

System ochrony praw człowieka w Polsce w czasie wyzwań pandemicznych

*** * ***

**redakcja naukowa
Jerzy Jaskiernia
Kamil Spryszak**

RECENZENT
prof. dr hab. Marek Zubik

REDAKTOR PROWADZĄCY
Paweł Jaroniak

REDAKTOR TECHNICZNY
Ryszard Kurasz

KOREKTA
Kamila Rezmer-Płotka
Bartosz Płotka

PROJEKT OKŁADKI
Krzysztof Galus

© Copyright by Wydawnictwo Adam Marszałek

Wszystkie prawa zastrzeżone. Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Żadna jej część nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem – mechanicznie, elektronicznie, drogą fotokopii itp. – bez pisemnego zezwolenia wydawcy. Jeśli cytujesz fragmenty tej książki, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło

Toruń 2022

ISBN 978-83-8180-541-4

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową:
tel. 56 664 22 35, e-mail: marketing@marszalek.com.pl

Wydawnictwo Adam Marszałek, ul. Lubicka 44, 87–100 Toruń
tel. 56 664 22 35, e-mail: info@marszalek.com.pl, www.marszalek.com.pl
Drukarnia, ul. Warszawska 54, 87–148 Łysomice, tel. 56 678 34 78

Wolność prasy w Polsce w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2

1. Wprowadzenie

Wolność prasy, jako szczególny przypadek wolności wypowiedzi, zajmuje niekwestionowaną pozycję wśród zasad demokratycznego państwa prawa. Jest warunkiem funkcjonowania demokracji. Jest również związana bezpośrednio z zagadnieniem ochrony praw człowieka w czasie wyzwań pandemicznych.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie stanu wolności prasy w Polsce w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2. Biorąc pod uwagę temat artykułu, główny jego problem został sformułowany w pytaniu: Jaki jest stan wolności prasy w Polsce w czasie epidemii wirusa SARA-CoV-2? A w związku z tak postawionym problemem teza artykułu została sformułowana w sposób następujący: Epidemia wirusa SARS-CoV-2 w Polsce sprawiła, że gwarantowana prawnie wolność prasy jest ograniczana działaniami administracji publicznej, które stanowią naruszenie obowiązującego prawa. Rozstrzygnięcie postawionego problemu i zweryfikowanie postawionej tezy ułatwi sformułowanie pytań szczegółowych: jakimi ramami normatywnymi w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2 wyznaczona jest wolność prasy w Polsce? oraz jak w praktyce jest realizowana wolność prasy w Polsce podczas trwającej epidemii? W zawiązku z tym przeprowadzono analizy w dwóch wymiarach: normatywnym i praktycznym, a opracowanie swym zakresem obejmuje określenie ram normatywnych wolności prasy w Polsce w czasie epidemii oraz omówienie praktycznej i faktycznej realizacji wolności prasy w czasie epidemii, a więc analizę działań, które mają wpływ na wolność mediów, a których podejmowanie jest uzasadniane trwającą epidemią.

Przedstawienie zagadnienia „Wolność prasy w Polsce w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2” wymaga doprecyzowania dwóch pojęć użytych w tytule artykułu: wolność prasy i epidemia SARS-CoV-2.

Pojęcie wolności prasy łączy ze sobą dwa terminy: wolność i prasa. Prasa jest pojęciem zdefiniowanym ustawowo¹ i można przyjąć, że pojęcie to oznacza pra-

¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914), dalej jako: PrPrasU, art. 7 ust. 2 pkt. 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,

sową działalność wydawniczą i prasową działalność dziennikarską we wszystkich środkach masowego przekazu i komunikowania. Choć pojęcia „wolność” nie definiują akty prawne, zajmują się nią różne dyscypliny nauki. Treść proponowanych przez nie definicji wolności jest uwarunkowana przyjętą orientacją metodologiczną, opcją światopoglądową a nade wszystko przyjętą koncepcją człowieka². Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się, że wolność prasy jest zagwarantowaną prawem możliwością prowadzenia prasowej działalności wydawniczej i prasowej działalności dziennikarskiej we wszystkich środkach masowego przekazu i komunikowania, czyli zagwarantowaną prawem możliwością wydawania i rozpowszechniania wszelkiego rodzaju publikacji, charakteryzujących się periodycznością i nietworzących zamkniętej, jednorodnej całości, oraz zagwarantowaną prawem możliwością działalności dziennikarskiej. Pojęcie to, w niniejszym opracowaniu jest używane zamiennie z pojęciem wolność mediów.

Pojęcie epidemii jest definiowane ustawowo, jako wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących³. W ujęciu klasycznym przyjmuje się, że w przypadku gdy epidemia występuje na całym świecie lub na bardzo dużym obszarze, przekraczając granice międzynarodowe i dotykając zwykle dużej liczby osób, mamy do czynienia z pandemią⁴.

Zagadnienie wolności prasy w Polsce jest przedmiotem badań znakomitych przedstawicieli doktryny prawa, wśród nich I. Dobosz, E. Nowińskiej, J. Sobczaka, J. Sieńczyło-Chlabicz, A. Młynarskiej-Sobaczewskiej, E. Czarny-Drożdżek, I.C Kamińskiego. Jednak sytuacja pandemii rodzi nowe obszary badawcze. Choć wolność prasy jest fundamentem demokracji, nie jest wartością, której konieczność ochrony narzuca nam się w pierwszej kolejności, gdy myślimy o wartościach zagrożonych epidemią SARS-CoV-2. Należy jednak podkreślić, że po

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”.

² Por. L.K. Jaskuła, *Zasada wolności prasy w prawie polskim*, „Prawo-Administracja-Kościół” 2002, nr 4, s. 50.

³ Art. 2 pkt. 9 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1845), dalej jako: UChZ.

⁴ Por. H. Kelly, *The classical definition of a pandemic is not elusive*, „Bulletin of the World Health Organization” 2011, nr 89 (7), s. 540. Gwałtowne rozprzestrzenianie się na świecie wirusa SARS-CoV-2 było powodem ogłoszenia 11 marca 2020 r. przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) pandemii. Ogłoszona w wymiarze międzynarodowym pandemia, w perspektywie krajowej jest epidemią.

ponad rocznym doświadczaniu funkcjonowania społeczeństwa i administracji publicznej w warunkach epidemii, warto podjąć próbę ustalenia, czy wirus SARS-CoV-2 infekuje także wolność prasy. Zagadnienie jest nowe i aktualne. Istnienie lub nieistnienie wpływu epidemii na wolność prasy jest również informacją o stanie demokracji w Polsce, a tym samym o poziomie zabezpieczenia praw człowieka i praw obywatelskich.

Badania realizowano, analizując treść przepisów prawa, orzecznictwa i stanowisko doktryny dotyczących wolności prasy (metoda dogmatyczna) i dokonując ich odniesienia do istniejącego stanu faktycznego (metoda analizy stanu faktycznego).

2. Normatywne ramy wolności prasy w Polsce w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2

Analizując zagadnienie wolności prasy w Polsce oraz jej ram normatywnych w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2, osią badania są dwie grupy przepisów prawa: przepisy regulujące wprost wolność prasy w Polsce oraz przepisy regulujące życie społeczne w związku z walką z epidemią SARS-CoV-2 w Polsce.

Najważniejsze przepisy wyznaczające ramy normatywne wolności prasy to regulacje zawarte w obowiązujących w Polsce aktach prawa międzynarodowego, dotyczące wolności wypowiedzi oraz krajowe regulacje dotyczące bezpośrednio lub pośrednio prasy.

W przepisach prawa międzynarodowego wolność prasy regulowana jest rozwiązaniami dotyczącymi wolności wypowiedzi. Znajdujemy je w porządku prawnym ONZ w art. 19 MPPOiP⁵, w porządku prawnym Rady Europy w art. 10 EKPC⁶, a w porządku Unii Europejskiej w art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷. Każdy z wskazanych przepisów nie tylko określa treść wolności

⁵ Por. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz 167), także: MPPOiP.

⁶ Por. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284), także: EKPC; Zacytowany fragment jest zgodny z tłumaczeniem oficjalnym, jednak od lat przedstawiciele doktryny podkreślają, że tłumaczenie to zawiera błędy, L. Gardocki, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 11; I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2002, s. 12; idem, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 27; idem, *Media w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008, s. 35; E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa–Kraków 2007, s. 20–21; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017, s. 743.

⁷ Art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.U.UE.C.2007.303.1).

wypowiedzi, ale stanowi przesłanki dopuszczające w określonych sytuacjach jej ograniczenie. Treść tych regulacji chroni wolność wyrażania opinii lub wolność wypowiedzi oraz inne obszary wolności z nimi związane, w tym wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych. Każda z tych regulacji dopuszcza możliwość ograniczania wolności wypowiedzi w wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to przewidziane przez prawo i konieczne dla ochrony wskazanych enumeratywnie wartości: poszanowania praw i dobrego imienia innych lub ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej (art. 19 MPPOiP), bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej i bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochrony zdrowia lub moralności, ochrony dobrego imienia i praw innych osób, zapobiegania ujawnianiu informacji poufnych, zagwarantowania powagi i bezstronności władzy sądowej (art. 10 EKPC), konieczne i rzeczywiście odpowiadające celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób (art. 52 KPP). Warto przypomnieć, że KPP w ust. 2 art. 11 potwierdza dodatkowo *expressis verbis* wolność i pluralizm mediów⁸.

Z wyznaczonym przez przywołane przepisy prawa międzynarodowego standardem normatywnym wolności prasy koresponduje konstytucyjny model wolności prasy w Polsce. Polska ustawa zasadnicza⁹ prasie wprost poświęca dwa przepisy. Zgodnie z treścią jej art. 14 „RP zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”¹⁰. J. Sobczak podkreśla, że gwarantem wolności prasy jest państwo¹¹, co oznacza, że państwo ma konkretne obowiązki i zadania

⁸ „Sznuje się wolność i pluralizm mediów” – art.11 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2007.303.1 – J. Sobczak, *Komentarz do art. 11*, [w:] *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, nb. 4, <https://tiny.pl/r48bt> [dostęp: 25.02.2021].

⁹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁰ Warto przypomnieć w tym miejscu, że desygnat pojęcia *prasa* w Konstytucji RP nie jest tożsamy z desygnatem pojęcia *prasa*, wyznaczonym przez jego legalną definicję w art. 7 ust. 2 pkt 1 PrPrasU. Ustrojodawca nie był oczywiście związany definicją prasy przyjętą w ustawie Prawo prasowe, ale swoimi decyzjami doprowadził do chaosu pojęciowego. Można przyjąć, że Konstytucyjny desygnat pojęcia *prasa* jest węższy, niż jego desygnat w ustawie Prawo prasowe. Analiza treści przepisów art. 14 i 54 ust. 2 Konstytucji RP, może prowadzić do wniosku, że w chwili wejścia w życie Konstytucji *prasa* w ujęciu konstytucyjnym oznaczała tylko drukowane publikacje periodyczne – tak L.K. Jaskuła, *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, Warszawa 2008, s. 40–41. Wraz z rozwojem nowych technologii w których publikacje periodyczne są objęte szeroką definicją *prasy* z Prawa prasowego przez prasę w ujęciu konstytucyjnym można rozumieć wszystkie publikacje periodyczne, z wyłączeniem tych, które są rozpowszechniane za pomocą radiofonii i telewizji. Na temat chaosu pojęciowego: E. Nowińska, *Wolność...*, s. 34–37; J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 62–63, 313.

¹¹ Por. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000, s. 162.

w tym zakresie. Art. 213 ust. 1, który *expressis verbis* odnosi się do szczególnego rodzaju prasy, jakim jest radiofonia i telewizja, stanowiąc, że na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)¹². Warto przypomnieć, że KRRiT w swoich kompetencjach ma uprawnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w ramach aktów wykonawczych do ustawy¹³. Konstytucyjny model wolności prasy wyznaczają również przepisy regulujące kwestie wolności wypowiedzi¹⁴ oraz dostępu do informacji publicznej¹⁵, jako kluczowe w działalności prasy w ogóle, a w sytuacji epidemii w szczególności. Wolności wypowiedzi, a co za tym idzie prasy, nie ma charakteru absolutnego¹⁶. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy: są konieczne w demokratycznym państwie (tzw. przesłanka proporcjonalności), dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Jednocześnie ograniczenia te nie mogą naruszać „istoty wolności i praw”¹⁷.

Normatywne ramy wolności prasy na poziomie ustawowym¹⁸ są wyznaczane

¹² Na temat KRRiT: M. Markiewicz, *KRRiT instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; wybór i odwoływanie członków KRRiT*, [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998, s. 95–102; M. Grabowski, *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca*, [w:] *Medialne rozdroże (...)*, s. 103–107; K. Klauza, *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca*, [w:] *Medialne rozdroże (...)*, s. 108–114; J. Braun, *Ochrona i promocja produkcji krajowej. KRRiT jako instytucja broniąca interesu publicznego w radiofonii i telewizji*, [w:] *Medialne rozdroże (...)*, s. 115–118; L.K. Jaskuła, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] *Media – czwarta władza?*, t. 3: cz. 2, red. J. Sobczak, W. Machura, Opole 2011, s. 85–101, eadem, *Służba publiczna realizowana przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 119–133; A. Matlak, *Radiofonia i telewizja*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008, s. 150–154.

¹³ Szerzej na temat: L.K. Jaskuła, *Aksjologiczne ramy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 463–474.

¹⁴ Art. 54 Konstytucji RP.

¹⁵ Art. 61 Konstytucji RP.

¹⁶ Por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 5.

¹⁷ Tamże, s. 22. Jest to typowa klauzula generalna, która nieustannie wymaga redefiniowania, stosownie do zmiennego kontekstu społecznego. Por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, (<https://sip.lex.pl/#/commentary/587744241/541681?tochHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp: 19.02.2021]).

¹⁸ Regulują te kwestie: ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914) oraz ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 805).

w dwóch wymiarach: wolności prasowej działalności wydawniczej i wolności prasowej działalności dziennikarskiej¹⁹. Pierwszy wymiar realizowany jest przez działania podmiotów, które w ramach korzystania z wolności działalności gospodarczej wydają prasę – każdy, kto w świetle obowiązującego w Polsce prawa może prowadzić działalność gospodarczą, może być również wydawcą. Pandemia bez wątpienia wpływa na ten aspekt działalności prasowej, co skutkuje mniejszymi wpływami z reklam, mniejszą sprzedażą czy gorszymi wynikami finansowymi. Jednak w rzeczywistości pandemicznej równie niebezpieczny i poważny w swych konsekwencjach jest wpływ ograniczeń związanych z pandemią na wolność prasowej działalności dziennikarskiej, bo ograniczenia te uderzają w podstawowe uprawnienia wolnej prasy i właśnie im poświęcone zostaną zasadnicze rozważania.

Najważniejszym zadaniem i podstawową funkcją prasy jest „urzeczywistnianie prawa obywateli do rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”²⁰. Zadaniem mediów jest działać tak, by te uprawnienia obywateli stawały się faktem. Społeczeństwo realizuje je dzięki i za pośrednictwem prasy. W jego interesie jest więc, by prasa mogła możliwie najlepiej realizować to zadanie. Ten ogólnie sformułowany przez ustawodawcę pod adresem prasy postulat może stawać się faktem dzięki przyznanym prasie uprawnieniom, z których najważniejszymi są prawo do uzyskiwania informacji i prawo do krytyki. Dziennikarze mogą uzyskiwać informacje w każdy zgodny z prawem sposób, w tym w ramach dostępu do informacji publicznej²¹, w ramach zadawania pytań podmiotom publicznym i niepublicznym oraz w wyniku otrzymywania informacji od informatorów. Warto zauważyć, że w ostatnim czasie ważnym źródłem informacji dla dziennikarzy są także media społecznościowe. Należy przypomnieć również, że informacji prasie może udzielać każdy i nie może być z tego powodu, jeżeli działa w granicach prawa, narażony na żaden uszczerbek lub na jakikolwiek zarzut²².

Dziennikarskiemu uprawnieniu pozyskiwania informacji odpowiada obowiązek ich udzielania przez podmioty – zarówno publiczne, jak i niepubliczne – do których dziennikarze się zwracają. Odmowa udzielenia informacji lub brak reakcji indagowanego podmiotu (milczenie podmiotu) mogą być zaskarżone przez redaktora naczelnego w ciągu 30 dni do sądu administracyjnego. Dodatkowo ustawodawca wskazał grupę podmiotów, które mają obowiązek odniesie-

¹⁹ Autorka szeroko na ten temat: L.K. Jaskuła, *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, Warszawa 2008, s. 39–53.

²⁰ Art. 1 PrPrasU.

²¹ W tym zakresie PrPrasU odsyła do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2176).

²² Por. art. 5 PrPrasU.

nia się do przekazanej krytyki prasowej i obowiązek ten również zabezpieczył możliwością wniesienia skargi do sądu administracyjnego²³. Ta konstrukcja hipotetycznie wzmacnia kontrolę podmiotów publicznych przez społeczeństwo, realizowaną za pośrednictwem prasy.

Oczywiście z wolnością prasowej działalności dziennikarskiej powiązany jest szereg obowiązków²⁴. Wśród nich podstawowy obowiązek prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk, zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych, działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przez prawo, obowiązek ochrony interesów działających w dobrej wierze informatorów czy ochrony dóbr osobistych.

Zakreśliwszy normatywne ramy wolności prasy, głównie dziennikarskiej, w oparciu o przepisy regulujące wprost wolność prasy w Polsce należy sprawdzić, czy ramy te zostały zmodyfikowane przez regulacje wprowadzane w związku z walką z epidemią SARS-CoV-2 w Polsce.

Analiza przepisów mających zastosowanie w aktualnej²⁵ sytuacji sanitarnej w Polsce, wynikającej z rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 i choroby COVID-19, odnoszących się wprost do ogłoszonej epidemii prowadzi do wniosku, że nie zawierają one regulacji dotyczących bezpośrednio wolności prasy. Gdy potwierdzono obecność wirusa Sars-cov-2 w Polsce, na terenie naszego państwa ogłoszono, na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁶, kolejno: w pierwszym etapie stan zagrożenia epidemicznego²⁷, a następnie stan epidemii²⁸. Sprawujący administrację

²³ Por. art. 6 PrPrasU.

²⁴ Por. art. 10, art. 12–15 PrPrasU.

²⁵ W czasie przygotowywania artykułu na obszarze RP w dalszym ciągu obowiązuje stan epidemii (stan na 9.03.2021 r.).

²⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1845), dalej jako: UChZ.

²⁷ Ustawodawca stan zagrożenia epidemicznego definiuje jako „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych, przy czym zagrożenie epidemiczne, rozumieć należy jako „zaistnienie na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii” – art. 2 pkt. 23, 31 UChZ. Stan ten został wprowadzony na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 UChZ Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433), a uchylony 20 marca 2020 r.

²⁸ Ustawodawca przez stan epidemii rozumie „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii”, przy czym przez epidemię rozumie „wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo

rządową w państwie konsekwentnie stali na stanowisku, że istniejąca w kraju sytuacja sanitarna nie daje podstaw do wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych²⁹. Należy dodać, że z trzech stanów nadzwyczajnych, których możliwość wprowadzenia przewiduje Konstytucja RP, a więc stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej, występowanie epidemii jest jedną z przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Warto jednak podkreślić, że przepisy mogące mieć zastosowanie w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej, a więc ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³⁰ oprócz przepisów dotyczących obowiązku publikacji przez prasę komunikatów urzędowych, nie zawiera przepisów regulujących wprost kwestie wolności wypowiedzi lub wolności prasy³¹. Kwestii dotyczących wprost wolności wypowiedzi lub wolności prasy nie reguluje również, w jej aktualnym brzmieniu, ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³². Należy przypomnieć, że przez krótki

wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących” – art. 2 pkt. 22 i 9 UChZ. Stan ten został wprowadzony na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 UchZ Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491 z późn. zm.).

²⁹ Takie stanowisko wywołało krytykę wielu środowisk, w tym uzasadnioną krytykę autorytetów prawniczych. Niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego i nieudolne próby zarządzania epidemią w oparciu o przygotowywane naprędce, protetyczne, zmieniane *ad hoc* akty prawne, doprowadziło do chaosu prawnego, naruszyło szereg praw obywatelskich i w swej istocie stanowiło obchodzenie i łamanie Konstytucji RP.

³⁰ T.j. Dz.U. 2017, poz. 1897.

³¹ Na ten temat: E. Czarny-Drożdżewski, *Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11, s. 18–37; Regulacje wprost dotyczące wolności wypowiedzi i wolności prasy zawierają przepisy regulujące pozostałe stany nadzwyczajne, a więc stan wyjątkowy i stan wojenny. Przepisy zawarte w ustawach regulujących te stany dopuszczają wprowadzenie cenzury prewencyjnej. Ocena tych rozwiązań wykracza poza ramy niniejszego artykułu, należy jednak podkreślić, że cenzura prewencyjna w ustawodawstwie polskim jest rozwiązaniem absolutnie wyjątkowym. W odniesieniu do środków społecznego przekazu została przez ustawodawcę zakazana w art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Na temat cenzury podczas stanu wyjątkowego m.in.: A. Surówka, *Ograniczenia wolności słowa w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień*, red. A. Biłgorajski, Katowice 2014, s. 225 i n.; M. Kazimierzczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, t. 9, s. 120–121.

³² T.j. Dz.U., poz. 1842; Ustawa zrodziła wiele dyskusji i wątpliwości; jej rzeczową krytykę przeprowadziła m.in. prof. E. Łętowska, J. Watoła, *Prof. Ewa Łętowska: – Ustawa o koronawirusie narusza konstytucję. Nadaje się do kosza*, 4.03.2020 r., <https://tiny.pl/r48vn> [dostęp: 19.02.2021].

okres czasu ustawa ta zawierała przepisy, które rodziły obawy prawników, że w praktyce mogą zagrażać dostępowi do informacji publicznej. Co ciekawe, jako podstawę prawną możliwego zamrażania dostępu do informacji publicznej wskazywano w dyskusjach kilka różnych przepisów, dotyczących zarówno zawieszania biegu terminów, jak i wyłączenia stosowania przepisów o bezczynności organów³³. W każdym przypadku postulowano zmianę tych regulacji, podkreślając jednocześnie wagę dostępu do informacji publicznej dla obywateli, szczególnie w sytuacji epidemii. Budzące kontrowersje przepisy zostały uchylone 16 maja 2020 r.

W świetle powyższych analiz uzasadniony jest wniosek, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, w czasie epidemii COVID-19 w Polsce, nie zmodyfikowano dotychczasowych ram normatywnych wolności prasy. Uzasadnione zatem jest przeanalizowanie praktyki przestrzegania obowiązujących przepisów prawa i faktycznej realizacji zasady wolności prasy w Polsce.

3. Praktyczna realizacja wolności prasy w Polsce podczas pandemii wirusa SARS-CoV-2

Epidemia wirusa SARS-CoV-2 spowodowała wprowadzanie w życie rozwiązań prawnych i działań faktycznych, które w oficjalnej narracji miały prowadzić do ograniczania rozwoju epidemii, a które w swej istocie stanowiły ingerencję w sferę wolności i praw człowieka. W opinii obrońców praw człowieka ustawodawstwo kryzysowe, przyznające szerokie uprawnienia władzy wykonawczej, może mieć dalekosiężne i dotkliwe skutki dla funkcjonowania społeczeństwa; Dlatego tak ważne jest, aby wszelkie działania rządów były niezbędne, propor-

³³ Podnoszono, że dostęp do informacji publicznej może być ograniczany na podstawie przepisów art. 15zzr ust. 1 pkt 1, art. 15zss ust. 1 pkt 10 oraz 15zss ust. 10 pkt 1, dodanych 31 marca 2020 r., a uchylonych 16 maja 2020 r. Mimo powoływania się na różne podstawy prawne, co wynikało z przyjęcia różnych założeń wstępnych, podnoszący zagadnienie byli zgodni, że w stanie epidemii ograniczanie dostępu do informacji publicznej jest bardzo niebezpieczne. W wyroku WSA w Łodzi z 28 kwietnia 2020 r., sygn. II SAB/Łd 12/20 sąd orzekł, „że sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej stanowią kategorię spraw pilnych, w stosunku do której wyłączona została regulacja z art. 15zss ust. 1 ustawy o COVID”. Podobnie wyrok WSA w Opolu z dnia 1 czerwca 2020 r. sygn. II SAB/Op 31/20. Por. także: Unia Metropolii Polskich, *Koronawirus. Dostęp do informacji publicznej w czasach pandemii*, 27 kwietnia 2020 r., <https://tiny.pl/r4887> [dostęp: 8.03.2021]; M. Adamski, *Koronawirus: epidemia nie zawiesza terminów w sprawach dotyczących informacji publicznej*, 1.06.2020 r., <https://tiny.pl/r488d> [dostęp: 8.03.2021]; *Koronawirus. Dziś dostęp do informacji publicznej jest szczególnie ważny – RPO pisze do MSWiA*, 15.04.2020 r., <https://tiny.pl/r488s> [dostęp: 8.03.2021]; B. Czuma, *Specustawa ws. koronawirusa ogranicza dostęp dziennikarzy do informacji publicznych. Przepisy niezgodne z Konstytucją*, 8.04.2020 r., <https://tiny.pl/r48sg> [dostęp: 8.03.2021]; D. Lessner, *WSA: Koronawirus nie uzasadnił bezczynności prokuratora*, 23.07.2020 r., <https://tiny.pl/r48s5> [dostęp: 8.03.2021].

cjonalne i ściśle powiązane z trwającym kryzysem oraz aby zachowana została możliwość rozliczania władz z ich decyzji³⁴. Podmioty związane z ochroną praw człowieka sygnalizują zagrożenia. W Polsce główny zarzut stawiany administracji publicznej, w szczególności administracji rządowej, dotyczy wprowadzania przedmiotowych ograniczeń z naruszeniem prawa.

Niebezpieczeństwo naruszania praw człowieka nie dotyczy wyłącznie naszego kraju. W kwietniu 2020 r. Rada Europy wydała dokument³⁵ przypominający o konieczności respektowania praw człowieka, demokracji i praworządności podczas pandemii COVID-19, który został przekazany wszystkim rządów 47 państw członkowskich Rady Europy. Dokument miał wspierać rządy w zwalczaniu bezprecedensowego i globalnego kryzysu zdrowotnego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu przestrzegania podstawowych standardów demokracji, praworządności i praw człowieka. Jest przypomnieniem standardów, jakie w tym zakresie obowiązują w krajach członkowskich Rady Europejskiej. W dokumencie podkreślono, że nawet w sytuacjach kryzysowych praworządność musi być zachowana, a działanie państwa musi być zgodne z prawem³⁶. Podniesiono również kwestię wolności prasy i wolności wypowiedzi. Przypomniano, że wolność wypowiedzi, w tym swobodny przepływ informacji, jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym mediom informowanie o sprawach związanych z pandemią, a media odgrywają kluczową rolę i ponoszą szczególną odpowiedzialność za dostarczanie dokładnych i wiarygodnych informacji opinii publicznej, także po to, by zapobiegać panice i wspierać ludzi³⁷. W związku z tym dziennikarze powinni przestrzegać najwyższych standardów zawodowych i etycznych. Z wolnością prasy istotowo związane jest zagadnienie dostępu do informacji publicznej. Ten, zgodnie z treścią dokumentu, powinien być organizowany zgodnie z zasadami określonymi w orzecznictwie ETPC. Ewentualne jego ograniczenia mogą być wprowadzane na zasadzie wyjątku i proporcjonalnie do celu, jakim jest ochrona zdrowia publicznego. Co szczególnie ważne, podkreślono, że oficjalne komunikaty nie mogą być jedynym kanałem informacyjnym na temat pandemii. Taka sytuacja doprowadziłaby to do cenzury i tłumienia uzasadnionych obaw. Podkreślono, że dziennikarze, media, lekarze, działacze społeczeństwa obywatelskiego i ogół społeczeństwa muszą mieć możliwość krytykowania władz i bacznej obserwacji jej reakcji na kry-

³⁴ J. Granowska, *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy*, Warszawa 2020, s. 3.

³⁵ Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, SG/Inf(2020)11, <https://tiny.pl/r1bp6> [dostęp: 27.02.2021].

³⁶ Por. ibidem, s. 3.

³⁷ Por. ibidem, s. 6.

zys³⁸. Jakiegokolwiek działania ograniczające w tym zakresie wymagają największej ostrożności i są uzasadnione tylko w najbardziej wyjątkowych sytuacjach. Zgodnie z dokumentem niedopuszczalne jest uciszanie sygnalistów i przeciwników politycznych, natomiast dopuszczalne jest przeciwdziałanie złośliwemu rozpowszechnianiu dezinformacji w ramach sankcji następczych i kampanii informacyjnych, zapobiegających manipulowaniu opinią publiczną. W podobnym tonie wypowiadały się inne organizacje zajmujące się monitorowaniem przestrzegania praw człowieka, w tym wolności prasy, w dobie pandemii³⁹. Należy podkreślić, że dostęp do informacji jest elementem zapewniania prawa do zdrowia.

Zestawienie tych zaleceń z praktyką realizowania wolności prasy w Polsce prowadzi do niepokojących wniosków. Epidemia koronawirusa wybuchła w czasie, który dla wolności prasy i mediów w Polsce już był okresem trudnym. Na progu pandemii, a więc na początku 2020 roku, stan wolności prasy w Polsce nie uzyskiwał najwyższych not.

Zgodnie z *World Press Freedom Index*, opublikowanym na początku 2020 r., Polska znalazła się na 62 miejscu na 180 państw klasyfikowanych w rankingu, w 2021 r. spadła o kolejne dwa miejsca, na pozycję 64. Przygotowywany przez organizację Reporterzy bez Granic (RSF) raport opracowywany jest na podstawie kwestionariusza przekazywanego dziennikarzom oraz ekspertom w dziedzinie mediów (m.in. prawnikom i socjologom) z krajów objętych rankingiem. Ankieta zawiera 87 pytań, które dotyczą pluralizmu, niezależności mediów, środowiska funkcjonowania dostawców informacji, stopnia autocenzury, ram prawnych działalności mediów oraz jakości i przejrzystości infrastruktury wspierającej produkcję informacji w danym kraju⁴⁰. Wypada przypomnieć, że w przedmiotowym rankingu Polska odnotowuje spadek od 2015 r., gdy uzyskała najwyższą w historii pozycję 18. Zatem już 4 lata przed wybuchem epidemii SARS-CoV-2 indeks wolności prasy wyznaczał Polsce coraz dalsze pozycje, lokując nasz kraj w połowie stawki, w grupie państw, w których zauważalne są problemy w tym zakresie. Stan wolności prasy w Polsce na progu epidemii został zdiagnozowany jako „dalszy [jej] spadek”⁴¹. Autorzy raportu wśród najważniejszych zagrożeń wolności prasy w Polsce wskazali: dążenie rządu do ujarzmienia wymiaru sprawiedliwości, wykorzystywanie art. 212 kk⁴² do wywoływania wśród dziennikarzy efektu autocenzury

³⁸ Por. ibidem, s. 7.

³⁹ Por. Human Rights Watch, *Human Rights Dimensions of COVID-19 Response*, 19.03.2020, <https://tiny.pl/rlzhh> [dostęp: 27.02.2021].

⁴⁰ Reporters Without Borders, *Detailed Methodology*, <https://rsf.org/en/detailed-methodology> [dostęp: 1.03.2021].

⁴¹ Por. *Poland*, <https://rsf.org/en/poland> [dostęp: 1.03.2021].

⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1444), dalej jako: kk. Dyskusja dotycząca tego przepisu toczy się w Polsce od lat. Por. A. Wójcik, *Knebel dla*

i efektu mrożącego („chilling effect”), pozywanie przez przedstawicieli rządowej administracji publicznej redakcji prasowych, które publikują materiały krytyczne, narrację mediów publicznych (stronniczą i przesiąkniętą mową nienawiści) oraz ich przekształcenie w rządową tubę propagandową.

Problemy dotyczące wolności prasy w Polsce zostały również wskazane przez organizację *Freedom House* w raporcie „Freedom in the World 2020”⁴³. Jako główne zagrożenie wolności mediów w Polsce – ciągle jeszcze pluralistycznych i w większości będących własnością prywatną – wskazano działania rządzącej od 2015 r. partii, w tym podporządkowanie sobie przez tę partię mediów publicznych, wykorzystywanie ich do promowania przekazu rządowego i otwartego wspierania rządzących, a także „oczyszczanie” mediów publicznych „z głosów niezależnych lub sprzeciwiających się partii rządzącej”⁴⁴. W ten sposób media publiczne rażąco naruszają swój ustawowy obowiązek do przedstawiania informacji w „rzetelny i pluralistyczny sposób”. Jako problem wskazano również odcinanie mediów krytycznych wobec partii rządzącej od finansów publicznych, czego przykładem jest programowe kierowanie reklam przez firmy państwowe wyłącznie do mediów wspierających aktualnie rządzących. W raporcie podkreślono również nawoływanie przez partię rządzącą do stworzenia „nowego porządku medialnego”.

Na tak zdiagnozowane problemy mediów w Polsce nałożyły się ograniczenia związane z epidemią Sars-Cov-2, które choć zasadniczo nie dotyczyły wprost wolności prasy, w praktyce mają na nią wpływ.

Głównym obszarem ograniczania wolności prasy w czasie pandemii koronawirusa jest przestrzeń dostępu do informacji publicznej, przy czym zauważyć należy, że ograniczanie tego dostępu media odnotowują od początku sprawowania władzy przez aktualnie rządzącą koalicję, a sytuacja epidemii stała się okolicznością jej sprzyjającą, stanowiącą dogodną wymówkę nieudzielania prasie informacji. Owo ograniczanie, a często wręcz blokowanie dostępu do informacji przejawia się w kilku podstawowych działaniach dyskryminujących część mediów: zwyczajowe już odmawianie mediom wypowiedzi, kontaktów i wywiadów, niereagowanie na przesłane zapytania, odmawianie dziennikarzom gwarantowanego prawem dostępu do informacji publicznej bez podania przyczyny lub nieudzielanie informacji, uniemożliwianie udziału w spotkaniach

mediów. Zwłaszcza lokalnych. Art. 212 na straży interesów polityków i innych prezesów, 28.02.2019 r., <https://tiny.pl/rnn94> [dostęp: 17.03.2021].

⁴³ Freedom House, *Freedom in the World 2020*, <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2020> [dostęp: 17.03.2021].

⁴⁴ Ibidem: „[...] the public media and their governing bodies have been purged of independent or dissenting voices since PiS came to power in 2015”. Podobna ocena sytuacji: M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, 2020. *Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 62–65.

poprzez odmawianie akredytacji czy wstępu na organizowane wydarzenia lub spotkania dla mediów przez przedstawicieli administracji publicznej lub przedsiębiorstw będących spółkami Skarbu Państwa. Przykładem takich praktyk, wprowadzonym jako zwyczaj podczas rządowych konferencji prasowych dotyczących epidemii, jest zasada „jedna redakcja, jedno pytanie”⁴⁵. W praktyce zasada ta ogranicza w sposób istotny możliwość uzyskiwania informacji przez dziennikarzy, a w efekcie także przez społeczeństwo.

Wszystkie te działania można określić wspólnym mianem ignorowania mediów, które w swej skali jest nowym, niespotykanym przed 2015 r., standardem działania przedstawicieli administracji rządowej i powiązanych z nią spółek. Praktyka ta jest zasadniczo łamaniem obowiązującego prawa. Wśród przepisów, które są naruszane takim zachowaniem oprócz art. 54 i 61 Konstytucji RP w pierwszym rzędzie należy wskazać art. 2 (obowiązek stworzenia prasy warunków niezbędnych do wykonywania jej funkcji i zadań), art. 3a (dostęp do informacji publicznej), art. 4 (obowiązek udzielenia prasy informacji), art. 6 (obowiązek odpowiedzi na krytykę) PrPrasU. Umożliwienie dostępu do informacji i jej udzielanie jest elementarnym obowiązkiem prawnym tych podmiotów wobec mediów. Niestety, choć nierealizowanie tych obowiązków może być zaskarżone, przewlekłość postępowań sprawia, że media nie w każdej sytuacji korzystają z tego instrumentu. Wreszcie uzyskanie przez media korzystnego orzeczenia sądu wcale nie oznacza jego wykonania przez podmiot zobowiązany, a w praktyce uzyskania informacji⁴⁶.

Skutków, których w sposób uprawniony mogłoby oczekiwać społeczeństwo, nie rodzi również krytyka prasowa. Kolejne podnoszone przez media wątpliwości lub ujawniane nieprawidłowości w sposobie sprawowania władzy publicznej są lekceważone i ignorowane przez podmioty, których dotyczą. Krytyka wywołuje skutki, będące zaprzeczeniem jej funkcji – w czasie epidemii znacząco wzrosła liczba pozwów kierowanych przeciwko mediom (wydawcom i redakto-

⁴⁵ Warto w tym kontekście przywołać *casus* hiszpański – podobne praktyki w Hiszpanii doprowadziły do protestu dziennikarzy. Kilkaset osób podpisało dokument „La libertad de preguntar”, domagający się umożliwienia bezpośredniego zadawania pytań przedstawicielom administracji publicznej, zamiast przysyłania ich elektronicznie i w ten sposób poddawania filtrowaniu (nie wszystkie pytania były przekazywane ministrom) – protest spowodował wycofanie się rządu z kwestionowanej praktyki – *Cientos de periodistas rechazan el control de las preguntas en las ruedas de prensa en La Moncloa*, 6.04.2020 r., <https://tiny.pl/r43t2> [dostęp: 10.03.2021].

⁴⁶ Przykładem może być spór o ujawnienie listy sędziów, którzy poparli kandydatów do KRS w 2018 r. W sprawie zapadło kilka korzystnych dla mediów wyroków – m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2018 r. sygn. II SA/Wa 488/18 – które były ignorowane przez zobowiązanych – Por. K. Żaczkiewicz-Zborska, WSA: *Trzeba ujawnić nazwiska sędziów, którzy poparli kandydatów do KRS*, 23.11.2018 r., <https://tiny.pl/r48bd> [dostęp: 8.03.2021].

rom naczelnym). Pozywający, przedstawiciele rządowej administracji publicznej lub firm z większościowym kapitałem Skarbu Państwa, krytykę prasową, będącą realizowaniem przez prasę elementarnych zadań ustawowych, traktując jako naruszenie swoich praw. Ponieważ pozywanie mediów przybiera formę działania zaplanowanego i metodycznego, może stanowić nadużycie prawa i być celowym sposobem ingerowania w wolność mediów⁴⁷. Pozwy te są traktowane jako działania typu SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation), a więc strategiczne akcje prawne przeciwko udziałowi w życiu publicznym, których celem jest wywołanie efektu mrożącego wśród dziennikarzy przygotowujących treści krytyczne wobec rządu⁴⁸. Jest to realne ograniczanie prawa do krytyki⁴⁹, podstawowego instrumentu mediów. Dziennikarze mają bowiem nie tylko prawo, ale i obowiązek ją realizować, a sprawujący administrację publiczną i podmioty z nią powiązane mają obowiązek na nią odpowiadać, co w praktyce oznacza wyjaśnienie wątpliwych sytuacji lub podjęcie działań, które opisane sytuacje uzdrowią. W realizacji tego uprawnienia przez media, na ocenę negatywną zasługuje zjawisko, będące standardowym sposobem reagowania na krytykę medialną przez podmioty publiczne. Jest nim ignorowanie doniesień medialnych, programowe ich lekceważenie, nieodpowiadanie na krytykę lub komunikowanie, wbrew wskazanym przez media faktom, że problem nie istnieje. Przedstawiciele administracji rządowej działają zgodnie ze strategią „z niczego nie będziemy się tłumaczyć”. Tymczasem należy przypomnieć, że zasada transparentności działań administracji publicznej jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania administracji w systemie demokratycznym.

Znaczenie wolności prasy w czasie epidemii w Polsce nabrało szczególnego wymiaru podczas kampanii wyborów prezydenckich. To wydarzenie zogniskowało najpoważniejsze problemy mediów w Polsce, wśród nich ich polaryzację oraz sposób realizacji misji przez media publiczne. Autorzy raportu dotyczącego praworządności w Polsce w czasie epidemii wskazują, że ich zdaniem „W trakcie kampanii wyborczej rządząca większość parlamentarna wykorzy-

⁴⁷ Zgodnie z cząstkowymi dostępnymi danymi pod koniec 2020 roku w tym trybie prowadzono ponad 50 spraw przeciwko „Gazecie Wyborczej”, około 10 przeciwko portalowi Onet.pl i tyle samo przeciwko portalowi okopress.pl – por. Media Freedom Rapid Response, *Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland. Mission Report*, Vienna 2021, s. 16–17.

⁴⁸ Por. ibidem, s.16. Na temat SLAPP w Polsce m.in.: A. Wójcik, *Nowy instrument tłumienia wolności mediów. OKO.press też doświadcza SLAPP*, 4.01.2021 r., <https://tiny.pl/r4sv5> [dostęp: 9.03.2021].

⁴⁹ Zgodnie z przepisami regulującymi prawo do krytyki – art. 1, art. 5, art. 6 art. 41, art. 44 PrPrasU – ujemne oceny działalności publicznej, stanowią realizację zadań mediów i pozostają pod ochroną prawa. W kontekście pozwów kierowanych z tego powodu przeciwko prasie szczególnie znaczenie mają niezależne sądy i niezawisli sędziowie.

stywała zasoby państwa do wspierania popieranego przez siebie kandydata. Stronniczość części mediów publicznych, w tym przede wszystkim Telewizji Publicznej, a także brak realnej debaty pomiędzy kandydatami pozbawiły wyborców realnego dostępu do wyczerpujących i rzetelnych informacji na temat kandydatów⁵⁰. Widoczna polaryzacja mediów wpływała na rzetelność i obiektywność prezentowanych materiałów we wszystkich stacjach. W końcowym raporcie OBWE czytamy: „Uprzedzenia redakcyjne obecne w całym krajobrazie medialnym, w połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru ze strony KRRiT, ograniczyły wyborcom możliwość dostępu do wyczerpujących informacji, które pomogłyby im w dokonaniu wyboru”⁵¹.

Biorąc pod uwagę temat niniejszego artykułu, nie można nie wskazać jeszcze jednego, niepokojącego zjawiska. Wśród działań uniemożliwiających prasie realizację jej zadań, należy bez wątpienia odnotować zatrzymania dziennikarzy i stosowanie wobec nich środków przymusu bezpośredniego⁵² przez organy ścigania. Takie działania służb państwowych miały miejsce w czasie relacjonowania lub dokumentowania przez media, odbywających się w Polsce protestów obywatelskich, a więc ważnych wydarzeń społecznych⁵³. W wielu przypadkach charakteryzowały się brutalnością i budzą poważne wątpliwości co do ich legalności. Sposób działania funkcjonariuszy uzasadniany był okolicznościami epidemii. W tym przypadku mamy do czynienia ponownie z naruszeniem przepisów art. 54 i 61 Konstytucji RP oraz art. 1 (uniemożliwienie realizacji zadań prasy), ale także art. 6 ust. 4 (zakaz utrudniania prasie zbierania materiałów krytycznych i utrudniania krytyki).

Przywołane zjawiska powodują, że ocena praktycznej realizacji wolności prasy w Polsce w czasie epidemii może rodzić uzasadnione obawy. Wiele działań administracji publicznej traktowanych jest jako bezprawne, co w przyszło-

⁵⁰ M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, 2020. *Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 31.

⁵¹ Por. OSCE, *Republic of Poland. Presidential Election. 28 June and 12 July 2020. ODIHR Special Election Assessment Mission. Final Report*, Warsaw 2020, s. 20.

⁵² Por. art. 12 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2418).

⁵³ Strzelanie w twarz 74-letniemu plastikową kulą z odległości 10 metrów fotoreporterowi Tomaszowi Gutremu („Tygodnik Solidarność”), bicie pałkami fotoreporterów, naruszenie nietykalności fizycznej dziennikarki Renaty Kim (Newsweek Polska), użycie gazu pieprzowego, aresztowanie fotoreporterki Agaty Grzybowskiej (Agencja RATS), zatrzymanie dziennikarzy Angeliki Pitoń, Pawła Rutkiewicza („Gazeta Wyborcza”), zarzuty karne dla fotoreportera Wojciecha Jakuba Atysa („Gazeta Wyborcza”) to tylko wybrane przykłady – por. Media Freedom Rapid Response, *Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland. Mission Report*, Vienna 2021, s. 16, 20; M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, 2020. *Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 64.

ści, ostatecznie i prawomocnie, powinno być rozstrzygane przez niezależne sądy i niezawisłych sędziów.

4. Wnioski

Celem niniejszego opracowania było znalezienie odpowiedzi na pytanie: Jaki jest stan wolności prasy w Polsce w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2? Zagadnienie to przeanalizowano w dwóch wymiarach: normatywnym i praktycznym. Przeprowadzone analizy doprowadziły do następujących wniosków. W związku z trwającą epidemią w Polsce w ramach podejmowanych inicjatywy prawodawczych, do tej pory, nie uchwalono przepisów prawa, które zmodyfikowałby normatywne ramy wolności prasy. Uwaga ta dotyczy jednakowo przepisów regulujące wprost wolność prasy w Polsce oraz przepisów regulujących życie społeczne w związku z walką z epidemią SARS-CoV-2 w Polsce. Oznacza to, że normatywny model wolności prasy w Polsce czasu epidemii nie został zmieniony. Wniosek ten jednak tylko pozornie stanowi powód do zadowolenia, ponieważ w analizowanym czasie administracja publiczna podejmowała szereg działań, które w praktyce nie tylko nie stanowią realizacji wolności prasy, ale w wielu przypadkach stanowią jej zagrożenie lub naruszenie. Dotyczy to systemowego odmawiania dziennikarzom dostępu do informacji publicznej, odmawiania udzielenia prasie informacji, utrudniania zbierania informacji, nierespektowania prawa mediów do krytyki i odmawiania odpowiedzi na krytykę prasową. Działania te stanowią naruszanie przepisów powszechnie obowiązujących i stanowią zagrożenie demokracji. Szczególny niepokój rodzi stosowanie środków przymusu i siły fizycznej wobec dziennikarzy wykonujących swoje obowiązki ustawowe i zawodowe. Nie można nie zauważać podejmowanych przez sprawujących władzę działań destabilizujących i osłabiających media krytyczne wobec niej oraz dyskryminujące faworyzowanie mediów jej przychylnych. Powoduje to wzmacnianie bardzo niebezpiecznej już w tej chwili polaryzacji mediów i społeczeństwa. Społeczeństwo jest świadkiem nie tylko programowego nieprzestrzegania prawa, ale również niszczenia szacunku dla prawa i kultury prawnej, na skalę dotąd niespotykaną, przez sprawujących władzę. Warto zauważyć, że arogancki stosunek tych podmiotów do prasy jest w swej istocie stosunkiem do społeczeństwa. Skutki społeczne takich działań administracji publicznej powinny budzić największy niepokój – mogą doprowadzić do paraliżu szeregu instytucji państwa i prawa oraz do erozji ich autorytetu. Takich „standardów” sprawowania administracji publicznej, nie może usprawiedliwiać epidemia i nie jest możliwe ich zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa.

Bibliografia

Akty prawne

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.U.UE.C.2007.303.1).
- Konstytucja RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1845).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1444).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2176).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1842).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2418).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 805).

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2018 r. sygn. II SA/Wa 488/18.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 1 czerwca 2020 r. sygn. II SAB/Op 31/20.
- Wyrok WSA w Łodzi z 28 kwietnia 2020 r., sygn. II SAB/Łd 12/20.

Literatura

- Braun J., *Ochrona i promocja produkcji krajowej. KRRiT jako instytucja broniąca interesu publicznego w radiofonii i telewizji*, [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998.
- Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, SG/Inf(2020)11, <https://tiny.pl/r1bp6>.
- Czarny-Drożdżewski E., *Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11.
- Gardocki L., *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, Państwo i Prawo 1993, nr 3.
- Garlicki L., K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744241/541681?tocHit=1&cm=RELATIONS>.
- Garlicki L., *Przestanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
- Grabowski M., *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca*, [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998.
- Granowska J., *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy*, Warszawa 2020.
- Jaskuła L.K., *Aksjologiczne ramy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Jaskuła L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] *Media – czwarta władza?*, t. 3, cz. 2, red. J. Sobczak, W. Machura, Opole 2011.
- Jaskuła L.K., *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, Warszawa 2008.
- Jaskuła L.K., *Służba publiczna realizowana przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.
- Jaskuła L.K., *Zasada wolności prasy w prawie polskim*, „Prawo-Administracja-Kościół” 2002, nr 4.
- Kalisz M., Szuleka M., Wolny M., 2020. *Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Warszawa 2021.
- Kamiński I.C., *Media w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008.

- Kamiński I.C., *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Kamiński I.C., *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2002.
- Kazimierczuk M., *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, t. 9.
- Kelly H., *The classical definition of a pandemic is not elusive*, „Bulletin of the World Health Organization” 2011, nr 89 (7).
- Klauza K., *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca*, [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998.
- Markiewicz M., *KRRiT instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; wybór i odwoływanie członków KRRiT*, [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998.
- Matlak A., *Radiofonia i telewizja*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008.
- Media Freedom Rapid Response, *Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland. Mission Report*, Vienna 2021.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017.
- Nowińska E., *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa–Kraków 2007.
- OSCE, *Republic of Poland. Presidential Election. 28 June and 12 July 2020. ODIHR Special Election Assessment Mission. Final Report*, Warsaw 2020.
- Sobczak J., *Komentarz do art. 11*, [w:] *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, nb. 4, <https://tiny.pl/r48bt>.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000.
- Surówka A., *Ograniczenia wolności słowa w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień*, red. A. Biłgorajski, Katowice 2014.

Netografia

- Adamski M., *Koronawirus: epidemia nie zawiesza terminów w sprawach dotyczących informacji publicznej*, 1.06.2020 r., <https://tiny.pl/r488d>.
- Cientos de periodistas rechazan el control de las preguntas en las ruedas de prensa en La Moncloa, 6.04.2020 r., <https://tiny.pl/r43t2>.
- Czuma B., *Specustawa ws. koronawirusa ogranicza dostęp dziennikarzy do informacji publicznych. Przepisy niezgodne z Konstytucją*, 08.04.2020 r., <https://tiny.pl/r48sg>.

- Freedom House, *Freedom in the World 2020*, <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2020>.
- Human Rights Watch, *Human Rights Dimensions of COVID-19 Response*, 19.03.2020, <https://tiny.pl/rlzh>.
- Koronawirus. Dziś dostęp do informacji publicznej jest szczególnie ważny – RPO pisze do MSWiA, 15.04.2020 r., <https://tiny.pl/r488s>.
- Lessner D., WSA: Koronawirus nie uzasadnił bezczynności prokuratora, 23.07.2020 r., <https://tiny.pl/r48s5>.
- Poland, <https://rsf.org/en/poland>.
- Reporters Without Borders, *Detailed Methodology*, <https://rsf.org/en/detailed-methodology>.
- Unia Metropolii Polskich, *Koronawirus. Dostęp do informacji publicznej w czasach pandemii*, 27 kwietnia 2020 r., <https://tiny.pl/r4887>.
- Watoła J., Prof. Ewa Łętowska. Ustawa o koronawirusie narusza konstytucję. Nadaje się do kosza, 4.03.2020 r., <https://tiny.pl/r48vn>.
- Wójcik A., *Knebel dla mediów. Zwłaszcza lokalnych. Art. 212 na straży interesów polityków i innych prezesów*, 28.02.2019 r., <https://tiny.pl/rnn94>.
- Wójcik A., *Nowy instrument tłumienia wolności mediów. OKO.press też doświadcza SLAPP*, 4.01.2021 r., <https://tiny.pl/r4sv5>.
- Żaczekiewicz-Zborska K., WSA: Trzeba ujawnić nazwiska sędziów, którzy poparli kandydatów do KRS, 23.11.2018 r. <https://tiny.pl/r48bd>.

Freedom of the Press in Poland During the SARS-CoV-2 Epidemic

Summary

The paper aims to examine the freedom of the press in Poland during the COVID-19 pandemic. The study concerns two aspects: normative and practical. Freedom of the press is a condition for functioning democracy. It has had a special role during the SARS-CoV-2 epidemic which has changed the social life of the whole world. The article attempts to answer the question of the state of freedom of the press during the epidemic. The research leads to the conclusion that during the sanitary crisis in Poland, the normative model of freedom of the press has not changed, but the practical actions of the government administration have limited the freedom of the press, particularly its right to inform and criticise. It is a real threat to democracy.

Keywords: press freedom, freedom of expression, right to information, public administration, SARS-CoV-2