

PIOTR GAJEWSKI

Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Gdański

Wpływ Konstytucji RP na ustawę Prawo prasowe

Gwarancja wolności prasy i środków społecznego przekazu w Konstytucji

Art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (KRP) z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) jest gwarancją wolności mediów - „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.”. Wolność prasy i środków społecznego przekazu obejmuje m. in. zakładanie i prowadzenie pism periodycznych – unormowania te dotyczą osób fizycznych i prawnych, zarówno krajowych i zagranicznych, o kapitale publicznym i prywatnym¹. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że umieszczenie tego przepisu obok przepisów traktujących o wolności działania partii politycznych, tworzenia zrzeczeń oraz decentralizacji władzy publicznej jest wyrazem ochrony ustroju Rzeczypospolitej Polskiej przed ustawodawstwem, które mogłoby prowadzić do stworzenia państwa autorytarne albo nawet totalitarne – ograniczeniem wolności słowa, którego intencją ustrojodawcy jest uchronienie Rzeczypospolitej Polskiej przed utworzeniem

¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, Liber, s. 26

z niej państwa totalitarnego jest art. 13 KRP, który zakazuje partiom politycznym i innym organizacjom odwoływania się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizm oraz do nienawiści rasowej i narodowościowej. Ponadto zdaniem TK państwo powinno nie tylko nie wpływać na działalność mediów, ale także chronić w razie zagrożenia swobodną działalność mediów; jednakże, istnienie art. 14 KRP nie oznacza, że dziennikarze i wydawcy mogą działać w sposób nieograniczony, ponieważ istnieją konstytucyjne ograniczenia wolności słowa² – o czym wspominał także Sąd Najwyższy, którego zdaniem państwo nie jest pozbawione prawnego oddziaływania na prasę, gdyż tylko dzięki temu może chronić innych konstytucyjnych praw i wolności³.

Wolność mediów nie ma charakteru nieograniczonego – podlega ona ograniczeniom pochodzącym z innych praw i wolności konstytucyjnych, w związku z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 KRP⁴. Na zasadę wolności mediów składają się: swoboda zakładania środków masowego przekazu, swoboda prowadzenia działalności medialnej, swoboda kreowania struktury własnościowej środków społecznego przekazu (zakaz monopolu państwowego w środkach masowego przekazu oraz swoboda

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., P 10/06, s. 18-19.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2000 r., V KKN 171/98.

⁴ *Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz, Art 1-86*, M. Safjan L. Bosek (red.), Warszawa 2016, C.H. Beck, s. 396-397, Nb. 21-22

budowania stosunków między właścicielem tytułu prasowego a zespołem dziennikarskim)⁵.

Udzielanie informacji prasie przez podmioty niebędące organami państwowymi

Art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24) Prawo prasowe (PrPras) wyznaczają jakie podmioty mają prawo, a jakie obowiązek udzielania informacji prasie, która również jest definiowana w ustawie Prawo prasowe. Prasą w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 nazywa się „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”.

Zarówno w art. 4 ust. 1 jak i art. 5 ust. 1 PrPras można domagać się tylko informacji o faktach, a nie o opiniach i wewnętrznych przeżyciach⁶, a także nie można na tej podstawie domagać się wglądu dokumentów⁷. Art. 4 ust. 1. PrPras stanowi, że „Przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku są obowiązane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności.” - obowiązek ten obejmuje bardzo

⁵ Ibidem, s. 395-396, Nb. 16-19.

⁶ *Prawo prasowe. Komentarz.*, B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Warszawa 2013, wyd. 2., C.H. Beck, s. 56, Nb. 26, pkt 1.

⁷ Ibidem, s. 57, Nb. 27, pkt 2.

szeroki krąg podmiotów, praktycznie ten przepis nie dotyczy tylko podmiotów państwowych oraz obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, niebędących przedsiębiorcami.

Za informacje dotyczące swojej działalności należy uznać informacje dotyczące sposobu i procesu realizacji celów statutowych podmiotu, które są istotne z punktu widzenia ich realizacji⁸. Art. 11 ust. 2 PrPras stanowi, że „Informacji w imieniu jednostek organizacyjnych są obowiązani udzielać kierownicy tych jednostek, ich zastępcy, rzecznicy *prasowi* lub inne upoważnione osoby, w granicach obowiązków powierzonych im w tym zakresie.” - dziennikarz nie może się domagać się informacji z art. 4 PrPras od konkretnej, innej niż wymienionej w art. 11 ust. 2 PrPras osoby⁹. Wyrażenie „odrębnych przepisów” powoduje, że podstawą do objęcia informacji tajemnicą lub powodującą naruszenie prawa do prywatności nie musi być akt prawny o randze ustawowej – może być to każdy akt prawa powszechnie obowiązującego. Za „informacje o swojej działalności” rozumieć należy takie informacje, które dotyczą funkcjonowania podmiotu i jego celów statutowych¹⁰.

Art. 5. ust. 1 PrPras statuuje, że „Każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i *prawem* do krytyki, może udzielać informacji prasie.” - jako każdego obywatela powinno rozumieć się, zgodnie z art. 37 ust. 1 KRP, każdą

⁸ Ibidem, s. 540, Nb. 18, pkt 7.

⁹ M. Zaremba, *Prawo prasowe. Ujęcie praktyczne.*, Warszawa 2007, Difin, s. 50, pkt 44.

¹⁰ *Prawo prasowe. Komentarz.*, B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Warszawa 2013, wyd. 2., C.H. Beck, s. 58, Nb. 28, pkt 3.

osobę, która znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ inne rozumienie wyrażenia „każdy obywatel” mogłoby doprowadzać do dyskryminacji osób niebędących obywatelami RP, jednak chcącymi korzystać z uprawnień przyznawanych przez Prawo prasowe – uniemożliwianie obcokrajowcom prowadzenia działalności prasowej na równi z osobami posiadającymi polskie obywatelstwo naruszyłoby zasadę równości z art. 32 KRP oraz z pewnością takie ograniczenie nie byłoby zgodne z zasadą proporcjonalności zawartą w art. 31 ust. 3 KRP. - Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stworzył warunki, jakie musi spełnić ograniczenie praw i wolności, aby było ono zgodne z zasadą proporcjonalności i są to: 1) czy wprowadzona regulacja służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych? 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy? 3) czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, z którą jest powiązana? 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?„¹¹. Moim zdaniem, ograniczenie dostępu do informacji dla obcokrajowców naruszyłaby istotę swobody dostępu do informacji, którą zapewnia art. 54 ust. 1 KRP. Co więcej, sądzę, że nie ma takie ograniczenie nie miałoby celu, który

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, Warszawa 2012, wyd. 2, C.H. Beck, s. 224

można by było racjonalnie uzasadnić – nie byłoby logicznego wytłumaczenia, dlaczego tylko obywatele polscy mogą uzyskiwać informacje, które nie dotyczą tajemnic państwa, przedsiębiorstwa albo jakiejś innej organizacji, a cudzoziemiec takiej samej informacji nie mógłby już uzyskać. Art. 5 ust. 1 PrPras niejako wykonuje art. 54 KRP, który zapewnia swobodę pozyskiwania informacji.

Wpływ Konstytucji na rozpowszechnianie informacji

Art. 54 ust. 1 KRP nadaje swobodę rozpowszechniania informacji. Realizacją tej normy prawnej w Prawie prasowym jest art. 3, wg którego „Pracownik poligrafii oraz kolportażu nie może ograniczać ani w jakikolwiek inny sposób utrudniać drukowania i nabywania przyjętych przez przedsiębiorstwo do druku i rozpowszechniania dzienników, czasopism lub innych publikacji *prasowych* z powodu ich linii programowej albo treści.” Utrudnić rozpowszechnianie tytułu prasowego, o którym mowa w wyżej wymienionym artykule może dopuścić się także właściciel zakładu, a nie tylko jego pracownik¹².

Penalizację art. 3 PrPras zapewnia art. 49 PrPras, który za naruszenie art. 3 PrPras przewiduje karę grzywny lub ograniczenia wolności. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie stwierdził, że „zagadnienie dostępu prasy do informacji należy rozpatrywać z punktu widzenia

¹² *Prawo prasowe. Komentarz.*, B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Warszawa 2013, wyd. 2., C.H. Beck, s. 20, Nb. 3, pkt 1

fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada jawności życia publicznego (art. 2 Konstytucji RP) i zasady wolności prasy (art. 14 Konstytucji RP) oraz konstytucyjnego prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP), a także konstytucyjnej wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji), określanej jako wolność wypowiedzi.”¹³.

Ograniczeniem swobody rozpowszechniania informacji jest także art. 22 PrPras, który zezwala na zawieszenie wydawania dziennika lub czasopisma na czas określony, nie dłuższy niż rok, jeżeli w ciągu roku co najmniej trzykrotnie w tym dzienniku lub czasopiśmie zostało popełnione przestępstwo. Niewątpliwie należy uznać takie ograniczenie swobody rozpowszechniania informacji za słuszne, ponieważ chroni ono interesy zarówno państwa, jak i obywateli, ponieważ chroni ono państwo przed publikacją treści, które mogłyby wzmacniać niechęć obywateli do państwa i doprowadzać nawet do zamachów na konstytucyjne organy państwa oraz chroni obywateli poprzez ochronę przed treściami pornograficznymi albo nawołującymi do przestępstw, z którymi obywatele nie spodziewali się zapoznawać. Decyzja jest oparta na uznaniowości sądu,

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2002 r., III RN 89/02.

a przestępstwa powinny być stwierdzone prawomocnymi wyrokami sądu¹⁴.

Realizacja ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia

Realizacją ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia są art. 13 i 14 PrPras. Art. 13 PrPras stanowi o zakazie wydania opinii wobec osób, co do których nie zapadło orzeczenie w I instancji oraz o zakazie publikacji wizerunku osób wobec których dotyczy się postępowanie przygotowawcze albo sądowe, świadka, poszkodowanego oraz pokrzywdzonego bez ich zgody. Art. 13 ust. 1 ma na celu ochronę podejrzanych i oskarżonych przed naruszaniem ich dobrego imienia przez umieszczanie w prasie subiektywnych opinii na temat ich zachowania¹⁵.

Art. 14 PrPras reguluje, że „1. Publikowanie lub rozpowszechnianie w inny sposób informacji utrwalonych za pomocą zapisów fonicznych i wizualnych wymaga zgody osób udzielających informacji. 2. Dziennikarz nie może odmówić osobie udzielającej informacji autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi, o ile nie była ona uprzednio publikowana. 3. Osoba udzielająca informacji może z ważnych powodów społecznych lub osobistych zastrzec termin i zakres jej opublikowania. 4. Udzielenia informacji nie można uzależniać, z zastrzeżeniem wynikającym z ust. 2, od

¹⁴ *Prawo prasowe. Komentarz.*, B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Warszawa 2013, wyd. 2., C.H. Beck, s. 317, Nb. 3, 6, pkt 3, 6.

¹⁵ *Ibidem*, s. 194, Nb. 2, pkt 2.

sposobu jej skomentowania lub uzgodnienia tekstu wypowiedzi dziennikarskiej. 5. Dziennikarz nie może opublikować informacji, jeżeli osoba udzielająca jej zastrzegła to ze względu na tajemnicę zawodową. 6. 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.”. Art. 31a PrPras nakłada obowiązek bezpłatnego sprostowania nieścisłej lub nieprawdziwej wiadomości zawartej w materiale prasowym, na wniosek zainteresowanego. Za zainteresowanego należy poczytywać każdą osobę, której dotyczy wiadomość w materiale prasowym – odnosi się do jej zachowania lub właściwości¹⁶.

Prawo do ochrony czci i dobrego imienia ma charakter równorzędny w stosunku do wolności wypowiedzi – należy je wyważyć tak, aby ochronić obie tę wartości. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pochodzi zasada autonomii informacyjnej – zgodnie z nią jednostka na prawo do zachowania w tajemnicy niektórych informacji dotyczących jej osoby oraz może sprawować kontrolę nad takimi informacjami dostępnymi u innych podmiotów¹⁷. Jednakże zdaniem Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego osoba ubiegająca się o funkcję publiczną, powinna być

¹⁶ Ibidem, s. 347, Nb. 7, pkt 1.

¹⁷ J. Sadowski, *Konflikt zasad – ochrona dóbr osobistych a wolność prasy*, Warszawa 2008, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Oficyna Naukowa, s. 113.

świadoma większej ingerencji oraz większego zainteresowania jej życiem prywatnym¹⁸.

Zarówno prawo do ochrony dóbr osobistych, jak i charakter swobody wypowiedzi mają swoje źródło w art. 30 KRP¹⁹. Cześć człowieka jest ściśle powiązana z godnością osoby ludzkiej, której ochronę zapewnia Konstytucja²⁰ w art. 30 KRP - „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.”. Godność człowieka dzieli się na dwie strony – stroną wewnętrzną jest godność osobista, będącą wyobrazeniem człowieka o własnej wartości oraz możliwość oczekiwania szacunku od innych ludzi oraz stroną zewnętrzną, czyli dobrą sławę, która oznacza dobrą opinię innych ludzi we wszystkich płaszczyznach życia, np. życiu osobistym, zawodowym lub społecznym²¹. Wypowiedzi naruszające cześć lub dobre imię dzieli się na wypowiedzi opisowe, dotyczące faktów oraz oceniające, wyrażające opinię (są one dozwolone, jeżeli mieszczą się w granicach rzeczowej krytyki. Do naruszenia czci człowieka nie musi dojść tylko za pomocą wypowiedzi oznajmujących, mogą być to też pytania sugestywne (sugerujące treść odpowiedzi) albo wypowiedzi

¹⁸ *Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz, Art 1-86*, M. Safjan L. Bosek (red.), Warszawa 2016, C.H. Beck, s. 1180, Nb. 78.

¹⁹ *Ibidem*, s. 1293, Nb. 26.

²⁰ *System Prawa Prywatnego, Tom 1, Prawo cywilne – część ogólna*, M. Safjan (red.), Warszawa 2012, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, wyd. 2, s. 1238, Nb. 23.

²¹ *Ibidem*, s. 1238, Nb. 25.

alternatywne lub warunkowe, które mogą doprowadzić do negatywnej oceny, ponieważ nakłania do tego sugestia ziszczenia się warunku lub wystąpienia alternatywy.

Jednakże bezprawność naruszenia czci należy oceniać nie tylko pod kątem znaczenia słów, ale też ich kontekstu oraz społecznego odbioru, dla którego miernikiem powinien być uczciwy człowiek. Bezprawność może uchylić charakter satyryczny wypowiedzi albo ograniczyć może ją charakter naukowy polemiki²². Jako najczęstsze przypadki naruszenia dobrego imienia w działalności dziennikarskiej można uznać takie publikacje prasowe, które oparte są na nieprawdziwych podstawach faktycznych; mają na celu poniżenie osoby krytykowanej oraz posługują się cytatem wyrwanym z kontekstu, który doprowadza do zmiany sensu wypowiedzi. Wypowiedź dotycząca dobrego imienia może pochodzić zarówno od samego dziennikarza, ale także od osób trzecich, która zostanie wykorzystana w materiale dziennikarskim. Do naruszeń godności osobistej w działalności dziennikarskiej dochodzi poprzez publikacje materiałów prasowych, które cytują obraźliwe zwroty; posługują się wulgaryzmami; zawierają obraźliwe sformułowania wobec bohatera materiału prasowego²³. Reżim ochrony dóbr osobistych w stosunku do polityków jest znacznie węższy, ponieważ politycy są osobami publicznymi, które świadomie narażają się na reakcje

²² Ibidem, s. 1239, Nb. 27-28.

²³ *Prawo mediów*, J. Sieńczyło-Chlabicz (red.), Warszawa 2015, WoltersKluwer, wyd. 2, s. 180-181.

w stosunku do ich słów oraz ich przeszłości, zarówno przez społeczeństwo, jak i dziennikarzy²⁴.

Rejestracja pisma a zakaz koncesjonowania prasy

Rozdział 4 ustawy Prawo prasowe zawiera przepisy dotyczące rejestracji dziennika lub czasopisma. Zakaz koncesjonowania prasy nie oznacza, że nie może być wprowadzony jakikolwiek system rejestracji prasy – obecnie zgodnie z art. 20 ustawy Prawo prasowe, warunkiem wydawania dziennika lub czasopisma jest jego rejestracja – przepis stanowi o właściwości sądu wojewódzkiego, ale z powodu braków takowych obecnie właściwy jest sąd okręgowy właściwy miejscowo dla siedziby nadawcy²⁵.

Zarejestrowania prasy można odmówić tylko z przyczyn zawartych w art. 21 ustawy Prawo prasowe - braku zawarcia wszystkich wymaganych we wniosku o rejestrację danych oraz gdyby zarejestrowanie danego tytułu prasowego naruszyłoby prawo do nazwy innego tytułu prasowego – zdaniem TK takowy katalog przyczyn, z których tytuł prasowy nie może zostać zarejestrowany, nie narusza zakazu koncesjonowania prasy, ponieważ celem wymogu nazwania tytułu prasowego w sposób nienaruszający prawa do nazwy innego tytułu prasowego ma na celu ochronę przed nieuczciwą

²⁴ Ibidem, s. 197.

²⁵ A. Kalisz, *Prawo prasowe. Teoria i praktyka.*, Szczytno 2014, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, s. 75.

konkurencją, co mogłoby doprowadzić do tego, że można by zaczerpnąć informacji z innego źródła niż się oczekiwało²⁶.

Art. 54 ust. 2 zd. 1 KRP nakłada na ustawodawcę zakaz stosowania cenzury prewencyjnej środków masowego przekazu. Ustrojodawca posłużył się wyłączeniem prasy z definicji środków masowego przekazu, gdyż działalność prasowa nie podlega znaczącym ograniczeniom technicznym²⁷. Cenzurą nazywa się kontrolę publikowanej treści przez organ posiadający do tego kompetencję. Można wyróżnić cenzurę represyjną – dozwoloną w polskim porządku prawnym, która dotyczy treści już będących w publicznym obiegu oraz cenzurę prewencyjną – zakazaną konstytucyjnie, przeprowadzoną przed opublikowaniem określonej treści. Wyróżnia się także cenzurę generalną (obejmującą z zasady wszystkie publikacje) oraz incydentalną (konkretnej publikacji w związku z konkretnym postępowaniem prawnym).

Zakaz cenzury prewencyjnej dotyczy wszystkich środków masowego przekazu i nie może być uchylony ze względu na potrzebę ochrony innych praw lub wolności – nie dotyczy to sądowej kontroli publikacji, ponieważ sądy dokonują wtedy kontroli przestrzegania prawa w znaczeniu prewencyjnym, na potrzeby konkretnej sprawy sądowej, co może skutkować zakazem publikacji o charakterze czasowym

²⁶ *Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz, Art 1-86*, M. Safjan L. Bosek (red.), Warszawa 2016, C.H. Beck, s. 1297-1298, Nb. 34.

²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, Warszawa 2012, wyd. 2., C.H. Beck, s. 131.

jako forma zabezpieczenia powództwa cywilnego o ochronę dóbr osobistych²⁸.

²⁸*Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz, Art 1-86*, M. Safjan L. Bosek (red.), Warszawa 2016, C.H. Beck, s. 1294-1296, Nb. 29-31.