

**Efektywność krajowych
i międzynarodowych systemów
ochrony praw człowieka
pierwszej generacji**

*** ***

**redakcja naukowa
Jerzy Jaskiernia
Kamil Spryszak**

Recenzent
dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ

Redaktor prowadzący
Paweł Jaroniak

Redaktor techniczny
Ryszard Kurasz

Korekta
Zespół

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 2024

ISBN 978-83-8180-833-0

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

Pluralizm mediów jako kryterium oceny efektywności ochrony wolności prasy – kilka uwag na tle sytuacji w Polsce²

1. Wprowadzenie

Wolne media są jednym z filarów demokracji, chronionym zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym. W Polsce wolność prasy podniesiono do rangi wartości konstytucyjnej, co uzasadniane jest doświadczeniem okresu PRL. Zasada wolności prasy jest zasadą ustrojową demokratycznego państwa prawnego, jakim – zgodnie z Konstytucją RP – jest Rzeczpospolita Polska. Ocena czy prasa w konkretnym przypadku jest wolna nie jest zadaniem łatwym, tym bardziej, że przytaczane argumenty często mają charakter polityczny. W tej sytuacji należy posługiwać się maksymalnie obiektywnymi wskaźnikami. Jednym z takich wskaźników jest pluralizm mediów. Nie możemy mówić bowiem o wolnych mediach w sytuacji, gdy pozbawione będą one pluralistycznego charakteru. Potwierdzeniem tej tezy jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „wolność prasy, mając charakter zasady ustrojowej i gwarancji instytucjonalnej, wyraża nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego, a nakaz ten ma ścisły związek z obowiązywaniem zasady państwa demokratycznego, które może funkcjonować i rozwijać się wyłącznie z zachowaniem pluralizmu poglądów oraz realnej możliwości ich prezentowania w przestrzeni publicznej³. Uzasadnia to przyjęcie pluralizmu mediów za kryterium oceny skuteczności ochrony wolności prasy.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena efektywności ochrony wolności prasy w perspektywie poziomu pluralizmu mediów w Polsce. Główny problem artykułu został sformułowany w formie pytania „czy obowiązujące w Polsce rozwiązania legislacyjne dotyczące pluralizmu mediów gwarantują efektywną ochronę wolności prasy?” W związku z tak postawionym problemem sformułowana została teza artykułu w brzmieniu: Rozwiązania legislacyjne do-

¹ Dr – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Katedra Prawa Administracyjnego, lidia.jaskula@kul.pl, ORCID: 0000-0003-3619-5826.

² Stan prawny na dzień 20 kwietnia 2023 r.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., K 13/16, LEX nr 2172429.

tyczące pluralizmu mediów nie gwarantują efektywnej ochrony wolności prasy w Polsce. Rozstrzygnięciu postawionego problemu i udowodnieniu postawionej tezy służyć będzie odpowiedź na pytania szczegółowe: jak pluralizm mediów jest uregulowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego Polsce? Jak oceniany jest aktualny stan pluralizmu mediów w Polsce i jakie są faktyczne podstawy tej oceny? W jaki sposób można poprawić stan pluralizmu mediów w Polsce? Tak zarysowanej problematyce odpowiada struktura artykułu. Opracowanie nie rości sobie prawa do formułowania definitywnych wniosków, ale stanowi zaproszenie do dyskusji.

Badania realizowano wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną, analizując treść przepisów prawa, orzecznictwo i stanowisko doktryny dotyczące pluralizmu mediów oraz stosując metodę analizy diagnostycznej. Opracowanie, z uwagi na ograniczenie objętości, podejmuje wybrane zagadnienia.

2. Pluralizm mediów w regulacjach prawnych obowiązujących w Polsce

Pluralizm mediów⁴ jest kategorią, z nielicznymi wyjątkami, praktycznie nieobecną *expressis verbis* w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Konsekwencją tego faktu w aktualnym stanie prawnym jest brak instrumentów realnej ochrony tego elementu w praktyce.

Nie wspomina o pluralizmie mediów *expressis verbis* Konstytucja RP. Ustrojodawca nie używa tego terminu regulując status prasy w ustawie zasadniczej. Idea pluralizmu mediów wyprowadzana jest przez doktrynę i orzecznictwo z treści zasady wolności prasy i zasady wolności wypowiedzi zawartych w art. 14 i 54 Konstytucji RP. Słuszne twierdzenie, że pluralizm rozumiany jako wielość i różnorodność, jest immanentnie powiązany z ideą wolności, w tym wypadku z wolnością prasy i wypowiedzi, stanowi odwoływanie się do uzasadnień pozaprawnych, najczęściej filozoficznych. Pluralizm mediów traktowany jest jako aspekt pluralizmu systemu demokratycznego. Wolne media, w swej wielości i różnorodności, we wszystkich rozwiniętych państwach współczesnych

⁴ Na temat różnych aspektów pluralizmu mediów: B. Klimkiewicz, *Reactivation: Reconsidering the Role of the State in Media Ownership in Poland*, [w:] *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. Giannakopoulos, Tel Aviv 2019, s. 48–67; I. Nenadic, *To Understand Media Pluralism is to Understand Changes in News Media and Journalism Fostered by Digital Technologies*, [w:] ibidem, s. 131–140; P. Uhma, *Oblicza pluralizmów mediów publicznych w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2, s. 67–92; ERGA, *Wewnętrzny pluralizm mediów w ramach audiowizualnych usług medialnych w UE – Zasady i praktyka*, 2018, http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/KRRiT/aktualnosci/raport-erga_pluralizm-wewnetrzny_wersja-pl_def.pdf [dostęp: 21.4.2023].

traktowane są jako podstawa funkcjonowania pluralizmu systemu demokratycznego⁵. Z konstytucyjnej konstrukcji art. 14 dla władzy publicznej wynika obowiązek zapewnienia mediom takich warunków, które gwarantują ich wolność. Obowiązek ten nie wyczerpuje się wyłącznie w aspekcie negatywnym, który można sprowadzić do zakazu ingerencji, ale zakłada również aspekt pozytywny, związany z aktywnością, z działaniami na rzecz zapewnienia pluralizmu mediów i swobody ich działania⁶.

O pluralizmie mediów *expressis verbis* nie wspomina także przepis art. 10 EKPC⁷, mający podstawowe znaczenie w zakresie ochrony wolności wypowiedzi, w tym wolności prasy w systemie Rady Europy. Znaczenie tej wartości stało się oczywiste w praktyce stosowania konwencji dzięki orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), rozwijanemu konsekwentnie od lat na podstawie art. 10 EKPC. Jego analiza pozwala na wskazanie głównych tez dotyczących wolności mediów i ich pluralizmu. Przede wszystkim ETPC stoi na stanowisku, że wolność słowa jest fundamentem społeczeństwa demokratycznego i podstawowym warunkiem rozwoju⁸. Odnosząc się do pluralizmu mediów ETPC podkreśla, że szczególna rola prasy w przekazywaniu informacji leżących w interesie publicznym, do których otrzymywania społeczeństwo ma prawo, może być skutecznie realizowana tylko wówczas, gdy opiera się na zasadzie pluralizmu, której państwo jest ostatecznym gwarantem⁹. Trybunał konsekwentnie przypomina, że nie ma demokracji bez pluralizmu i że opiera się ona na wolności słowa. Podkreśla także, że dla zapewnienia prawdziwego pluralizmu w mediach w demokratycznym społeczeństwie nie wystarczy zapewnienie istnienia kilku kanałów lub teoretycznej możliwości dostępu potencjalnych operatorów do rynku audiowizualnego. Konieczne jest umożliwienie skutecznego dostępu do rynku w celu zagwarantowania różnorodności ogólnej treści programu, odzwierciedlającej w miarę możliwości różnorodność opinii

⁵ Por. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Art. 14*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/5877-34542/531982> [dostęp: 6.01.2023].

⁶ Por. *ibidem*.

⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284), także jako EKPC.

⁸ Tak m.in. wyrok ETPC z 5 kwietnia 2022 r. – *NIT S.R.L. v. The Republic of Moldova*, appl. no. 28470/12; wyrok ETPC z 22 kwietnia 2013 r. – *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, appl. no. 48876/08; wyrok ETPC z 16 czerwca 2015 r. – *Delfi AS v. Estonia*, appl. no. 64569/09; wyrok ETPC z 17 maja 2016 r. – *Karácsony and Others v. Hungary*, appl. nos. 42461/13 and 44357/13.

⁹ Por. m.in.: wyrok ETPC z 5 kwietnia 2022 r. – *NIT S.R.L. v. The Republic of Moldova*, appl. no. 28470/12; wyrok ETPC z 17 września 2009 r. – *Manole and Others v. Moldova*, appl. no. 13936/02; wyrok ETPC z 24 listopada 1993 r. – *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, appl. nos. 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90.

spotykanych w społeczeństwie, do którego programy są skierowane¹⁰. Również zdaniem ETPC państwo, oprócz negatywnego obowiązku nieingerencji, ma pozytywny obowiązek wprowadzenia odpowiednich ram prawnych i administracyjnych po to, by zagwarantować pluralizm w mediach w sposób skuteczny¹¹. Istniejące standardy dotyczące pluralizmu mediów – jak podkreśla Trybunał – zostały opracowane w kontekście skarg dotyczących nieuzasadnionej ingerencji państwa w prawa skarżącego wynikające właśnie z art. 10 EKPC. Zasada pluralizmu mediów uważana jest za kluczową dla skutecznej ochrony wolności mediów na mocy konwencji¹². W sposób szczególny, w kontekście polskich doświadczeń ostatnich lat, podkreślić należy jeszcze jedną tezę ETPC, zgodnie z którą władza publiczna nie ma żadnych kompetencji oceny prasy co do jej wartości informacyjnej lub do zastąpienia poglądów prasy swoimi poglądami na temat tego, jakie metody obiektywnego i wyważonego relacjonowania powinni stosować dziennikarze¹³. Orzeczenia ETPC wiążąc w konkretnych sprawach, wyznaczają standardy w tym zakresie, ale nie zabezpieczają uprzednio przed działaniami uderzającymi w pluralizm.

W systemie Rady Europy w kontekście pluralizmu mediów należy przywołać jeszcze jeden akt prawa powszechnie obowiązującego, którym jest Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej¹⁴. Pluralizmowi mediów poświęcono w nim *passus* w preambule i jeden artykuł. W preambule Konwencji jej sygnatariusze potwierdzili znaczenie transmisji telewizyjnych dla rozwoju kultury i wolnego formowania opinii w warunkach gwarantujących pluralizm i równość szans dla wszystkich demokratycznych grup i partii politycznych. Pluralizmowi mediów został poświęcony art. 10a Konwencji, zgodnie z którym „W duchu zasad współpracy i wzajemnej pomocy leżących u podstaw tej Konwencji Strony dołożą starań, by zapobiec zagrożeniu dla pluralizmu środków masowego przekazu ze strony usług programowych transmitowanych lub retransmitowanych przez nadawcę lub inne osoby prawne lub fizyczne, podlegające ich jurysdykcji (...)”. Przepis ten został dodany w ramach jednego z protokołu poprawek, który

¹⁰ Wyrok ETPC z 5 kwietnia 2022 r. – *NIT S.R.L. v. The Republic of Moldova*, appl. no. 28470/12; wyrok ETPC z 7 czerwca 2012 r. – *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy*, appl. no. 38433/09.

¹¹ Por. wyrok ETPC z 5 kwietnia 2022 r. – *NIT S.R.L. v. The Republic of Moldova*, appl. no. 28470/12.

¹² Por. *ibidem*.

¹³ Por. wyrok ETPC z 23 września 1994 r. – *Jersild v. Denmark*, appl. no. 15890/89; wyrok ETPC z 10 listopada 2015 r. – *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*, appl. no. 40454/07; wyrok ETPC z 20 maja 1999 r. – *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, appl. no. 21980/93; wyrok ETPC z 27 czerwca 2017 r. – *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, appl. no. 931/13.

¹⁴ Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej z dnia 5 maja 1989 r. (Dz.U. 1995, nr 32, poz. 160).

zmienił treść Konwencji z dniem 1 marca 2002 r. Choć na ocenę pozytywną zasługuje fakt, że idea konieczności ochrony pluralizmu mediów znalazła się w treści przepisu prawa, to jego praktyczne znaczenie zniweczone zostało przez treść obowiązku, który Rada Europy nałożyła w tym zakresie na strony Konwencji, którym jest „dokładanie starań”, by zapobiec zagrożeniu dla pluralizmu środków masowego przekazu.

Konieczność ochrony pluralizmu mediów jest podnoszona w systemie ochrony praw podstawowych Unii Europejskiej, a pluralizm mediów jako przedmiot ochrony prawa wskazuje wprost Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP). Przepis art. 11 KPP poświęcony wolności wypowiedzi i informacji w ust. 2 stanowi, że „szanuje się wolność i pluralizm mediów”¹⁵. Art. 11 KPP odpowiada przedmiotem regulacji art. 10 EKPC i *expressis verbis* wiąże z wolnością mediów ich pluralizm¹⁶. Oczywiście ochrona pluralizmu mediów w formule jego „szanowania” nie stanowi podstawy jego realnej i wystarczającej ochrony w praktyce, ale ważnym aspektem jest wprowadzenie tej kategorii wprost do treści obowiązującego aktu prawnego. Wreszcie w tym miejscu należy podkreślić, że UE nie poprzestała na tak delikatnej formule ochrony pluralizmu mediów i próbuje doprowadzić do wzmocnienia realnej ochrony tej wartości w systemie UE. Aktem prawa, z którym związane są duże nadzieje w tym zakresie jest „Europejski akt o wolności mediów”¹⁷, w którym pluralizm mediów stanowi jeden z głównych tematów. Forma rozporządzenia oznacza, że po jego wejściu w życie EMFA będzie wiążącym prawem UE, którego naruszanie będzie przedmiotem postępowań prowadzonych w tym zakresie przez Komisję Europejską oraz skarg do TSUE. Punktem wyjścia tych regulacji jest uznanie, że pluralizm i niezależność przedsiębiorstw medialnych, których tworzywem jest informacja są wartościami, które należy chronić na szczeblu Unii Europejskiej. Sama informacja, co jest nie mniej ważne, traktowana jest jako dobro publiczne. Pluralizmowi mediów poświęcono w projektowanym dokumencie sporo uwagi, ale szczególną warto zwrócić na treść motywu 44 projektu EMFA oraz na art. 21 EMFA, zgodnie z którym „Państwa członkowskie zapewniają w krajowych systemach prawnych przepisy materialne i proceduralne gwarantujące ocenę

¹⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1): „The freedom and pluralism of the media shall be respected”.

¹⁶ Szeroko na temat pluralizmu mediów w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej J. Sobczak, *Artykuł 11 KPP*, [w:] *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, <https://sip-legalis-1pl-1o6tok7xr1d86.buhan.kul.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugmzdgngboobqxlrs gaztonrtgi4a&refSource=toc> [dostęp: 21.01.2023].

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym („Europejski akt o wolności mediów”) i zmieniające dyrektywę 2010/13/UE (The European Media Freedom Act, także: EMFA) – EUR-Lex – 52022PC0457 – EN – EUR-Lex (europa.eu) [dostęp: 21.01.2023].

przypadków koncentracji na rynku mediów, które mogą mieć istotny wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną”. Obowiązek ten jest określany mianem testu pluralizmu mediów. Na tym etapie prac nad rozporządzeniem za główne zagrożenie pluralizmu mediów uznawana jest ich koncentracja. Należy jednak zauważyć, że równie poważnym zagrożeniem w tym zakresie są działania niektórych państw członkowskich zmierzające do kontrolowania mediów i politycznego wpływania na nie. Regulacje rozporządzenia zakładają w sposób nadmiernie optymistyczny niezależność krajowych regulatorów od wpływów politycznych, co potwierdza przypadek Polski.

Analizując prawne podstawy ochrony pluralizmu mediów w ustawodawstwie krajowym należy skoncentrować się na aktach regulujących obszar mediów, a więc PrPrU¹⁸ oraz RTVU¹⁹. Pierwsza z nich nie używa pojęcia „pluralizm mediów”, jednak konieczność jego ochrony na gruncie tej ustawy można wywieść z treści art. 1 i art. 2 PrPrU. W myśl pierwszego przepisu prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Przepis ten odwołuje się w swej treści do Konstytucji RP, a ustawa – biorąc pod uwagę hierarchię źródeł prawa – jest rozwinięciem konstytucyjnej zasady wolności prasy. Realizację przez prasę jej funkcji i zadań mają wspierać organy państwowe. W art. 2 PrPrU natomiast ustawodawca literalnie nałożył na władze publiczne obowiązek stwarzania prasie odpowiednich ku temu warunków, w tym umożliwiających rozwijanie działalności mediów „zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw”. To sformułowanie należy wprost interpretować jako obowiązek stworzenia prasie warunków umożliwiających rozwijanie mediów pluralistycznych. Oznacza to, że pluralizm mediów w PrPrU jest wpisany zarówno w obszar działalności wydawniczej (publikacyjnej, nadawczej), a więc obszar organizacyjny prasy, który możemy określić przedmiotowym, jak i w obszar działalności dziennikarskiej, a więc w obszar podmiotowy prasy. Jego realizację umożliwiają z jednej strony uprawnienia, które przysługują mediom, a z drugiej odpowiadające im obowiązki (nakazy i zakazy) innych podmiotów, w tym władzy publicznej, których realizacja umożliwia prasie realizowanie swej funkcji.

Drugim ważnym aktem prawnym w tym zakresie jest RTVU, która reguluje działalność radiofonii i telewizji, natomiast w kwestiach w niej nieuregulowanych zastosowanie ma PrPrU²⁰. W tekście RTVU pojęcie „pluralizm”

¹⁸ Ustawa z 24 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914), także: PrPrU.

¹⁹ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1722), także: RTVU.

²⁰ Art. 3. RTVU „Do rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych stosuje się przepisy prawa prasowego, o ile ustawa nie stanowi inaczej”.

expressis verbis spotykamy trzy razy, raz w kontekście zadań KRRiT i dwa razy w kontekście zadań publicznej radiofonii i telewizji. Ustawa posłużyła się następującymi sformułowaniami: „pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”²¹, „[programy i usługi – L.K.J.] cechujące się pluralizmem”²² oraz „ocena pluralizmu mediów”²³. Obowiązek zapewnienia pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji został nałożony przez ustawodawcę na Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT)²⁴. Jacek Sobczak podkreśla, że dążąc do zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji, KRRiT winna przeciwstawiać się wszelkim działaniom zmierzającym do zmonopolizowania przekazów radiowych i telewizyjnych oraz przeciwstawiać się cenzurze, a także sama powstrzymywać od takich działań; powinna również prowadzić taką politykę koncesyjną, aby w jej wyniku dostęp do radia i telewizji uzyskały zróżnicowane grupy²⁵. Polityka koncesyjna nie może prowadzić do dyskryminacji nadawców i tworzenia na rynku mediów audiowizualnych monopolu, jakie znamy z czasu poprzedzającego zmiany ustrojowe²⁶.

Mając świadomość znaczenia pluralizmu mediów należy zauważyć, że na gruncie ustawy naruszenie pluralistycznego charakteru mediów nie jest zabezpieczone wprost żadnymi środkami odpowiedzialności prawnej w niej ustanowionymi, zarówno karnej (grzywna, kara ograniczenia wolności lub kara pozbawienia wolności), jak i administracyjnej (kara pieniężna). W świetle aktualnej rzeczywistości funkcjonowania mediów taki stan rzeczy należy ocenić negatywnie, ale fakt ten może świadczyć o tym, że ustawodawca nie przewidział, że po doświadczeniu monopolu władzy w zakresie informacji, ktokolwiek waży się nastawać na pluralizm mediów.

3. Aktualna ocena stanu pluralizmu mediów w Polsce i jej podstawy faktyczne

Konieczność ochrony pluralizmu mediów, wyrażana w przepisach prawa lub wyprowadzana z nich przez doktrynę i orzecznictwo, uzasadnia pytanie o jej skuteczność w praktyce. Pomocne w tym zakresie są badania, których przed-

²¹ Art. 6 ust. 1 RTVU.

²² Art. 21 RTVU.

²³ Art. 21b ust. 7 pkt 1 RTVU.

²⁴ Art. 6 ust. 1 RTVU – „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo, interesów odbiorców usług i użytkowników oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”.

²⁵ Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 133.

²⁶ Por. S. Patyra, *Komentarz do art. 6, [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021, s. 156.

miotem jest ocena rzeczywistego poziomu pluralizmu mediów. Wśród prowadzonych analiz tego typu warto zwrócić uwagę na trzy raporty: *World Press Freedom Index*, *Freedom in the World* oraz *the Media Pluralism Monitor*. Pluralizm mediów w Polsce jest w nich prezentowany na tle sytuacji w tym zakresie w innych państwach, przy zastosowaniu tych samych kryteriów badania.

Światowy ranking wolności prasy (*World Press Freedom Index*) prezentuje zestandaryzowany obraz sytuacji prasy w 180 poddawanych badaniu państwach. Najwyższą lokatą Polski w tym rankingu była pozycja 18 w 2015 r. W 2020 r. Polska znalazła się na 62 miejscu, w 2021 r. na 64, a w 2022 r. na miejscu 66, które dotychczas jest najgorszą pozycją Polski w historii rankingu. Raport przygotowywany rokrocznie przez organizację Reporterzy bez Granic (RSF) opracowywany jest na podstawie informacji udzielanych w ankiecie przez dziennikarzy oraz ekspertów w dziedzinie mediów, w tym medioznawców, prawników i socjologów z państw objętych rankingiem. Badania są szczegółowe – ostatni kwestionariusz zawierał 117 pytań dotyczących między innymi pluralizmu i niezależności mediów²⁷. Ocena ochrony pluralizmu i niezależności mediów w Polsce jest wysoce niepokojąca i nie pozostawia złudzeń: „Podczas gdy rynek prywatny, na którym działają wpływowe niezależne media, takie jak TVN, Gazeta Wyborcza czy portal internetowy Onet.pl pozostaje dość pluralistyczny, media publiczne, a zwłaszcza TVP, zostały przekształcone w instrumenty rządowej propagandy. Kontrolowana przez państwo firma kupiła 20 z 24 gazet regionalnych, a lokalne prywatne media stoją w obliczu ostrej konkurencji ze strony publikacji rządowych”²⁸.

Problemy dotyczące pluralizmu mediów w Polsce są również wskazywane przez organizację *Freedom House* w raporcie *Freedom in the World 2023*²⁹. Za najważniejsze zagrożenie pluralizmu mediów uznano między innymi wykorzystywanie przepisów dotyczących zniesławienia do nękania dziennikarzy – Polska miała największą liczbę takich pozwów w Europie (większość została ostatecznie oddalona); usunięcie z mediów publicznych głosów niezależnych lub opozycyjnych w stosunku do sprawujących władzę, promowanie przez media publiczne przekazów rządowych i dyskredytowanie opozycji, w sposób rażąco naruszający ustawowe obowiązki dotyczące „rzetelnego i pluralistycznego” prezentowania wydarzeń, przedstawianie przez TVP podmiotów krytykujących rząd, w tym organizacji pozarządowych i sędziów, jako agentów opozycji lub obcych sił, a także wykorzystywanie spółek państwowych do sprawowania kon-

²⁷ Szczegóły: https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data_type=general [dostęp: 25.01.2023].

²⁸ Por. <https://rsf.org/en/country/poland> [dostęp: 25.01.2022].

²⁹ *Freedom House, Freedom in the World 2023*, <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2023> [dostęp: 19.04.2023].

troli nad mediami lokalnymi oraz wymiana większości redaktorów naczelnych w dziennikach Polska Press do maja 2022 r. mimo deklaracji ochrony niezależności redakcyjnej. W raporcie tym odnotowano również, że od 2015 r. firmy państwowe przeniosły swoją reklamę do prywatnych placówek wspierających PiS³⁰.

Wreszcie oceniając stan pluralizmu mediów w Polsce nie można pominąć narzędzia, jakim jest badanie *the Media Pluralism Monitor*, przygotowywane przez *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* dla państw Unii Europejskiej oraz pięciu państw kandydujących: Albanii, Czarnogóry, Macedonii Północnej, Serbii i Turcji. W jego ostatniej edycji (MPM 2022) Polska znalazła się na miejscu trzecim od końca – wśród badanych państw pluralizm mediów został oceniony gorzej niż w Polsce tylko w Albanii i Turcji. W konkluzjach badania podkreślono, że w 2021 r. zagrożenia dla pluralizmu mediów wzrosły w trzech mierzonych obszarach, wskazując poziom wysokiego ryzyka w obszarach niezależność polityczna (74%) i pluralizm rynkowy (74%)³¹. Ryzyko dla pluralizmu mediów w Polsce zwiększają m.in.: brak skutecznego monitoringu mediów publicznych, brak przejrzystości i asymetryczne przydzielanie mediom reklamy państwowej, wzrost własności państwowej w mediach bez gwarancji niezależności redakcyjnej, rosnąca prawna, polityczna i komercyjna presja na media komercyjne³².

Ocena ta nie zaskakuje, w świetle minionych i aktualnych działań władzy publicznej w Polsce i to one są faktyczną podstawą takiej oceny. W tym zakresie należy wymienić: zawłaszczenie przez partię rządzącą mediów publicznych i przekształcenie ich w instrumenty propagandy rządowej; przejęcie przez partię rządzącą za pośrednictwem spółki państwowej znaczącej liczby mediów regionalnych (20 regionalnych dzienników, 120 regionalnych tygodników i ponad 500 portali internetowych); strategia „repolonizacji mediów” i wywieranie nacisków na linię redakcyjną mediów; zmiany przepisów prawa prowadzące do ograniczania dostępu do informacji, ograniczania kontroli władzy publicznej oraz ograniczania pluralizmu mediów; nieudzielanie informacji dziennikarzom i nie reagowanie na krytykę prasową; pozywanie na masową skalę mediów publikujących materiały nieprzychylnie rządzącym (SLAPP), kierowanie dodatkowych kwot publicznych środków finansowych do mediów publicznych czy praktyka działania KRRiT w obszarze radiofonii i telewizji. W świetle przytoczonych zja-

³⁰ Szeroko na ten temat: L.K. Jaskuła, *Administracji publicznej współpraca z prasą – przykra konieczność czy szansa?*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, nr 2 (37), s. 117–133.

³¹ Por. B. Klimkiewicz, *Monitoring media pluralism in the digital era application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021. Country report: Poland*, San Domenico di Fiesole 2022, s. 24.

³² Por. ibidem.

wisk uzasadniony jest wniosek, że w aktualnej praktyce sprawujących w sposób większościowy władzę tak ustawodawczą, jak i wykonawczą w Polsce pluralizm mediów poddawany jest zaplanowanej, systemowej i długofalowej presji. Niedostatek regulacji prawnych powoduje, że jego zabezpieczenia nie gwarantuje również władza sądownicza. Choć sądy i trybunały wydające wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej³³ mają kompetencje rozstrzygania o zgodności z prawem działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, w wyniku niedostatku prawa nie zawsze mogą pluralizm mediów chronić – mimo że wartość ta bywa punktem odniesienia rozstrzygnięć władzy sądowniczej w Polsce³⁴, zdarza się, że sąd z powodu określonej treści przepisów nie może jej ochrony wziąć pod uwagę, choć wymogi rozsądku i sprawiedliwości nakazywałyby to. Wśród orzeczeń, które były analizowane przez komentatorów w kontekście ochrony pluralizmu mediów warto wskazać między innymi wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁵, który rozpatrywał odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), nr DKK-34/2021, w której organ ten wyraził zgodę na przejęcie Polska Press przez PKN Orlen. Rozstrzygając przedmiotową sprawę sąd stwierdził, że „do kompetencji Prezesa UOKiK w postępowaniu dotyczącym koncentracji nie należy badanie czy koncentracja doprowadzi do wzrostu ingerencji państwa i jego uprawnień właścicielskich oraz czy spełniona zostanie przesłanka zachowania pluralizmu mediów oraz zapewnienia wolności wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Ten sam sąd w wyroku XVII AmA 61/21³⁶, wydanym w związku z odwołaniem od decyzji Prezesa UOKiK³⁷ zakazującej koncentracji Agory i Eurozet, dokonując bardzo wnikliwej analizy danych, zmienił decyzję Prezesa UOKiK wydając zgodę na przedmiotową koncentrację. Stanowisko Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w tej sprawie zostało potwierdzone

³³ Por. art. 173 i 174 Konstytucji RP.

³⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 25 kwietnia 2006 r., I ACa 1877/05, LEX nr 466363; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r., VI SA/Wa 1669/07, LEX nr 438613; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2008 r., VI SA/Wa 2242/07, LEX nr 470042; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2009 r., VI SA/Wa 2253/08, LEX nr 1062162; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2009 r., II GSK 1090/08, LEX nr 552726; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r., VI SA/Wa 627/12, LEX nr 1225808; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r., VI SA/Wa 627/12, LEX nr 1225808; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2014 r., II GSK 1795/12, LEX nr 1579361.

³⁵ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 czerwca 2022 r., XVII AmA 43/21, LEX nr 3380336.

³⁶ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 12 maja 2022 r., XVII AmA 61/21, LEX nr 3392650.

³⁷ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 7 stycznia 2021 r., nr DKK-1/2021.

przez Sąd Apelacyjny. W tle obu wyroków podnoszono kwestie związane z pluralizmem mediów, choć w sprawach w zakresie postępowań antymonopolowych element ten nie ma znaczenia. Innym orzeczeniem, które również warto przywołać w kontekście ochrony pluralizmu mediów jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego³⁸, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją RP między innymi przepisów wyłączających udział KRRiT w powoływaniu i odwoływaniu członków organów spółek radiofonii i telewizji ostatecznie na rzecz Rady Mediów Narodowych. Pluralizm mediów był również przedmiotem orzekania Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących naruszania zasady pluralizmu mediów w czasie kampanii wyborczych. W szeregu orzeczeń SN stwierdził między innymi, że działalność informacyjna mediów – w tym mediów publicznych – nawet jeżeli narusza zasady rzetelności, pluralizmu i bezstronności, nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu zabronionego opisanego w art. 249 pkt 2 KK³⁹, a protest w tym zakresie można uznać jedynie za wyrażający krytykę dotyczącą sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat tego lub innego spośród kandydatów⁴⁰; ewentualne zaś naruszenie przez telewizję publiczną w okresie przedwyborczym zasad obiektywizmu lub pluralizmu może podlegać ocenie w odpowiednim postępowaniu przed Krajową Radą Radiofonii i Telewizji⁴¹.

Przytoczone przykłady faktycznych zagrożeń pluralizmu potwierdzają tezę o niedostatkach przepisów prawa, które mogłyby wzmacniać ochronę pluralizmu i przeszkody tej nie da się co do zasady pokonać w ramach kontroli sądowej działalności pozostałych władz. Jednak pozwalają również na wniosek, że zmiana prawa, choć konieczna, nie jest wystarczającym zabiegiem, aby stan pluralizmu w Polsce poprawić. Warto więc na koniec niniejszych rozważań podjąć próbę sformułowania najważniejszych postulatów, które służyłyby temu celowi.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., K 13/16, LEX nr 2172429.

³⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138) także jako k.k. – art. 249. Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza: (...) 2) swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania, (...) podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

⁴⁰ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2020 r., I NSW 747/20, LEX nr 3035131; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2020 r., I NSW 865/20, LEX nr 3035106; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2020 r., I NSW 864/20, LEX nr 3033219; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2020 r., I NSW 409/20, LEX nr 3035142; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19, LEX nr 2756208; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2019 r., I NSW 199/19, LEX nr 2755870; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 lipca 2020 r., I NSW 3890/20, LEX nr 3043374.

⁴¹ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2020 r., I NSW 864/20, LEX nr 3033219; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 lipca 2020 r., I NSW 3890/20, LEX nr 3043374.

4. Jak poprawić faktyczny stan pluralizmu mediów w Polsce? – propozycje działania

Odpowiedź na to pytanie jest próbą wskazania propozycji działań. Rozwiązanie tego problemu w praktyce jest ogromnym wyzwaniem, przed którym stoimy jako społeczeństwo i zadaniem, jeżeli demokratyczne państwo prawne traktujemy jako wartość nie tylko w wymiarze deklaratywnym, ale także w wymiarze realnego funkcjonowania państwa i władzy publicznej.

W tym kontekście poprawa obowiązującego prawa to warunek konieczny w procesie uzdrawiania pluralizmu mediów w Polsce. Przeprowadzone analizy wykazały, że obowiązujące przepisy prawa choć uznają wolność prasy za wartość i deklarują jej ochronę, nie chronią wystarczająco jednego z jej elementów konstytucyjnych, a więc pluralizmu. Pluralizm mediów zasadniczo nie występuje w obowiązujących przepisach prawa jako przedmiot jego ochrony. Natomiast w tych nielicznych przepisach, w których jest wskazywany jako wartość, mówi się o jego „respektowaniu”, „szanowaniu”, „dokładaniu starań” w zapobieganiu jego zagrożeniom czy „umożliwianiu” jego rozwoju. Najbardziej precyzyjny i jednoznaczny obowiązek w tym zakresie nakłada RTVU na KRRiT, stanowiąc, że organ ten „zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”, przy czym obowiązek ten dotyczy wyłącznie pluralizmu w radiofonii i telewizji i w praktyce KRRiT nie ponosi żadnej odpowiedzialności za jego nierealizowanie⁴². Nie można również zapominać, że w ramach powołania Rady Mediów Narodowych pozbawiono KRRiT części uprawnień, które stanowiły instrument wspierający pluralizm w radiofonii i telewizji i stan ten, mimo orzeczenia o jego niezgodności z Konstytucją do tej pory nie został zmieniony⁴³. Wreszcie należy podkreślić, że przepisy prawa nie przewidują realnej odpowiedzialności prawnej za naruszanie wymogu zachowania pluralizmu w działalności samych mediów. Inną przestrzenią konieczności poprawy ochrony prawnej jest obszar postępowań antymonopolowych. Przykład przejęcia Polska Press przez PKN Orlen jest tego negatywnym przykładem. W następstwie tej sprawy RPO oświadczył, że pluralizm mediów w obecnym stanie prawnym nie jest wartością chronioną w sposób wystarczający oraz że powinny istnieć procedury umożliwiające ocenę koncentracji na rynku prasy przez niezależny

⁴² Instrument Sprawozdanie przedstawiane do przyjęcia Sejmowi i Senatowi jest instrumentem iluzorycznym.

⁴³ Szerzej m.in.: A. Zysset, *Calibrating the response to populism at the European Court of Human Rights*, „International Journal of Constitutional Law” 2022, vol. 20, nr 3, s. 997–1005; L.K. Jaskuła, *Problemy w wykonywaniu zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w kontekście utworzenia Rady Mediów Narodowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 163–180.

organ z punktu widzenia pluralizmu i w związku z tym konieczna jest zmiana prawa regulującego koncentrację mediów⁴⁴. Pogląd ten należy uznać za uzasadniony również dlatego, że na poziomie unijnym, o czym była mowa wcześniej, nadmierna koncentracja mediów uznawana jest za najpoważniejsze zagrożenie pluralizmu mediów.

Drugim obszarem wymagającym radykalnej zmiany w kontekście poprawy stanu pluralizmu mediów w Polsce jest jakość sprawowania władzy publicznej, w szczególności jakość stanowienia i stosowania prawa. W demokratycznym państwie prawnym władza publiczna i jej sprawowanie ma służyć interesowi publicznemu i dobru wspólnemu, a nie partykularnemu interesowi rządzących, czy interesowi partyjnemu. Przedkładanie interesu partyjnego nad interes publiczny stanowi zaprzeczenie istoty demokratycznego państwa prawnego. Funkcje publiczne nie powinny być powierzane osobom, dla których ich pełnienie jest łupem politycznym, służącym wzmocnieniu i utrzymaniu władzy własnej partii. Fakt, że aktualnie jesteśmy świadkami takich procedurów na skalę dotąd niespotykaną, daje podstawę do wyprowadzenia przynajmniej dwóch wniosków: po pierwsze, autorzy obowiązujących regulacji, wzorowanych na regulacjach cywilizowanych demokracji nie przewidzieli, że władza publiczna może być wykorzystywana w taki sposób i nie skonstruowali żadnych instrumentów zabezpieczających przed takim obrotem spraw; po drugie, władza trafiła w ręce osób nieposiadających kwalifikacji do jej pełnienia, czego także nie zabezpieczyły wystarczająco przepisy prawa. Stawką w tej sytuacji jest demokratyczny charakter państwa⁴⁵. Strategiczne znaczenie w tym zakresie mają więc decyzje wyborcze obywateli. Ich konsekwencją jest między innymi skład personalny organów władzy ustawodawczej, a pośrednio wielu organów władzy wykonawczej, co przekłada się bezpośrednio na jakość stanowionego prawa oraz sposób jego realizacji przez władzę wykonawczą. Przyjmując, że „w ustroju demokratycz-

⁴⁴ Por. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Oświadczenie RPO. Konieczne są zmiany prawne dotyczące koncentracji na rynku mediów* (3 sierpnia 2022 r.), <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-oswiadczenie-konieczne-zmiany-prawne-koncentracja-rynek-mediow> [dostęp: 13.01.2023].

⁴⁵ Por. B. Bugarić, *Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, „International Journal of Constitutional Law” 2019, vol. 17, nr 2, s. 597–616; G. de Búrca, *Poland and Hungary's EU membership: On not confronting authoritarian governments*, „International Journal of Constitutional Law” 2022, vol. 20, nr 1, s. 13–34; A. Batorfy, *Hungary: A Country on the Path towards an Authoritarian Media System*, [w:] *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. Giannakopoulos, Tel Aviv 2019, s. 31–47; M. Bernatt, A. Jones, *Populism and public procurement: An EU response to increased corruption and collusion risks in Hungary and Poland*, „Yearbook of European Law” 2023, nr 00, s. 1–37, <https://doi.org/10.1093/yel/yeac009>; R. Schroeder, *Media, Freedom of Speech, and Democracy: Journalists under pressure in Europe*, [w:] *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. Giannakopoulos, Tel Aviv 2019, s. 25–30.

nym najistotniejszym walorem wyborów powszechnych powinno być świadome wybranie najwartościowszych kandydatów⁴⁶ należy pamiętać, że wyłonienie właśnie takich będzie możliwe wyłącznie wtedy, gdy przepisy prawa będą wymagały od nich spełnienia nie tylko przesłanek formalnych, ale i materialnych, w tym zarówno kwalifikacji merytorycznych, jak i moralnych, a wyborca będzie wyborcą świadomym. Zatem świadomy obywatel jest w tym zakresie elementem kluczowym, a budowanie i podnoszenie świadomości obywatelskiej poprzez zdobywanie i rozwijanie wiedzy o zasadach demokratycznego państwa prawnego, jego funkcjonowaniu, zależnościach i procesach jakie w nim zachodzą, poprzez podnoszenie świadomości na temat jego wartości oraz na temat wartości będących jego fundamentami, w tym wolności wypowiedzi i pluralizmu mediów, jest warunkiem koniecznym. Wyborca, który w wyniku swoich decyzji wyborczych sprawowanie władzy powierzy najbardziej odpowiednim kandydatom jest elementem konstrukcji mającej zapewnić przywrócenia pluralistycznego charakteru mediów w Polsce równie ważnym, jak dobre prawo.

5. Wnioski

Celem niniejszego opracowania było udzielenie odpowiedzi na pytanie czy obowiązujące w Polsce rozwiązania legislacyjne dotyczące pluralizmu mediów gwarantują efektywną ochronę wolności prasy? Rozstrzygnięciu tego problemu miało służyć ustalenie, jak pluralizm mediów jest uregulowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego Polsce, przedstawienie aktualnej oceny stanu pluralizmu mediów w Polsce i wskazanie jej faktycznych podstaw oraz podjęcie próby wskazania działań naprawczych.

Przeprowadzone analizy potwierdzają postawioną na wstępie tezę, że rozwiązania legislacyjne dotyczące pluralizmu mediów nie gwarantują efektywnej ochrony wolności prasy w Polsce, ale pozwalają również na sformułowanie kilku kluczowych wniosków. Pluralizm mediów jest kategorią praktycznie nieobecną *expressis verbis* w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, czego następstwem jest brak w polskim prawie instrumentów jego realnej ochrony (1). Stan taki powoduje, że wartość ta jest pozostawiona dobrej woli sprawujących władzę publiczną, co aktualnie w praktyce życia publicznego w Polsce doprowadziło pluralizm mediów do najgorszego stanu w historii badania tego elementu po zmianie ustrojowej na naszym kraju (2). Remedium na taki stan rzeczy może być wprowadzenie koniecznych zabezpieczeń prawnych oraz świadomy obywatel, który sprawowanie władzy powierzy kandydatom, posiadającym do sprawowania władzy zarówno wysokie kompetencje merytoryczne, jak moralne.

⁴⁶ Por. W. Łączkowski, *O godziwe prawo*, „Ethos” 2002, nr 1–2, s. 207.

W sytuacji niewydolności procedur krajowych w tym przedmiocie ratunkiem są procedury i rozwiązania ponadnarodowe – jako taki jawi się projekt EMFA. (3).

Summary

Media pluralism as a criterion for evaluating the effectiveness of press freedom protection – a few comments in light of the situation in Poland

The principle of press freedom is a constitutional principle of a democratic state ruled by law. Assessing whether the press is free in a particular case is not an easy task. However, it is impossible to speak of free media when deprived of their pluralistic character. Therefore, media pluralism may be a criterion for assessing the effectiveness of press freedom protection. The main problem addressed in the article "Media Pluralism as a Criterion for Evaluating the Effectiveness of Press Freedom Protection: A Few Comments in Light of the Situation in Poland" is the question of whether the existing legislative solutions regarding media pluralism in Poland guarantee effective protection of press freedom. The analyses carried out in the paper lead to the conclusion that legislative solutions regarding media pluralism do not guarantee effective protection of press freedom in Poland because there are no instruments in Polish law for its real protection. In this context, this value is left up to the goodwill of those in public power. Improving this situation may involve introducing necessary legal safeguards, which means changing legal provisions and raising public awareness of the value of media pluralism.

Keywords: freedom of speech, freedom of the press, pluralism, effectiveness assessment, media, media law, human rights protection system, human rights, democratic state of law

Streszczenie

Zasada wolności prasy jest zasadą ustrojową demokratycznego państwa prawnego. Ocena czy prasa w konkretnym przypadku jest wolna nie jest zadaniem łatwym, jednak nie możemy mówić o wolnych mediach w sytuacji, gdy pozbawione będą one pluralistycznego charakteru.

Zatem pluralizm mediów może stanowić kryterium oceny efektywności ochrony wolności prasy. Głównym problemem artykułu *Pluralizm mediów jako kryterium oceny efektywności ochrony wolności prasy – kilka uwag na tle sytuacji w Polsce* jest pytanie czy obowiązujące w Polsce rozwiązania legislacyjne dotyczące pluralizmu mediów gwarantują efektywną ochronę wolności prasy?. Analizy przeprowadzone w pracy prowadzą do wniosku, że rozwiązania legislacyjne dotyczące pluralizmu mediów nie gwarantują efektywnej ochrony wolności prasy w Polsce, ponieważ w polskim prawie brak instrumentów jego realnej ochrony. Wartość ta jest w tej sytuacji pozostawiona dobrej woli sprawujących władzę publiczną. Poprawić ten stan rzeczy

może wprowadzenie koniecznych zabezpieczeń prawnych, a więc zmiana przepisów prawa oraz podnoszenie świadomości obywatelskiej w zakresie wartości pluralizmu mediów.

Słowa kluczowe: wolność słowa, wolność prasy, pluralizm, ocena efektywności, media, prawo mediów, system ochrony praw człowieka, prawa człowieka, demokratyczne państwo prawne