

## **Media elektroniczne w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego**

Ciągły rozwój technologii powoduje, iż media są nieustannie tematem analizy prawnej, ekonomicznej oraz socjologicznej. Środki społecznego przekazu coraz silniej oddziałują na ludzi, dlatego też odgrywają coraz większą rolę w różnych sytuacjach, także tych związanych z zagrożeniami. Proces ten nie dotyczy wyłącznie dziedziny gospodarki, bowiem odnosi się także do zagadnień politycznych, w tym sytuacji związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem publicznym. Wynika to z faktu, iż podstawowym zadaniem mediów jest przekazywanie informacji do społeczeństwa. Funkcja ta nabrała dużego znaczenia dla kształtowania postaw i zachowań jednostek oraz opinii publicznej, którą media w znacznym stopniu formułują. Media mają pewną powinność wobec społeczeństwa, aby informacja jako produkt środków społecznego przekazu była prawdziwa, rzetelna oraz obiektywna. Informacja związana jest z procesem komunikowania, którego narzędziem są media. Jak twierdzi T. Goban-Klas, proces komunikowania może być zarówno oddziaływaniem, transmitowaniem, rozumieniem, tworzeniem wspólnoty, interakcji, składnikiem procesu społecznego oraz wymianą<sup>2</sup>.

B. Dobek-Ostrowska za komunikację uznaje „proces porozumiewania się jednostek grup lub instytucji. Jego celem jest wymiana myśli, dzielenie się wiedzą, informacjami i ideami. Proces ten odbywa się na różnych poziomach przy użyciu zróżnicowanych środków i wywołuje określone skutki”<sup>3</sup>. Ponieważ komunikowanie społeczne jest nieodłącznym elementem egzystencji, znalazło swoje miejsce w dziedzinie nauk społecznych. Właśnie w tym rozumieniu komunikowanie zdefiniował jeden z psychologów społecznych Ch. Horton Cooley, który uznał komunikowanie za „podstawowy czynnik wszelkich

---

<sup>1</sup> Dr prawa, zastępca dyrektora Narodowego Instytutu Audiowizualnego, kierownik Zakładu Administracji Instytutu Prawa i Administracji Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej.

<sup>2</sup> T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2005, s. 41.

<sup>3</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 2007, s. 13.

stosunków społecznych, realizowanych przez mechanizm porozumiewania się obejmujący symbole i środki ich wyrażania oraz przekazywania w czasie i przestrzeni<sup>4</sup>. W tym ujęciu komunikowanie jest złożonym procesem, który wspólnie definiujemy także pojęciem usługi medialnej.

Usługą medialną zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>5</sup> jest usługa w postaci programu albo audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, za którą odpowiedzialność redakcyjną ponosi jej dostawca, i której podstawowym celem jest dostarczanie poprzez sieci telekomunikacyjne ogółowi odbiorców audycji, w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych; usługą medialną jest także przekaz handlowy. Z definicji wynika, że usługa medialna nie ma jednorakiego charakteru. Dostawca usługi medialnej odpowiada za dostarczany materiał, który przecież może mieć ogromny wpływ na sposób postrzegania przed odbiorcą rzeczywistości. Odpowiedzialność redakcyjna wiąże się równocześnie z ewentualnym ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie prawa w przekazywanej treści.

Nieustanny rozwój technologii właściwie nie pozwala na stworzenie jednolitej definicji mediów, a jednak redefiniowanie tego pojęcia jest konieczne. T. Goban-Klas wskazywał, że użytkownikami mediów są instytucje państwowe oraz społeczeństwo<sup>6</sup>. Nadawcy – instytucje, które dotychczas ogrywały tu zasadniczą rolę, czyli nadawcy (*broadcasters*), tracą znaczenie głównego gracza na rynku mediów. Przyjmują pozycję dostawcy treści, natomiast sami użytkownicy mediów (audytorium, tak szeroko dzisiaj definiowane) także nie ograniczają swojej pozycji do roli odbiorców treści<sup>7</sup>. Poprzez dostępność różnych materiałów odbiorcy nie muszą ograniczać się już do jednego nadawcy, który może mieć wpływ na postrzeganie problemu czy zdarzenia. Zmianę tę wywołała możliwość interakcji. Odbiorca nie czuje się już tylko biernym słuchaczem, ale może czynnie wziąć udział w kreacji treści przekazu i w ten sposób zasadniczo wpływać na treści przekazywane za ich pośrednictwem.

Problematyka ta ma istotne znaczenie w sytuacji, kiedy media są zobowiązane do szczególnych działań, np. w sytuacjach stanów nadzwyczajnych. Pojawia się pytanie, których mediów dotyczą takie obowiązki i w jakim za

---

<sup>4</sup> K. Maliszewski, *Komunikacja społeczna w kulturze staropolskiej. Studia z dziejów kształtowania się form i treści społecznego przekazu w Rzeczypospolitej szlacheckiej*, Toruń 2001, s. 9.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. 2011, nr 43, poz. 226 z późn. zm., dalej ustawa o radiofonii i telewizji.

<sup>6</sup> T. Goban-Klas, *Media...*, s. 74.

<sup>7</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Audiowizualne usługi medialne. Reglamentacja w warunkach konwersji cyfrowej*, Warszawa 2013, s. 34.

kresie można ograniczyć wolności i prawa podstawowe jednostki w obszarze komunikowania.

### **Ograniczenia wolności i praw podstawowych**

Ograniczenia praw i wolności jednostki-obywatela mogą być wprowadzone w sytuacji wystąpienia określonych przesłanek. Wśród nich należy wymienić bezpieczeństwo, porządek publiczny, zdrowie, ochronę środowiska, moralność publiczną albo wolności i praw innych osób. W wyroku z 29 czerwca 2001 r.<sup>8</sup> Trybunał Konstytucyjny (TK) stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>9</sup> formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, a granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Według TK: „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędną do ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. Postanowienie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza obowiązek regulacji ustawowej. Oznacza to, że ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie, a dopuszczalna ingerencja władzy publicznej w prawa podstawowe musi mieć podstawy w regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych ma wynikać z mocy prawa. Może to nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawowych formach prawnych. Należy także podkreślić, że ograniczenia odnoszą się do samego korzystania z praw i wolności a przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie sankcjonuje likwidacji generalnej tych praw i wolności w określonej sytuacji, w której zaistniały przesłanki ograniczeń. Ograniczenia praw i wolności wymagają jednak oceny ich konieczności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>10</sup> surowsze standardy oceny dopuszczalności ograniczeń należy stosować do regu-

<sup>8</sup> Sygn. akt K 23/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 124.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej Konstytucja RP.

<sup>10</sup> Np. por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

lacji praw i wolności osobistych oraz politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych. Jednak w określonych warunkach nie jest to regułą.

### **Przesłanka bezpieczeństwa publicznego**

Bezpieczeństwo publiczne, do którego odwołuje się szereg ustaw zwykłych, ale które także wymienia Konstytucja RP jest to stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak i państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód, zagrażających im z jakiegokolwiek źródła. Bezpieczeństwo publiczne według W. Kawki obejmuje bezpieczeństwo nie tylko obywateli danego państwa i przedstawicieli określonego narodu, ale także odnosi się do interesów, dóbr materialnych i niematerialnych obcych jednostek znajdujących się pod opieką danego państwa. Pojęcie to obejmuje stan, który doznaje ochrony polegającej na odwracaniu szkód zagrażających z jakiegokolwiek źródła, tym samym jest dobrem przez prawo chronionym. Współcześnie mówimy o bezpieczeństwie narodowym jako o systemie obejmującym szereg różnych rodzajów bezpieczeństwa, który zawiera w swoim zakresie bezpieczeństwo publiczne i w tym aspekcie obejmuje także np. ochronę przedstawicieli mniejszości narodowych. Przesłanka bezpieczeństwa ma bardzo szeroki zakres. Ustawodawca odnosząc się do ograniczeń praw i wolności jednostki – obywatela odwołując się do przesłanki bezpieczeństwa nie określił szczegółowo o jaki rodzaj bezpieczeństwa chodzi. Należy jednak przyjąć, że ustawodawca celowo posłużył się pojęciem „bezpieczeństwa” nie ograniczając się do pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” czy „bezpieczeństwo państwa” nadając tej wartości charakter ogólny. Według definicji J. Marcza „bezpieczeństwo narodowe jest najwyższą potrzebą i wartością narodu oraz głównym celem działań państwa”, natomiast obrona narodowa pełni funkcję ochrony i obrony wartości narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, militarnymi i niemilitarnymi<sup>11</sup> zapewniającymi rozwój materialny i kulturalny. Z definicji tej łatwo wysunąć tezę, iż bezpieczeństwo narodowe to stan, w którym państwo w ramach swoich funkcji obrony i ochrony ma obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa poprzez przeciwdziałanie zagrożeniom tak zewnętrznym, jak i wewnętrznym, porządek publiczny i spokój. W. Kitler podkreśla, iż bezpieczeństwo narodowe jako wartość narodowa ( a zarazem cel narodowy) prze-

---

<sup>11</sup> J. Marczak, *Powszechna ochrona i obrona narodowa*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008, s. 164.

nika inne cele według zasady, iż niemożliwe stają się do osiągnięcia cele bez poczucia niezagrożenia. „Posiadanie nawet najcenniejszej wartości materialnej czy intelektualnej traci na znaczeniu, gdy nie ma bezpieczeństwa”<sup>12</sup>. W tym też zakresie definicyjnym możemy powiedzieć, że celem nadrzędnym państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa także poprzez zapewnienie spokoju i porządku publicznego. Z tego powodu należy przypomnieć słowa W. Kawki, iż „bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny przedstawiają pewną łączność ze sobą, podobieństwo charakteru i wzajemną zależność, skutkiem czego stanowią niejako całość; zatem działalność państwa, dotycząca ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego można z praktycznego punktu widzenia uznać za osobną gałąź działalności państwowej, zwłaszcza, jeżeli się je uwzględni za konieczny wymóg współżycia ludzi. Utrzymanie i ochrona tych stanów wymaga systematycznego nadzoru, czuwania”<sup>13</sup>.

W tym też kontekście należy rozszerzyć definicyjnie przesłankę bezpieczeństwa o wszelkie stany, które umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie państwa i jednostki oraz prawidłowy rozwój państwa i jednostki. Na stopień bezpieczeństwa narodowego wpływać będzie stopień ochrony moralności publicznej, tożsamości narodowej, dziedzictwa kulturowego oraz wszelkich innych wartości istotnych dla ochrony narodu, państwa i jednostki, nie wyłączając ochrony zdrowia, środowiska naturalnego oraz zapewnienia edukacji czy prawa do pracy. W tej sferze ochronnej mieszczą się wszystkie prawa i wolności jednostki – obywatela z prawem do godności na czele. W tym ujęciu bezpieczeństwo jako wartość nadrzędna zawiera ochronę wszystkich pozostałych wartości. Zapewnienie bezpieczeństwa pozostaje w interesie publicznym jako cel nadrzędny. Jest to wartość niezmienna, natomiast zmianie podlega sam system prawny, czyli narzędzie ochrony, które jest uzależnione od przyjętego systemu ustrojowego państwa. Z ochroną wiąże się ściśle funkcja policyjna państwa, bowiem wprowadzono ją między innymi dla ochrony spokoju i bezpieczeństwa publicznego<sup>14</sup>. Zatem należy przyjąć, że ochrona praw i wolności podstawowych jest celem w zapewnieniu bezpieczeństwa, jednocześnie bezpieczeństwo może stanowić przesłankę ograniczeń tych praw i wolności zgodnie z koncepcją demokratycznego państwa prawa. Ta relacja jest ściśle związana z konfliktem dotyczącym relacji jednostka – obywatel a władza publiczna. Zapewnienie bezpieczeństwa ma na celu ochronę praw i wolności a jednocze-

<sup>12</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 29.

<sup>13</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 21.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 23.

śnie dopuszcza się ograniczenie praw i wolności w celu ochrony bezpieczeństwa. Natomiast nie może być sytuacji odwrotnej, ponieważ ochrona praw i wolności zawiera się w niedookreślonym i niewyczerpującym katalogu celów związanych z bezpieczeństwem. Należy przy tym podkreślić, że ograniczenia odnoszą się do kwestii korzystania z praw i wolności. Określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są nimi: ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją takich wartości, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia społeczeństwa i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób. Istotną przesłanką jest zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności. Katalog wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek ograniczenia wolności i praw ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco. Ponieważ art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyraża wspomnianą zasadę proporcjonalności, staje się ona podstawą określenia granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. W razie konfliktu dwóch praw chronionych konstytucyjnie konieczne jest wyważenie chronionych interesów zgodnie z zasadą proporcjonalności<sup>15</sup>.

### **Przesłanka porządku publicznego**

Przez porządek publiczny należy rozumieć całokształt form umożliwiających normalny rozwój życia w organizacji państwowej<sup>16</sup>. Na pojęcie porządku publicznego składa się szereg norm prawnych i moralnych, gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie państwa.

Według W. Kawki w każdym społeczeństwie kształtują się poglądy na etykę, obyczajowość, przyzwoitość, estetykę itp., przy czym ważną rolę odgrywiają tu momenty polityczne, religijne i etniczne, gospodarcze, a także stopień rozwoju kultury. Według tego autora „w poglądach społecznych odzwierciedla się zbiorowa całość ze wszystkimi swoimi właściwościami. Rozwój ducha ludzkiego zmienia warunki życia a z nimi prawo i poglądy społeczne zatem treści porządku publicznego nie da się ściśle raz na zawsze ustalić i nie jest ona zawsze ta sama, czyli jest zmienna. Miejsce, środowisko itp. okoliczności mają decydujący wpływ na treść pojęcia porządku publicznego”. Jako pojęcie

<sup>15</sup> Wyroki TK z: 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU 2005, nr 4/A, poz. 37; 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK ZU 2012, nr 1/A, poz. 1.

<sup>16</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu...*, s. 67.



niedookreślone może być zdefiniowane poprzez odniesienie się do przyjętej politycy w państwie, norm prawnych, a także zasad i reguł rządzących w danej społeczności. Należy podkreślić, iż atrybutem porządku publicznego jest efektywne funkcjonowanie organów władzy publicznej.

Obie powyżej wskazane przesłanki: ochrona bezpieczeństwa publicznego oraz porządku publicznego mogą stanowić podstawę do wyznaczenia określonych obowiązków w obszarze działania mediów elektronicznych.

Przykładem rozwiązań prawnych, które wprowadzają legalizację ingerencji w prawa dotyczące wolności komunikowania są obowiązujące przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>17</sup>. W dziale VIII zatytułowanym „Obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego” wprowadzono szereg obowiązków spoczywających na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym, które są podyktowane koniecznością działań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym udostępnianie sieci telekomunikacyjnej w sytuacjach szczególnych zagrożeń, do których ustawodawca zaliczył sytuacje kryzysowe, stany nadzwyczajne oraz bezpośrednie zagrożenia dla infrastruktury przedsiębiorcy<sup>18</sup>.

Ponadto przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do wykonywania zadań i obowiązków w zakresie przygotowania i utrzymywania wskazanych elementów sieci telekomunikacyjnych dla zapewnienia telekomunikacji na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, realizowanych na zasadach określonych w planach, decyzjach lub umowach zawartych między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi a uprawnionymi podmiotami. Przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do zapewnienia warunków technicznych i organizacyjnych dostępu i utrwalania, umożliwiających jednoczesne i wzajemnie niezależne uzyskiwanie przez Policję, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne i wywiad skarbowy dostępu do przekazów telekomunikacyjnych, nadawanych lub odbieranych przez użytkownika końcowego lub telekomuni-

---

<sup>17</sup> T.j. Dz.U. 2014, poz. 243, dalej ustawa Prawo telekomunikacyjne.

<sup>18</sup> Art. 177 ust. 3. Przedsiębiorca telekomunikacyjny w sytuacjach szczególnych zagrożeń jest obowiązany do nieodpłatnego udostępniania urządzeń telekomunikacyjnych niezbędnych do przeprowadzenia akcji ratowniczej innemu przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, podmiotowi i służbie, o których mowa w art. 176a ust. 2 pkt 3, z zachowaniem zasady minimalizowania negatywnych skutków takiego udostępnienia tych urządzeń dla ciągłości wykonywania działalności telekomunikacyjnej przez przedsiębiorcę.

kacyjne urządzenie końcowe, posiadanych przez przedsiębiorcę danych związanych z przekazami telekomunikacyjnym, uzyskiwanie przez wskazane powyżej podmioty danych związanych ze świadczoną usługą telekomunikacyjną i danych, a także utrwalanie przez uprawnione podmioty przekazów telekomunikacyjnych i danych ( art. 179 ust. 3 i 180 a ustawy Prawo telekomunikacyjne).

Artykuł 176 ustawy Prawo telekomunikacyjne<sup>19</sup> stanowi, iż „przedsiębiorca telekomunikacyjny jest zobowiązany do wykonywania zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie i na warunkach określonych w niniejszej ustawie oraz w przepisach odrębnych<sup>20</sup>. Ten przepis zawiera tylko ogólne potwierdzenie tego, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają obowiązek wykonywania działań, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Z kolei już art. 176 a ustawy Prawo telekomunikacyjne dokładniej definiuje na czym sytuacje szczególnych zagrożeń” mają polegać. Przepis wskazuje, że przedsiębiorca telekomunikacyjny, aby zapewnić ciągłość świadczenia usług, musi uwzględnić możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowych, stanów nadzwyczajnych, a także bezpośrednich zagrożeń dla infrastruktury przedsiębiorcy<sup>21</sup>.

W powyższej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 30 lipca 2014 r.<sup>22</sup> przyjął stanowisko co do konstytucyjności przepisów związanych z zarządzeniem kontroli operacyjnej. Tylko jednoznaczna regulacja ustawowa może nakładać ograniczenia w zakresie podejmowania określonych zachowań mieszczących się w ramach konkretnej wolności. Nie każda jednak regulacja jest dopuszczalna w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Konstytucyjną ochroną wynikającą z art. 47, art. 49 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji RP („Podstawy prawa do prywatności”) objęte są wszelkie sposoby przekazywania wiadomości, w każdej formie komunikowania się, bez względu na ich fizyczny nośnik (np. rozmowy osobiste

---

<sup>19</sup> Podmioty, w tym niebędące przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, używające radiowych urządzeń nadawczych lub nadawczo-odbiorczych stosowanych w służbach radiokomunikacyjnych, w sytuacjach szczególnych zagrożeń są obowiązane do nieodpłatnego udostępniania urządzeń telekomunikacyjnych niezbędnych do przeprowadzenia akcji ratowniczej podmiotom koordynującym działania ratownicze, podmiotom właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy, a także innym podmiotom realizującym zadania na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

<sup>20</sup> Art. 176 ustawy Prawo telekomunikacyjne.

<sup>21</sup> Art. 176 a ustawy Prawo telekomunikacyjne.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80.



i telefoniczne, korespondencja pisemna, faks, wiadomości tekstowe i multimedialne, poczta elektroniczna, przekazywanie wiadomości za pomocą portali internetowych). Ochrona ta obejmuje nie tylko treść wiadomości, ale także okoliczności procesu porozumiewania się. W ramach konstytucyjnie gwarantowanej wolności człowieka i jego autonomii informacyjnej mieści się ochrona przed niejawnym monitorowaniem jednostki oraz prowadzonych przez nią rozmów, nawet w miejscach publicznych i ogólnie dostępnych. Zatem według Trybunału Konstytucyjnego ochrona prywatności jednostki obejmuje nie tylko treść wiadomości, ale także okoliczności procesu porozumiewania się. Należy podkreślić, iż w świetle przepisów ustaw regulujących stany nadzwyczajne aktualne pozostają zastrzeżenia Trybunału co do ograniczeń, które muszą wynikać w sposób oczywisty z ustawy, podczas gdy ochrona prawa do komunikowania i prywatności dotyczy całego procesu porozumiewania się.

W takiej sytuacji przedsiębiorca jest zobowiązany podjąć wszelkie wysiłki, które zapewnią ciągłość w przekazywaniu sygnałów w sieci telekomunikacyjnej. W sytuacjach zagrożenia przedsiębiorca musi być także przygotowany do ewentualności współpracy z innymi podmiotami, a także posiadać aktualny i uzgodniony plan, który można zastosować w sytuacji zagrożenia. Zgodnie z art. 176 a ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, przedsiębiorca telekomunikacyjny, z zastrzeżeniem jest obowiązany posiadać aktualne i uzgodnione plany działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń dotyczące w szczególności:

- 1) współpracy z innymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi;
- 2) współpracy z zagranicznymi operatorami telekomunikacyjnymi, a w szczególności państw sąsiadujących;
- 3) współpracy z podmiotami i służbami wykonującymi zadania w zakresie ratownictwa, niesienia pomocy ludności, a także zadania na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z podmiotami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego, wskazanymi w ramach uzgodnień planów, o których mowa w ust. 3, przez organy uzgadniające plany;
- 4) zabezpieczenia infrastruktury telekomunikacyjnej w sytuacjach szczególnych zagrożeń oraz przed nieuprawnionym dostępem;
- 5) utrzymania ciągłości, a w przypadku jej utraty, odtwarzania:
  - a) świadczenia usług telekomunikacyjnych,
  - b) dostarczania sieci telekomunikacyjnej – z uwzględnieniem pierwszeństwa dla podmiotów i służb, o których mowa w pkt. 3;
- 6) technicznych i organizacyjnych przygotowań, w przypadku wprowadzenia ograniczeń w działalności telekomunikacyjnej przewidzianych ustawą;

- 7) sposobu udostępniania urządzeń telekomunikacyjnych, o którym mowa w art. 177 ust. 3, przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- 8) ewidencji i gromadzenia rezerw przedsiębiorcy lub współpracy z dostawcami sprzętu oraz usług serwisowych i naprawczych.

Wskazane powyżej normy prawne nie rozstrzygają ostatecznie kwestii związanych z procedurami ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego czy porządku publicznego w obszarze mediów elektronicznych. W obecnych warunkach rozwojowych konieczna wydaje się współpraca z organizacjami społecznymi i instytucjami medialnymi. Wydaje się, że coraz bardziej ścisła współpraca władzy publicznej będzie wymagana w warunkach rozwoju rządowych repozytoriów danych osobowych w związku z otwarciem zasobów publicznych, a także w tej przestrzeni funkcjonowania sieci teleinformatycznej, gdzie zagrożone jest dobro publiczne, moralność publiczna, a nawet bezpieczeństwo państwa (np. cyberataki). Problematyka współpracy ma szeroki aspekt związany z potrzebą rozwoju świadomości współodpowiedzialności za działania na rzecz ochrony praw i wolności jednostki – obywatela. Ze względu na procesy globalizacji i przekraczania granic terytorialnych, a tym samym utraty jurysdykcji państwowej w danym obszarze funkcjonowania jednostki, znaczenie i rola ruchów samoregulacyjnych, działania organizacji pozarządowych oraz środków społecznego przekazu w ochronie praw i wolności podstawowych będą nabierać coraz większego znaczenia. Stanowią też ważną sferę partycypacji społecznej w procesie rządzenia.

### **Media i stany nadzwyczajne**

Środki społecznego przekazu odgrywają znaczącą rolę podczas zaistnienia stanów nadzwyczajnych, bowiem muszą przekazywać informację o sytuacji, która ma miejsce, o działaniach podjętych przez władzę, o prognozowanym rozwoju sytuacji, o ewentualnej ewakuacji czy o pomocy dla poszkodowanych. Komunikowanie to musi spełniać określone warunki. Przede wszystkim nie może ono wywołać niepożądanych skutków, takich jak zwiększony strach społeczeństwa czy też negatywne inne socjotechniczne zachowania. Obowiązek spełniania tego typu misji publicznej spoczywa przede wszystkim na publicznej radiofonii i telewizji. Wypełnianie misji publicznej określa ustawa, która nie reguluje form współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami mediów publicznych w powyższym zakresie. Realizacja misji publicznej w powyższym zakresie związana jest ze służbą publiczną.

Na wstępie należy podkreślić, iż koncepcja służby publicznej, która jest podstawą „misji publicznej” powstała „jako przeciwieństwo poprzednio obowiązującej koncepcji władzy publicznej poprzez skupienie się na celach działania samej administracji”<sup>23</sup>. Według M. Szubiakowskiego przez określenie służby publicznej należy rozumieć „wszelką działalność podmiotu administracyjnego, która ma na celu zaspokojenie potrzeby podyktowanej interesem publicznym”<sup>24</sup>. Zatem służba publiczna jest sposobem i celem działania w interesie publicznym. Zauważyć także należy, że misja publiczna jest domeną wszystkich uczestników rynku mediów, co wynika z zaprezentowanej na wstępie charakterystyki tego sektora, natomiast samo państwo akcesoryjnie poprzez media publiczne wypełnia tę część misji, która stanowi pewne zagwarantowane minimum potrzeb społecznych<sup>25</sup>. Misja publiczna stanowi instrument ochrony interesu publicznego, jest służbą publiczną, a zadania z nią związane wypełniają treść interesu publicznego. Takim istotnym elementem definicji służby publicznej jest potrzeba publiczna oraz powierzenie jej pełnienia przez państwo.

Reasumując, misja publiczna to swego rodzaju słuźenie społeczeństwu. Taką misję realizują środki społecznego przekazu i osoby przez nie zatrudnione (np. dziennikarze). Dostawcy treści muszą pamiętać o oczekiwaniach odbiorcy, które współcześnie są bardzo złożone. Obecnie bardzo dużo mówi się na temat misji publicznej przede wszystkim w kontekście przyszłości mediów elektronicznych<sup>26</sup>. Z uwagi na to, że dostęp do informacji stanowi dobro powszechne samo w sobie, a jednocześnie media są istotnym czynnikiem oddziaływania na społeczeństwo, jako szczególny nośnik tych celów stanowią ważną sferę realizacji interesu publicznego. Obecnie informacja jest na tyle ważna, że należy ją chronić. Jednak należy przy tym zauważyć, iż w warunkach rozwoju społeczeństwa informacyjnego bezpieczeństwo narodowe staje się coraz bardziej zależne od swobodnego przepływu informacji i od zachowania bezpieczeństwa systemów bazujących na informacjach.

Media są więc niezwykle ważnym elementem w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa. Mogą przede wszystkim pełnić funkcję informatora, ale też swego

---

<sup>23</sup> F. Longchamps-Berier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie*, Reprint, Wrocław 2001, s. 29.

<sup>24</sup> M. Szubiakowski, *Geneza i rozwój prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 49.

<sup>25</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2013, s. 140.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 149.

rodzaju koordynatora, który sprawi, że działania ratownicze przebiegną znacznie sprawniej. Dlatego też istnieje szereg zapisów w polskim prawie dokładnie określających działania mediów w takich sytuacjach.

W polskim ustawodawstwie regulującym obszar działania mediów należy wskazać przepisy konstytucyjne, które wiążą się z wolnością słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), jak i wolnością prasy (art. 14 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 14 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”<sup>27</sup>. J. Sobczak, twierdzi, że „wolność prasy potraktowano jako jedną z podstawowych zasad ustroju politycznego państwa, ujmując ją jako jedną z idei przewodnich, na których oparta została konstrukcja prawno-ustrojowa państwa i jego aparatu”<sup>28</sup>. Jak wskazuje W. Skrzydło „zasada wyrażona w analizowanym artykule ma ważne znaczenie dla realizacji zasady zwierzchnictwa Narodu, dla zapewnienia obywatelom świadomego i czynnego udziału w realizacji władzy państwowej, czego nie można osiągnąć w warunkach ograniczania prawa do informacji”<sup>29</sup>. Natomiast J. Sobczak podkreśla, że nakładany na państwo obowiązek powstrzymywania się od ingerencji naruszających wolność prasy nie oznacza tego, że władze nie mają prawnej możliwości oddziaływania na prasę. „Pozostawienie ich państwu jest niezbędne chociażby dla realizacji innych wolności i praw”<sup>30</sup>. Autor jednocześnie podkreśla, że to jedynie państwo może zagwarantować prasie wolność. Z kolei swoboda określona w art. 54 Konstytucji RP po pierwsze daje możliwość swobodnego przekazywania własnych informacji, a po drugie każdy z odbiorców może samodzielnie decydować z jakiego źródła czerpie informacje, a także ma prawo do ich własnej interpretacji. Takie działania i zapisy stanowią fundament każdego państwa demokratycznego. Podobnie zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe organy państwowe muszą stwarzać prasie warunki do wykonywania jej funkcji i zadań, podkreślając równocześnie, że winni umożliwiać prasie zróżnicowaną działalność<sup>31</sup>.

Co prawda ustawa nie nakreśla dokładnie na czym owe obowiązki miałyby polegać, a także nie wskazuje metod, do jakich powinny zastosować się organy państwo, aby zagwarantować prasie swobodne funkcjonowanie, ale jak uwa-

<sup>27</sup> Art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>28</sup> J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 62.

<sup>29</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 28.

<sup>30</sup> J. Sobczak, *Prawo...*, s. 63.

<sup>31</sup> Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24, dalej ustawa Prawo prasowe.

za J. Sobczak takie wyliczanie byłoby niemożliwe i zbędne<sup>32</sup>. Autor podkreśla także, że państwo powinno dołożyć wszelkich starań, obojętnie jakimi metodami, aby działania mediów nie były zakłócone. Jednak w niektórych okolicznościach, w warunkach spełnienia przesłanek zapewnienia bezpieczeństwa czy porządku publicznego takie ograniczenia zostały unormowane.

### **Prawna sytuacja jednostki w stanach nadzwyczajnych**

Prawna sytuacja jednostki – obywatela została uzależniona od warunków funkcjonowania państwa. Warunki te mogą być uzależnione od szeregu sytuacji faktycznych. Konstytucja RP określa kilka różnych sytuacji reżimów specjalnych, w jakich musi funkcjonować jednostka – obywatel, a które wprowadzają określoną sytuację prawną ograniczającą prawa i wolności podstawowe. Ograniczenia te, tak jak już opisana powyżej sytuacja związana z infrastrukturą krytyczną, stanowią określony system zakazów i nakazów, które odnoszą się w szczególności do ograniczeń związanych z prawami osobistymi, prawem rzeczowym (własność, posiadanie etc.) oraz specjalnym reżimem policyjno-porządkowym. Zakres tych ograniczeń jest uzależniony od stanu faktycznego oraz stopnia zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego.

Zgodnie z art. 228 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

---

<sup>32</sup> J. Sobczak, *Prawo...*, s. 173.

Przy zaistnieniu któregoś ze stanów nadzwyczajnych, przewidzianych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., działalność mediów elektronicznych opiera się na ustawach ściśle odpowiadających danej sytuacji kryzysowej. Mowa tutaj o:

- Ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>33</sup>;
- Ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>34</sup>;
- Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>35</sup>.

Konstytucja wprowadzając trzy rodzaje reżimów specjalnych określających zakres ograniczeń praw i wolności obywatelskich ustalony ustawowo. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nie-naruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku) (art. 233 Konstytucji RP).

## Stan wojenny

Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji,

<sup>33</sup> Tj. Dz.U. 2014, poz. 1815 z późn. zm., dalej ustawa o stanie wojennym.

<sup>34</sup> Tj. Dz.U. 2014, poz. 1191, dalej ustawa o stanie wyjątkowym.

<sup>35</sup> Tj. Dz.U. 2014, poz. 333, dalej ustawa o stanie klęski żywiołowej.



Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

Sytuacja prawna oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określa ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. W rozdziale 4 ustawy wprowadzono zasady ograniczeń. Na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo, a także ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym. O zakresie ograniczeń, w konkretnym ich rodzaju, dopuszczonym przez ustawę, decyduje Prezydent RP w drodze rozporządzenia.

Zgodnie z art. 21 ww. ustawy w czasie stanu wojennego może być wprowadzona:

- 1) cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe;
- 2) kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich;
- 3) kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych;
- 4) 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. Organy cenzury i kontroli są uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych i kurierskich oraz korespondencji telekomunikacyjnej, a także do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa. Zatrzymane publikacje, przesyłki lub korespondencję telekomunikacyjną doręcza się adresatom po zniesieniu stanu

wojennego. Zatrzymane publikacje, przesyłki pocztowe i kurierskie oraz korespondencję telekomunikacyjną, których treść lub zawartość pochodzi z przestępstwa, była przeznaczona do popełnienia przestępstwa albo została objęta zakazem posiadania, organ cenzury i kontroli przekazuje niezwłocznie, a najpóźniej bezpośrednio po zniesieniu stanu wojennego, organom właściwym do prowadzenia postępowania karnego lub orzeczenia przepadku rzeczy. Decyzje organów cenzury i kontroli są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego. 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.

W czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, poprzez nakazanie wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub obronności państwa. Ograniczenia te dotyczą także dostępu do informacji publicznej. Ograniczeniu podlega także wolność działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju (np. działalność telekomunikacyjna) (art. 24 ustawy o stanie wojennym).

W czasie stanu wojennego redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani, na żądanie organów administracji publicznej, do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów, decyzji i postanowień tych organów związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli.

Zgodnie z zapisem art. 5 wyżej wymienionej ustawy, redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy audycji radiowych i telewizyjnych są zobowiązani do przekazania społeczeństwu informacji o wprowadzeniu stanu wojennego oraz treści aktów prawnych wiążących się z zaistniałą sytuacją. Wiadomość taką uzyskują od wojewody właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy. Wszystkie informacje dotyczące wprowadzenia stanu wojennego, jak i wiadomości przekazywanych, przez administrację publiczną, w późniejszych etapach istnienia tejże sytuacji kryzysowej, media są zobowiązane przekazać

jak najszybciej oraz nieodpłatnie<sup>36</sup>. Oprócz nałożenia na media obowiązku informowania społeczeństwa o komunikatach, decyzjach czy postanowieniach organów administracji publicznej związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli<sup>37</sup> media zobowiązane są do przestrzegania nałożonej na nie cenzury prewencyjnej. W czasie stanu wojennego może nastąpić sytuacja, iż media zostaną zmuszone do przekazania urzędów nadawczych oraz nadawczo-odbiorczych organom administracji rządowej bądź też ustalenia z władzami innego sposobu zabezpieczenia tych urzędów, w celu uniknięcia przepływu niepożądanych informacji<sup>38</sup>. W czasie stanu wojennego media może dotyczyć także ograniczenie nakazu lub zakazu utrwalania przy pomocy środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów oraz obszarów<sup>39</sup>. Organami zajmującymi się cenzurą oraz kontrolą są właściwi wojewodowie, którzy mogą, zgodnie z ustawą, nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywania czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli<sup>40</sup>. Za niedostosowanie się do wprowadzonych ograniczeń w czasie stanu wojennego grozi kara grzywny bądź aresztu<sup>41</sup>.

### Stan wyjątkowy

Zgodnie z art. 230 Konstytucji RP w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni. Zakres ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela określa rozdział 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. I, tak zgodnie z art. 15 ww. ustawy na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające

---

<sup>36</sup> Art. 5 ustawy o stanie wojennym.

<sup>37</sup> Art. 30 ustawy o stanie wojennym.

<sup>38</sup> Art. 24 ust. 5 ustawy o stanie wyjątkowym.

<sup>39</sup> N. Bloch, *Rola mediów w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2010 s. 38.

<sup>40</sup> Art. 21 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

<sup>41</sup> Art. 33 ustawy o stanie wojennym.

tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym.

W czasie stanu wyjątkowego może być wprowadzona:

- 1) cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.);
- 2) kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich;
- 3) kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych;
- 4) emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 20 ustawy o stanie wyjątkowym).

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. Identycznie jak w sytuacji stanu wojennego organy cenzury i kontroli są uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych i kurierskich oraz korespondencji telekomunikacyjnej, a także do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Dotyczy to także zatrzymania publikacji, przesyłki lub korespondencji telekomunikacyjnej, które doręcza się adresatom po zniesieniu stanu wyjątkowego. Decyzje organów cenzury i kontroli są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego.

W czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie wolności działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju (np. działalność telekomunikacyjna); funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, poprzez nakazanie wyłączenia

urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli albo porządkowi publicznemu, a także dostępu do informacji publicznej.

Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części kompetencje Rady Ministrów w określeniu stopnia ograniczeń przejmuje właściwy wojewoda.

Redaktorzy naczelni oraz nadawcy audycji radiowych i telewizyjnych są zobowiązani do natychmiastowego oraz nieodpłatnego przekazania społeczeństwu informacji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, a także o aktów prawnych związanych z tego rodzaju stanem nadzwyczajnym. Informację, tak jak w przypadku stanu wojennego przekazuje właściwy wojewoda ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy<sup>42</sup>. Niezastosowanie się do ograniczeń grozi karą grzywny lub aresztu<sup>43</sup>.

### **Stan klęski żywiołowej**

Zgodnie z art. 232 Konstytucji RP w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu. Zakres ograniczeń praw i wolności jednostki-obywatela, związanych z klęską żywiołową, określa ustawa o stanie klęski żywiołowej. Zakres podmiotowy obejmuje tak, jak w przypadku stanu wojennego i wyjątkowego, osoby fizyczne zamieszkałe lub czasowo przebywające na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej.

Ograniczenia podobnie jak w ustawie o stanie wyjątkowym mogą polegać na:

- 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;

---

<sup>42</sup> Art. 6 ustawy o stanie wyjątkowym.

<sup>43</sup> Art. 23 ustawy o stanie wyjątkowym.

2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju.

Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej wprowadza, odpowiednio w zakresie kompetencji wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik w drodze zarządzenia albo decyzji, starosta albo pełnomocnik w drodze zarządzenia albo decyzji, oraz wojewoda albo pełnomocnik w drodze rozporządzenia albo decyzji. Rozporządzenia wojewody lub pełnomocnika i zarządzenia podlegają ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczenia w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie.

Dla zapewnienia łączności na potrzeby działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich. W przypadku stanu klęski żywiołowej nie ma możliwości wprowadzenia cenzury prewencyjnej, jednak redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani, na żądanie ministra, wojewodów, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) albo pełnomocników do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów tych organów związanych z działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.

Media muszą także kontynuować relację z przebiegu stanu klęski żywiołowej, czyli podawać do wiadomości publicznej jakie działania zostały podjęte aby ją zwalczyć, informację o ewentualnej ewakuacji bądź też w jaki sposób i gdzie można pomóc osobom dotkniętym przez katastrofę naturalną. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta kontaktuje się z mediami w wypadku, gdy klęską żywiołową objęta jest jedna gmina. Analogicznie, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzony jest w więcej niż jednej gminie wchodzącej w skład jednego powiatu, kontaktami z redaktorami naczelnymi oraz nadawcami audycji radiowej i telewizyjnej zajmuje się starosta. Jeśli mamy do czynienia z więcej niż jednym powiatem wchodzącym w skład jednego województwa, do przekazania wiadomości mediom jest zobligowany właściwy wojewoda. Natomiast, jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzony jest na terenie więcej niż jednego województwa bądź całego kraju informację przekazuje minister do spraw wewnętrznych bądź też inny minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Może zdarzyć się sytuacja, iż dany organ wyznaczy swojego pełnomocnika do pełnienia odpowiedzialnego za kontakty z mediami. Zgodnie z art. 27 ustawy o stanie klęski żywiołowej nie zastosuje się do art. 26 tejże ustawy podlega karze grzywny lub



ograniczenia wolności. Każdy nadawca publiczny i komercyjny jest zobowiązany do udzielania informacji na temat stanu klęski żywiołowej<sup>44</sup>.

Ważnym elementem w działaniu mediów w czasie zaistniejącej sytuacji stanu nadzwyczajnego jest ich kontakt z administracją publiczną. Relacja ta została prawnie unormowana w ustawach odnoszących się do stanów nadzwyczajnych.

Należy podkreślić, iż przepisy prawa polskiego wprowadzają szczególną regulację, która dopuszcza odszkodowanie za szkody poniesione w związku ze stanami nadzwyczajnymi. Zgodnie z art. 228 ust. 4 Konstytucji RP ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Jest to zgodne z zasadą wyrównywania strat majątkowych poniesionych przez jednostkę – obywatela w wyniku ograniczenia praw i wolności podstawowych w sytuacji stanu nadzwyczajnego.

Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie od Skarbu Państwa<sup>45</sup>. Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała (*lucrum cesans* – utracone korzyści). Odszkodowanie nie przysługuje, jeśli strata majątkowa powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej.

### **Obowiązki mediów elektronicznych w sytuacji zagrożeń**

Głównym obowiązkiem mediów jest niezwłoczne i nieodpłatne poinformowanie społeczeństwa o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego<sup>46</sup>. Z tym zadaniem łączy się fakt, że redaktorzy naczelni gazet oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są zobowiązani do stałego kontaktu z organami administracji publicznej lub wyznaczonymi przez władzę jednostkami odpowiedzialnymi za kontakt z mediami aby informacje, które uzyskają były prawdziwe i ewentualnie nie wywoływały paniki społecznej. Obowiązek ten odnosi się przede wszystkim do usług nadawczych. Ustawa o prawie prasy z dnia 26 stycznia 1984 r. w art. 6 zwraca właśnie uwagę na obowiązek prasy w relacjonowaniu wydarzeń zgodnie z prawdą. Ustawa ta odnosi się także do roli

<sup>44</sup> Art. 27 ust. 20 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

<sup>45</sup> Zob. przykładowo art. 27 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

<sup>46</sup> Art. 6 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

mediów w publikacji komunikatów urzędowych pochodzących od organów administracji publicznej. Jeżeli zostanie wydany artykuł, który nie jest zgodny z rzeczywistością, osoba której dotyczy materiał bądź, tak jak wypadku wydarzeń związanych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, osoba odpowiedzialna za kontakt z mediami w administracji publicznej może wnioskować o sprostowanie. Jeżeli wpłynie taki wniosek, obowiązkiem prasy jest sprostowanie wiadomości nieścisłej lub nieprawdziwej, którą podano we wcześniejszej publikacji. Powyższe obowiązki dotyczą każdego rodzaju media czy jest on nadawcą publicznym, czy też komercyjnym.

Należy podkreślić, iż media mają obowiązek podporządkowania się rygorom ustawowym w czasie stanów nadzwyczajnych. Jeżeli zostanie ogłoszony stan nadzwyczajny automatycznie środki masowego przekazu muszą podporządkować się pod panujący akt prawny, który obowiązuje adekwatnie do wprowadzonego stanu nadzwyczajnego. Jak zostało wcześniej wspomniane, jeżeli ogłoszony zostanie stan wojenny czy wyjątkowy na media może zostać nałożona cenzura, wtedy też mają obowiązek poddania się jej. Media mają powinność kontaktu z organami administracji publicznej w wypadku każdego rodzaju stanu nadzwyczajnego oraz przezywania wiadomości regularnie oraz nieodpłatnie.

Media poprzez swój ciągły rozwój oraz oddziaływanie wśród społeczeństwa noszą ogromny ciężar. Muszą być gotowe oraz wiarygodne w swojej funkcji. Spoczywa na nich wiele obowiązków i powinności względem ludności, jak i władzy publicznej. Informacje, które przekazują mają ogromne znaczenie z racji ich dostępności w dobie rozwoju sieci teleinformatycznej. Wprowadzenie do obiegu nieprawdziwych informacji może zakłócać działania operacyjne. Dlatego tak ważna jest kwestia wyselekcjonowania wiadomości wiarygodnych oraz rzetelna sprawozdawczość.

Cele dziennikarskich informacji uzależnione są od wagi sprawowanej funkcji przez nadawcę. Jak wiadomo nadawca publiczny, głównie z powodu regulacji ustawowej, przyjął inną hierarchię celów, natomiast inne cele mają media komercyjne. Jednak w sytuacji zagrożeń głównym i jedynym celem mediów jest dostarczenie wiedzy, informowanie ludności z wykorzystaniem socjotechniki. Informacja staje się nadrzędnym celem. Funkcja informacyjna umożliwia także społeczeństwu pośredni kontakt z organami administracji publicznej, także z jednostkami ratowniczymi, co jest nieuchronną potrzebą ludności w czasie sytuacji kryzysowej. Celem współczesnych mediów elektronicznych jest nie tylko dostarczenie informacji o bieżących wydarzeniach, ale także przekazanie społeczeństwu wiadomości o pomocy dla poszkodowanych,

o miejscach ewentualnej ewakuacji oraz o poinformowaniu społeczeństwa o terenach zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi.

Media elektroniczne mogą być także środkiem w prowadzeniu wojny informacyjnej. Są także celem i narzędziem ataków. Działania terrorystów mogą poprzedzać oświadczenia, gdzie w zaszyfrowany sposób wzywa się do przeprowadzania ataku według wcześniej zaplanowanych scenariuszy. Wówczas media elektroniczne służą za idealny kanał komunikacyjny. Tym samym w podobnych okolicznościach uzasadniona wydaje się cenzura prewencyjna.

Obecnie jednak, w dobie rozwoju sieci teleinformatycznej i usług świadczonych za jej pomocą, wprowadzenie cenzury prewencyjnej w warunkach stanów nadzwyczajnych jest praktycznie niemożliwe do zrealizowania. I nie tylko z powodu braku reglamentacji audiowizualnych usług medialnych na żądanie, których bezpośrednie i obowiązkowe relacje z władzą publiczną mogą być utrudnione. Zgodnie z art. 47b ustawy o radiofonii i telewizji nałożenie na podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną na żądanie obowiązku lub zakazu publicznego udostępniania określonej audycji lub przekazu może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy. Ponadto sam obowiązek informowania o danych kontaktowych, w tym danych dotyczących podmiotu dostarczającego usługę, adresie korespondencyjnym, adresie poczty elektronicznej oraz witryny internetowej dotyczy praw samego użytkownika (art. 47c ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji). Organem właściwym w sprawach audiowizualnych usług medialnych na żądanie jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 47 c ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji).

Treści publikowane na portalach społecznościowych, w blogach i na forach nie podlegają regulacji w świetle obowiązujących przepisów prawa dotyczących stanów nadzwyczajnych czy sytuacji kryzysowych. Mogą stać się źródłem chaosu informacyjnego, jednak ściganie i pociąganie do odpowiedzialności tych, którzy te informacje szerzą jest właściwie nierealne. W czasach, kiedy każdą informację można zamieścić w sieci teleinformatycznej za pomocą jednego kliknięcia, władza publiczna traci tak ważną kontrolę nad jej obiegiem w sytuacji stanów nadzwyczajnych. Obszarem regulacyjnym mogącym stanowić podstawę zapobieżenia takiej sytuacji wydaje się obszar prawa telekomunikacyjnego, w którym niezbędne wydają się obowiązki z niego wynikające dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, nie wyłączając nawet zaprzestania świadczenia usługi przesyłu treści.

### Summary

The continuous development of technology actually does not allow for the creation of a uniform definition of the media, but the redefinition of the notion of media is necessary. The broadcasters – institutions that have played an essential role have lost their importance as a major player in the media market. They take the position of content providers, and the media users (the auditorium, as widely defined today) and they also do not limit their position to the role of the consumers of the content. Through the availability of various materials, the recipients do not have to be limited now to one broadcaster who can affect the perception of the problem or event. This change was caused by the opportunity of the interaction between the broadcaster and the user. The recipient does not feel just a passive listener, but can actively participate in the creation of media content and thereby substantially influence the content transmission. This issue is important in the situation where the media are required for specific actions, eg. in case of threats and emergencies. The question which arises here is what kinds of media should fulfil such obligations and to what extent you can limit the freedoms and fundamental rights of individuals in the area of communication.

**Keywords:** security, media and emergencies and threats, new media, freedom of the speech, limitations of the rights of communication

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, media i zagrożenia, nowe media, wolność słowa, ograniczenia prawa do komunikowania