

## **Zakaz cenzury prewencyjnej w świetle zasady wolności słowa<sup>1</sup>**

„Wolność słowa stanowi jedno z podstawowych praw człowieka, przysługujących w naturalny sposób każdej jednostce ludzkiej. Rolą unormowań konstytucyjnych jest potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji koniecznych ograniczeń”. Przytoczony tu fragment uzasadnienia do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r. w skondensowany sposób odnosi się do istoty omawianego w niniejszej publikacji zagadnienia<sup>2</sup>. Jako prawo człowieka wolność słowa ma bowiem wymiar wieloaspektowy, z uwagi na swe fundamentalne znaczenie podlega szczególnej ochronie prawnej, nie jest jednak wartością absolutną, która w którejkolwiek ze sfer swego funkcjonowania nie podlegałaby ograniczeniom. Oczywiście ograniczenia te muszą być formułowane w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Aspektem, w którym wolność słowa nabiera szczególnego znaczenia jest działalność środków społecznego przekazu – począwszy od tradycyjnie rozumianej prasy po nowoczesne, elektroniczne środki komunikowania. Współczesne, najczęściej też stosowane w mowie potocznej określenie „media” dobrze oddaje ich rolę i znaczenie. Nawiązuje przecież do łacińskiego słowa „medium”, wskazującego na pośrednika, środek, przekąźnik. W najogólniejszy zatem sensie „media” to instrumenty przenoszenia informacji w czasie i/lub przestrzeni. Instrument ten może być tak prosty, jak kartka papieru albo tak złożony i skomplikowany, jak system łączy satelitarnych. Istota ich jest jednak zawsze taka sama – pośredniczenie w procesie komunikowania: z jednej strony komunikator formułuje przekaz i przekazuje go lub zapisuje za pomocą „medium” z drugiej strony odbiorca w innym miejscu i/lub czasie rekonstruuje znaczenia tak, aby interpretować

---

\* Doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Własności Intelektualnej i Dóbr Niematerialnych, Instytut Prawa Cywilnego, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł jest kolejnym w cyklu publikacji: „Prasa i inne środki społecznego przekazu – wolności, prawa, obowiązki, twórczość”.

<sup>2</sup> Sygn. akt W 3/93, OTK 1986-1995/t.5/1994/cz.1/17.

przekaz<sup>3</sup>. Powiązanie problematyki wolności słowa z mediami ma wymiar głęboko historyczny. Pierwsze akty prawne deklarujące tę wolność z reguły zawierały właśnie postanowienia odnoszące się do swobody działalności prasy, żeby wspomnieć chociaż Deklarację Praw Wirginii z 12 kwietnia 1776 r. (§ 12) czy francuską Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. (art. 11)<sup>4</sup>. W obecnych czasach daje temu wyraz zarówno prawodawstwo krajowe (ze szczególnym uwzględnieniem ustaw zasadniczych), jak i akty prawa międzynarodowego. W tej ostatniej zaś sferze podstawowe znaczenie mają dla państw objętych ich regulacją Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>5</sup> oraz Karta Praw Podstawowych UE<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 10 EKPC „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych (ust. 1).

---

<sup>3</sup> Por. T. Goban-Klas, *Komunikowanie i media*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, red. Z. Bauer, E. Chudziński, Kraków 2000, s. 12. Autor ten zwraca uwagę, że „w tym sensie media (...) były w użyciu tak dawno, jak znana nam historia ludzkości. Jednakże, we współczesnych czasach nowo wynalezione media zmieniły ogół ludzkich zdolności podboju czasu i przestrzeni w tak wielkim stopniu, że dokonuje się nowoczesna rewolucja komunikacyjna, równie głęboka i istotna jak ta, która miała miejsce, gdy ludzkie istoty opanowały umiejętność mówienia” (ibidem).

<sup>4</sup> Por. P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 15; E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007, s. 18–19; L. Jaworski, *Międzynarodowa i konstytucyjna ochrona wolności słowa w Polsce*, [w:] *Media – biznes – kultura*, red. J. Kreft, J. Majewski, Gdańsk 2009, s. 251–252; L. Jaworski, „Prasa i inne środki społecznego przekazu” – analiza pojęciowa i wynikające stąd konsekwencje na gruncie art. 14 Konstytucji RP, „Themis Polska Nova” 2013, nr 2 (5), s. 298–299, przypis nr 1. O historii poruszonych tu zagadnień w kontekście Polski patrz: B. Szyndler, *Dzieje cenzury w Polsce do 1918 roku*, Kraków 1993.

<sup>5</sup> Konwencja ta (dalej jako EKPC) sporządzona została w Rzymie 4 listopada 1950 r. i weszła w życie 3 września 1953 r. Jej treść modyfikuje lub dopełnia 11 protokołów uzupełniających. Polska ratyfikowała ją 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Karta Praw Podstawowych UE (dalej jako KPP) została uchwalona i podpisana w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europy w Nicei w imieniu trzech organów Unii Europejskiej: Parlamentu, Rady UE oraz Komisji. Następnie – z poprawkami – podpisana została przez przewodniczących tych organów w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążącą nadał Karcie Traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej (ust. 2)”. W myśl natomiast art. 11 KPP „Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe (ust. 1). Szanuje się wolność i pluralizm mediów” (ust. 2). Słusznie podkreśla L. Leszczyński<sup>7</sup>, że w wypadku obu przywołanych tu aktów, charakterystyczna jest skromna objętość regulacji wolności słowa (w porównaniu np. z regulacjami dotyczącymi prawa do sądu czy do poszanowania życia prywatnego). „Oznacza to, że zadanie ustalenia standardu podstawowego i standardów szczegółowych tej wolności powierzone jest, z jednej strony, innym regulacjom normatywnym, podejmowanym zwykle na poziomie ustaw krajowych (np. prawo prasowe), a drugiej – orzecznictwu, które oba typy standardów ustala w kontekście poszczególnych, niezwykle bogatych w przypadku tej wolności stanów faktycznych”<sup>8</sup>. W sferze orzeczniczej fundamentalne znaczenie ma tu działalność ustanowionego przez EKPC Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>9</sup>. Zasadne jest twierdzenie, że właśnie orzeczenia ETPC przesądzają, jaka jest rzeczywista treść wolności słowa w ujęciu EKPC<sup>10</sup>.

Na gruncie prawa polskiego wolność słowa, podobnie jak w wypadku innych nowoczesnych systemów prawnych, ma wymiar wartości konstytucyjnej.

---

<sup>7</sup> L. Leszczyński, [w:] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie, szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 97–98.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (dalej jako ETPC) powołany został w dniu 4 listopada 1950 r. Od dnia 1 listopada 1998 r. funkcjonuje on na nowych zasadach, przyjmując skargi od każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, które uważają, że jedno z państw naruszyło ich prawa zagwarantowane w EKPC. Zgodnie z Protokołem 11 do Konwencji (wszedł w życie w dniu 1 listopada 1998 r.) każde państwo członkowskie Rady Europy zobowiązane jest do ratyfikowania EKPC i poddania się jurysdykcji ETPC.

<sup>10</sup> Por. E. Nowińska, op.cit., s. 21.

Może być ona realizowana w różny sposób, w szczególności za pośrednictwem środków społecznego przekazu, w tym prasy<sup>11</sup>. W ślad za Sądem Najwyższym wypada podkreślić, że swobodny przepływ informacji i wolność prasy stanowią fundament demokratycznego państwa prawnego, jakim z mocy art. 2 Konstytucji RP jest Rzeczpospolita Polska. Właśnie swoboda wypowiedzi, w tym także dziennikarskiej, prawo do formułowania osądów krytycznych przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych. Jednym z podstawowych zadań prasy jest kontrola społeczna organów państwowych spełniana przez dziennikarzy. Może być ona dokonywana jedynie w przypadku wolności myśli, przekonań, wypowiedzi, publikacji i prasy<sup>12</sup>. Podstawowe znaczenie ma tu art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. W sferze funkcjonowania mediów przepis ten stanowi rozwinięcie zasady wyrażonej w art. 14 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Trzeba jednocześnie pamiętać, że w wypadku środków masowego przekazu – z uwagi na nieograniczony krąg odbiorców – przekazywane przez nie treści mogą w szerszym zakresie naruszać prawa i wolności innych osób. Uzasadniać to może decyzję ustawodawcy wprowadzenia ograniczeń wolności słowa dalej idących niż w sytuacjach, gdy przekazywanie podobnej lub nawet identycznej treści miałyby miejsce wobec ograniczonego kręgu odbiorców, np. bez korzystania ze środków masowego przekazu<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Pojęcie „środki społecznego przekazu” jest szersze od pojęcia „prasa”. To ostatnie zdefiniowane zostało w art. 7 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm. Dalej jako pr.pr.). Przepis ten stanowi: „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”. Szerzej na temat relacji pomiędzy tymi pojęciami patrz: L. Jaworski, *„Prasa i inne środki społecznego przekazu” – analiza pojęciowa...*

<sup>12</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt III KK 236/06, OSN 2007, nr 6, poz. 50.

<sup>13</sup> Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. akt K 17/93, OTK 1986–1995/t.5/1994/cz.1/11.

W myśl art. 1 pr.pr. „Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”. W demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości, że aby realizować swoje zadania, prasa musi być „wolna”. Dotyczy to nie tylko korzystania z wolności wypowiedzi, do czego odwołuje się przytoczony tu przepis pr.pr., ale w świetle art. 14 Konstytucji RP wolnością tą objęta jest również kwestia samego podjęcia działalności prasowej (i szerzej – w zakresie środków społecznego przekazu)<sup>14</sup>. W literaturze wskazuje się, że często stosowany podział na media wolne i zależne jest pewnym uproszczeniem<sup>15</sup>. Zwraca się przy tym uwagę, że istotą zagadnienia jest nie to czy mamy tu do czynienia z wolnością czy zależnością, ale odpowiedź na pytanie przez kogo, w jakim zakresie oraz w jaki sposób media są kontrolowane<sup>16</sup>. W tym kontekście szczególnym przypadkiem kontroli mediów jest cenzura. W systemie autorytarnym to właśnie cenzura prewencyjna, a także licencjonowanie prasy, stanowią charakterystyczny przejaw tej kontroli<sup>17</sup>. Samo pojęcie cenzury nie jest w prawie

<sup>14</sup> Wolnością statuowaną w art. 14 Konstytucji R.P. objęta jest wolność zarówno zakładania jak i prowadzenia działalności w zakresie społecznego przekazu (komunikacji), w szczególności w formie zorganizowanej (np. pisma periodyczne, wydawnictwa książkowe, produkcja audiowizualna – w tym filmowa, wytwórnie nagrań, jednostki radiofonii i telewizji, zakładanie i eksploatacja urządzeń służących do transmisji danych za pośrednictwem np. Internetu itp.). Działalność tę mogą prowadzić zarówno osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne, w szczególności osoby prawne, krajowe i zagraniczne, korzystające z kapitału prywatnego i publicznego (Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 45). Treść omawianej tu konstytucyjnej wolności powinna być zatem postrzegana przez pryzmat jej trzech fundamentalnych elementów: 1) swobody zakładania środków społecznego przekazu; 2) swobody prowadzenia przez nie działalności; 3) swobody kreowania ich struktury własnościowej (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 98).

<sup>15</sup> Por. T. Goban-Klas, *Granice wolności mediów*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów...*, s. 411. Autor ten zauważa, że „nigdy nie było i nie ma mediów całkowicie wolnych, choć bywają media całkowicie zależne. (...) Zawsze bowiem media są zależne od odbiorców (którzy mogą, ale nie muszą z nich korzystać); zawsze też są zależne od ich właścicieli, a także od warunków ekonomicznych (w tym licencji, podatków, opłat pocztowych i stemplowych) oraz od norm prawnych” (ibidem).

<sup>16</sup> Por. G. Gerbner, *Mass Media and Human Communication Theory*, [w:] *Sociology and Mass Communication*, red. D. McQuail, Harmondsworth 1972.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat patrz: W. Schramm, T. Paterson, F. Siebert, *Four Theories of the Press*, Urbana 1956, s. 9–37.

zdefiniowane. Trzeba więc w tym zakresie odwołać się do dorobku doktryny i orzecznictwa, z konieczności wynikającej z ram niniejszej publikacji – w ograniczonym zakresie. Według T. Gobana-Klasa<sup>18</sup> cenzura w ścisłym tego znaczenia sensie „to znajdujące się w rękach władzy narzędzie kształtowania i utrzymywania oficjalnej wersji «prawdy» (ideologii). Może obejmować wszelkie środki komunikowania oraz wszystkie formy ekspresji – artystycznej, naukowej, czy politycznej – jakie są uznane za potencjalnie wywrotowe”. E. Nowińska<sup>19</sup> zwraca uwagę, że „cenzura może być wprowadzona zarówno przez organizację niepaństwową (np. Kościół), jak i państwowe. W reżimach totalitarnych i autorytarnych polega ona na szczegółowym badaniu przez specjalne organy wypowiedzi pod kątem tego czy nie zawierają treści, które mogłyby być uznane za wyraz protestu przeciwko systemowi politycznemu lub sprawującemu władzę. Nie musi być jednak narzędziem walki politycznej. Stosowana jest także w ustroju demokratycznym i nie jest traktowana jako zamach na wolność środków masowego przekazu. W literaturze prawniczej podkreśla się, że „cenzura” jest zinstytucjonalizowaną kontrolą obyczajów, moralności oraz poglądów i wypowiedzi rozpowszechnianych za pomocą narzędzi komunikowania społecznego. Zasadniczo może być państwowa i kościelna<sup>20</sup> w formie urzędów i urzędników wyznaczonych przez władzę zwierzchnią w państwach lub kościele lub na mocy delegacji udzielonej przez nie instytucjom i organom niższego rzędu. Podkreśla się, iż cenzura prewencyjna oznacza konieczność przedkładania np. każdego numeru czasopisma do zaakceptowania przez urząd cenzorski<sup>21</sup>. Z kolei L. Szot zauważa<sup>22</sup>, że „w każdym systemie kontroli mediów uprawnienia do sprawowania kontroli nad procesem komunikowania posiada władza polityczna. Odmienne są zakresy i sposoby sprawowania tej kontroli. Zakresy arbitralności władz, ograniczane są przez normy prawne

<sup>18</sup> T. Goban-Klasa, op.cit., s. 412.

<sup>19</sup> E. Nowińska, op.cit., s. 43.

<sup>20</sup> Za początek cenzury kościelnej uważa się konstytucję „Inter multiplices nostrae sollicitudinis curas” z 17 listopada 1487 r. papieża Innocentego VIII. Nakazano w niej, pod kościelnymi karami, kontrolowanie wszystkich książek, traktatów i pism niezależnie od ich tematyki. Tak: H. Misztal, hasło *Cenzura kościelna*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. III, Lublin 1979, s. 2.

<sup>21</sup> Por. także: J. Barta, I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Kraków 1989, s. 57 i n. oraz I. Dobosz, *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa 2006, s. 61 i n.

<sup>22</sup> L. Szot, *Prawna reglamentacja wolności dziennikarstwa w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Środki masowej informacji w Polsce po likwidacji instytucji cenzury (1990–2000)*, red. J. Adamowski, Warszawa 2000, s. 78.

i zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy redakcji. Instytucjonalna wolność prasy w demokratycznym państwie oznacza wolność od wszelkiej zewnętrznej ingerencji i kontroli rządu. Wolność prasy jest związana z pewnymi gwarancjami przed interwencją państwa. Możliwa jest tylko ingerencja na zasadzie tak zwanej cenzury represyjnej, czyli zaskarżania do sądu naruszeń obowiązujących przepisów, w szczególności kodeksu karnego, kodeksu cywilnego, ustawy prasowej, ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nie ma możliwości jeśli chodzi o prewencyjne działania cenzorskie”. W obowiązującym w Polsce prawie jednoznaczny zakaz cenzury prewencyjnej, rozumianej jako uzależnienie opublikowania lub wyemitowania określonego przekazu od uprzedniego przyzwolenia organu władzy publicznej<sup>23</sup>, zawarty został w art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Wraz z wyrażonym w tym samym przepisie zakazem koncesjonowania prasy mamy tu więc do czynienia ze szczegółową gwarancją swobody prowadzenia działalności przez media. Trybunał Konstytucyjny podkreśla<sup>24</sup>, że przepis ten zawiera normę bezwzględną, związaną z istotą wolności wszelkiej wypowiedzi (ekspresji) w tej sferze. W szczególności zakaz koncesjonowania prasy związany jest ściśle z potrzebą realizacji wolności słowa<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61.

<sup>24</sup> Por. wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61.

<sup>25</sup> Trafnie podkreśla się w doktrynie, że skuteczna realizacja idei wolności prasy musi być oparta na zasadzie wolności i modelu liberalnym. Wszelki „reżim prewencyjny”, oparty na cenzurze lub uprzednim upoważnieniu – jest nie do pogodzenia z tymi ideami (J. Israel, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1988, red. L.G.D.J., s. 463); por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2007 r. (sygn. akt P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11), w którym Trybunał zauważa również, że „porównanie treści normatywnej art. 54 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji wskazuje, że zakres znaczeniowy art. 54 Konstytucji jest węższy niż ten, który wynika z art. 10 Konwencji. W art. 10 Konwencji chodzi bowiem o wolność wszelkiej wypowiedzi (ekspresji): „*freedom of expression*”, „*liberté d’expression*”), obejmującej nie tylko wyrażanie poglądów za pomocą mowy, ale także w formie pisanej, drukowanej lub artystycznej. Art. 10 Konwencji zawiera więc wszystkie te formy ekspresji, które później zostały wymienione w art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. W Konstytucji „wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury” – ujęte są w art. 73. Art. 54 Konstytucji obejmuje natomiast „wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji” w formie słownej, pisemnej i drukowanej, także za pośrednictwem wszelkich środków społecznego przekazu. Ponadto wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o których mowa w art. 54 Konstytucji, obejmuje nie tylko wolność pozyskiwania i rozpowszechniania faktów, ale także poglądów i opinii innych. Oznacza to, że treść normatywna art. 54 Konstytucji za-

Cenzura lub system prewencyjny kontroli prasy godzą więc w istotę konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów za pomocą prasy (i w ogóle środków społecznego przekazu). Powołany przepis stanowi zatem w regulowanym przez siebie zakresie rozwinięcie i potwierdzenie wyrażonej w art. 14 Konstytucji RP ustrojowej zasady wolności prasy i innych środków społecznego przekazu<sup>26</sup>.

Dodatkowe „zabezpieczenie” wolności wypowiedzi prasowej w omawianym przez nas kontekście formułuje art. 3 pr.pr. Co prawda nie odnosi się on bezpośrednio do cenzury prewencyjnej w podanym powyżej rozumieniu, pozostaje jednak w ścisłym związku z problematyką z nią przecież związaną a mianowicie kwestią niedopuszczania/blokowania rozpowszechniania poglądów, opinii i informacji. W myśl tego przepisu „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”<sup>27</sup>. Zakaz tu wyrażony ma zatem zapobiegać faktycznemu ograniczaniu wolności prasy przez uniemożliwianie jej druku oraz rozpowszechniania<sup>28</sup>. Należy zwrócić uwagę, że przytoczona regulacja odnosi się nie tylko do dzienników i czasopism, ale także do „innych publikacji prasowych”. Dotyczyć więc będzie także tych, których wydawania nie obejmuje obowiązek rejestracji określony w art. 20 ust. 1 pr.pr.<sup>29</sup> Adre-

---

wiera się w przyjętym wspólnie, demokratycznym standardzie „wolności ekspresji”, a w szczególności w określonym ogólnie, a jednocześnie ujętym szerzej, art. 10 Konwencji, w którym wyszczególnia się *expressis verbis* „informacje” i „idee”.

<sup>26</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt OSK 1733/04, Legalis.

<sup>27</sup> Na nieścisłości w sformułowaniu art. 3 pr.pr. zwraca uwagę J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 183: „Zastosowanie spójnika „i” zamiast „lub”, „albo” czy „bądź” może niesłusznie sugerować, że wolą ustawodawcy było zapobieganie tylko takim sytuacjom, kiedy następuje jednocześnie odmowa lub utrudnianie druku i kolportażu. Wniosek taki byłby jednak błędny, zważając że w warunkach polskich regułą jest oddzielenie rozpowszechniania prasy od druku”.

<sup>28</sup> Podzielałam pogląd M. Brzozowskiej-Pasieki (M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 63), iż: „Wydaje się, że w świetle rozwoju elektronicznej prasy kolportaż będzie rozumiany szeroko jako wszelkie formy rozpowszechniania (stąd też normą tą mogą – jak się wydaje – zostać objęci np. pracownicy firm hostujących, przyznających domeny itp., jeśli zostanie wykazane, że odmowa hostingu lub nadania domeny wynika z linii programowej lub treści)”.

<sup>29</sup> W myśl tego przepisu „Wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga rejestracji w sądzie wojewódzkim [obecnie okręgowym – L.J.] właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy, zwanym dalej „organem rejestracyjnym”. Do postępowania w tych sprawach stosuje



satami zakazu są pracownicy poligrafii i kolportażu. W literaturze broniony jest także pogląd, że odnosi się on również do podmiotów kierujących takimi jednostkami (niezależnie od form ich własności)<sup>30</sup>. Wydaje się, że *ratio legis* omawianego przepisu przemawia za zaakceptowaniem tego poglądu. Odmowa przyjęcia zamówienia na wykonanie usług wskazanych w art. 3 pr.pr. (a także inne formy ograniczania czy utrudniania ich wykonania, np. przez opóźnianie druku) – z powodu linni programowej albo treści publikacji prasowej – stanowi przestępstwo prasowe z art. 49 pr.pr., zagrożone grzywną albo karą ograniczenia wolności. Dlatego odmowa taka (lub trudności w realizacji usługi) – aby nie doszło do owego występku – musi być zawsze uzasadniona względami wykluczającymi z zakresu powodów linię programową albo treść publikacji prasowej. Przyczyną mogą tu być względy ekonomiczne lub organizacyjno-techniczne, zaś ciężar udowodnienia ich wystąpienia spoczywa na wskazanych powyżej podmiotach/pracownikach poligrafii lub kolportażu (np. drukarnia obciążona jest zamówieniami uniemożliwiającymi przyjęcie do druku kolejnego tytułu prasowego). Udowodnienie, że odmowa lub utrudnianie w zakresie druku lub kolportażu nastąpiło z powodu linii programowej lub treści publikacji prasowej, ciąży na tym, kto chciał z tych usług skorzystać. Należy zauważyć, że rozwiązanie przyjęte w art. 3 pr.pr. stanowi niewątpliwie przejaw przyznania w jego ramach prymatu wolności wypowiedzi w związku z wolnością prasy nad wolnością działalności gospodarczej. Statuowana w art. 20 Konstytucji RP wolność<sup>31</sup> została tu bowiem ograniczona. Wydaje

się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy”. Przy okazji zacytowania art. 20 ust. 1 pr.pr. wypada wyrazić zdziwienie, że mimo licznych nowelizacji Prawa prasowego w obowiązujących przepisach tej ustawy wciąż funkcjonują nieistniejące już dziś instytucje, jak wymienione tu sądy wojewódzkie czy rady narodowe (art. 41 pr.pr.). To samo dotyczy odesłań do nieobowiązujących już aktów prawnych, jak Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 2 pr.pr.) czy Kodeks karny z 1969 r. (art. 16 ust. 1 pr.pr.). Na tle analizy przepisów Prawa prasowego nietrudno zresztą o konkluzję ogólniejszej natury, że ustawa ta jest w chwili obecnej aktem prawnym o przestarzałym charakterze. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (SK 42/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 118) „ustawa prawo prasowe, obowiązująca od 1 lipca 1984 r. (choć z licznymi zmianami), nie jest aktem prawnym dostosowanym do współczesnych form działalności prasy wynikających z postępu technologicznego, jaki dokonał się w okresie wielu lat od wejścia w życie prawa prasowego. Wyrok niniejszy sygnalizuje też ustawodawcy, że w pracy nad nową ustawą o prawie prasowym potrzebna będzie również konfrontacja proponowanych rozwiązań ze współczesnymi standardami państwa demokratycznego”.

<sup>30</sup> J. Sobczak, op.cit., s. 183.

<sup>31</sup> Art. 20 Konstytucji R.P. stanowi, że „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wol-

się, że wskazane tu ograniczenie nie budzi zastrzeżeń w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>32</sup>.

Wracając natomiast do głównego nurtu naszych rozważań warto przypomnieć, że w literaturze, w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>33</sup>, zastrzeżenia budziły zapisy zawarte w jej art. 18 ust. 1 i 2. Zwracano mianowicie uwagę, że *de facto* znajdują się tam „załączki quasi cenzury odnoszącej się do pozasądowego prawa reagowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i jej przewodniczącego w razie naruszenia wartości chrześcijańskich i polskiej racji stanu”<sup>34</sup>. Przepisy te, tak w swym pierwotnym, jak i obecnym brzmieniu, zawierają dyspozycje służące ukierunkowaniu działalności programowej nadawców. Mimo kilku nowelizacji art. 18 u.r.t. ich istota pozostała taka sama, dlatego zostaną tu przytoczone w aktualnie obowiązującej wersji, elementy zmienione lub wprowadzone w ramach nowelizacji zostaną zaś zaznaczone kursywą: „Audycje *lub inne przekazy* nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, *w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość* (ust. 1). Audycje *lub inne przekazy* powinny szanować *przekonania* (dawniej: „uczucia”) religijne odbiorców, a zwłaszcza (tu usunięto słowo: „respektować”) chrześcijański system wartości (ust. 2)”<sup>35</sup>. Przytoczone regulacje odnoszą się zarówno do nadawców publicz-

ności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”

<sup>32</sup> Zgodnie z tym przepisem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 43, poz. 226 z późn. zm. (dalej jako u.r.t.). W myśl art. 3 u.r.t. „Do radiofonii i telewizji stosuje się przepisy prawa prasowego, o ile ustawa nie stanowi inaczej”. Zapis taki stanowi logiczną konsekwencję faktu, że zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 pr.pr. programy radiowe oraz telewizyjne są prasę.

<sup>34</sup> B. Michalski, *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998, s. 14–15. Tak samo: L. Szot, op.cit., s. 78.

<sup>35</sup> Pozostała, obecnie bardzo rozbudowana w stosunku do pierwotnej, treść art. 18 u.r.t. jest następująca:

„3. Audycje lub inne przekazy nie mogą sprzyjać zachowaniom zagrażającym zdrowiu lub bezpieczeństwu oraz zachowaniom zagrażającym środowisku naturalnemu.

4. Zabronione jest rozpowszechnianie audycji lub innych przekazów zagrażających

nych jak i prywatnych. W stosunku do programów i innych usług publicznej radiofonii i telewizji art. 21 ust. 2 pkt 6 u.r.t. stanowi ponadto, rozwijając wyrażoną powyżej zasadę, że powinny one „respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki”<sup>36</sup>. Zastrzeżenia co do treści art. 18 ust. 1 i 2 u.r.t. pojawiły się w szczególności w kontekście ograniczania wolności wypowiedzi<sup>37</sup> oraz niejasności zawartych w tych przepisach sfor-

---

fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc.

5. Audycje lub inne przekazy, zawierające sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich, inne niż te, o których mowa w ust. 4, mogą być rozpowszechniane wyłącznie w godzinach od 23 do 6.

5a. Nadawcy są zobowiązani do oznaczania audycji lub innych przekazów, o których mowa w ust. 5, odpowiednim symbolem graficznym przez cały czas ich emisji telewizyjnej lub zapowiedzią słowną, informującą o zagrożeniach wynikających z treści emisji radiowej.

5b. Nadawcy są zobowiązani do oznaczania audycji i innych przekazów, innych niż te, o których mowa w ust. 5, z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych i przekazów tekstowych, odpowiednim symbolem graficznym przez cały czas ich emisji telewizyjnej, uwzględniając stopień szkodliwości danej audycji lub przekazu dla małoletnich w poszczególnych kategoriach wiekowych.

6. Krajowa Rada określi, w drodze rozporządzenia:

1) cechy oraz szczegółowe warunki kwalifikowania, rozpowszechniania i sposób zapowiadania audycji lub innych przekazów, o których mowa w ust. 5,

2) podział małoletnich na kategorie wiekowe oraz szczegółowe warunki kwalifikowania i rozpowszechniania audycji lub innych przekazów, o których mowa w ust. 5b, z uwzględnieniem godzin nadawania audycji lub innych przekazów przeznaczonych dla danej kategorii wiekowej,

3) wzory symboli graficznych i formuł zapowiedzi, o których mowa w ust. 5a i 5b, oraz sposób ich prezentacji – uwzględniając stopień szkodliwości audycji dla małoletnich w poszczególnych kategoriach wiekowych.

7. Nadawcy dbają o poprawność języka swoich programów i przeciwdziałają jego wulgaryzacji”.

<sup>36</sup> Art. 21 u.r.t. określa podstawowy katalog zadań publicznej radiofonii i telewizji. W myśl ogólnej zasady, wyrażonej tu w ust. 1 „Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu” (przepis dodany Ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r., Dz.U. Nr 91, poz. 874, która weszła w życie 1 maja 2004 r.).

<sup>37</sup> Na tle aktualnego stanu prawnego problem ten akcentuje K. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 214: „Standardy określone w art. 18 stanowią ograniczenie wolności wypowiedzi, w związku z czym

mułowań. W pierwszym książkowym komentarzu do u.r.t. S. Piątek zauważał: „Przestrzeżenie zawartych w art. 18 nakazów i zakazów objęte jest zawartymi w u.r.t. gwarancjami praworządności nadawców. W szczególności nie jest wykluczone stosowanie w tym zakresie przepisów art. 10 ust. 3 i 4 u.r.t.<sup>38</sup> oraz art. 38 pkt 4 u.r.t. [obecnie art. 38 ust. 1 pkt 2 i 3 u.r.t.<sup>39</sup> – L.J.]. W obydwu przypadkach decyzje administracyjne podlegałyby kontroli sądowej, choć w zróżnicowanym zakresie. Stosowanie przez Krajową Radę wymienionych przepisów w celu wymuszenia przestrzegania dyspozycji zawartych w art. 18 ust. 1 i 2 może jednak budzić istotne wątpliwości”<sup>40</sup>. Autor ten podkreślał jednocześnie, że „w każdej sprawie konieczne będzie konfrontowanie dyrektyw wynikających ze stosowania art. 18 ust. 1 u.r.t. z konstytucyjnym nakazem ochrony wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji”<sup>41</sup>. Z kolei, zdaniem J. Sobczaka, „podkreślić należy, że treść art. 18 ust. 2 u.r.t. niewątpliwie ogranicza swobodę wypowiedzi w radiu i telewizji. Stwierdzenie to wydaje się bezsporne, niezależnie od tego, czy podzielamy niezbędną tych ograniczeń czy też nie. Rodzić się musi jednak wątpliwość, czy te ograniczenia są zgodne z prawami człowieka. Prawa te sformułowane w powoływanych już w niniejszym komentarzu aktach dopuszczają możliwość takich ograniczeń. Ważnym jest jednak to, aby przepisy wprowadzające te ograniczenia były ściśle, jasne, precyzyjne i zrozumiałe. Tych cech nawet

---

należy je stosować ważąc chronione nimi wartości z wolnością wypowiedzi z uwzględnieniem zasady proporcjonalności”.

<sup>38</sup> Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 10 u.r.t. przepisy te stanowią: „Przewodniczący Krajowej Rady może wezwać dostawcę usługi medialnej do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji (ust. 3). Przewodniczący Krajowej Rady na podstawie uchwały Rady może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań w zakresie, o którym mowa w ust. 3 (ust. 4)” (w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 25 marca 2011 r., Dz.U. Nr 85, poz. 459, która weszła w życie 23 maja 2011 r.).

<sup>39</sup> W myśl tych przepisów: „Koncesję cofa się, jeżeli nadawca rażąco narusza warunki określone w ustawie lub w koncesji (ust. 1 pkt 2); działalność objęta koncesją jest wykonywana w sposób sprzeczny z ustawą lub z warunkami określonymi w koncesji, a nadawca, pomimo wezwania Przewodniczącego Krajowej Rady, w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub w ustawie (ust. 1 pkt 3)”. W pierwotnym brzmieniu, do którego odwołuje się w cytowanym fragmencie komentarza S. Piątek, art. 38 pkt 4 u.r.t. brzmiał następująco: „Koncesja może być cofnięta jeżeli działalność objęta koncesją jest wykonywana w sposób sprzeczny z ustawą lub warunkami określonymi w koncesji”.

<sup>40</sup> S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 1993, s. 53.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 52; por. także wskazaną tam literaturę.

przy wielkim nasileniu dobrej woli nie sposób przypisać wieloznacznym sformułowaniom art. 18 ust. 2 u.r.t., wyrażonym językiem filozofii i teologii, dalekim od prawniczej ścisłości<sup>42</sup>. Wobec wątpliwości pojawiających się na gruncie art. 18 ust. 1 i 2 u.r.t. wydaje się niemal oczywiste, że przepisy te stały się również przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim w odniesieniu do dwóch podstawowych i ściśle związanych ze sobą zagadnień, jakimi są wolność słowa oraz cenzura. W odniesieniu do pierwszego z nich Trybunał<sup>43</sup>, podkreślając że wolność słowa nie ma charakteru bezwzględnego, zwrócił uwagę, że w samej Konstytucji może ona doznać ograniczenia z uwagi na inne prawa i wolności chronione w systemie prawnym. Jedną z takich wartości jest zaś niewątpliwie wolność sumienia i wyznania zawierająca w sobie prawo do ochrony uczuć religijnych<sup>44</sup>. Wskazane zostało jednocześnie, że ustanowiona w art. 13 ust. 1 u.r.t. zasada samodzielności nadawcy w kształtowaniu programu<sup>45</sup> nie oznacza tu pełnej dowolności, lecz jedynie gwarancję, że wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją i wyraźnie wynikać z ustawy. „Art. 18 ust. 1 i 2 nie jest jedynym przepisem ograniczającym od strony treści programy i audycje radiowe i telewizyjne. Rozpowszechnianie i rozprowadzanie tych audycji i programów ograniczone jest generalnie systemem koncesjonowania i rejestracji. Rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiowych i telewizyjnych bez koncesji lub rejestracji stanowi przestępstwo (art. 52 Ustawy o radiofonii i telewizji). Warunki uzyskania koncesji oraz rejestracji wyznaczają więc normatywną granicę wolności słowa realizowanej za pomocą rozpowszechniania i rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych. Treść nadawanych programów ograniczona jest także regulacją zawartą w art.

<sup>42</sup> J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Poznań 1994, s. 101 oraz idem, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 270.

<sup>43</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r., sygn. akt W 3/93, OTK 1986-1995/t.5/1994/cz.1/17.

<sup>44</sup> W orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1994 r. (sygn. akt K 17/93, OTK 1986-1995/t.5/1994/cz.1/11.) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uczucia religijne, ze względu na ich charakter, podlegają szczególnej ochronie prawa. Powiązane są bowiem bezpośrednio ze stanowiącą wartość konstytucyjną wolnością sumienia i wyznania, co potwierdzają również akty międzynarodowe (np. Deklaracja o eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodu religii lub przekonań uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 21 listopada 1981 r.). „Dlatego też działania naruszające uczucia religijne mogą być przedmiotem zakazu ustawowego także wówczas, gdyby były podejmowane za pomocą środków służących realizacji wolności słowa”.

<sup>45</sup> Przepis ten stanowi: „Nadawca kształtuje program samodzielnie w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 i ponosi odpowiedzialność za jego treść”.

13 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Ten ostatni przepis określa ogólne ramy programu radia i telewizji, stwierdzając iż ma on „dostarczać informacje, udostępniać dobra kultury i sztuki, ułatwiać korzystanie z oświaty i dorobku nauki, dostarczać rozrywkę, popierać krajową twórczość audiowizualną”. Jak widać, istotną cechą tego przepisu jest to, że określa on od strony pozytywnej treści, jakie realizować ma program radiowy i telewizyjny. Ustawa o radiofonii i telewizji wprowadza nadto inne merytoryczne zakazy i nakazy dotyczące treści i sposobu emisji nadawanych (rozpowszechnianych lub rozprowadzanych) programów i audycji. Poświęcony im jest zwłaszcza rozdział 3 ustawy. Sformułowane w tym rozdziale nakazy i zakazy dotyczą wszelkich nadawców – zarówno jednostek publicznych, jak i niepublicznych radia i telewizji. Jeden z tych zakazów ustanowiony jest w art. 18 ust. 1 i 2. Dodatkowe ograniczenia mogą wynikać z innych jeszcze ustaw, jak np. z prawa prasowego, kodeksu karnego czy ustawy o ochronie tajemnicy. Przekazywanie informacji o określonej treści, także za pomocą środków radiowych i telewizyjnych, podlega bowiem ocenie z punktu widzenia całego systemu prawnego. Art. 21 ust. 2 pkt 6 Ustawy dotyczy wyłącznie publicznej radiofonii i telewizji. Przepis ten określa od strony merytorycznej powinności nadawców programów publicznej radiofonii i telewizji stanowiąc, iż programy powinny „respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki”. Nakaz respektowania nie oznacza jednakże nakazu propagowania chrześcijańskiego systemu wartości. Określenia zawarte w art. 21 nie są wyczerpujące. Do treści programowych publicznej radiofonii i telewizji ma zastosowanie także art. 1 oraz art. 13 ust. 1 Ustawy wyznaczający ogólnie zadania radiofonii i telewizji. Regulacja zawarta w art. 21 stanowi uszczegółowienie zadań publicznej radiofonii i telewizji oraz założeń programowych<sup>46</sup>. Przedstawione powyżej normy ograniczają w określony sposób treść audycji i innych przekazów w radiofonii i telewizji, do których zastosowanie ma u.r.t., wyznaczając tym samym granice wolności słowa. Odnosząc się natomiast do kwestii cenzury Trybunał Konstytucyjny stwierdził, „że jednym z elementów istoty wolności słowa jest wolność

<sup>46</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego oznaczona w przypisie nr 43. Por. także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. akt K 17/93, OTK 1986-1995/t.5/1994/cz.1/11. Na gruncie obowiązujących wówczas przepisów konstytucyjnych Trybunał orzekł tu, że art. 18 ust. 2 u.r.t. zgodny jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 1 oraz z zasadą równości wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426). To samo Trybunał orzekł w stosunku do art. 21 ust. 2 pkt 6 u.r.t.

od cenzury prewencyjnej, rozumianej jako przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem odbiorcy, a także do uzależnienia przekazania wypowiedzi odbiorcom od uprzedniej zgody organu państwowego. Państwo może ustanawiać mechanizmy następczej odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa, natomiast ingerencja uprzednia może być dopuszczona tylko wyjątkowo, jako uboczny efekt innych, legitymowanych konstytucyjnie działań państwa (np. ścigania przestępstw czy zapewnienia prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości). Normy interpretowane z przepisów, których dotyczy pierwsze pytanie Wnioskodawcy [art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 u.r.t. – L.J.], nie nakładają na nadawcę obowiązku przedstawiania do uprzedniej kontroli audycji lub programów jakimkolwiek podmiotowi. Nie ma w nich zawartej także żadnej kompetencji dla dokonywania przez inny podmiot oceny audycji lub programów. Zawierają nakazy i zakazy adresowane do nadawcy dotyczące treści przygotowywanych lub rozpowszechnianych przez niego audycji lub programów. Naruszenie przez nadawcę wymienionych zakazów lub nakazów może powodować określoną w prawie odpowiedzialność, łącznie z zastosowaniem sankcji. Odpowiedzialność ta jest jednak określona w innych przepisach niż te, które stanowią przedmiot wykładni. W szczególności art. 10 udziela Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz samej Radzie kompetencji do żądania od nadawcy przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym do kontroli zgodności działania nadawcy z przepisami ustawy i warunkami koncesji oraz innego władczego wkraczania w proces rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych. Przepisu tego nie można jednak interpretować jako podstawy kompetencyjnej do kontrolowania treści programów radiowych i telewizyjnych przed ich emisją. Interpretując art. 10 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji Trybunał Konstytucyjny uznał, że należy przepis ten rozumieć w sposób zapewniający najdalej idącą zgodność z normami konstytucyjnymi. Stosując taką wykładnię Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wywodzenie z art. 10 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji kompetencji do dokonywania wstępnej kontroli programu i audycji przed ich emisją stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą wolności słowa. Z tego powodu należy przyjąć, że kompetencje kontrolne wynikające z art. 10 ust. 2 dotyczą wyłącznie programów radiowych i telewizyjnych po ich emisji<sup>47</sup>. W świetle powyżej przytoczonej argumentacji teza o „załączkach *quasi* cenzury” w kontekście art. 18 ust. 1 i 2 u.r.t. nie znajduje więc uzasadnienia. Należy tu również pamiętać o jeszcze

---

<sup>47</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego oznaczona w przypisie nr 43.

jednej, niezmiernie ważnej z omawianego punktu widzenia regulacji, zawartej w art. 14 ust. 1 u.r.t. Przepis ten stanowi bowiem: „Nałożenie na nadawcę obowiązku lub zakazu rozpowszechniania określonej audycji lub przekazu może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy”. Powiązanie tego przepisu z zakazem cenzury prewencyjnej (art. 54 ust. 2 Konstytucji RP) jest ewidentne. Jak przy tym słusznie podkreśla J. Wojciechowski<sup>48</sup>, stanowi on jednocześnie potwierdzenie formalnej przesłanki (podstawy ustawowej) proporcjonalności ograniczenia wolności wypowiedzi i wolności działalności gospodarczej (art. 54 ust. 1 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), których przejawem jest wyrażona w art. 13 ust. 1 u.r.t. autonomia programowa nadawcy. Oczywiście pozostałe dwie przesłanki tzw. testu proporcjonalności, wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. konieczność i nienaruszalność istoty wolności, również muszą znaleźć tu zastosowanie. Są one jednak przede wszystkim adresowane do samego ustawodawcy<sup>49</sup>.

W ramach omawianej tu problematyki pewne kontrowersje może budzić natomiast stanowisko ograniczające stosowanie cenzury prewencyjnej wyłącznie do organów administracji. Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już powyżej wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.<sup>50</sup>, odnosząc się do zastosowania zakazu publikacji w ramach postępowania zabezpieczającego w sprawach przeciwko środkom masowego przekazu o ochronę dóbr osobistych (art. 755 § 2 k.p.c.)<sup>51</sup>,

<sup>48</sup> J. Wojciechowski, op.cit., s. 110–111.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 111. Autor ten zaznacza, iż „przyjmuje się założenie, że ustawy, na których podstawie mogą być nakładane na nadawców ewentualne nakazy i zakazy rozpowszechniania audycji lub innego przekazu winny spełniać wymóg konieczności w demokratycznym państwie i nienaruszania istoty wolności wypowiedzi i wolności gospodarczej. Wszystkie elementy testu proporcjonalności powinny być uwzględniane w toku interpretacji przepisów ograniczających autonomię programową nadawcy”.

<sup>50</sup> Wyrok oznaczony w przypisie nr 24.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tj. Dz.U. 2014, poz. 101 z późn. zm. (dalej jako k.p.c.). W dniu wydania powoływanego w tym miejscu wyroku Trybunału Konstytucyjnego art. 755 § 2 k.p.c. stanowił, że „w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych, sąd odmówi udzielenia zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji, jeżeli zabezpieczeniu sprzeciwia się ważny interes publiczny”. Zgodnie z tym wyrokiem zacytowany przepis utracił moc jako niezgodny z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P. przez to, że nie określał ram czasowych na zabezpieczenie polegające na zakazie publikacji (utrata mocy: 20.02.2012 r.). Nowe brzmienie art. 755 § 2 k.p.c. zostało mu nadane Ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1381), przy czym określone zostały nie tylko stosowne ramy czasowe zabezpieczenia, ale również dopuszczona została możliwość zastosowa-



stwierdził mianowicie, że „władza sądownicza nie jest władzą administracyjną. Przez to też działania sądów nie można uznać za stosowanie cenzury, ale kontrolę przestrzegania prawa w znaczeniu prewencyjnym”. Podzielam tu w szczególności pogląd B. Banaszaka<sup>52</sup>, że „ujęcie takie jest zbyt wąskie i ustrojodawca wprowadzając zakaz cenzury prewencyjnej, nałożył na organy państwowe obowiązek przeciwstawiania się wszelkim działaniom mającym na celu dokonanie takiej cenzury, bez względu na to, od kogo pochodzą”. Odnosząc się jednak do konkretnej, poruszonej tu kwestii możliwości zastosowania zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji w sprawach o ochronę dóbr osobistych wypada jednocześnie zauważyć, że argumentacja Trybunału Konstytucyjnego jest trudna do podważenia:

Po pierwsze: art. 755 § 2 k.p.c. wyłącza dopuszczalność orzekania przez sąd w trybie zabezpieczenia zakazu publikacji, jeżeli takiemu zabezpieczeniu sprzeciwia się ważny interes publiczny<sup>53</sup>. W sytuacji takiej sąd ma zatem bez-

---

nia tego przepisu w odniesieniu do wszystkich spraw o ochronę dóbr osobistych, a nie tylko przeciwko środkom społecznego przekazu. Obecnie zatem „w sprawach o ochronę dóbr osobistych zabezpieczenie polegające na zakazie publikacji może być udzielone tylko wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu ważny interes publiczny. Udzielając zabezpieczenia, sąd określa czas trwania zakazu, który nie może być dłuższy niż rok. Jeżeli postępowanie w sprawie jest w toku, uprawniony może przed upływem okresu, na który orzeczono zakaz publikacji, żądać dalszego zabezpieczenia; przepisy zdania pierwszego i drugiego stosuje się. Jeżeli uprawniony zażądał dalszego zabezpieczenia, zakaz publikacji pozostaje w mocy do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia wniosku”. Wprowadzone zmiany nie wpływają na istotę rozważań zawartych w tym miejscu niniejszej publikacji.

<sup>52</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 334.

<sup>53</sup> Wyjaśniając pojęcie „interes publiczny” Trybunał Konstytucyjny w omawianym tu wyroku zwraca uwagę, że jest to pojęcie niedookreślone, „którego funkcja w procesie stosowania prawa sprowadza się do wyposażenia decydującego w możliwości reagowania na sytuacje faktyczne doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo, niemieszczące się w ramach oceny typowych jednostkowych stanów faktycznych. Obrazowo mówiąc, ustawodawca przez pojęcie niedookreślone przerzuca pomost decyzyjny dla sędziego lub urzędnika do szeroko rozumianego otoczenia normatywnego w imię elastycznego i słusznego rozstrzygnięcia spraw. Tak zarysowana istota funkcji pojęcia niedookreślonego w stosowaniu prawa nie przekreśla możliwości jego treściowej analizy, a zwłaszcza wprowadzenia kryteriów porządkujących i systematyzujących elementy struktury znaczeniowej tego pojęcia, a także zarysowania elementarnych warunków właściwego rozumienia „interesu publicznego”. Jeżeli przyjmujemy, że typowa regulacja prawna, aksjologicznie i prakseologicznie uzasadniona przez ustawodawcę odnosi się do stypizowanych sytuacji jednostkowych, których integralnym elementem jest „interes jednostkowy” (oczywiście w rzeczywistości bardzo zróżnicowany, np. interes osoby fizycznej, każdego, rodziny, grupy społecznej, gminy, interes

względny obowiązek odmowy jego udzielenia. Nie oznacza to przy tym, że sąd ma obowiązek udzielenia takiego zabezpieczenia, nawet gdyby uznał, że nie naruszałoby to ważnego interesu publicznego. Badanie przesłanki ważnego interesu publicznego ma miejsce dopiero wtedy, gdy w ocenie sądu zostaną spełnione zasadnicze przesłanki udzielenia zabezpieczenia, to znaczy uwiarygodnienie roszczenia oraz interes prawny<sup>54</sup>.

Po drugie: dopuszczalność zastosowania zabezpieczenia w formie zakazu publikacji wynika z założenia, że publikacja naruszająca dobra osobiste poważnie pociąga za sobą dotkliwe, zazwyczaj nieodwracalne skutki dla uprawnionego. W literaturze przyjmuje się, że „składanie przez sprawcę stosownych oświadczeń (np. przeprosin), o których mowa w art. 24 § 1 k.c., jako o czynności potrzebnej do usunięcia skutków naruszenia, może wprawdzie łagodzić przykre następstwa owego naruszenia, ale zaistniałego faktu nic nie jest już w stanie przekreślić. Konsekwencje naruszenia czci oraz innych przejawów naruszenia dóbr osobistych nie dają się również wyeliminować w drodze roszczeń pieniężnych o zadośćuczynienie lub naprawienie szkody”<sup>55</sup>.

Po trzecie: zakaz publikacji powinien mieć przy tym na celu ochronę jakiegoś określonego dobra, nie pozbawiając co do zasady możliwości zabrania głosu w sprawie, a więc musi być stosowany zgodnie z wymogami i warunkami wynikającymi z art. 10 ust. 2 EKPC. Ten ostatni przepis nakazuje wręcz odwołanie się do konieczności wyważenia proporcjonalnego kompromisu w ochronie kolidujących wartości.

---

wyrażany w kategoriach przedmiotowych – środowiska, kultury narodowej, dziedzictwa), to „interes publiczny” nie tylko wykracza poza wymiar jednostkowy, lecz w swoisty sposób dopełnia go, nadając właściwy kierunek słusznego i prawidłowego rozstrzygnięcia. Nie trudno zauważyć, że sędzia rozstrzygając sprawę (przykładowo te przywołana we wniosku Rzecznika), stoi w obliczu złożonej, skomplikowanej i różnorodnej materii, która niestety nie poddaje się prostej ocenie, opiera się bowiem na mechanizmie ważenia wartości. Należy wręcz zakładać, iż sędzia wydając postanowienie zakazujące dziennikarzowi publikacji bierze pod uwagę m.in. bogaty kontekst wiążący się ze sprawą innych wartości, zwłaszcza dobra innych osób. Nowelizacja, której fragment stanowi zaskarżony przepis, przez wyodrębnienie zabezpieczenia powództwa przeciw środkom społecznego przekazu sygnalizuje sądom konieczność uwzględniania występujących w tym wypadku szczególnych kryteriów konstytucyjnych przy podejmowaniu decyzji o zabezpieczeniu”.

<sup>54</sup> Por. T. Targosz, *Roszczenia służące ochronie dóbr osobistych*, [w:] *Media a dobra osobiste*, red. J. Barta, R. Markiewicz, Warszawa 2009, s. 313.

<sup>55</sup> A. Jakubecki, [w:] J. Bodio, T. Demendecki, A. Jakubecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M.P. Wójcik, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1083.

Po czwarte: instytucja zabezpieczenia powództwa w trybie art. 755 § 2 k.p.c. jest możliwa do zastosowania przez sąd jedynie wobec pozwanego, a więc realizuje się ją jedynie w konkretnej relacji procesowej. Zabezpieczenie stanowi bowiem konkretną, sytuacyjną decyzję procesową związaną ściśle z trwającym postępowaniem sądowym, której celem i podstawą jest konieczność ochrony interesów prawnych strony procesowej<sup>56</sup>. Ponadto pozwany może złożyć zażalenie na postanowienie sądu, co umożliwi mu przedstawienie swoich racji oraz wykazania istnienia takiego zagrożenia dla ważnego interesu publicznego, który zobowiązywałby sąd do odstąpienia od zastosowania wskazanego środka zabezpieczającego.

Zwracając uwagę na fakt, że analogiczne do rozwiązań polskich instytucje w zakresie zabezpieczenia roszczeń procesowych znane są w większości systemów prawnych państw europejskich, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „kwestionowany art. 755 § 2 k.p.c. w swym zasadniczym mechanizmie w całości uwzględnia stopień wrażliwości i daleko posuniętej indywidualizacji spraw związanych z zakazem publikacji w środkach społecznego przekazu w postępowaniach o ochronę dóbr osobistych, który praktycznie uniemożliwia ustawodawcy stypizowanie i zgeneralizowanie w przepisach ustawy przesłanek odmowy zgody udzielenia zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji. Sąd orzekający o zabezpieczeniu przez zakaz publikacji porusza się w przestrzeni rozstrzygnięć i ocen wyznaczonych przez następujące wartości: wolność słowa pozwanego i związana z nią wolność prasy – dobro powoda – szybkość publikowania – trudność w odwróceniu skutków publikacji – ważny interes publiczny. Sąd niemal zawsze staje przed trudnym zadaniem odniesienia do siebie tych wartości, wyznaczenia w danym stanie faktycznym sprawy ich «cennieści», wyprowadzenia wniosków co do zakresu oddziaływania na siebie wartości i podjęcia decyzji co do zakresu ochrony dóbr osobistych. Właśnie z tych względów ustawodawca powierzył decyzję o zakazie publikacji niezawisłemu sądowi, który jednak jest zobowiązany odmówić udzielenia tego zabezpieczenia, jeżeli sprzeciwia się temu ważny interes publiczny”.

Wolności wyrażone w art. 54 Konstytucji RP mogą zostać ograniczone w czasie stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP). Kwestii tej – w odniesieniu do cenzury prewencyjnej – dotyczą regulacje zawarte w Ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości

---

<sup>56</sup> Por. J. Sadowski, *Naruszenie dóbr osobistych przez media. Analiza praktyki sądowej*, Warszawa 2003, s. 124.

konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>57</sup> (art. 21) oraz w Ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>58</sup> (art. 20). W szczególności, w jednobrzmiający sposób stanowią one, że w czasie stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego może być wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe w rozumieniu pr.pr., a także emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa. Funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie, którzy mogą nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli. Decyzje organów cenzury i kontroli są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego. Natomiast cenzura prewencyjna nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu stanowiących źródła informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych.

Jeżeli chodzi z kolei o regulacje zawarte w EKPC, to w jej art. 10 (a także w innych jej przepisach) nie ma bezpośredniego odniesienia do kwestii kontroli lub wstrzymywania publikacji, w szczególności prasowych<sup>59</sup>. Problematyka ta była natomiast przedmiotem wielu orzeczeń ETPC. Trybunał wskazywał przy tym, że sformułowanie art. 10 ust. 1 EKPC nie wyklucza, jako takiego, nakładania uprzednich ograniczeń na publikację<sup>60</sup>. Każda ingerencja w swobodę wypowiedzi musi być jednak „przewidziana przez prawo” i służyć celom określonym w art. 10 ust. 2 EKPC, a także być oceniana z punktu widzenia przesłanki konieczności (a zatem czy istniała pilna potrzeba społeczna wymagająca reakcji władz oraz czy była ona proporcjonalna)<sup>61</sup>. Jak zauważa M. Nowicki<sup>62</sup>, ETPC „bierze pod uwagę margines swobody, jaki Konwencja pozostawia państwom przy ocenie konieczności ingerencji oraz sposobu jej podjęcia. Margines ten

<sup>57</sup> Dz.U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

<sup>58</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.

<sup>59</sup> Por. E. Nowińska, op.cit., s. 42.

<sup>60</sup> Por. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, uwaga nr 19 do art. 10 EKPC, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do art. 1–18*, Warszawa 2010. Por. także: J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie ETPCz w Strasburgu (cz. 1)*, „Ius Novum” 2007, nr 2–3, s. 8.

<sup>61</sup> Por. M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 6, Warszawa 2013, s. 799.

<sup>62</sup> Ibidem.

może być szerszy lub węższy w zależności od przedmiotu regulacji. Ogólnie mówiąc, jest on wąski, gdy korzystanie ze swobody wypowiedzi ma ważne znaczenie dla funkcjonowania pluralistycznej demokracji. Może być natomiast szerszy w dziedzinach, w których trudno jest znaleźć wspólny europejski standard, np. dotyczący ochrony moralności lub uczuć religijnych albo gdy informacje i idee służą interesom, które nie muszą być równie ważne dla całej społeczności (wypowiedzi handlowe lub w mniejszym stopniu artystyczne). Margines ten pozostaje pod europejską kontrolą obejmującą zarówno prawo, jak i decyzje na jego podstawie, nawet podejmowane przez niezawisłe sądy<sup>63</sup>. Uwzględniając powyższe ETPC nie wyklucza możliwości zaistnienia prewencyjnych ingerencji w swobodę wypowiedzi<sup>64</sup>. Zwracając jednak uwagę na związane z tym poważne ryzyko, zwłaszcza w odniesieniu do publikacji prasowych, podkreśla konieczność poddania takich ograniczeń szczególnie wnikliwej kontroli<sup>65</sup> i zauważa, że mogą być one usprawiedliwione jedynie wyjątkowo<sup>66</sup>.

### Summary

Censorship is a special case of media control. In the authoritarian system it is preventive censorship as well as press licensing that constitute a characteristic symptom of this control. In law, the notion of censorship has not been defined: therefore one has to refer to doctrines and jurisdiction. In the Polish law, a clear ban on preventive censorship, understood as making publishing or broadcasting a certain

---

<sup>63</sup> Por. wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 1995 r., *Prager i Oberschlick v. Austria*, skarga nr 15974/90.

<sup>64</sup> Z reguły ingerencje takie przybierają formę tymczasowego lub stałego sądowego zakazu rozpowszechniania twierdzeń, sformułowań lub materiałów. Por. I. Kamiński, *Media w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 41.

<sup>65</sup> Por. wyroki ETPC: z dnia 26 listopada 1991 r., *The Sunday Times v. Wielka Brytania (nr 2)*, skarga nr 13166/87 oraz z dnia 26 listopada 1991 r., *The Observer i Guardian v. Wielka Brytania*, skarga nr 13585/88. W ostatnim z powołanych tu wyroków ETPC zwrócił w tym kontekście uwagę, że opóźnienie publikacji prasowej może pozbawić ją aktualności, a zatem „wszelkiej wartości i atrakcyjności”.

<sup>66</sup> Por. M. Nowicki, op. cit., s. 800, oraz wskazane tam i na stronach nast. orzecznictwo ETPC. W szczególności w wyroku z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie *Mosley v. Wielka Brytania* (skarga nr 48009/08) ETPC zauważył, że „uprzednie ograniczenia” w swobodę wypowiedzi są łatwiejsze do usprawiedliwienia, kiedy nie ma pilnej społecznej potrzeby natychmiastowej publikacji określonych informacji albo gdy nie chodzi o udział w debacie o sprawach, w których wchodzi w grę interes publiczny.

message dependent on the prior consent of a public authority, was included in Article 54 Section 2 of the Constitution. This regulation constitutes, in the area that it regulates, a development and confirmation of the freedom of the press and other media rule expressed in Article 14 of the Constitution. Additional provisions of the press's freedom of speech in the context discussed here are formulated in Article 3 of the Press Law. Although it does not refer directly to preventive censorship, the ban it expresses is supposed to prevent the actual infringement on the freedom of the press by preventing its print and distribution. As for the issues discussed here, what may be controversial is the approach limiting the introduction of preventive censorship only to public administration institutions. The Constitutional Tribunal in its verdict from 20 July 2011, referring to the use of publication ban within proceedings to secure claims in claims against mass media concerning the protection of personal rights (Article 755 Paragraph 2 of the Code of Civil Procedure) stated that the judicial power is not the administrative power. Therefore, the courts' activity cannot be considered as using censorship, but rather as monitoring the law being obeyed in the preventive meaning. And as for the regulations included in the European Convention on Human Rights, its Article 10 (as well as its other regulations) does not directly refer to the issue of controlling or obstructing publications, especially press releases. This question, however, has been the subject of many rulings of the European Court of Human Rights.

**Keywords:** Freedom of speech, censorship, press, constitution, Press Law, Broadcasting Act, human rights