



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 15 września 2004 r.

36582

RPO-478288-XI/04

Pani
Dr hab. Danuta Waniek
Przewodnicząca
Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z wystąpieniem Pani Przewodniczącej z dnia 24 czerwca 2004 r. dotyczącym trudności z wdrożeniem nowych regulacji w obszarze określonym przepisami znowelizowanej ustawy o radiofonii i telewizji, w zakresie przewidzianym do unormowania rozporządzeniem w sprawie rozpowszechniania, sposobu zapowiadania, kwalifikowania i symboli graficznych audycji lub innych przekazów dla małoletnich - przedstawiam uprzejmie, co następuje:

Odstępując od ogólnej zasady nieopiniowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich - jako organu kontroli - projektów aktów prawnych, czynię w tym wypadku wyjątek, mając na względzie poddaną regulacji materię, a także wcześniejszą korespondencję w sprawie z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji oraz z Ministerstwem Kultury. Jednakże skoncentrowanie mojej uwagi na wybranych zagadnieniach nie może być odczytywane jako milcząca aprobata dla problemów, co do których - jako Rzecznik - się nie wypowiadam.

1. Na wstępie pragnę podzielić pogląd Pani Przewodniczącej o niespójności zachodzącej pomiędzy przepisami znowelizowanej 2 kwietnia 2004 r. ustawy o radiofonii i telewizji. Dla porządku przypomnę, że wprowadzone w życie z dniem 1 maja 2004 r. zmiany (Dz. U. Nr 91, poz. 874), między innymi w art. 18 ustawy, obejmowały nowe

brzmienie ust. 4, 5 i 6 oraz dodanie (po dotychczasowym ust. 5) nowych ust. 5a i ust. 5b. W ust. 4 tego przepisu zabroniono rozpowszechniania audycji lub innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc. Z kolei w ust. 5 art. 18 zawarto dyspozycję przewidującą, że audycje lub inne przekazy, zawierające sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich, inne niż te, o których mowa w ust. 4, mogą być rozpowszechniane wyłącznie w godzinach od 23 do 6. Wewnętrzna sprzeczność rozwiązań nowelizacji z dnia 2 kwietnia 2004 r. wydaje się wynikać z posłużenia się przez ustawodawcę określeniami, zaznaczonymi w niniejszym piśmie kursywą, bez jednoczesnego objaśnienia znaczenia tych pojęć.

2. Przedmiotem regulacji art. 18 ustawy są więc trzy kategorie audycji lub przekazów:

a) audycje lub przekazy, które zagrażają rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujące przemoc (art. 18 ust. 4) - ich emisja jest zabroniona,

b) audycje lub przekazy, które mogą mieć negatywny wpływ na małoletnich z uwagi na zawarte w nich sceny lub treści (art. 18 ust. 5) - ich emisja jest możliwa wyłącznie poza czasem ochronnym, z odpowiednim oznaczeniem,

c) a wreszcie - uwzględnienie w pozostałych audycjach stopnia szkodliwości danej audycji lub przekazu dla małoletnich w poszczególnych kategoriach wiekowych (art. 18 ust. 5b) - ich emisja następuje także w czasie ochronnym, z oznaczeniem dla kategorii wiekowych.

3. Użyte w art. 18 ust. 5b ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji oraz w art. 18 ust. 5 (Dz. U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114 ze zm.) określenia, chociaż nie mają jeszcze ściśle sprecyzowanego znaczenia, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie są zastrzeżone do dookreślenia wyłącznie poprzez regulacje ustawową. Zatem przedstawiona w piśmie Pani Przewodniczącej niespójność, wydaje się możliwa do usunięcia poprzez ich skonkretyzowanie w przepisach rozporządzenia, przewidzianego do wydania na podstawie art. 18 ust. 6 ustawy. Zaznaczam jednak, iż nadesłany projekt rozporządzenia pochodzi z listopada 2003 r., a więc jeszcze przed uchwaleniem zmian do ustawy. Zawarta w nim, alternatywna propozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji („audycje przeznaczone dla określonej kategorii wiekowej”), która ma uogólnić użyte w art. 18 ust. 5b ustawy określenie „uwzględniając stopień szkodliwości danej audycji lub przekazu dla małoletnich w poszczególnych kategoriach wiekowych”, również niesie w swej treści założenie, że niektóre audycje są dla dzieci w pewnym, określonym przedziale wieku, mniej lub bardziej wskazane. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 18 ust. 6 pkt 2 ustawy, dotyczące określenia warunków kwalifikowania i rozpowszechniania audycji, o których mowa w art. 18 ust. 5b, używa tego określenia w

celu dodatkowego doprecyzowania przepisów (wytyczne zawarte w pkt 2 upoważnienia nakazują uwzględnić godziny nadawania tych audycji przeznaczonych dla konkretnych kategorii wiekowych). Zadanie ich dookreślenia nie jest łatwe zarówno dla psychologów i pedagogów, jak i prawników. Jednak wszystkie te kategorie pojęciowe są rozłączne, a zatem powinny być doprecyzowane w powyższym kierunku, a więc odrębnie. Z treści projektu zaś wynika, że rozporządzenie dotyczy wyłącznie dwóch ostatnich z nich.

3. W konsekwencji, co do projektu rozporządzenia, wydaje się, że:

a) jego przedmiotem powinno być w pierwszym rzędzie określenie cech audycji i przekazów, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy (zgodnie z jego brzmieniem - innych niż te, o których mowa w ust. 4 i, generalnie, innych niż te, których emisja w myśl art. 18 jest zabroniona). Tymczasem § 1 projektu rozporządzenia, po pierwsze - nie określa cech takich audycji, tylko audycje opisowo wymienia, po drugie - audycje wymienione w pkt. 1 i 2 i 5, a także w pkt 3 i 4 tego paragrafu nie należą do kategorii audycji, które mogą zagrażać małoletnim lecz do takich, które im zagrażają, (pkt. 1, 2 i 5 - z uwagi na treść art. 18 ust. 4 ustawy, zaś pkt 3 i 4 - z uwagi na treść art. 18 ust. 1 ustawy). Audycje i przekazy takie w ogóle nie mogą być rozpowszechniane, stąd także dyspozycja § 2 projektu jest błędna (nie muszą być oznaczane, gdyż obejmuje je bezwzględny zakaz rozpowszechniania), podobnie jak dyspozycja § 3 (skoro rozpowszechnianie takich audycji nie jest możliwe w ogóle, nie może mieć miejsca także poza pasmem chronionym). Projekt nie zawiera również szczegółowych warunków kwalifikowania przekazów, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy, zaś szczegółowe warunki rozpowszechniania i sposób zapowiadania (art. 18 ust. 6 pkt 1 ustawy) są w nim ujęte w niewielkim stopniu,

b) upoważnienie ustawowe, które nakazywało Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji określenie cech audycji, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy, nie zawiera w pkt. 2 nakazu określenia cech audycji określonych w art. 18 ust. 5b ustawy (są to wszystkie pozostałe audycje). Nakłada natomiast obowiązek uwzględnienia godzin nadawania audycji lub innych przekazów przeznaczonych dla danej kategorii wiekowej, co nie pojawia się w projekcie. Pozostałe elementy rozporządzenia w części dotyczącej audycji i przekazów, o których mowa w art. 18 ust. 5b ustawy, są trudne do oceny pod względem ich zgodności z upoważnieniem ustawowym, z uwagi na to, że poszczególne przepisy projektowanej regulacji nie zachowują podziału wskazanego w ustawie i w przygotowywanym rozporządzeniu,

c) niepotrzebnie powtarzane jest w § 5 projektu wyłączenie, wskazane w przepisach wyższego rzędu (art. 18 ust. 5b ustawy),

d) § 6 projektu rozporządzenia wprowadza niedopuszczalną w świetle art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej subdelegację - obowiązek wykonania upoważnienia w jego pełnym zakresie jest wyraźnie zaadresowany do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - a zatem nie może być przez nią przeniesiony na nadawców.

4. Na zakończenie pozwalam sobie przywołać uwagę Pani Przewodniczącej do z

pewnością znanego Pani Minister projektu ustawy o ochronie małoletnich przed szkodliwymi treściami prezentowanymi w środkach masowego komunikowania, w roboczej wersji z dnia 3 sierpnia 2004 r., ostatnio rozpatrywanej w Sejmie (podczas prac podkomisji w dniu 8 września 2004 r.). W przedmiotowym projekcie zakłada się dokonanie zmian w innych ustawach, w tym w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, między innymi w jej art. 18 (art. 30 projektu). Mając pełną świadomość braku pewności co do czasu, w którym projektowane rozwiązania ustawowe mogłyby się stać obowiązującym prawem - nie sposób jednak pominąć, że przygotowywany z inicjatywy obywatelskiej akt prawny byłby okazją do rozstrzygnięcia w ustawowej formie podniesionych przez Panią Przewodniczącą wątpliwości.

Z wyrazami szacunku

/-/