

**Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego**

Prawo Administracja Kościoła

Wydawnictwo KUL

Lublin 2003

REDAKCJA

ANTONI DĘBIŃSKI – redaktor naczelny
STANISŁAW WRZOSEK – zastępca redaktora naczelnego
ANNA PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK – członek kolegium
RAFAŁ BISKUP – sekretarz
GRZEGORZ JĘDREJEK – sekretarz
ANNA HAŁADYJ – korektor

KOMITET REDAKCYJNY

ANDRZEJ BUDZISZ, ANTONI DĘBIŃSKI, ANDRZEJ DZIĘGA,
HENRYK CIOCH, HENRYK MISZTAŁ, ZYGMUNT NIEWIADOMSKI,
ANNA PIKULSKA-ROBASZKIEWICZ, STANISŁAW WRZOSEK

RECENZENCI TOMU

Prof. dr hab. ELŻBIETA URA
Prof. dr hab. WIKTOR HRYSZCZUK

Projekt okładki i stron tytułowych
JERZY DURAKIEWICZ

Materiały zostały złożone
przed 10 września 2002 r.

ISSN 1644-9924

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2003



WYDAWNICTWO KUL
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin
tel. (081) 740-93-40, fax 740-93-50
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl

LIDIA JASKUŁA*

ZASADA WOLNOŚCI PRASY W PRAWIE POLSKIM

Kto w mówieniu miarę przebiera, odrazę budzić będzie,
a ten, co na wszystko sobie pozwala, popadnie w nienawiść.
Lepiej się potknąć na gruncie pod nogami niż o wybryk języka.

Syr 20, 8; 20, 18

I. WPROWADZENIE

Jedną z charakterystycznych cech społeczeństw krajów współczesnego świata rozwiniętych cywilizacyjnie jest wzrost znaczenia i wartości informacji. Informacja stała się towarem równie cennym, a niekiedy znacznie cenniejszym niż towary tradycyjnie kwalifikowane do kategorii bogactw. Świat za przyczyną multimediiów i procesu globalizacji również w zakresie informacji stał się „globalną wioską”, a jego społeczność zmieniła się tak bardzo, że określenie „społeczeństwo przemysłowe” zastąpiono określeniem „społeczeństwo informacyjne”¹. Termin „społeczeństwo informacyjne” pochodzi od japońskiego teoretyka telekomunikacji, Kenitchi Koyama, który użył go po raz pierwszy w 1969 r.² Owo „jokoka kayami” charakteryzuje co najmniej sześć zasadniczych cech: „utowa-

* Autorka jest pracownikiem Katedry Prawa Administracyjnego WPPKiA KUL.

¹ Por. W. Kilian, *Schutz der Persönlichkeit in der Informationsgesellschaft*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 36, s. 13.

² T. Goban-Klas, *Uniwersytet a mass-media*, „Forum Akademickie” 1997, nr 2, s. 22.

rowienie” informacji, rozpowszechnienie technik informacyjnych, bogactwo informacji i kanałów jej przesyłania, łączenie się różnych mediów i technik informacyjnych, zdominowanie gospodarki przez sektor informacyjny oraz specjalny status nauki oraz wiedzy teoretycznej. Społeczeństwo informacyjne można więc najogólniej określić jako społeczeństwo bogate w informacje. Oczywiście, informacja była ludziom potrzebna zawsze, ale w społeczeństwie preinformacyjnym była to głównie informacja w sensie potocznym – wiadomość o fakcie, o stanie rzeczy, o sytuacji. W społeczeństwie informacyjnym informacja jest pojmowana jako całokształt wiedzy niezbędnej do funkcjonowania różnych dziedzin życia. W tak pojmowanym społeczeństwie niezmiennie ważną rolę odgrywa prasa, a elementem równie ważnym są warunki jej funkcjonowania. W związku z tym wydaje się, że podjęty temat artykułu *Zasada wolności prasy w prawie polskim* zasługuje na przybliżenie zarówno ze względu teoretycznego, jak i ze względu praktycznego. W pierwszym przypadku należy zwrócić uwagę, że temat jest interesujący poznawczo. Zagadnienie wolności prasy nie jest wprawdzie tematem nowym, ale w szybko zmieniającej się szeroko rozumianej rzeczywistości społecznej zagadnienie wolności prasy obejmuje nowe i skomplikowane obszary (np. komunikacja interaktywna, Internet). W związku z tym wydaje się, że przybliżenie tej tematyki może ułatwić poznanie, a przez to zrozumienie ważnych i aktualnych problemów, a także może być źródłem informacji przydatnych w praktyce, i w tym sensie temat zasługuje na omówienie ze względu praktycznego. Ramy artykułu nie pozwalają na wyczerpanie tematu i w związku z tym część tylko zasygnalizowanych zagadnień może być przedmiotem odrębnych badań i tematem odrębnych publikacji (np. zagadnienia związane z ustaleniem kryteriów zaliczania określonych osób do grona osób publicznych czy kwestie dotyczące nakazu prawdziwego omawiania zjawisk i wiele innych). Niniejszy artykuł został podzielony na kilka części, w których kolejno omówiono ustalenia terminologiczne, konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe, źródła zasady wolności prasy oraz jej regulacje na gruncie ustawodawstwa zwykłego, ujmując zasadę wolności

prasy w dwóch aspektach: jako wolność prasowej działalności wydawniczej oraz wolność prasowej działalności dziennikarskiej.

II. USTALENIA TERMINOLOGICZNE

Próba przedstawienia zasady wolności prasy wymaga zdefiniowania i doprecyzowania pojęcia „wolność prasy”. Kategoria ta zbudowana jest z dwóch terminów: wolność i prasa. Zdefiniowanie pojęcia „prasa” nie powinno stwarzać trudności, ponieważ dysponujemy jego definicją normatywną. Ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (pr.pr.) stanowi w pkt. 1, że „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. Rozwinięcie tej definicji stanowią pkt. 2 i 3 tego artykułu, które zawierają normatywne definicje dziennika i czasopisma. Zgodnie z powyższym dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu, a czasopismem druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się nie częściej niż raz w tygodniu, a nie rzadziej niż raz w roku. Jak widać różnica między dziennikami a czasopismami sprowadza się do częstotliwości ich ukazywania się na rynku. Interwał przyjęty dla ich odróżniania ma charakter umowny i jest różnie regulowany w różnych

³ DzU 1984, nr 5, poz. 25 z późn. zm.

systemach prawnych⁴. Analizując treść przytoczonej normatywnej definicji prasy, należy podkreślić, że ustawodawca proponuje bardzo szerokie jej rozumienie. Z jednej strony są to wszelkiego rodzaju publikacje, które charakteryzują się periodycznością oraz nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, z drugiej strony są nią w rozumieniu ustawy zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską. Można więc mówić o dwóch aspektach prasy: przedmiotowym i podmiotowym.

Większe trudności stwarza konstruowanie definicji wolności, a sama wolność jest przedmiotem badań nie tylko prawników, ale także filozofów, teologów, psychologów i socjologów. Analizując różne definicje wolności, można przyjąć, że treść każdej z nich jest uwarunkowana przyjętą orientacją metodologiczną, opcją światopoglądową, a nade wszystko przyjętą koncepcją człowieka. Potocznie przez wolność rozumie się niezależność jakiegoś podmiotu od jakiegokolwiek uwarunkowania. W ujęciu filozofii personalistycznej, która jest realnym odczytaniem natury ludzkiej, wolność jest cechą konstytutywną istoty ludzkiej. Wolność to atrybut człowieka polegający na tym, że może on samookreślać się: działać lub nie działać oraz działać tak lub inaczej, czyli decydować i wybierać, a także opierać się presji zewnętrznej⁵. Bezpośrednim źródłem tej wartości jest wrodzona godność osoby ludzkiej, ponieważ człowiek rodzi się jako istota rozumna, wolna i obdarzona sumieniem. Przymiotów tych nie może się wyzbyć ani też nikt nie jest zdolny jej ich pozbawić, stąd godność człowieka jest niezbywalna i trwała. W katolickiej nauce społecznej, która opiera się na filozofii personalistycznej, godność osoby ludzkiej jest wartością powszechną i absolutną, gdyż jej ostateczną podstawą jest imago Dei i w związku z tym ujmowana jest w podwójnej dymensji: naturalnej i nadprzyrodzonej⁶. Człowiek jest wolny, ponieważ posiada zdolność

⁴ Por. J. Sobczak, *Ustawa Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 113.

⁵ T. Żeleźnik, *Wolność*, w: *Słownik katolickiej nauki społecznej*, red. W. Piwowarski, Warszawa 1993, s. 192.

⁶ Por. F. J. Mazurek, *Społeczno-prawne konsekwencje zasady godności osoby ludzkiej*, „Chrześcijanin w Świecie” 1989, nr 189, s. 3.

opowiedzenia się po stronie prawdy i dobra. Jest wolny, ponieważ ma zdolność wyboru, będąc „od wewnątrz poruszony i naprowadzony”⁷. Innymi słowy, być wolnym to móc i chcieć wybierać oraz żyć zgodnie z właściwie ukształtowanym sumieniem. W związku z powyższym wolność jest naturalną, przyrodzoną i niezbywalną wartością człowieka. Prawodawca poprzez akty prawne nie tworzy jej, a jedynie ją potwierdza. Wolność można ujmować w dwóch aspektach: negatywnym i pozytywnym. W aspekcie negatywnym mówi się o „wolności od” i rozumie się przez to wolność od ingerencji z zewnątrz. W aspekcie pozytywnym mówi się o „wolności do” i rozumie się przez to wymóg otwarcia się i aktywności wobec innych podmiotów. Trzeba także pamiętać, że wolność nie jest wartością absolutną, nie jest swobodą czynienia wszystkiego i w ściśle określonych warunkach może być skutecznie ograniczana przez państwo⁸. Wydaje się, że na podstawie poczynionych uwag o wolności można stwierdzić, iż wolność jest naturalnym, wrodzonym przymiotem człowieka, którego realizację w kontekście społecznym umożliwia prawo stanowione. Innymi słowy, prawo stanowione w mniejszym lub większym stopniu umożliwia realizację naturalnego stanu, jakim jest wolność. Wykorzystując powyższe definicje „prasy” i „wolności”, przyjmuje się, że wolność prasy oznacza zagwarantowaną prawnie możliwość wydawania wszelkiego rodzaju publikacji, które charakteryzują się periodycznością i nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, oraz zagwarantowaną prawnie możliwość działalności dziennikarskiej. Z przyjętej definicji wynika, że wolność prasy można ujmować w dwóch aspektach: jako wolność prasowej działalności wydawniczej oraz jako wolność działalności dziennikarskiej. Treść wolności prasy w każdym z wymie-

⁷ Por. Jan Paweł II, *Chcesz służyć sprawie pokoju – szanuj wolność* (01.01.1981), nr 5, w: Paweł VI, Jan Paweł II, *Orędzia na światowy dzień pokoju*, red. K. Cywińska, Rzym–Lublin 1987, s. 127.

⁸ Por. Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes*, w: Sobór Watykański II, *Konstytucje, dekryty, deklaracje*, Poznań 1968, nr 17; J. S. Mill, *O wolności*, Warszawa 1959, s. 172; J. Tischner, *Nieszczęsny dar wolności*, Kraków 1993, s. 213; J. H. Hallowell, *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993, s. 107.

nionych aspektów jest wyznaczona z jednej strony przez wskazanie pozytywnie określonego obszaru tej wolności oraz przez wskazanie jej ograniczeń. Zanim omówiona zostanie wolność prasy w dwóch wyżej wskazanych aspektach, uzasadnione wydaje się przedstawienie konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych (obowiązujących w RP) źródeł zasady wolności prasy.

III. KONSTYTUCYJNE ŹRÓDŁA ZASADY WOLNOŚCI PRASY

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w kilku przepisach reguluje zagadnienie wolności prasy. Pierwszy, ważny z punktu widzenia podjętego tematu, przepis znajdujemy w art. 14, który brzmi „RP zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”⁹. Umieszczenie tego przepisu w rozdziale I, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, można potraktować jako uznanie wolności prasy za jedną z podstawowych zasad ustroju politycznego państwa. Treść art. 14 nakłada na państwo obowiązek powstrzymywania się od ingerencji naruszających wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, co nie oznacza, że państwo pozbawione jest możliwości prawnego oddziaływania na prasę. Wydaje się, że użyty termin „zapewnia” należy rozumieć jako „gwarantuje”, z czego wynika, że gwarantem wolności prasy jest państwo¹⁰. Zwięzłe i lakoniczne postanowienie art. 14 zostało rozwinięte przez ustawodawcę w art. 54, art. 61 oraz art. 213 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 54 ust. 1 zapewnia „każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Przytoczony przepis wyraża wolność przekonań i konstruuje nie tylko wolność posiadania poglądów, ale także możliwość ich wyrażania. Akcentuje się tu aktywną stronę tej wolności, a więc swobodę uzewnętrzniania i rozpowszechniania wobec innych własnych poglądów i informacji za pośrednictwem wszelkich środków społecznego przeka-

⁹ DzU 1997, nr 78, poz. 483.

¹⁰ Por. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000, s. 162.

zu, a także pasywną jej stronę w formie pozyskiwania wypowiedzi, informacji od innych ludzi¹¹. Z przepisu tego można wyinterpretować aspekty wolności prasy wyróżnione na wstępie artykułu, a więc wolność działalności dziennikarskiej oraz wolność prasowej działalności wydawniczej. W ust. 2 art. 54 Konstytucji ustawodawca formułuje zakaz cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz zakaz koncesjonowania prasy, dopuszcza jednak obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji w odniesieniu do radiofonii i telewizji. W związku z tym, przyjmując legalną definicję prasy zawartą w art. 7 ust. 1 pr.pr., można dojść do wniosku, że mimo zakazu koncesjonowania prasy faktycznie ma ono miejsce w odniesieniu do programów radiowych i telewizyjnych, które spełniając ustawowe przesłanki, są zaliczane do prasy. Jednak wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji w odniesieniu do radiofonii i telewizji jest zgodne ze standardami prawa międzynarodowego i europejskiego. Warto wspomnieć, że cenzura prewencyjna prasy oraz jej koncesjonowanie obowiązywało przez cały czas istnienia PRL, aż do uchwalenia ustawy z 11 maja 1990 r. o uchyleniu Ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz o zmianie ustawy Prawo prasowe¹². Należy pamiętać, że zakaz cenzury prewencyjnej nie oznacza braku jakiejkolwiek możliwości kontroli prasy, ponieważ obok cenzury prewencyjnej, polegającej na kontroli wstępnej materiałów, które mają ukazać się w prasie, i umożliwiającej wydanie decyzji administracyjnej zakazującej publikacji, istnieje tzw. cenzura represyjna, zwana też następczą, polegająca na zakazie dalszego rozpowszechniania opublikowanych już materiałów, na podstawie orzeczenia sądowego, połączonego często z wymiarem kary za naruszenie obowiązujących przepisów (zakazów określonych ustawą). W państwach demokratycznych z reguły funkcjonuje system cenzury następczej, ponieważ państwo zobowiązane jest chronić dobra osobiste obywateli, a także zasady moralne i interesy państwa, unikając jednocześnie przedwczesnego

¹¹ L. Wiśniewski, *Wolności i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998, s. 53.

¹² DzU 1990, nr 29, poz. 173.

stosowania restrykcji, zanim materiały zostaną opublikowane¹³. W świetle uwag dotyczących cenzury, w szczególności cenzury prewencyjnej, nie można nie wspomnieć o instytucji postanowień zabezpieczających. Instytucja ta stwarza wrażenie utrzymywania się cenzury prewencyjnej¹⁴. Postanowieniami zabezpieczającymi sądy zakazują publikacji określonych materiałów prasowych. Postanowienia zabezpieczające, a zgodnie z terminologią ustawową – zarządzenia tymczasowe, są instytucją prawa prywatnego, którą stosują sądy na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w ramach postępowania zabezpieczającego. Ochrona udzielana w ramach zarządzeń tymczasowych według k.p.c. ma cel zbliżony do tego, który stawia się odpowiednim instytucjom w innych systemach prawnych. Celem postępowania zabezpieczającego jest bowiem natychmiastowe udzielenie ochrony prawnej, tak aby w danej sprawie można było ją zapewnić tym podmiotom, które jej poszukują. Zgodnie z art. 730 § 1 k.p.c. „W celu zabezpieczenia roszczenia, którego dochodzić można w sądzie powszechnym lub przed sądem polubownym sąd może wydać zarządzenie tymczasowe, jeżeli roszczenie jest wiarygodne, a brak zabezpieczenia mógłby wierzyciela pozbawić zaspokojenia”¹⁵. W praktyce tzw. spraw prasowych oznacza to wydanie przez sąd zakazu publikacji lub emisji określonych materiałów prasowych. W Polsce w ostatnim czasie zostały wydane w kilku sprawach postanowienia zabezpieczające, które wzbudziły duże zainteresowanie opinii publicznej oraz wiele kontrowersji. Najczęściej wnioski o ustanowienie zabezpieczenia tymczasowego w sprawach prasowych był spowodowany konfliktem dwóch wartości: wolności prasy i dóbr osobistych. W tym miejscu należałoby zadać pytanie, czy postanowienia zabezpieczające w sprawach prasowych można uznać za cenzurę prewencyjną? Wydaje się, że nie można uznać za cenzurę prewencyjną

¹³ Por. Wiśniewski, *Wolności*, s. 54.

¹⁴ Por. W. Łączkowski, *Wolność słowa w mediach a poszanowanie godności człowieka w prawie polskim*, w: *Kultura i prawo. Wolność mediów*, red. J. Krukowski, O. Theisen, Lublin 2002, s. 123.

¹⁵ DzU 1964, nr 43, poz. 296 z późn. zm.

samej prawnej możliwości wydawania przedmiotowych postanowień, gdyż są one dopuszczane na zasadzie wyjątku, w sytuacjach ściśle określonych przez przepisy prawa¹⁶. Ale trzeba pamiętać, że postanowienia zabezpieczające mogą uzyskać charakter cenzury prewencyjnej w przypadku niewłaściwej praktyki. Każde postanowienie sądu o zakazie publikacji określonego materiału musi być poprzedzone zbadaniem, czy zakaz jest konieczny ze względu na ochronę interesu publicznego określonego w Konstytucji lub w innych ustawach, czy może w interesie publicznym byłoby rozpowszechnienie danych informacji. Zawsze sąd musi pamiętać, że zasadą jest wolność prasy, a jej ograniczenia są dopuszczalne zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny (TK) w którejś ze swych uchwał stwierdził, że jednym z elementów istoty wolności słowa jest wolność od cenzury prewencyjnej, rozumianej jako przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem odbiorcy, a państwo może ustanawiać mechanizmy następczej odpowiedzialności za nadużycia wolności słowa; ingerencja uprzednia może być dopuszczona tylko wyjątkowo jako uboczny efekt innych legitymowanych konstytucyjnie działań państwa¹⁷. Kolejnym przepisem Konstytucji, który można uznać za rozwinięcie zasady wolności środków społecznego przekazu, są postanowienia zawarte w art. 61. Przepis ust. 1 tego artykułu stanowi między innymi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, co oznacza, zgodnie z ust. 2 tego artykułu, dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Wydaje się, że przytoczone postanowienia mają szczególne znaczenie dla dziennikarzy.

Mówiąc o konstytucyjnych źródłach zasady wolności prasy, należy wspomnieć także o przepisie art. 213 ust. 1, który odnosi się

¹⁶ Szerzej por. M. Cieśliński, I. Kondak, *Postanowienia zabezpieczające a wolność prasy*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 3, s. 3-33.

¹⁷ Por. Łączkowski, *Wolność słowa*, s. 125.

do radiofonii i telewizji, i stanowi, że na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT). Jest to organ, który dzięki upoważnieniom, jakie posiada, może skutecznie kształtować przepisy prawne dotyczące radiofonii i telewizji, w tym również przepisy chroniące wolność słowa, prawo do informacji czy interes publiczny w radiofonii i telewizji. Szczególne znaczenie ma przyznana przez Konstytucję możliwość stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez ten organ, zgodnie bowiem z przepisem art. 213 ust. 2 KRRiT wydaje rozporządzenia. Wydaje się, że wprowadzając ten organ, ma rozległe kompetencje, ale zbyt rzadko je wykorzystuje.

Świadomość, że prawa i wolności konstytucyjne nie mogą mieć absolutnego charakteru, zawsze towarzyszyła wszystkim demokratycznym społeczeństwom, choć różne były jej formy wyrażania w tekstach konstytucji¹⁸. Analiza przepisów Konstytucji dotyczących bezpośrednio lub pośrednio zasady wolności prasy również prowadzi do wniosku, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego. Konstytucja zawiera przepisy, które stanowią pewne ograniczenia tej wolności i są podstawą do ich rozbudowywania w ustawach szczegółowych. 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, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać „istoty wolności i praw” – to określenie może budzić pewne wątpliwości. Zakaz naruszenia owej istoty opiera się na założeniu, że każda wolność bądź prawo ma pewien minimalny zakres treściowy, którego usunięcie zniweczy jej istnienie. Doktryna łączy koncepcję „istoty” przede wszystkim z zakazem ustanawiania ograniczeń, które przekreślają tożsamość danego prawa bądź wolności albo wydrą-

¹⁸ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 5.

żą je z rzeczywistej treści¹⁹. Skoro treść art. 31 ust. 3 dotyczy ograniczania wolności i praw, należy go traktować jako przepis wyjątkowy, bo zawężający zakres korzystania z wolności i praw konstytucyjnie gwarantowanych i tym samym musi być interpretowany zgodnie z zasadami wykładni wyjątków, co oznacza przede wszystkim zakaz rozszerzającej interpretacji jego postanowień²⁰. Kończąc omawianie konstytucyjnych źródeł zasady wolności prasy, wypada dodać, że przedstawione przepisy konstytucji należy stosować bezpośrednio, co wynika z art. 8 Konstytucji. Mówiąc o bezpośredniości stosowania konstytucji, zaznacza się zazwyczaj, że materialnoprawną podstawą aktu stosowania konstytucji przez sądy mogą być jedynie te normy, które są na tyle „konkretne i jednoznaczne”, że technicznie jest możliwe oparcie na nich rozstrzygnięcia²¹.

IV. PRAWNOMIĘDZYNARODOWE ŹRÓDŁA ZASADY WOLNOŚCI PRASY

Omawiając zasadę wolności prasy w prawie polskim, należy przedstawić przepisy regulujące zasadę wolności prasy zawarte w umowach międzynarodowych, które zostały ratyfikowane przez RP i na podstawie art. 91 w związku z art. 87 Konstytucji są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Dla podjętego tematu szczególne znaczenie mają: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz) sporządzona 4 listopada 1950 r. w Rzymie, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) sporządzony 19 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku, a także Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej sporządzona w Strasburgu 5 maja 1989 r. EKPCz oraz MPPOiP nie tylko precyzują, co kryje się pod pojęciem wolności

¹⁹ Tamże, s. 22.

²⁰ Por. D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999, s. 113.

²¹ S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 12.

wypowiedzi, ale podają także warunki, na jakich dopuszczalne jest jej ograniczenie. Biorąc pod uwagę dwie pierwsze konwencje, wydaje się, że większą rolę w Polsce odgrywa EKPCz niż MPPOiP, co może wynikać z faktu, iż postanowienia EKPCz, dotyczące Europy, są nam bliższe oraz z faktu, że jej przestrzeganie jest lepiej zabezpieczone niż przestrzeganie MPPOiP. Chcąc wskazać źródła zasady wolności prasy w przywołanych wyżej aktach prawnych, należy przytoczyć przepis art. 19 MPPOiP oraz przepis art. 10 EKPCz. Regulacje w nich zawarte są do siebie bardzo zbliżone, co jest świadectwem wypracowania określonych standardów w skali międzynarodowej. Ponadto to właśnie te przepisy były wzorem, na jakim oparł się polski ustawodawca, redagując treść przepisów dotyczących zagadnienia wolności wypowiedzi zawartych w Konstytucji i w ustawach zwykłych. Przepis art. 19 MPPOiP stanowi w ust. 1, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów”, w bezpośrednim związku z tym prawem pozostaje wyrażone w ust. 2 prawo każdego człowieka do „swobodnego wyrażania opinii”²². Prawo to jest w dalszej części tego ustępu uszczegółowione i obejmuje „swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem w postaci dzieła sztuki, bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Nie ulega wątpliwości, że w prawie swobodnego wyrażania opinii mieści się wolność prasy. W przepisie tym podkreśla się, że realizacja tych praw pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność, co jest wyrażeniem koncepcji korelacji praw i obowiązków. Z tego powodu prawa mogą podlegać ograniczeniom przewidzianym w ustawie. Kolejną wymaganą przesłanką jest niezbędność wprowadzanych ograniczeń, a celem usprawiedliwiającym ich wprowadzenie jest poszanowanie praw i dobrego imienia innych lub ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej.

Wolność wypowiedzi gwarantowana jest także w art. 10 EKPCz, który podobnie jak art. 19 MPPOiP dopuszcza możliwość

²² Por. DzU 1977, nr 38, poz. 167.

jej zawężenia. Treść art. 10 EKPCz jest zbliżona do treści art. 19 MPPOiP, ale przepisy te nie są jednakowe i z ich analizy wynika, że standard ochrony wolności wypowiedzi ustanowiony w EKPCz stawia większe wymagania państwom, które ją ratyfikowały niż regulacje zawarte w pakcie. Zgodnie z ust. 1 art. 10 EKPCz „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii”²³. Przytoczone prawo jest dookreślone w kolejnym zdaniu tegoż artykułu, w którym stwierdza się, że „obejmuje ono wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Z łatwością można zauważyć, że w przepisie ust. 1 umieszczono wyraźny zakaz cenzury prewencyjnej. Ostatnie zdanie tego ustępu zezwala państwom, które ratyfikowały konwencję, na poddanie procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych i telewizyjnych. Przepis ust. 2 art. 10 wskazuje na nierozzerwalność wolności z obowiązkami oraz odpowiedzialnością i stanowi, że korzystanie z tych wolności może podlegać wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, ale tylko takim, które są przewidziane przez ustawę i są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony wymienionych w tym przepisie wartości. Przesłanka „niezbędności w społeczeństwie demokratycznym” ustanawia wyższy standard ochrony omawianej wolności niż przesłanka „niezbędności” zawarta w art. 19 MPPOiP. Wartościami, dla których ochrony może zostać ograniczona wolność wyrażania opinii, są: bezpieczeństwo państwowe, integralność terytorialna i bezpieczeństwo publiczne, zapobieganie zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochrona zdrowia lub moralności, ochrona dobrego imienia i praw innych osób, zapobieganie ujawnianiu informacji poufnych, zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. W wolności wyrażania opinii niewątpliwie mieści się wolność prasy i przepis art. 10 jest bez wątpienia przepisem statuującym zasadę wolności prasy. Z tego wynika, że możliwość wprowadzania przytoczonych ograniczeń dotyczy także prasy. Wolność prasy jest ograniczona również na podstawie przepisu art. 6 EKPCz, dotyczącego prawa do rzetelnego procesu są-

²³ Por. DzU 1993, nr 61, poz. 284.

dowego. W przepisie tym ustanowiono wprost zakaz wstępu prasy na salę rozpraw, gdy wymaga tego porządek publiczny, bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, dobro małoletnich, ochrona życia prywatnego stron lub interes wymiaru sprawiedliwości. Na zakończenie uwag poświęconych obowiązującym w Polsce międzynarodowym standardom wolności wypowiedzi, które stanowią źródło wolności prasy, warto zauważyć, że podkreślany w aktach międzynarodowych nieskrępowany jej przepływ stanowi zerwanie z tradycyjnymi podziałami narodowymi, państwowymi w kierunku realizacji „społeczeństwa globalnego”²⁴. Ten aspekt jest wyraźnie widoczny w przepisie art. 4 Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, który odwołując się do art. 10 EKPCz, stanowi, że „Strony zapewniają wolność słowa i informacji zgodnie z artykułem 10 EKPCz oraz zagwarantują swobodę odbioru i nie będą ograniczać retransmisji na ich obszarze spełniających warunki niniejszej Konwencji”²⁵.

Przytoczone przepisy aktów rangi międzynarodowej, niezależnie od tego, czy mówią wprost o zasadzie wolności prasy, czy umożliwiają jej wyinterpretowanie z przepisów o wolności wyrażania opinii, w zasadniczy sposób, obok przepisów Konstytucji, wpływają na kształt regulacji dotyczącej poruszanej tematyki, zawartej w ustawach zwykłych. Podstawowymi aktami prawnymi tej rangi są wspomniana wcześniej ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (pr.pr.) oraz ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (r.tv.). Przepis art. 1 pr.pr. stanowi, że „Prasa zgodnie z art. 14 Konstytucji RP korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”²⁶. Na mocy art. 3 r.tv. przepis ten stosuje się również do przekazów radiowych i telewizyjnych z uwzględnianiem kwestii odrębnie regulowanych

²⁴ E. Nowińska, *Wolność słowa a dozwolona treść gospodarczej wypowiedzi promocyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej” 1993, z. 62, s. 23.

²⁵ DzU 1995, nr 32, poz. 160.

²⁶ DzU 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.

w tej ustawie. Pierwszym aspektem zasady wolności prasy, jaki wynika się z analizy przepisów tych ustaw, jest wolność prasowej działalności wydawniczej.

V. WOLNOŚĆ PRASOWEJ DZIAŁALNOŚCI WYDAWNICZEJ

Ustawowe podstawy tego aspektu wolności prasy znajdujemy zarówno w przytoczonym już przepisie art. 1 pr.pr., jak i w art. 8 ust. 1, który stanowi, że właściwie każdy, kto w świetle obowiązującego w Polsce prawa może prowadzić działalność gospodarczą, może być również wydawcą, a więc wydawcą może być: osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej. Przykłady podmiotów, które mogą być wydawcą ustawodawca zawarł w katalogu otwartym, w dalszej części tego przepisu stanowiąc, że „w szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy”. Zgodnie z ust. 2 art. 8 wymienione w nim uprawnione podmioty mogą realizować swe uprawnienia wydawnicze bezpośrednio, za pośrednictwem wydawnictw własnych, jak również za pośrednictwem innych wydawnictw. Przytoczona regulacja zostaje wzmocniona przepisem art. 2 pr.pr., zgodnie z którym warunki niezbędne do wykonywania funkcji i zadań prasy, w czym niewątpliwie mieści się działalność wydawnicza, powinny zapewniać, zgodnie z Konstytucją, organy państwowe. Zobowiązanie organów państwowych do stwarzania prasie warunków niezbędnych do wykonywania jej funkcji i zadań prowadzić należy do działań o charakterze legislacyjnym oraz techniczno-organizacyjnym. Nie ulega wątpliwości, że prasowa działalność wydawnicza w większości przypadków jest działalnością gospodarczą i w tych sytuacjach, gdy jest „zarobkową działalnością, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły”²⁷, podlega

²⁷ Por. art. 2 ustawy z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, DzU 1999, nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

również przepisom regulującym ten odcinek życia społecznego. Wykluczone zatem wydaje się wydawanie prasy w formach i w przypadkach zabronionych nie tylko przez przepisy pr.pr., ale również przez przepisy prawa regulujące działalność gospodarczą, zawarte w Konstytucji i w wielu innych ustawach²⁸. Z racji ograniczeń, jakie stawiają ramy artykułu, zagadnienie wolności prasowej działalności wydawniczej zostanie omówione w zakresie ograniczającym się do pr.pr. Kolejny przepis, który wydaje się chronić prasową działalność wydawniczą, zawarty jest w art. 3 pr.pr, zgodnie z którym pracownik poligrafii oraz kolportażu nie może w jakikolwiek sposób utrudniać drukowania i nabywania przyjętych przez przedsiębiorstwo do druku i rozpowszechniania publikacji prasowych z powodu ich linii programowej albo treści. Oczywiście nie zostanie uznane za naruszenie tego przepisu nieprzyjęcie do druku publikacji z przyczyn ekonomicznych bądź technicznych. Te jednak w przypadku odmowy przyjęcia powinny zostać przez odmawiającego udowodnione. Kolejnym argumentem za realizowaniem wolności prasowej działalności wydawniczej w odniesieniu do prasy drukowanej są przepisy dotyczące organizacji działalności prasowej. Wymogi, które należy spełnić, aby móc wydawać dziennik lub czasopismo, można uznać za minimum formalności. Zgodnie z przepisem art. 20 pr.pr. wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga rejestracji w sądzie okręgowym, właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy. Warto podkreślić w tym miejscu, że rejestracji wymaga wydawanie tylko tych dwóch kategorii prasy drukowanej: dzienników i czasopism. Poddanie spraw rejestrowych niezawisłym sądom gwarantuje uniezależnienie procesu rejestracji od względów politycznych. Sam wniosek o rejestrację zgodnie z ust. 2 art. 20 powinien zawierać tytuł dziennika lub czasopisma, określenie siedziby i dokładny adres redakcji, dane osobowe redaktora naczelnego,

²⁸ Przykładami takich ustaw mogą być: Prawo działalności gospodarczej (DzU 1999, nr 101, poz. 1178 z późn. zm.), Prawo własności przemysłowej (DzU 2001, nr 49, poz. 508), Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (DzU 1993, nr 47, poz. 211 z późn. zm.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU 2000, nr 122, poz. 1319 z późn. zm.).

określenie wydawcy, jego siedziby i dokładny adres oraz częstotliwość ukazywania się dziennika lub czasopisma. Wydawanie dziennika lub czasopisma można rozpocząć, jeżeli organ rejestracyjny nie rozstrzygnął wniosku o rejestrację w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Organ rejestracyjny ma obowiązek odmowy rejestracji tylko w dwóch przypadkach: gdy wniosek nie zawiera wymaganych danych oraz gdy udzielenie rejestracji stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony nazwy istniejącego już tytułu prasowego. Nie jest możliwa rejestracja tytułu prasowego identycznego z istniejącym już na rynku, gdyż w takiej sytuacji udzielenie rejestracji stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony nazwy tytułu już istniejącego. Większy problem stanowi pytanie, czy można dokonać rejestracji tytułu, którego nazwa jest podobna, różniąc się tylko nieznacznie od tytułu pisma już istniejącego. W takiej sytuacji wymagane jest każdorazowe badanie stopnia podobieństwa i niebezpieczeństwa naruszenia prawa do ochrony tytułu już istniejącego. Trzeba pamiętać, że prawo do ochrony tytułu prasowego może wynikać z różnych podstaw prawnych. Tytuł prasowy jest chroniony nie tylko na gruncie pr.pr., może być on bowiem chroniony także na gruncie przepisów dotyczących firmy, utworu lub znaku towarowego. W warunkach polskich rejestracja tytułu ma w istocie jeden cel – niedopuszczenie na rynek tytułów, których rejestracja stanowiłaby naruszenie prawa do ochrony nazwy istniejącego już tytułu, co stanowi obronę przed nieuczciwą konkurencją²⁹. Przepisy dotyczące rejestracji tytułu prasowego oraz wymogów formalnych rejestracji dziennika lub czasopisma można uznać za ograniczenia wolności prasowej działalności wydawniczej. Kolejne ograniczenie tej działalności znajduje wyraz w przepisie art. 22 pr.pr., zgodnie z którym organ rejestracyjny może zawiesić wydawanie dziennika lub czasopisma na czas określony, nie dłuższy niż rok, jeżeli w ciągu roku co najmniej trzykrotnie zostało popełnione w nim przestępstwo. Jednak – jak wynika z treści przepisu – zawieszenie nie ma charakteru obligatoryjnego. Ponadto wydawca powinien wydać dziennik lub czasopismo w ciągu roku od dnia nabycia

²⁹ Por. Sobczak, *Ustawa Prawo prasowe*, s. 277.

uprawnień do ich wydawania, ponieważ przekroczenie tego czasu powoduje utratę ważności rejestracji, chyba że uprawniony wystąpił o zachowanie rejestracji. To postanowienie zapobiega „rezerwacji” tytułów prasowych. Analizując wymogi formalne rejestracji prasy drukowanej oraz przesłanki odmowy rejestracji, trzeba zauważyć, że nie ma znaczenia w tej materii jej linia programowa ani tematyka. W związku z powyższym elementy te nie mają wpływu na uzyskanie rejestracji. Jest to niepokojące, ponieważ bez problemu mogą być i są rejestrowane, a co za tym idzie – wydawane dzienniki lub czasopisma, których linia programowa bądź tematyka może naruszać wartości zasługujące na ochronę. Oczywiście uwzględnianie tych elementów na etapie rejestracji byłoby z pewnością potraktowane przez przeciwników takiej opcji jako zakazana cenzura prewencyjna, wobec tego w świetle obowiązującej regulacji prawnej walczenie z takimi zjawiskami w przypadku prasy drukowanej jest możliwe wyłącznie w ramach cenzury następczej.

Wolność prasowej działalności wydawniczej doznaje większych ograniczeń w odniesieniu do prasy w postaci emisji radiowych lub telewizyjnych. Wynika to przede wszystkim z przepisu art. 2 r.tv., który stanowi, że „prawo rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przysługuje jednostkom publicznej radiofonii i telewizji oraz osobom, które uzyskały koncesję na taką działalność”³⁰. Zgodnie z przepisem art. 36 ust. 2 r.tv. koncesji nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować zagrożenia interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz naruszenie tajemnicy państwowej bądź jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować osiągnięcie przez niego pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Ponadto dodatkowym ograniczeniem jest fakt, że w sytuacjach określonych przez ustawę koncesja może być cofnięta. Obowiązek uzyskiwania koncesji nie dotyczy jednostek publicznej radiofonii i telewizji, nie oznacza to jednak, że ich wolność prasowej działalności wydawni-

³⁰ DzU 1993, nr 7, poz. 34 z późn. zm.

czej nie doznaje żadnych ograniczeń, ustawodawca nakłada bowiem na telewizję i radiofonie zarówno publiczną, jak i prywatną określone wymogi, jakim powinny odpowiadać emitowane audycje. Wymogi te zawarte są w przepisie art. 18 w ust. 1, 2, 3 i 4. Zgodnie z nim audycje nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu, nie mogą propagować postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, nie mogą sprzyjać zachowaniom zagrażającym zdrowiu, bezpieczeństwu lub środowisku naturalnemu, powinny szanować przekonania religijne odbiorców, a zwłaszcza chrześcijański system wartości; zabronione są przekazy zagrażające fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi niepełnoletnich, w szczególności zawierające treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony i nadmierny eksponujące przemoc. Oczywiście przepisy te nasuwają wiele wątpliwości i rażą niekonsekwencją. Można zadać na przykład pytanie, dlaczego zabronione są audycje zawierające treści w sposób nieuzasadniony i nadmierny eksponujące przemoc, a nie wszystkie audycje eksponujące przemoc, kto i według jakich kryteriów ową nieuzasadnioną i nadmiernie eksponowaną przemoc będzie oceniał i, wreszcie, skoro treści wymienione w ust. 4 są zabronione, dlaczego w ust. 5 ustawodawca zezwala na ich emisję w określonych godzinach. Należy zauważyć na koniec, że w praktyce radiofonii i telewizji, zwłaszcza telewizji przytoczone przepisy, nawet gdy brzmią jednoznacznie, są nagminnie łamane. Siłą prawa jest jego skuteczność, ale jeśli nie jest ono skuteczne, można tylko próbować doceniać jego intencje. Oprócz ograniczeń merytorycznych, w których ustawodawca wskazuje, jakie treści są zakazane, wprowadza on także ograniczenia formalne, w których określa takie kwestie, jak: minimalne procentowe liczby audycji wytworzonych w języku polskim, audycji związanych z kulturą polską, audycji producentów niezależnych, warunki przechowywania audycji czy kwestie związane z koncentracją kapitału³¹. Fakt występowania większej liczby ograniczeń zarówno merytorycznych, jak i formalnych działalności wy-

³¹ Szerzej na temat koncentracji kapitału: D. Miąsik, *Kontrola koncentracji kapitału w środkach masowego przekazu*, „Rejent” 2000, nr 4, s. 92-108.

dawniczej (emisyjnej) radia i telewizji niż działalności wydawniczej prasy drukowanej jest wynikiem specyficznego charakteru tych pierwszych, które charakteryzują się ogromną siłą oddziaływania na odbiorcę i w związku z tym potencjalnie mogą być źródłem większych zagrożeń. Z tego powodu tym bardziej razi bylejąkość przepisów regulujących te kwestie oraz ich nieskuteczność.

Drugim aspektem zasady wolności prasy jest – obok wolności prasowej działalności wydawniczej – wolność działalności dziennikarskiej.

VI. WOLNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI DZIENNIKARSKIEJ

Wolność działalności dziennikarskiej polega przede wszystkim na uprawnieniu do uzyskiwania informacji i prawie do krytyki. Uprawnienie do uzyskiwania informacji dziennikarz może realizować w zakresie określonym w ustawie pr.pr. W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej pr.pr. zawiera odesłanie do ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³². Zgodnie z przepisem art. 2 w związku z art. 1 i art. 5 tej ustawy każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, a więc informacji o sprawach publicznych, z wyłączeniem informacji, które regulowane są przepisami o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic chronionych ustawowo. Dziennikarskie uprawnienie do uzyskiwania informacji przysługuje również wobec przedsiębiorców i podmiotów niezaliczonych do sektora. Obejmuje ono informacje o ich działalności do granic chronionych przez przepisy dotyczące tajemnic oraz do granic prawa do prywatności. Wreszcie realizację dziennikarskiego uprawnienia dostępu do informacji wspomaga przepis art. 5 pr.pr., zgodnie z którym każdy obywatel może udzielać informacji prasie zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki. Dziennikarskiemu uprawnieniu do uzyskiwania informacji odpowiada obowiązek podmiotów posiadających informacje do ich udzielania. W zwią-

³² DzU 2001, nr 112, poz. 1198.

ku z tym zobowiązane do udzielania informacji są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a także przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych. Aby dodatkowo wzmocnić rangę omawianego uprawnienia dziennikarskiego, ustawodawca w sposób szczególny potraktował sytuację odmowy udzielenia informacji. Zgodnie z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej odmowa udzielenia informacji następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie oraz na którą przysługuje skarga do NSA. Odmowę udzielenia informacji przez podmioty wymienione w art. 4 pr.pr. można również zaskarżyć do NSA, jednak ta odmowa nie jest uznana przez doktrynę za decyzję administracyjną, a kognicja NSA w tej sytuacji wynika wprost z dyspozycji art. 4 ust. 4 pr.pr. i znajduje potwierdzenie w art. 16 ust. 2 ustawy o NSA, w myśl którego sąd ten orzeka także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosuje środki określone w tych przepisach³³. Uprawnienie do uzyskiwania informacji obejmuje także uprawnienie do zbierania materiałów krytycznych, którego bezpośrednim następstwem jest prawo do krytyki. W przepisie art. 6 ust. 4 ustawodawca zawarł wyraźny zakaz utrudniania prasie zbierania materiałów krytycznych oraz zakaz tłumienia krytyki. Wydaje się, że krytyka prasowa ma miejsce wówczas, gdy w publikacji prasowej poddaje się negatywnej ocenie i gani określone zjawisko nieobojętne dla społeczeństwa. Zarzuty sformułowane w materiale krytycznym powinny być rzeczowe i udokumentowane. Uprawnienia dziennikarskie będące gwarancją realizacji wolności działalności dziennikarskiej są bardzo szerokie. Jednak z faktu, że zasada wolności prasy nie jest wolnością absolutną, jej aspekt w postaci wolności działalności dziennikarskiej podlega także ograniczeniom. Oprócz ograniczeń, które zostały wymienione odnośnie do uprawnienia do uzyskiwania informacji oraz prawa do krytyki, na dziennikarzach w ich działalności ciąży szereg obowiązków, które również istotnie ograniczają dziennikarską wolność. Wszystkie obowiązki są strukturalnie związane z zadaniem dzienni-

³³ Por. Sobczak, *Ustawa Prawo prasowe*, s. 82.

karza, jakim jest służba społeczeństwu i państwu. Zastosowanie w tym przypadku koniunkcji może budzić wątpliwości, gdyż nie zawsze można pogodzić służbę społeczeństwu i państwu – szczególnie widoczne było to w realiach systemu PRL. Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 pr.pr. dziennikarz ma obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przez prawo. Na całym świecie istnieje dość silna tendencja kodyfikowania zasad etyki dziennikarskiej i jest to proces godny pochwały, jednak trzeba pamiętać, że kodyfikowane normy mogą być deklarowane, a nie koniecznie przestrzegane. Dziennikarz winien także działać zgodnie z zasadami współżycia społecznego. W doktrynie przyjmuje się, że są to normy postępowania ludzkiego odmienne od norm prawnych. Różnią się od nich przede wszystkim tym, że nie są wyposażone w sankcję przymusu państwowego i najczęściej rozumie się przez nie normy moralne regulujące relacje między ludźmi. Przepis ust. 2 art. 10 zobowiązuje dziennikarza do realizowania ogólnej linii programowej redakcji – wydaje się, że jest to bardzo mocne ograniczenie wolności działalności dziennikarskiej, szczególnie w zestawieniu tego obowiązku z podstawowym obowiązkiem prasy zawartym w art. 6, zgodnie z którym prasa jest zobowiązana do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk. Z wymogu służby prawdzie wynika bezpośrednio obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych. Staranność to dokładność, pilność, sumienność, dbałość o szczegóły. Pod pojęciem rzetelności należy rozumieć: uczciwość, solidność i obowiązkowość. Staranność szczególna to w znaczeniu potocznym staranność wyjątkowa. W literaturze można spotkać pięciostopniowy podział rodzajów staranności: minimalna, niezbędna, należyta, szczególna i najwyższa. W takim ujęciu staranność szczególna ma charakter kwalifikowany i zasadza się na dokonywaniu wszystkich możliwych czynności zgodnie z wysokimi kwalifikacjami³⁴. Kolejne obowiązki związane z działalnością dziennikarską, które ograniczają jej wolność, to obowiązek ochrony dóbr osobistych oraz obowią-

³⁴ Sobczak, *Prawo prasowe*, s. 268.

zek ochrony interesów działających w dobrej wierze informatorów i innych osób. Szczególne znaczenie w świetle analizy orzecznictwa w tzw. sprawach prasowych ma ochrona dóbr osobistych. Choć jest to pojęcie prawne, to jednak nie istnieje prawna definicja dóbr osobistych. Obecnie uznaje się, że są to wartości niemajątkowe, wiążące się z osobowością człowieka, uznane powszechnie w danym społeczeństwie. Dobra osobiste są atrybutem wszystkich osób fizycznych, ale niektóre z nich przysługiwać mogą także osobom prawnym³⁵. Dobra osobiste mają charakter niemajątkowy, ale pośrednio mogą wpływać na sytuację majątkową człowieka. W doktrynie przeważa pogląd, że najskuteczniejszą ich ochronę zapewnia konstrukcja praw podmiotowych, uznająca, że podmiotowe prawa osobiste należą do praw bezwzględnych, skutecznych *erga omnes*. Przeważająca jest też koncepcja wielości praw osobistych, zgodnie z którą każdemu dobru osobistemu odpowiada określone prawo podmiotowe. Otwarty katalog dóbr osobistych obejmuje dobra związane ze sferą życia prywatnego, rodzinnego, a także ze sferą intymności. Do najczęściej naruszanych przez dziennikarzy należą: cześć, wizerunek, nazwisko lub pseudonim, tajemnica korespondencji oraz sfera prywatności. Wskazanie na jeden z aspektów obowiązku ochrony dóbr osobistych, o którym jest mowa w art. 12 ust. 1 pkt. 2, zawarte jest w art. 14 ust. 6 pr.pr., zgodnie z którym „nie wolno bez zgody osoby zainteresowanej publikować informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia, chyba że wiąże się to bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby”. Przepis ten wprowadza zróżnicowane standardy ochrony prywatności, w zależności od tego, czy osoba, której prywatność naruszono, jest osobą publiczną, czy nią nie jest, a w przypadku, gdy jest osobą publiczną, czy informacje dotyczą jej działalności publicznej, czy nie. Wydaje się, że dobra osobiste są elementem najczęściej ograniczającym zasadę wolności prasy. Wreszcie ustawa pr.pr. zawiera szczegółowe obowiązki dziennikarzy dotyczące wypowiedzania opinii co do rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym (zabronione

³⁵ Szerzej: J. Koczanowski, *Ochrona dóbr osobistych osób prawnych*, Kraków 1999.

jest przed wydaniem wyroku w I instancji), publikacji w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych (zakaz publikacji, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę lub zezwoli na to prokurator lub sąd w odniesieniu do osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, ze względu na ważny interes społeczny), rozpowszechniania informacji utrwalonych zapisem fonicznym i wizualnym (wymóg zgody osób udzielających informacji)³⁶. Wreszcie dziennikarz jest zobowiązany do zachowania tajemnicy zawodowej. Zwolnienie ustawowe od zachowania tajemnicy zawodowej sformułowano w art. 16 ust. 1 pr.pr. W sytuacji, gdy materiał dotyczy przestępstwa określonego w art. 240 § 1 k.k. z 1997 r., a także wówczas, gdy osoba przekazująca materiał wyłącznie do wiadomości dziennikarza wyrazi zgodę na ujawnienie jej nazwiska lub materiału, dziennikarz zwolniony jest z zachowania tajemnicy zawodowej. W świetle przepisu art. 15 pr.pr. zakres tajemnicy dziennikarskiej obejmuje dane umożliwiające identyfikację autora materiału prasowego oraz innych osób udzielających informacji, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnienie tych danych, a także informacje, których ujawnienie mogłoby naruszyć chronione prawem interesy osób trzecich.

VI. ZAKOŃCZENIE

Zasada wolności prasy jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego porządku prawnego. Analiza przepisów ustanawiających i gwarantujących zasadę wolności prasy doprowadziła do wniosku, że wolność prasy można rozpatrywać w dwóch podstawowych aspektach: jako wolność działalności wydawniczej i wolność działalności dziennikarskiej. Treść wolności prasy zarówno w pierwszym, jak i w drugim aspekcie jest bardzo rozległa, ale nie absolutna. Zarówno wolność działalności wydawniczej, jak i wolność działalności dziennikarskiej w ściśle określonych przez przepisy prawa

³⁶ Art. 13 i 14 pr.pr. (DzU 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

sytuacjach doznają ograniczeń. Ograniczenia te przybierają postać bądź ograniczeń formalnych, bądź ograniczeń merytorycznych. Wydaje się, że *ratio legis* wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń jest oczywiste – mają one na celu ochronę wartości z punktu widzenia ustawodawcy donioślejszych niż wolność prasy, wartości, które zasługują na ochronę nawet jej kosztem. Wśród tych wartości możemy wymienić np.: interesy kultury narodowej, bezpieczeństwo państwa, uczciwy charakter konkurencji, dobra osobiste, a nade wszystko prawdę. Ta ostatnia wydaje się być najważniejszym punktem orientacyjnym działalności prasy – prasa jest zobowiązana do prawdziwego przedstawiania zjawisk. Jednak za-
trzymanie się na realizacji tylko tej wartości nie wystarcza, by uznać działalność prasy za prawdziwą służbę społeczną, czyli służbę wszystkim ludziom i każdemu z osobna. Prasa powinna iść dalej i oprócz służby prawdzie powinna także realizować służbę dobru. Prawda jest ogromną wartością, ale oderwana od dobra może być łatwym przedmiotem manipulacji i elementem naruszania godności człowieka, która ma charakter absolutny. Wydaje się więc, że prasa nie tylko powinna uczciwie dążyć do poznania i ukazania prawdy, lecz ponadto powinna dążyć do tego, aby owa prawda służyła dobru.

LIBERTY OF THE PRESS PRINCIPLE IN THE POLISH LAW

Summary

One of the basic principles of democratic legal order is liberty of the press principle. The analysis of the regulations underlying and guaranteeing liberty of the press principle in the Polish law leads to a conclusion that the above mentioned principle may be considered in two basic aspects: as liberty of publishing and liberty of journalist activity. The content of the liberty of the press principle in both aspects is extensive indeed, but not absolute. Both liberty of publishing and liberty of journalist activity

undergo limitations. Those limitations may be introduced in situations strictly defined in the act and they take the shape of either formal or content related limitations, and *ratio legis* of their introduction is the protection of values that, from the legislator's point of view, are more momentous than liberty of the press and deserve protection even at its cost.