

*Halina Zięba-Załużka\**

## **Prawo do swobody wypowiedzi w prawie międzynarodowym i prawie polskim (na tle sporów o interes publiczny/demokratyzację polityki)**

I. „Wolność” to pojęcie bardzo ogólne, niełatwe do zdefiniowania, nie jest kategorią jednorodną<sup>1</sup>. Termin ten jest wieloznaczny<sup>2</sup>. Według definicji słownikowej, najogólniej mówiąc, „wolność to możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną wolą”<sup>3</sup>. Wolność rozpatrujemy w dwóch aspektach:

- pozytywnym – czyli jest to „wolność do czegoś”,
- negatywnym – jest to „wolność subiektywna, wolność wyboru, wolność od – czyli brak zewnętrznego przymusu fizycznego i psychicznego”<sup>4</sup>.

Warto również zauważyć, że wolność słowa pełni funkcje terapeutyczną<sup>5</sup>. Według Monteskiusza, wolność możliwa jest tylko w państwie praworządym. Również według Kanta państwo ma służyć prawu, które stoi na straży wolności, zabezpieczając ją przez równe ograniczenie wolności każdego<sup>6</sup>. Wolność wypowiedzi jest częścią wolności słowa, a tę w wąskim znaczeniu można ująć jako wolność polityczną. Wolność polityczna to prawa przyznane jednostce i ograniczające władzę rządzących wobec takiej jednostki, a tym samym stanowi element konstytuujący społeczeństwo obywatelskie.

\* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski.

<sup>1</sup> A. Redelbach, *Wolność słowa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny Socjologiczny” 2000, nr 3, s. 2.

<sup>2</sup> Szerzej zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25 i n.; oraz J.J. Mrozek, *Rozważania wokół pojęcia „wolność słowa”*, [www.uwm.edu.pl/maks/PDF/MKK-S\\_8/11-cz.4-mrozek.pdf](http://www.uwm.edu.pl/maks/PDF/MKK-S_8/11-cz.4-mrozek.pdf) (dostęp 01.10.2016).

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2008, s. 1161.

<sup>4</sup> B.H. Bładocha, *Wolność słowa w systemie medialnym Wielkiej Brytanii*, Toruń 2003, s. 63.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 19 i n.

<sup>6</sup> J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 30.

Podstawą systemu demokratycznego jest publiczna dyskusja o sprawach państwa. Może warto w tym kontekście przypomnieć prawo do wolności wypowiedzi. Możliwość przedstawienia własnych poglądów, propozycji zmian bez obawy o ukaranie jest gwarancją stabilności systemu. Kumulacja niezadowolenia, marazm społeczny to główne przyczyny społecznej frustracji. Społeczeństwo głośno może wyrazić swoje poglądy poprzez strajki, marsze protestacyjne czy różnego rodzaju petycje<sup>7</sup>, jako demokratyczny mechanizm kontaktu między obywatelami a instytucjami państwa. A lepiej żeby występowała wymiana doświadczeń i opinii, ponieważ swoboda dyskusji rodzi postęp. W społeczeństwie demokratycznym istotna jest nie tylko ochrona przed nadużyciami władzy państwowej, ale jak pisał J.S. Mill, „istnieje potrzeba ochrony przed tyranią dominującej opinii i uczuć; przed skłonnością społeczeństwa do narzucania przez inne środki niż kary cywilne swoich własnych idei i praktyk jako zasad zachowania wobec tych, którzy różnią się od nich”<sup>8</sup>. Demokracja według Milla nie polega na tym, że większość dominuje, ale na tym, że wszyscy biorą udział w dyskusji, co gwarantuje najlepsze decyzje<sup>9</sup>.

Mówiąc o wolności wypowiedzi, warto sięgnąć do genezy, przypominając, iż zawrotną karierę terminy te zrobiły dopiero w epoce nowożytnej, w dobie oświecenia, a zwłaszcza po Rewolucji Francuskiej w 1789 r. Wówczas narodziło się wiele terminów „wolnościowych”, np. „wolność jednostki”, której przesłanki odnajdujemy we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (art. 4): „Wolność polega na tym, aby móc czynić wszystko, co nie szkodzi innemu; w ten sposób korzystanie z naturalnych praw przez każdego człowieka nie ma innych granic niż te, które zapewniają innym członkom społeczeństwa korzystanie z tych samych praw. Granice te mogą być określone tylko przez ustawę”<sup>10</sup>. Zasada ta została także zaakceptowana w prawie międzynarodowym w XX w., począwszy od Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., gdzie w art. 29 ust. 2 czytamy: „W korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych i w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 55 i n.

<sup>8</sup> J.S. Mill, *The Essential Works of John Stuart Mill*, ed. M. Lerner, New York 1961, s. 258.

<sup>9</sup> Zob. M. Zmierczak, *John Stuart Mill o prawie wyborczym w demokracji – refleksje z perspektywy XXI wieku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVII, s. 437 i n.

<sup>10</sup> Za: E. Smoktunowicz (red.), *Wolność jednostki*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 1152.

<sup>11</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, <http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp 01.10.2016).

Wolność słowa została sprecyzowana w wielu aktach prawnych. Zadbano o nią z należytą dbałością, ponieważ jest ona jednym z podstawowych praw człowieka. Wolność słowa musi mieć trwałe fundamenty, jakimi są wartości i godność osoby ludzkiej<sup>12</sup>, dlatego jej uregulowania prawne znajdują się w najważniejszych aktach prawa krajowego oraz międzynarodowego.

W art. 54 ust. 1 Konstytucji, regulującym – skrótowo rzecz ujmując – wolność słowa, w rzeczywistości wyrażone zostały trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki. Są to: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji<sup>13</sup> oraz wolność rozpowszechniania informacji.

Według Trybunału Konstytucyjnego użyte w jego treści słowo „pogląd”, zgodnie z przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie stanowiskiem, powinno być interpretowane jak najszerzej, nie tylko jako wyrażenie osobistych ocen co do faktów, ale również przypuszczeń oraz opinii<sup>14</sup>. Nie jest przy tym istotna forma wyrażanych poglądów, a więc może to być wypowiedź ustna lub pisemna albo za pomocą obrazu, dźwięku, jak również otwarcie manifestowanej postawy (np. noszenie określonego stroju w określonej sytuacji). Artykuł 54 ust. 1 Konstytucji chroni wszelkie zgodne z prawem formy ekspresji, które umożliwiają jednostce uzewnętrznianie i eksponowanie własnego stanowiska.

Ustrojodawca, umieszczając art. 54 ust. 1 Konstytucji w rozdziale II, zaliczył wolność wypowiedzi do wolności i praw osobistych człowieka i obywatela. Wskazuje to, iż celem udzielanej konstytucyjnie ochrony jest możliwość realizacji jednostki w sferze osobistej. Doniosłe znaczenie wolności wypowiedzi w tej sferze, jako jednego z podstawowych praw człowieka przysługujących w naturalny sposób jednostce, dostrzegł Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.<sup>15</sup> Wolność słowa zapewnia więc w pierwszej kolejności samodzielność podejmowania decyzji oraz autonomię działania, którą stanowi możliwość swobodnego poszukiwania, otrzymania, wyrażania oraz rozpowszechniania informacji<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> M. Drożdż, *Nie ma wolności słowa bez... spojrzenie etyczne na wolność mediów i wolność słowa*, [w:] I. Hofman, D. Kępa-Figura, *Współczesne media – wolne media?*, t. 1, Lublin 2011, s. 15.

<sup>13</sup> T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 13 i n.

<sup>14</sup> Zob. wyroki: z 5 maja 2004 r., P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39 oraz z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; zob. też. P. Sarnecki, uwaga 5 do art. 54, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.

<sup>15</sup> Zob. uchwała z 2 marca 1994 r., W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 154–164.

<sup>16</sup> Por. A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 362 i n.

Przepis ten gwarantuje również wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Powyższe nie oznacza jednak automatycznego powiązania obu elementów, albowiem pozyskiwanie informacji nie musi implikować ich rozpowszechniania, które łączy się z partycypacją w przestrzeni społecznej. Tym samym zagwarantowano jednostce wolność wyboru w zakresie „głębokości” (intensywności) partycypacji w życiu społecznym. Korzystanie z wolności zagwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji ma więc w tym znaczeniu ściśle osobisty wymiar.

Znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji polega zatem na zapewnieniu możliwości prawidłowego rozwoju jednostki w demokratycznym państwie prawa. Treść tego przepisu obejmuje wszelkie płaszczyzny aktywności, w których dana osoba postanowiła wyrazić swój pogląd. Wolność słowa nie może być bowiem podporządkowana wyłącznie uczestnictwu w jednym z możliwych w społeczeństwie dyskursów (np. politycznemu). Za powyższym przemawia, wynikająca z poszanowania przyrodzonej godności (art. 30 Konstytucji), najszersza ochrona autonomii jednostki, stwarzająca możliwość pełnego rozwoju osobowości w otaczającym ją środowisku kulturowym, cywilizacyjnym<sup>17</sup>.

510 Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnieniem dla przyznawania wolności słowa szczególnej ochrony, znacznie silniejszej w porównaniu z innymi wolnościami oraz prawami, są następujące argumenty, które odwołują się do roli tej wolności:

a) w poszukiwaniu prawdy – niedopuszczanie do krytyki przyjmowanych w społeczeństwie opinii powoduje, że opinie te są aprobowane bez głębszego zrozumienia, zaś przyjmowane doktryny zamieniają się w martwe dogmaty tamujące rozwój myśli; tłumienie wolności słowa jest więc złem, bo pozbawia człowieka sposobności dojścia do prawdy;

b) w funkcjonowaniu demokratycznego państwa – po pierwsze: wolność słowa zapewnia obywatelom informacje niezbędne do brania udziału w społecznych debatach i w sprawowaniu demokratycznych rządów, po drugie: wolność krytyki umożliwia poddanie osób sprawujących władzę kontroli w celu wyeliminowania korupcji oraz arbitralności i po trzecie: wolność słowa sprzyja procesowi identyfikacji interesów przez obywateli oraz ich reprezentantów, a także wspieraniu kształtowania prawidłowych relacji pomiędzy rządzonymi i rządzącymi;

c) w promocji tolerancji – życie w społeczeństwie, w którym chroniona jest wolność słowa, uczy tolerancji dla różnych opinii oraz zachowań odmiennych od naszych własnych, co jest niezbędne dla normalnego funkcjonowania społeczeństwa pluralistycznego;

<sup>17</sup> Zob. wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54.

d) jako integralnej części pewnych wartości uznawanych za fundamentalne – wolność słowa stanowi m.in. nieodzowny warunek samorealizacji jednostki; osiągnięcie przez człowieka szczęścia jest determinowane pełnym rozwinięciem sił jego umysłu, do czego niezbędne jest właśnie komunikowanie się; dostarczanie obywatelom informacji oraz opinii umożliwia im kształtowanie własnych przekonań<sup>18</sup>.

Choć zatem jądro wolności słowa powiązane jest w pierwszej kolejności ze sferą praw osobistych, to w praktyce ta wolność jest realizowana głównie w sferze publicznej<sup>19</sup>. A to jest istotne z perspektywy interpretacji treści i znaczenia art. 14 Konstytucji<sup>20</sup>. Odrębnym bowiem artykułem mówiącym o wolności wypowiedzi jest art. 14 stanowiący o wolności prasy<sup>21</sup> i środków masowego przekazu. Umieszczenie tego artykułu w I rozdziale podkreśla i sugeruje wysoką rangę jednej z podstawowych zasad Rzeczypospolitej<sup>22</sup>, a zarazem gwarancji określonej wolności człowieka, mimo iż usytuowano go w systematyce konstytucji poza rozdziałem II<sup>23</sup>. W. Sokolewicz podziela pogląd tych autorów, którzy uważają, że nie należy przypisywać większego znaczenia usytuowaniu art. 14, ponieważ jego charakter prawny nie zależy od miejsca w systematyce konstytucji, lecz od brzmienia zawartych w nim przepisów<sup>24</sup>. Pogląd ten przebija się również w opinii TK. Sędziowie uważają, iż przepisy art. 14 mogą generować w związku z innymi przepisami prawa podmiotowe, a nie tylko formułują ogólną zasadę ustrojową<sup>25</sup>. Wolność prasy jest pochodną wolności wypowiedzi. Bez niej nie można mówić o pełnej realizacji wolności wypowiedzi w państwie demokratycznym<sup>26</sup>. Jednostka uprawniona do korzystania z tej wolności wypowiada się w sprawach publicznych, przekazując

<sup>18</sup> Zob. A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 645–658; szeroko na temat „funkcji mediów masowych w systemie demokratycznym” także: A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 42–105.

<sup>19</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 108.

<sup>20</sup> Wyrok z 12 maja 2008, SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57.

<sup>21</sup> Zob. I. Dobosz, *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa 2006, s. 45 i n.

<sup>22</sup> M. Urbańczyk, *Liberalna doktryna wolności słowa a swoboda wypowiedzi historycznej*, Poznań 2010, s. 191.

<sup>23</sup> Zob. L. Wiśniewski, *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Problemy podstawowe*, [w:] Górecki D. (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Spała 2003 r.*, Łódź 2003, s. 21.

<sup>24</sup> W. Sokolewicz, *Prasa i konstytucja*, Warszawa 2011, s. 63–64.

<sup>25</sup> Np. zdanie odrębne A. Rzeplińskiego do wyroku TK z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008, nr 7, poz. 125, s. 1300–1302.

<sup>26</sup> J. Sobczak, *Granice wolności internetowych gatunków dziennikarski*, [w:] K. Wolny-Zmorzyński, W. Furman (red.), *Internetowe gatunki dziennikarskie*, Warszawa 2010, s. 183.

fakty oraz oceny. Treść tych wypowiedzi stanowi więc podzbiór treści, które są przekazywane w ramach wolności ekspresji<sup>27</sup>. Zasada wyrażona w art. 14 ma oparcie w prawie do wypowiedzi oraz informacji z art. 54 ust. 1 oraz w prawie do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji, a przez to otrzymuje nowy wymiar i szerszą przestrzeń swobodnej realizacji<sup>28</sup>.

Wolność wypowiedzi gwarantowana w art. 14 i 54 Konstytucji, mimo swojego fundamentalnego znaczenia dla państwa prawa, nie jest jednak wartością absolutną<sup>29</sup>. Granice tej wolności wyznacza treść art. 31 Konstytucji:

1. „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego mu prawo nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw<sup>30</sup>.

512 Fundamentalną zatem kwestią przy definiowaniu wolności okazuje się być możliwość postępowania jednostki według własnej woli, jednak przy zachowaniu zasady działania jedynie w granicach ustanowionych przez prawo. Wolność nie wynika więc „z prawa w znaczeniu przedmiotowym<sup>31</sup> – prawo, a zatem państwo, w którym ono powstaje, pozostawia sferę działalności ludzkiej wolną od swych unormowań; akceptuje w praktyce zasadę, że istnieje naturalna sfera aktywności człowieka, w obrębie której prawo nie ingeruje. Zakreśla jednak granice, poza które aktywność ta wyjść nie może – czyli zarazem ogranicza tę sferę swobodnej działalności. Oczywiście, granice dopuszczalnej krytyki są szersze, gdy krytykuje się rządy niż w przypadku krytyki zwykłego obywatela, a nawet polityka.

Wolność jest w pewnym sensie niezbędnym warunkiem realizacji ludzkiej natury – o czym mówił już Jean Jacques Rousseau: „zrzec się swojej wolności, to zrzec się swojego człowieczeństwa, praw ludzkich<sup>32</sup>. Tak naprawdę człowiek nie rodzi się wolny, ale rodzi się do nowej wol-

<sup>27</sup> J. Menkes, M. Menkes, *Cele i ograniczenia wolności prasy*, [w:] J. Sobczak, T. Gardocka (red.), *Czy istnieje IV władza. Wolność prasy w teorii i praktyce*, Toruń 2010, s. 14.

<sup>28</sup> W. Sokolewicz, *Prasa...*, s. 65.

<sup>29</sup> W. Lis, Z. Husak, *Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] W. Lis, Z. Husak, *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011, s. 119.

<sup>30</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>31</sup> U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 859.

<sup>32</sup> J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Warszawa 1966, s. 8.

ności, którą jest w stanie osiągnąć – paradoksalnie – przez samoograniczenie wolności, poprzez „podtrzymywanie łańcuchów tradycji”<sup>33</sup>, poprzez rozwijanie tolerancji – takiej drogi do wolności wymaga bowiem od człowieka jego społeczne bytowanie. „Dar wolności. Trudny dar wolności [...] Wolność wszakże może przekształcić się w swawolę”<sup>34</sup>. O ile wolność jest utożsamiana z istotą człowieczeństwa, o tyle swawola prowadzi do jej zwyrodnienia, do zwyrodnienia ludzkiej natury. „Rzucający hasło »wolności prawdziwej« są utopijnymi idealistami, nie mają świadomości, że proponują ryzyko dezorganizacji społecznej – aż do możliwości anarchizacji życia społecznego”<sup>35</sup>. Społeczeństwu potrzebne są regulacje normatywne określające granice i zakres wolności obywateli oraz instytucje stojące na straży przestrzegania owych zasad. Gdyby było inaczej i „wszyscy w sposób nieskrępowany korzystaliby z wolności, to dochodziłoby do sytuacji konfliktowych i nie istniałyby żadne mechanizmy służące ich rozwiązywaniu, przeciwdziałające naruszaniu wolności jednej osoby przez inną, czy też nie dopuszczające do naruszania dobra ogółu przez jednostkę korzystającą z niczym nie ograniczonej wolności”<sup>36</sup>.

Punktem wyjścia dla ustawowych ograniczeń wolności jest reguła współżycia społecznego: „tam kończy się wolność jednego, gdzie zaczyna się ograniczanie wolności drugiego”<sup>37</sup>. A każda jednostka potrzebuje istnienia w społeczności, które to istnienie związane jest nie tylko z uprawnieniami, ale i ze zobowiązaniami: „Každy człowiek ma obowiązki wobec społeczeństwa, bez którego niemożliwy jest swobodny i pełny rozwój jego osobowości”<sup>38</sup>. Normatywne uregulowanie wolności, oprócz wskazania ich zakresu, ma także na celu wzmocnienie gwarancji możliwości korzystania z nich przez jednostkę. Zadaniem państwa staje się zatem ochrona swobód w zakresie nie objętym ograniczeniami. Bez istnienia skutecznych instrumentów obrony pogwałconych praw i wolności, normy prawne głoszące nawet najszerszy zakres swobód, staną się martwą literą. „Wolność istnieje tylko wtedy, kiedy może być zrealizowana [...] Jedną z miar demokratycznego charakteru systemu będzie zatem możliwość wykorzystania przez jednostkę swojej wolności. Konstytucja i prawo nie stanowią bowiem wystarczających gwarancji wolności, jeżeli jednostka

<sup>33</sup> B. Malinowski, *Wolność i cywilizacja*, Warszawa 2001, s. 52.

<sup>34</sup> Jan Paweł II, *Homilia w czasie mszy w kaplicy Cudownego Obrazu*, 13.VI.1987, [w:] dodatek „Gazety Wyborczej”: *Lekcje Jana Pawła II. Lekcja pierwsza: prawa człowieka*, „Gazeta Wyborcza”, 19 IV 2005, s. 2.

<sup>35</sup> J. Bafia, *Prawo o wolności słowa*, Warszawa 1988, s. 9.

<sup>36</sup> U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia...*, s. 859.

<sup>37</sup> J. Bafia, *Prawo...*, s. 24.

<sup>38</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 29, ust. 1.

jest poddana pozaprawnym ograniczeniom”<sup>39</sup>. Idea wolności może być realizowana w pełni jedynie w toku jednoczesnego rozkwitu zasad sprawiedliwości, równości, demokracji i praworządności. Państwo, które pretenduje do miana demokratycznego, musi uznać nadrzędność tak zwanych wartości demokratycznych. Sprawowanie władzy musi oprzeć na tym katalogu podstawowych zasad aksjologicznych, którymi są przede wszystkim: „wolność, równość, sprawiedliwość, pluralizm, tolerancja, praworządność oraz godność człowieka”<sup>40</sup>. Podkreślmy jeszcze raz: sam przepis normatywny traktujący o wolności nie wystarczy. „Niezbędnym elementem systemu demokratycznego jest nie tylko umożliwienie, ale wręcz zorganizowanie sieci instytucji i powiązań w sferze publicznej, takiej sieci, w której każdy obywatel pragnący czynnie wykorzystywać wolność znajduje swoje miejsce, wzory myślenia i działania. Inaczej mówiąc: nie ma demokracji bez życia publicznego i nie ma życia publicznego bez przyznania wysokiej wartości działaniom ludzi w sferze polityki”<sup>41</sup>. „Podstawą systemu demokratycznego jest publiczna dyskusja o sprawach państwa. Możliwość przedstawiania swoich poglądów, roszczeń i zarzutów oraz propozycji zmian bez obawy o ukaranie, jest gwarancją stabilności systemu. Kumulacja niezadowolenia, wynikająca z niemożliwości wyrażania opinii, powoduje frustrację, a ta wywołuje albo zniechęcenie i marazm społeczny, albo agresję, która grozi zmianą systemu”<sup>42</sup>.

514

**II.** We współczesnym państwie prawa i wolności człowieka i obywatela powinny być zgodne z międzynarodowymi standardami. Międzynarodowa ochrona praw jednostki jest realizowana zarówno w systemie Narodów Zjednoczonych, jak i w systemach regionalnych. Międzynarodowe normy prawne dotyczące ochrony praw jednostki stanowią bardzo często bazę dla tworzenia wewnętrznych przepisów chroniących obywatela.

W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, którą uznaje się za pierwsze, znaczące dokonanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, w katalogu praw człowieka odnajdujemy także prawo do swobody wypowiedzi, zapisane w art. 19, który gwarantuje każdej jednostce prawo do wolności poglądów i wypowiedzi. Przepis ten określa to prawo jako nieskrępowaną wolność posiadania poglądów oraz poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei, wszelkimi środkami i bez względu na granice<sup>43</sup>. Ów przepis jest wyrazem naczelnej zasady swobodnego przepływu

<sup>39</sup> M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1994, s. 121.

<sup>40</sup> M. Smolski, R. Smolski, E. Stadtmüller, *Wartości demokratyczne*, [w:] *Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska*, Wrocław 1999.

<sup>41</sup> M. Król, *Słownik...*, s. 122.

<sup>42</sup> R. Bartoszcze, *Gwarancja wolności wypowiedzi w Europie Zachodniej*, Kraków 1995, s. 5.

<sup>43</sup> Art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.



informacji w skali światowej, która wyznacza kierunki międzynarodowej regulacji wolności słowa. Związana jest ona z koncepcją „społeczeństwa globalnego”, która „krytycznie odnosi się do więzi międzyludzkich opartych na tradycyjnych wzorach narodowych, kulturalnych, religijnych, itp., będących w ocenie zwolenników tej koncepcji, źródłem nacjonalizmu, nietolerancji i innych negatywnych zjawisk społecznych. Zakłada więc potrzebę kształtowania więzi ogólnoludzkich ponad państwami, narodami, religiami i rasami”<sup>44</sup>. Gwarantowana wolność poglądów i wypowiedzi – pomimo tego, iż uznana została za wartość uniwersalną – nie ma charakteru absolutnego. Jak wiele innych wolności, podlega też pewnym ograniczeniom, wynikającym z art. 29 Deklaracji: „1. Każdy człowiek ma obowiązki wobec społeczeństwa, bez którego niemożliwy jest swobodny i pełny rozwój jego osobowości. 2. W korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych i w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa. 3. Z niniejszych praw i wolności nie wolno w żadnym przypadku korzystać w sposób sprzeczny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

Należy zauważyć, iż już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, pomimo jej niewiążącego prawnie charakteru, została sformułowana generalna zasada, która będzie powielana przez kolejne międzynarodowe akty. Mowa tu o kategorycznym wymogu (skierowanym zazwyczaj do władz państwowych), iż jakakolwiek ingerencja w korzystanie z praw i wolności obywatelskich musi być uprzednio przewidziana ustawowo.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności była logiczną konsekwencją Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>45</sup>, a zagadnienie wolności słowa potraktowane zostało w niej w sposób zbliżony do Deklaracji. Tym razem jednak omawianą swobodę ujęto w art. 10 Konwencji, jako prawo każdego do wolności wyrażania opinii.

W dalszej części przepisu postarano się ponadto o przybliżenie i określenie tego pojęcia, wymieniając niejako „elementy składowe” owej wolności: „Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”<sup>46</sup>. Możemy zatem mówić w tym

<sup>44</sup> L. Wiśniewski, *Wolność słowa i dźwięku*, [w:] idem, *Wolności i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998, s. 58.

<sup>45</sup> P. Hofmański, *Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (wprowadzenie)*, Kraków 1997, s. 9.

<sup>46</sup> Art. 10 ust. 1 zd. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

przypadku nie tylko o jednym uprawnieniu, ale niejako o zestawie sprzężonych ze sobą praw, którymi są – oprócz wolności posiadania poglądów – także wolność otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, i dodatkowo jeszcze wolność przekazywania owych informacji i idei. W literaturze przedmiotu można spotkać ponadto tezę, iż orzecznictwo Trybunału dodało do tych wolności jeszcze jedną wolność, a mianowicie „wolność poszukiwania informacji i idei jako warunkującej ich przekazywanie i otrzymywanie”<sup>47</sup>.

516 Biorąc przykład z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, również Europejska Konwencja nie ustanowiła prawa do swobody posiadania i wyrażania opinii jako prawa bezwzględnego i niczym nie ograniczonego. Podkreśla bowiem stanowczo, iż korzystanie z tych wolności pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność. Wymienia ponadto wyraźnie „wymogi formalne, warunki, ograniczenia i sankcje”<sup>48</sup>, którym może podlegać korzystanie z owych wolności, podkreślając, iż ograniczenia te muszą być przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej<sup>49</sup>. Oprócz tego Europejska Konwencja dopuszcza możliwość poddawania przez państwo procedurze zezwoleń utworzenie „przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”<sup>50</sup>. Zatem dokument pozwala ustanowić system koncesyjny – jednak tylko dla przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych i kinematograficznych. Artykuł 6, ust. 1 Europejskiej Konwencji mówi jeszcze o jednym ograniczeniu wolności pozyskiwania informacji, skierowanym tym razem do ogółu prasy, ale też do szerszego grona odbiorców, nazwanych tu „publicznością”, mianowicie o możliwości wyłączenia ich z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

<sup>47</sup> Zob. M. Romanowski, *Wolność słowa w mediach elektronicznych*, Warszawa 2003, s. 103–107.

<sup>48</sup> Art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Art. 10 ust. 1 zd. 3, *ibidem*.

Oprócz wymienianych powyżej ograniczeń wymierzonych w wolność prasy, słowa i druku, Europejska Konwencja dopuszcza ponadto możliwość czasowego uchylecia zobowiązań państw-stron oraz gwarancji z art. 10 w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu (art. 15 ust. 1).

Należy pamiętać, iż dla ochrony praw człowieka zasadniczym znaczeniem nie tylko konstruowanie katalogu praw i wolności, ale „zapewnienie w ramach danego systemu skutecznych mechanizmów kontroli przestrzegania zagwarantowanych wolności i praw – tzw. systemu implementacji”<sup>51</sup>. Jeśli chodzi o system implementacji Konwencji, opiera się on na poddaniu „państw-stron Konwencji kontroli międzynarodowej co do przestrzegania przez te państwa ich zobowiązań wynikających z Konwencji”<sup>52</sup>. System ten to procedura składania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prace Europejskiego Trybunału Praw Człowieka to bogaty zbiór orzecznictwa, który może służyć – i niejednokrotnie służy – wyjaśnieniom i rozwinięciu gwarancji zawartych w artykułach Konwencji. Ponieważ sprawy dotyczące art. 10 EKPCz. często trafiały na wokandę Trybunału, wypracował on pewne standardy dotyczące wolności słowa<sup>53</sup>. Trybunał zajął stanowisko, zgodnie z którym poszanowanie swobody wypowiedzi oznacza dla państwa nie tylko zakaz zagrażających jej ingerencji, ale rodzi także obowiązki pozytywne, jak ochrona gazet i dziennikarzy przed atakami m.in. osób prywatnych i ich organizacji<sup>54</sup>.

W dniu 5 lipca 2011 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał ważny wyrok ws. Wizerkaniuk p. Polsce, w którym uznał obowiązek uzyskania autoryzacji oraz odpowiedzialność karną związaną z jego niewypełnieniem za naruszenie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tj. prawa do wolności słowa. Wobec Jerzego Wizerkaniuka, redaktora naczelnego „Gazety Kościańskiej”, w 2003 r. zostało wszczęte postępowanie z art. 49 prawa prasowego w zw. z art. 14 pr. pras., ze względu na brak autoryzacji wypowiedzi prasowej. Redaktor opublikował wywiad, opatrzony zdjęciem posła, bez jego wyraźnej i jednoznacznej zgody. Postępowanie w sprawie przeciwko skarżącemu zostało warunkowo umorzone na rok, a skarżący został zobowiązany do zapłaty kwoty 1000 zł na wskazany

<sup>51</sup> R. Hliwa, *Model ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy. Mechanizmy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] Wiśniewski L. (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz–Poznań 2000, s. 193.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> A. Biłgorajski, *Oddziaływanie standardów strasburskich dotyczących podmiotowych granic wolności wypowiedzi na polski porządek prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 20011, nr 1, s. 241.

<sup>54</sup> Szerzej A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 249.

przez sąd cel społeczny. Redaktor złożył skargę do Trybunału Konstytucyjnego (SK 52/05), który jednak uznał regulacje dotyczące autoryzacji za zgodne z Konstytucją oraz do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (skarga nr 18990/05).

Również w sprawie reżysera Grzegorza Brauna Trybunał orzekł naruszenie przez Polskę art. 10 Europejskiej Konwencji gwarantującego obywatelom wolność słowa. Wyrok dotyczy skargi złożonej przez Grzegorza Brauna, który nazwał profesora Jana Miodka agentem SB. Trybunał oświadczył, że jest bezsporne, iż postępowania sądowe w Polsce przeciwko Braunowi kolidowały z jego prawem do swobody wypowiedzi. ETPC poinformował, że nie jest w stanie przyjąć stanowiska polskich sądów, które nałożyły na Brauna wymóg udowodnienia prawdziwości swoich twierdzeń i tym samym spełnienia bardziej wyśrubowanych standardów niż te, które obowiązują dziennikarzy. Trybunał zdecydował, że Polska ma zapłacić Braunowi w sumie 14 tys. euro odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody oraz tytułem zwrotu poniesionych kosztów.

W 2009 r. Sąd Najwyższy orzekł, że Braun ma przeprosić w mediach znanego językoznawcę prof. Jana Miodka za wypowiedź z 2007 r. w dyskusji w programie Polskiego Radia Wrocław. Braun oznajmił tam, że wśród przeciwników lustracji są tacy, którzy mają osobisty interes, by się jej sprzeciwić i dodał, że prof. Miodek był „informatorem policji politycznej PRL”. Reżyser i dokumentalista przedstawiał się jako szczególnie zainteresowany tematyką lustracji. Strasburski trybunał w orzeczeniu przywołał argumentację polskich sądów, które uczyniły rozróżnienie między standardami obowiązującymi wyłącznie dziennikarzy oraz innych uczestników debaty publicznej. W przypadku dziennikarzy zabierających głos w debacie ważnej z punktu widzenia interesu społecznego miała obowiązywać jedynie zasada należytej staranności i dobrej wiary, podczas gdy na innych, w tym przypadku Braunie, ciąży obowiązek udowodnienia prawdziwości swoich twierdzeń – napisano na stronie Trybunału. Jak argumentowano, Sąd Najwyższy uznał, że Brauna nie można uznać za dziennikarza w świetle obowiązujących przepisów, a jego oświadczenie miało charakter prywatny. Tymczasem Braun utrzymywał, że przez wiele lat był aktywnym dziennikarzem, a debata radiowa, w której wziął udział, dotyczyła ważnej sprawy odnoszącej się do postaci publicznej.

Jak napisano w komunikacie ETPC, Trybunał przyjął do wiadomości, że Braun sformułował przeciwko prof. Miodkowi poważne oskarżenie, które naraziło na szwank jego reputację. Jednak nie mógł zgodzić się z podejściem zakładającym rozróżnienie standardów obowiązujących różnych uczestników debaty publicznej. Jednocześnie zastrzeżono, że ETPC nie miał na celu rozstrzygnąć, czy Braun był dziennikarzem w świetle obowiązującego w Polsce prawa, czy też nie. Zadaniem Trybunału nie było

także rozstrzygnięcie, czy formułując zarzut, powód dysponował wiarygodnymi dowodami. W 2009 r. prawnik reżysera przekonywał, że działał on w interesie społecznym oraz wskazywał na orzeczenie SN z 2005 r. stawiające wyżej swobodę wypowiedzi niż prawdziwość zarzutu – o ile informacje zbierało się rzetelnie. Grzegorz Braun pozwał Polskę do Strasburga w 2010 r. za naruszenie art. 10 Konwencji.

Należy zauważyć, że spojrzenie na wolność słowa z „europejskiej perspektywy” jest coraz surowsze. I.C. Kamiński podaje, że w okresie od 1 listopada 1998 do 28 lutego 2006 r. zapadły 224 orzeczenia na podstawie art. 10 Konwencji i jedynie w 28 sprawach zaskarżonym państwom udało się usprawiedliwić dokonaną ingerencję<sup>55</sup>. I tak w orzeczeniu *Lingens v. Austria* (wyrok ETPCZ. z dnia 8 lipca 1986 r., skarga nr 9815/82) wyraził on swoje stanowisko co do pojmowania znaczenia wolności wypowiedzi: „Swoboda wypowiedzi jest jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki. Z zastrzeżeniem treści ust. 2 art. 10 nie może ograniczać się do informacji i poglądów odbieranych przychylnie albo postrzeganych jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub jakiejś grupie społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których demokratyczne społeczeństwo nie istnieje”<sup>56</sup>. Należy zaznaczyć, iż Trybunał, uzasadniając swą decyzję – kontrowersyjną zapewne dla niektórych – o dopuszczeniu możliwości głoszenia poglądów, „które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie”, podkreślił, że dopuszczenie owo nie dotyczy treści art. 10 ust. 2. Zastrzegł on tym samym nakaz każdorazowego uwzględniania, przy realizacji omawianej wolności, interesów bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, ochrony zdrowia i moralności, dobrego imienia oraz praw innych osób, a także powagi i bezstronności sądów<sup>57</sup>.

Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – uchwaloną przypomnijmy: w roku 1950 – dopiero 15 grudnia 1992 r. Przez wiele lat było to niemożliwe – dopiero zasadnicze przemiany ustrojowe, zachodzące w naszym kraju począwszy od 1989 r. i uwieńczone przystąpieniem Polski do Rady Europy, przyniosły nam szansę wdrożenia Europejskiej Konwencji do obowiązującego w naszym kraju systemu prawa.

<sup>55</sup> Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, wyd. II zmienione i rozszerzone, Kraków 2006, s. 20.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>57</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenie swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

Istotnym dokumentem w hierarchii aktów międzynarodowych regulujących wolność słowa jest Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych podpisany 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku. Interesujący nas przepis znajdziemy w art. 19, który o wiele szerzej od dotychczas prezentowanych aktów określa swobodę wypowiedzi. Artykuł 19 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych mówi o prawie każdego do posiadania bez przeszkód własnych poglądów oraz prawie do swobody wypowiedzi<sup>58</sup>. Swoboda wypowiedzi jest w tym przepisie doprecyzowana i o wiele dokładniej zdefiniowana niż w poprzednich aktach. W ust. 1 art. 19 czytamy, że „Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów”. Prawo do posiadania własnych poglądów tworzy podstawę do zagwarantowania godności ludzkiej, a ta, jak wiadomo, jest podstawą wszystkich praw i wolności jednostki. Natomiast ust. 2 art. 19 stanowi, że: „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Ten ustęp bardzo szczegółowo przedstawia kwestie swobody wypowiedzi. Akcentuje wyraźną definicję wolności informacji, twierdząc, że stanowi ona część wolności wypowiedzi lub swobody wyrażania opinii. W ust. 2. art. 19 znajdziemy również elementy wolności informacji. W tym dokumencie uwidoczniła się tendencja do „szerokiego ujmowania sposobu, w jaki opinie, informacje i poglądy mogą być rozpowszechniane. Pakt obejmuje zatem swą ochroną wypowiedź, która może przyjmować różne formy oraz przyznaje swobodę różnym sposobom zachowania się w drodze do urzeczywistnienia wolności wypowiedzi”<sup>59</sup>.

Podobnie do przytaczanych powyżej dokumentów, również Pakt podkreśla, iż korzystanie z omawianych praw pociąga za sobą specjalne obowiązki i odpowiedzialność, którą nazywa szczególną. Dostrzega ponadto potrzebę zakreślenia granic między korzystaniem z wolności, a jej nadużyciem, co pozostawia w gestii ustaw, zastrzegając jedynie cele wyznaczania owych ograniczeń, które określa jako: poszanowanie praw i dobrego imienia innych oraz ochronę bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej (art. 19 ust. 3).

Owa tendencja do ograniczania swobody wyrażania własnych poglądów, która pojawia się we wszystkich przepisach, jest zrozumiała i konieczna. Niezbędne jest wkroczenie prawa w tę sferę wolności, gdyż

<sup>58</sup> Art. 19 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

<sup>59</sup> A. Frankiewicz, *Regulacja wolności...*, s. 371.

poczucie odpowiedzialności jednostki za wypowiedane słowa jest bardzo zróżnicowane, zbyt zależne od samej jednostki i jej poziomu „dojrzałości”, chociażby społecznej. Niemożliwe jest pozostawienie odpowiedzialności w wyznaczaniu granic między korzystaniem z wolności a jej nadużyciem jedynie owemu indywidualnemu poczuciu. Co więcej, często społeczne czy środowiskowe granice wolności – wyznaczone przez otoczenie, jak chociażby rodzina czy szkoła – są jednak nieostre i tym samym niewystarczające.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zaczął obowiązywać w Polsce dużo wcześniej niż Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bo już z dniem 18 czerwca 1977 r. Wszedł on wówczas do systemu prawnego ówczesnej Polski, lecz pozostał przepisem jedynie „na papierze”, gdyż w sprzeczności z nim pozostawały zarówno panująca w PRL cenzura prewencyjna, usankcjonowana działalnością Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk oraz jego licznych delegatur, jak i pozaprawnymi ograniczeniami wolności prasy, wyznaczanymi przez decyzje w strukturach partyjnych, w myśl zasady kierowniczej roli PZPR w stosunku do społeczeństwa i państwa<sup>60</sup>.

Przyglądając się przepisom dokumentów międzynarodowych, możemy stwierdzić, iż wszystkie ujmują prawo do swobody wypowiedzi w sposób bardzo zbliżony: uznają zgodnie, że wolność poglądów i prawo do informacji przysługuje każdej jednostce ludzkiej, a przepływ informacji winien być niezależny od granic państwowych i władz publicznych. Jednocześnie łączą bezpośrednio korzystanie z tych wolności z odpowiedzialnością i obowiązkami, co związane jest z różnymi ograniczeniami i sankcjami zawartymi w prawach poszczególnych państw. Niestety, nie da się pominąć w ustawodawstwie takich ograniczeń, gdyż nie byłaby zapewniona należyta ochrona wartości demokratycznych, takich jak: bezpieczeństwo państwa, integralność terytorialna lub bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie i moralność, dobre imię i prawa innych osób, powaga i bezstronność władzy sądowej oraz zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych. Należy jednak pamiętać, że każda ingerencja w swobodę wypowiedzi musi być przewidziana przez prawo i służyć określone mu celowi.

Karta Praw Podstawowych UE, przyjęta w Nicei 7 grudnia 2000 r., w art. 11 stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. 2. Szanowana jest wolność mediów i ich

<sup>60</sup> K. Pokorna-Ignatowicz, *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzami*, Kraków 2003, s. 23–27.

pluralizm". Karta potwierdza w art. 52 ust. 3, iż jeśli Karta zawiera prawa odpowiadające prawom zagwarantowanym w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności, to ich znaczenie i zakres są takie same, a nawet istnieje możliwość w UE szerszej ochrony. Jak zauważa A. Biłgorajski, „granica wolności wypowiedzi i wolności mediów jest godność człowieka uznana nie tylko za podstawowe prawo, a faktyczne źródło wszelkich wolności i praw zapisanych w Karcie”<sup>61</sup>, ale wskazuje także na inne ograniczenia<sup>62</sup>.

Jak pisał J. Burnham: „Tylko, kiedy istnieje kilka różnych liczących się sił społecznych, z której żadna nie jest podporządkowana innej sile społecznej, możemy mówić o gwarancjach wolności [...]. Wolność jest chroniona przez tych, którzy sprzeciwiają się najsilniejszej władzy”<sup>63</sup>.

**III.** Omówione powyżej międzynarodowe akty prawne nie wyczerpują oczywiście w pełni katalogu norm regulujących swobodę wypowiedzi w naszym kraju. Istnieje jeszcze wiele aktów, które zajmują się zagadnieniami związanymi z wolnością słowa, pośrednio się do niej odnoszącymi. Są to często umowy stanowiące o funkcjonowaniu mediów, telekomunikacji czy działalności artystycznej.

Jako przykłady możemy podać następujące umowy międzynarodowe, których Rzeczpospolita Polska jest stroną:

- Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej z 1989 r.;
- Akt Paryski Konwencji Berneńskiej o Ochronie Dzieł Literackich i Artystycznych z 1971 r.;
- Międzynarodowa Konwencja o Ochronie Wykonawców, Producentów Fonogramów oraz Organizacji Nadawczych z 1961 r.;
- Europejskie Porozumienie o zapobieganiu audycjom nadawanym ze stacji znajdujących się poza terytorium państwowym z 1965 r.;
- Konwencja o utworzeniu Europejskiej Organizacji Łączności Satelitarnej EUTELSAT z 1982 r.;
- Umowa w sprawie Międzynarodowej Organizacji Telekomunikacji Satelitarnej INTELSAT z 1971 r.<sup>64</sup>

**IV.** Jak zauważono wcześniej, obecna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w swych przepisach zawiera dwa główne artykuły odnoszące się do wolności słowa – art. 14 i 54. Wolność wypowiedzi została zagwaran-

<sup>61</sup> A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi studium konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 184.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 183–185.

<sup>63</sup> Za A. Młynarska-Sobaczewska, *Wewnątrzredakcyjna wolność wypowiedzi medialnej*, [w:] Górecki D. (red.), *Wolność słowa...*, s. 139.

<sup>64</sup> Za: M. Romanowski, *Wolność słowa...*, s. 57.



towana w Konstytucji RP w rozdziale *Wolności i prawa osobiste* w ust. 1 art. 54, który brzmi następująco: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Wolność wypowiedzi jest podstawą demokratycznego państwa, a co za tym idzie, jest ona też przez nie strzeżona<sup>65</sup>. W prawie konstytucyjnym wolność słowa jest jednym z podstawowych praw obywatelskich. Nie ma ona jednak jakiejś jednej formuły, określonej jednolicie, tylko przejawia się na różne sposoby. Możemy np. mówić o wolności słowa w:

- debacie publicznej (politycznej),
- postępowaniu sądowym,
- twórczości artystycznej.

Możliwość swobodnego wyrażania swojego zdania i poglądów na daną kwestię oraz pozyskiwanie i późniejsze rozpowszechnianie informacji stanowią podstawę uprawnienia, jakie niesie za sobą wolność słowa. Konstytucja do tej wolności dodaje zakaz stosowania cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania prasy. To uregulowanie pozwala w pełnym zakresie działać prasie na rynku. W jej zapiskach znajduje się również informacja o koncesjonowaniu radia i telewizji. Jest to głównie związane z potrzebą nadania odpowiedniej częstotliwości, na której będą nadawać<sup>66</sup>.

Kwestia zakazu stosowania cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania prasy jest uregulowana w ust. 2 art. 54, który zaznacza, że „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej”. Przepis ten gwarantuje zakaz cenzury. Do 1990 r. cenzurze podlegały wszystkie rodzaje twórczości. Zmiana nastąpiła dopiero po uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk<sup>67</sup> oraz likwidacji Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk oraz jego okręgowych placówek<sup>68</sup>. W roku 2015 Polska świętuje 25 rocznicę odzyskania wolności, nie tylko słowa.

Omawiana wolność dotyczy wszystkich mediów działających na rynku, bez względu na sposób przekazu, tj. prasy drukowanej, elektronicznej, radia i telewizji. Głównym zadaniem niezależnych środków społecznego przekazu jest przede wszystkim zapewnienie możliwości wymiany poglądów czy też informacji i szeroko rozumianych dysput politycznych<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003, s. 53.

<sup>66</sup> L. Szot, *Prawo do wolności słowa w Polsce – przykłady ograniczeń*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011, s. 345.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk, Dz.U. 1981, nr 20, poz. 99.

<sup>68</sup> J. Hołda, *O wolności słowa „Opornik”*, nr 46, s. 7.

<sup>69</sup> P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji RP*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2008, s. 17 i n.

Artykuł 14 podkreśla stopień oddzielności państwa od prasy, a co za tym idzie, fakt, iż prasa jest niezależna, a jej właściciele mają wolność w jej zarządzaniu<sup>70</sup>. Tadeusz Kononiuk zaznaczył, że prasa jako instytucja z zagwarantowaną wolnością powinna być wolna od zewnętrznych nacisków i kontroli rządu<sup>71</sup>. Co ważne, państwo ma za zadanie nie tylko powstrzymać się od ingerencji w działalność mediów, ale także aktywnie je wspierać<sup>72</sup>. Wolność prasy i środków społecznego przekazu obejmuje następujące uprawnienia:

- „wolność zakładania prasy i środków społecznego przekazu, bez konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody”;
- „swobodę prowadzenia działalności przez środki społecznego przekazu”;
- „możliwość funkcjonowania mediów niepublicznych, prywatnych”<sup>73</sup>.

W państwie demokratycznym wolność słowa i wolność prasy nie mają charakteru absolutnego<sup>74</sup>, dlatego też warto również zwrócić uwagę na art. 31 Konstytucji RP. Już ust. 1 tego artykułu zaznacza, że „wolność człowieka podlega ochronie prawnej”. Artykuł ten informuje, że każda wolność jest objęta ochroną prawną. Niezależnie, czy to np. wolność wyznania, czy słowa, czy inna. Na podkreślenie zasługuje również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wymienia sześć przesłanek, które mogą być ograniczone, jeśli zajdzie taka potrzeba, jednak nie mogą one „naruszać istoty wolności i praw”<sup>75</sup>. Te przesłanki to m.in. przesłanka „bezpieczeństwa państwa”, „porządku publicznego”, „ochrony środowiska”, „zdrowia publicznego”, „moralności publicznej” oraz „ochrony wolności praw innych osób”<sup>76</sup>.

Duże znaczenie ma również art. 61 Konstytucji RP, który podkreśla, że każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji. Prawo to jest bardzo ważne w kwestii wolności wypowiedzi. Według art. 61 ust. 1 „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organi-

<sup>70</sup> Dane za stroną internetową: <http://www.sdp.pl/sites/default/files/T.Kononiuk-Wolnosc.pdf> (dostęp 10.02.2015).

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Zob. L. Szot, *Prawo do wolności słowa...*, s. 347.

<sup>73</sup> J. Sieńczyło-Chłabczyk, Z. Zawadzka, *Wolność prasy i jej ograniczenia*, [w:] J. Sieńczyło-Chłabczyk (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>74</sup> W. Lis, Z. Husak, *Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty...*, s. 119.

<sup>75</sup> A. Biłgorajski, *Granice wolności...*, s. 223.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 224–231.

zacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa". Z tego ustępu wynika, że udostępniać informację publiczną mają organy władzy państwowej i osoby, które pełnią funkcje publiczne, jak również organów samorządu gospodarczego i zawodowego<sup>77</sup>. Prawo dostępu do informacji jest jednym z podstawowych praw społeczeństwa demokratycznego. Każdy obywatel może zasięgnąć informacji na interesujący go temat.

Wolność słowa, w tym wolność prasy, wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji<sup>78</sup> oraz wolność rozpowszechniania informacji jest ogromną wartością i bez niej nie ma demokratycznego państwa. We współczesnych demokracjach swoboda wypowiedzi uważana jest za jedną z podstawowych wolności ludzkich. Bez niej demokratyczne państwo i pluralistyczne społeczeństwo nie mogłyby istnieć oraz prawidłowo funkcjonować. Wolność słowa jest warunkiem korzystania z innych swobód. Jednostki muszą mieć najpierw zapewnione prawo do przekazywania sobie informacji i swobody wypowiedzi, by następnie wokół nich organizować się w różnorodne formy obywatelskiej aktywności.

## Wykaz literatury

- Bafia J., *Prawo o wolności słowa*, Warszawa 1988.
- Bartoszcze R., *Gwarancja wolności wypowiedzi w Europie Zachodniej*, Kraków 1995.
- Biłgorajski A., *Granice wolności wypowiedzi studium konstytucyjne*, Warszawa 2013.
- Biłgorajski A., *Oddziaływanie standardów strasburskich dotyczących podmiotowych granic wolności wypowiedzi na polski porządek prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Bladocha B.H., *Wolność słowa w systemie medialnym Wielkiej Brytanii*, Toruń 2003.
- Dobosz I., *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa 2006.
- Drożdż M., *Nie ma wolności słowa bez... spojrzenie etyczne na wolność mediów i wolność słowa*, [w:] I. Hofman, D. Kępa-Figura (red.), *Współczesne media – wolne media?*, t. 1, Lublin 2011.
- Frankiewicz A., *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Gardocka T. (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Hliwa R., *Model ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy. Mechanizmy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz–Poznań 2000.

<sup>77</sup> W. Lis, Z. Husak, *Konstytucyjne...*, s. 112 i n.

<sup>78</sup> T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 13. i n.

- Hofmański P., *Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (wprowadzenie)*, Kraków 1997.
- <http://www.sdp.pl/sites/default/files/T.Kononiuk-Wolnosc.pdf> (dostęp 10.02.2015).
- Jan Paweł II, *Homilia w czasie mszy w kaplicy Cudownego Obrazu, 13.VI.1987*, [w:] dodatek „Gazety Wyborczej”: *Lekcje Jana Pawła II. Lekcja pierwsza: prawa człowieka*, „Gazeta Wyborcza”, 19 IV 2005.
- Jaskiernia A., *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.
- Kamiński I.C., *Ograniczenie swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Król M., *Słownik demokracji*, Warszawa 1994.
- Lis W., Husak Z., *Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011.
- Malinowski B., *Wolność i cywilizacja*, Warszawa 2001.
- Menkes J., Menkes M., *Cele i ograniczenia wolności prasy*, [w:] J. Sobczak, T. Gardocka (red.), *Czy istnieje IV władza. Wolność prasy w teorii i praktyce*, Toruń 2010.
- Mill J.S., *The Essential Works of John Stuart Mill*, M. Lerner (ed.), New York 1961.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wewnątrzredakcyjna wolność wypowiedzi medialnej*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Spała 2003 r.*, Łódź 2003.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003.
- Pokorna-Ignatowicz K., *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzem*, Kraków 2003.
- Redelbach A., *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001.
- Redelbach A., *Wolność słowa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny Socjologiczny” 2000, nr 3.
- Romanowski M., *Wolność słowa w mediach elektronicznych*, Warszawa 2003.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Warszawa 1966.
- Sarnecki P., *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji RP*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2008.
- Sarnecki P., *Uwaga 5 do art. 54*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Sieńczyło-Chłabicz J., Zawadzka Z., *Wolność prasy i jej ograniczenia*, [w:] J. Sięńczyło-Chłabicz (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2012.
- Słownik języka polskiego*, Warszawa 2008.
- Smoktunowicz E. (red.), *Wolność jednostki*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
- Smolski M., Smolski R., Stadtmüller E., *Wartości demokratyczne*, [w:] *Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska*, Wrocław 1999.
- Sobczak J., *Granice wolności internetowych gatunków dziennikarski*, [w:] K. Wolny-Zmorzyński, W. Furman, (red.), *Internetowe gatunki dziennikarskie*, Warszawa 2010.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Sokolewicz W., *Prasa i konstytucja*, Warszawa 2011.
- Szot L., *Prawo do wolności słowa w Polsce – przykłady ograniczeń*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011.
- Uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK w 1994 r., cz. I.
- Wiśniewski A., *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII.

- Wiśniewski L., *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Problemy podstawowe*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Spała 2003 r.*, Łódź 2003.
- Wiśniewski L., *Wolność słowa i druku*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54.
- Wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39.
- Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32.
- Wyrok TK z dnia 12 maja 2008, SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57.
- Zdanie odrębne A. Rzeplińskiego do wyroku TK z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008, nr 7, poz. 125.
- Zmierzak M., *John Stuart Mill o prawie wyborczym w demokracji – refleksje z perspektywy XXI wieku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVII.