

Lech Jaworski

Uniwersytet Warszawski

# WOLNOŚĆ PRASY I INNYCH ŚRODKÓW SPOŁECZNEGO PRZEKAZU JAKO ZASADA USTROJOWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ<sup>1</sup>

Abstract

## FREEDOM OF PRESS AND OTHER MEDIA AS A SYSTEM FOUNDING RULE OF THE REPUBLIC OF POLAND

The catalogue of Poland's most important system founding rules have been included in Chapter 1 of the Polish Constitution. However, the location of a given law does not determine its power. Yet it can lead to certain conclusions about its legal meaning. These norms are usually defined succinctly; therefore, it may be necessary to refer to other articles of the Constitution, especially to Article 14, which conveys the rule of the freedom of media. The role of this freedom is influenced mainly by its connection with the freedom of speech rule. It is usually emphasized in connection with realizing the principle of civil society and the rule of political pluralism on which it is based. Article 14 of the Constitution formulates a general guarantee, while further rules can be found in the chapters about the rights and freedoms of an individual (Art. 54), their extension in the press law, while the status of the radio and television is subject to special regulations (mainly the Broadcasting Act). Article 14 also involves the rights and freedoms of a human and a citizen. The basis is Article 5, while Article 14 is one of the co-defining norms. Expressing certain common values, the mentioned rule forms constitutional boundaries, within which the process of constituting the law takes place, as well as being the source of the obligation on the part of the whole state apparatus to implement the constitutional norms.

**Key words:** freedom, press, rule, principle, constitution, media, pluralism, rights, Broadcasting Act, citizen

---

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

W systemie prawa stanowionego konstytucja zajmuje miejsce najwyższe. Jej relacje z innymi typami aktów normatywnych wyraża zasada hierarchiczności, która w tej sferze przejawia się przede wszystkim w trzech aspektach:

- 1) przedmiot normowania konstytucji ma charakter pierwotny i nieograniczony. Wyznacza ona przy tym nie tylko rodzaje innych źródeł prawa, ale też ich zakres przedmiotowy oraz charakter (samoistny albo wykonawczy);
- 2) żaden akt normatywny nie może być z nią sprzeczny (zasada zgodności)<sup>2</sup>;
- 3) wszystkie pozostałe akty normatywne muszą być z konstytucją spójne<sup>3</sup>. Muszą zatem przyjmować takie treści, które w możliwie najpełniejszy sposób pozwalają na urzeczywistnienie jej postanowień<sup>4</sup>.

Na organach władzy (przede wszystkim ustawodawczej) ciąży przy tym obowiązek wydawania aktów normatywnych, które są niezbędne do zapewnienia pełnej realizacji norm konstytucyjnych. Dotyczy to w tej samej mierze zarówno przypadków, kiedy konstytucja wyraźnie przewiduje obowiązek wydania danego aktu (ustawy), jak i sytuacji, gdy jego wydania konstytucja co prawda wyraźnie nie przewiduje, ale jest to niezbędne dla zapewnienia realizacji jej postanowień<sup>5</sup>. Jak słusznie podkreśla się w literaturze<sup>6</sup>, najistotniejszą gwarancją nadrzędności konstytu-

<sup>2</sup> Tak zwany negatywny aspekt obowiązku realizacji konstytucji.

<sup>3</sup> Tak zwany pozytywny aspekt obowiązku realizacji konstytucji.

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 38–39.

<sup>5</sup> S. Bożyk [w:] *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, red. M. Grzybowski, Temida 2, Białystok 2008, s. 46.

<sup>6</sup> Zob. *ibidem*, s. 46–50. Kontrola konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych może przybrać postać kontroli parlamentarnej i kontroli pozaparlamentarnej. S. Bożyk wyjaśnia, że: „Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa polega na tym, że każdy organ państwowo uprawniony do stanowienia aktów normatywnych, obowiązany jest przed wydaniem aktu prawnego zbadać projekt tego aktu z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją. (...) Cechą charakterystyczną tej formy kontroli jest to, że parlament decyduje ostatecznie o zgodności uchwalanej przez siebie ustawy z przepisami konstytucji. W tym wypadku ma zastosowanie zasada domniemania zgodności ustawy z konstytucją, albowiem przyjmuje się, że każda ustawa zwykła, przyjęta z zachowaniem wymaganej procedury parlamentarnej, nie jest sprzeczna z ustawą zasadniczą. (...) Współcześnie formy kontroli parlamentarnej, z uwagi na swą małą skuteczność jako środka zabezpieczającego zgodność ustaw z konstytucją, wykorzystywane są już w niewielkim zakresie. Pozaparlamentarna kontrola konstytucyjności prawa charakteryzuje się głównie tym, że funkcja ochrony konstytucji (...) powierzona jest organowi niezależnemu od parlamentu. Ta forma kontroli konstytucyjności prawa reprezentowana jest przez dwa podstawowe modele: a) model amerykański, b) model europejski (kontynentalny). (...) model amerykański sprowadza się do tego, że kontrolę konstytucyjności aktów ustawodawczych sprawują sądy powszechne. Jej istota polega na tym, że każda ze stron w postępowaniu sądowym może zakwestionować konstytucyjność ustawy, na podstawie której sąd ma wydać orzeczenie w konkretnej sprawie. Jeśli sąd (...) uzna niekonstytucyjność aktu lub przepisu w danej sprawie, traktuje go jako «nieistniejący» i pomija przy wydawaniu orzeczenia. Tego rodzaju orzeczenie sądowe nie jest jednak równoznaczne z uchyleniem zakwestionowanej normy prawnej, gdyż może być ona stosowana jako podstawa rozstrzygnięcia przez sąd każdej innej, konkretnej sprawy indywidualnej”. Model europejski (kontynentalny) charakteryzuje się tym, że „jest powoływany specjalny, wyodrębniony organ państwowy (sąd konstytucyjny), którego zadaniem jest kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych oraz legalności (zgodności z konstytucją i ustawami) aktów prawnych niższego rzędu”. Takim sądem konstytucyjnym jest w Polsce Trybunał Konstytucyjny (dalej TK). Warto przy tym odnotować,

cji jest zaś kontrola konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych. W Polsce przybrała ona postać kontroli pozaparlamentarnej – funkcja ochrony konstytucji powierzona jest organowi niezależnemu od parlamentu, to jest Trybunałowi Konstytucyjnemu<sup>7</sup>. Zastosowanie takiego rozwiązania pozwala, z jednej strony, na eliminowanie z porządku prawnego norm niezgodnych z konstytucją, z drugiej zaś, umożliwia zabezpieczenie zgodnego z nią stosowania prawa. „W tym wypadku sądownictwo konstytucyjne spełnia też istotną funkcję w dziedzinie ochrony konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności jednostki”<sup>8</sup>. Wypada nadmienić, że scharakteryzowana tu pokrótce szczególnie moc prawna konstytucji dotyczy tak zwanych konstytucji sztywnych<sup>9</sup>. Obecnie obowiązująca w Polsce Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku daje owej mocy wyraz już w preambule, stanowiąc, że ustanawia się ją „jako prawa podstawowe dla państwa (...)” oraz wzywając „Wszystkich, którzy (...) tę Konstytucję będą stosowali”, by poszanowanie wyrażonych w niej zasad „mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Przede wszystkim natomiast art. 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, dodając zarazem w ust. 2 tego artykułu, iż „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Obowiązek posłuszeństwa Konstytucji dotyczy zarówno wszystkich organów władzy publicznej, jak i wszystkich obywateli oraz wszystkich innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Zasada

---

że zgodnie z art. 193 Konstytucji RP „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Jest to jeden z przejawów zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (o czym dalej w niniejszej publikacji), pozwalający sędziemu na podjęcie próby usunięcia normy ustawowej z systemu prawa poprzez zakwestionowanie jej zgodności z Konstytucją (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2000, Sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67).

<sup>7</sup> Sprawy, w których orzeka TK, określa art. 188 Konstytucji RP. W sprawach tych TK orzeka jako „sąd prawa” (określany również czasem jako negatywny ustawodawca), jedynie w wypadku wskazanym w pkt 4 występuje jako „sąd faktów”, zwłaszcza gdy dochodzi do orzekania o zgodności z Konstytucją RP działalności (co stanowi zespół faktów) partii politycznych. Sam Trybunał utworzony został na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1982 roku oraz ustawą z 1985 roku, działalność zaś rozpoczął w roku 1986. Obecnie jego ustrój i zasady funkcjonowania określa ustawa z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym, DzU nr 102, poz. 643 ze zm. – zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008, s. 361–362.

<sup>8</sup> S. Bożyk, *op. cit.*, s. 50.

<sup>9</sup> Występują również tak zwane konstytucje elastyczne. Kryterium podziału jest tu moc prawna konstytucji w stosunku do ustaw zwykłych (wyższa w wypadku konstytucji sztywnych). Jak wyjaśnia L. Garlicki, *op. cit.*, s. 32, „konstytucja elastyczna to taka, która zmienia się w takim samym trybie jak ustawy (w konsekwencji nie jest ona chroniona przed ingerencją ustawodawcy, a samo wyodrębnienie konstytucji opiera się na kryterium materialnym – treści regulacji, a nie formalnym – mocy prawnej regulacji). Konstytucja sztywna jest zjawiskiem typowym, konstytucje elastyczne należą do rzadkości (oczywiście Wielka Brytania, Włochy przed I wojną światową)”.

<sup>10</sup> Szczególny obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji ciąży na Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej – zob. art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

bezpośredniego stosowania Konstytucji oznacza natomiast, z jednej strony, że każdy organ władzy publicznej zobowiązany jest do uwzględniania jej postanowień w podejmowaniu swoich decyzji (ustawodawczych, administracyjnych, wyrokach sądowych)<sup>11</sup>, z drugiej zaś, że każdy obywatel może powoływać się na treść Konstytucji w postępowaniu przed każdym organem władzy publicznej, zwłaszcza w sądzie (zob. art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>12</sup>. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 22 marca 2000 roku<sup>13</sup> stwierdził w szczególności:

Bezpośrednie stosowanie konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać. Może ono polegać na traktowaniu norm i zasad konstytucji jako bezpośredniej podstawy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Nie ma przeszkód, aby sądy wykorzystywały konstytucję w taki sposób, ale wymaga to zwrócenia uwagi na dwie dalsze kwestie. Po pierwsze, możliwość stosowania postanowień konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy, gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równoległe przez konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców.

W ramach każdej konstytucji określone są pewne zasady podstawowe. Rozstrzygają one o charakterze ustrojowym państwa i panującym w nim systemie władzy, a ich suma składa się na tożsamość konstytucyjną państwa. Na gruncie współczesnego konstytucjonalizmu można nawet mówić o pewnym standardzie demokratycznego państwa, wymagającym uwzględnienia we wszystkich nowoczesnych konstytucjach pewnych wspólnych, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania takiego państwa zasad<sup>14</sup>. Jak zauważa Leszek Garlicki:

(...) zasady te mogą być formułowane w bardzo różny sposób, różne mogą być proporcje ich wzajemnego ujęcia, mogą być one uzupełniane zasadami i deklaracjami o bardziej szczegółowym charakterze. (...) Konstytucyjne zasady ustroju nie zawsze muszą być zapisane w odrębnych postanowieniach tego aktu. Nierzadko wymagają one dopiero zdefiniowania w oparciu o poszczególne postanowienia konstytucji, ale też w oparciu o koncepcje aksjologiczne i konstrukcje doktrynalne, które tworzą tło dla tekstu konstytucji i dla procesu interpretacji jej tekstu. Jest bowiem regułą, że tekst konstytucji posługuje się skrótami myślowymi, pojęciami kluczowymi, milcząco zakładając, że znaczenie tych pojęć jest na tyle oczywiste, iż nie wymaga legalnych definicji. W ten sposób zasady ustroju nabierają

---

<sup>11</sup> Jeżeli postanowienia Konstytucji są dostatecznie skonkretyzowane, mogą stanowić samodzielną podstawę takich decyzji.

<sup>12</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 32.

<sup>13</sup> P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67.

<sup>14</sup> Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 53.

znacznej elastyczności i o ich rzeczywistej roli i znaczeniu można często mówić dopiero na tle orzecznictwa sądowego dokonującego ich konkretyzacji<sup>15</sup>.

Katalog najważniejszych zasad politycznego i społecznego ustroju państwa polskiego ujęty został w rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita”<sup>16</sup>. Jednakże, chociaż istnienie tak zwanej wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych nie budzi w zasadzie wątpliwości<sup>17</sup>, sama lokalizacja danego przepisu nie przesądza jeszcze o zróżnicowaniu jego mocy wobec przepisów znajdujących się w innym miejscu (rozdziale) Konstytucji. Przemawia za tym nie tylko treść przytoczonego powyżej art. 8 ust. 1 Konstytucji RP (również objętego rozdziałem I), wskazującego na jednakową moc obowiązywania wszystkich jej przepisów, ale również analiza treści poszczególnych norm konstytucyjnych. W ramach rozdziału I znajdują się bowiem przepisy o różnej randze i poziomie abstrakcyjności, natomiast w rozdziałach pozostałych, szczególnie w rozdziale II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), również odnaleźć można postanowienia o charakterze zasad ustrojowych<sup>18</sup>. Trzeba mieć jednak na uwadze, że regulacje rozdziału I Konstytucji w świetle jej art. 235 ust. 5–6 podlegają szczególnemu usztywnieniu, to jest idącej dalej niż w wypadku innych przepisów Konstytucji ochronie przed zmianami (to samo dotyczy jednak również rozdziału II i XII. Ten ostatni odnosi się do zmiany Konstytucji)<sup>19</sup>. Piotr Winczorek zwraca przy tym uwagę, że „z umiejscowienia danego przepisu w obrębie tekstu można natomiast wyprowadzić pewne wnioski na temat ich sensu (znaczenia) prawnego; pozwalają na to ogólne reguły wykładni (interpretacji) systemowej aktów normatywnych”<sup>20</sup>. Przyjmując zatem, że wśród

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Tytuł rozdziału nawiązuje do polskiej tradycji konstytucyjnej. Wstępny rozdział Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku (DzU nr 44, poz. 267 ze zm.) nosił taki sam tytuł, w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku (DzU nr 30, poz. 227) nosił tytuł „Rzeczpospolita Polska”.

<sup>17</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 15 oraz tenże, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Liber, Warszawa 2003, s. 29.

<sup>18</sup> Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 54. Autor ten zwraca uwagę, że w rozdziale I Konstytucji „obok wskazania zasad o szczególnej doniosłości (np. art. 1, art. 2, art. 4, art. 8, art. 10) nie brakuje (...) postanowień bardziej szczegółowych, ilustrujących tylko pewne aspekty zasad ogólniejszych (np. art. 13, art. 17, art. 26), bądź też stanowiących raczej normy niż zasady konstytucyjne (np. art. 11 ust. 2; art. 21 ust. 2; art. 27; art. 28; art. 29). (...) Bardzo istotnym elementem dla definiowania treści poszczególnych zasad ustrojowych są także postanowienia Wstępu do konstytucji”.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 235 ust. 5 „Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy”. W myśl natomiast ust. 2 tego artykułu: „Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 (tj. uprawnione do przedłożenia projektu ustawy o zmianie konstytucji – uzupełnienie w nawiasie: L.J.) mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziało się większość głosujących”.

<sup>20</sup> P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 15.

postanowień rozdziału I Konstytucji RP znajdują się normy o znaczeniu podstawowym, bez obowiązywania których konstytucyjny ustrój państwa byłby ukształtowany inaczej, wskazuje się, że powinny one znajdować rozwinięcie w pozostałych przepisach Konstytucji oraz w uregulowaniach innych aktów normatywnych<sup>21</sup>. Ujęcie tych norm, z uwagi na ich podstawowy charakter, cechuje się bowiem złożonością, niekiedy wręcz lakonicznością. Niezbędne jest więc odwołanie się do treści innych artykułów zarówno w tych częściach Konstytucji, które zostały poświęcone wolnościom oraz prawom jednostki, jak i w postanowieniach odnoszących się do konstytucyjnych organów państwa<sup>22</sup>. Uwagi te dotyczą w szczególności zasady wyrażonej w art. 14 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Wydaje się, że znaczenie wyrażonej tu zasady nie budzi wątpliwości. Bez zapewnienia wolności środków społecznego przekazu nie sposób przecież wyobrazić sobie prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, pozwalającego na zapewnienie realizacji prawa jednostki do informacji, wymiany poglądów, urealnienia kontroli społecznej i tym podobnych. Na rolę wolności mediów (jak zwykle potocznie określa się wymienioną zasadę) wpływa przede wszystkim jej ścisły związek z zasadą wolności słowa, która właśnie w środkach społecznego przekazu odnajduje szczególny wyraz swej realizacji. Znaczenie wolności słowa – pierwotnej wobec wolności mediów – przekłada się więc w bezpośredni sposób na doniosły charakter tej drugiej<sup>23</sup>. Jak bowiem zauważa się w literaturze i orzecznictwie, wolność słowa przejawia swą rolę w sferach o fundamentalnym znaczeniu, a w szczególności:

- a) w poszukiwaniu prawdy – niedopuszczanie do krytyki przyjmowanych w społeczeństwie opinii powoduje, że opinie te są aprobowane bez głębszego zrozumienia, zaś przyjmowane doktryny zamieniają się w martwe dogmaty tamujące rozwój myśli; tłumienie wolności słowa jest więc złem, bo pozbawia człowieka sposobności dojścia do prawdy;
- b) w funkcjonowaniu demokratycznego państwa – po pierwsze: wolność słowa zapewnia obywatelom informacje niezbędne do brania udziału w społecznych debatach i w sprawowaniu demokratycznych rządów, po drugie: wolność krytyki umożliwia poddanie osób sprawujących władzę kontroli w celu wyeliminowania korupcji oraz arbitralności i po trzecie: wolność słowa sprzyja procesowi identyfikacji interesów przez obywateli oraz ich repre-

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>22</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 22.

<sup>23</sup> Co do historycznego powiązania wolności słowa z wolnością prasy zob. P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo mediów*, LexisNexis, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 15; E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 18–19; L. Jaworski, *Międzynarodowa i konstytucyjna ochrona wolności słowa w Polsce* [w:] *Media, Biznes, Kultura*, red. J. Kreft, J. Majewski, Marpress, 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), przyp. nr 1.

- zentantów, a także wspieraniu kształtowania prawidłowych relacji pomiędzy rządzonymi i rządzącymi;
- c) w promocji tolerancji – życie w społeczeństwie, w którym chroniona jest wolność słowa, uczy tolerancji dla różnych opinii oraz zachowań odmiennych od naszych własnych, co jest niezbędne dla normalnego funkcjonowania społeczeństwa pluralistycznego;
  - d) jako integralnej części pewnych wartości uznawanych za fundamentalne – wolność słowa stanowi między innymi nieodzowny warunek samorealizacji jednostki; osiągnięcie przez człowieka szczęścia jest determinowane pełnym rozwinięciem sił jego umysłu, do czego niezbędne jest właśnie komunikowanie się; dostarczanie obywatelom informacji oraz opinii umożliwia im kształtowanie własnych przekonań<sup>24</sup>.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (SN) zwrócono także uwagę, że:

(...) wolność prasy jest pochodną wolności myśli, z której wynika wolność przekonań. Istotnym składnikiem tej wolności są prawa do: wyrażania poglądów politycznych, kulturowania tradycji narodowych i wyznawania religii. Wolność myśli i wolność przekonań mogą znaleźć uzewnętrznienie tylko w wypadku istnienia wolności wypowiedzi. Wolność wypowiedzi to wolność prezentacji poglądów i przekonań w różnej formie, w sposób widoczny dla innych (słowem, gestem, dźwiękiem, obrazem). Treścią wolności słowa – będącego pochodną wolności wypowiedzi – jest prawo nieskrępowanego wyrażenia poglądów zarówno w formie mówionej, jak i do utrwalania tych słów oraz do ich publikacji w postaci pisma odręcznego, druku, zapisu dźwiękowego oraz zapisu za pomocą dźwięku i obrazu. Wolność prasy możliwa jest w pełnym zakresie tylko w razie rzeczywistego istnienia wolności: myśli, przekonań, wypowiedzi, słowa, informacji, publikacji. Właśnie w wolności prasy wymienione pojęcia znajdują odbicie i ucieleśnienie<sup>25</sup>.

Warto jednocześnie zauważyć, że z uwagi na rolę środków społecznego przekazu w oddziaływaniu na opinię publiczną, związaną w szczególności z zasięgiem tego oddziaływania, w publicystyce media określane są często jako „czwarta władza”. To oczywiście rodzi dwojaki rodzaj konkluzję: z jednej bowiem strony, z uwagi na niezastąpione znaczenie wolnych mediów w społeczeństwie demokratycznym, konieczne jest zagwarantowanie im niezależności wobec władz „pozostałych”, z drugiej zaś strony, wymaga podkreślenia, że wolność mediów nie jest wartością absolutną i jak każda inna podlega przewidzianym w obowiązującym porządku prawnym ograniczeniom.

Niezakłócanie wolności środków społecznego przekazu przez ingerencję władz publicznych stanowi dziś doniosły element europejskiego standardu demokracji.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 12 V 2008, SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57. Zob. także A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII, s. 645–658 oraz A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2008, s. 42–105. Z kolei na temat roli wolnej prasy zob. L. Jaworski: „Prasa i inne środki...” oraz wskazana tam literatura.

<sup>25</sup> Wyrok SN z 28 IX 2000, V KKN 171/98, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 31.

Wojciech Sokolewicz słusznie podkreśla<sup>26</sup>, że taki właśnie charakter nadają mu obie organizacje kontynentalne: Rada Europy – wywodząc go z brzmienia art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>27</sup>, oraz Unia Europejska – wywodząc go z brzmienia art. 11 ust. 2 Karty podstawowych praw Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Prawnemu obowiązкови państw członkowskich nieingerowania w sferę wolności mediów towarzyszy zarazem obowiązek aktywnego budowania skutecznego systemu gwarancji i zabezpieczeń<sup>29</sup>. Z kolei realizowana w tak sprzyjająco „ukształtowanych” warunkach wolność słowa musi być w przypadkach jej nadużywania oceniana odpowiednio surowo. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)<sup>30</sup> swoboda wypowiedzi stanowi jedną z podstaw demokratycznego społeczeństwa oraz warunek jego rozwoju. ETPC uważa również, że swoboda jest ważna dla każdego, w szczególności dla pochodzącego z wyboru przedstawi-

<sup>26</sup> W. Sokolewicz, *Prasa i Konstytucja*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 70.

<sup>27</sup> Konwencja ta (dalej jako EKPC) sporządzona została w Rzymie 4 listopada 1950 roku i weszła w życie 3 września 1953 roku, a jej treść modyfikuje lub dopełnia 11 protokołów uzupełniających. Polska ratyfikowała ją 19 stycznia 1993 roku (DzU nr 61, poz. 284 ze zm.). 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 przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnym lub kinematograficznym (ust. 1). 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 zagrożenie powagi i bezstronności władzy sądowej (ust. 2)”.

<sup>28</sup> W myśl art. 11 Karty podstawowych praw Unii Europejskiej (dalej jako 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). KPP została uchwalona i podpisana 7 grudnia 2000 roku 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 roku. Moc wiążącą nadał Karcie traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 roku, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku. Mimo wzorowania treści art. 11 KPP na art. 10 EKPC nie są to jednak przepisy identyczne. Na kwestie z tym związane zwraca uwagę J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 51.

<sup>29</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 70. Autor ten zauważa, że „bezpośrednie stosowanie w tym zakresie prawa europejskiego i w ogóle ponad- i międzynarodowego jest w Polsce ułatwione okolicznością, że odpowiednie przepisy Konstytucji z 1997 r. oraz art. 10 EKPC, mimo różnicy stylizacji, wykazują co do istoty daleko sięgającą zbieżność”. Zob. także A. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 205–206.

<sup>30</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako ETPC) powołany został 4 listopada 1950 roku. Od 1 listopada 1998 roku 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 1 listopada 1998 roku) każde państwo członkowskie Rady Europy zobowiązane jest do ratyfikowania EKPC i poddania się jurysdykcji ETPC.



ciela społeczności (w konkretnym przypadku chodziło o hiszpańskiego senatora). Zdaniem ETPC swoboda debaty politycznej, także toczony za pośrednictwem prasy, nie jest jednak nieograniczona. W pewnych sytuacjach dopuszczalne są restrykcje. Granice dopuszczalnej krytyki są szersze, gdy krytykuje się rządu, niż w wypadku krytyki zwykłego obywatela, a nawet polityka<sup>31</sup>.

Sposób, w jaki polski ustawodawca konstytucyjny ujął tekst Ustawy zasadniczej, powoduje, że w nauce prawa konstytucyjnego w bardzo różnorodny sposób przedstawia się zarówno liczbę, jak i nazwy zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup>. Przy tym to, co dla jednego autora może być częścią jakiejś zasady, inny autor może uznać za zasadę odrębną (na przykład zasada podziału władz może być uznana za część zasady demokratycznego państwa prawa bądź za osobną zasadę)<sup>33</sup>. W rezultacie wyrażona w art. 14 Konstytucji RP wolność bywa klasyfikowana w powiązaniu z różnymi wyodrębnianymi w nauce zasadami.

Zwraca się zatem uwagę na rolę wolności mediów przy realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego i będącej jego podstawą zasady pluralizmu politycznego. Samo pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” nie pojawia się w treści Konstytucji RP<sup>34</sup>. Daje ona jednak wyraz tej idei w licznych swoich regulacjach. Leszek Garlicki zauważa<sup>35</sup>, że w aspekcie organizacyjnym

(...) idea ta opiera się na dwóch założeniach wyjściowych. Zakłada, po pierwsze, że każdy obywatel funkcjonuje równocześnie w kilku podstawowych układach społecznych, przede wszystkim w układzie politycznym, układzie pracowniczym i w układzie terytorialnym.

<sup>31</sup> Zob. wyrok z 23 kwietnia 1992 roku w sprawie *Castells p. Hiszpanii*, skarga nr skargi 11798/85, [w:] M.A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 355.

<sup>32</sup> Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 54 oraz P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, s. 65. Przykładowo można wskazać na określenia: „zasady naczelné” czy „zasady podstawowe” (ustroju). Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że Trybunał Konstytucyjny, mimo że przecież często odwołuje się do pojęcia „zasady ustroju” czy też „zasady konstytucyjnej”, nigdy nie dokonał skatalogowania tych zasad w swoim orzecznictwie ani też nie wyjaśnił znaczenia tego pojęcia – zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, ABC, Kraków 2000, s. 18 oraz 32.

<sup>33</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 12.

<sup>34</sup> Prawdopodobnie terminu tego jako pierwszy użył Arystoteles, później w jego przednowoczesnej formie jako społeczność cywilna posługiwali się nim tacy filozofowie, jak Ciceron, Thomas Hobbes, John Locke, Adam Smith (*Teoria uczuć moralnych*), Jean-Jacques Rousseau (*Kontrakt społeczny*) czy Polacy: Hugo Kołłątaj, Wincenty Skrzetuski, Hieronim Stroynowski. Jako społeczeństwo cywilne używać zaczęli go nowocześni autorzy: Georg Wilhelm Friedrich Hegel (*Filozofia praw*), za którym podążyli Alexis de Tocqueville (*O demokracji w Ameryce*) i Karl Marx (zob. P.S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, s. 14–15, 49–86). W Polsce koncepcja ta utrwaliła się w tak zwanym okresie pierwszej „Solidarności”. „Narodziny społeczeństwa obywatelskiego zbiegły się wtedy z utratą przez państwo realnego socjalizmu dominującej roli w zakresie wywierania wpływu na postawy i poczynania jednostek. Nie jest więc dziełem przypadku, że pojęcie «społeczeństwa obywatelskiego» pojawiło się w noweli grudniowej 1989 r. w kontekście zasady pluralizmu związkowego (art. 85)” (K. Prokop [w:] *Prawo konstytucyjne*, s. 79).

<sup>35</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 66.

W każdym z nich ma określone interesy oraz dążenia i w każdym z nich powinien dysponować instrumentami pozwalającymi mu na ich wyrażanie i realizację. Po drugie, zakłada, że owe interesy i dążenia mają z natury charakter zróżnicowany, a często przeciwstawny. Stąd proces ich wyrażania musi mieć pluralistyczny charakter, ze swej istoty polegający na możliwości równoległego formułowania konkurencyjnych programów i tworzeniu organizacji służących ich realizacji.

Oczywiste jest zatem, że jedną z podstawowych instytucji służących realnemu funkcjonowaniu tak pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego są środki społecznego przekazu. Przejawia się to w szczególności w sferze realizacji zasady pluralizmu politycznego, której istotą jest swoboda tworzenia i działania partii politycznych<sup>36</sup>. Wolność mediów jest dziś powszechnie uważana za „*conditio sine qua non* pluralizmu politycznego, a jej jądrem jest zakaz cenzury prewencyjnej. Ogólną gwarancję w tym zakresie formułuje art. 14 Konstytucji, dalsze zasady znajdujemy w rozdziale o prawach i wolnościach jednostki (art. 54), a status radia i telewizji poddany jest regulacjom szczególnym<sup>37</sup>. Ustawą szczególną, regulującą zadania radia i telewizji w systemie funkcjonowania wolnej prasy i zarazem sposób realizacji wolności prasy w owej sferze, jest Ustawa z 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji<sup>38</sup>. W kontekście realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego warto przytoczyć w tym miejscu szczególnie istotne dla tej kwestii regulacje odnoszące się do publicznej radiofonii i telewizji. Zgodnie z art. 21 ust. 2 u.r.t. „programy i inne usługi publicznej radiofonii i telewizji powinny sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej (pkt 3)” oraz „umożliwić obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej (pkt 4)”. W myśl natomiast art. 23 u.r.t. „jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają partiom politycznym możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych (ust. 1). Uprawnienia przewidziane w ust. 1 stosuje się odpowiednio do ogólnokrajowych organizacji związków zawodowych i związków pracodawców (ust. 2)”. W sprawach, o których mowa w art. 23 u.r.t., tryb postępowania określa w drodze rozporządzenia Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)<sup>39</sup>. Podobny wymiar ma również art. 24

---

<sup>36</sup> Zob. art. 11 Konstytucji RP. Poprzez związek z realizacją zasady pluralizmu politycznego wolność mediów pozostaje zatem również w relacji z zasadą suwerenności narodu (zob. art. 4 Konstytucji RP) oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego (zob. art. 2 Konstytucji RP) – skoro bez pluralizmu partii politycznych nie może istnieć państwo demokratyczne.

<sup>37</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 69.

<sup>38</sup> Tekst jedn. DzU nr 43/2011, poz. 226 ze zm. (dalej jako u.r.t.).

<sup>39</sup> Tryb ten określa, konkretyzując nałożone ustawą obowiązki, rozporządzenie KRRiT z 24 kwietnia 2003 roku w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (DzU nr 75, poz. 679 ze zm.). Warto zauważyć, że przepis § 1 ust. 1 tego rozporządzenia inaczej niż sama ustawa określa przedmiot obowiązku nadawców publicznych. Mówi bowiem o przedstawianiu stanowisk „w sprawach publicznych”, pomijając przy tym

u.r.t., zapewniający podmiotom uczestniczącym w wyborach do Sejmu, Senatu, samorządu terytorialnego, Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej możliwość rozpowszechniania w programach nadawców publicznych audycji wyborczych (ust. 1 i 2); podobnie w odniesieniu do audycji referendalnych (ust. 3)<sup>40</sup>. Nie mniej istotne dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, z uwagi na umożliwianie samodzielnego i swobodnego kształtowania się poglądów obywateli oraz nieskrępowanego formowania opinii publicznej, są odnoszące się do wszystkich nadawców (a więc nie tylko publicznych) zadania: upowszechniania edukacji obywatelskiej (art. 1 ust. 1 pkt 3a)<sup>41</sup> oraz, przede wszystkim, dostarczania informacji (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.r.t.)<sup>42</sup>. To ostatnie zadanie koresponduje nie tylko z wolnościami pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, wyrażonymi w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, ale też w szczególności z art. 1 pr. pr., według którego „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”<sup>43</sup>. Podobnie zresztą jak w przypadku przytoczonego wyżej przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 u.r.t., który w odniesieniu do „wykonywania prawa do kontroli i krytyki społecznej” nawiązuje do art. 1 pr. pr., zaś w zakresie „prezentowania zróżnicowanych po-

---

przesłankę „węzłowego” charakteru tych spraw. Jak słusznie zauważa się w literaturze, nie może to jednak prowadzić do nałożenia na jednostki publicznej radiofonii i telewizji szerszego obowiązku niż wynikającego ze sformułowania ustawowego – zob. K. Wojciechowski [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 294.

<sup>40</sup> Jak słusznie podkreśla M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 2: „wolne wybory i wolność wypowiedzi, a w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią wspólnie fundament każdego systemu demokratycznego, są ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają”.

<sup>41</sup> Zob. także art. 43 ust. 3 u.r.t.

<sup>42</sup> Zadanie dostarczania informacji dookreśla w stosunku do nadawców publicznych powinność rzetelnego ukazywania całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą (art. 21 ust. 2 pkt 2 u.r.t.). W szczególności z powinności tej wynika „zakaz dokonywania tendencyjnej, według z góry przyjętych kryteriów politycznych, religijnych czy ideologicznych, selekcji materiału” (J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 300). Pozostaje to w bezpośrednim związku z obowiązkiem zadeklarowanym w art. 21 ust. 2 pkt 3 u.r.t. Należy przy tym jednak pamiętać, że do całej radiofonii i telewizji, nie tylko publicznej, odnosi się obowiązek zawarty w art. 6 ust. 1 Prawa prasowego (ustawa z 26 stycznia 1984 roku, DzU nr 5, poz. 24 ze zm., dalej jako pr. pr.), zgodnie z którym „prasa jest zobowiązana do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk”. Zob. także art. 10 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. odnośnie do zadań i obowiązków dziennikarza.

<sup>43</sup> Należy tu zauważyć, że 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 prasą. U.r.t. stanowi *lex specialis* w stosunku do prawa prasowego i wszędzie tam, gdzie nie zachodzi kolizja pomiędzy normami u.r.t. (które mają pierwszeństwo stosowania) a normami pr. pr., należy stosować normy prawa prasowego. Wyraźnie na pr. pr. powołuje się również art. 19 ust. 1 u.r.t., zgodnie z którym: „Działalność nadawcy polegająca na tworzeniu i zestawianiu programu prowadzona jest w formie redakcji w rozumieniu przepisów prawa prasowego” – zob. J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Ab initio, Poznań 1994, s. 19.

głędów i stanowisk” koresponduje z wolnością wyrażania poglądów, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Bez zapewnienia tej ostatniej wolności nie jest rzecz jasna możliwe realizowanie prawa do krytyki społecznej. Szczególnym oparciem dla tego ostatniego prawa na gruncie Prawa prasowego jest także art. 41, zgodnie z którym „publikowanie zgodnych z prawdą i rzetelnych sprawozdań z jawnych posiedzeń Sejmu, rad narodowych oraz ich organów, a także publikowanie rzetelnych, zgodnych z zasadami współżycia społecznego ujemnych ocen dzieł naukowych lub artystycznych albo innej działalności twórczej, zawodowej lub publicznej służy realizacji zadań określonych w art. 1 i pozostaje pod ochroną prawa; przepis ten stosuje się odpowiednio do satyry i karykatury”<sup>44</sup>. Jednocześnie w myśl art. 44 ust. 1 pr. pr. „kto utrudnia lub tłumi krytykę prasową – podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”. Jak się słusznie podkreśla,

(...) krytyka jest w świetle poglądów doktryny i judykatury, obok funkcji informacyjnej, jednym z ważniejszych zadań środków masowej informacji, a więc także radiofonii i telewizji. Stanowi ona istotny czynnik rozwoju oraz kształtowania stosunków społecznych i ekonomicznych. Przyczynia się ona do eliminowania ujemnych zjawisk występujących w życiu społecznym i gospodarczym, wpływa na poprawę klimatu społeczno-politycznego, na tworzenie atmosfery wiarygodności i zaufania. Prawo do krytyki ściśle związane jest z prawem do informowania. (...) Zadaniem krytyki jest wzbogacenie wiedzy i świadomości, a nie wymierzanie sprawiedliwości (...)<sup>45</sup>.

W wyroku z 18 kwietnia 2003 roku<sup>46</sup> SN podkreślił:

(...) zgodnie z art. 1 Prawa prasowego, prawo prasy do kontroli i krytyki społecznej jest jedną z fundamentalnych zasad wolności prasy zagwarantowanej postanowieniami art. 14 i 54 Konstytucji RP, wobec czego działanie dziennikarza w granicach dozwolonej krytyki, wyłącza bezprawność stanowiącą konieczną przesłankę ochrony przewidzianej w art. 24 § 1 k.c. Jednakże tak rozumiana wolność prasy doznaje licznych ograniczeń, z których jedno wskazane jest już w samym art. 1 Prawa prasowego i dotyczy wymogu, by informacja prasowa była rzetelna, co konkretyzują postanowienia art. 12 ust. 1 pkt 1 nakazujące

---

<sup>44</sup> Przy okazji zacytowania art. 41 pr. pr. warto wyrazić zdziwienie, że w obowiązujących przepisach tej ustawy wciąż funkcjonują nieistniejące już dziś instytucje, jak wymienione tu rady narodowe. Innymi spektakularnymi przykładami takiego stanu rzeczy są odesłania do nieobowiązujących już aktów prawnych, jak Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 2 pr. pr.) czy Kodeks karny z 1969 roku (art. 16 ust. 1 pr. pr.). W ramach licznych nowelizacji Prawa prasowego zmian w tym zakresie jednak nie dokonano. Na tle analizy przepisów Prawa prasowego nie trudno zresztą o konkluzję ogólniejszej natury, że ustawa ta jest w chwili obecnej aktem prawnym o mocno przestarzałym charakterze. Jak zauważył TK w wyroku z 14 grudnia 2011 roku (SK 42/09, Legalis) „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”. Niestety, apele takie, wyrażane również w literaturze przedmiotu, pozostały, jak dotąd, bez echa.

<sup>45</sup> J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, s. 301.

<sup>46</sup> II CKN 226/01, Legalis.

dziennikarzowi zachowanie szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych, zwłaszcza zaś sprawdzenie zgodności z prawdą uzyskanych wiadomości.

Również według Krzysztofa Prokopa<sup>47</sup> zasada społeczeństwa obywatelskiego stanowi punkt wyjścia (między innymi) dla wolności prasy i innych środków społecznego przekazu. Z kolei Jan Majchrowski i Piotr Winczorek<sup>48</sup> rozpatrują tę wolność w kontekście wyodrębnionej przez nich zasady dialogu społecznego, która zresztą odpowiada w swej istocie powyżej wskazanemu rozumieniu zasady społeczeństwa obywatelskiego<sup>49</sup>. Autorzy ci źródło wyodrębnionej przez nich zasady upatrują już w preambule Konstytucji RP, następnie w tym zakresie rozwiniętej już w jej numerowanych przepisach. Wśród tych przepisów wskazują oni w szczególności właśnie na art. 14 (oraz 54) Konstytucji jako na przykład regulacji urzeczywistniającej dialog społeczny. Jest przy tym oczywiste, że wolność mediów znajduje się w tej grupie postanowień Konstytucji RP, które odnoszą się do pozycji człowieka i obywatela w państwie<sup>50</sup>. Stąd też art. 14 Konstytucji obejmowany jest wyodrębnianą również zasadą wolności i praw człowieka i obywatela. Punktem wyjścia dla tej zasady jest wysunięty na czoło Ustawy zasadniczej art. 5, podkreślający jej znaczenie poprzez umieszczenie wśród fundamentalnych, głównych zadań państwa. Przepis ten stanowi bowiem, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zasada wolności i praw człowieka i obywatela staje się w ten sposób fundamentem ustroju państwa i określa istotę Konstytucji, zaś art. 14 Konstytucji RP jest jedną z norm współokreślających w tym zakresie zacytowany tu przepis<sup>51</sup>. Wyrażając pewne po-

<sup>47</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 79.

<sup>48</sup> J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Hortpress, Warszawa 1998, s. 39–41.

<sup>49</sup> „W szerszym rozumieniu, dialog społeczny sprowadza się do takiego zorganizowania państwa i określenia wolności i praw człowieka i obywatela, dzięki któremu możliwe jest stowarzyszenie się ludzi dla różnych celów, swobodne wyrażanie przez nich i wymiana rozmaitych poglądów, a także zdobywanie dla tych poglądów społecznego poparcia w sposób wykluczający używanie przemocy. (...) W państwie, którego zasadą ustrojową jest dialog społeczny, istnieć musi wolność stowarzyszenia się w różnych związkach, w tym i w takich, które umożliwiają udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej (partiach, stronnictwach politycznych), wolność zgromadzeń, wolność słowa i prasy, wolności religijne, wolność prowadzenia badań naukowych i twórczości artystycznej, wolność nauczania itp. O tym, które z rywalizujących poglądów przeważą i którzy obywatele wyrażający te poglądy będą mogli je realizować, sprawując władzę publiczną, decydują mechanizmy demokracji politycznej – wolne wybory oraz referenda, a nie zwycięstwo w walce toczzonej z zastosowaniem przemocy” (*ibidem*, s. 40).

<sup>50</sup> Zob. *ibidem*, s. 53.

<sup>51</sup> Zob. W. Zakrzewski [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2008, s. 111–112. Autor ten zauważa, że wskazana tu zasada „jest wyrazem nawiązania do postępowych tradycji konstytucjonalizmu polskiego, świadczy też o włączeniu regulacji i metod

wszeczne wartości, wymieniona tu zasada stanowi konstytucyjne granice, w ramach których odbywa się proces stanowienia prawa, oraz źródło obowiązku realizacji norm konstytucyjnych przez cały aparat państwowy.

W dziedzinie tworzenia prawa oznacza to konieczność przestrzegania przez prawodawcę zarówno konkretnych reguł prawnych zawartych w Ustawie zasadniczej, jak i stosowania się do standardów wartości wyznaczanych konstytucyjną doktryną praw człowieka. Stąd jako konstytucyjnie wiążącą traktować należy dyrektywę (...) nakazującą podejmowanie aktów prawnych, które coraz pełniej służą wcielaniu w życie zasady wolności i praw człowieka i obywatela<sup>52</sup>.

Generalnie tak samo, bo do „zasady ochrony wolności i praw człowieka”, klasyfikuje wolność mediów Piotr Winczorek<sup>53</sup>. Jako mieszcząca się w zasadzie wolności i praw człowieka i obywatela, wolność prasy i innych środków społecznego przekazu znajduje swoje rozwinięcie w art. 54 Konstytucji RP.

W kontekście powyższych uwag za zasadne należy uznać przyjęcie rozumienia zasad ustrojowych (naczelných, podstawowych) jako zawartych w Konstytucji norm prawnych, których szczególna doniosłość wyraża się w trzech aspektach: 1) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne, 2) określają one cechy danej instytucji, 3) wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie<sup>54</sup>. W tym świetle nie może budzić wątpliwości, że postanowienie zawarte w art. 14 Konstytucji RP stanowi jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Powstaje natomiast pytanie, czy jej funkcja ogranicza się tylko do tej roli (i konsekwencji stąd wynikających). Odpowiedź na to pytanie ma niebagatelne znaczenie. Trzeba bowiem pamiętać, że ogólnie przyjmuje się, iż zawarte w rozdziale I Konstytucji zasady ustrojowe, w odróżnieniu od przepisów – gwarancji z rozdziału II, nie są źródłem dochodzonych na drodze prawnej praw podmiotowych. Jak stwierdził TK w wyroku z 29 kwietnia 2003 roku<sup>55</sup>:

(...) normatywna treść zasad ustrojowych wyrażonych w rozdziale I jest z reguły konkretyzowana i precyzowana – przynajmniej w pewnym zakresie – w dalszych przepisach Konstytucji. Powoduje to powstanie sytuacji, w której treść wynikająca z zasad ustrojowych w części „pokrywa” się z treścią bardziej konkretnych unormowań konstytucyjnych. (...). Zdaniem TK interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego, jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej

---

ureczywistniania praw jednostki w Polsce do zachowania kanonów konstytucyjnych. Potrzeba takiej unifikacji wynika jasno z art. F Traktatu z Maastricht, deklarującego poszanowanie podstawowych praw jednostki „tak, jak są one gwarantowane Europejską Konwencją Praw Człowieka i tak, jak wynikają z tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich”. Stąd w celu dookreślenia ogólnej klauzuli „zapewnienia wolności i praw”, wyrażonej w art. 5 i rozwiniętej w art. 11–14, 18–22 i 24 sięgać należy do wspólnych założeń ustrojowych państw zachodnich” (*ibidem*).

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 113–114.

<sup>53</sup> P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, s. 66.

<sup>54</sup> Tak M. Granat [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 104.

<sup>55</sup> SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33.

szczegółowe, „bliższe” określonym zagadnieniom, normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do naczelných zasad ustrojowych, które również – choć w sposób bardziej abstrakcyjny i mniej precyzyjny – danej problematyki dotyczą. Stanowi to pewne nawiązanie do powszechnie przyjętej w prawoznawstwie zasady kolizyjnej, w myśl której przepis szczególny wyłącza stosowanie przepisu ogólnego. W analogii do tej reguły stwierdzić należy, iż „szczególna” regulacja konstytucyjna wyłącza stosowanie jako wzorca kontroli norm o większym stopniu ogólności.

Poruszona tu kwestia wywołuje już od pewnego czasu rozbieżności w doktrynie<sup>56</sup>. Pewne wahania co do jednoznaczności stanowiska dają się również zauważyć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>57</sup>. Próba udzielenia odpowiedzi na postawione tu pytanie wykraczałaby jednak poza ramy niniejszej publikacji. Dlatego stanie się ona przedmiotem rozważań odrębnego artykułu.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Jaskiernia A., *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2008.
- Jaworski L., *Międzynarodowa i konstytucyjna ochrona wolności słowa w Polsce* [w:] *Media, Biznes, Kultura*, red. J. Kreft, J. Majewski, Marpress, Gdańsk 2009.
- Jaworski L., „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).
- Majchrowski J., Winczorek P., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Hortpress, Warszawa 1998.
- Nowicki M.A., *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Nowińska E., *Wolność wypowiedzi prasowej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, ABC, Kraków 2000.
- Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Temida 2, Białystok 2008.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2008.
- Sarnecki P., *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze, Kraków 2001.

<sup>56</sup> Zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 63 i n.

<sup>57</sup> Zob. np. wyroki TK: z 29 IX 2008, SK 52/05, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 125 wraz ze zdaniem odrębnym A. Rzeplińskiego, oraz z 12 V 2008, SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57.

- Sobczak J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Ab initio, Poznań 1994.
- Sokolewicz W., *Prasa i Konstytucja*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Liber, Warszawa 2003.
- Wiśniewski A., *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII.
- Załęski P.S., *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012.