest z kolei – zdaniem sądu – „w istocie równoważna z zakazem publikacji i ma charakter cenzury prewencyjnej publikacji”.

Taka regulacja nie jest – zdaniem sądu – konieczna w społeczeństwie demokratycznym, gdyż narusza zasadę proporcjonalności między celem tej regulacji prawnej a środkami prowadzącymi do jego osiągnięcia. Wprowadzenie odpowiedzialności karnej, środka najbardziej uciążliwego dla jednostki, byłoby dopuszczalne, gdyby nie istniały inne skuteczne środki osiągnięcia danego celu. W tym wypadku – zaskarżona regulacja ogranicza swobodę wypowiedzi, wynikającą z art. 54 ust. 1, a jednocześnie narusza zasadę proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynikają – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – trzy główne motywy zaskarżenia art. 45 prawa prasowego, odniesione do wskazanych wzorców kontroli, a mianowicie: – zarzut naruszenia istoty prawa do wolności wypowiedzi przez wprowadzenie obowiązku rejestracji dziennika lub czasopisma; – zarzut, że odmowa rejestracji ma charakter cenzury prewencyjnej; – zarzut, że odpowiedzialność karna za niedopełnienie obowiązku rejestracji dziennika lub czasopisma prowadzi do naruszenia zasady swobody wypowiedzi, gdyż, jak argumentuje sąd, takie zasady odpowiedzialności za wydawanie prasy bez rejestracji „w istotny sposób krępują korzystanie z konstytucyjnej wolności określonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji” i prowadzą do naruszenia zasady proporcjonalności, gdyż środek ten nie jest konieczny. Trybunał przeanalizował odrębnie każdy zarzut.

Trybunał pragnie zauważyć, że wprowadzenie obowiązku rejestracji sądowej wydawania dziennika lub czasopisma nie wynika z zaskarżonego art. 45 prawa prasowego, który określa jedynie sankcje za niezastosowanie się do tego obowiązku, lecz z art. 20 ust. 1 prawa prasowego. To znaczy, że ustawowa regulacja samego trybu rejestracji dzienników lub czasopism nie należy do obszaru normatywnego zaskarżonego art. 45 prawa prasowego. Problem ten nie będzie zatem przedmiotem kontroli konstytucyjnej Trybunału.

Również ocena konstytucyjna trybu odmowy rejestracji nie mieści się w zakresie kontroli konstytucyjnej art. 45 prawa prasowego. Tryb odmowy rejestracji dziennika lub czasopisma jest bowiem regulowany przez art. 21 prawa prasowego, w związku z art. 20 ust. 2 tej ustawy. Analiza samego trybu rejestracji oraz odmowy rejestracji jest natomiast potrzebna do oceny konstytucyjnej trzeciego ze wspomnianych zarzutów sądu, a mianowicie zarzutu, iż wynikająca z art. 45 prawa prasowego odpowiedzialność karna za niedopełnienie obowiązku rejestracji narusza art. 54 Konstytucji oraz zasadę proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ten zarzut sądu leży w centrum zaskarżenia art. 45 prawa prasowego.

Art. 21 prawa prasowego stanowi, że organ rejestracyjny (sąd okręgowy) może odmówić rejestracji w dwu wypadkach, a mianowicie jeżeli wniosek o rejestrację nie zawiera danych, o których mowa w art. 20 ust. 2, lub gdy zarejestrowanie stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony nazwy istniejącego już tytułu prasowego. Zgodnie z art. 20 ust. 2 prawa prasowego wniosek o rejestrację winien zawierać następujące dane: tytuł dziennika lub czasopisma oraz siedzibę i dokładny adres redakcji, dane osobowe redaktora naczelnego, określenie wydawcy, jego siedzibę i dokładny adres, częstotliwość ukazywania się dziennika lub czasopisma. Chodzi więc tutaj o rejestrację, po dokonaniu koniecznych formalności, a nie o wyrażenie zgody przez sąd, po każdorazowej ocenie merytorycznej wniosku, co miałyby postać np. upoważnienia, zezwolenia czy pozwolenia.

Potwierdzeniem tego jest także przepis art. 20 ust. 4 prawa prasowego stanowiący, iż wydawanie dziennika lub czasopisma można rozpocząć, jeżeli organ rejestracyjny „nie rozstrzygnął wniosku o rejestrację” w ciągu 30 dni od jego zgłoszenia.

Trybunał poddał merytorycznemu rozpoznaniu zarzut sądu, że zawarta w zaskarżonym art. 45 prawa prasowego odpowiedzialność karna narusza zasadę swobody wypowiedzi, określoną w art. 54 Konstytucji, oraz zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzut ten odnosi się do treści normatywnych art. 45 prawa prasowego. Jednakże w zarzucie tym zawarte są w gruncie rzeczy dwa odrębne zarzuty, które Trybunał poddał odrębnej kontroli konstytucyjnej, nie tylko ze względu na dwa wzorce kontroli konstytucyjnej.

Pytanie sądu dotyczące zgodności art. 45 prawa prasowego z art. 54 Konstytucji związane jest z zarzutem, że wprowadzony przez prawo prasowe obowiązek rejestracji dziennika lub czasopisma pod groźbą odpowiedzialności karnej narusza istotę prawa do swobody wypowiedzi, ponieważ w istotny sposób krępuje korzystanie z konstytucyjnej wolności.

Natomiast zarzut sądu, że art. 45 prawa prasowego narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji opiera się na argumencie, że przewidziana w zaskarżonym przepisie penalizacja, będąc środkiem nadmiernie uciążliwym dla jednostki, narusza zasadę proporcjonalności między celem, któremu ma służyć ta regulacja prawna, a przyjętym środkiem do jej realizacji.

4. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawa i wolności konstytucyjne zawarte są nie tylko w rozdziale II Konstytucji, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, ale mogą być wyprowadzone także z innych przepisów Konstytucji (por. m.in. postanowienie z 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111; wyroki z: 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71; 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31). Korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw może być jednak, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustawowo ograniczone, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo ochrony wolności lub praw innych osób. Ograniczenia takie nie mogą jednak naruszać istoty praw i wolności konstytucyjnych.

Art. 10 ust. 2 Konwencji również dopuszcza ustawowe ograniczenie korzystania ze wspomnianych wcześniej wolności pod warunkiem, że ograniczenia te są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym. Art. 10 ust. 2 Konwencji wskazuje ponadto, że korzystanie z wolności pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność. Przepis ten wymienia również przesłanki, które uzasadniają ustawowe ograniczenia wolności, określonych w art. 10 ust. 1 Konwencji. Są to: interes bezpieczeństwa państwowego, integralność terytorialna, konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochrona zdrowia, moralności, dobrego imienia i praw innych osób, zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych, zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Trybunał Konstytucyjny przypomina fundamentalną rolę wolności wypowiedzi w społeczeństwie demokratycznym (por. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, wyrok z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 121) oraz podstawowe znaczenie zasady wolności prasy dla funkcjonowania demokratycznego państwa i demokratycznego społeczeństwa (por. m.in. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 i

cytowane tam orzecznictwo). Trybunał podkreśla jednak, że wolności wynikające z art. 54 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego i mogą być ustawowo ograniczane, pod warunkiem jednak, że ograniczenia te są zgodne z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał poddał najpierw analizie instytucję rejestracji wprowadzoną przez wspomniane przepisy prawa prasowego, badając jej istotę, w szczególności skutki, jakie z niej wynikają dla ograniczeń wskazanych wyżej wolności, oraz cel, któremu ma służyć rejestracja wydawanych dzienników i czasopism, a następnie regulację ochrony rejestracji.

5. Analiza trybu rejestracyjnego wydawanych dzienników i czasopism, wprowadzonego przez prawo prasowe, wskazuje, że różni się on od znanego w niektórych państwach „czystego” trybu zgłoszeniowego, który wyklucza nawet obowiązek rejestracji wszelkiego tytułu prasowego (RFN). System rejestracji istnieje z kolei w niektórych państwach Europy Zachodniej (Francja, Hiszpania, Wielka Brytania), lecz władze nie mogą odmówić rejestracji tytułu. System rejestracyjny jest, w gruncie rzeczy, odmianą systemu zgłoszeniowego.

Wszelkie rozwiązania typu rejestracyjnego są przeciwieństwem systemu koncesyjnego, w którym wydawanie tytułu prasowego byłoby uzależnione od wydania decyzji (przez organ administracyjny) o charakterze konstytutywnym, przyznającej prawo wydawania tytułu prasowego. W państwie demokratycznym takie prawo wydawania jest konsekwencją wolności słowa, wynikającą z istoty wolności człowieka; jest też zagwarantowane w Konstytucji. Może być natomiast, zgodnie ze współczesnymi standardami demokratycznymi, na podstawie wymogów wskazanych w Konstytucji, ograniczone w sposób nienaruszający istoty tego prawa.

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 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. Władza otrzymuje tylko informację. Po złożeniu takiej deklaracji zgłoszeniowej jednostka będzie działać, ponieważ podjęła taką decyzję. W systemie tym chodzi o dopełnienie pewnych formalności, a nie o tworzenie jakiejś bariery, która sprzeciwiałaby się woli zgłaszającego.

Taki jest generalny model trybu rejestracyjnego. Legalność działania jest zwykle uwarunkowana złożeniem zgłoszenia (deklaracji). Jej niedopełnienie lub uchybienie pewnym formalnościom, może spowodować nawet sankcje.

Inne rozwiązanie polegałoby na tym, że niedopełnienie formalności nie wpływałoby na legalność przedsięwzięcia, ale na zakres środków, którymi dysponowałby działający.

Dokonanie rejestracji (zgłoszenia) powoduje nadanie osobowości prawnej i zdolności do działań prawnych, która z niej wypływa (por. J. Rivero, *Les libertés publiques – les droits de l’homme*, wyd. IV, éd. PUF, Paryż 1984, s. 226-227).

Omawiana regulacja prawna, kreująca obowiązek rejestracji wydawania dziennika lub czasopisma, odbiega nieco od przedstawionego wyżej, ogólnego modelu systemu

rejestracyjnego, ponieważ przewiduje możliwość odmowy rejestracji (art. 21 prawa prasowego). Jednakże dotyczy to tylko dwu wypadków. Po pierwsze, jeżeli wniosek nie zawiera danych wymaganych przez art. 20 ust. 2 prawa prasowego, co wydaje się oczywiste. Po drugie wówczas, gdy „udzielenie rejestracji stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony istniejącego już tytułu prasowego”. Chodzi przede wszystkim o to, jak również wskazuje się w doktrynie, aby uniknąć naruszenia praw do istniejących już na rynku tytułów prasowych, uniknąć zarejestrowania tytułów o nazwie identycznej lub na tyle zbliżonej, że mogłaby być identyfikowana z nazwą już istniejącą. Art. 21 prawa prasowego koresponduje więc z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.). Problemy te w trakcie procedury rejestracyjnej rozstrzyga sąd (zob. *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 97-98; J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 274-280).

Regulacja prawna odmowy rejestracji, zawarta w art. 21 prawa prasowego, związana jest więc albo z niedopełnieniem formalności przez składającego wniosek albo z koniecznością ochrony praw innych osób. Jest to realizacja takiego modelu rejestracyjnego, który w sposób prewencyjny zmierza do tworzenia ładu informacyjnego oraz związanego z nim ładu gospodarczego (wydawanie dziennika lub czasopisma jest przedsięwzięciem gospodarczym).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu sądu, że „odmowa rejestracji tytułu prasowego jest w istocie równoważna z zakazem publikacji i ma charakter cenzury prewencyjnej”.

Wprowadzony przez ustawę system rejestracji oraz odmowy rejestracji jest niewątpliwie pewnym ograniczeniem korzystania z wolności, wynikających ze wskazanych przez sąd wzorców kontroli, a mianowicie: wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji i idei (art. 54 ust. 1 Konstytucji, art. 10 ust. 1 Konwencji). Jest więc także ograniczeniem korzystania z powyższych wolności w formie szczególnej, tzn. prasy, co oznacza w rezultacie ograniczenie korzystania z poszczególnych wolności, wynikających z zasady wolności prasy, a mianowicie: wolności dziennikarza, wolności czytelników (adresatów) prasy oraz wolności przedsięwzięć gospodarczych, umożliwiających realizację wymienionych wyżej wolności wypełniających intelektualną funkcję wolności prasy. Na współcześnie pojmowaną ideę wolności prasy składają się bowiem wolności o charakterze intelektualnym oraz wolności o charakterze ekonomicznym, umożliwiające realizację „wolności intelektualnych” (zob. np.: J. Robert, *Libertés publiques et droits de l’homme*, Paris 1988, éd. Montchrestien, s. 463-500; G. Lebreton, *Libertés publiques et droits de l’homme*, Paris 2005, éd. Dalloz, s. 448-464). Jednakże ograniczenie wolności wypowiedzi w wyniku wprowadzenia trybu rejestracyjnego nie narusza w żaden sposób istoty tej wolności.

Pytający sąd nie wskazał art. 14 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjnej w *petitum* pytania prawnego; nie wynika to również z uzasadnienia pytania. Dlatego Trybunał nie poddał zaskarżonego przepisu ocenie konstytucyjnej w sprawie jego zgodności z art. 14 Konstytucji.

W kontekście charakteru prawnego trybu rejestracyjnego (oraz odmowy rejestracji), którego analiza stała się konieczna w związku z rozpoznaniem przez Trybunał zarzutu naruszenia przez art. 45 prawa prasowego art. 54 Konstytucji – Trybunał stwierdził, że wprowadzenie odpowiedzialności karnej za wydawanie dziennika lub

czasopisma bez rejestracji nie narusza w istotny sposób wolności określonych w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Wprowadzenie odpowiedzialności karnej za wydawanie niezarejestrowanej prasy nie może bowiem być uważane za zniechęcające czy krępujące w znaczący sposób dla korzystania z konstytucyjnych wolności wyrażonych w art. 54 ust. 1 Konstytucji, jak twierdzi sąd, skoro dokonanie rejestracji nie jest zbyt skomplikowane i mieści się w ogólnie przyjętym trybie zgłoszeniowym.

Odpowiadając na tak postawiony problem konstytucyjny, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że wzorce konstytucyjne z art. 54 Konstytucji określiły w istotnej mierze ten problem. Dlatego dokonując kontroli konstytucyjnej zaskarżonej normy art. 45 prawa prasowego, Trybunał nie dokonywał oceny konstytucyjnej samej odpowiedzialności karnej jako sankcji za niedokonanie rejestracji dziennika lub czasopisma, lecz odpowiedział na pytanie, czy zamieszczona w art. 45 odpowiedzialność karna nie zniechęca do rejestracji dziennika lub czasopisma, a przez to do wydawania dziennika lub czasopisma, co byłoby ograniczaniem wolności zawartych w art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych powodów zaskarżona norma art. 45 prawa prasowego jest również zgodna z art. 10 ust. 1 Konwencji.

6. Z kolei Trybunał musiał odpowiedzieć na pytanie, czy ograniczenie wolności wypowiedzi polegające na tym, że art. 45 prawa prasowego przewiduje sankcję karną za niedopełnienie obowiązku rejestracji dzienników lub czasopism, nie narusza zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podziela bowiem pogląd sądu, że penalizacja przewidziana w art. 45 prawa prasowego stanowi ograniczenie konstytucyjnych wolności, aczkolwiek nie podziela twierdzenia sądu, iż obowiązek rejestracji dzienników lub czasopism pod groźbą kary „narusza istotę prawa do swobody wypowiedzi”.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji są sformułowane przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, wyrażające zasadę proporcjonalności. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty poszczególnych praw i wolności. Trybunał podtrzymuje swoją dotychczasową linię orzecniczą, w myśl której ocena, czy określona regulacja ustawowa ograniczająca konstytucyjne prawa lub wolności jest zgodna z zasadą proporcjonalności, wymaga w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nałożonych przez nią na jednostkę (por. wyrok z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17). Czy regulacja ta jest konieczna w demokratycznym państwie, tzn. czy nie istnieją inne, mniej uciążliwe dla jednostki formy ograniczenia jej prawa lub wolności? Przepis wprowadzający ograniczenia jest bowiem niezgodny z Konstytucją, jeśli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego (por. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

Konstytucyjne zasady ograniczenia praw i wolności zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczą wszystkich konstytucyjnych praw i wolności, także wolności wyrażonych w art. 54 Konstytucji. Przypomniawszy to Trybunał we wspomnianym wyżej wyroku z 30 października 2006 r.: „W tekście art. 54 Konstytucji nie ma wzmianki o art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle ustalonego orzecnictwa Trybunału nie może to być jednak rozumiane w ten sposób, że wolność słowa i będąca jej przejawem wolność środków społecznego przekazu ma charakter absolutny i nie podlega ograniczeniom. Art. 31 ust. 3 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 (np. art. 64 ust. 3 Konstytucji), ale także wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa nie wspomina o możliwości

wprowadzenia ograniczeń. Art. 31 ust. 3 jest zatem koniecznym dopełnieniem norm wyrażonych w art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji”.

Art. 45 prawa prasowego przewiduje karę grzywny albo ograniczenia wolności. Zgodnie z art. 34 § 1 kodeksu karnego (k.k.) kara ograniczenia wolności trwa najkrócej miesiąc, a najdłużej 12 miesięcy, wymierza się ją w miesiącach. W czasie odbywania kary ograniczenia wolności skazany nie może bez zgody sądu zmieniać miejsca stałego pobytu; jest zobowiązany do wykonywania pracy wskazanej przez sąd (pracy na cele społeczne, nieodpłatnej, kontrolowanej – art. 35 k.k.); ma obowiązek udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary (art. 34 § 2 k.k.).

Sankcja karna, także i w tym wypadku, ma charakter represyjny, ale ma skutkować również prewencyjnie i odstraszająco, celem zobligowania wszystkich, którzy chcą wydawać dziennik lub czasopismo, aby zarejestrowali je uprzednio. Sankcję tę należy widzieć w ścisłym związku z trybem rejestracyjnym, który, jak wspomniano, bliski jest systemowi zgłoszeniowemu i nie jest uciążliwy, a odmowa rejestracji może być uzasadniona względem formalnym bądź wynikać z ochrony innych tytułów. Odmowa rejestracji, jak zresztą cały tryb rejestracyjny, podyktowana jest ochroną praw innych osób, zapobieżeniem nieuczciwej konkurencji, tworzeniem pewnego ładu informacyjnego i gospodarczego (wśród przedsiębiorstw wydawniczych). Ustawodawca uznał, że takie działania prewencyjne na rzecz ww. wartości, mieszczących się w konstytucyjnych przesłankach ustawowego ograniczenia praw lub wolności, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (ochrona wolności i praw innych osób), są konieczne, nie wierząc w skuteczność innego rozwiązania opartego o „czysty” model zgłoszeniowy, w którym nie dopuszcza się żadnej prawnej przesłanki odmowy zgłoszenia podjęcia działalności wydawniczej.

Ustawodawca polski przyjął uregulowany w prawie prasowym tryb rejestracji, aby nie dopuścić do nieuczciwej konkurencji, chronić istniejące już na rynku tytuły, a z drugiej strony chronić klientów, potencjalnych nabywców, przed kupnem innego tytułu niż zamierzali. Trzeba wziąć także pod uwagę, że w krajach, w których istnieje czysty system zgłoszeniowy lub wręcz obowiązuje zakaz rejestracji (RFN), na przeszkodzie nieuczciwej konkurencji stoją nie tylko liczne przepisy prawne, ale także wyższa kultura czy świadomość prawna w obszarze prawa gospodarczego i handlowego oraz sprawniejszy aparat jurysdykcyjny i egzekucyjny dojrzałych państw demokratycznych (por. J. Sobczak, *op.cit.*, s. 277). Nie można więc wykazać, aby inny system (zgłoszeniowy) sprzyjał bardziej tworzeniu ładu informacyjnego i gospodarczego, chronił wystarczająco prawa wszystkich wydawców.

Biorąc pod uwagę, że ograniczenia wolności wynikających z art. 54 ust. 1 nie są zbyt uciążliwe wskutek stosowania trybu rejestracyjnego, który ma na celu ochronę innych wartości konstytucyjnych, oraz to, że sankcje przewidziane w art. 45 prawa prasowego są zróżnicowane i dostosowane do konkretnego stanu faktycznego oraz do realiów społeczno-ekonomicznych i stanu świadomości prawnej, trudno wykazać, że ustawodawca przekroczył ramy przysługującej mu swobody w określaniu środków realizacji przyjętych celów. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że to w szczególności na ustawodawcy ciąży obowiązek znajomości realiów społecznych, do których regulacja ustawowa się odnosi.

Można co prawda zauważyć, że ograniczenie wolności może być karą bardziej uciążliwą i bardziej represyjną niż kara grzywny, a ponadto dotyka fundamentalnej wartości, jaką jest wolność człowieka. Należy jednak zwrócić uwagę, że do sądu należy ocena konkretnych przyczyn niedokonania obowiązku rejestracji. Są one bardzo różne, a zgodnie z art. 54 k.k. sąd bierze pod uwagę między innymi stopień społecznej szkodliwości, stopień winy oraz potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej. W pewnych wypadkach orzeczenie kary ograniczenia wolności jest nieuchronne, skoro

grzywny nie orzeka się, jeżeli dochody sprawcy, jego stosunki majątkowe lub możliwości zarobkowe uzasadniają przekonanie, że sprawca grzywny nie uiści i nie będzie jej można ściągnąć w drodze egzekucji (art. 58 § 2 k.k.). Przepis ten uzasadnia zarazem potrzebę innych kar będących do dyspozycji sądu, który może uwzględnić wszystkie okoliczności faktyczne i prawne. Wreszcie trzeba przypomnieć art. 1 § 2 kodeksu karnego stanowiący, iż „nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma”, dający możliwość rezygnacji ze ścigania i stosowania sankcji wobec niektórych czynów określonych w art. 45 prawa prasowego. Także na tle powyższych przepisów kodeksu karnego, przewidujących różnorodne środki prawne, które ma do dyspozycji sąd w związku z zastosowaniem art. 45 prawa prasowego, należy oceniać proporcjonalność penalizacji za niedokonanie obowiązku rejestracji wydawanego dziennika lub czasopisma.

Dlatego Trybunał uznał, że zaskarżony przepis art. 45 prawa prasowego nie naruszył zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 45 prawa prasowego (w rozpoznawanym zakresie) jest również zgodny z art. 10 Konwencji. Należy podkreślić, że ust. 2 tego artykułu stanowi, iż korzystanie z wolności wyrażonych w ust. 1 „może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym”, między innymi z uwagi na „ochronę dobrego imienia i praw innych osób”.

Warto zwrócić uwagę, że wśród przesłanek umożliwiających ograniczenie prawa do „wolności wyrażania opinii”, określonego w art. 10 ust. 1 Konwencji, ust. 2 tego artykułu wymienia „ochronę dobrego imienia innych”. Ta przesłanka, formalnie niewyszczególniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, chociaż w nim zawarta („wolności i prawa innych osób”), ma również odniesienie do ograniczenia wolności wypowiedzi poprzez wprowadzenie trybu rejestracyjnego (wraz z trybem odmowy) dzienników i czasopism, a tym samym ma znaczenie dla celu regulacji prawnej zawartej w zaskarżonym art. 45 prawa prasowego. W wypadku naruszenia dobrego imienia przez dziennik lub czasopismo niezarejestrowane, podejmowanie wszelkich kroków prawnych w celu ochrony dobrego imienia byłoby bowiem znacznie utrudnione, a czasem wręcz niemożliwe (niemożność identyfikacji osób, które takiego naruszenia dokonały).

Powyższa analiza, dotycząca zgodności zaskarżonego przez sąd przepisu z art. 31 ust. 3 i art. 54 Konstytucji, w szczególności w związku z zasadą proporcjonalności, dotyczy odpowiednio zgodności art. 45 prawa prasowego z art. 10 Konwencji. Warto zwrócić uwagę, że brzmienie niektórych wyrażen i zwrotów art. 10 ust. 2 Konwencji powoduje, że zgodność ta jest nawet bardziej czytelna, w szczególności chodzi o sformułowania: „wymogi formalne”, „sankcje”, „korzystanie z tych wolności pociąga za sobą obowiązki i ograniczenia”, wskazujące na charakter i konsekwencje dopuszczalnych ograniczeń.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracował w swym wieloletnim orzecznictwie kierunki interpretacji art. 10 Konwencji, podkreślając, że wolność wyrażania opinii, stanowiąca jeden z fundamentów demokratycznego, pluralistycznego społeczeństwa, podlega również ograniczeniom ustawowym, zgodnym z Konwencją, uwzględniającym nie tylko interes jednostki, ale i społeczności, a także różnorodną sytuację w krajach, które ratyfikowały Konwencję. Przykładowo w sprawie Appleby i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że wolność wyrażania opinii ma kluczowe znaczenie jako jeden z warunków wstępnych funkcjonowania demokracji. Prawdziwe, skuteczne korzystanie z tej wolności nie zależy jedynie od obowiązku nieingerowania spoczywającego na państwie, lecz może wymagać pozytywnych środków ochrony, nawet w sferze stosunków między jednostkami. Trybunał stwierdził również, że rozstrzygając, czy istnieje obowiązek pozytywny, trzeba wziąć pod

uwagę „sprawiedliwą równowagę” (*fair balance*), która musi być zachowana, pomiędzy ogólnym interesem społeczności a interesami jednostki; poszukiwanie tej równowagi wpisane jest w całą Konwencję. Zakres tego obowiązku będzie nieuchronnie się zmieniał, biorąc pod uwagę różnorodność sytuacji w umawiających się państwach oraz wyborów, które muszą być dokonywane zgodnie z priorytetami i dostępnymi środkami. Obowiązek ten nie może też być interpretowany w sposób nakładający niemożliwy lub nieproporcjonalny ciężar na władze krajowe (zob. wyrok z 6 maja 2003 r., sygn. 44306/98).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.