

Wolność prasy i innych środków społecznego przekazu jako zasada ustrojowa

Wojciech Lis

Istota i znaczenie zasad ustrojowych

Konstytucja RP¹ jest zbiorem postanowień zawierających zasadnicze dla zorganizowanego w państwo społeczeństwa normy, odzwierciedlające wartości właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego. Postanowienia Konstytucji RP, stanowiące idee przewodnie całego systemu prawnego, określane są jako zasady konstytucyjne, zasady naczelne albo zasady ustroju. W ujęciu encyklopedycznym zasada prawa w ścisłym znaczeniu to obowiązująca i szczególnie ważna dla danego systemu norma prawna, zwłaszcza ze względu na hierarchiczną budowę systemu prawnego (zasadniczy charakter norm konstytucyjnych), a szczególna rola tych zasad dotyczy określenia kierunku działań prawodawczych, wpływu na proces wykładni prawa i wskazania kierunków jego stosowania, w tym w sferze tzw. luzów decyzyjnych, oraz wyznaczenia sposobów i granic korzystania z praw podmiotowych. Zasady te mogą być bezpośrednio sformułowane w tekście normatywnym, najczęściej jednak wymagają „odtworzenia”, zdekodowania. W szerokim znaczeniu, zasada prawa nie jest obowiązującą normą pra-

wną, a jedynie postulatem pod adresem danego systemu prawnego². Bez względu na nazewnictwo, jakie stosuje się na ich określenie, cechuje je szczególna doniosłość prawna, która wyraża się w tym, że: 1) wynikają z niej inne normy konstytucyjne, 2) określają istotne cechy danej instytucji, 3) wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne³. Dzięki temu decydują one o ustroju państwa, kształtują porządek prawny i determinują sposób działania organów państwowych. „Zasady prawne konstytucji i unormowanego w niej ustroju państwa (w szerokim znaczeniu) są zatem pierwszym sposobem wyrażenia uprzednio przyjętych przez autorytet konstytucyjny wartości prawa, są metodą transpozycji, przeniesienia wartości ze sfery aksjologicznej i moralnej na grunt prawa pozytywnego, za pomocą instrumentów języka prawnego.”⁴

Zasady ustrojowe nie zawsze są sformułowane wprost. Ich katalog ma charakter otwarty, co oznacza, że są one stale „odkrywane” i precyzowane zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie. W związku z tym można powiedzieć, że o przyznaniu danemu postanowieniu konstytucyjnemu rangi zasady decyduje „perswazyjnie” doktryna i „przesądzająco”

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

² Zob. W. Gromski, *Zasada prawa*, [w:] *Mała encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2005, s. 743.

³ Szerzej M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. nauk. J. Trzczyński, Warszawa 1997, s. 63 i n.

⁴ D. Dudek, *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 21.

orzecznictwo⁵. Rzeczą nauki prawa jest natomiast dyskusowanie o możliwościach zacieśnienia lub poszerzenia kręgu tych zasad, o trafniejszym ich określeniu, a także o ich hierarchii i roli praktycznej⁶.

Charakter prawny norm zawartych w Rozdziale I Konstytucji RP

Podstawowe zasady ustroju państwa zostały określone w Rozdziale I Konstytucji RP pod znamienym tytułem *Rzeczpospolita*. Wskazanie zasad ustrojowych nie jest sztuką dla sztuki. Nie można bowiem traktować żadnego aktu normatywnego, a zwłaszcza Konstytucji RP, jako przypadkowego zbioru norm prawnych. Zasady ustrojowe tworzą fundament systemu prawnego, a przez to rozstrzygają o charakterze ustroju państwa⁷. Wśród nich znajduje się zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, wyrażona w art. 14, który zapewnia, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. To, że artykuł ten znalazł się w Rozdziale I Konstytucji RP, chociaż początkowo umieszczony był w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom obywatelskim⁸, to nie przypadek⁹. „Zamieszczenie tego przepisu w Rozdziale I »Rzeczpospolita« zdaje się wskazy-

wać, że wolność prasy potraktowano jako jedną z podstawowych zasad ustroju politycznego państwa, ujmując ją jako jedną z idei przewodnich, na których oparta została konstrukcja prawnoustrojowa państwa i jego aparatu. Wynikiem tego była lakoniczność i zwięzłość treści zawartych w art. 14. Znalazła ona rozwinięcie i konkretyzację w art. 54 i art. 213 Konstytucji RP¹⁰ (w pierwszym przypadku w odniesieniu do swobody wypowiedzi, w drugim – do radiofonii i telewizji). „Nie budzi oczywiście wątpliwości, że usytuowanie określonych postanowień w Rozdziale I akcentuje ich rangę, daje podstawę do ich wyeksponowania w ramach funkcjonalnej hierarchii norm konstytucyjnych, przy założeniu jednak, że wszystkie normy konstytucyjne mają jednakową moc prawną. Umieszczenie danego przepisu w obrębie tekstu Konstytucji pozwala też wyprowadzać pewne wnioski na temat ich sensu (znaczenia) prawnego, co wynika z ogólnych reguł wykładni systemowej aktów prawnych.”¹¹ Z drugiej strony, chociaż wszystkie postanowienia Konstytucji są prawnie wiążące i powinny być tak samo przestrzegane, to nie mają one tego samego znaczenia, a sama Konstytucja jest aktem normatywnym wewnątrznie zhierarchizowanym. Owo zróżnicowanie jest

⁵ Por. L. Garlicki, *Komentarz do Rozdziału I Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 7.

⁶ Por. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2009, s. 58.

⁷ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 12.

⁸ W projekcie jednolitym Konstytucji RP, nad którym Komisja Zgromadzenia Narodowego zakończyła prace 19 czerwca 1996 r., treści dotyczące wolności słowa, wypowiedzi i prasy nie znalazły się wśród zasad ustrojowych określonych w Rozdziale I. Zostały one zamieszczone w Rozdziale II *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela*, w części zatytułowanej *Prawa i wolności osobiste* w art. 43, R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, Warszawa 1997, cz. 2, s. 18, 93 i 155.

⁹ Umieszczenie przez ustawodawcę konstytucyjnego przepisów odnoszących się do wolności mediów w rozdziale I Konstytucji RP oznacza, że wolność ta ma swoje obiektywne uzasadnienie i stanowi zasadę, w myśl której dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa istotna jest debata publiczna za pomocą wolnych środków społecznego przekazu – L. Wiśniewski, *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego*, [w:] *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Spala 2003 r.*, pod red. D. Góreckiego, Łódź [2003], s. 20–22; podobnie J. Sobczak, *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 173–174.

¹⁰ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 28 września 2000 r., V KKN 171/98, OSNKW 2001, nr 3/4, poz. 31.

¹¹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 13.

istotne zarówno w procesie stosowania, jak i wykładni jej norm, zwłaszcza w przypadku kolizji norm konstytucyjnych. Katalog i treść zasad ustrojowych nie jest bezsporna, uważa się jednak, że należy im dawać pierwszeństwo przed innymi normami Konstytucji, dlatego że wyrażają najważniejsze treści prawne ustroju, pozostałe zaś postanowienia konstytucyjne pełnią w stosunku do nich rolę mniej lub bardziej służebną. Nie może to jednak prowadzić do obejścia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, chociaż oczywiście te ostatnie muszą być interpretowane w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich¹².

Przyjęte rozwiązanie stanowi wyraz uznania ustrojodawcy dla roli i znaczenia prasy i innych środków społecznego przekazu w życiu publicznym. Wynika także z określonej koncepcji zorganizowania państwa przyjętej przez ustrojodawcę, pewnych założeń ogólnych, za którymi kryją się wartości ustrojowe, zasługujące jego zdaniem na wyeksponowanie, gdyż niepodobna, żeby „wewnętrzne ułożenie materii konstytucyjnej było kwestią dowolności i arbitralności twórców ustawy zasadniczej”¹³. Rozwiązanie to sugeruje, że intencją ustrojodawcy było nadanie art. 14 charakteru prawno-konstytucyjnej zasady ustroju państwa, gdyż taka jest właśnie natura większości przepisów tego rozdziału. Trudno się zatem dziwić, że art. 14 sąsiaduje z przepisami dotyczącymi wolności tworzenia i działania partii politycznych, innych form zrzeszania się, istnienia niezależnych kościołów i związków wyznaniowych oraz zasady decentralizacji władzy publicznej,

przede wszystkim w formie samorządu terytorialnego. Wszystkie te założenia stanowią bowiem zaprzeczenie charakterystycznych cech niedemokratycznych państw autorytarnych i totalitarnych¹⁴. Nieprzypadkowo też Rozdział I podlega trudniejszej rewizji, w przypadku ewentualnej zmiany postanowień Konstytucji RP¹⁵. „Uznaje się bowiem, że postanowienia zawarte w Rozdziałach I, II i XII kształtują podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, a modyfikacja któregośkolwiek z nich nie pozostaje bez znaczenia dla całości Konstytucji. Dlatego też możliwość dokonania najdrobniejszej zmiany obwarowana jest szczególnie utrudnionym trybem.”¹⁶ W konsekwencji należy przyjąć, że systematyka ustawy zasadniczej, w tym materia zawarta w Rozdziale I, jest „próbą podkreślenia przez ustrojodawcę znaczenia określonych instytucji w życiu państwowym”¹⁷. Postanowienia tego rozdziału wyrażają zatem zasady ogólne, na podstawie których można scharakteryzować ustrój państwa, a które zostały doprecyzowane w kolejnych rozdziałach Konstytucji RP.

Warto podkreślić, że gwarancja w art. 14 Konstytucji RP wolności prasy i innych środków społecznego przekazu wynika z doświadczeń historycznych związanych z okresem PRL, w której media podlegały ścisłej reglamentacji, służąc umacnianiu reżimu komunistycznego. Tymczasem wolność prasy i innych środków społecznego przekazu postrzegana jest jako konieczny element państwa demokratycznego. Nie można jednak nie zauważyć, że sam fakt umiejscowienia postanowień

¹² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33.

¹³ Por. M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 47.

¹⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 57.

¹⁵ Zasady zmiany Konstytucji RP określa art. 235, który stwierdza m.in., że ustawę o zmianie Konstytucji RP uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

¹⁶ A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 370.

¹⁷ Por. M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów...*, s. 47.

odnoszących się do swobody wypowiedzi i wolności prasy w konstytucji nie gwarantuje jeszcze, że będą one zachowywane. Przeciwnie uchwalona w okresie największego terroru stalinowskiego Konstytucja PRL również zawierała przepisy mówiące o wolności słowa i druku¹⁸. Przepisy te uzupełniono jednak kwalifikacją mówiącą o tym, że owe wolności muszą mieć na celu wzmocnienie państwa socjalistycznego, co w zasadzie likwidowało wolność słowa i druku, ponieważ wszystkie poglądy niezgodne z wolą władzy lub głoszoną ideologią nie służyły wzmocnieniu państwa socjalistycznego. Stąd postanowienia Konstytucji PRL miały charakter pustych deklaracji, a sama konstytucja miała postać tzw. konstytucji semantycznej, czyli takiej, która proklamowała istnienie innych zasad ustrojowych od tych, które faktycznie znajdowały zastosowanie w państwie¹⁹. Peerelowska praktyka interpretacji i stosowania prawa w rzeczywistości przekreślała konstytucyjne gwarancje swobody wypowiedzi i wolności prasy. Dlatego tak ważne jest zachowanie się organów odpowiedzialnych za interpretację i stosowanie prawa w praktyce, w zwykłych sytuacjach dnia codziennego, ponieważ to od nich zależy, w jakim stopniu będzie można korzystać z przyrzeczonych wolności i praw.

W doktrynie kwestionowane jest jednak znaczenie art. 14 ze względu na jego umiejscowienie w Rozdziale I Konstytucji RP. Podkreśla się, że jego charakter prawny zależy nie od

miejsca w systematyce Konstytucji RP, ale od brzmienia zawartych w nim przepisów²⁰. Z prezentowanym stanowiskiem trudno jednak się zgodzić. Poza argumentami przemawiającymi za szczególnym charakterem norm zawartych w Rozdziale I Konstytucji, wyrażających idee przewodnie ustawy zasadniczej, nie można także pomijać motywów, jakimi ustrojodawca kierował się, określając podstawowe zasady porządku prawnego i kształtując podstawy ustroju państwa. Niewątpliwie chodziło mu o wyeksponowanie roli szeroko rozumianej prasy jako gwaranta demokracji, co było reakcją na okres zniewolenia w PRL. Odpowiada to pogładowi, że o ile swoboda wypowiedzi ma służyć przede wszystkim samorealizacji jednostki, o tyle wolność prasy w jej konstytucyjnym rozumieniu – demokratycznej organizacji społeczeństwa oraz procedurom stabilizującym tę strukturę²¹. Swoboda wypowiedzi i wolność prasy determinują bowiem jawność życia społecznego, kontrolę działalności państwa i instytucji publicznych²². Rozumowanie takie znajduje swoje uzasadnienie w dyskusjach prowadzonych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w okresie prac nad Konstytucją RP, w trakcie których akcentowano, że wolność prasy i środków społecznego przekazu, będąca zarazem ważnym osiągnięciem przemian zapoczątkowanych w 1989 r., stanowi element konstytuujący społeczeństwo obywatelskie²³. Stąd przy określaniu charakteru

¹⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 ze zm. Art. 83 Konstytucji PRL stanowił: „1. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. 2. Urzeczywistnieniu tej wolności służy oddanie do użytku ludu pracującego i jego organizacji drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych i sal, środków łączności, radia oraz innych niezbędnych środków materialnych”. Przepis ten nie przewidywał żadnych ograniczeń w zakresie wolności słowa i druku, a pomimo tego realizacja zawartych w nim postanowień pozostawała fikcją.

¹⁹ Zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 62.

²⁰ Zob. D. Dudek, *Głos w dyskusji*, [w:] *Wolność słowa...*, s. 44.

²¹ Por. W. Sokolewicz, *Prawnokonstytucyjne gwarancje wolności prasy (mediów)*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, kom. red. J. Czajowski i in., Kraków 2007, s. 439.

²² Por. E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 20.

²³ Szerzej: Dyskusja w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” Nr 39 (1996); J. Sobczak, *Wolność myśli, wypowiedzi, słowa, przekazywania i otrzy-*

i pojemności treściowej art. 14 konieczne jest odwołanie się do wykładni historycznej. Argumenty historyczne miały bowiem istotne znaczenie dla kształtowania się Rozdziału I Konstytucji RP, w konsekwencji czego wiele zasad ustrojowych, odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do statusu jednostki, do niego wprowadzono. W tym sensie wolność prasy i innych środków społecznego przekazu stanowi gwarancję demokratycznego państwa prawnego, które widzi w ich istnieniu ważny element aktywizujący społeczeństwo do przyjęcia na siebie odpowiedzialności za dobro wspólne jakim jest Rzeczpospolita Polska.

Zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu jako fundament państwa demokratycznego

Wolność prasy i innych środków społecznego przekazu stanowi gwarancję i podkreślenie demokratycznego charakteru ustroju państwa. Swobodny przepływ informacji i poglądów, możliwy dzięki prasie i innym środkom społecznego przekazu, stanowi bowiem fundament demokratycznego państwa prawnego, jakim z mocy art. 2 Konstytucji RP jest Rzeczpospolita Polska. Ma to także istotne znaczenie dla realizacji „zasady zwierzchnictwa Narodu, dla zapewnienia obywatelom świadomego i czynnego udziału w realizacji władzy państwowej, czego nie można osiągnąć w warunkach ograniczania prawa do informacji, utrudnień w zdobywaniu wiedzy o stanie państwa, jego problemach, o funkcjonowaniu jego organów i agend rządowych”²⁴. Przekazywanie informacji i poglądów jest niezbędnym warunkiem demokracji, ponieważ ta wymaga zagwarantowania

obywatelom możliwości uczestnictwa w sprawach publicznych. Takie uczestnictwo byłoby niemożliwe, gdyby obywatele nie mieli szybkiego dostępu do pełnych i rzetelnych informacji dotyczących spraw publicznych oraz towarzyszących im opinii i poglądów. Tych zaś, niezbędnych dla świadomego i odpowiedzialnego angażowania się w sprawy publiczne, powinny dostarczać media.

Swoboda wypowiedzi stanowi miernik jakości obowiązującego prawa i rozstrzyga o tym, czy w państwie rzeczywiście przestrzegane są reguły demokracji oparte na zasadzie pluralizmu informacyjnego, który z kolei jest możliwy jedynie w przypadku istnienia niezależnych od siebie środków masowego przekazu. Demokracja szanuje bowiem wielość i różnorodność informacji i poglądów, uznając za dopuszczalne nie tylko te społecznie akceptowane, które podobają się odbiorcom oraz z zadowoleniem są przyjmowane przez władze. Obejmuje również swobodę wyrażania poglądów i przekazywania informacji, które szokują, drażnią, niepokoją, budzą sprzeciw, które atakują uznane wartości, szanowane osoby, grupy społeczne, organizacje czy organy państwa²⁵. W tym sensie swoboda wypowiedzi i demokracja to dwie strony tego samego medalu. Bez swobody wypowiedzi nie można mówić o istnieniu demokracji, natomiast demokracja nie może istnieć bez swobody wypowiedzi urzeczywistnianej przez wolne media, zapewniające przepływ wszelkich informacji i poglądów.

W tym sensie wolność mediów ma wymiar społeczny i jest wolnością *pro publico bono*, zapewniającą przede wszystkim jawność i pluralizm życia społecznego w państwie demokratycznym²⁶. Jakkolwiek beneficjentami wolności

mywania informacji w projektach konstytucji zgłaszanych w dobie prac ustawodawczych w latach 1993–1997, [w:] *W kręgu mediów i polityki*, pod red. D. Piontek, Poznań 2003, s. 177 i n.

²⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 23–24.

²⁵ Por. W. Szotyga, *Standard Europejski*, „Materiały Poznańskiego Centrum Praw Człowieka”. Instytut Nauk Prawnych PAN 1992, nr 1, s. 17.

²⁶ Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8, s. 21.

prasy są w pierwszej kolejności dziennikarze, to jednak należy pamiętać, że ma ona służyć całemu społeczeństwu²⁷. W związku z tym urzeczywistniana przez prasę swoboda wypowiedzi, stanowiąca jeden z zasadniczych filarów społeczeństwa demokratycznego, jeden z podstawowych warunków jego postępu i rozwoju każdej osoby, nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które odbierane są przychylnie, uważane za nieobraźliwe lub neutralne, ale w równym stopniu odnosi się także do tych, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub w jakiejś części społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji, otwartości na inne poglądy, bez których nie ma demokracji²⁸. Stanowisko takie zostało w pełni zaakceptowane przez Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że zasada sformułowana w art. 14 Konstytucji zapewnia obywatelom możliwość świadomego i czynnego udziału w realizacji władzy państwowej, czego warunkiem jest właśnie wolność prasy. Bez wolności prasy nie może być mowy o pełnej realizacji swobody wypowiedzi, a swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji²⁹.

W państwie demokratycznym, w którym występuje zbiorowy podmiot suwerenności, informacje i poglądy na temat funkcjonowania państwa i jego organów powinny mieć możliwie jak najszerszy zakres przedmiotowy. Wiedza o tym powinna tworzyć się na podstawie różnorodnych informacji pochodzących z wielu niezależnych od siebie źródeł, ścierania się odmiennych poglądów umożliwiających spojrzenie na tę samą sprawę z różnych punktów widzenia. W drodze konfrontowania ze sobą różnorodnych informacji i poglądów dochodzi do ich weryfikacji, dzięki czemu można zbliżyć się do prawdy obiektywnej. „Jakielwiek ograniczenia w tym zakresie dadzą niepełny, jednostronny obraz rzeczywistości czy też jednostronnie wskażą przyszłe skutki z góry sugerowanych decyzji. W dłuższej więc perspektywie władza znajdzie się nie w ręku tych, którzy formalnie mają rozstrzygać, ale tych, którzy dostarczają im informacji stanowiących przesłankę ich decyzji. Nic więc dziwnego, że środki przekazu stawia się niekiedy na równi z trzema władzami w państwie, nazywając je czwartą władzą.”³⁰ Mają one zapewniać wolnemu społeczeństwu otrzymywanie i przekazywanie informacji i poglądów bez ingerencji władz publicznych, a przez to możliwość sprawowania kontroli różnych sfer życia. Możliwość zapoznania się z informacjami i poglądami ma fundamentalne znaczenie dla pogłębienia wiedzy, wyostrenia zmysłu krytycznego, ukształtowania własnych poglądów oraz dokonywania racjonalnych i świadomych wyborów. Żeby jednak dostęp do informacji i poglądów funkcjo-

²⁷ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2003 r., V KK 52/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 24.

²⁸ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72, [w:] I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2003, s. 27–41. Stanowisko, że wolność słowa stanowi fundament demokratycznego państwa i pluralistycznego społeczeństwa, znalazło potwierdzenie i ugruntowanie w późniejszej, rozwijającej tę linię orzecznictwem, działalności ETPC: wyroku z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*, skarga nr 8815/82; wyroku z 23 kwietnia 1992 r. w sprawie *Castells przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 11798/85; wyroku z 1 lipca 1997 r. w sprawie *Oberschlick przeciwko Austrii*, skarga nr 20834/92.

²⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2006 r., P 3/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 121.

³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 103.

nujących w obiegu publicznym był pełny, konieczne jest ich upublicznienie, a najlepiej zrobi to właśnie prasa i inne środki społecznego przekazu. Wskazuje to na dwuaspektowość wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, które z jednej strony stwarzają każdemu możliwość przekazywania pochodzących od niego informacji i poglądów innym osobom, a z drugiej strony zapewniają odbiorcom możliwość wyboru źródła ich pochodzenia.

W tym kontekście przepisy odnoszące się do prasy i innych środków społecznego przekazu ujawniają specyficzne, a przy tym doniosłe aksjologiczne założenia konstytucyjne, wskazujące na demokratyczny charakter państwa. „Jeżeli więc podejmujemy próbę odniesienia wolności wypowiedzi i prasy do systemu wartości, na którym opiera się konstytucja, to trzeba stwierdzić, że są to wolności o szczególnym znaczeniu na tle aksjologii konstytucyjnej. Chodzi przede wszystkim o odniesienie do zasady demokratycznego państwa prawnego, która zakłada możliwość swobodnej i otwartej debaty o wszystkich istotnych dla społeczeństwa sprawach publicznych. Poza tym, punktem odniesienia jest również konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego, niemożliwa do wyobrażenia bez wolności wypowiedzi czy prasy.”³¹

Wolność prasy i innych środków społecznego przekazu powinna być rozpatrywana w szerokim kontekście. W literaturze przedmiotu wskazuje się na cztery powody, dla których powinna istnieć wolna prasa. Pierwszy z nich sprowadza się do tego, że zapewnia ona możliwość realizacji dążenia do prawdy. Drugim po-

wodem jest to, że tylko w warunkach funkcjonowania wolnej prasy istnieje możliwość swobodnego komunikowania się, co pozwala na samoekspresję i samorealizację jednostki ludzkiej. Po trzecie, wolna prasa powinna istnieć nie dlatego, że chroni nadawców wypowiedzi, lecz dlatego, iż krzewi ona właściwe postawy tolerancji wśród ich odbiorców. Po czwarte wreszcie, demokracja polityczna wymaga, aby obywatele mieli pełną możliwość otrzymywania wszelkich informacji³².

Dualistyczny charakter art. 14 Konstytucji RP

Z treści art. 14 Konstytucji RP wynikają dwie wolności: jedną jest wolność prasy, drugą wolność innych środków społecznego przekazu. Pojęcie prasy zostało zdefiniowane w art. 7 ust. 2 pkt 1 p.pr., zgodnie z którym „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 rozgłośnie 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”³³. Z kolei pojęcie innych środków społecznego przekazu

³¹ M.M. Ciesliński, I. Kondak, *Postanowienia zabezpieczające a wolność prasy*, „Przebieg Sądowy” 2000, nr 3, s. 7.

³² Zob. W. Sadurski, *Prawo do wolności słowa w państwie demokratycznym. Zagadnienia teoretyczne*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 3 i n.

³³ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24 ze zm. Konsekwencją powyższego „trójpodziału” definicji prasy jest trojaki rozumienie tego pojęcia: 1) prasa w znaczeniu przedmiotowym (będąca przekazem o określonych cechach), 2) prasa w znaczeniu instytucjonalnym (utożsamiana ze środkami masowego przekazu) oraz 3) prasa w znaczeniu podmiotowym (oznaczająca zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską) – E. Czarny-Drożdziejko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo znieśławienia w środkach masowego przekazywania*, Kraków 2005, s. 195.

nie zostało nigdzie zdefiniowane. W doktrynie podkreśla się, że środki społecznego przekazu są synonimem częściej używanych określeń ‘środki masowego przekazu’ czy ‘mass media’ albo, po prostu, ‘media’³⁴. Można zatem przyjąć, że określenie to zostało użyte w celu podkreślenia niezależności środków społecznego przekazu od państwa oraz zaakcentowania faktu, że przestały one pełnić rolę organu propagandowego państwa, a stały się dobrem wspólnym, należącym do całego społeczeństwa, realizującym idee społeczeństwa obywatelskiego. Rozumienie takie, chociaż niewątpliwie prawdziwe, pozostawia jednak pewien niedosyt i wciąż otwarte pytanie, dlaczego ustrojodawca w najważniejszym przecież akcie normatywnym mówi zarówno o prasie, jak i innych środkach społecznego przekazu. Wydaje się, że takie „odróżnienie przez ustrojodawcę pojęcia prasy od innych środków społecznego przekazu świadczy o tradycyjnym rozumieniu przez niego prasy jako drukowanych publikacji periodycznych opatrzonych tytułem, numerem bieżącym i datą, a nie jako synonimu właściwie wszystkich periodycznych form istniejących w środkach masowego przekazu obejmującego programy radiowe i telewizyjne, kroniki filmowe i niektóre formy przekazu przez Internet”³⁵, na określenie których używa zbiorczego pojęcia społeczne środki przekazu. Takie skonstruowanie treści przepisu art. 14 Konstytucji RP stanowi przejaw racjonalności ustrojodawcy, który jest świadomy permanentnie dokonującego się postępu w dziedzinie środków przekazu, których nie można ograniczać wyłącznie do prasy drukowanej, ale należy postrzegać w znacznie szerszym kontekście, jako wszystkich znanych obecnie, i tych, które dopiero powstaną w przyszłości, technicznych środków służących przekazowi informacji i poglądów.

Określenie ‘społeczne środki przekazu’ nie może przecież być odnoszone wyłącznie do radiofonii i telewizji, ponieważ skala rozpiętości znaczeniowej tego pojęcia wykracza poza te media. Wskazane w art. 14 Konstytucji RP inne środki społecznego przekazu są więc wynikiem rozwoju nowych narzędzi komunikowania oraz stanowią nową płaszczyznę realizacji konstytucyjnej zasady swobody wypowiedzi.

„Podkreślić przy tym należy, że w odniesieniu do terminologii użytej w omawianym przepisie Konstytucji wskazano, iż sformułowanie »środki społecznego przekazu« powoduje z natury rzeczy niebagatelne zamieszanie, zważywszy, iż w literaturze naukowej od lat toczy się spór co do brzmienia nazwy, jaką winno oznaczać się środki przekazu skierowane do masowego odbiorcy. Część autorów opowiada się za sformulowaniem: »środki masowego komunikowania«, część za pojęciem »środki masowego przekazu«, jeszcze inni akceptują amerykański neologizm »mass media«. Używane jest także, aczkolwiek z rzadka definiowane, pojęcie »środki społecznego komunikowania« oraz »środki komunikowania politycznego«. Pojęcie »środków społecznego przekazu« (*instrumentis communicationis socialis*) występuje natomiast w tytule IV księgi III (kanony 822–823) Kodeksu Prawa Kanonicznego. Pośiłkuje się nim także nauka społeczna Kościoła katolickiego, podkreślając znaczenie i siłę oddziaływania tych środków.”³⁶ Nie można także nie wspomnieć, że pojęcie środków społecznego przekazu budzi spore kontrowersje, ponieważ „może prowadzić do błędnej wykładni, aczkolwiek mającej podstawy w interpretacji semantycznej, iż zapewnienie wolności prasy nie dotyczy wszystkich środków przekazu, lecz tylko tych środków, oczywiście o charakterze masowym, które mają naturę społeczną. Kon-

³⁴ Podobnie W. Sokolewicz, *Wolność prasy jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 12, przypis 39; L. Garlicki, P. Sarniecki, *Komentarz do art. 14*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. 5, s. 4–6.

³⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 103–104.

³⁶ E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007, s. 36.

sekwencją tego mogłoby być stwierdzenie, że nie wszystkie masowe środki przekazu mają charakter społeczny, a tylko niektóre. Uznając sformułowanie o »społecznych« za niezręczność terminologiczną, wypada opowiedzieć się za tezą, iż w art. 14 Konstytucji RP zapewniono wolność nie tylko społecznym, ale wszystkim środkom przekazu³⁷.

Wyodrębnienie prasy związane jest z faktem, że jest to najstarszy środek przekazu. Stąd dopuszczalna jest praktyka traktowania regulacji prasy jako regulacji modelowej, której może zostać nadany szeroki zakres obejmujący także i inne media³⁸. Wyróżnienie wolności prasy ma w tym kontekście szczególne znaczenie potwierdzone w art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, który zakazuje koncesjonowania prasy. „Jest to jedyny ze środków społecznego przekazu, który nie podlega ograniczeniom technicznym. Każdy może, o ile tylko dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, założyć własny organ prasowy. Możliwość taka nie istnieje natomiast w przypadku elektronicznych środków przekazu (radio, telewizja).”³⁹ W odniesieniu do tych środków przekazu ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej. Rozwiązanie takie jest uzasadnione ze względów organizacyjno-technicznych, ograniczoną ilością częstotliwości oraz koniecznością zapewnienia ładu w eterze.

Zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu a swoboda wypowiedzi

Zapewniona w art. 14 wolność prasy i innych środków społecznego przekazu w istocie stanowi podkreślenie znaczenia szczególnego przejawu wolności wyrażonej w art. 54 ust. 1 Kon-

stytucji RP. Wolność prasy i innych środków społecznego przekazu mieści się bowiem w „ogólnej wolności” wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o której mowa w art. 54. W tym kontekście należy podkreślić, że prasa i inne środki społecznego przekazu są nie tylko gwarantem swobody wypowiedzi, ale i jej beneficjentem. Bez swobody wypowiedzi nie ma mowy o wolności prasy, jednak można sobie wyobrazić, że istnieje wolność wypowiedzi, na przykład werbalnej, ale nie ma wolności prasy⁴⁰. Swoboda wypowiedzi, jako wartość konstytucyjna, może być realizowana w różny sposób. Rozpowszechnianie informacji i poglądów nie jest wyłącznie atrybutem prasy i innych środków społecznego przekazu, ale jest tylko jednym z wielu możliwych sposobów. Dzięki powiązaniu swobody wypowiedzi z wolnością prasy i innych środków społecznego przekazu każda z tych wolności zyskała nowy wymiar i szerszą przestrzeń swobodnej realizacji. „Jednakże nie sposób nie dostrzec, iż przepisy te nie dublują się, a zatem art. 14 ma odrębną, samodzielną treść, a więc i termin »wolność« nie może być tu rozumiany w sposób właściwy dla art. 54 Konstytucji.”⁴¹ Bez prasy i innych środków społecznego przekazu swoboda wypowiedzi oraz organicznie związane z nią prawo do informacji i odpowiadające mu prawo do bycia informowanym zostałyby poważnie uszczuplone. Nie sposób obecnie w pełni korzystać ze swobody wypowiedzi bez możliwości komunikowania się z opinią publiczną właśnie dzięki wykorzystaniu technicznych środków przekazywania informacji i poglądów. Dopiero łączna analiza treści tych przepisów pozwala na właściwe odczytanie zawartych w nich postanowień.

³⁷ J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 72.

³⁸ Por. B. Szmulik, *Wolność prasy (art. 14, 54, 61)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009, s. 656.

³⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 106.

⁴⁰ Zob. J. Sobczak, *Prawo do prywatności...*, s. 174.

⁴¹ E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi...*, s. 34.

Wydaje się także, że pomimo tego, iż art. 54 nie odnosi się wprost do wolności prasy, porzostając na ogólnej gwarancji swobody wypowiedzi, to jednak na ich integralny związek wskazują postanowienia dotyczące zakazu cenzury prewencyjnej i koncesjonowania prasy, które stanowią łącznik między treścią obydwu artykułów i jednocześnie dyrektywę interpretacyjną postanowień z art. 14. Zakresy obydwu przepisów w części się pokrywają, a w części uzupełniają. Art. 54 jest szerszy co do zakresu podmiotowego, ponieważ nie ogranicza się wyłącznie do prasy i środków społecznego przekazu, ale i innych podmiotów, także nieinstytucjonalnych, komunikujących się przy użyciu słowa mówionego i pisanego, obrazu, dźwięku, a także przy wykorzystaniu wszelkich ich nośników – druku, taśmy filmowej, zapisu elektronicznego, internetu itd.⁴² W tym sensie zrozumiałe jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., w którym podkreślił, że „Zasady ustroju RP, znajdujące się w Rozdziale I, nie są przepisami o wyższej randze prawnej niż inne przepisy Konstytucji, a wobec tego mają zastosowanie w sytuacjach, które nie są uregulowane w innych bardziej konkretnych unormowaniach, ale nie mogą ich »zastępować«. Nie mogą również prowadzić do obejścia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, choć oczywiście te ostatnie muszą być interpretowane w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich”⁴³. Niemniej jednak należy przyjąć, że „interpretacja zasad konstytucyjnych winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe, »bliższe« określonym zagadnieniom, normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją RP

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. [...] Należy założyć, że racjonalny ustawodawca konstytucyjny nie powtarza w różnych przepisach takich samych norm o randze konstytucyjnej. Stąd nie do zaakceptowania jest stanowisko zakładające, iż jedna norma o randze konstytucyjnej może w takim samym kształcie być pochodną wielu traktowanych odrębnie przepisów Konstytucji. Oznaczałoby to bowiem, że jeden z tych przepisów jest – przynajmniej częściowo – zbędny, gdyż jego treść jest tylko prostym powtórzeniem innych rozwiązań konstytucyjnych”⁴⁴. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości komplementarność art. 14 i 54 Konstytucji RP. O ile pierwszy z nich jest zasadą polityki państwa, o tyle drugi jest prawem podmiotowym. W związku z tym nie wydaje się możliwe wyprowadzenie z art. 14 samodzielnego prawa podmiotowego, stanowiącego podstawę skargi konstytucyjnej. Z uwagi na wzajemne relacje obydwu tych artykułów nie budzi wątpliwości, że art. 54 od strony podmiotowej rozwija zasadę ustrojową wyrażoną w art. 14, gwarantując każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Swoboda wypowiedzi błędnie utożsamiana jest z wolnością szeroko rozumianej prasy. Nie jest poprawne zamienne używanie tych określeń, ponieważ nie są one ani tożsame, ani równoznaczne. Wolność prasy przysługuje bowiem prasie, a swoboda wypowiedzi obywatelom i innym podmiotom funkcjonującym w kontekstach innych niż te, które związane są z wyszukiwaniem, interpretowaniem i rozpowszechnianiem informacji⁴⁵. Taka dystynkcja znalazła

⁴² Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 76.

⁴³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Por. W. Sadurski, *Wolność słowa i wolność prasy*, „Rzeczpospolita” 1993, nr 179.

potwierdzenie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 12 maja 2008 r., w którym stwierdził, że „Wolność mediów stanowi szczególny w aspekcie przedmiotowym przejaw wolności słowa – gwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Art. 14 nie jest jednak powtórzeniem treści art. 54 ust. 1 Konstytucji. Obie wolności mają charakter komplementarny, albowiem wolność mediów wzmacnia wolność wypowiedzi (przez tworzenie płaszczyzny pluralistycznego dyskursu umożliwiającego samorealizację jednostki), ale i wolność wypowiedzi wzmacnia wolność mediów”⁴⁶. W doktrynie zwraca się ponadto uwagę na związek art. 14 i art. 54 Konstytucji RP występujący także w warstwie językowej, czego przejawem jest choćby to, że obydwa przepisy mówią m.in. o „środkach społecznego przekazu” i zapewniają ich wolność.

Ze względu na szczególne znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji RP dla działalności prasy i innych środków społecznego przekazu konieczne wydaje się chociażby pobieżne omówienie związanych z nim zagadnień. Zgodnie z jego treścią, „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Wolność wyrażania poglądów, pozyskiwanie informacji i wolność ich rozpowszechniania są elementami wolności osobistej, co oznacza, że są właściwe każdemu człowiekowi. Ze swobody wypowiedzi mogą korzystać również „zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską”, składające się na pojęcie prasy w ujęciu podmiotowym, które stanowią swego rodzaju trzon wolności prasy i konieczny element jej funkcjonowania. W związku z tym zrozumiały staje się art. 1 p.pr., mówiący: „Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i rzeczywistnie prawo obywateli do ich rzetelnego infor-

mowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”. Przepis art. 1 p.pr. deklaruje „zasadę wolności prasy, widząc w niej realizację prawa obywateli do pełnej, rzetelnej, nie wprowadzającej w błąd, odpowiedzialnej informacji. Wolność prasy jest pochodną wolności myśli, z której wynika wolność przekonań. Istotnym składnikiem tej wolności są prawa do: wyrażania poglądów politycznych, kultywowania 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 dowolnej formie, w sposób widoczny dla innych (słowem, gestem, dźwiękiem, obrazem). Treścią wolności słowa – będącej pochodną wolności wypowiedzi – jest prawo nieskrępowanego wyrażania 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”⁴⁷. Zasada ta została zaliczona przez ustrojodawcę do wolności i praw osobistych, a więc ściśle związanych z osobą ludzką.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wyrażone zostały trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji. Użyte w powyższym przepisie wyrażenie „pogląd” powinno być rozumiane możliwie jak najszerszej, nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen co do

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 57.

⁴⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 września 2000 r., V KKN 171/98, OSNKW 2001, z. 3/4, poz. 31.

faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, lecz również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń i prognoz, a w szczególności również informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemywanych⁴⁸. Przepis art. 54 Konstytucji RP dotyczy wyrażania poglądów w każdej formie i w każdych okolicznościach. Od strony podmiotowej dotyczy przede wszystkim osób fizycznych, należy bowiem przyjąć, że w zasadzie tylko ta grupa podmiotów stosunków prawnych może mieć swoje poglądy oraz faktycznie pozyskiwać lub rozpowszechniać informacje. Nie można oczywiście wykluczyć, że wypowiadając się, określona osoba fizyczna lub grupa osób występuje w imieniu i działa na rzecz określonej instytucji (osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej), ale należy przyjąć, że czyni to, realizując „swoją” wolność wypowiedzi, a nie jest tylko „ustami” instytucji⁴⁹. Wolność pozyskiwania informacji zakłada pewną aktywność dziennikarzy, wymagającą od nich nie tylko dotarcia do źródeł informacji w celu zapoznania się z ich treścią, ale także podjęcie dodatkowych czynności związanych z weryfikacją uzyskanych informacji. Dla uczynienia zadość tak określonymu obowiązkowi nie wystarczy ograniczenie się do skorzystania z już istniejących informacji albo do oczekiwania na dostarczenie informacji od podmiotów zobowiązanych do ich udzielenia. „Natomiast wolność rozpowszechniania informacji to zarówno udostępnianie podmiotom indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego zebranych danych, jak i upowszechnianie informacji, tzn. podawanie ich do wiadomości publicznej, a więc adresatom niezindywidualizowanym, zwłaszcza przez środki masowego przekazu.”⁵⁰

Uniwersalna pod względem przedmiotowym (bo odnosząca się do wszelkich form wypowiedzi) oraz podmiotowym (bo przysługująca każdemu) wolność wyrażania swoich poglądów, a także pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o jakiej mowa w art. 54 Konstytucji RP, konkretyzuje się w pewien sposób w traktowanej jako prawnokonstytucyjna zasada ustrojowa wolności środków społecznego przekazu z prasą na czele (art. 14) oraz stanowiącej z kolei konkretyzację tej zasady instytucjonalnej zasadzie wolności słowa w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1)⁵¹, na straży której stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Dopuszczalność ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw

Swoboda wypowiedzi oraz wolność prasy i innych środków społecznego przekazu nie ma charakteru absolutnego, niczym nieograniczonego. Absolutyzacja tych wartości prowadziłaby do naruszania innych wartości chronionych konstytucyjnie oraz wolności i praw jednostki sytuacji. Skoro zaliczana do wolności osobistych swoboda wypowiedzi nie może być uznana za wolność absolutną, to tym bardziej nie jest taką wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, zaliczana do wolności politycznych. „W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie ma podstaw, by wolności, a tym bardziej wolności prasy, która jest zaledwie częścią tej wolności, przypisać domniemanie pierwszeństwa ochrony przed innymi konstytucyjnymi wolnościami i prawami. Domniemanie tego rodzaju można oprzeć na szczególnym znaczeniu, jakie ustawodawca konstytucyjny przywiązuje do konkretnej wolności lub prawa. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że dobra, o których mowa w art. 47 Konstytucji RP,

⁴⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2004 r., P 2/2003, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 39.

⁴⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128.

⁵⁰ Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 54, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. 3, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5.

⁵¹ W. Sokolewicz, *Prasa i konstytucja*, Warszawa 2011, s. 94.

są chronione przez tzw. prawa niederegowalne, tj. takie, których nie można ograniczyć nawet w stanie wojennym i stanie wyjątkowym (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP). Wolność wypowiedzi może natomiast takim ograniczeniom podlegać. Jednoznacznie świadczy to o preferencjach ustawodawcy konstytucyjnego.”⁵²

Podniesienie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu do rangi zasady ustrojowej nie oznacza, że w przypadku kolizji z wolnościami i prawami jednostki, w każdej sytuacji przysługuje im priorytet. „Fakt podniesienia do rangi zasady ustrojowej nie czyni tego odcinka wolności wyrażania poglądów wolnością o charakterze absolutnym, a zatem może ona podlegać ograniczeniom z zachowaniem oczywiście wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 oraz 54 ust. 2 Konstytucji RP.”⁵³ Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny wyraził w postanowieniu z 8 lipca 2008 r., przypominając, że art. 31 ust. 3 ma charakter zasady ogólnej, stosowanej nie tylko wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa wyraźnie przewiduje dopuszczalność ich ograniczenia, ale także wtedy, kiedy przepis będący podstawą wolności lub prawa nie wspomina o możliwości wprowadzenia ograniczeń. Art. 31 ust. 3 jest zatem koniecznym dopełnieniem norm wyrażonych w art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Jego treść musiałaby być uwzględniona przez Trybunał Konstytucyjny, nawet gdyby ten przepis nie został wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjności⁵⁴. Dopuszczalność i przesłanki ograniczeń przewiduje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w świetle którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych

wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty owych wolności i praw.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP klauzula limitacyjna w aspekcie formalnym wymaga, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw były wprowadzane w formie ustawy, co wyklucza wprowadzanie ich w aktach niższego rzędu. Natomiast w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty ograniczanej wolności lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, kiedy istnieje konieczność ich wprowadzenia w państwie demokratycznym ze względu na jedną z przesłanek: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zakres ustanawianych ograniczeń powinien być proporcjonalny, tzn. konieczny dla realizacji zamierzonego celu. W związku z tym dla oceny zasadności ograniczenia uwzględnia się trzy kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności, które muszą wystąpić łącznie⁵⁵. W świetle obowiązujących standardów taka ingerencja jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów⁵⁶.

⁵² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128. Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

⁵³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 57.

⁵⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2008 r., P 38/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 114.

⁵⁵ Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 150 i n.

⁵⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2006 r., K 45/04, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 111.

Rola i zadania państwa w zakresie ochrony konstytucyjnych wolności i praw

Adresatem obowiązków wynikających z art. 14 i 54 Konstytucji RP jest państwo, na co jednoznacznie wskazują zawarte w nich sformułowania: „Rzeczpospolita Polska zapewnia...” (art. 14) i „każdemu zapewnia się...” (art. 54 ust. 1) oraz ust. 2, stwierdzający, że cenzura prewencyjna i koncesjonowanie prasy są „zakazane”, jednakże „ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji”. Postanowienia konstytucyjne znajdują potwierdzenie w treści art. 2 p.pr., w myśl którego „Organy państwowe zgodnie z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stwarzają prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiające działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw”, oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 Ustawy o radiofonii i telewizji, który mówi, że „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”⁵⁷. Ani prawo prasowe, ani ustawa o radiofonii i telewizji nie precyzują jednak, na czym konkretnie miałyby polegać te obowiązki, nie formułują sposobów, w jakich organy państwowe powinny umożliwić prasie i innym środkom społecznego przekazu wykonywanie ich funkcji i zadań. Enumeratywne wyliczenie takich sposobów byłoby zresztą niemożliwe. Wydaje się zatem, że powinny to być wszelkie działania dostępne organom państwowym i możliwe przez nie do realizacji.

Art. 14 został sformułowany od strony powinnościowej i obowiązków państwa, a art. 54

wyraża konkretne prawa podmiotowe. Zapewnienie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu stanowi powinność państwa, która urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, jak i faktycznych czynności organów państwa. Art. 14 stanowi także podstawę takich obowiązków obciążających państwo, które nie wynikają z treści art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, co oznacza, że państwo ma nie tylko chronić tę wolność przez nieingerencję, ale również przez podejmowanie zdecydowanych działań w sytuacji, kiedy wolność ta byłaby zagrożona⁵⁸. Dlatego ciężące na państwie obowiązki związane z zagwarantowaniem pełnej realizacji zasady wolności prasy i innych środków społecznego przekazu mają dwojaki charakter: z jednej strony obowiązków pozytywnych, zobowiązujących do działania, z drugiej strony obowiązków negatywnych, zobowiązujących do niedziałania. „Państwo zobowiązane jest do podejmowania działań na rzecz zapobiegania i eliminowania zagrożeń wolności prasy i środków społecznego przekazu. Ustala ono również w ustawach jej granice w celu niedopuszczenia do naruszenia praw i wolności jednostki oraz interesu publicznego. Nie mogą one jednak przybrać formy cenzury prewencyjnej, uniemożliwiającej skorzystanie z wolności gwarantowanej w art. 14, gdyż niewątpliwie stanowiłoby to niedopuszczalne w świetle art. 31 *in fine* Konstytucji RP naruszenie istoty tej wolności. Wszystkie podmioty z niej korzystające mogą co najwyżej podlegać cenzurze represyjnej, tzn. odpowiadać na warunkach prawem określonych za dokonane już przekroczenie jej granic.”⁵⁹ Jest to zrozumiałe i oczywiste, ponieważ nie wszystkie wypowiedzi rozpowszechniane przez prasę i inne środki społecznego przekazu służą dobru publicznemu.

⁵⁷ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jednolity z 18 lutego 2011 r., Dz.U. 2011, nr 43, poz. 226 ze zm.

⁵⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128.

⁵⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 105.

Państwo, realizując ciężące na nim obowiązki, powinno przeciwstawiać się przede wszystkim wszelkim próbom monopolizacji rynku prasowego, w sensie preferencji światopoglądowych, dbając o zachowanie idei pluralizmu prasowego. Z kolei wielość niezależnych od siebie środków masowego przekazu jest najlepszą gwarancją pluralizmu informacyjnego. Dla rzetelności informowania i swobody dyskursu publicznego im mniej właścicieli mediów, tym gorzej. Skoncentrowanie ich w nadmiarze w jednym ręku z pewnością nie sprzyja realizowaniu swobody wypowiedzi. Można przecież wyobrazić sobie sytuację, kiedy w imię partykularnych interesów wydawca lub nadawca przemilcza informacje o sprawach z życia społecznego, politycznego, gospodarczego czy jakimś doniosłym wydarzeniu albo kiedy wszystkie będą mówiły jednym głosem. Monopolizacja rynku prasowego może w skrajnej postaci utrudniać albo wręcz uniemożliwiać działalność prasy i innych środków społecznego przekazu zróżnicowanych pod względem treści, prezentowanych postaw i systemu wartości⁶⁰.

Uwagi końcowe

Z uwagi na rolę i znaczenie mediów dla społeczeństwa obywatelskiego nie budzi wątpliwości twierdzenie, że stanowią one jedną z podstawowych gwarancji współczesnych demokracji. Zapewniają one społeczeństwu nie tylko możliwość kontrolowania działalności organów władzy publicznej, ale także możliwość aktywnego wpływania na kierunek ich działań, oddziaływując na kształt stanowionego prawa, sposób jego interpretacji i praktykę stosowania.

Za przyznaniem zasadzie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu szczególnego statusu przemawia jej umiejscowienie w systematyce Konstytucji RP. Ze względu na hierarchię norm konstytucyjnych wolność prasy i innych środków społecznego przekazu ma znaczenie ustrojowe. Przyjęte rozwiązanie wskazuje na to, że intencją ustrojodawcy było nadanie przepisowi art. 14 charakteru prawno-konstytucyjnej zasady ustroju państwa, bo taka właśnie jest natura większości przepisów Rozdziału I Konstytucji RP. Jednocześnie odpowiada ono pogładowi, że o ile swoboda wypowiedzi ma służyć przede wszystkim samorealizacji jednostki, o tyle wolność prasy w jej konstytucyjnym rozumieniu – demokratycznej organizacji społeczeństwa oraz procedurom stabilizującym tę strukturę⁶¹. Art. 14 Konstytucji RP, będąc normą programową polityki państwa, wskazuje na system wartości, które przesądzają o jego demokratycznym charakterze.

Norma wyrażona w art. 14 nie może być rozpatrywana w oderwaniu od innych postanowień konstytucyjnych, a zwłaszcza od art. 54 gwarantującego swobodę wypowiedzi, z którą pozostaje w logicznym i funkcjonalnym związku, poszerzając sferę wolności i praw człowieka i obywatela. Wolność prasy i innych środków społecznego przekazu została jednak potraktowana przez ustrojodawcę jako szczególny przejaw swobody wypowiedzi i dlatego uległa swego rodzaju autonomizacji przez ujęcie jej w osobnym artykule. Dzięki wolnym mediom odbiorcy mają możliwość zapoznania się z szerokim wachlarzem informacji i poglądów, które pozwalają im na w pełni świadomy i odpowiedzialny udział w życiu publicznym.

⁶⁰ Por. J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 178.

⁶¹ Por. W. Sokolewicz, *Wolność prasy...*, s. 8.