



Sygn. akt SK 42/09

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 14 grudnia 2011 r.

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący

Mirosław Granat

Adam Jamróz – sprawozdawca

Stanisław Rymar

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 grudnia 2011 r., skargi konstytucyjnej Wojciecha Antoniego Skrzypczyka o zbadanie zgodności:

- 1) art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.), w zakresie odnoszącym się do niezarejestrowanego czasopisma, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), przez nieprzestrzeganie zasady *nullum crimen sine lege*,

- 2) art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy – Prawo prasowe, w zakresie odnoszącym się do niezarejestrowanego czasopisma, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, art. 10 Konwencji oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przez ustanowienie odpowiedzialności karnej jako sankcji za niedokonanie rejestracji czasopisma,
- 3) art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy – Prawo prasowe, w zakresie odnoszącym się do czasopism, w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy – Prawo prasowe, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, art. 10 Konwencji oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przez to, że nakłada obowiązek rejestracji czasopisma,
- 4) art. 20 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, art. 10 Konwencji oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przez to, że nakłada obowiązek podania we wniosku rejestracyjnym poszczególnych danych wymienionych w skarżonym artykule, poza obowiązkiem podania tytułu,
- 5) art. 20 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, art. 10 Konwencji oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przez to, że uniemożliwia rozpoczęcie wydawania czasopisma przed rozstrzygnięciem wniosku o rejestrację czasopisma,

o r z e k a:

**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 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 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 459, Nr 156, poz. 934 i Nr 205, poz. 1204) **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 punkcie 1, w zakresie dotyczącym obowiązku rejestracji czasopisma drukowanego, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Ponadto **p o s t a n a w i a:**

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 8 kwietnia 2008 r. skarżący Wojciech Antoni Skrzypczyk (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 i w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe lub ustawa), w zakresie odnoszącym się do niezarejestrowanego czasopisma, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, z art. 7 ust. 1

zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja), a także z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt);

2) art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 i w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do niezarejestrowanego czasopisma, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu;

3) art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu.

W przypadku gdyby Trybunał stwierdził, że zarzut określony w pkt 3 jest nieuzasadniony, skarżący wniósł również o stwierdzenie, że:

1) art. 20 ust. 2 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu;

2) art. 20 ust. 4 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 ust. 1 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu.

Wskazany przez skarżącego art. 14 ust. 1 Konstytucji nie zawiera ustępów, w związku z tym należy uznać, że wzorcem kontroli jest art. 14 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Skarżący Wojciech Antoni Skrzypczyk został oskarżony o czyn określony w art. 45 prawa prasowego, tj. o wydawanie bez wymaganej rejestracji czasopisma „Bez cenzury” – Niezależnego Biuletynu Informacyjnego. Skarżący, jako radny Rady Miejskiej w Chojnie, nie uważał powyższego biuletynu za czasopismo, lecz za otwartą formę listów, sposób kontaktowania się ze społeczeństwem, utrzymywania więzi z mieszkańcami i wyborcami. Zamieszczał w nim pytania czytelników, stawiane mu jako radnemu, oraz swoje odpowiedzi.

Sąd Rejonowy w Gryfinie Zamiejscowy Wydział Grodzki w Chojnie, uniewinnił oskarżonego (skarżącego) wyrokiem z 21 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 21/06). W ocenie sądu, pismo wydawane przez skarżącego było czasopismem w świetle przepisów prawa prasowego. Jednakże z uwagi na to, że oskarżony (skarżący) zasięgał porady co do charakteru wydawanego przez siebie biuletynu u dziennikarzy, prawników, a także

w Centrum Monitoringu Wolności Prasy, sąd uznał, że pozostawał on w tej kwestii w usprawiedliwionym błędzie.

Wyrokiem z 26 października 2006 r. (sygn. akt IV Ka 1218/06), wydanym na skutek apelacji prokuratora, Sąd Okręgowy w Szczecinie IV Wydział Karny Odwoławczy, uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Sąd Rejonowy w Gryfinie wyrokiem z 27 lipca 2007 r. (sygn. akt K 331/06) uznał skarżącego winnym naruszenia art. 45 prawa prasowego. W wyniku apelacji wniesionej przez skarżącego, Sąd Okręgowy w Szczecinie wyrokiem z 12 grudnia 2007 r. (sygn. akt IV Ka 1804/07) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że na podstawie art. 66 § 1 i 2 oraz art. 67 § 1 i 3 kodeksu karnego, umorzył warunkowo postępowanie na okres 2 lat i orzekł, w stosunku do skarżącego, świadczenie pieniężne na rzecz domu dziecka. W pozostałym zakresie utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. W związku z wydaniem prawomocnego wyroku sądu przeciwko skarżącemu, Rada Miejska w Chojnie pozbawiła go mandatu radnego.

Wnosząc o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny wskazanych w *petitum* skargi przepisów, skarżący w pierwszej kolejności odniósł się do relacji przedmiotu i zakresu zaskarżenia między wnoszoną przez niego skargą a wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06 (OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11). Podkreśliwszy, że stawiane przez niego zarzuty nie są tożsame z przedmiotem badania w sprawie o sygn. P 1/06, skarżący wskazał, iż w tej ostatniej sprawie „w centrum zaskarżenia leżał zarzut, 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”. Dodał, że „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”. Wskazał ponadto, że Trybunał nie badał zgodności zaskarżonego przepisu z art. 14 Konstytucji. Jak dalej podkreśla skarżący, wnosi on o zbadanie art. 45 prawa prasowego z punktu widzenia zasady *nullum crimen sine lege* oraz o ocenę konstytucyjną odpowiedzialności karnej jako sankcji za niedokonanie rejestracji dziennika lub czasopisma. Konfrontacji z konstytucyjnymi gwarancjami wolności słowa i prasy poddany został także przez skarżącego sam obowiązek rejestracji czasopism oraz szczególne elementy instytucji rejestracji.

Wnosząc o stwierdzenie niezgodności 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 – z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji oraz z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze Paktu, skarżący zarzucił zaskarżonym przepisom naruszenie zasady *nullum crimen sine lege*. Zdaniem skarżącego, przepisy te zawierają pojęcia nieostre, które powodują trudności z ustaleniem zakresu ich zastosowania. Wątpliwości skarżącego budzą wyrażenia: „niejednorodny charakter publikacji”, „niezamknięty charakter publikacji” i „periodyczność wydawania publikacji”.

W ocenie skarżącego, „nie jest (...) jasne czy niejednorodny charakter jest kwestią jakości czy ilości, tj. czy publikacja jest jednorodna jeśli jakaś tematyka tylko dominuje (jak bardzo?) czy też wypełnia całą treść publikacji”. Wątpliwości skarżącego budzi również wyrażenie „niezamknięty charakter publikacji”, gdyż nie wiadomo, „czy może on należeć nie tylko do publikacji, wobec której podmioty odpowiedzialne mają z góry określoną liczbę numerów, ale również do tych, których żywotność jest ograniczona zaistnieniem jakiegoś konkretnego zdarzenia (trwałością określonego stanu)”. Natomiast w odniesieniu do wyrażenia „periodyczność wydawania publikacji” skarżący podniósł, że „periodyczność to nie tylko właściwość powtarzalności, ale też i regularności (częstotliwości). To, że czasopismo (kolejne jego numery) ukaże się kilka razy w roku, nie jest wystarczające dla spełnienia tego warunku (...)”. Powołując się na opinię Krzysztofa Borowczyka i Jędrzeja Skrzypczaka, przedstawioną w postępowaniu przed Sądem Rejonowym we Włocławku, skarżący wskazał, że „ustawowa «periodyczność» oznacza nieograniczoną liczbę numerów pisma, a nie (granice) regularność”.

Zdaniem skarżącego, istotne wątpliwości wywołuje również kwestia rejestracji publikacji internetowych.

Uzasadniając zarzut niezgodności 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 odnoszącym się do niezarejestrowanego czasopisma, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 14 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu, skarżący podniósł, że sankcja karna za brak rejestracji czasopisma jest środkiem zbyt surowym, „zarówno, gdy oznacza grzywnę, jak i karę ograniczenia wolności”. Obowiązujące uregulowania nie znajdują, zdaniem skarżącego, usprawiedliwienia w wartościach, których ochronie mają służyć. Umożliwiają bowiem „nękanie procesami karnymi niezwiązanymi z zawartością czy tytułami czasopism, w szczególności w sytuacji, gdy sprawcy czynu trudno jest przypisać motywację zasługującą na negatywną ocenę” – stwierdza skarżący.

Niekorzystny wyrok sądu, choćby warunkowo umarzający postępowanie, skutkuje stygmatyzacją wydającego czasopismo, mimo minimalnej szkodliwości czynu.

Niezgodność art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu skarżący upatruje w nałożeniu przez ustawodawcę obowiązku rejestracji czasopisma. Zaskarżone związkowo przepisy naruszają, jego zdaniem, przede wszystkim art. 54 ust. 1 Konstytucji. Jednakże z uwagi na to, że można uznać, iż wolność prasy wynika z wolności słowa, wskazał on jako wzorzec kontroli również art. 14 Konstytucji.

W ocenie skarżącego, obowiązek rejestracji, a w szczególności sposób uregulowania tego obowiązku w zaskarżonych przepisach, ogranicza, w sposób nieproporcjonalny, wolność wypowiedzi. Nieostry charakter wskazanych wyżej pojęć, sprawia, zdaniem skarżącego, że zaskarżone przepisy nie spełniają wymogu ustanowienia ograniczeń wolności tylko w ustawie. Ponadto ograniczenia te nie są konieczne w demokratycznym społeczeństwie – podkreśla skarżący. Obowiązek rejestracji narusza także, w jego ocenie, konstytucyjną zasadę ustrojowej wolności prasy. Jest narzędziem nieskutecznym i stanowi zbyt ostre ograniczenie w stosunku do celów, którym ma służyć.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 20 ust. 2 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 14 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu – skarżący wskazał, że obowiązek podania we wniosku rejestracyjnym wszelkich wyliczonych w zaskarżonym przepisie informacji, poza tytułem czasopisma, jako elementu identyfikującego czasopismo, narusza zasadę wolności prasy i ogranicza w sposób nieproporcjonalny wolność słowa. W ocenie skarżącego, wystarczyłoby podanie nazwy i ewentualnie danych identyfikujących podmiot odpowiedzialny, „niezależnie od jego «prasowej» roli (wydawca, redaktor naczelny, drukarnia)”. Natomiast „wymóg wskazania częstotliwości ukazywania się powinien (...) być zastąpiony wymogiem wskazania, czy (...) publikacja jest dziennikiem lub czasopismem, tj. czy będzie się ukazywać – w tym drugim przypadku, nie rzadziej niż raz w roku, a nie częściej niż raz w tygodniu” – stwierdził skarżący.

Zarzucając niezgodność art. 20 ust. 4 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 14 Konstytucji, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu, skarżący podkreślił, że przepis ten uniemożliwia rozpoczęcie wydawania czasopisma przed rozstrzygnięciem wniosku o rejestrację czasopisma, przez co ogranicza wolność prasy i wolność słowa. W ocenie

skarżącego, brak jest uzasadnienia, by podmiot pragnący wydawać czasopismo, w szczególności w razie nagłej potrzeby społecznej, musiał czekać na rejestrację czasopisma. „Obowiązek rejestracji i nakaz wstrzymania się z publikacją do czasu rozpatrzenia wniosku nie stanowi również wystarczająco silnej ochrony przed naruszeniami wynikającymi z treści publikacji czy wystarczająco silnego zabezpieczenia możliwości identyfikacji osób odpowiedzialnych w razie potrzeby pociągnięcia ich do odpowiedzialności prawnej” – uzasadniał skarżący. Wątpliwe jest również, w jego ocenie, aby w trzydziestodniowym terminie mogło dojść do istotnych naruszeń prawa do tytułu, wynikających z prawa konkurencji czy ochrony znaków towarowych.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 czerwca 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 i w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do wydawania czasopisma bez rejestracji, 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 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale).

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do kwestii formalnej, dotyczącej wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego. Wskazał on, że z analizy art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zgodność zaskarżonego aktu normatywnego z Konstytucją. Wzorcem kontroli nie mogą być natomiast umowy międzynarodowe. Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, w części dotyczącej badania zgodności:

– art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 i w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do wydawania czasopisma bez rejestracji, z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 10 Konwencji, z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 19 Paktu;

– art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu;



– art. 20 ust. 2 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 10 Konwencji oraz z art. 19 Paktu;

– art. 20 ust. 4 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 10 Konwencji, a także z art. 19 Paktu.

Analizując treść wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie, Marszałek Sejmu zauważył, że nie wszystkie zaskarżone ustępy art. 20 prawa prasowego odgrywały jednakową rolę w sprawie skarżącego. Podkreślił, że norma zawarta w art. 45 prawa prasowego związana jest z normą wynikającą z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego. Art. 45 prawa prasowego określa bowiem sankcje za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego. Sąd rozstrzygający sprawę skarżącego, powołując się ogólnie na art. 20 prawa prasowego, odnosił się tylko do obowiązku rejestracji dziennika lub czasopisma, czyli do ustępu 1 tego przepisu; nie czynił zaś przedmiotem swojej analizy treści przepisów art. 20 ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego. W związku z powyższym, zdaniem Marszałka Sejmu, przepisy te nie mogą stanowić przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie, gdyż nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącego. Dlatego też wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, w części dotyczącej kontroli art. 20 ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, na tej samej podstawie umorzeniu podlega postępowanie w części dotyczącej badania zgodności 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, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie, czy sankcja dotyczy także naruszenia obowiązku rejestracji publikacji internetowych. Skarżący nie wydawał bowiem swojego czasopisma w internecie, a sądy obu instancji nie odnosiły się do tej kwestii. Przepisy te nie miały zatem zastosowania w sprawie skarżącego.

Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę, że zgodność zaskarżonego w niniejszej skardze art. 45 prawa prasowego z art. 31 ust. 3 i art. 54 Konstytucji była już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku w sprawie o sygn. P 1/06. W powołanym wyroku Trybunał stwierdził, że art. 45 prawa prasowego w zakresie, w jakim stanowi: „kto wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”, jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Zdaniem Marszałka Sejmu, z porównania zakresu zaskarżenia i argumentów podniesionych przez

skarżącego w niniejszej skardze i w wyroku Trybunału w sprawie o sygn. akt P 1/06 wynika, że są one w istocie tożsame. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny odniósł się już merytorycznie do zagadnienia konstytucyjnego, które przedstawił skarżący. Powyższego poglądu Marszałka Sejmu nie zmienia fakt powołania przez skarżącego, jako wzorca kontroli, art. 14 Konstytucji. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że zapewniona w art. 14 Konstytucji wolność prasy i innych środków społecznego przekazu jest w istocie podkreśleniem znaczenia szczególnego przejawu wolności, której dotyczy art. 54 ust. 1 Konstytucji. Skoro zatem w wyroku w sprawie o sygn. P 1/06 Trybunał uznał, że art. 45 prawa prasowego jest zgodny z art. 54 ust. 1 Konstytucji, a skarżący nie wyprowadza z powołanego „związku” art. 14 Konstytucji innych treści niż zawarte w art. 54 ust. 1 Konstytucji, to Marszałek Sejmu uznał, że postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale, ze względu na zbędność wydania wyroku w części dotyczącej badania zgodności 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 odnoszącym się do niezarejestrowanego czasopisma, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności 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 odnoszącym się do wydawania czasopisma bez rejestracji, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że art. 45 prawa prasowego „kryminalizuje” wydawanie bez rejestracji dziennika (art. 7 ust. 2 pkt 2 prawa prasowego) lub czasopisma (art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa prasowego); nie odnosi się natomiast w ogóle do wydawania bez rejestracji innego rodzaju prasy. Z tego względu rozważania skarżącego poświęcone wątpliwościom pod adresem definicji prasy zamieszczonej w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego Marszałek Sejmu uznał za niezwiązane ze stanem faktycznym sprawy. Zwrócił ponadto uwagę, że argumenty podnoszone w skardze na poparcie tego zarzutu sprowadzają się do polemiki z wykładnią przyjętą przez sądy obu instancji i dotyczą sfery stosowania prawa.

Marszałek Sejmu podkreślił ponadto, że wbrew twierdzeniom skarżącego – pojęcia „jednorodny” i „periodyczny” mają jednoznaczne i powszechnie znane znaczenie. Teza o niedookreśloności i niejednoznaczności tych terminów nie znajduje, w ocenie Marszałka Sejmu, oparcia ani na gruncie językowym, ani w dorobku doktryny i judykatury. Przyjęta przez sądy w sprawie skarżącego wykładnia tych terminów jest zgodna z dotychczasową linią wykładni doktrynalno-sądowej art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego. Zdaniem

Marszałka Sejmu, ustawodawca, budując definicje „prasy” i „czasopisma”, użył określeń powszechnie używanych w języku polskim, których znaczenie jest utrwalone i nie wzbudza wątpliwości, dlatego też zarzuty skarżącego w tym zakresie uznał za bezzasadne.

Z tego względu Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, 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 odnoszącym się do wydawania czasopisma bez rejestracji, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niezgodności art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, Marszałek Sejmu wskazał, że ograniczenia, gwarantowanej przez art. 54 ust. 1 Konstytucji, wolności rozpowszechniania informacji, podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast art. 14 Konstytucji nie może być – co do zasady – samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu wskazał, że „z normy zawartej w art. 14 Konstytucji wynika przede wszystkim nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego; trudniej zaś w jej kontekście mówić o prawach podmiotowych konkretnych wydawców prasowych i innych osób prowadzących działalność w zakresie środków społecznego przekazu”. Podniósł dodatkowo, że zarzuty naruszenia art. 14 Konstytucji nie zostały przez skarżącego odrębnie uzasadnione.

W dalszej kolejności Marszałek Sejmu podkreślił, że wydawanie tytułu prasowego wymaga jedynie zarejestrowania go i wskazania danych wydawcy (art. 20 ust. 2 prawa prasowego). Jednakże przepisy przewidują możliwość wydawania tytułu prasowego, jeżeli organ rejestrowy w terminie 30 dni nie wypowie się w sprawie rejestracji lub jej odmowy (art. 20 ust. 4 prawa prasowego). Odmowa rejestracji możliwa jest tylko w dwóch przypadkach: jeżeli wniosek nie zawiera danych wymaganych przez art. 20 ust. 2 prawa prasowego albo wówczas gdy udzielenie rejestracji stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony istniejącego już tytułu prasowego. Jak stwierdził Marszałek Sejmu, „enumeratywnie wskazane przypadki odmowy prawa do rejestracji tytułu prasowego związane są z niedopełnieniem formalności przez składającego wniosek albo z koniecznością ochrony praw innych osób”.

Marszałek Sejmu zgodził się z twierdzeniem skarżącego, że obowiązek dokonania rejestracji jest pewnym ograniczeniem wolności wyrażania własnych poglądów oraz rozpowszechniania informacji. Nie prowadzi to jednak, jego zdaniem, do obalenia domniemania konstytucyjności tej normy, jeżeli ograniczenia wolności gwarantowanych w art. 54 ust. 1 Konstytucji spełniają wymogi wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powołując się na stanowisko doktryny i Trybunału Konstytucyjnego zajęte w wyroku w sprawie o sygn. P 1/06, Marszałek Sejmu stwierdził, że ograniczenie wolności rozpowszechniania informacji przez wprowadzenie przymusu rejestracyjnego podyktowane było koniecznością respektowania innych wartości chronionych prawnie, np. prawa własności w szerokim znaczeniu. Marszałek Sejmu stwierdził, że skoro samo wprowadzenie odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązku rejestracyjnego jest zgodne z art. 54 ust. 1 Konstytucji, jak stwierdził to Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. P 1/06, to tym bardziej istnienie samego obowiązku rejestracyjnego przepisu tego nie narusza. W związku z powyższym Marszałek Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, w zakresie odnoszącym się do czasopism, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 29 grudnia 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze, ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego są zgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 14 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania, w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z wzorcami kontroli zawartymi w Konwencji oraz Pakcie – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W pozostałym zakresie, w ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny w pierwszej kolejności odniósł się do kwestii formalnych. Wskazał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, warunkiem dopuszczalności skargi jest naruszenie konstytucyjnego prawa lub wolności. Przepisy umów międzynarodowych nie mogą stanowić wzorca kontroli w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną. Dlatego też stwierdził, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 45, art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz art. 20 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego ze wskazanymi przepisami Konwencji oraz Paktu podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przechodząc do oceny kwestionowanych przez skarżącego przepisów art. 20 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego w kontekście wzorca zawartego w art. 54 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wolności wynikające z art. 54 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego i mogą być ustawowo ograniczane, pod warunkiem, że ograniczenia te są zgodne z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał także, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „zagwarantowana w art. 14 ustawy zasadniczej wolność środków społecznego przekazu ma charakter zasady ustrojowej i gwarancji o charakterze instytucjonalnym. Jest to przede wszystkim norma prawna w znaczeniu przedmiotowym i wynika z niej w pierwszej kolejności nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego, natomiast trudniej tu mówić o prawach podmiotowych konkretnych wydawców prasowych i innych osób prowadzących działalność w zakresie środków społecznego przekazu”. Prokurator Generalny, przywołując wyrok Trybunału z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06 (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128), przypomniał także, że „wolność środków społecznego przekazu w rozumieniu art. 14 Konstytucji nie może oznaczać nieograniczonej swobody konkretnych wydawców lub dziennikarzy. W zasadę tę wpisane są immanentne ograniczenia, których podstawą są inne normy, zasady i wartości konstytucyjne”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, tryb rejestracyjny, przyjęty w prawie prasowym, jest odmianą szeroko pojętego systemu zgłoszeniowego, mającego na celu uprzedzenie stosownej władzy o decyzji prowadzenia przedsięwzięcia polegającego na wydawaniu dziennika lub czasopisma, na warunkach dotyczących formy i okresu, przewidzianych przez ustawę. Odmowa rejestracji może mieć miejsce tylko wówczas, gdy wniosek nie zawiera danych wymaganych przez art. 20 ust. 2 prawa prasowego lub gdy rejestracja stanowiłaby naruszenie prawa do ochrony istniejącego już tytułu prasowego (por. art. 21 prawa prasowego). Odmowa rejestracji, o której mowa w art. 21 prawa prasowego, związana jest z niedopełnieniem formalności przez składającego wniosek albo z koniecznością ochrony praw osób trzecich. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że obowiązujący tryb rejestracyjny nie stanowi koncesjonowania prasy ani cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu.

Według Prokuratora Generalnego, wątpliwości i postulaty skarżącego zmierzają do zastąpienia obowiązujących regulacji innymi unormowaniami, które miałyby lepiej realizować zasadę wolności prasy. Zmiana brzmienia obowiązujących przepisów nie należy jednak do kognicji Trybunału, który nie może zastępować ustawodawcy. Pozostałe argumenty, podniesione w uzasadnieniu skargi, nie pozwalają, w ocenie Prokuratora Generalnego, na skuteczne wzruszenie domniemania konstytucyjności wymienionych przepisów prawa prasowego. W związku z powyższym Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego są zgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 Konstytucji.

Zajmując stanowisko co do zgodności z Konstytucją 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 odnoszącym się do niezarejestrowanego czasopisma, Prokurator Generalny wskazał, że wspomniane przepisy były już przedmiotem badania Trybunału w wyroku w sprawie o sygn. P 1/06, w którym Trybunał orzekł m.in., że art. 45 prawa prasowego, 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. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2008 r., sygn. P 38/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 114), którym Trybunał umorzył postępowanie w sprawie zgodności art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa prasowego z art. 2, art. 14 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W postanowieniu tym Trybunał stwierdził, że argumentacja przedstawiona przez sąd pytający w istocie odnosiła się do wzorców powołanych w sprawie o sygn. P 1/06 i sprowadzała się przede wszystkim do krytycznej oceny zasadności obowiązku rejestracji tytułu prasowego (art. 20 prawa prasowego).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, analogiczna sytuacja zachodzi również w niniejszej sprawie. Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale – z uwagi na zbędność wydania wyroku.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali swoje, przedstawione wcześniej w pismach, stanowiska w niniejszej sprawie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący zaskarżył art. 45 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe lub ustawa) w zakresie dotyczącym czasopism, w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze tego aktu normatywnego. Określając w ten sposób zaskarżony zakres normatywny przywołanych wyżej przepisów prawa prasowego, skarżący wskazał dwie

grupy wzorców kontroli powyższych przepisów, wiążąc zarazem z tymi wzorcami kontroli dwa problemy konstytucyjne.

Po pierwsze, zdaniem skarżącego, zaskarżony wyżej zaskarżony zakres normatywny art. 45 prawa prasowego w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze narusza art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji oraz art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze Paktu, gdyż narusza wynikający z tych przepisów, stanowiących wzorce kontroli, nakaz precyzyjnego określenia znamion czynu karalnego, przedstawiany tradycyjnie w doktrynie i orzecznictwie sądów w postaci paremii łacińskiej: *nullum crimen sine lege*.

Po drugie, zdaniem skarżącego, wskazany wyżej zakres normatywny przepisów prawa prasowego, którego podstawą jest art. 45 w zakresie dotyczącym czasopism, przez ustanowienie odpowiedzialności karnej, ogranicza w sposób nadmierny wolność wypowiedzi i dlatego jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 14 Konstytucji, a także jest niezgodny z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja) oraz z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt).

Wskazany jako przepis centralny określonego wyżej przedmiotu zaskarżenia art. 45 prawa prasowego ma następujące brzmienie: „Kto wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji albo zawieszono – podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”. Natomiast wskazane przez skarżącego, jako przepisy związane z art. 45 prawa prasowego, przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 tej ustawy, mają następujące brzmienie: „W rozumieniu ustawy:

1) prasa oznacza 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, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską,

3) czasopismem jest druk periodyczny ukazujący się nie częściej niż raz w tygodniu, a nie rzadziej niż raz w roku; przepis ten stosuje się odpowiednio do przekazu za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu innego niż określony w pkt 2”.

Wskazany również przez skarżącego art. 20 ust. 1 prawa prasowego ma następujące brzmienie: „Wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga rejestracji w sądzie wojewódzkim właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy, zwanym dalej «organem rejestracyjnym». Do postępowania w tych sprawach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy”.

Jak wspomniano, skarżący zaskarżył zdanie pierwsze tego przepisu, jako związane z zaskarżonym art. 45 prawa prasowego, w zakresie dotyczącym czasopism.

Przepis art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, w zakresie dotyczącym czasopism, stał się również przepisem centralnym odrębnego zaskarżenia. Zdaniem skarżącego, przepis ten w związku z przywołanymi wyżej przepisami art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy, nakładając obowiązek rejestracji czasopisma, narusza w sposób nadmierny wolność wypowiedzi, a przez to jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 14 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 10 Konwencji i z art. 19 Paktu.

Skarżący zaskarżył również przepisy art. 20 ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego, jednakże w sytuacji, gdyby Trybunał uznał za nieuzasadnione wspomniane wyżej zaskarżenie w sposób samoistny przepisu art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego. Obydwa przepisy art. 20 omawianej ustawy skarżący uważa za niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 14 Konstytucji, a także za niezgodne z art. 10 Konwencji oraz z art. 19 Paktu. Art. 20 ust. 2 prawa prasowego skarżący uważa za niezgodny z powyższymi wzorcami kontroli, ponieważ przepis ten nakłada obowiązek podania we wniosku rejestracyjnym poszczególnych danych wymienionych w tym przepisie, poza obowiązkiem podania tytułu. Natomiast art. 20 ust. 4 prawa prasowego skarżący uważa za niezgodny z przytoczonymi wyżej wzorcami kontroli, gdyż przepis ten uniemożliwia rozpoczęcie wydawania czasopisma przed rozstrzygnięciem wniosku o rejestrację czasopisma.

Art. 20 ust. 2 prawa prasowego stanowi:

„Wniosek o rejestrację, o której mowa w ust. 1, powinien zawierać:

- 1) tytuł dziennika lub czasopisma oraz siedzibę i dokładny adres redakcji,
- 2) dane osobowe redaktora naczelnego,



- 3) określenie wydawcy, jego siedzibę i dokładny adres,
- 4) częstotliwość ukazywania się dziennika lub czasopisma”.

Natomiast art. 20 ust. 4 omawianej ustawy ma następujące brzmienie: „Wydawanie dziennika lub czasopisma można rozpocząć, jeżeli organ rejestracyjny nie rozstrzygnął wniosku o rejestrację w ciągu 30 dni od jego zgłoszenia”.

1.2. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej Trybunał zbadał, czy spełnia ona wymagania, od których uzależniona jest dopuszczalność kontroli merytorycznej. Trybunał obowiązany jest bowiem na każdym etapie postępowania do zbadania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK: z 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21). Trybunał bada, czy skarga spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi, także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu skargi do merytorycznego rozpoznania. Niekiedy bowiem dopiero po przystąpieniu do analizy merytorycznej skargi możliwe jest ustalenie, czy dana skarga konstytucyjna spełnia wymogi określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale).

W niniejszej sprawie Trybunał ustalił, że skarżący określił dokładnie przepis ustawy, co w świetle powyższych przepisów Konstytucji i ustawy o Trybunale stanowi konieczny wymóg dokładnego określenia przedmiotu zaskarżenia. Nie przesądza to jednak, czy zaskarżone przez skarżącego przepisy prawa prasowego stanowiły podstawę prawną ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji, co stanowi wymóg określony we wskazanych wyżej przepisach Konstytucji, konieczny dla rozpoznania merytorycznego niniejszej skargi przez Trybunał (dokonania kontroli). Trybunał przypomina, że określony w Konstytucji model skargi konstytucyjnej nie ma charakteru kontroli abstrakcyjnej aktu normatywnego (przepisu prawnego), lecz ma cechy kontroli konkretnej; w tym znaczeniu, że jest to co prawda kontrola przepisu prawnego, ale tylko takiego, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, które zapadło w sprawie skarżącego w sferze stosowania prawa, naruszając – zdaniem skarżącego – określone prawo konstytucyjne lub wolność konstytucyjną. Określone w art. 79 Konstytucji i powtórzone w rozwinięty sposób w art. 47 ustawy o Trybunale wymogi skargi konstytucyjnej określają więc swoisty interes

prawnokonstytucyjny skarżący, uprawniający go do złożenia skargi konstytucyjnej. Wymogi te kreują funkcjonalny model skargi konstytucyjnej, uzależniając ją od wymogów konstytucyjnych określających wspomniany interes prawnokonstytucyjny skarżącego; zapobiegając w ten sposób, aby skarga konstytucyjna nie nabrała charakteru *actio popularis*.

Trybunał zbadał, czy zaskarżone w niniejszej skardze konstytucyjnej przepisy prawa prasowego stanowiły istotnie podstawę ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżony art. 45 prawa prasowego stanowił materialnoprawną podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, którym jest w sprawie skarżącego wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie, IV Wydział Karny Odwoławczy, z 12 grudnia 2007 r. Przepis ten stanowił również materialną podstawę prawną wyroku Sądu Rejonowego w Gryfinie, Wydział Zamiejscowy w Chojnie, z 27 lipca 2007 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie zmienił wspomniany wyrok Sądu Rejonowego w Gryfinie, między innymi umarzając warunkowo postępowanie wobec skarżącego, oskarżonego o popełnienie czynu określonego w art. 45 prawa prasowego, na okres dwu lat; jednakże Sąd Okręgowy utrzymał w mocy wyrok Sądu Rejonowego w pozostałym zakresie, uznając skarżącego za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu określonego w art. 45 prawa prasowego. W wyroku Sądu Okręgowego uznano bowiem skarżącego za winnego tego, że w okresie od listopada 2004 r. do listopada 2005 r. wydawał bez wymaganej rejestracji czasopismo „Bez cenzury – Niezależny Biuletyn Informacyjny”. Trybunał ustalił, że podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, w rozumieniu art. 79 Konstytucji, w sprawie skarżącego był art. 45 prawa prasowego w zakresie dotyczącym „czasopisma bez rejestracji”.

Skarżący zaskarżył również przytoczone wyżej przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, jako związane z art. 45 tej ustawy. Badając relacje normatywne między art. 45, stanowiącym podstawę prawną odpowiedzialności karnej wyroków uznających skarżącego za winnego, a wskazanymi wyżej przepisami art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 omawianej ustawy, Trybunał ustalił, że przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy są bezpośrednio związane normatywnie z art. 45 prawa prasowego w zakresie dotyczącym czasopism, jako druków periodycznych.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że z art. 45 prawa prasowego, w zakresie zastosowanym w obydwu przytoczonych wyżej wyrokach, dekodowana była norma prawna o następującym brzmieniu: „kto wydaje czasopismo bez rejestracji – podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”. Przepis art. 7 ust. 2 pkt 3 wprowadza ustawową definicję „czasopisma”, a więc pojęcia występującego w art. 45 prawa

prasowego, precyzując przesłankę przedmiotową czynu karalnego określonego w art. 45 tej ustawy. Przepis art. 7 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy wprowadza ustawowe treści normatywne pojęcia „czasopisma”, nie poszerzając przedmiotowego zakresu odpowiedzialności karnej wynikającej z normy prawnej stanowiącej podstawę prawną w wyrokach dotyczących skarżącego. W sprawie skarżącego sądy orzekały więc na podstawie normy prawnej skonstruowanej na gruncie art. 45 prawa prasowego, stanowiącego przepis centralny, i w konsekwencji także na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy w zakresie, w jakim przepis ten definiuje pojęcie „czasopisma” jako druku periodycznego, stanowiące jedno ze znamion czynu karalnego na podstawie art. 45 omawianej ustawy.

Z kolei przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego w zdaniu pierwszym określa cechy prasy jako publikacji periodycznych upowszechnianych za pomocą druku, wizji, fonii i innych technik rozpowszechniania w zakresie dotyczącym czasopisma jako drukowanej publikacji periodycznej; przepis ten związany jest więc bezpośrednio ze wskazaną wyżej normą prawnokarną, której przepisem centralnym jest art. 45 prawa prasowego.

Skarżący wskazał również, jako przepis związany z zaskarżonym art. 45 prawa prasowego, art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy. Trybunał podziela pogląd skarżącego o bezpośrednim związku normatywnym między powyższymi przepisami. Art. 45 omawianej ustawy określa, w zakresie zastosowanym przez sądy w sprawie skarżącego, odpowiedzialność karną za wydawanie czasopisma bez rejestracji. Odpowiedzialność ta wynika z nieprzestrzegania obowiązku rejestracji, który jest określony we, wskazanym przez skarżącego, art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy. Określony w tym przepisie obowiązek rejestracji czasopisma jest więc bezpośrednio związany normatywnie z określoną w art. 45 prawa prasowego odpowiedzialnością karną. Bez określenia przez ustawę obowiązku takiej rejestracji nie byłoby możliwe określenie odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie powyższego obowiązku. Również w przypadku tego związku normatywnego art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego wprowadza treści normatywne dotyczące przesłanki odpowiedzialności karnej określonej w art. 45, zawartej w wyrażeniu prawnym: „bez rejestracji”.

Skarżący zaskarżył ponadto sam przepis art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego. Trybunał poddał kontroli merytorycznej art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego skoro przepis ten nakłada obowiązek rejestracji czasopisma, tzn. dotyczy bezpośrednio przesłanki odpowiedzialności karnej,

określonej w art. 45 omawianej ustawy. Ze względów wyżej wspomnianych chodzi o kontrolę normy skonstruowanej na gruncie przepisu art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze, jako przepisu centralnego, w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, w zakresie wyżej ustalonym, a mianowicie dotyczącym czasopism jako periodycznych publikacji drukowanych.

Jak wspomniano, skarżący wniósł również o kontrolę merytoryczną przepisów art. 20 ust. 2 i ust. 4 prawa prasowego. Trybunał ustalił, że przepisy te nie były podstawą prawną wydanych przez sądy wobec skarżącego, jako oskarżonego, orzeczeń. Nie są też bezpośrednio związane normatywnie z art. 45 prawa prasowego, stanowiącym przepis centralny, z którego wynika norma prawnokarna, zastosowana w sprawie skarżącego, określająca odpowiedzialność karną za wydawanie czasopisma bez rejestracji. Przepis art. 20 ust. 2 prawa prasowego zawiera normę prawną określającą, jakie dane winien zawierać wniosek o rejestrację, natomiast przepis art. 20 ust. 4 omawianej ustawy stanowi, że wydawanie czasopisma (oraz dziennika) można rozpocząć, jeżeli organ rejestracyjny nie rozstrzygnął wniosku o rejestrację w ciągu 30 dni od jego zgłoszenia. W sytuacji określonej w tym przepisie (brak rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o rejestrację w ciągu 30 dni) wyłączona jest odpowiedzialność karna osoby zobowiązanej do rejestracji czasopisma (oraz dziennika). Norma prawna zawarta w tym przepisie nie dotyczy stanu faktycznego i sytuacji prawnej w sprawie skarżącego.

Z powyższych ustaleń wynika, że skarżący zaskarżył również przepisy prawa prasowego, które nie były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego; dotyczy to zwłaszcza przepisów art. 20 ust. 2 i ust. 4 tej ustawy, zaskarżonych przez skarżącego jako przepisy związane z art. 45 prawa prasowego w zakresie nie dotyczącym czasopism jako publikacji drukowanych, a mianowicie w zakresie dotyczącym czasopism internetowych. W tym ostatnim zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, Trybunał umorzył postępowanie.

Konkludując, Trybunał dopuścił do rozpoznania merytorycznego art. 45 prawa prasowego, z którego, jako przepisu centralnego, dekodować można szkielet normy prawnej określającej odpowiedzialność karną w sprawie skarżącego; norma ta była zastosowana przez sądy w sprawie skarżącego. Trybunał dopuścił do rozpoznania merytorycznego również art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, zarówno w zakresie kontroli samoistnej tego przepisu, jak i jako przepisu związanego normatywnie bezpośrednio z art. 45 tej ustawy. Trybunał ustalił, że związane bezpośrednio normatywnie z art. 45 ustawy są również przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy w zakresie

dotyczącym czasopism jako publikacji drukowanych. Trybunał pragnie podkreślić, że dopuszczone do kontroli merytorycznej (samoistnej lub związanej) zostały te przepisy ustawy, które są bezpośrednio związane normatywnie z art. 45 prawa prasowego, jako przepisem centralnym, z którego dekodowana jest norma zastosowana przez sądy w sprawie skarżącego. Bezpośredni związek normatywny tego przepisu centralnego z przepisami wskazanymi jako związkowe polega na tym, że przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 w zakresie dotyczącym czasopism jako publikacji drukowanych oraz przepis art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego precyzują lub wzbogacają treściowo jeden z elementów (przesłanek) normy określającej w art. 45 prawa prasowego odpowiedzialność karną. Wskazane wyżej przepisy art. 7 ust. 2 ustawy precyzują cechy „czasopisma”, tzn. pojęcia stanowiącego jedną z przesłanek przedmiotowych odpowiedzialności karnej, natomiast art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy określa obowiązek rejestracji czasopisma, który to obowiązek stanowi przesłankę *sine qua non* odpowiedzialności karnej.

1.3. Zgodnie z określonymi przez art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ustawy o Trybunale wymogami, w skardze konstytucyjnej należy również wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone oraz w jaki sposób zostały one naruszone przez przepis prawny, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, w rozumieniu art. 79 Konstytucji. W niniejszej skardze konstytucyjnej skarżący wskazuje takie prawa i wolności; w szczególności skarżący wskazuje na naruszenie, wywodzonego z art. 42 ust. 1 Konstytucji, prawa konstytucyjnego do określoności czynów zabronionych (*nullum crimen sine lege*) oraz wskazuje na naruszenie wolności określonych w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Ponadto skarżący wskazuje przepisy art. 31 ust. 3 oraz art. 14 Konstytucji jako wzorce związane do kontroli konstytucyjnej, w której podstawowe wzorce kontroli wynikają z art. 42 ust. 1 oraz z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zwraca uwagę, że skarżący wskazał jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów również art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 10 Konwencji oraz art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 19 Paktu, tzn. wskazał jako wzorce kontroli do rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej przepisy ratyfikowanych umów międzynarodowych. W świetle ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, która ustaliła treści normatywne art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może być oparta na zarzutach naruszenia przez przepis prawny (akt normatywny) praw lub wolności gwarantowanych bezpośrednio w samej Konstytucji, nie może natomiast być oparta na zarzutach naruszenia

podstawowych praw lub wolności określonych w ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Wspomniana linia orzecznicza Trybunału, co Trybunał w związku z niniejszą sprawą pragnie podkreślić, znajduje uzasadnienie w wykładni językowej art. 79 ust. 1 Konstytucji, w którym jest mowa o „konstytucyjnych wolnościach lub prawach”. W tym zakresie przepis art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec art. 188, który określa wszystkie przesłanki kontroli sprawowanej przez Trybunał, w tym także (pkt 2) badania zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie. Należy zwrócić uwagę, że art. 188 pkt 5 wymienia skargę konstytucyjną, o której mowa w art. 79 ust. 1 – jako odrębną, samoistną przesłankę kontroli sprawowanej przez Trybunał.

W świetle powyższych rozważań, przypominających linię orzeczniczą Trybunału, którą Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje, kontrola przepisów ustawowych z wzorcami kontroli wynikającymi z przepisów zawartych w ratyfikowanych umowach międzynarodowych nie jest dopuszczalna w postępowaniu przez Trybunałem, które jest inicjowane skargą konstytucyjną (por. np. wyrok z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96 oraz postanowienia z 18 kwietnia 2000 r., sygn. SK 2/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 92 i z 21 lipca 2009 r., sygn. SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120). Dlatego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów prawa prasowego z wzorcami kontroli wynikającymi ze wskazanych wyżej przepisów Konwencji oraz Paktu – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

1.4. Trybunał postanowił poddać merytorycznej kontroli zaskarżony art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, tzn. normę dekodowaną z art. 45, której dwa elementy są treściowo wzbogacone przez wymienione wyżej pozostałe przepisy prawa prasowego (co Trybunał ustalił wyżej) – z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Przytoczona wyżej norma prawna, skonstruowana w oparciu o przepis centralny art. 45 ustawy – nie była poddana do tej pory kontroli konstytucyjnej z punktu widzenia jej zgodności z art. 42 w związku z art. 2 Konstytucji. W szczególności norma ta nie została poddana takiej kontroli w wyroku z 20 lutego 2007 r. w sprawie o sygn. P 1/06 (OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11), do którego Trybunał powróci obszerniej w dalszej części uzasadnienia.

Trybunał postanowił również poddać merytorycznej kontroli wskazaną wyżej normę skonstruowaną na gruncie art. 45 ustawy jako przepisu centralnego oraz związanych z nim przepisów art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy – co do zgodności z art. 54 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porównanie zakresu i sposobu zaskarżenia w sprawie P 1/06 ze sposobem i zakresem zaskarżenia art. 45 ustawy w sprawie niniejszej – wykazało bowiem, że są one inne, przy tych samych wskazanych w obydwu sprawach wzorcach kontroli konstytucyjnej, a mianowicie art. 54 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał postanowił także rozpoznać merytorycznie zarzut naruszenia przez art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych – art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W zaskarżeniu tym chodzi o zbadanie konstytucyjności dekodowanej z art. 20 ust. 1 ustawy normy, z której wynika obowiązek rejestracji w sądzie okręgowym właściwym dla siedziby wydawcy, będącym „organem rejestracyjnym”. Norma ta nie była do tej pory poddana „samoistnej” kontroli konstytucyjnej. Biorąc pod uwagę, że w świetle linii orzeczniczej Trybunału, z art. 14 Konstytucji, określającego zasadę ustrojową, nie wynika prawo podmiotowe związane ze sprawą skarżącego, która toczyła się przed sądami, oraz biorąc pod uwagę, że skarżący nie uzasadnił, że naruszenie prawa określonego w art. 54 ust. 1 Konstytucji, jest związane z naruszeniem art. 14 Konstytucji (zob. np. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128) – Trybunał poddał kontroli art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych, z punktu widzenia zgodności z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Badanie zgodności art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 w zakresie dotyczącym czasopism oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego – z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji

2.1. Jak wspomniano, Trybunał ustalił zaskarżoną normę prawną skonstruowaną na gruncie art. 45 prawa prasowego jako przepisu centralnego w związku z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych oraz w związku z przepisem art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, precyzującymi i wyjaśniającymi elementy zaskarżonej normy prawnej prawa prasowego. Zbadanie zgodności wskazanej

wyżej normy prawnej, w kontekście zarzutów skarżącego, wymaga w szczególności odniesienia jej do obszaru treści normatywnych art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz do treści normatywnych ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Z art. 45 prawa prasowego w zakresie dotyczącym czasopism wynika norma prawna, zgodnie z którą: kto wydaje czasopismo bez rejestracji, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Związany z art. 45 jako przepisem centralnym powyższej normy art. 7 ust. 2 pkt 3 podaje definicję „czasopisma”, a więc terminu prawnego dotyczącego pojęcia występującego w tej normie. Z kolei art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy wyjaśnia, co należy rozumieć przez publikacje periodyczne o charakterze prasy. Dotyczą one nie tylko druków periodycznych, którymi są między innymi dzienniki i czasopisma, ale także innych form publikacji periodycznych. Art. 7 ust. 2 pkt 1 określa, co należy rozumieć na gruncie prawa prasowego przez publikacje periodyczne i wymienia najbardziej typowe formy publikacji periodycznych (nie jest to katalog zamknięty), do których należą również czasopisma. W takim zakresie, i tylko w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy określa element normy dekodowanej z art. 45 prawa prasowego, związanej z niniejszą skargą. Można powiedzieć, że art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy stanowi materiał normatywny do skonstruowania pełnej normy, której podstawę, jako przepis centralny, stanowi art. 45 prawa prasowego; tylko w takim zakresie, w jakim wyjaśnia, co należy rozumieć przez „periodyczność” publikacji, a więc także periodyczność druku, którym jest również czasopismo drukowane. A art. 7 ust. 2 pkt 3 wyjaśnia cechy szczególne czasopisma jako druku periodycznego, gdyż nie każdy druk periodyczny jest czasopismem.

Trybunał zwraca uwagę, że w zdaniu drugim art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego wymienione są inne znaczenia pojęcia „prasa” i inne formy upowszechniania publikacji periodycznych, niezwiązane ze stanem faktycznym niniejszej skargi. Zdanie to nie zawiera treści normatywnych potrzebnych do wzbogacenia treściowego pojęcia „czasopisma”, stanowiącego element zaskarżonej normy dekodowanej z art. 45 ustawy, związanej z niniejszą sprawą. Ustalenie powyższe jest istotne w świetle analizy uzasadnienia niniejszej skargi, w którym relatywnie wiele miejsca poświęca się zarzutom braku określoności przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy, w zakresie dotyczącym prasy internetowej, do której odnosi się zdanie drugie art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego. Również zdanie 3 art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy, wprowadzające inne znaczenie pojęcia „prasa”, nie odnosi się do pojęcia „czasopisma”, stanowiącego element normy zaskarżonej, dekodowanej z art. 45



prawa prasowego. Konkludując, Trybunał postanowił poddać kontroli normę skonstruowaną w oparciu o art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy, tylko w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych, a w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie.

Trybunał przytacza brzmienie przepisów art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, potwierdzające powyższe ustalenia.

Wspomniane przepisy stanowią:

Art. 7 ust. 2: „W rozumieniu ustawy:

1) prasa oznacza 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, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłoszenie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską,

3) czasopismem jest druk periodyczny ukazujący się nie częściej niż raz w tygodniu, a nie rzadziej niż raz w roku; przepis ten stosuje się odpowiednio do przekazu za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu innego niż określony w pkt 2”.

W świetle powyższych ustaleń bezpośredni związek normatywny między przepisem podstawowym art. 45 prawa prasowego a przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 – polega na tym, że art. 45 ustawy, z którego dekodowana jest norma prawna związana ze sprawą skarżącego, która toczyła się przed sądami, odsyła do art. 7 ust. 2 pkt 3 zdanie pierwsze, określającego „czasopismo”, o którym mowa w art. 45 ustawy, jako „druk periodyczny”, a z kolei przepis art. 7 ust. 2 pkt 3 zdanie pierwsze odsyła do przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 zdanie pierwsze ustawy, w którym następuje ustawowe wyjaśnienie, co należy rozumieć przez „periodyczność” czasopisma jako publikacji (druku) periodycznego.

Jak wspomniano, pełna norma prawna, związana ze sprawą skarżącego przed sądami, zaskarżona w niniejszej skardze, uwzględnia również, określony w art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, obowiązek rejestracji czasopisma w sądzie okręgowym (obecnie: sąd okręgowy) właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy, który jest „organem rejestracyjnym” – przed rozpoczęciem wydawania czasopisma (oraz dziennika), co wynika jednoznacznie z art. 45 prawa prasowego. Bez ustawowego nałożenia obowiązku

rejestracji, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy, nie byłaby możliwa norma sankcjonująca określona w art. 45 ustawy, przewidująca sankcję za niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy. W świetle powyższego, pełna norma prawna, związana ze sprawą skarżącego przed sądami, poddana kontroli Trybunału z punktu widzenia zgodności z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji ma postać następującą: Kto wydaje czasopismo drukowane, w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, bez rejestracji, której obowiązek wynika z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy – podlega, na podstawie art. 45 ustawy, grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący, wskazując na naruszenie, przez ustaloną wyżej normę prawną, art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, wiąże to z naruszeniem zasady *nullum crimen sine lege*, wywodzonej z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przed skonfrontowaniem argumentacji skarżącego dowodzącej naruszenie zasady *nullum crimen sine lege* przez ustaloną wyżej normę, Trybunał pragnie przypomnieć zasadę *nullum crimen sine lege* w kontekście ustalonych w orzecznictwie Trybunału treści normatywnych art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz w kontekście zasady określoności przepisów prawnych, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

W wyroku z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46), Trybunał Konstytucyjny, przypominając dotychczasową linię orzecniczą Trybunału, podkreślił, że z art. 42 ust. 1 Konstytucji zdanie pierwsze wynikają dwie podstawowe zasady, zakorzenione w zasadzie demokratycznego państwa prawnego: zasada *nullum crimen sine lege* oraz zasada *lex retro non agit*, oznaczająca zakaz wstecznego działania prawa pogarszającego sytuację sprawcy (*lex severior poenali retro non agit*).

„Zawarta w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada *nullum crimen sine lege* jest nie tylko jedną z podstawowych zasad prawa karnego, ale także podstawowym, konstytucyjnie zabezpieczonym prawem człowieka, umocowanym dodatkowo w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Ważne w tym kontekście znaczenie ma nie tylko analiza powyższej zasady, ale i jej stosunek do zasady *lex retro non agit*. Analiza ta została dokonana w wyroku Trybunału w sprawie P 2/99. Trybunał w pełni akceptuje wcześniejsze swoje poglądy.

Z zasady *nullum crimen sine lege* doktryna wywodzi postulaty skierowane zarówno do ustawodawcy (nakaz typizacji czynów zabronionych w drodze ustawy oraz maksymalnej określoności tworzonych typów), jak i do osób stosujących prawo – zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej. Jednakże najważniejszym postulatem związanym z omawianą zasadą jest zakaz wstecznego (pogarszającego sytuację sprawcy)

działania ustawy karnej” – stwierdził między innymi Trybunał w przywołanym wyroku. Zawarta w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji zasada, wynikająca z brzmienia części tego przepisu stanowiącego, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary (...),, , wyraża w gruncie rzeczy „dwie fundamentalne zasady odpowiedzialności karnej (*nullum crimen sine lege anteriori* oraz *nulla poena sine lege anteriori*), ściśle związane w szczególności z zasadą domniemania niewinności, zawartą w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Są one «zasadami wymiaru sprawiedliwości państw cywilizowanych», a ich rodowód sięga Deklaracji praw człowieka i obywatela z roku 1789” (wyrok Trybunału z 15 października 2008 r., sygn. P 32/06, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 138).

Przypominając, że rozumienie zasady *nullum crimen sine lege*, tzn. zasady określoności przepisów prawa karnego, określających odpowiedzialność karną, zostało ustalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji w oparciu o szeroko ustalone treści normatywne zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał w wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97) podkreślił, że zgodnie z zasadą określoności czynów zabronionych przez ustawę, uznanych za przestępne, czyny te muszą być określone w ustawie, zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy, w sposób kompletny i jednoznaczny. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że zasada określoności, typizacji czynów zabronionych, określonych precyzyjnie przez materialną normę prawno karną. Nie oznacza to, że norma taka musi wynikać z jednego przepisu prawnego; wymóg określoności norm prawno karnych nie wyklucza, że norma prawno karna może mieć charakter odsyłający do przepisów tej samej lub innej ustawy, ale wykluczyć należy „niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać to może bowiem nie tylko wskazany już stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa prowadzić może do dowolności orzekania i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli”.

Trybunał wskazywał w swoich orzeczeniach, że wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji nakaz ustawowej określoności czynów zabronionych stanowi szczególną formułę ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, wynikającej z art. 2

Konstytucji, odniesioną do wymogów prawa karnego i jest nakazem maksymalnej określoności tworzonych w drodze ustawy typów przestępstw. W sferze stosowania prawa oznacza to zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej (por. np. wyroki z 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 103 oraz z 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51).

Wywodzony z art. 2 Konstytucji ogólny nakaz określoności przepisów prawnych był wielokrotnie przedmiotem analiz Trybunału. W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), Trybunał zwrócił uwagę, że nakaz określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, aczkolwiek dotyczy w szczególności regulacji prawnych kształtujących status jednostki w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał podkreślił też, że nakaz określoności przepisów prawnych ma charakter zasady prawa, z której wynika nałożony na ustawodawcę obowiązek optymalizacji zasady określoności w procesie stanowienia prawa, obowiązek maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Stopień optymalizacji zależy od charakteru regulowanych stosunków społecznych oraz kształtu przyjętej regulacji prawnej. Taka relatywizacja „stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne, oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu – stwierdził Trybunał.

Zwracając uwagę, że kryteriami określoności przepisów prawnych są precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisów w stopniu gwarantującym ich komunikatywność wobec adresatów, uwzględniająca zasady języka powszechnego, oraz poprawność danej regulacji, oznaczająca jej zgodność z wymogami prawidłowej legislacji. Przypominając dotychczasową linię orzeczniczą Trybunał podkreślił w powyższym wyroku: „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia

się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych” (wyrok o sygn. Kp 3/09).

Trybunał zwracał jednak uwagę, że wyrażen lub zwrotów niedookreślonych nie da się zupełnie wyeliminować i w takiej sytuacji miarą wystarczającej precyzji przepisów jest test praktyczny, a mianowicie czy przepisy te umożliwiają jednolitą ich wykładnię w procesie stosowania prawa, dzięki której osiąga się wystarczającą precyzję w konstruowaniu norm prawnych na gruncie tych przepisów. We wspomnianym wyroku z 22 czerwca 2010 r., w sprawie o sygn. SK 25/08, Trybunał, przypominając swą wieloletnią linię orzeczniczą, stwierdził między innymi: „Trybunał zwraca też uwagę, że miarą dostatecznej określoności przepisów jest wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały one wystarczający stopień precyzji dla ustalenia ich znaczenia oraz skutków prawnych. «Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich egzekwowanie» – stwierdził Trybunał w wyroku z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23), zaznaczając, że jest to wieloletnia linia orzecznicza, rozpoczęta jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podkreśla, że miarą dostatecznej precyzji przepisu jest to, czy umożliwia on jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie tego przepisu. Ten praktyczny test określoności przepisu i jego wystarczającej precyzji jest tym bardziej istotny, że pojęć i zwrotów niedookreślonych nie da się zupełnie wyeliminować. Przypomniał o tym Trybunał między innymi w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), stwierdzając: «choć zasada określoności nakazuje z ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju wyrażeniami i zwrotami niedookreślonymi, nie da się nigdy całkowicie wyeliminować takich wyrażen i zwrotów z przepisów prawa obowiązującego (zob. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, s. 121 oraz wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 i 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99). Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej za ich pomocą stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej za pomocą tego rodzaju nieostrego pojęcia (por. uchwała TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91)»”.

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, przypomina, że wymogi określoności ustawowych przepisów prawa karnego, z których wynikają znamiona czynu zabronionego, określające typ czynu zabronionego (w szczególności przestępstwa), są bardziej surowe niż wymogi określoności przepisów prawnych i związanej z nią precyzji norm prawnych, wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Jednak również w sferze prawa karnego nieuchronne jest niekiedy określanie pewnych zachowań kwalifikowanych w ramach czynu zabronionego w sposób bardziej ogólny, mniej precyzyjny. Nie może jedna budzić wątpliwości, czy dane zachowanie (czyn) jest karalne na gruncie tych przepisów, czy też nie. Trybunał w przywołanej wyżej sprawie o sygn. SK 22/02, wyjaśniając tę kwestię, stwierdził między innymi: „Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną”.

W orzecznictwie Trybunału ukształtował się pogląd, że posługiwanie się w pewnych sytuacjach w przepisach prawnych zwrotami czy pojęciami nieostryimi, niedookreślonymi nie można traktować jako uchybienia legislacyjnego. Niekiedy konstruowanie za ich pomocą norm prawnych stanowi jedynie rozsądne wyjście. Swoistym gwarantem właściwego zastosowania takich norm prawnych są wówczas normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania norm prawnych konstruowanych z użyciem pojęć nieostrych. Trybunał wyjaśniał w swoich orzeczeniach, że brak dostatecznej precyzji i niejasność regulacji może być samoistną podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisu tylko wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie jego treści w drodze wykładni. Orzeczenie tej treści stanowi zatem środek

o charakterze *ultima ratio* (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyrok z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102).

Posługiwanie się zwrotami i wyrażeniami nieostrymi czy niedookreślonymi w przepisach prawnych tym bardziej nie zawsze oznacza naruszenie ogólnej zasady określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Trybunał w związku z niniejszą sprawą podtrzymuje ten pogląd, podkreślając, że w sytuacji nieuchronnego posługiwania się zwrotami czy pojęciami nieostrymi (niedookreślonymi) zasada określoności nie jest naruszana, jeśli podczas stosowania prawa okazuje się, że jest możliwe konstruowanie na gruncie tych przepisów wystarczająco precyzyjnych i jednoznacznych norm prawnych dzięki jednolitej i jednoznacznej wykładni tych przepisów przez organy stosujące prawo.

Powyższy pogląd dotyczy również określoności znamion czynu zabronionego (*nullum crimen sine lege*), aczkolwiek, jak wspomniano, na gruncie prawa karnego wymogi konstytucyjne określoności wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji są o wiele surowsze. Z ustawy wynikać bowiem muszą precyzyjne znamiona „czynu zabronionego”, niedopuszczalne jest w przeprowadzanej wykładni wykorzystywanie rozumowania *per analogiam* lub innych rodzajów rozumowań prawniczych. Materialne elementy czynu uznanego za zabroniony (przestępny) muszą być określone w ustawie w sposób kompletny, jednoznaczny i na tyle precyzyjny, aby precyzyjne były normy prawne konstruowane na ich gruncie. W wyroku z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91), Trybunał stwierdził między innymi: „zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza również posługiwania się przez ustawodawcę odesłaniami do innych ustaw, które precyzują wzorce zachowań nakazanych lub zakazanych. Pogląd ten został obszernie uzasadniony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2004 r. (sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39), w którym stwierdzono między innymi, że «norma prawnokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na zawłaszczanie przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego»”.

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje powyższy pogląd.

2.2. Trybunał przeszedł do oceny konstytucyjnej ustalonej wyżej, zaskarżonej regulacji prawa prasowego, w świetle argumentacji skarżącego oraz w kontekście

ustalonych wyżej treści normatywnych wywodzonej z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady określoności czynów zabronionych *nullum crimen sine lege* oraz w związku z treściami normatywnymi ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Zarzuty skarżącego, które wiąże on z naruszeniem zasady określoności czynów zabronionych (art. 42 ust. 1 Konstytucji), zawarte w uzasadnieniu niniejszej skargi, dotyczą przede wszystkim cech czasopisma jako druku periodycznego nietworzącego zamkniętej, jednorodnej całości.

Zarzuty te dotyczą, zawartych w przepisie art. 7 ust. 2 pkt 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, cech czasopisma, które zdaniem skarżącego nie spełniają konstytucyjnych wymogów wynikających z art. 42 ust. 1, a mianowicie cechy periodyczności, cechy niejednorodności tego typu publikacji jak „czasopismo” oraz cechy, którą ze stosownego fragmentu powyższego przepisu skarżący odczytuje jako „niezamknięty charakter publikacji”. Wspomniane wyżej cechy czasopisma, do których odnosi się skarżący, wynikają ze zwrotu zawartego we wspomnianym wyżej przepisie ustawy, który ma następujące brzmienie: „publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości (...), a w szczególności dzienniki i czasopisma”. Jak wspomniano, skarżący poświęca wiele miejsca „wątpliwościom wobec prasy internetowej”. Nie wiążą się one jednak – jak wspomniano – ze stanem faktycznym sprawy skarżącego rozpoznawanej przez sądy. Nie podlegają przeto rozpoznaniu przez Trybunał.

Odrywając od siebie poszczególne cechy czasopisma wynikające z art. 7 ust. 2 pkt 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, skarżący nie odnosi się do tego, że czasopisma, tak jak każda forma publikacji periodycznej, nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, lecz analizuje poszczególne cechy czasopisma: jego periodyczność, jego niejednorodny oraz jego niezamknięty charakter jako publikacji. Odnosząc się do omawianej przez niego cechy „niejednorodności” czasopisma, skarżący w następujący sposób wyjaśnia swoje wątpliwości co do wykładni stosownego zwrotu ustawowego, z którego wynika cecha niejednorodności:

„Nie jest dla osób w sytuacji skarżącego jasne czy niejednorodny charakter jest kwestią jakości czy ilości, tj. czy publikacja jest jednorodna jeśli jakaś tematyka tylko dominuje (jak bardzo?) czy też wypełnia całą treść publikacji.

To prawda, że magazyny hobbystyczne są monotematyczne, a jednak nie ma większych wątpliwości, że stanowią prasę. A jednak Prawo Prasowe nie posługuje się określeniem «jednakowy», a «jednorodny». Nie jest wystarczająco jasne czy magazyn



samochodowy zawierający w każdym kolejnym numerze nowe materiały poświęcone tylko jednemu modelowi samochodu byłby już niejednorodny, czy nadal jednorodny. Podobne wątpliwości powstaną w sytuacji, w której byłyby to te same materiały, ale zredagowane w inny sposób pod względem edytorskim, np. ciągły tekst w nowej formie historii obrazkowej (ten sam tekst z prostymi obrazkami). Tym bardziej wątpliwa byłaby sytuacja, gdyby te same informacje podane były w kolejnych numerach po prostu w formie nowych słów. Nie jest więc wystarczająco łatwo zakwalifikować publikację, gdy ta sama, wąsko określona tematyka wypełnia jej kolejne numery.

Nie jest dla osób w sytuacji skarżącego jasne z jak szerokiej perspektywy należy oceniać jednorodność charakteru publikacji. Publikacja poświęcona tylko i wyłącznie sprawom władzy lokalnej w jednostce samorządu terytorialnego może być z zewnątrz widziana jako wyjątkowa jednorodna, hermetyczna dla czytelnika z zewnątrz – a z perspektywy owej jednostki samorządu jako ogólnotematyczna”.

Zdaniem skarżącego, w przypadku czasopism, „aspekt niejednorodności” jest tym bardziej złożony i niejasny, że w definicji czasopisma brak wyrażenia „ogólnoinformacyjny (druk periodyczny)”. Z kolei w odniesieniu do cechy „periodyczności” czasopisma, skarżący uważa, że periodyczność to nie tylko właściwość powtarzalności, ale też i regularności (częstotliwości). To, że czasopismo (kolejne jego numery) ukaże się kilka razy w roku, nie jest wystarczające dla spełnienia tego warunku – nie jest to jednak pogląd powszechnie podzielany. Przykładowo, Krzysztof Borowczyk i Jędrzej Skrzypczak, którzy przygotowali opinię na potrzeby postępowania przed Sądem Rejonowym we Włocławku, stwierdzili, że ustawowa „periodyczność” oznacza nieograniczoną liczbę numerów pisma, a nie (granice) regularność. Zwrócili uwagę na to, że zdarzają się wydawane łącznie dwa kolejne numery dzienników lub czasopism – uzasadnia skarżący.

„Być może niewielka nieregularność w wydawaniu publikacji nie uniemożliwia kwalifikacji jako czasopismo, chociażby z tego powodu, że pozytywna odpowiedź umożliwiłaby łatwe wymknięcie się nałożonemu obowiązkowi (ominięcie prawa). Jednak nie wiadomo czym jest niewielka nieregularność, w szczególności w przypadku czasopisma, dla którego okres odniesienia jest długi (rok)” – uważa skarżący.

Skarżący odnosi powyższe rozważania do stanu faktycznego jego sprawy, która toczyła się przed sądami, podkreślając: „Nawet jeśli ocenić, że «Bez cenzury» było wydawane wystarczająco regularnie, to nie było to zakładane z góry. W takiej sytuacji skarżący nie mógł sensownie złożyć wniosku o rejestrację czasopisma, gdyż dokument ten

dotyczyłby przeszłości albo nieznannej przyszłości”.

Natomiast odnośnie do „niezamkniętego charakteru” publikacji, który cechuje czasopismo, skarżący w następujący sposób wyjaśnia swoje wątpliwości: „Czy może on należeć nie tylko do publikacji, wobec której podmioty odpowiedzialne mają z góry określoną liczbę numerów, ale również do tych, których żywotność jest ograniczona zaistnieniem jakiegoś konkretnego zdarzenia (trwałością określonego stanu). Takiej możliwości nie wykluczałoby twierdzenie, że np. każdy dziennik jest wydawany tak długo, jak wydawcy się to opłaca, gdyż stanowiłoby to *reductio ad absurdum*. Chodziłoby o okoliczność zewnętrzną (niedotyczącą możliwości prawnych, ekonomicznych czy technicznych wydawania publikacji), związaną z celem wydawania publikacji i bezpośrednio rzutującą na jej treść. Brak jednak jednoznaczności w tej kwestii”.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu skarżącego, że wyszczególnione przez skarżącego cechy czasopisma, wynikające z art. 7 ust. 2 pkt 1 oraz z art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa prasowego, sformułowane są w sposób na tyle niejasny, że uniemożliwiają jednoznaczne ich rozumienie w procesie wykładni, na tle konkretnych stanów faktycznych. W odniesieniu do nieokreślonej, zdaniem skarżącego, cechy niejednorodności publikacji, dotyczącej czasopisma, skarżący w zasadzie sam jest w stanie odpowiedzieć na swoje wątpliwości, wskazując, iż chodzi tutaj o niejednorodność tematyczną, a sprawa proporcji tematycznej nie powinna tutaj mieć znaczenia. Oczekiwanie od ustawodawcy, aby określił on, jakie winny być proporcje tematyczne w czasopiśmie, jest zupełnie bezpodstawne. Zresztą sam skarżący dostrzega, że kwestia jednorodności (czy niejednorodności) jest sprawą względną. Stąd uzasadnienie, że zaskarżone przepisy mogą kwalifikować magazyny samochodowe, będące czasopismami, jako jednorodne, a więc „jednakowe”, co ma wskazywać na zasadniczą nieokreśloność tej cechy czasopisma – jest zupełnie nieprzekonywujące.

Podobnie ocenia Trybunał argumenty skarżącego dotyczące periodyczności jako cechy czasopisma. Są one nieprzekonywujące. Wskazując, że periodyczność, o której mowa w zaskarżonych przepisach art. 7 ust. 2 prawa prasowego, to nie tylko właściwość powtarzalności, ale też i regularności (częstotliwości), skarżący zarzuca powyższym przepisom, że ustawowa „periodyczność” oznacza nieograniczoną liczbę numerów pisma, a nie regularność, gdyż zdarzają się wydawane łącznie dwa kolejne numery czasopism lub dzienników. Na tę wątpliwość skarżący zresztą sam odpowiada, uważając, że pewna nieregularność nie uniemożliwia kwalifikacji takiej publikacji jako czasopisma. Skarżący uważa jednak, że nie wiadomo, czym byłaby taka niewielka nieregularność. Za taką

argumentacją kryje się oczekiwanie, aby ustawodawca szczegółowo regulował, o jaką nieregularność chodzi. Zupełnie niezrozumiałym w tym kontekście jest zarzut, że skarżący nie mógł złożyć wniosku o rejestrację, gdyż nie mógł zakładać, że będzie ono wydawane regularnie. Kontynuacją tego typu rozważań są argumenty odniesione do „niezamkniętego” charakteru publikacji jako cechy czasopisma. Uzasadnienie skarżącego sygnalizuje, że jego zarzuty dotyczą tego, że przepisy obejmują sytuacje, w których nie można przewidzieć, ile numerów czasopisma się ukáže, a zarazem sytuacje, w których przewiduje się z góry określoną liczbę numerów czasopisma. „Brak jednoznaczności tej kwestii” – stwierdza skarżący, co wydaje się zarzutem niezrozumiałym, gdyż trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób ustawodawca miałby precyzować okoliczności (przesłanki), których zaistnienie powodowałoby zaprzestanie wydawania czasopisma.

Trybunał zwraca uwagę, że wątpliwości skarżącego nie dowodzą takiej nieokreśloności przepisów, które utrudniałyby możliwość jednoznacznej wykładni w sposób istotny i prowadziłyby do niejednolitego stosowania tych przepisów. Interpretując oddzielnie powyższe cechy czasopisma, skarżący zapomina o tym, że zawarty w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego zwrot: „publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej jednorodnej całości”, chociaż zawiera wymienione wyżej trzy cechy czasopisma – należy interpretować łącznie. Skarżący pomija też, przy identyfikacji znamion czasopisma, inne jego cechy, odróżniające je, od innych druków periodycznych, a mianowicie to, że czasopismo ukazuje się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone jest stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą (art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego), ale zarazem ukazuje się nie częściej niż raz w tygodniu (art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa prasowego).

Zdaniem Trybunału, skarżący w uzasadnieniu braku określoności elementów normy prawnokarnej, odnoszonych zwłaszcza do przepisu art. 7 ust. 1 pkt 1 prawa prasowego, albo błędnie odczytuje zaskarżone przepisy, nadając im własne znaczenie, wbrew dość jasnemu brzmieniu, albo wskazuje problemy pozorne, w szczególności na tle stanu faktycznego sprawy skarżącego, która toczyła się przed sądami.

Odnosząc argumenty uzasadnienia skargi do zagadnienia periodyczności czasopism, skarżący prowadzi rozważania dotyczące „regularności” cechy periodyczności. Z przepisów art. 7 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3 prawa prasowego nie wynika jednak, aby regularność, której bliższego określenia domaga się skarżący, była cechą periodyczności, o której mowa w zaskarżonych przepisach ustawy. W odniesieniu do omawianej cechy niejednorodności oraz „niezamkniętego charakteru” Trybunał zwraca

uwagę, że czasopismo jako publikacja periodyczna „nie tworzy zamkniętej, jednorodnej całości” oraz że zwrot ten należy interpretować z uwzględnieniem wyrażenia: „całość”. Skarżący, podobnie jak w wypadku odniesień do cechy periodyczności, uważa, że ustawodawca powinien sprecyzować przesłanki owej niejednorodności oraz „niezamkniętej całości”. Z uzasadnienia zarzutów skarżącego dotyczących tych dwu kwestii wynika jednak, że skarżący rozumie, co znaczy na gruncie art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego cecha niejednorodności (niejednorodność tematyczna). Natomiast problem podniesiony przez skarżącego w związku z cechą niezamkniętego charakteru jest, jak wspomniano, problemem pozornym.

Trybunał pragnie podkreślić, że argumenty skarżącego podnoszące niedookreśloność omawianych cech czasopisma i w związku z tym wskazujące na potrzebę bliższego sprecyzowania tych cech nie tylko nie uzasadniają stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej normy z powodu niedookreśloności jej elementów wynikających z przepisów art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, ale pozostają w sprzeczności z wolnością wypowiedzi określoną w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Ograniczeniem wolności wypowiedzi, niekoniecznym dla określenia cech czasopisma przez ustawę byłoby bowiem doprecyzowanie przez ustawę, że periodyczności czasopisma musi towarzyszyć regularność jego wydawania, zwłaszcza że sam skarżący, omawiając niezamknięty charakter czasopisma, podnosi, że trudne do przewidzenia jest wydawanie kolejnych numerów czasopisma. Również dalsze doprecyzowanie cechy niejednorodności (tematycznej) czasopisma, czego domaga się skarżący, byłoby ograniczeniem wolności wypowiedzi; niekoniecznym, skoro wykładnia omawianych przepisów art. 7 ust. 2 prawa prasowego nie uniemożliwia sądom ich stosowania w związku z odpowiedzialnością karną określoną w art. 45 prawa prasowego.

Pismo, które wydawał skarżący, ukazywało się pod stałym tytułem, w odstępach jednomiesięcznych i oparzone było kolejnymi datami i numerami. Jako wydawca wskazany był radny Rady Miejskiej (skarżący pełnił funkcję radnego), a pod ostatnim artykułem znajdował się podpis skarżącego jako autora publikacji. Sąd Rejonowy w Gryfinie Wydział Zamiejscowy w Chojnie ustalił, że rozpowszechniane przez skarżącego materiały stanowią w sposób jednoznaczny publikacje prasowe w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, a konkretnie, że jest to miesięcznik opatrzone tym samym tytułem, bieżącym numerem i datą, w którym publikowane są różnorodne artykuły, skupiające się na tematyce działalności organów i instytucji gminy Chojna, pracy urzędników i problemach jej mieszkańców.

Ustalenia stanu faktycznego i kwalifikację prawną materiałów drukowanych i rozpowszechnianych przez skarżącego potwierdził Sąd Okręgowy w Szczecinie, stwierdzając: „Sąd Rejonowy zasadnie uznał, iż skoro publikacja wydawana przez oskarżonego miała określone cechy: jak okresowość publikacji, zróżnicowaną treść, rozpowszechnianą za pomocą środków masowego przekazu była opatrzona stałym tytułem, numerem, datą to w istocie stanowiła miesięcznik w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy Prawo Prasowe”.

Sąd Rejonowy ustalił, jak wspomniano, że skarżący wydawał czasopismo bez wymaganej rejestracji w okresie od listopada 2004 r. do listopada 2005 r. Próbę takiej rejestracji skarżący podjął dopiero w styczniu 2006 r., składając stosowny wniosek do Sądu Okręgowego w Szczecinie. Wniosek ten nie został jednak merytorycznie rozpoznany, bo skarżący nie uzupełnił, pomimo wezwania sądu, braków formalnych wniosku, w tym nie wskazał danych potrzebnych do rejestracji takich jak: oznaczenie siedziby i adresu redakcji oraz wydawcy i jednoznacznego wskazania częstotliwości ukazywania się pisma.

W świetle wskazanych wyżej treści normatywnych art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, Trybunał nie dopatrywał się naruszenia wzorców kontroli wynikających z tych przepisów przez zaskarżoną regulację.

3. Badanie zgodności art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych – z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Porównanie zaskarżonej regulacji z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymagało w pierwszej kolejności syntetycznego przypomnienia treści normatywnych art. 54 ust. 1 Konstytucji, ustalonych w wielu orzeczeniach Trybunału, w których ten przepis Konstytucji był wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjnej.

Art. 54 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. W orzecznictwie Trybunału oraz w doktrynie zwraca się uwagę, że w art. 54 ust. 1 Konstytucji zawarte są w gruncie rzeczy 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. 3, Warszawa 2003). Należy też przyjąć, że pojęcia „pozyskiwanie informacji” oraz „rozpowszechnianie informacji” dotyczą nie tylko informacji o faktach, lecz także o cudzych poglądach (por. wspomniany wyrok z 20 lutego 2007 r. w sprawie P 1/06).

Trybunał podkreślał w swoich orzeczeniach zasadnicze znaczenie tak określonych wolności, łącznie jako „wolność słowa” lub „wolność wypowiedzi”, zarówno z punktu widzenia wolności samej jednostki, przysługującej jej z przyrodzonej natury i związanej silnie z jej godnością, jak i z punktu widzenia mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. W wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32) Trybunał w pełnym składzie podkreślił, że „swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą 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. Oczywiście na gruncie Konstytucji (art. 31 ust. 3) swoboda wypowiedzi może doznawać ograniczeń”.

Trybunał zwracał również 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.

„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” – wyjaśniał Trybunał we wspomnianym wyroku w sprawie P 1/06. Przytaczając stanowisko przedstawiciela doktryny, Trybunał w wyroku tym podkreślił, że „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.*). Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje powyższy pogląd, zwracając uwagę, że ma on znaczenie dla rozpoznawanej sprawy.

Trybunał Konstytucyjny akcentował szczególnie znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji dla samorealizacji jednostki w państwie demokratycznym. W wyroku z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57), Trybunał stwierdził m.in. „Znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji polega zatem na zabezpieczeniu możliwości prawidłowego rozwoju jednostki w demokratycznym państwie prawa. Treść tego przepisu obejmuje wszelkie płaszczyzny aktywności, w których dana osoba postanowiła wyrazić swój pogląd. Wolność słowa nie może być bowiem podporządkowana wyłącznie uczestnictwu w jednym z możliwych w społeczeństwie dyskursów (np. politycznemu). Za powyższym przemawia, wynikająca z poszanowania przyrodzonej godności (art. 30 Konstytucji), najszersza ochrona autonomii jednostki, stwarzająca możliwość pełnego rozwoju osobowości w otaczającym ją środowisku kulturowym, cywilizacyjnym (zob. wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54)”. W wyroku tym Trybunał przypomniał, że w doktrynie (filozofia, nauki prawne) poszukuje się uzasadnienia dla szczególnej i silniejszej, niż w przypadku innych wolności i praw, ochrony wolności słowa.

Jednakże Trybunał zaznaczał, że także określona w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność słowa, może podlegać ograniczeniom, zgodnym z wymogami konstytucyjnymi. W wyroku z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06 (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128), Trybunał w pełnym składzie uzasadniał konstytucyjne podstawy ograniczenia wolności słowa w następujący sposób:

„W tekście art. 54 Konstytucji nie ma wzmianki o art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle ustalonego orzecznictwa 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. Jego treść musiałaby być uwzględniona przez Trybunał Konstytucyjny, nawet gdyby ten przepis nie został wskazany w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli konstytucyjności”.

3.2. Uzasadniając zaskarżenie przepisu art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, określającego obowiązek rejestracji dziennika lub czasopisma, w związku z wymienionymi wyżej przepisami art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego, skarżący akcentuje, że regulacja ta narusza wolność słowa w sposób nieproporcjonalny. „W opinii skarżącego, obowiązek rejestracji, przynajmniej tak jak jest on regulowany obecnie, narusza wolność wypowiedzi w sposób nieproporcjonalny, przez to, że – w związku z niejasnościami, o których wspomniano w pierwszej części skargi – nie spełnia wymogu ustanowienia ograniczeń wolności w ustawie oraz przez to, że nie jest on konieczny w demokratycznym społeczeństwie. Obowiązek rejestracji nie jest też konstytucyjny w świetle zasady ustrojowej wolności prasy gwarantowanej w rozdziale pierwszym ustawy zasadniczej” – podnosi skarżący.

Jego zdaniem, „niejednoznaczność przepisów składających się na normę zobowiązującą do rejestracji czasopisma – dotycząca warunków niezamkniętego, niejednorodnego charakteru oraz periodyczności – nie pozwala na stwierdzenie, aby spełniony został warunek ustanowienia ograniczenia w ustawie”.

Krytykując postanowienie Sądu Najwyższego z 1 grudnia 1997 r. (sygn. akt III CKN 443/97, OSNC nr 5/1998, poz. 88), w którym wskazał on, że „rejestracja tytułów prasowych w rejestrach prowadzonych przez sądy ma na celu m.in. zapobieżenie istnieniu na rynku prasowym pism o identycznych tytułach” – skarżący uważa, że zaskarżona regulacja nie jest konieczna, gdyż wystarczająca jest ochrona wynikająca z funkcjonowania zasady swobodnej konkurencji w sferze wydawnictw prasy. Skarżący uzasadnia to w następujący sposób: „regulacja (szczególne zasady i reguły działalności ustanowione *a priori*) jest środkiem dalej idącym niż zdanie się na prawo konkurencji, które ma charakter co do zasady następczy. Nie ma powodu, aby odebrać konkurentom prawo do dbania o swoje interesy: jeśli prawdopodobieństwo zbieżności między tytułami na tym samym rynku jest niewielkie; jeśli sama identyczność między dwoma tytułami może nie wystarczyć do stwierdzenia naruszenia; jeśli prawdopodobne konflikty można



rozwiązać przy wykorzystaniu dorobku prawa ochrony znaków towarowych, ale nie występuje tu podobna mnogość nazw i prawdopodobieństwo konfuzji usprawiedliwiający prowadzenia rejestru, za to możliwość indywidualizacji czy pochodzenia publikacji są szerokie”.

Skarżący uważa również, poruszając problem identyfikacji wydawcy przy prawie do skutecznej repliki, że zarejestrowanie czasopisma nie jest konieczne dla identyfikacji wydawcy (podmiotu odpowiedzialnego za wydawanie). „Jest zupełnie wystarczające, aby odbiorca zawartości treści był powiadomiony, za pośrednictwem samej publikacji, w prosty sposób o podmiocie odpowiedzialnym za publikację, czy to autorze, redaktorze, wydawcy, podmiocie udostępniającym swoje zasoby na rzecz publikacji (np. szkoła dla gazety szkolnej) czy wreszcie drukarni. Spełnienie obowiązku informacyjnego powinno umożliwiać jednoznaczną i rozsądnie łatwą identyfikację i lokalizację tego podmiotu – nie musi więc oznaczać zawarcia w każdej kopii publikacji wszystkich informacji (np. adresowych) jeśli można je w łatwy sposób odnaleźć na podstawie informacji zawartych w kopii (np. adres na podstawie nazwy instytucji)”.

Zdaniem skarżącego, takie rozwiązanie nie zmuszałoby do podania wszystkich informacji wymaganych obecnie we wniosku rejestracyjnym. W obecnym stanie państwo wymaga od wydających, szczególnie lokalnie, w sposób amatorski, aby tworzyli sztuczne byty (np. redaktor naczelny w przypadku publikacji wydawanej wspólnymi siłami bez hierarchii czy siedziba redakcji, gdy jej nie ma, częstotliwość, gdy jest nieokreślona, czy brak jest założenia dłuższej czy stałej działalności). Natomiast proponowane rozwiązanie umożliwiłoby, uważa skarżący, wydanie publikacji bez konieczności dopełnienia formalności (dojazd, opłaty, czekanie na przyjęcie wniosku), nie zmuszałoby do ponownego dopełnienia formalności przy zmianie danych (w szczególności gdy redaktor naczelny lub siedziba, jak w wyżej opisanej sytuacji, często się zmienia).

Trybunał zwraca uwagę, że zaskarżona regulacja, skonstruowana w oparciu o przepis centralny art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego, określający obowiązek rejestracji dzienników i czasopism, nie była do tej pory przedmiotem oceny konstytucyjnej. Jednakże we wspomnianym wyroku z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, Trybunał dokonał ustaleń, odnoszących się również do obowiązku rejestracji dzienników i czasopism. Ustalenia te Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje. Trybunał przypomina, że w sprawie o sygn. P 1/06 Trybunał odpowiadał na pytanie Sądu Rejonowego we Włocławku, dotyczące zgodności art. 45 prawa prasowego z art. 54 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy czym naruszenia art. 54 Konstytucji przez art. 45 prawa

prasowego upatrywał sąd pytający w tym, że wprowadzony przez prawo prasowe obowiązek rejestracji dziennika lub czasopisma pod groźbą odpowiedzialności karnej narusza istotę prawa do swobody wypowiedzi, ponieważ w istotny, nieproporcjonalny sposób krępuje korzystanie z konstytucyjnej wolności.

W wyroku w sprawie P 1/06 Trybunał ustalił, że 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. Tryb rejestracyjny przyjęty w prawie prasowym różni się od obowiązującego w niektórych państwach „czystego” trybu zgłoszeniowego, który wyklucza nawet obowiązek rejestracji tytułu prasowego (RFN). System rejestracji istnieje w niektórych państwach Europy Zachodniej (Francja, Hiszpania, Wielka Brytania), lecz władze nie mogą odmówić rejestracji tytułu. Określony w prawie prasowym system rejestracyjny jest, w gruncie rzeczy, odmianą systemu zgłoszeniowego. Ustalając charakter prawny trybu rejestracyjnego w świetle zasad funkcjonowania państwa demokratycznego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. w omawianym wyroku:

„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”.

Zaskarżona regulacja prawna kreująca obowiązek rejestracji wydawania dziennika lub czasopisma różni się od wspomnianego „czystego” modelu rejestracyjnego, ponieważ przewiduje możliwość odmowy rejestracji (art. 21 ustawy). Dotyczy to dwu przypadków, a mianowicie, gdy wniosek o rejestrację nie zawiera danych, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy, albo gdy zarejestrowanie stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony nazwy 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)” – wyjaśniał Trybunał w omawianym wyroku.

Uzasadniając przyjęty w ustawie tryb rejestracyjny, Trybunał w omawianym wyroku stwierdził m.in.: „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”.

Trybunał w związku z niniejszą sprawą podtrzymuje powyższe ustalenia i poglądy zawarte w wyroku w sprawie o sygn. P 1/06. W ich świetle przekonanie skarżącego o tym, że zamiast informacji zawartych we wniosku rejestracyjnym, co uważa on za naruszające wolność słowa, wystarczyłyby informacje dotyczące np. autora, redaktora, wydawcy zawarte w samej publikacji, brzmią mało przekonująco, a z całą pewnością nie można ich traktować jako zarzutów uzasadniających niekonstytucyjność obowiązku rejestracji określonego w art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze prawa prasowego. Skarżący nie kwestionuje, że informacje takie są potrzebne, aby odpowiednio zidentyfikować wydawcę. Zdaniem Trybunału, ustawodawca ma prawo, respektując standardy konstytucyjne, stanowić regulacje prawne chroniące w sposób zasadniczy istotę wolności słowa, lecz zarazem wprowadzające pewien ład prawny na rynku wydawnictw dzienników i czasopism; dostosowujące regulacje prawne dotyczące omawianej rejestracji do realiów w sferze ekonomicznej, społecznej, a przede wszystkim w sferze świadomości społecznej. Skarżący nie tyle dostarcza argumentów na niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji, co stara się uzasadnić, że brak jakiegokolwiek systemu zgłoszeniowego oraz mechanizm „wolnej konkurencji” tworzyłyby najlepszy, bo bez jakichkolwiek ograniczeń, niejako „naturalny” mechanizm korzystania w sposób absolutny z wolności słowa. Taki pogląd wynika – zdaniem Trybunału – z przekonania, że na gruncie Konstytucji wolność wypowiedzi jest kategorią absolutną, która nie podlega ograniczeniom na rzecz innych wolności i wartości. Trybunał nie podziela takiego poglądu.

Regulacja dotycząca trybu rejestracyjnego dzienników i czasopism, wynikająca z prawa prasowego, a w szczególności zaskarżona regulacja określona w art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, stanowi ograniczenie w zakresie korzystania z wolności słowa, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie to nie jest jednak zbyt uciążliwe (co twierdzi skarżący), a wprowadzony w prawie prasowym obowiązek rejestracji dzienników i czasopism ma na celu ochronę innych wartości konstytucyjnych, co podkreślił już Trybunał w wyroku w sprawie P 1/06. W szczególności wprowadzone w zaskarżonej regulacji ograniczenie wolności słowa jest uzasadnione ochroną wolności

i praw innych osób, a więc przesłanką, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zwracał na to uwagę również Sąd Najwyższy. W postanowieniu z 26 lipca 2007 r. (IV KK 174/07) stwierdził on między innymi: „Warto zauważyć, że rejestracja dzienników i czasopism ma na celu ochronę odbiorcy, który winien mieć pewność, że tytuł prasowy, którego jest odbiorcą, jest tym tytułem, który pragnie nabyć lub z którego treścią pragnie się zapoznać oraz niedopuszczenie na rynek do obiegu tytułów prasowych, których rejestracja stanowiłaby naruszenie prawa ochrony nazwy istniejącego już tytułu prasowego – a więc ochrona przed nieuczciwą konkurencją. Ochrona ta w równym stopniu dotyczy prasy drukowanej, jak i tej która rozpowszechniana jest za pomocą Internetu”.

Z wyjaśnień Sądu Najwyższego, dotyczących wąskiego zakresu kognicji sądów dokonujących rejestracji dzienników i czasopism, wynika również niewielki zakres ograniczenia wolności słowa. W postanowieniu z 13 czerwca 2002 r. (V CKN 1040/00) stwierdził on między innymi: „Omawiane postępowanie rejestrowe (niezależnie od tego, czy system rejestracji wynikający z prawa prasowego uważa się za system zgłoszeniowy, czy bardziej rygorystyczny, ściśle rejestracyjny), podobnie jak inne postępowania rejestrowe, z samej swej istoty charakteryzuje się bardzo ograniczonym zakresem kontroli sądu, a wydawane przezeń orzeczenia mają zasadniczo charakter «ewidencyjny». To jednak dotyczy wszystkich orzeczeń, także o pierwszy wpis do rejestru, co oznacza, że nie można w tej cesze poszukiwać istotnego kryterium odróżniającego. Jednocześnie «ewidencyjny» charakter orzeczeń o wpisie (o zmianie wpisu) nie pozbawia go doniosłości prawnej. (...) Rola sądu rejestrowego jest wyraźnie ograniczona do ewidencjonowania danych określonych przez przepisy. Pozostaje to w związku z zasadniczym celem prowadzenia rejestru dzienników i czasopism, którym jest zapobieżenie istnieniu na rynku prasowym pism o identycznych tytułach i niedopuszczenie na ten rynek tytułów, które stanowiłyby naruszenie praw do ochrony nazw tytułów już istniejących. Z tego, co powiedziano o charakterze postępowania rejestrowego wynika, że nie można w jego ramach prowadzić i rozstrzygać sporu o prawo do tytułu prasowego”. Nieprzypadkowo też – zauważył Sąd Najwyższy – prawo prasowe nie posługuje się słowem: „sąd”, lecz określeniem „organ rejestracyjny”.

Jak wspomniano, zdaniem skarżącego, zaskarżona regulacja nie spełnia również konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności (w tym wolności słowa) w ustawie ze względu na niejednorodny, niejednoznaczny i niezamknięty charakter „przepisów składających się na normę zobowiązującą do rejestracji czasopisma”. Do kwestii niejednorodnego, niezamkniętego i (zdaniem skarżącego) niejasnego charakteru tych

przepisów Trybunał odniósł się wyżej, przy okazji kontroli zaskarżonej regulacji skonstruowanej na gruncie art. 45 ustawy, jako przepisu centralnego – z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Poza nawiązaniem do tych, omawianych wcześniej, ogólnych argumentów, skarżący nie wskazuje innych argumentów uzasadniających naruszenie przez omawianą, zaskarżoną regulację formalnych wymogów konstytucyjnych ograniczenia wolności słowa (w ustawie).

W świetle powyższych ustaleń Trybunał nie dopatrył się takiego ograniczenia wolności słowa przez omawianą regulację, wprowadzającą obowiązek rejestracji czasopisma drukowanego, które uzasadniałoby ocenę, iż jest ono ograniczeniem naruszającym art. 54 ust. 1 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Uzasadnienie badania zgodności 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, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał przypomina ponownie, że zaskarżony w niniejszej sprawie art. 45 prawa prasowego był już przedmiotem orzekania przez Trybunał, w szczególności w sprawie o sygn. P 1/06, w której Trybunał odpowiedział na pytanie prawne Sądu Rejonowego we Włocławku: czy art. 45 prawa prasowego jest zgodny z art. 31 ust. 3, z art. 54 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji. W sprawie tej Trybunał orzekł, że art. 45 prawa prasowego 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 oraz z art. 10 Konwencji.

Skarżący obszernie odnosi się do wspomnianego wyżej wyroku, stwierdzając, że wynik kontroli konstytucyjnej art. 45 prawa prasowego winien być inny, gdy kontrolowany będzie art. 45 omawianej ustawy w związku z art. 20 tej ustawy, określającym obowiązek rejestracji czasopisma, „a więc gdy dochodzi do oceny konstytucyjnej samej odpowiedzialności karnej jako sankcji za niedokonanie rejestracji czasopisma”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zaskarżenie przez niego art. 45 w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze oraz w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 prawa prasowego zmienia istotnie przedmiot zaskarżenia art. 45 prawa prasowego w porównaniu z wyrokiem w sprawie o sygn. P 1/06. Jak wspomniano, z relacji normatywnych między art. 45 a przepisami art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy, w zakresie dotyczącym czasopism jako druków periodycznych; oraz z relacji między art. 45 a art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze

ustawy, ustalonych wyżej przez Trybunał, wynika, że wskazane wyżej przepisy, związane z art. 45 ustawy, precyzują lub wzbogacają elementy normy prawnokarnej wynikającej (dekodowanej) z art. 45 prawa prasowego, która była poddana już kontroli konstytucyjnej co do zgodności z art. 54 i art. 31 ust. 3 w sprawie o sygn. P 1/06.

Wzbogacenie w niniejszej sprawie elementów przedmiotu zaskarżenia, w którym art. 45 omawianej ustawy jest przepisem centralnym, o wskazane wyżej przepisy związane, nie poszerza formalnie przedmiotu kontroli, w stosunku do wspomnianego zakresu zaskarżenia w sprawie o sygn. P 1/06.

Jednakże analiza uzasadnienia wyroku w sprawie P 1/06, inicjowanej pytaniem prawnym Sądu Rejonowego we Włocławku; porównanie stanu faktycznego sprawy przed tym sądem, która legła u podstaw pytania prawnego – ze stanem faktycznym sprawy skarżącego, toczącej się przed sądem, który wydał ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 Konstytucji; oraz porównanie sposobu zaskarżenia art. 45 prawa prasowego w sprawie P 1/06 ze sposobem zaskarżenia w sprawie niniejszej, z uwzględnieniem odmienności przesłanek funkcjonalnych pytania prawnego i skargi konstytucyjnej – prowadzi do wniosku, że orzekając w wyroku w sprawie P 1/06 o zgodności art. 45 prawa prasowego z art. 31 ust. 3 oraz z art. 54 Konstytucji, Trybunał odpowiadał sądowi na pytanie dotyczące zgodności art. 45 prawa prasowego z powyższymi wzorcami kontroli konstytucyjnej przy odmiennym sposobie zaskarżenia art. 45 ustawy od sposobu zaskarżenia w niniejszej sprawie. Trybunał zwraca też uwagę, że w sprawie o sygn. P 1/06 wzorcami kontroli były obydwa przepisy art. 54 Konstytucji. Argumentacja sądu w sprawie P 1/06, dotycząca naruszenia art. 54 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, była odmienna od argumentacji skarżącego w niniejszej sprawie, uzasadniającej naruszenie powyższych przepisów konstytucyjnych.

Należy przypomnieć, że w sprawie o sygn. P 1/06 Trybunał stwierdził między innymi, że z uzasadnienia pytania prawnego sądu wynikają trzy główne motywy zaskarżenia art. 45 ustawy, 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, określone w art. 45 ustawy 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.

W odniesieniu do pierwszego z zarzutów, Trybunał w przywołanej wyżej sprawie stwierdził, że obowiązek rejestracji dziennika lub czasopisma nie wynika z zaskarżonego art. 45, lecz z art. 20 ust. 1 prawa prasowego. Z kolei w odniesieniu do zarzutu drugiego, Trybunał ustalił, że tryb odmowy rejestracji wynika nie z zaskarżonego art. 45 prawa prasowego, lecz z art. 21 w związku z art. 20 ust. 2 tej ustawy. W konsekwencji Trybunał poddał rozpoznaniu tylko zarzut trzeci.

Z powyższych ustaleń Trybunału wynika, że zaskarżając art. 45 ustawy, sąd kierował swoje zarzuty naruszenia wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, powiązawszy je: z naruszeniem istoty prawa do wolności wypowiedzi w związku z wprowadzeniem obowiązku rejestracji; z wprowadzeniem cenzury prewencyjnej w wyniku odmowy rejestracji (art. 54 ust. 2 Konstytucji); oraz powiązawszy je z nieproporcjonalnym naruszeniem art. 54 ust. 1 Konstytucji dlatego, że zasady odpowiedzialności karnej, określone w art. 45 prawa prasowego za wydawanie prasy bez rejestracji, w istotny sposób krępują korzystanie z wolności wypowiedzi określonej w art. 54 ust. 1. Sposób zaskarżenia art. 45 omawianej ustawy w sprawie o sygn. P 1/06 koncentrował się więc na obowiązku zarejestrowania czasopisma, wprowadzonego w art. 20 ust. 1 ustawy, niezakwestionowanego formalnie przez sąd, oraz na problemie odmowy rejestracji, wynikającej z art. 21 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy (przepisów również niezakwestionowanych).

Trybunał stwierdził w omawianym wyroku w sprawie P 1/06, między innymi: „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”.

W rezultacie Trybunał, respektując zasadę skargowości w zakresie przedmiotu i sposobu zaskarżenia, odpowiedział sądowi pytającemu w sprawie P 1/06, 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”, podkreślając w ten sposób, że ocenia skutki wprowadzonej odpowiedzialności karnej za brak rejestracji czasopisma w zakresie korzystania z wolności wypowiedzi określonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji, oraz uznając, że odpowiedzialność karna określona w art. 45 ustawy nie wpłynie w znaczący sposób na ograniczenie korzystania z tej wolności lub zniechęcenie do korzystania z niej (tzw. efekt mrożący). Wiążąc taką ocenę konstytucyjną z trybem rejestracji, Trybunał w omawianym wyroku stwierdził też, że „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”.

Zakres odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Rejonowego we Włocławku, wynikający z zakresu i sposobu zaskarżenia przez ten sąd art. 45 prawa prasowego, najlepiej oddaje następujący fragment uzasadnienia wyroku w sprawie P 1/06, w którym Trybunał podkreślił: „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”. Trybunał zastrzegł w ten sposób, że „odpowiadając na tak postawiony problem konstytucyjny”, nie dokonał pełnej konstytucyjnej oceny odpowiedzialności karnej określonej w art. 45 ustawy, także z punktu widzenia wzorców kontroli konstytucyjnej, wynikających z art. 54 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący w niniejszej sprawie, znając w szczególności wyrok Trybunału w sprawie P 1/06, zaskarżył odrębnie: obowiązek rejestracji czasopisma, wynikający z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy (w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy); oraz art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 i w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, tzn. zaskarżył normę prawnokarną, dla której przepisem centralnym jest art. 45 ustawy, ustaloną wyżej przez Trybunał, wnosząc również o kontrolę tej normy z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Taki sposób zaskarżenia, mimo pewnych trudności

z jego rekonstrukcją, pozwala Trybunałowi w niniejszej sprawie, podczas badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 54 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustalić bardziej precyzyjnie, jaki zakres zaskarżenia, a w związku z tym, jaki aspekt kontroli konstytucyjnej art. 45 ustawy, z punktu widzenia zgodności z art. 54 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie został objęty wyrokiem w sprawie P 1/06.

Należy podkreślić, że w *petitum* skargi skarżący zaskarżył art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, z powodu niezgodności z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (pomijając wzorce kontroli wynikające z art. 14 Konstytucji, art. 10 Konwencji oraz art. 19 Paktu) – „przez ustanowienie odpowiedzialności karnej jako sankcji za niedokonanie rejestracji czasopisma”.

Również w uzasadnieniu naruszenia art. 54 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżący koncentruje się na wskazywaniu niekonstytucyjności samej sankcji określonej w art. 45 ustawy, co wyraźnie zaznacza, a w szczególności na jej nadmiernej (nieproporcjonalnej) surowości. Odnosząc się do sposobu zaskarżenia art. 45 ustawy w sprawie P 1/06 skarżący podkreśla między innymi: „bez potrzeby porównania systemu rejestracji i towarzyszącej mu sankcji karnej z cenzurą prewencyjną bez potrzeby argumentowania za naruszeniem istoty wolności, Skarżący stoi na stanowisku, iż sankcja karna za brak rejestracji czasopisma jest i tak zbyt surowa, zarówno gdy oznacza grzywnę jak i karę ograniczenia wolności”.

Zdaniem skarżącego, sankcja karna określona w art. 45 prawa prasowego nie jest konieczna. Wyjaśniając swe stanowisko, skarżący uważa, że zawarta w art. 45 regulacja „nie jest usprawiedliwiona w świecie wartości, których ochronie ma służyć rejestracja”. 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. Nawet w razie ostatecznego uniewinnienia, np. wobec usprawiedliwionego błędu sprawcy, do czego doszło w sprawie Skarżącego, jak i w prawomocnym wyroku w sprawie jednego z wydających pismo «Informator», którego dotyczy pytanie prawne Sądu Rejonowego we Włocławku, wydający staje przed wyborem rezygnacji z wydawania publikacji albo podania danych wbrew prawdzie (por. dalej). W razie wyroku niekorzystnego, choćby warunkowo umarzającego postępowanie, następuje stygmatyzacja wydającego mimo generalnej minimalnej szkodliwości czynu. W przypadkach takich jak skarżącego, następują

dalsze prawne konsekwencje, paradoksalne w stosunku do motywów wydawania publikacji” – uzasadnia skarżący.

Trybunał podziela pogląd skarżącego, że określona w art. 45 prawa prasowego sankcja karna jest środkiem nadmiernie surowym, nieproporcjonalnym w stosunku do celu założonego przez ustawodawcę, a mianowicie realizacji obowiązku rejestracji czasopisma.

Wprowadzenie odpowiedzialności prawnokarnej za niewykonanie obowiązku rejestracji czasopisma prowadzi do zbyt daleko idących zmian w sytuacji prawnej skarżącego, jako uczestnika dyskursu publicznego. Skutkiem zastosowania odpowiedzialności prawnokarnej jest utrata mandatu radnego, a więc wyłączenie skarżącego z debaty publicznej w takiej roli, w jakiej chciałby on w tej debacie występować, jako osoba publiczna. Wprowadzenie odpowiedzialności prawnokarnej w zaskarżonej regulacji stanowi więc nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję, naruszającą również zasadę adekwatności i zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, stanowiące elementy składowe zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. np. wyrok Trybunału z 11 października 2011 r., sygn. P 18/09, niepublikowany).

Trybunał ustalił wyżej, że obowiązek rejestracji czasopisma, wynikający z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, nie narusza art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku P 1/06, co przypomniano wyżej, Trybunał uznał za zgodne z art. 54 ust. 1 Konstytucji ograniczenie wolności wypowiedzi wskutek wprowadzenia trybu rejestracji czasopism, a także uznał, że wprowadzenie tego trybu jest zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W sposób nieuchronny Trybunał w wyroku P 1/06 musiał wypowiedzieć się również co do odpowiedzialności karnej określonej w art. 45 prawa prasowego, zastrzegając jednak, że jest to wyłącznie ocena konstytucyjna tej odpowiedzialności w zakresie skutków, jakie wywołuje odpowiedzialność karna w sferze wolności wypowiedzi. Trybunał uznał mianowicie, że odpowiedzialność karna za niedokonanie obowiązku rejestracji czasopisma nie zniechęca i nie krępuje w znaczący sposób korzystanie z konstytucyjnych wolności wyrażonych w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Pogląd ten Trybunał w związku z niniejszą sprawą podtrzymuje.

Trybunał w związku z niniejszą sprawą dokonał powyższej rekapitulacji, aby sprecyzować, w jakim zakresie orzeka w niniejszej sprawie co do zgodności ustalonej wyżej normy prawnej, w której przepisem centralnym jest art. 45 prawa prasowego, z art. 54 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie naruszając zasady zbędności wydania wyroku, wynikającej z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale.

W niniejszej sprawie Trybunał orzekł o zaskarżonej regulacji, skonstruowanej w oparciu o przepis centralny art. 45, z powodu nieproporcjonalności sankcji za niedopełnienie obowiązku rejestracji czasopisma, określonej w art. 45 prawa prasowego, co zostało zaznaczone w brzmieniu sentencji wyroku. Uznając obowiązek rejestracji czasopisma za zgodny ze wskazanymi przez skarżącego wzorcami kontroli, Trybunał uważa, że ustawodawca może obowiązek ten zabezpieczyć sankcją, gdyż w przeciwnym wypadku – obowiązywania normy nakazującej rejestrację czasopisma, lecz pozbawionej sankcji (*lex imperfecta*) – ochrona wartości, którym służy obowiązek rejestracji, byłaby niedostateczna. Jednocześnie, co Trybunał pragnie podkreślić, ustawodawca nie powinien uciekać się do sankcji karnej, która nie jest w tej sytuacji konieczna, jest nadmiernie surowa.

Skarżący zaskarżył art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy w zakresie dotyczącym czasopism. Z sentencji niniejszego wyroku wynika niekonstytucyjność sankcji karnej za wydawanie czasopisma bez rejestracji, w zakresie dotyczącym czasopism drukowanych. Taki bowiem zakres, związany ze stanem faktycznym sprawy skarżącego przed sądami, ustalił Trybunał jako rzeczywisty zakres zaskarżenia. Wyrok nie dotyczy czasopism internetowych, którym skarżący poświęcił wiele miejsca w uzasadnieniu, lecz które nie wiążą się ze wspomnianym wyżej stanem faktycznym sprawy. Konsekwencją niniejszego, zakresowego wyroku nie jest uchylenie żadnego z powyższych przepisów składających się na zaskarżoną regulację, lecz uchylenie ustalonej wyżej normy prawnokarnej, określającej sankcję karną za niedokonanie obowiązku rejestracji czasopisma drukowanego. Oznacza to, że ustalona wyżej norma nie będzie stosowana. Wymaga to pilnej interwencji ustawodawcy, aby wprowadzić w miejsce uchylonej normy inny rodzaj sankcji. Interwencja ta jest konieczna tym bardziej, że orzeczona wyżej niekonstytucyjność sankcji karnej określonej w zaskarżonej regulacji, powoduje, iż obowiązuje nadal sankcja karna określona w art. 45 ustawy za niedokonanie obowiązku rejestracji czasopisma internetowego.

Wyrok niniejszy sygnalizuje ustawodawcy, że ustawa prawo prasowe, obowiązująca od 1 lipca 1984 r. (choć z licznymi zmianami), nie jest aktem prawnym dostosowanym do współczesnych form działalności prasy wynikających z postępu technologicznego, jaki dokonał się w okresie wielu lat od wejścia w życie prawa prasowego. Wyrok niniejszy sygnalizuje też ustawodawcy, że w pracy nad nową ustawą

o prawie prasowym potrzebna będzie również konfrontacja proponowanych rozwiązań ze współczesnymi standardami państwa demokratycznego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



A handwritten signature in blue ink, appearing to read "D. Hajduk", written over the right side of the red seal.