

## WYBRANE ASPEKTY POJĘCIA WOLNOŚCI PRASY

*Maciej Siwicki\**

**ABSTRACT:** Freedom of press is defined as an absence of state intervention in media activities. Most of the states today have implemented guarantees of press freedom in their constitutions and judicial systems. However, other factors such as economic or social conditions have a substantial impact on media independence and on ability to fulfil their societal functions. The main issue of the present paper is analysis of press freedom in Poland and other countries. The article looks at the circumstances under which autonomy and independence of freedom of press (from external and internal pressures) is threatened.

**POJĘCIE WOLNOŚCI PRASY** ma charakter wieloznaczny i należy do pojęć powszechnie używanych zarówno w środowisku mediów, jak i języku potocznym. W najbardziej ogólnym ujęciu wolność prasy oznacza wolność drukowania, wyrażania własnych lub cudzych poglądów z wykorzystaniem wydawnictw drukowanych lub innych technik drukarskich. Pojęcie wolności prasy jest

---

\* Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

również definiowane poprzez wskazanie obszarów (sfer) przez nią chronionych lub poprzez odwołanie się do funkcji, jakie powinna ona spełniać, czy też poprzez wskazanie sytuacji, w których wolność prasy może zostać naruszoną<sup>1</sup>. Właściwe określenie istoty wolności prasy powoduje konieczność zauważenia podwójnej natury tej wolności, która z jednej strony służy ochronie przeciwko nieuzasadnionej ingerencji państwa w swobodę wypowiedzi realizowanej z wykorzystaniem prasy; z drugiej zaś należy pamiętać, że prasa realizuje przede wszystkim funkcję społeczną wyrażającą się w pośredniczeniu w wymianie informacji i wpływaniu na poglądy i opinie społeczeństwa.

Na gruncie polskiego ustawodawstwa art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> gwarantuje wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, zaś art. 54 ust. 1 – wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Choć wskazane wolności są wymieniane obok siebie, co mogłoby prowadzić do błędnego wniosku, iż są to wolności sobie przeciwstawne, w istocie rzeczy pełna realizacja jakiegokolwiek z nich jest możliwa tylko w sytuacji rzeczywistego istnienia tej drugiej. Należy jednak również dostrzec, że art. 14 ma odrębną i samodzielną treść, a więc nie może on być rozumiany w sposób właściwy dla art. 54 Konstytucji RP.

Przedmiotem niniejszego opracowania uczyniono pojęcie wolności prasy. W rozpoznaniu jego istoty zdecydowanie przeważa ujęcie deskryptywne i wartościujące. W toku rozważań dokonano licznych odesłań do poglądów doktrynalnych na znaczenie tego pojęcia, wyrażanych zarówno w polskiej, jak i obcojęzycznej literaturze przedmiotu. Poniższe rozważania mają również charakter prawnoporównawczy.

## 1. O POJĘCIU WOLNOŚCI PRASY

O wolności prasy można mówić w dwóch znaczeniach: formalnym i materialnym. W pierwszym ujęciu wolność prasy zakreśla pewne kwantum wymogów formalnych, które warunkują jej zewnętrzne (realne) zaistnienie. W tym ujęciu wolność prasy służy m.in. ochronie przed wszelkimi bezprawnymi jej

---

<sup>1</sup> Niezależnie od wybranego sposobu definiowania niemożliwe wydaje się rozpatrywanie tej wolności w izolacji od wolności słowa i druku oraz prawa obywatela do informacji. Niezbędne jest również korelowanie jej z innymi wolnościami i prawami, takimi jak godność, prywatność, cześć, czy prawo do intymności.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako Konstytucja RP.

ograniczeniami, jak i gwarantuje swobodę prowadzenia działalności prasowej (niezależność polityczną, prawną, gospodarczą, kulturalną itp.), niezależność dziennikarską oraz możliwość dostępu do informacji i wydarzeń o znaczeniu społecznym<sup>3</sup>. Wolność prasy w ujęciu materialnym odnosi się do ograniczeń nakładanych na prasę ze względu na treść przekazu wynikających z potrzeby ochrony innych dóbr prawnych oraz ich zasadności<sup>4</sup>.

W literaturze przedmiotu wprowadza się również podział wolności prasy na zewnętrzną i wewnętrzną. Zewnętrzna wolność prasy oznacza wolność przed nieuzasadnionymi ograniczeniami ze strony państwa. O wewnętrznej wolności prasy mówi się w szerokim i wąskim ujęciu. W tym pierwszym ujęciu wolność prasy oznacza niezależność prasy od politycznych, gospodarczych, religijnych oraz innych niepaństwowych grup próbujących wpłynąć na treść materiałów prasowych. W wąskim ujęciu mówi się o niezależności zatrudnionych w redakcjach dziennikarzy od rzeczywistych i osobistych wpływów pracodawcy<sup>5</sup>. W literaturze zauważa się przy tym, że wewnętrzna wolność prasy wyraża się w tzw. wolności

---

<sup>3</sup> W tym miejscu warto zauważyć, że na gruncie polskiego ustawodawstwa przykład może stanowić art. 3 ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm., dalej jako pr. pras.), według którego „pracownik poligrafii oraz kolportażu nie może ograniczać ani w jakikolwiek inny sposób utrudniać drukowania i nabywania przyjętych przez przedsiębiorstwo do druku i rozpowszechniania dzienników, czasopism lub innych publikacji prasowych z powodu ich linii programowej albo treści”. Jak zauważa U. Vogler – w związku ze społecznymi obowiązkami prasy przejawiającymi się w obowiązku informowania o społecznie relewantnych tematach – pojawia się konieczność zagwarantowania, że prasa nie będzie ograniczana w dostępie do informacji. U. Vogler, *Die geschichtliche Entwicklung der Medienfreiheit und ihre Einschränkungen durch den Persönlichkeitsschutz*, Wien 1988, s. 28.

<sup>4</sup> Definiując prasę w tym ujęciu należy zwrócić uwagę na powiązane z nią wolności. W istocie rzeczy pełna realizacja wolności prasy jest możliwa tylko w sytuacji rzeczywistego istnienia pozostałych wolności, w tym w szczególności wolności poglądów (myśli), przekonań, wypowiedzi, słowa, ekspresji, informacji, czy wolności komunikacyjnej. Przykładowo, szeroki dostęp do informacji publicznej, w tym również do dokumentów urzędowych umożliwia obywatelom kształtowanie opinii w sprawach dotyczących społeczeństwa i władz publicznych. Służy również zapewnieniu transparentności działań władz oraz zapobiega ryzyku korupcji. Prawo to nabiera zatem szczególnego znaczenia w odniesieniu do dziennikarzy i mediów masowych łącząc się ze zbieraniem i gromadzeniem przez nie informacji w celu przekazania innym. Media, aby skutecznie realizować stawiane przed nimi zadania, muszą zatem mieć gwarancje poszukiwania i dostępu do informacji.

<sup>5</sup> Por. A. Baca, *Die Pressefreiheit und ihre Grenzen – Staatliche Regulierung im Pressebereich*, othes.univie.ac.at/10963/1/2010-06-22\_0504850.pdf, odczyt z dn. 05.06.2012. Zob. też E. Noelle-Neumann, *Das Fischer Lexikon. Publizistik, Massenkommunikation*, Frankfurt am Main 2003, s. 246 i n.

redakcyjnej, a więc w kompetencji redakcji do swobodnego i niezależnego ustalania linii programowej oraz decydowaniu o całokształcie pracy redakcji<sup>6</sup>.

Przedmiotem ochrony wolności prasy, w odróżnieniu np. od wolności wypowiedzi, jest nie tylko końcowy efekt realizacji tej wolności w postaci zewnętrznego wyrażenia jej treści, ale cały proces związany zarówno z rozpowszechnianiem materiałów prasowych, jak i ich przygotowywaniem obejmujący m.in. zbieranie informacji, ich opracowywanie oraz przygotowywanie do procesu wydawniczego. Również inne dodatkowe czynności, takie jak dystrybucja prasy korzystają z ochrony wolności prasy.

Wolność prasy gwarantuje, że media masowe nie podlegają żadnej państwowej kontroli lub cenzurze prewencyjnej, że każdy – w ramach granic określonych przez prawo – może zajmować się działalnością dziennikarską lub wydawniczą. Jak zauważa D. Wettstein, wolność prasy to „[...] konstytucyjnie gwarantowane prawo narodu do wyrażania myśli i odczuć z wykorzystaniem organu, który jednocześnie, podobnie jak parlament, jest organem woli państwa”<sup>7</sup>. Według D. Uwer’a, wolność prasy to „wolność określania treści” (die Freiheit der Inhaltsbestimmung), „chroniąca cały proces zbierania i rozpowszechniania informacji z wykorzystaniem prasy, wydawnictw, jak również druku gazet i czasopism oraz ich dystrybucji za pośrednictwem dowolnych środków dystrybucji”<sup>8</sup>. Zgodnie z opinią wyrażoną przez J.C. Merrill’a, wolność prasy oznacza autonomiczność prasy – to znaczy jej wolność od zewnętrznej kontroli. Według tego autora wolność prasy to przede wszystkim prawo do „wyrażania idei, opinii oraz informacji z wykorzystaniem drukowanych słów bez ograniczeń rządowych”<sup>9</sup>. Bez tych wolności demokracja nie może istnieć i właściwie funkcjonować, zaś prasa realizować swoich zadań. Jak słusznie zauważa C.J. Friedrich, „wolność prasy stanowi kamień węgielny demokracji konstytucyjnej” („Freedom of the press is considered a cornerstone of constitutional democracy”). Stwierdza również, że powstanie konstytucyjnego rządu, a w szczególności krystalizacja systemu

---

<sup>6</sup> E.W. Breede, *Pressefreiheit und Redaktionsfreiheit. Im Fadenkreuz der streitbaren Demokratie. Zum Verhältnis von allgemeinem Presserecht und Arbeitsrecht für Redaktionsmitglieder*, Berlin 1982, s. 81.

<sup>7</sup> Cyt. za: W.E. Breede, *Pressefreiheit...*, op.cit., s. 42.

<sup>8</sup> D. Uwer, *Medienkonzentration und Pluralismussicherung im Lichte des europäischen Menschenrechts der Pressefreiheit*, Berlin 1998, s. 273.

<sup>9</sup> Cyt. za: C.E. Asante, *Press Freedom and Development. A Research Guide and Selected Bibliography*, Westport–Connecticut–London 1997, s. 10 i n.

reprezentacji społecznej jest nierozzerwalnie spleciona z rozwojem współczesnej prasy<sup>10</sup>.

Podobnie W. Berka zwraca uwagę, że podstawą wolnego systemu komunikacyjnego jest autonomia podmiotów zaangażowanych w procesy komunikacyjne. Postrzega on wolność prasy w sensie autonomii systemów społecznych (autonomie gesellschaftlichen Systemen)<sup>11</sup>. Autor zauważa również, że gwarantowana przez wolną prasę różnorodność i powszechność zapewnia społeczeństwu możliwość otrzymywania informacji i wpływa na kształtowanie poglądów. Ograniczenia tej możliwości przez „ataki ze strony państwa” (staatliche Eingriffe) powinny być traktowane jako poważne zagrożenia dla demokratycznego społeczeństwa. Również zatem w tym wypadku wszelkie ograniczenia muszą mieć swoje uzasadnienie<sup>12</sup>. W. Berka zauważa również, że wolność prasy wiąże się z licznymi obowiązkami, które odnoszą się przede wszystkim do jednostki korzystającej z tej wolności i dotyczą przede wszystkim konieczności uwzględnienia praw i interesów innych osób<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu powszechnie zauważa się, że początkowo wolność prasy była traktowana jako wolność przysługująca przede wszystkim dziennikarzowi. Obecnie traktowana jest ona jako wolność przyznawana wszystkim osobom trudniącym się działalnością prasową i wydawniczą, w tym m.in.: redaktorom, wydawcom, edytorom<sup>14</sup>. Jak zauważa A. Meiklejohn, demokracja powinna opierać się na założeniu sprawowania władzy przez ludzi. Aby mogli oni efektywnie realizować swoją rolę kluczowych decydentów (the key decision makers) w procesach politycznych konieczne jest, aby byli wystarczająco dobrze poinformowani. Takie zadanie stoi właśnie przed prasą. Podobnie W.J. Tetley zauważa, że wolna prasa umożliwia społeczeństwu otrzymywanie różnych opinii także na temat plotek, aby mogli oni podjąć świadomą decyzję polityczną. Wolna prasa pozwala również przywódcom politycznym uzyskać informacje

---

<sup>10</sup> „The emergence of constitutional government and in particular the crystallization of the system of popular representation as we know them are inextricably interwoven with the growth of the modern press. Without a constitution, a government is unimaginable”. C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics*, New York 1937, s. 424.

<sup>11</sup> W. Berka, *Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz. Die Freiheit der Medien und ihre Verantwortung im System der Grundrechte*, Wien–New York 1982, s. 135.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 140.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 144.

<sup>14</sup> D. Rudolph, *Erhalt von Vielfalt im Pressewesen. Unter besonderer Berücksichtigung des publizistischen Wettbewerbs. Eine rechtswissenschaftliche Analyse unter Berücksichtigung kommunikationswissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse*, Frankfurt am Main 2009, s. 217.

na temat nastrojów społecznych, tak aby mogli odpowiednio na nie zareagować i odpowiedzieć<sup>15</sup>. Słusznie zauważa P. Kasoma, bez istnienia takich mechanizmów kontroli sprawujących władzę istniałoby bardzo duże ryzyko, że „wpadliby oni w samozachwył, niereagowanie i nieodpowiedzialność”<sup>16</sup>.

Warto jednak pamiętać, że siła wolnej prasy przejawia się nie tylko w możliwość kontrolowania sprawujących władzę, ale także na wpływaniu na ich losy. Z wykorzystaniem środków komunikacji masowej dziennikarze mogą przykładowo determinować los polityków, jak również spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania, wpływać zarówno na rząd, jak i na głosujących.

### 1.1. Wolność prasy w prawie porównawczym

Treść wolności prasy jest kształtowana odmiennie na tle poszczególnych ustaw krajowych. W różny sposób kształtuje się m.in. ochrona dziennikarzy i redaktorów przed arbitralnymi działaniami wydawcy lub redaktora naczelnego. Z jednej strony na gruncie poszczególnych ustawodawstw przyjmuje się rozwiązania służące ochronie tzw. wewnątrzredakcyjnej wolności prasy. Z drugiej strony, w większości przypadków to jednak wydawca w pełni decyduje o założeniach programowych redakcji oraz o jej kształcie. W różny sposób określany jest również stopień ochrony prawnej osób publicznych, porządku publicznego, funkcjonariuszy publicznych, czy też funkcjonowania państwa w zależności od wartości i znaczenia opublikowanych informacji dla debaty publicznej.

Wolność prasy jest obecnie zagwarantowana w większości cywilizowanych państw. Podobnie jak wolność słowa, również wolność prasy podlega licznym ograniczeniom. Takimi ograniczeniami w prawie porównawczym są m.in. system kaucyjny uzależniający wydawanie prasy od wpłaty stosownej sumy pieniędzy oraz system koncesyjny, uzależniający podjęcie działalności prasowej oraz emitowanie programów radiowych, bądź telewizyjnych od uzyskania stosownego zezwolenia lub koncesji wydawanej przez upoważniony organ państwowy. W ujęciu prawnoporównawczym ustawodawcy na podstawie ograniczenia wolności

---

<sup>15</sup> W.J. Tettey, *The Media and democratization in Africa: contributions, constraints and concerns of the private press*, „Media Culture & Society” 2001, nr 23, s. 8.

<sup>16</sup> F.P. Kasoma, *The Role of the independent media in Africa's change to democracy*, „Media, Culture & Society” 1995, nr 17, s. 540.

prasy często zapatrują się w odmienny sposób, uwarunkowany głównie jego przeznaczeniem oraz przewidywanym zakresem oddziaływania.

W Holandii wolność prasy gwarantowana jest w art. 7 Konstytucji (Nederlandse Grondwet), według którego wyrażanie uczuć i myśli w jakiegokolwiek formie nie wymaga uzyskania uprzedniej zgody. Również treść przekazów, w tym audycji radiowych i telewizyjnych, nie może być kontrolowana. Wolność prasy może być jednak ograniczona ustawowo.

W Belgii, według art. 25 Konstytucji, „prasa jest wolna, cenzura jest zakazana, zaś od pisarzy, wydawców oraz pracowników poligrafii nie można wymagać złożenia stosownego zabezpieczenia”. Związana z wolnością prasy swoboda wypowiedzi została zagwarantowana w art. 19 Konstytucji.

W Islandii, według art. 72 Konstytucji z dnia 17 czerwca 1944 r. „Każdy człowiek ma prawo do wyrażania swoich myśli w druku. Jednakże może on być pociągnięty do odpowiedzialności za ich treść w sądzie. Zakazana jest cenzura oraz inne ograniczenia wolności prasy<sup>17</sup>. Wskazana norma konstytucyjna znajduje swoje dopełnienie w art. 15 Ustawy Prawo o publikacji z 1956 r. (*the Right of Publication Act 1956 Law no. 57/1956*).

W Wielkiej Brytanii nie ma pisemnej konstytucji, brak jest również konstytucyjnych gwarancji wolności wypowiedzi<sup>18</sup>. Jednakże w obywatelskich prawach podstawowych (*civil liberties*) wolność wypowiedzi i prasy odgrywa znaczącą rolę, będąc często określane jako *first of all freedoms* (pierwsza z wszystkich wolności) lub też jako *constitutional principle* (podstawa konstytucji). Wolność prasy jest uważana za gwarancję demokracji, która ma służyć nie tyle celowi samorealizacji, co różnorodności wyrażania poglądów, służąc społeczeństwu jako całości. Prasa nie jest przy tym postrzegana jako szczególnie uprzywilejowana w urzeczywistnianiu wolności wypowiedzi<sup>19</sup>.

W Austrii, według art. 13 Konstytucji (Staatsgrundgesetz (StGG)), „każdy ma prawo, z wykorzystaniem słowa, pisma, druku lub podobnych form przedstawiania, wyrażać swoje poglądy w ustawowo określonych granicach. Prasa nie

---

<sup>17</sup> „Every person has the right to express his thoughts in print. However, he may be held responsible for them in court. Censorship or other limitations on the freedom of the press may never be imposed”.

<sup>18</sup> P. Schmitz, *Persönlichkeitsschutz als bürgerliche Freiheit im englischen Recht unter besonderer Berücksichtigung der Kollision mit der Pressefreiheit*, Frankfurt nad Menem 1996, s. 55 i n. Zob. też: D. Goldberg, G. Sutter, I. Walden, *Media Law and Practice*, Oxford University Press, <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199559367.pdf>, odczyt z dn. 05.06.2012.

<sup>19</sup> Por. R. v. Central Television Plc. (1994) 3 WLR 20, 30; B.S.C. v. Granada Televisions Ltd. (1980) 3 WLR 774, 804; Wheeler v. Leicester City Council (1985) A.C. 1054, 1065.

może być, ani cenzurowana, ani ograniczana przez system koncesyjny. Administracyjne zakazy publikacji nie znajdują zastosowania w stosunku do prasy krajowej<sup>20</sup>. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu z art. 13 StGG wynikają trzy zakazy. Po pierwsze zakazana jest jakakolwiek cenzura, a treść gazet nie może być przedmiotem jakiegokolwiek kontroli państwowej. Po drugie, prasa nie może być ograniczana przez jakikolwiek system koncesyjny. Nie jest również wymagane jakiegokolwiek urzędowe zezwolenie (*behördliche Bewilligung*), aby rozpocząć wydawanie gazet. Wyłączone są również jakiegokolwiek zakazy publikacji<sup>20</sup>.

Również w niemieckiej literaturze wskazuje się, że państwo ma prawo ograniczać wolność prasy jedynie wówczas, gdy pojawia się ryzyko braku uzasadnienia (*Risiko einer Zielverfehlung*) dla ochrony prasy. Jako przykład podaje się koncentrację własności na rynku nadawców radiowych lub telewizyjnych, co może zostać potraktowane jako brak uzasadnienia dla ochrony prasy i może być zwalczane z wykorzystaniem środków prawnych służących do ograniczenia monopolu<sup>21</sup>.

W USA, gdzie tradycja prawnicza różni się od tej wypracowanej na „starym kontynencie”, w orzecznictwie coraz powszechniej zaczyna dostrzegać się konieczność określenia relacji pomiędzy wolnością prasy a ochroną innych praw i wolności obywatelskich, w szczególności prawem do prywatności. Można przy tym zauważyć proces kształtowania się doktryn orzeczniczych, stanowiących standardy służące ocenie, w jakiej sytuacji możliwe jest ograniczenie wolności słowa i prasy. O ile początkowo doktryny te wykształciły się jedynie w oparciu o normy konstytucyjne, z biegiem czasu koncepcje orzecznicze oparły się na obowiązujących przepisach prawnych reglamentujących czyny godzące w określone prawa i wolności<sup>22</sup>.

W jednej z pierwszych spraw odnoszących się do kwestii ochrony wolności prasy, sąd stwierdził, że decydowanie przez urzędników o zakazie publikacji ze

---

<sup>20</sup> E. Wiederin, *Die Rechtslage in Österreich*, [w:] *Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich*, red.R. Hofmann, J. Marko, F. Merli, E. Wiederin, Wien 1997, s. 241, Zob. też W. Berka, *Das Recht der Massenmedien. Ein Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*, Wien 1989, s. 70.

<sup>21</sup> D. Uwer, *op.cit.*, s. 274.

<sup>22</sup> Pomimo że amerykański Sąd Najwyższy uznał Internet za rodzaj prasy, nie zaś za środek przekazu równoważny z radiem i telewizją, usługodawcy internetowi w USA nie są traktowani na równi z wydawcami, czy redaktorami, z faktu dostarczania informacji w Internecie. Oznacza to, że zostali oni również zwolnieni z odpowiedzialności karnej od wszelkich treści, które nie są przez nich wytwarzane. Zob. U. Sieber, *Strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Datenverkehr In internationalen Computernetzen*, JZ 1996, nr 9, s. 439–442.



względu na „szkodliwą, skandaliczną i zniesławiającą” treść gazety oraz decydowanie o wznowieniu wydania, stanowi naruszenie pierwszej poprawki do Konstytucji USA<sup>23</sup>. Zauważono jednak, że konstytucyjna ochrona nie jest absolutna i może być ograniczona. Jako przykład sędzia Ch. E. Hughes podał publikowanie informacji na temat ruchów wojsk w czasie wojny, czy też podżeganie do aktów przemocy. Również w innych sprawach Sąd Najwyższy dążył do określenia granic wolności prasy. W sprawie *New York Times Co. v. United States*<sup>24</sup>, dotyczącej wydanego przez administrację Nixona zakazu publikacji dokumentów niejawnych odnoszących się do wojny w Wietnamie, sąd stwierdził, że rząd nie wywiązał się z obowiązku nałożonego przez konstytucję wymagającego udowodnienia, że publikowanie takich informacji może stanowić bezpośrednie i natychmiastowe zagrożenia lub wywołać nieodwracalną szkodę dla interesu narodowego. Również w innych sprawach Sąd Najwyższy wskazywał, że nawet wypowiedzi propagujące obalenie rządu z wykorzystaniem przemocy są tak długo chronione jak nie stanowią realnego zagrożenia wywołania natychmiastowych bezprawnych działań<sup>25</sup>. Jednocześnie w licznych orzeczeniach zauważano, że wolność słowa wyrażona przez pierwszą poprawkę do Konstytucji, chroni gazety przed nakładaniem przez państwo na prasę obowiązku publikowania tego, czego ona publikować nie chce. Prasa nie może być zatem zobowiązana do publikowania sprostowań<sup>26</sup>. W sprawie *Leathers v. Medlock*<sup>27</sup>, Sąd Najwyższy USA zauważył, że stany USA mogą traktować różnego rodzaju typy mediów odmiennie, także w zakresie nakładanych na nie podatków. Jednocześnie sąd stwierdził, że różne opodatkowanie różnych nadawców, czy nawet przedstawicieli prasy nie stanowi naruszenia pierwszej poprawki do Konstytucji USA, chyba że jest ono skierowane, lub stanowi zagrożenie dla swobodnego wyrażania poglądów.

Wolność prasy służy nie tylko do ochrony przed zewnętrznymi naciskami i ograniczaniem, ale również przed wewnętrznymi. W większości państw, ochrona dziennikarzy i redaktorów przed arbitralnymi działaniami wydawcy lub redaktora naczelnego nie jest jednak właściwie zagwarantowana. Pewne standardy w tej kwestii określają statuty redakcji i kodeksy dziennikarskie. To jednak wydawca w pełni decyduje o założeniach programowych redakcji oraz

<sup>23</sup> *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931), <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/283/697/case.html>, odczyt z dn. 05.06.2012.

<sup>24</sup> 403 U.S. 713 (1971).

<sup>25</sup> Por. *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969), *Hess v. Indiana*, 414 U.S. 105 (1973).

<sup>26</sup> Por. *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974).

<sup>27</sup> 499 US 439 (1991).

o jej kształcie. Zatrudnieni przez niego dziennikarze i redaktorzy są zobowiązani postępować zgodnie z określoną linią programową, zaś niewywiązywanie się z tego obowiązku jest traktowane jako naruszenie obowiązków pracowniczych. Pracownicy są również w praktyce zobowiązani postępować zgodnie z zaleceniami i wskazówkami pracodawcy.

Na gruncie poszczególnych ustawodawstw przyjmuje się jednak rozwiązania służące ochronie wewnątrzredakcyjnej wolności prasy. W Szwajcarii regulacje odnoszące się do wewnątrzredakcyjnej wolności prasy (niezależność od redakcji, statut, odpowiedzialność oraz prawa redakcji) znalazły się w układzie zbiorowym pracy z 01.05.2000 r. (*Gesamtarbeitsvertrag*) w art. 37–42<sup>28</sup>. Według przyjętych w tym państwie rozwiązań wydawcy przysługuje prawo określenia linii programowej redakcji. Jest on jednak ograniczany w zakresie swobodnego określenia statutu redakcji, czy wyboru redaktora naczelnego. Zatrudnieni w redakcji dziennikarze i redaktorzy nie są również zobligowani wypełniać arbitralne polecenia wydawcy. W określonych przypadkach przysługuje im również prawo wypowiedzenia się w istotnych kwestiach związanych z działalnością redakcji, czy też współuczestniczenia w wyborze redaktora naczelnego oraz w jego zwolnieniu.

W Austrii ochronie niezależności prasowej dziennikarzy służy tzw. prawo odmowy (*Verweigerungsrecht*) regulowane w art. 2 ustawy związkowej z 12 czerwca 1981 r. o prasie i innych mediach publicystycznych – tzw. ustawa medialna (*Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere Publizistische Medien Mediengesetz* – dalej *MedienG*), według którego każdy pracownik mediów (*Medienmitarbeiter*) ma między innymi możliwość odmowy wykonania polecenia służbowego, jeżeli narusza ona podstawy wykonywania zawodu dziennikarza. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu prawo to służy nie tyle do ochrony osobistych poglądów czy opinii dziennikarza, ale do swobodnego podejścia do problemów społecznych, w tym niezależnej analizy zagadnień o charakterze politycznym, religijnym, czy moralnym<sup>29</sup>. W sytuacji, w której dochodzi do zmiany sensu treści przygotowanego przez dziennikarza materiału, jego publikacja z wykorzystaniem nazwiska jego autora jest dopuszczalna tylko, jeżeli wyrazi on na to zgodę (art. 3 *MedienG*). Ochronie wewnętrznej niezależności dziennikarskiej służy również statut redakcji (*Redaktionsstatut*) przyjmowany w formie umowy pomiędzy właścicielem a Komitetem Redakcyjnym

---

<sup>28</sup> Por. [http://www.unifr.ch/strr/downloads/Medienrecht/Vorlesung\\_03\\_Innere\\_Medienfreiheit](http://www.unifr.ch/strr/downloads/Medienrecht/Vorlesung_03_Innere_Medienfreiheit). PDF, odczyt z dn. 05.06.2012.

<sup>29</sup> U. Brandstetter, H. Schmid, *Kommentar zum Mediengesetz*, Wien 1999, s. 36 i n.

(Redaktionsvertretung), będącym przedstawicielem wszystkich zatrudnionych na stałe pracowników mediów<sup>30</sup>. Dodatkowo każdemu pracownikowi mediów przysługuje odmowa udzielenia zeznań określona w art. 1 Abs 1 Z 11 MedienG. Jak powszechnie wskazuje się w literaturze przedmiotu prawo to odnosi się do każdej treści o charakterze medialnym (Medieninhalte).

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że wolność prasy chroni wszelkie formy działalności prasowej i wydawniczej, obejmujące przede wszystkim informowanie społeczeństwa o aktualnych procesach i zdarzeniach politycznych, społecznych, czy naukowych i kulturalnych, niezależnie od wykorzystywanego w tym celu środka przekazu, techniki produkcji, częstotliwości publikacji, profilu, nakładu, czy zasięgu terytorialnego. Jak słusznie zauważa się w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) gwarantowana konstytucyjnie wolność prasy obejmuje zarówno cały proces zbierania, tworzenia i przygotowywania wiadomości i opinii do publikacji<sup>31</sup>, jak również sam efekt końcowy w postaci „produktu prasowego” (Presseerzeugnis)<sup>32</sup>. Wolność prasy oznacza również wolność swobodnego (niezależnego) przygotowania wydania, wolności w określeniu treści oraz jego formy. Jednocześnie gwarantuje ona również ochronę źródeł informacji.

## 2. WOLNOŚĆ PRASY W ROZUMIENIU ART. 14 KONSTYTUCJI

Wolność prasy, jako podstawa demokracji znajduje swój wyraz w art. 14 Konstytucji RP, w aktach normatywnych (np. ustawie Prawo prasowe, ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>33</sup>), w gwarantowanym pod względem struktury i treści pluralizmie mediów, w państwowej kontroli i nadzorze mediów, jak i w powszechnie dostrzeganej szczególnej roli mediów w polskim systemie politycznym.

Wolność prasy nie może być w szczególności rozpatrywana w izolacji od wolności wypowiedzi i prawa obywatela do informacji<sup>34</sup>. Jak zauważa Sąd

<sup>30</sup> Por. Redaktionsstatuten art. 5. (1).

<sup>31</sup> Por. BVerfG NVwZ 2007, s. 1306.

<sup>32</sup> Por. BVerfGE 20, s. 162–230.

<sup>33</sup> Dz. U. 2011, nr 43, poz. 226 i nr 85, poz. 459.

<sup>34</sup> Z konstytucyjną zasadą wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji) powiązany jest bezpośrednio zakaz cenzury prewencyjnej (art. 54 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo każdego obywatela „do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz

Najwyższy wolność prasy jest jedną z „wolności politycznych”, które w praktyce mogą doznawać ograniczeń ze względu na konieczność zapewnienia wolności jednostki<sup>35</sup>. Wolność prasy nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego, że nie może mieć postaci nieskrępowanej niczym swobody działania, a tym bardziej nie sposób jej traktować jako samoistnego źródła wartości. W istocie wolna prasa ma służyć człowiekowi i obywatelowi, spełniając funkcję informacyjną i kontrolną. Podobnie postanowieniu z dnia 22 czerwca 2004 r. SN słusznie zauważa, że: „Granice wolności słowa i dopuszczalnej krytyki wyznaczają – zgodnie z wymaganiami formalnym wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji – ustawowe normy różnych gałęzi prawa”.

Podjmując się próby określenia treści art. 14 Konstytucji podkreślić należy, iż ustawodawca gwarantowaną wolność odniósł do „prasy” i „innych środków społecznego przekazu”. Pierwsze ze wskazanych pojęć zostało zdefiniowane w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – prawo prasowe.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 pr. pras. termin prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe. Prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłoszenie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania. Prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską.

Z powyższej definicji wynika jasno, że prawodawca w znacznej części odstąpił od znaczenia potocznego i nadał pojęciu prasa znaczenie swoiste (termin języka prawnego). Nie jest ono bowiem ograniczone jedynie do periodycznych wydawnictw drukowanych, ale obejmuje ponadto programy radiowe i telewizyjne oraz „środki masowego przekazywania”.

Słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu, że są trzy sposoby rozumienia pojęcia „prasa”:

- a) prasa w znaczeniu przedmiotowym (przekaz o określonych cechach);

---

osób pełniących funkcje publiczne” (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Wolność prasy w Polsce znajduje swoje rozwinięcie między innymi w prawie dziennikarza do odmowy zeznań, tajemnicy dziennikarskiej oraz otwartemu dostępowi do zawodu dziennikarza.

<sup>35</sup> Por. Postanowienie z dnia 12 listopada 2003 r. (V KK 52/03, OSN 2004, nr 3, poz. 24).

- b) przekaz w znaczeniu instytucjonalnym (utożsamiany ze środkami masowego przekazu); oraz
- c) prasa w znaczeniu podmiotowym (dla oznaczenia zespołów ludzi i poszczególnych osób zajmujących się działalnością dziennikarską)<sup>36</sup>.

W tym kontekście należy stwierdzić, że język prawny w sposób odmienny kategoryzuje pojęcie prasy od doświadczenia potocznego. Co więcej, niezależnie od języka potocznego, w pewnym stopniu dodatkowo kreuje on szersze rozumienie tego pojęcia.

W rozumieniu potocznym zazwyczaj opisuje się zwracając uwagę na określony sposób jej powstania i zwielokrotniania. Dla prasy charakterystyczne jest przede wszystkim to, że jest ona efektem działalności dziennikarskiej ukierunkowanej na rozpowszechnienie wśród nieokreślonej liczby osób informacji na temat bieżących wydarzeń w postaci reakcyjnie opracowanych materiałów prasowych. Za niewystarczające dla uznania za prasę określa się przy tym jedynie umożliwienie dostępu do takich treści dla bliżej określonej grupy osób.

Podobnie w polskiej literaturze wskazuje się, że prasa to periodyczne wydawnictwa drukowane, odzwierciedlające wszechstronnie rzeczywistość, w tym przede wszystkim aktualne procesy i zdarzenia polityczne, społeczne, gospodarcze, naukowe i kulturalne<sup>37</sup>. W języku potocznym najczęściej prasa traktowana jest jako synonim gazety lub dziennika, a więc ogólnoinformacyjnego pisma ukazującego się co najmniej raz w ciągu dnia<sup>38</sup>.

Wyodrębnienie w art. 14 Konstytucji wolności środków społecznego przekazu jako szczególnego aspektu wolności prasy miało na celu nadanie temu aspektowi wolności słowa rangi zasady ustrojowej<sup>39</sup>. Przepis ten zawiera jednak również

---

<sup>36</sup> Zob. E. Czarny-Drożdżęjko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego przekazywania*, Kraków 2005, s. 195.

<sup>37</sup> Zob. *Prasa*, [w:] *Encyklopedia wiedzy o prasie*, red. J. Maślanka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 168.

<sup>38</sup> Gazetą w rozumieniu potocznym – zdaniem J. Sobczaka – jest prasa realizująca kryterium aktualności i uniwersalności treści, adresowana do szerokiego kręgu odbiorców, informująca o bieżących wydarzeniach. J. Sobczak, *Prawo Prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 314 i n. Art. 14 Konstytucji wyrażający zasadę wolności środków społecznego przekazu nie przypadkowo sąsiaduje z przepisami dotyczącymi wolności partii politycznych (art. 11), wolności tworzenia innych zrzeszeń (art. 12) oraz zasady decentralizacji władzy publicznej przede wszystkim w formie samorządu terytorialnego (art. 15 i 16).

<sup>39</sup> Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2006 r. (sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128), „jest to przede wszystkim norma prawa w znaczeniu przedmiotowym i wynika z niej w pierwszej kolejności nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego, natomiast trudniej tu mówić o prawach podmiotowych konkretnych

normę kreującą prawo podmiotowe o charakterze konstytucyjnym. Jak bowiem zostało wskazane wyżej przepis ten wyraża nie tylko prawo każdej osoby, a więc również osób niebędących dziennikarzami, do poszukiwania i pozyskiwania informacji, poglądów i idei w wolnej prasie, ale ponadto chroni wolność swobodnego (niezależnego) przygotowania wydania, wolność w określeniu treści oraz jego formy oraz ogólnie cały proces zbierania, tworzenia i przygotowywania wiadomości i opinii do publikacji. Gwarantuje także każdemu możliwość swobodnego podejścia do problemów społecznych, w tym możliwość niezależnej analizy zagadnień o charakterze politycznym, religijnym, czy moralnym z wykorzystaniem środków masowego przekazu. Co wyraża się m.in. w wolności zakładania i prowadzenia działalności wydawniczej oraz wolność działalności dziennikarskiej<sup>40</sup>.

Wskazane ograniczenia nie wykluczają tzw. kontroli wewnątrzredakcyjnej, która na gruncie polskiego ustawodawstwa ma charakter pozaprawny. Nie wprowadza się bowiem żadnych regulacji normatywnych, które zobowiązywałyby wydawcę do opublikowania przygotowanych przez dziennikarza i przeznaczonych do publikacji materiałów prasowych. Z drugiej jednak strony dziennikarz, w ramach stosunku pracy, ma obowiązek realizowania ogólnej linii programowej pisma, ustalonej w statucie lub regulaminie redakcji. J. Sobczak definiuje linię programową jako „preferencje ideowe wyrażone w tych dokumentach”<sup>41</sup>. Podobnie w wyroku z dnia 19 maja 1988 r. (I CR 114/88) Sąd Najwyższy stwierdził, iż „każde czasopismo ma określone zadania i cele wynikające z linii programowej, ma wyznaczoną objętość i nakład, które limitują możliwość publikowania materiałów prasowych nadsyłanych do poszczególnych redakcji. Prawo podmiotowe do wolności słowa i druku może być urzeczywistniane w ramach organizacyjnej działalności prasowej przewidzianej w Prawie prasowym”.

---

wydawców prasowych i innych osób prowadzących działalność w zakresie środków społecznego przekazu. W szczególności należy podkreślić, że sama zasada wolności środków społecznego przekazu nie może być podstawą do formułowania dodatkowych niewynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych”. Por. też wyrok TK z dnia 29 września 2008 r. Sygn. akt SK 52/05.

<sup>40</sup> Warto zauważyć, że w wyroku w sprawie dotyczącej konstytucyjnej ochrony wolności słowa i wolności prasy, rozpatrzonej na podstawie skargi konstytucyjnej dziennikarza, Trybunał Konstytucyjny w żadnej mierze nie kwestionował zasadności traktowania art. 14 Konstytucji jako adekwatnego wzorca, czyniąc go podstawą rozstrzygnięcia (wyrok z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05). Zob. też zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego A. Rzeplińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2008 r., sygn. SK 52/05.

<sup>41</sup> J. Sobczak, *op.cit.*, s. 388.

Nieprzestrzeganie obowiązku realizowania linii programowej stanowi naruszenie obowiązku pracowniczego i może stać się podstawą rozwiązania umowy o pracę. Na tym tle pojawia się pytanie, czy jej naruszenie można traktować również jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych w rozumieniu art. 52 k.p. stanowiących podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjmuje, że do spełnienia tego warunku niezbędny jest znaczny stopień winy pracownika (umyślnie lub rażące niedbalstwo)<sup>42</sup>. Zauważa się również, że w razie rozwiązania umowy z tej przyczyny ocena rodzaju i stopnia winy pracownika powinna być dokonana w stosunku do naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, jak i z uwzględnieniem zagrożenia lub naruszenia interesów pracodawcy<sup>43</sup>. Zauważa się również, że przy ocenie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych należy brać pod uwagę zarówno stopień natężenia złej woli pracownika, jak i rozmiar szkody, jaką może pociągać za sobą naruszenie obowiązków pracowniczych<sup>44</sup>. Warto przy tym zauważyć, że: „W pojęciu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych mieści się przypadek dopuszczenia się przez pracownika kilku uchybień i to także wtedy, gdy nie mogą być one kwalifikowane jako „czyn ciągły”<sup>45</sup>.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że zła wola dziennikarza przejawiająca się w uporczywym i rażącym niedbalstwie w realizacji linii programowej pisma może stanowić podstawę rozwiązania umowy o pracę w trybie określonym w art. 52 k.p. Ocena w tym zakresie musi uwzględniać jednak szczególne cechy zawodu dziennikarza, w tym czy jego działania stanowią ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, czy też opierają się na przekonaniu działania w interesie redakcji lub wydawnictwa. W praktyce może okazać się znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe wykazanie, że dziennikarz świadomie godzi w dobro pisma, czy też działa sprzecznie z ogólnymi wytycznymi określonymi w linii programowej redakcji. Należy mieć również na względzie, że z jednej

<sup>42</sup> Por. wyr. z dnia 21 lipca 1999 r., I PKN 169/99 (OSNAPiUS 2000, nr 20, poz. 746).

<sup>43</sup> Por. Sąd Najwyższy wyr. z dnia 19 sierpnia 1999 r., I PKN 188/99 (OSNAPiUS 2000, nr 22, poz. 818). Zob. też: Sąd Najwyższy wyr. z dnia 23 września 1997 r., I PKN 274/97 (OSNAPiUS 1998, nr 13, poz. 396) oraz wyr. z dnia 19 marca 1998 r., I PKN 570/97 (OSNAPiUS 1999, nr 5, poz. 163).

<sup>44</sup> Jak zauważył Sąd Najwyższy, „ciężkie naruszenie obowiązków z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy ma miejsce wówczas, gdy na tle całokształtu okoliczności pracownikowi obowiązanemu do zapewnienia bezpiecznej pracy można przypisać znaczny stopień winy w niedopełnieniu tych obowiązków” (wyr. SN z dnia 22 września 1976 r., I PRN 62/76, OSNCP 1977, nr 4, poz. 81).

<sup>45</sup> Por. wyr. SN z dnia 12 czerwca 1997 r., I PKN 210/97, OSNAPiUS 1998, nr 10, poz. 301.

strony dziennikarz realizując swoje obowiązki pracownicze nie może działać jedynie w celu sprostowania oczekiwaniom pracodawcy; z drugiej zaś linia programowa nie tyle nakłada obowiązki na dziennikarza, co służy zapewnieniu tego, aby pismo miało możliwie jednolity charakter zgodnie z założeniami wydawcy. W tym miejscu należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez J. Sobczaka, że częste zmiany linii programowej, wiążące się z przetasowaniami politycznymi, stawiają dziennikarza przed trudnymi dylematami moralnymi i zawodowymi. Również ustawodawca nie przyznaje przy tym dziennikarzom należytej ochrony, ani możliwości wyboru. W tego typu sytuacjach pozostaje im jedynie możliwość odejścia z redakcji, zmiany zawodu lub oddania swojego talentu w służbę idei, których nie akceptuje. Jak zauważa autor, obowiązujące prawo prasowe nie reguluje relacji pomiędzy redaktorami naczelnymi a dziennikarzami, odsyłając w tym zakresie do aktów prawnych niższego rzędu, tj. do statutu lub regulaminu redakcji<sup>46</sup>.

## WNIOSKI

Gwarancje i uprawnienia przyznane dziennikarzom są wyrazem szczególnej roli przyznanej wolnej prasie. W tych wzajemnych zależnościach znajduje wyraz szczególna zależność wolności prasy od państwa. W praktyce w oczywisty sposób na zakres tej wolności wpływają dodatkowe czynniki, takie jak: ekonomia, struktura, czy społeczeństwo. Nic zatem dziwnego, że wolność prasy często określana jest jako „barometr demokracji” (*Barometer für Demokratie*)<sup>47</sup>. Warto również zauważyć, że wolność prasy w Polsce znajduje swoje rozwinięcie między innymi w prawie dziennikarza do odmowy zeznań, tajemnicy dziennikarskiej oraz otwartemu dostępowi do zawodu dziennikarza.

<sup>46</sup> J. Sobczak, op.cit., s. 391 i n.

<sup>47</sup> D. Offenhäuser, *Pressefreiheit ist das Barometer der Demokratie! Der von der UNESCO ausgefufene Internationale Tag der Pressefreiheit*, [w:] *Pressefreiheit unter Druck. Gefahren, Fälle, Hintergründe*, red. P. Reisewitz, Wiesbaden 2008, s. 20.