

Lucyna Szot

- ▶ Uniwersytet Wrocławski
(University of Wrocław, Poland)
- ▶ e-mail: lucyna.szot@uwr.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-5045-3276

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.08

**EWOLUCJA EUROPEJSKICH STANDARDÓW WOLNOŚCI SŁOWA
W KONTEKŚCIE POLITYCZNYM****Abstrakt**

Przedmiotowa publikacja zawiera analizę europejskich standardów wolności słowa, wypracowanych m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy, i diagnozuje obywatelskie prawo dostępu do informacji w oparciu o metodę instytucjonalno-prawną w kontekście potrzeby wzmacniania demokracji i ochrony praw obywatelskich. Długa walka o wolność prasy stanowiła bodziec do walki o prawa obywatelskie, co przyczyniło się do rozwoju aktywnej opinii publicznej. W procesie budowy otwartego społeczeństwa obywatelskiego na szczególną uwagę zasługują standardy, które dotyczą ogólnej problematyki środków społecznego przekazu (mediów), w tym dotyczące konieczności zapewnienia dostępu do informacji publicznej.

W rozważaniach największą uwagę poświęcono ewolucji wolności słowa, jej normatywnej wieloznaczności i granicom, z uwzględnieniem swobody wypowiedzi, ale i niebezpieczeństw niektórych przekazów zawierających sceny przemocy, ksenofobię, nietolerancję itd. Ewolucyjne prześledzenie funkcjonowania powyższych standardów w krajach członkowskich Rady Europy przekracza ramy niniejszego opracowania. Warto jednak dokonać analizy normatywnej w odniesieniu do praktyki legislacyjnej Polski, gdzie podkreśla się wagę standardów wynikających z aktów normatywnych Rady Wspólnot Europejskich i Parlamentu Europejskiego, natomiast ciężar urzeczywistnienia reguł ustalonych na poziomie wspólnotowym spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Analiza wybranych orzeczeń ETPC, a także

praktyka legislacyjna Polski wykazują potrzebę monitorowania wszelkich ograniczeń tych podstawowych praw obywatelskich związanych ze sferą komunikowania, co stanowi o kluczowej sprawczości instytucji państwa w budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: standardy wolności słowa, prawo do informacji, kontekst polityczny, społeczeństwo obywatelskie, orzecznictwo ETPC

EVOLUTION OF EUROPEAN STANDARDS ON FREEDOM OF EXPRESSION IN A POLITICAL CONTEXT

Abstract

This publication analyses European standards on freedom of expression developed, *inter alia*, by the Committee of Ministers of the Council of Europe and diagnoses the citizen's right of access to information, based on an institutional and legal method, in the context of the need to strengthen democracy and protect citizens' rights. The long struggle for press freedom provided the impetus for the struggle for civil rights, which contributed to the development of an active public opinion. In the process of building civil society, standards that touch on the general issue of mass media, including the need to ensure access to public information, deserve special attention.

The evolution of freedom of expression, its normative ambiguity and its limits, bearing in mind the freedom of expression, but also the dangers of certain messages containing scenes of violence, xenophobia, intolerance, etc., have received most attention in the deliberations. An evolutionary tracing of the functioning of the above standards in the member states of the Council of Europe is beyond the scope of this paper. However, it is worthwhile to make a normative analysis referring to the legislative practice of Poland, where the importance of standards stemming from normative acts of the Council of the European Communities and the European Parliament is emphasised, while the burden of implementation of rules set at the Community level rests primarily on the member states. The analysis of selected ECHR rulings as well as Poland's legislative practice demonstrate the need to monitor any restrictions on these fundamental civil rights related to the sphere of communication, which is a key proficiency of state institutions in the construction of civil society.

Keywords: freedom of expression standards, right to information, political context, civil society, ECtHR case law

1. Wprowadzenie

W rozwoju zasady wolności wypowiedzi znaczącą rolę odegrała Europejska konwencja praw człowieka¹ (dalej „Konwencja”) i orzecznictwo strasburskie oraz Deklaracja praw człowieka i obywatela². W aktach prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę wolność słowa określana jest jako prawo do swobodnego wyrażania opinii (art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, art. 10 Konwencji)³. Standardy te należą do najważniejszych instytucji prawnych z zakresu ochrony praw człowieka i obywatela⁴.

Przedmiotem analizy jest ewolucja europejskich standardów wolności słowa, w kontekście potrzeby wzmocnienia demokracji i ochrony praw obywatelskich – co stanowi kategorię uprawnień dotąd niezdiagnozowanych. Obszar analizowany jest przez pryzmat uprawnień obywatelskich do bezstronnych informacji, dla których kategoria wolności słowa i jej granic ma szczególny wymiar. Celowe prześledzenie ewolucji wolności słowa pozwoli na ukazanie swoistych luk prawnych wobec rozwoju technologii medialnych i niebezpieczeństwa niektórych przekazów zawierających dezinformację, manipulację, mowę nienawiści itd.

Zakłada się, iż prawo do informacji publicznej jest istotnym przejawem konstytucyjnego prawa obywateli do prawdziwej (rzetelnej) informacji⁵ i stanowi *conditio sine qua non* współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Treść publikacji wypełnia lukę badawczą w zakresie normatywnym oraz politologicznym, gdyż brak w literaturze opracowań na ten temat.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjęta w Rzymie 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 5 lipca 1953 roku), ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 roku (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

² Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., art. 11, [w:] *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, red. Z. Kędzia, Wrocław 1978, s. 27 i 30–31.

³ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167 i 168), art. 19; Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 10; B. Gronkowska, T. Jasunowicz, C. Mik, *Prawa Człowieka, Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 52, s. 180.

⁴ K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000, s. 88.

⁵ L. Bosek, *Konstytucyjna zasada prawdy*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 3.

Międzynarodowe traktaty praw człowieka często odwołują się do prawa krajowego jako wyznacznika legalności aktów ingerencji w sferę korzystania z indywidualnych praw i wolności (legalności działań organów krajowych). Na poziomie krajowym prawa i wolności polityczne mają zróżnicowany charakter. Pełnię tych praw zawierają art. 60–62 Konstytucji RP⁶. Do tych praw należy m.in. prawo dostępu do informacji publicznej⁷. Dla określenia konstytucyjnego statusu jednostki znaczenie podstawowe ma treść drugiego rozdziału Konstytucji RP: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Zasady określają zakres podmiotowy stosowania praw i wolności oraz ukazują idee przewodnie określające cały system: zasadę godności, wolności i równości.

W badaniu zastosowano metodę instytucjonalno-prawną, polegającą na analizie aktów normatywnych i orzecznictwa oraz mechanizmów funkcjonowania mediów – celem zdiagnozowania obywatelskiego prawa do informacji. Począwszy od norm prawa międzynarodowego, poprzez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „Trybunał”) oraz (w niezbędnym zakresie) źródła obowiązujące w polskim systemie, aż po wnioski końcowe – dokonano próby udzielenia odpowiedzi na pytania badawcze: jak przebiegała ewolucja wolności słowa? Czy obywatelskie prawo do wiarygodnej i rzetelnej informacji jest wystarczająco chronione? Jakie mechanizmy medialne sprzyjają budowaniu otwartego społeczeństwa obywatelskiego?

W powyższym kontekście poszczególne uprawnienia zostały wyszczególnione z uwzględnieniem cech społeczeństwa obywatelskiego (prawa do informacji), w zakresie praw podstawowych. Zakres rozważań obejmuje uregulowania wynikające z orzeczeń Trybunału, gdyż wiedza z nich wynikająca może stanowić podwaliny pozostałych orzeczeń na szczeblu krajowym oraz zasad wykładni i stosowania przepisów. Stosowanie przepisów dotyczących statusu prawnego odbiorców mediów w codziennej praktyce stanowi wyzwanie i jednocześnie zobowiązanie dla decydentów polityki medialnej w Polsce.

⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 111.

2. Ewolucja wolności słowa – rys historyczny

W historii instytucji prawnych walka o wolność prasy była jednym z motorów postępu i stworzyła podwaliny nowoczesnych instytucji prawnych państwa demokratycznego. Długa walka o wolność prasy zaczęła się najwcześniej w Europie i przebiegała w sposób najżywszy w Anglii, skąd przeniosła się na kontynent i do Ameryki. Na gruncie europejskim po raz pierwszy wolność prasy została utrwalona w art. 11 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 roku⁸. Koncepcja wolności prasy rodziła się stopniowo. Początki sięgają okresu związanego z powstawaniem prasy periodycznej, z kształtowaniem się idei wolności przekonań, słowa i myśli – w miarę rozwoju prasy i zwiększania się jej znaczenia w życiu społecznym.

Założenia doktryny prasowej – związane z istnieniem nieograniczonej wolności słowa – zostały sformułowane w XVIII wieku, kiedy to prasa drukowana rozpoczęła pierwszy etap powszechnego rozwoju. Filozofia wolności prasy sięga więc XVIII wieku, który szczególnie obfitował w filozoficzne uzasadnienia jej istnienia. Przyjęcie „wolnościowej” koncepcji prasy było spowodowane wieloma czynnikami związanymi z sytuacją polityczną, ekonomiczną, społeczną. Nie bez wpływu na kształt doktryny prasowej pozostały koncepcje filozofów i myślicieli europejskiego oświecenia, takich jak Adam Smith, John Milton, John Lock czy Jan Jakub Rousseau. XVIII-wieczni myśliciele poszukiwali własnego rodowodu w starożytności, sięgając do Arystotelesa, Platona, Sokratesa.

XVIII-wieczna koncepcja wolności prasy uwarunkowana była klimatem politycznym okresu poprzedzającego okres rewolucji angielskiej (1688 rok), francuskiej (1789 rok) i amerykańskiej (1776 rok). Rewolucja angielska była związana z ogromnym ożywieniem myśli politycznej, które spotęgowało się wraz z uzyskaniem przez parlament przewagi nad tronem (1688 rok). Według zwolenników wolności druku prasa miała nie tylko gwarantować możliwość rozpowszechniania rozmaitych koncepcji politycznych, ale również sprzyjać otwartej walce politycznej. Za pomocą prasy i wydawnictw skutecznie zwalczano poglądy przeciwników poprzez prezentowanie własnych teorii.

⁸ Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., art. 11, [w:] *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, red. Z. Kędzia, Wrocław 1978, s. 27 i 30–31.

Postulat wolności prasy stał się jednym z haseł wcześniejszego ruchu antykrólewskiego. Wyrazem tych dążeń był płomienny manifest w obronie wolności prasy napisany w 1644 roku przez Johna Milтона (*Areopagitica*)⁹. *Areopagitica* stała się powszechnie znana i odbiła się szerokim echem dopiero 100 lat później, i to nie w Anglii, ale we Francji. To tam w przededniu rewolucji 1789 roku, powołując się na manifest Milтона w obronie wolności prasy, wystąpił Mirabeau. W 1688 roku Anglia przeżyła bezkrwawą rewolucję, w której wyniku parlament uzyskał przewagę nad królewskim tronem. Od czasu angielskiej rewolucji kampania na rzecz wolności prasy była żywotnym elementem współczesnej rewolucji demokratycznej. Stanowiła bodziec do wypracowania nowych sposobów określania nowoczesnego państwa.

W okresie oświecenia (na początku XVIII wieku) rewolucja angielska 1688–1689, później rewolucja francuska 1789 roku oraz amerykańska stworzyły podwaliny do nowoczesnego pojmowania wolności słowa i dziennikarstwa. Jest to również okres rewolucji przemysłowej, początek nowej kapitalistycznej formacji. Wzrastająca rola dziennikarstwa w kształtowaniu opinii publicznej spowodowała przekształcenie prasy w swoistą trybunę kierowania opinią publiczną przez władzę. Prasa jako instytucja polityczno-społeczna zaczęła odgrywać ważną rolę polityczną. Idealistycznie pojmowana wolność prasy, choć odegrała olbrzymią rolę w następnych stuleciach, była zasadniczo związana z wolnością rządzących klas politycznych, łamana zaś zawsze wtedy, gdy interesy tych klas były przez prasę naruszane, przy czym formy stosowanych ograniczeń (m.in. formy cenzury) wobec prasy były różnorodne.

Postępowa myśl społeczna Europy, przenikająca na grunt amerykański, znalazła tam niejednokrotnie lepsze warunki rozwoju i realizacji niż na rodzimym kontynencie. Podstawą doktryny ustrojowej Stanów Zjednoczonych stała się – wśród sporów i walki politycznej – koncepcja liberalizmu zarówno politycznego, jak i ekonomicznego. Aktem prawnym, który usankcjonował liberalizm w prasie, stała się pierwsza poprawka do Konstytucji USA z 1791 roku. Akt ten obowiązuje do dzisiaj i wciąż jest przedmiotem kontrowersji między zwolennikami nieograniczonej wolności prasy a przedstawicielami władz, dążącymi do narzucenia minimalnej, choć formalnej, kontroli rządu.

⁹ J. Milton, *Areopagitica. A Speech for the Liberty of Unlicenced Printing*, [w:] J. Milton, *Complete Poetry and Selected Prose*, Glasgow 1925, s. 698.

Pojęcie wolności prasy przybrało swój realny kształt w ideologii młodej burżuazji¹⁰. Stanowiło ono bodziec do walki o prawa obywatelskie, co przyczyniło się do rozwoju zbiorowych grup czytelników i aktywnej opinii publicznej. Konstytucyjna wolność prasy dla wszystkich obywateli stanowiła jedną z podstawowych swobód i mieściła się w szeroko rozumianej wolności słowa. W miarę rozwoju narastające kontrowersje wokół problemu wolności prasy skłaniały do nadawania temu słowu coraz to nowych znaczeń. Stąd też przedsięwzięciem niemożliwym do wykonania byłaby systematyzacja pojęcia wolności prasy, tym bardziej, że w wielu koncepcjach jest to pojęcie mgliste, efemeryczne. Sam termin „prasa” w szerszym ujęciu obejmował prasę periodyczną i nieperiodyczną (w miarę postępu technicznego prasa objęła zakresem pojęciowym wszelkie środki masowej komunikacji)¹¹.

Najczęściej wolność prasy utożsamiano z wolnościami obywatelskimi, takimi jak wolność słowa, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, ochrona prywatności itp. Wolność prasy utożsamiano pierwotnie z wolnością jednostki. Już w roku 1788 Gabriel Honoré de Mirabeau pisał, że wolność prasy jest podstawą wszystkich wolności obywatelskich, bez której inne nie mogą być zdobyte i utrwalone¹². Inni uznawali ją za źródło i gwarancję wszelkich wolności i praw obywatelskich oraz za skuteczny hamulec różnorodnych nadużyć władzy¹³.

Większość badaczy zajmujących się różnymi aspektami tego problemu poprzedzało swe rozważania ustaleniem definicji wolności prasy. Według Oskara Wettsteina wolność prasy stanowiła historycznie wytworzone i konstytucyjnie zagwarantowane prawo narodu do wypowiedzania swych politycznych myśli i życzeń przez organ, który jest niezależny od woli państwa¹⁴. James Mansfield określał wolność prasy jako swobodę drukowania czasopism bez uprzedniego zezwolenia władz, z poddaniem się jednak wszelkim konsekwencjom przewidzianym przez prawo. Podobnie określał wolność prasy William Blackstone. Albert Gilles uważał, że o wolności prasy można mówić jedynie wówczas, gdy przy braku cenzury prewencyjnej sprawy przestępstw prasowych

¹⁰ A. i Z. Słomkowski, *Krótki zarys historii prasy brytyjskiej*, Warszawa 1978, s. 12–15.

¹¹ Ibidem, s. 53.

¹² I. Laurent, *La liberté de la presse*, Annemasse 1954, s. 16 i n.

¹³ Z. Chafee, *Freedom of Speech*, Nowy York 1920, s. 8.

¹⁴ O. Wettstein, *Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse mit besondere Berücksichtigung der Schweiz*, Zurych 1904, s. 18.

rozpatrywane są przez sądy przysięgłych¹⁵. Uznawał on prasę za skuteczny hamulec różnorodnych nadużyć władzy. Jacques Bourguin ujmował wolność prasy jako możliwość swobodnego wyrażania poglądów w ramach ustalonych przez prawo¹⁶.

Z badaczy polskich Julian Nowotny wolność prasy definiował jako prawo swobodnego wyjawiania myśli za pomocą pism drukowanych w granicach zakreślonych porządkiem prawnym¹⁷. Bronisław Olechnowicz przez wolność prasy rozumiał prawo swobodnego tworzenia opinii publicznej za pośrednictwem prasy¹⁸. Zbliżone poglądy na istotę prasy wypowiadali Adolf Heck i Wacław Komarnicki¹⁹. Jak słusznie podkreślał Michał Pietrzak w swej pracy poświęconej reglamentacji wolności prasy w Polsce w latach 1918–1939, definicje wolności prasy kładły nacisk na jej pozytywną stronę, uznając ją za prawo jednostki do wyrażania swych myśli i przekonań za pośrednictwem prasy²⁰. Zarówno Pietrzak, jak i inni badacze podkreślali reglamentacyjny charakter tego prawa. Zgodnie przyjmowano, iż wolność prasy oraz inne prawa wolnościowe podlegają reglamentacji ze strony władz państwowych. Władze określają warunki korzystania z wolności przez obywateli i ustalają jej granice, głównie poprzez prawo. Absolutna (nieograniczona) wolność prasy nie miała zbyt wielu zwolenników. Oprócz ograniczeń wynikających z przepisów obowiązującego prawa wyróżniano ograniczenia natury ekonomicznej, politycznej, społecznej. Zdaniem Michała Pietrzaka ciężar badań nad problemem wolności prasy w Polsce międzywojennej, jak i w innych systemach, winien się koncentrować wokół różnorodnych jej ograniczeń²¹.

Wszystkie współczesne państwa europejskie uznały wagę informacji i jej wpływu na sferę świadomości obywateli i usiłowały (z różnym natężeniem) zachować ścisłą kontrolę nad informacjami ze sfery polityki. Aktualnie dysponenci władzy korzystają z całego wachlarza środków komunikowania, wśród których media tradycyjne są jednym z elementów systemu medialnego oddziałującego na opinię publiczną. Coraz większe zainteresowanie dotyczy mediów społecznościowych i wszelkich form komunikacji w sieci.

¹⁵ A. Gilles, *La presse devant le jury*, Paryż 1938, s. 5.

¹⁶ J. Bourguin, *La liberté de la presse*, Lozanna 1950, s. 199.

¹⁷ J. Nowotny, *Prawo prasowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1917, z. 5–7, s. 209.

¹⁸ B. Olechnowicz, *Przestępstwo prasowe*, Wilno 1932, s. 7.

¹⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 568; A. Heck, *Austriackie prawo prasowe*, Lwów 1891, s. 11.

²⁰ M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963, s. 11.

²¹ Ibidem, s. 11.

3. Wyjaśnienie podstawowych pojęć

W przestrzeni medialnej fundamentem wszystkich wolności jest *wolność słowa* jako podstawowe prawo człowieka. Jest to wolność informacji i wyrażania swych poglądów. Obywatelską wolność słowa w rzeczywistości realizują dziennikarze. Podmiotem wolności słowa jest więc każdy człowiek – także dziennikarze, instytucje związane z organizacją mediów (np. wydawcy, nadawcy, kolporterzy). Jednak z prawa do wolności słowa dziennikarze i inni przedstawiciele mediów korzystają intensywniej niż inni obywatele, skoro gromadzenie informacji i ich rozpowszechnianie należy do ich obowiązków zawodowych.

Wolność słowa ograniczana bywa w imię dobra społecznego. Służą temu systemy nakazów i zakazów (normy prawne i moralne) oraz instytucje społeczne (państwo), jako zewnętrzne formy presji i represji wobec woli jednostki. Istotną rolę pełnią także czynniki wewnętrznej samokontroli (poczucie moralne – sumienie), świadomość prawna.

Od lat podejmowane są w literaturze próby zdefiniowania pojęcia wolności słowa i prasy i wciąż pojawiają się nowe ujęcia, w szczególności wobec rozwoju technologicznego mediów i nowych form komunikowania w sieci. Niewątpliwie rodowodu tego pojęcia należy szukać w koncepcji *wolności myśli*. Jest to pojęcie nadrzędne, z którego wypływa wolność przekonań²². Istotnymi składnikami tej wolności są prawa do wyrażania poglądów politycznych, kultywowania tradycji narodowych i wyznawania religii²³.

Wolność przekonań wymaga wolności wypowiedzi w tym sensie, że wolność myśli i przekonań może znaleźć uzewnętrznienie tylko w przypadku istnienia wolności wypowiedzi. *Wolność wypowiedzi* to pojęcie szersze od pojęcia wolności słowa – oznacza każdą prezentację poglądów, każde ich uzewnętrznienie w sposób widoczny dla innych (słowem, gestem, obrazem itp.).

²² J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe*, Warszawa 1999, s. 19; J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2009.

²³ G. Lech, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 11–12.

W literaturze podkreśla się, że wolność wypowiedzi w sferze publicznej ma szczególne znaczenie w postaci wolności prasy²⁴. Z wolności wypowiedzi wypływa prawo wyboru formy, w jakiej ta wypowiedź zaistnieje, co oznacza między innymi możliwość publikacji. Przez publikację należy rozumieć nadanie określonym treściom takiej formy, która umożliwia im dotarcie do pewnego kręgu odbiorców. Jedną z takich form jest prasa. *Wolność prasy* jest więc pochodną wolności publikowania w ogóle i dotyczy działalności wszystkich periodycznych środków komunikowania masowego, niezależnie od stopnia ich aktualnego rozwoju. Zdaniem Jacka Sobczaka „Wolność prasy możliwa jest w pełnym zakresie tylko w razie rzeczywistego istnienia wolności: myśli, przekonań, wypowiedzi, słowa i publikacji”²⁵. Podsumowując wywód, uznać należy, iż wolność prasy jest pochodną wolności wypowiedzi – w formie publikacji.

Wolność prasy to przede wszystkim prawo do nieskrępowanego wydawania gazet i czasopism, do prowadzenia swobodnej polityki wydawniczej i kolportażu. To zasadniczo wolność właścicieli (wydawców) – tych, którzy media posiadają i decydują o ich orientacji.

Liczne ograniczenia w sferze publikacji wskazują na możliwość oddziaływania na media poprzez koncesjonowanie działalności, różne typy rejestracji itp. W wielkim uproszczeniu wolna prasa to prasa niezależna od władzy, od nacisków zewnętrznych, od jakiegokolwiek formy cenzury (wolność „od”). Jak słusznie podkreślał Tomasz Goban-Klas za Georgem Gerbnerem: „Istota problemu wolności prasy nie sprowadza się do pytania – czy istnieje wolność czy zależność prasy” i w jaki sposób prawnie jest gwarantowana. Nigdy bowiem nie było i nie będzie prasy całkowicie wolnej, choć bywa całkowicie zależna. Kontrola i zależność prasy są oczywiste. Zasadniczy jest problem: „Przez kogo, w jakim zakresie i w jaki sposób prasa jest kontrolowana” (wolność negatywna)²⁶.

Obywatelska wolność słowa analizowana jest przez pryzmat praw podmiotowych jednostki (obywatela i dziennikarza) i podmiotów złożonych (grup, społeczeństw,

²⁴ J. Barta, I. Dobosz, *Skrypty prawo prasowe i autorskie*, Kraków 1989, s. 15.

²⁵ J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe...*, s. 20.

²⁶ G. Gerber, *Mass Media and Human Communication Theory*, [w:] *Sociology and Mass Communication*, red. D. Mc. Quail, Harmondsworth 1972; T. Globan-Klas, *Granice wolności mediów*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, red. Z. Bauer, E. Chudziński, Kraków 1996, s. 267.

instytucji, państwa). Wolność prasy to sfera ich wzajemnych powiązań. Wbrew pozorom wolność dziennikarzy ma więcej wspólnego z wolnością słowa niż z wolnością prasy. Te trzy wolności przenikają się, a nawet warunkują, ale też czasem występują między nimi różnice, a nawet konflikty na tle sprzeczności interesów: obywatela, dziennikarza i właściciela (wydawcy). Dopiero na poziomie podmiotów złożonych i procesów zachodzących w systemie politycznym uwidacznia się rola prasy i znaczenie jej niezależności, jako równoważnika systemu. Podstawowa różnica pomiędzy wolnością słowa i prasy dotyczy sfery życia zbiorowego. Prasa jest bowiem zjawiskiem złożonym – instytucjonalnym i systemowym. Prasę tworzą struktury podmiotowe: właścicieli, wydawców i dziennikarzy. Wolność prasy faktycznie oznacza wolność dla jej właścicieli i nadawców (tych, którzy media posiadają i decydują o ich orientacji), w rzeczywistości dziennikarze korzystają z niej w niewielkim stopniu. Stąd rozróżnienie na wolność prasy (instytucjonalną) i wolność dziennikarzy.

Przedstawione prawne definicje wskazują na możliwą różnorodność ujęcia wolności słowa i prasy. Dla potrzeb niniejszej analizy można przyjąć, iż wolność prasy – jako pochodna wolności myśli, przekonań, wypowiedzi i słowa – jest wolnością, której istotnymi składnikami są prawa obywatela i dziennikarza do wolności wyrażania przekonań, opinii i poglądów, swobodnego ich otrzymywania i rozpowszechniania wszelkimi środkami. Wolność prasy oraz swoboda wypowiedzi muszą być ściśle powiązane z odpowiedzialnością za słowo.

Idea tej wolności opiera się na założeniu, że posiadający i kontrolujący media są zainteresowani rozwojem demokracji i kształtowaniem opinii publicznej. Brakuje w tym modelu gwarancji wywiązywania się z obowiązków względem demokratycznego społeczeństwa. Niekontrolowany i nieregulowany rozwój platform społecznościowych z udziałem sztucznej inteligencji potęguje chaos informacyjny, w szczególności dezinformację i mowę nienawiści, co stanowi zagrożenie dla demokracji, w której wiarygodna i rzetelna informacja stanowi element infrastruktury krytycznej²⁷.

²⁷ Sander van der Linden, *Fake news. Jak dezinformacja infekuje umysły i jak się na nią uodpornić*, Poznań 2024, s. 360–361; K. Jakubowicz, *Media a demokracja w XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 79–80.

Opinia publiczna (fundamentalna dla otwartego społeczeństwa obywatelskiego) jest pojęciem złożonym i wieloznacznym. Mając na uwadze różne podejścia, Floyd Henry Allport stworzył zestawienie obejmujące powtarzające się u większości badaczy cechy charakteryzujące opinię publiczną – jest ona rodzajem zachowania prowadzącego do werbalizacji zachowań wielu ludzi, a głównymi czynnikami ją kształtującymi są wiedza oraz kontakty społeczne²⁸. W wyniku aktywności opinii publicznej ludzie ją tworzący są gotowi do działania lub podejmują działania wyrażające ich poparcie lub dezaprobatę w stosunku do określonego tematu, które ze względu na swoją intensywność i zasięg mogą prowadzić do trwałych implikacji w życiu publicznym. Kluczowymi kwestiami dla otwartego społeczeństwa obywatelskiego (jako przestrzeni sfery publicznej) są wpływanie na sprawy publiczne za pomocą demokratycznych procedur i rozwiązywanie istotnych problemów społecznych na zasadzie współdziałania²⁹.

Analogicznie, w kontekście potrzeby współdziałania w oparciu o wiedzę i kontakty społeczne, definiowane bywa społeczeństwo obywatelskie – jako sieć dobrowolnych ruchów, stowarzyszeń bądź ugrupowań, które mają zdolność do współpracy, samoorganizacji, samopomocy i działania na rzecz dobra wspólnego³⁰. To przestrzeń obywatelska zajmująca miejsce pośrednie między władzą państwową a sektorem prywatnym; uwidacznia się także w sytuacji funkcjonowania społeczeństwa jako wspólnoty politycznej, dzielącej podobny system norm i wartości, których podstawą działania są solidarność, zaufanie, kooperacja, dialog i konsensus. Istotą społeczeństwa obywatelskiego jest wielokanałowe komunikowanie się obywateli i współdziałanie.

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wywodzi się z dwóch tradycji społeczno-politycznych: wywiedzionej ze starożytnej Grecji i kontynuowanej w Rzymie klasycznej myśli republikańskiej (model wspólnotowy) oraz XVIII-wiecznej, zainicjowanej przez Johna Locke’a tradycji liberalnej (model indywidualistyczny)³¹. Model wspólnotowy, w ramach niezależnej sfery publicznej, charakteryzują: współpraca,

²⁸ E. Młyniec, *Opinia publiczna. Wstęp do teorii*, Poznań 2002, s. 21.

²⁹ K. Wolny-Zmorzyński, K. Doktorowicz, P. Płaneta, R. Filas, *Leksykon terminów medialnych*, M–Z, Toruń 2024, s. 368.

³⁰ Ibidem, s. 368.

³¹ Ibidem, s. 368.

zaufanie i wspólnotowość. Natomiast model indywidualistyczny kategorizowany bywa poprzez prymat zindywidualizowanej jednostki, niezależnej i podejmującej autonomiczne wybory.

W rozwoju historycznym społeczeństwo obywatelskie było ściśle związane z ewolucją mediów – najpierw prasy, potem radia i telewizji – jako źródeł informacji oraz jako czynnika kształtowania opinii publicznej i nastrojów społecznych. Wraz z przejściem od tradycyjnych i bezpośrednich form komunikacji do komunikacji wirtualnej zmienił się zakres zaangażowania społeczno-politycznego obywateli. Internet i media społecznościowe stworzyły płaszczyzny do promocji idei i podnoszenia świadomości społecznej oraz politycznej, komunikowania się obywateli w systemach medialnych, dystrybucji niezależnych materiałów, angażowania w nowe formy działań politycznych.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego opierający się na nowoczesnych technologiach, które umożliwiają pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie, przechowywanie i dystrybucję informacji, prowadzi do społeczeństwa informacyjnego. W takich społeczeństwach informacje stanowią podstawę działania gospodarki, a wraz z wiedzą stają się źródłem strategii rozwoju państw. Jednak mechanizmy funkcjonowania platform społecznościowych stwarzają istotne zagrożenie dezinformacją i manipulacją informacji itp., co stanowi wyzwanie legislacyjne oraz orzecznicze, ale i zagrożenie dla swoistej obywatelskiej jakości społeczeństwa i profesjonalnych mediów³².

4. Uwarunkowania prawne

Prawa podstawowe, w tym osobiste, obywatelskie, polityczne, często uznawano za podstawowe prawa człowieka w regulacjach prawa międzynarodowego znacznie wcześniej niż w wewnętrznych systemach prawnych państw demokratycznych, w tym UE³³. Zasadnicze regulacje prawne odnoszące się do praw podstawowych występują w trzech międzynarodowych systemach prawnych: systemie prawnym ONZ, systemie prawnym Rady Europy (RE) oraz systemie prawnym Unii Europejskiej.

³² J. Adamowski, *O zjawiskach kryzysowych w mediach (nie tylko w Polsce) – refleksje obserwatora*, „Media – Biznes – Kultura” 2020, nr 8, s. 12–14.

³³ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 27.

W kontekście przedmiotowej analizy – zgodnie z treścią art. 21 Powszechnej deklaracji praw człowieka (dalej „Deklaracja”) „Każdy człowiek ma prawo uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju. Wola ludu jest podstawą władzy rządu. Wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów”³⁴.

W odniesieniu do obywatelskiego prawa do informacji – najstarszym dokumentem ONZ jest rezolucja nr 59/I uchwalona na pierwszej sesji ONZ 14 grudnia 1946 roku. Uregulowano w niej zagadnienie prawa do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości we wszystkich miejscach i bez przeszkód. Chronologicznie drugim dokumentem w systemie ONZ była Deklaracja z 10 grudnia 1948 roku, która stanowi podstawę systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Kwestia prawa do informacji i wolności słowa została uregulowana w art. 19: „Każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnych poglądów, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice”.

Prawne regulacje w zakresie praw podstawowych oraz dostępu do informacji publicznej znalazły również odzwierciedlenie w systemie prawnym Rady Europy, a podstawowym dokumentem regulującym te zagadnienia jest uchwalona w dniu 4 listopada 1950 roku Konwencja³⁵. Jest to międzynarodowy traktat mający na celu ochronę praw człowieka i podstawowych wolności w Europie, ustanawiający specyficzne – jak na stosunki międzynarodowe – obowiązki państw-stron. Fundamentem przyjętej procedury stała się instytucja skargi indywidualnej przysługującej jednostkom pokrzywdzonym przeciwko państwu, którego organy naruszyły konkretne prawo człowieka objęte zakresem przedmiotowym Konwencji³⁶.

³⁴ Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Nowy Jork – zob. M. Zubik, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 11.

³⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjęta 4 listopada 1950 roku, ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 roku (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

³⁶ W ślad za Konwencją europejską skarga indywidualna trafiła do systemu Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 roku.

Procedura kontrolna Konwencji opiera się na kompetencjach Europejskiej Komisji Praw Człowieka (art. 20–37 Konwencji) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 38–56). Procedura ta wymagała uzupełnień w formie 11 protokołów dodatkowych. W szczególności protokół nr 9 do Konwencji z 6 listopada 1990 roku otworzył podmiotom indywidualnym drogę do Trybunału w Strasburgu (art. 3 protokołu nr 9). Europejski Trybunał może rozpatrywać skargi na naruszenie postanowień Konwencji po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych w przepisach prawa wewnętrznego danego państwa.

W procesie tworzenia standardów odnoszących się do środków przekazu pewną rolę odgrywa działalność Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, jednak z literatury wynika, iż pozycja aktów prawnych pochodzących od Zgromadzenia Parlamentarnego jest mniej doniosła od tych, których źródłem jest Komitet Ministrów. Zalecenia Komitetu adresowane są do rządów państw członkowskich Rady Europy. Natomiast zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego kierowane są do Komitetu Ministrów i stanowią inspirację do prac tego organu³⁷.

Wśród źródeł prawa, w których Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy podjęło próbę sformułowania standardów odnoszących się do mediów, znajdują się między innymi:

1. uchwała (rezolucja) z 17 stycznia 1970 roku w sprawie masowych środków komunikowania i praw człowieka;
2. zalecenie z 28 kwietnia 1978 roku w sprawie zagrożenia wolności prasy i telewizji (w kontekście monopolizacji i nadużywania uprawnień przez właścicieli);
3. zalecenie z 22 kwietnia 1991 roku dotyczące parlamentarnej odpowiedzialności za demokratyczną reformę środków przekazu;
4. uchwała nr 103 z 11 lipca 1993 roku dotycząca etyki dziennikarskiej (w kontekście art. 10 Konwencji potwierdzono, iż celem środków przekazu jest bezwzględny wymóg prawdziwości informacji oraz formułowanie opinii zgodnie z zasadami etyki. Chociaż opinie mają z natury charakter subiektywny, powinny być podporządkowane prawdzie i formułowane w sposób rzetelny i etyczny. Opinie nie mogą podważać faktów i sprawdzonych informacji, zatem prawdziwość i uczciwość to dwa podstawowe kryteria etyczne przy informowaniu i wyrażaniu opinii. Podkreślono, że poglądy polityczne właścicieli i wydawców nie mogą

³⁷ C. Mik, *Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy*, „Palestra” 1993, nr 9–10, s. 88.

wpływać na dobór informacji ani prowadzić do odstępstw od standardów etycznych. Media powinny cechować się przejrzystością struktury własnościowej, tak aby można było zidentyfikować właścicieli oraz zasięg ich wpływów. Dodatkowo zaakcentowano, że wolność prasy służyć ma obywatelowi, a nie dziennikarzowi)³⁸;

5. zalecenie z 23 stycznia 1995 roku w sprawie koncentracji prasy (w treści uznano, że zróżnicowanie prasy jest fundamentem wolności słowa i stanowi podstawę demokratycznego systemu politycznego. Zagrożeniem są grupy medialne. Istnieje konieczność przeciwdziałania koncentracji prasy, a jednym ze środków mogłoby być utworzenie centrum informacyjnego w sprawie koncentracji prasy przy Radzie Europy)³⁹;
6. uchwała z 22 czerwca 1998 roku odnosząca się do prawa do prywatności (w jej tekście zalecono konieczność równowagi między prawem do prywatności, a prawem do wolności słowa. Uznano, że media powinny ponosić odpowiedzialność za naruszenie prawa do prywatności, jeżeli doszło do opublikowania informacji nieprawdziwej. Zauważono, że należy zakazać fotografowania, filmowania i nagrywania w sposób, który narusza prawo jednostek do normalnego życia lub naraża je na niebezpieczeństwo).

Dokonany przegląd niektórych zalecanych standardów obrazuje rolę reglamentacyjną organów Rady Europy w skomplikowanych i zróżnicowanych systemach medialnych poszczególnych krajów europejskich. Podkreślenia wymaga, iż próby wymuszenia dostosowania prawa krajowego do standardów Rady Europy nie zawsze są skuteczne. Dzieje się tak m.in. dlatego, że standardy wypracowane w formie zaleceń, uchwał lub deklaracji nie wiążą państw członkowskich na równi z umowami międzynarodowymi.

5. Wolność słowa w polskim systemie prawnym

W polskim systemie prawnym źródłem deklaracji o wolności prasy jest art. 14 Konstytucji RP zapewniający obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń, pochodów i manifestacji. Prasoznawcy zgodnie podkreślali, iż przed 1989 rokiem

³⁸ J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, [w:] *Polskie media w jednoczącej się Europie*, red. I. Dobosz, B. Zając, Kraków 2006, s. 55–56.

³⁹ Ibidem, s. 53.

ureczywistnieniu tej wolności służyć miało oddanie do powszechnego użytku drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych, środków łączności, radia i niezbędnych środków materialnych⁴⁰. Należy zgodzić się z poglądem, iż deklaracja wolności prasy miała charakter manifestu i powstała w zupełnie innej epoce historycznej, w innych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych⁴¹.

Konstytucyjne gwarancje wolności słowa do niedawna przewidywała konstytucja z 17 października 1992 roku w art. 83. Obecna Konstytucja RP zawiera dwa podstawowe dla wolności prasy przepisy: art. 14 i 54⁴². Ustawodawca przyjął w treści art. 54 szeroko rozumianą wolność słowa i druku. Pod pojęciem tej wolności rozumieć należy swobodę głoszenia własnych lub cudzych poglądów, możliwość zapoznawania się z nimi, a także możliwość korzystania ze środków społecznego przekazu (wolność wypowiedzi).

Korzystanie z tych środków może polegać na swobodnym dostępie do informacji za ich pomocą przekazywanych, zamieszczania w nich odpowiednich informacji, a także na prawie do krytyki. W celu pełnej realizacji prawa do wolności słowa każdy ma prawo pozyskiwania informacji. W związku z tym na organach publicznych spoczywa obowiązek ich udzielania bez względu na to, kto chce je uzyskać. Od tej ogólnej zasady przewidziane są wyjątki, ze względu na bezpieczeństwo państwa.

W treści art. 54 ust. 1 sformułowano zakaz koncesjonowania prasy. Powyższa gwarancja niekoncesjonowania pozwala na nieskrępowaną działalność na rynku prasowym. Wyjątkiem jest konstytucyjna możliwość wprowadzenia koncesji na prowadzenie stacji radiowych i telewizyjnych (art. 54 ust. 2). Zatem w realizacji wolności słowa, czyli udostępniania wszelkich form komunikowania się, wymiany poglądów i informacji, dopuszcza się odmiennność prawnego traktowania poszczególnych mediów⁴³.

Konstytucja nie określa granic wolności słowa. Wolność słowa w prawie konstytucyjnym to jedno z podstawowych praw obywatelskich, bez którego trudno mówić

⁴⁰ L. Wiśniewski, *Wolność słowa i druku*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 3–4, s. 3–37.

⁴¹ J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań...*, s. 39.

⁴² J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 105.

⁴³ Ibidem, s. 106.

o demokratycznym państwie prawa. Uregulowania konstytucyjne wymagają jednak większej szczegółowości. Nie są one na tyle precyzyjne, by eliminować potencjalne zakusy nadmiernego ograniczania owego prawa w ustawach niższej rangi i praktyce ich stosowania.

W polskim systemie prawnym definicję wolności prasy znajdujemy w ustawie z dnia 28 stycznia 1984 roku – Prawo prasowe⁴⁴. Już w pierwszym artykule zawarta jest deklaracja: „Prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli krytyki społecznej”⁴⁵. W art. 6 ust. 1 zawarte jest zobowiązanie prasy do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk. Niewątpliwie jest to definicja zbliżona do tej, jaką przewidują odpowiednie przepisy Konstytucji RP i Konwencji europejskiej.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w odróżnieniu od odpowiednich regulacji prawa prasowego Konstytucja RP w art. 54 ust. 1 termin „wolność słowa i druku” ujmuje bardzo szeroko (z wyłączeniem możliwości koncesjonowania działalności radiowej i telewizyjnej). Natomiast ustawa dotycząca prawa prasowego definiuje pojęcie wolności słowa, zawężając je do wolności prasy (art. 1 p.p.). Deklarując zasadę wolności prasy, widzi w niej realizację praw obywatela do rzetelnej, a więc prawdziwej, uczciwej oraz bezstronnej informacji. Chociaż w sferze deklaratywnej obywatel jest uprawniony do bezstronnej informacji, to warstwa deklaratywna często nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości.

W obecnym kształcie prawo prasowe nie formułuje żadnych ograniczeń wolności prasy i zdaje się hołdować koncepcji absolutnej wolności prasy (materialnej). Obecnie granice wolności prasy wytyczają normy prawne oraz istniejące zasady współżycia społecznego, przy czym ustalenie istnienia określonych zasad współżycia społecznego stało się zadaniem judykatury.

Szczególną rolę w polskim systemie reglamentacji wolności prasy ma pełnić Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Krajowa Rada

⁴⁴ Ustawa z dnia 28 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe z dnia 28 stycznia 1984 r. (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24, z późn. zm.).

⁴⁵ Ibidem.

Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”⁴⁶.

Konstytucyjnie zagwarantowana instytucjonalna wolność prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP) oznacza suwerenność prasy w państwie, a ściślej – niezależność zarządzających mediami. Nie oznacza zaś wolności dziennikarza, chociaż prawo do wolności słowa faktycznie urzeczywistniają dziennikarze. Zatem wolność przekonań i opinii, kształtowanych na podstawie nieskrępowanego przepływu prawdziwych i rzetelnych informacji, jest ograniczana. Wobec braku gwarancji wywiązywania się z obowiązków względem demokratycznego społeczeństwa wątpliwe jest założenie, że posiadający i kontrolujący prasę są zainteresowani rozwojem demokracji i kształtowaniem opinii publicznej. W powyższym kontekście zasada przejrzystości mediów, oparta na czytelnych i przejrzystych zależnościach między właścicielami – wydawcami – dziennikarzami, mogłaby stanowić pewną gwarancję i zarazem stać się wskaźnikiem wolności słowa i praw obywatelskich⁴⁷.

W kontekście prawa do informacji Konstytucja RP w art. 61 określa: „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 organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. [...] Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”⁴⁸. Możliwości i gwarancje prawne uzyskiwania informacji przez obywateli – pomimo postępowych zasad konstytucyjnych – w naszym systemie prawnym są znacznie ograniczone.

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), art. 213.

⁴⁷ T. Kononiuk, *Wolność prasy, wolność dziennikarzy*, „Forum dziennikarzy”, Warszawa 1998, nr 7–8, s. 16–17; T. Kononiuk, *Rzetelne dziennikarstwo. Aksjologia i deontologia*, Warszawa 2018, s. 187–188.

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 61, ust. 1 i 2.

Konsekwencją i konkretyzacją powyższej regulacji jest prawo do informacji publicznej uregulowane treścią art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴⁹. Ustawodawca usankcjonował zarówno definicję normatywną informacji publicznej, wskazując, iż jest to każda informacja w sprawach publicznych, jak i procedurę uprawniającą do uzyskania dostępu do informacji publicznej, także podstawy prawne odmowy udzielenia dostępu do tej informacji. A katalog przesłanek odmownych jest szeroki (art. 5), co stanowi znaczące ograniczenie w dostępie do informacji publicznej.

Podobnie jak w przypadku ograniczeń wolności zdobywania informacji (w tym informacji publicznej), w zakresie ich rozpowszechniania istnieje szeroki wachlarz ograniczeń. Głównie mają one na celu ochronę dóbr ustawowo chronionych, takich jak w szczególności względy bezpieczeństwa państwa czy tajemnice ustawowo chronione. W kontekście dokonywanej analizy szczególne znaczenie mają ograniczenia rozpowszechniania informacji zawarte w Konstytucji RP (art. 35, 53), w której zabrania się szerzenia nienawiści lub pogardy, wywoływania waśni albo poniżania człowieka ze względu na różnice narodowości, rasy lub wyznania.

Koresponduje to z art. 20 ust. 2 Paktu praw obywatelskich i politycznych, który zakazuje nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, a tym samym wszelkich form dyskryminacji⁵⁰, a także art. 194 i 196 k.k. W polskim prawie karnym zabronione jest publiczne lżenie, wyszydzanie lub poniżanie narodu polskiego, Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustroju lub naczelnych organów, pochwalanie faszyzmu, totalitaryzmu lub jakiegokolwiek jego odmiany, publiczne nawoływanie do waśni na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych czy też ich chwalenie⁵¹. Ponadto kodeks karny zabrania rozpowszechniania pism, druków, fotografii lub innych przedmiotów mających charakter pornograficzny, zakazuje nakłaniania innej osoby do nierządu, zabronione jest publiczne używanie słów nieprzyzwoitych, czy też zakłócanie spokoju publicznego krzykiem, hałasem czy innym niewłaściwym zachowaniem.

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198), art. 1.

⁵⁰ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, art. 20 ust. 2.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553, z późn. zm.), art. 257 i 261).

Ograniczanie dostępu do informacji jest obecnie jedną ze skuteczniejszych form swoistej cenzury, pomimo iż odmowa udzielenia informacji publicznej, także odmowa udostępnienia prasie informacji, dokumentacji czy akt urzędowych, może nastąpić jedynie ze względu na ustawowe ograniczenia. Zobowiązane do udzielania informacji organy podają informacje niepełne, skrótowe czy wręcz odmawiają ich udzielenia. Pozaprawne ograniczenia są czasem jeszcze skuteczniejsze. Przykładowo: koncesjonowanie i kontrolowanie programów radiowych i telewizyjnych, selektywność informacji (PAP, PAI), polityki informacyjnej władz i inne. Instytucje o charakterze gospodarczym, politycznym, religijnym czy innym nazbyt często ingerują we własnym interesie w linie programowe redakcji, treść audycji, zamieszczane reklamy itp.

6. Wolność prasy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W praktyce w skargach kierowanych do Trybunału w kontekście wolności słowa podnoszony jest zasadniczo zarzut naruszenia art. 8 i 10 Konwencji. W nawiązaniu do prawa do wolności słowa należy zważyć, iż jednostka w zderzeniu z korporacjami medialnymi jest bezbronna, chociaż przysługują jej prawa obywatelskie, które w warunkach prawnej ochrony wolności wypowiedzi nabierają szczególnej wagi.

Przegląd praw obywatelskich osadzonych na gruncie Konwencji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 8 i 10 oraz wybranego orzecznictwa, obrazuje najistotniejsze wyzwania, które w budowie społeczeństwa obywatelskiego będą stanowiły o jego fundamentalnych wartościach i dojrzałości instytucjonalnej danego państwa.

W kontekście treści art. 8. Konwencji – zawierającego prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – wiele spraw rozstrzyganych przez Trybunał dotyczy naruszeń poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8)⁵². Przez lata stanowisko

⁵² Art. 8 ust. 1: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. W ust. 2. zagwarantowano: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Trybunału ewoluowało, aby doprowadzić do linii orzecznictwa, w myśl której art. 8 udziela ochrony na zasadach ogólnych, czyli ograniczenia mogą być wprowadzane tylko zgodnie z art. 8 ust. 2.

Art. 9 ust. 1. Konwencji przewiduje wolność myśli, sumienia i wyznania⁵³. Natomiast w fundamentalnym art. 10 Konwencji prawo do informacji zostało powiązane z wolnością wyrażania opinii. Art. 10 ust. 1 zawiera prawną ochronę wolności wypowiedzi⁵⁴. Prawo do informacji jest przedmiotem wielu sporów – począwszy od tego, jakie informacje podlegają udostępnieniu, poprzez to, jakie są podstawy odmowy ich udostępnienia, aż do zagadnienia nadużycia tego prawa.

Dotąd Trybunał rozpatrywał 6 skarg przeciwko Polsce związanych z prawem do informacji (m.in. sprawa Watchdog Polska przeciwko Polsce, skarga nr 10103/20, wyrok z 21 marca 2024 roku⁵⁵). Wyrok dotyczył nieudostępnienia kalendarza spotkań Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału nieudostępnienie informacji Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska narusza art. 10, ponieważ utrudnia jej wykonywanie swojej roli jako publicznego strażnika, który przekazuje opinii publicznej informacje na tematy społecznie istotne⁵⁶.

⁵³ Art. 9 ust. 1: „Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne”. W treści art. 9 ust. 2 uregulowano: „Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

⁵⁴ Art. 10 ust. 1: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Uregulowano odstępstwa od powyższej zasady – art. 10 ust. 2.: „Korzystanie z tych wolności może podlegać takim ograniczeniom, jakie są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie społecznym, w kontekście bezpieczeństwa państwowego i publicznego, integralności terytorialnej, ochrony porządku, zdrowia i moralności, dobrego imienia i praw innych osób oraz ochrony informacji tajnych i bezstronności władzy sądowej”.

⁵⁵ Sprawa Watchdog Polska przeciwko Polsce (skarga nr 10103/20, wyrok z 21.03.2024 r.).

⁵⁶ Trybunał podkreślił, że tego typu odmowa, jeśli stanowi ingerencję w art. 10, musi spełniać pewne wymogi, w tym dotyczące proporcjonalności ograniczenia. Nieudostępnienie informacji ze względu na ich wewnętrzny charakter będzie prawidłowe tylko wtedy, gdy

Przekonanie o niezmienności standardów wypracowanych przez Trybunał w zakresie wolności wypowiedzi jest błędne. Wyżej wskazana deklarowana w Konwencji wolność wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego i doznaje istotnych ograniczeń zawartych w treści art. 10 ust. 2 Konwencji, zatem ma charakter normy względnie wiążącej. Treść art. 10 nie daje wprost odpowiedzi na wiele wątpliwości, które w praktyce powstają, co pozostawiono wykładni.

Wciąż nie ma odpowiedzi na pytania o to, czy Konwencja w jednakowy sposób traktuje ingerencje dokonane ze względu na każde z chronionych dóbr (np. ochrona prywatności i ochrona wolności prasy), czy różnicuje standardy oraz czy tak samo należy traktować ograniczenia swobody wypowiedzi wprowadzone w celu ochrony integralności terytorialnej państwa, jak i te, które chronią moralność. Wykładni Trybunału pozostawiono również problem, czy art. 10 Konwencji stoi wyłącznie na straży swobody dyskusji politycznej, czy też chroni także inne formy wypowiedzi, przykładowo komercyjne lub artystyczne, a jeżeli tak, to czy zakres ochrony wszystkich tych form wypowiedzi jest jednakowy. Generalnie wykładnia art. 10 wskazuje, iż mechanizm ochronny ustanowiony przez Konwencję jest posiłkowy w stosunku do systemu danego kraju.

W orzecznictwie Trybunału swoboda wypowiedzi stanowi jeden z zasadniczych filarów demokratycznego społeczeństwa i jeden z podstawowych warunków jego postępu, jak również rozwoju każdej osoby. Ograniczenie swobody wypowiedzi możliwe jest jedynie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Trybunał jednak nie wyjaśnia cech demokratycznego społeczeństwa i pozostawia tę kwestię doktrynie. Pierwotnie (do XX wieku) w orzeczeniach dominował idealistyczny paradygmat wolności prasy, wyraźnie zmierzający w kierunku absolutyzacji wolności. W tym okresie zauważalna była silna ochrona wypowiedzi politycznej, mającej publiczne znaczenie, mniejsze znaczenie miała normatywna strona mówiąca o obowiązkach i odpowiedzialności.

Dopiero w początkach XXI wieku zaczęto odchodzić w orzecznictwie Trybunału od koncepcji idealistycznej w kierunku rozwiązań realistycznych, wiążąc zakres wolności ze spełnieniem wymogów rzetelności i szczególnej staranności,

następuje dla ochrony jakiejś wartości bądź innego społecznie istotnego celu, a mniej dotkliwe ograniczenie nie jest możliwe.

czyli spełnieniem wymogów profesjonalizmu⁵⁷. Trybunał stwierdził, że prasa odgrywa istotną rolę w demokratycznym społeczeństwie. Rolę tę określał jako funkcję „publicznego strażnika” (*public watchdog*; m.in. w sprawie Bergens Tidende i inni przeciwko Norwegii, wyrok z 2 maja 2000 roku, skarga nr 26132/95 oraz w sprawie Vides Aizsardzibas Klubs przeciwko Łotwie, wyrok z 27 maja 2004 roku, skarga nr 57829/00). Swoboda dziennikarska zezwala według Trybunału na pewną przesadę lub nawet prowokację – w uzasadnionych sytuacjach, publicznie ważnych. W uzasadnieniach Trybunał podnosi, iż swobody wypowiedzi nie można ograniczać do informacji i poglądów odbieranych przychylnie lub obojętnie, ponadto odnosi się ona w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie.

W treści uzasadnień powtarza się, że w kontekście swobody wypowiedzi w rozumieniu art. 10 Konwencji ochrona przysługuje nie tylko treści wypowiedzianych idei i informacji, ale również ich formie (m.in. sprawa Ligens przeciwko Austrii, wyrok z 8 lipca 1986 roku, skarga nr 9815/82 oraz sprawa Hertel przeciwko Szwajcarii, wyrok z 25 sierpnia 1998 roku, skarga nr 25181/94). Jednocześnie prasa nie może przekroczyć pewnych granic, zwłaszcza dotyczących ochrony dobrego imienia i praw innych osób czy ochrony tajemnic ustawowo chronionych. W tym sensie linia orzecznicza ewoluuje.

Jednak Trybunał, gdy zajmuje się sprawami dotyczącymi mowy nienawiści w mediach, w kontekście wolności słowa i zakazu dyskryminacji niezmiennie podkreśla, że mowa nienawiści, która podlega do przemocy, nienawiści lub nietolerancji, stanowi naruszenie praw człowieka i nie jest objęta ochroną wolności słowa. Dobrym przykładem jest wyrok z dnia 14 stycznia 2020 roku w sprawie Beizaras i Levickas przeciwko Litwie (skarga nr 41288/15), w którym Trybunał odważnie i stanowczo sprzeciwił się mowie homofobicznej na Facebooku. Jednocześnie wytknął Litwie brak środka odwoławczego, który skutecznie chroniłby prawa osób pokrzywdzonych mową nienawiści. Podobnie wcześniejszy wyrok z dnia 6 lipca 2006 roku w sprawie Erbakan przeciwko Turcji (skarga nr 59405/00 par. 56). Po wieloletniej batalii przed polskimi sądami ETPC w Strasburgu wydał 10 lipca 2025 roku przełomowy wyrok w sprawie Bednarek i inni przeciwko Polsce (skarga nr 58207/14). Trybunał uznał, że Polska

⁵⁷ J. Sobczak, *Zmiana paradygmatu wolności środków społecznego przekazu wobec nowych mediów w dobie konwergencji*, [w:] *Media w erze cyfrowej. Wyzwania i zagrożenia*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, K. Wąsowski, Warszawa 2021.

nie zapewniła skutecznego mechanizmu obrony przed przestępstwami motywowanymi homofobią, co naruszało zakazy zawarte w art. 3 (zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania) oraz art. 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji.

W najnowszym orzecznictwie, w kierunku realistycznego paradygmatu, Trybunał poszukuje elementów składających się na wymóg „dobrego dziennikarstwa”. Jest to odejście od modelu „wolnego rynku idei”, chronionego w sposób konsekwentny, i podjęcie próby wypracowania modelu „publicznej przestrzeni politycznej”, która chroniona jest przez Konwencję jedynie warunkowo. W tym kontekście Trybunał zmierza do odróżnienia publicznego znaczenia wypowiedzi od wymiaru komercyjnego, gdyż chroniona wypowiedź powinna zawierać „istotną komponentę” mającą publiczne znaczenie (m.in. sprawa *Société Prisma Presse przeciwko Francji*, wyrok z 1 lipca 2003 roku, skarga nr 66910/01 i 71612/01). W taki sposób wykładnia wolności prasy i jej stosowanie określają polityczne ramy dyskursu publicznego w budowie otwartego społeczeństwa obywatelskiego.

7. Podsumowanie

Wolność słowa w prawie konstytucyjnym to jedno z podstawowych praw obywatelskich, bez którego trudno mówić o demokratycznym państwie prawa. W kontekście odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące przebiegu ewolucji wolności słowa dokonany przegląd obrazuje, iż walka o wolność prasy stanowiła bodziec do walki o prawa obywatelskie, co przyczyniło się do rozwoju aktywnej opinii publicznej. W miarę rozwoju narastające kontrowersje wokół problemu wolności prasy skłaniały do nadawania tej instytucji prawnej coraz to nowych znaczeń. Aktualnie ciężar urzeczywistnienia reguł ustalonych na poziomie wspólnotowym spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Wspólnota rezerwuje sobie natomiast prawo kontroli zachowań państwowych.

Analiza norm prawnych (międzynarodowych i krajowych) oraz orzecznictwa strasburskiego obrazuje, iż istnieje wiele różnorodnych zagadnień dotyczących wolności słowa, a ich uporządkowanie i udzielenie odpowiedzi na drugie pytanie badawcze dotyczące ochrony obywatelskiego prawa do rzetelnej informacji jest zagadnieniem złożonym, gdyż wykładnia art. 10 Konwencji i linia orzecznicza Trybunału nie są jednolite. Z analizy kluczowych praw obywatelskich wynika, iż jest chronione

prawo do informacji, a standardy rozumienia prawa do wolności słowa i prawa do informacji (co do zasady) są przestrzegane w Polsce, co znajduje odzwierciedlenie także w przepisach Konstytucji RP i prawa prasowego, a także ustawy o dostępie do informacji publicznej, które starają się uwzględnić przepisy Konwencji i orzecznictwo Trybunału.

Jednak (wskazane wyżej) liczne prawne i pozaprawne ograniczenia dostępu do informacji publicznej (np. dokument wewnętrzny, informacja techniczna, materiał roboczy) oraz nieprecyzyjne przepisy są skuteczną barierą dla wnioskodawcy (obywatela, dziennikarza). Widać to wyraźnie na gruncie niejednolitej praktyki orzeczniczej polskich sądów, przed którymi w tym zakresie jest ogromna, pusta przestrzeń – podobnie jak przed polskim ustawodawcą.

Standardy i główne reguły zostały wypracowane w orzecznictwie Trybunału na przestrzeni lat, ciągle jednak w przesyłanych skargach pojawiają się problemy o szerszym zakresie. Wciąż nie ma odpowiedzi na pytania o to, czy Konwencja w jednakowy sposób traktuje ingerencje dokonane ze względu na każde z chronionych dóbr (np. ochrona prywatności i ochrona wolności prasy), czy różnicuje standardy oraz czy tak samo należy traktować ograniczenia swobody wypowiedzi wprowadzone w celu ochrony integralności terytorialnej państwa, jak i te, które chronią moralność.

Wykładni Trybunału pozostawiono również problem, czy art. 10 Konwencji stoi wyłącznie na straży swobody dyskusji politycznej, czy też chroni także inne formy wypowiedzi, przykładowo komercyjne lub artystyczne, a jeżeli tak, to czy zakres ochrony wszystkich tych form wypowiedzi jest jednakowy. Generalnie, jak już wyżej wskazano, wykładnia art. 10 wskazuje, iż mechanizm ochronny ustanowiony przez Konwencję jest posiłkowy w stosunku do systemu danego kraju.

Zatem to polski ustawodawca i system sądownictwa powinny dokonywać odpowiedniej reglamentacji i prawnej wykładni. W ostatnim okresie niezbyt często polskie sądownictwo staje się kreatorem, pomimo iż kolejne problemy trzeba rozstrzygnąć, a nie ma – na podstawie przepisów i wykładni Trybunału – skutecznego rozwiązania. Jednak pomimo licznych dylematów i kolizji wartości normatywnie nierozstrzygniętych (np. wolność prasy czy ochrona prywatności, prawo do informacji czy ochrona tajemnic) zasadnicza linia orzecznicza jest – poza pewnymi kontrowersjami – czytelna: ku jak najszerszemu wykorzystaniu przez obywateli dostępu do informacji publicznej.

Problem dotyczący statusu obywatelskich praw w relacji do prawa mediów uprawnia do konstatacji, iż z jednej strony w praktyce niezależni dziennikarze⁵⁸ najpełniej realizują obywatelskie prawo do rzetelnej informacji – ich profesjonalizm oznacza służbę społeczeństwu. Z drugiej strony prawa obywatelskie na stałe wpisały się w kanon nieustannej walki obywateli przeciw władzy państwa i władzy mediów i stanowią integralną część większości systemów prawnych i teorii politycznych.

W odniesieniu do pytania trzeciego, dotyczącego mechanizmów medialnych sprzyjających budowaniu otwartego społeczeństwa obywatelskiego, należy wskazać na potrzebę reglamentacji, w szczególności w zakresie prawnej odpowiedzialności portali społecznościowych w sieci za zamieszczane treści (np. dezinformacja, mowa nienawiści). Społeczeństwo oczekuje od ustawodawcy i mediów zaspokojenia swoich potrzeb dotyczących rzetelnego informowania.

Obecnie następuje przeobrażenie paradygmatu uznającego media i dziennikarzy za jedyne właścicieli praw i wolności do informowania i komunikowania w kierunku paradygmatu, w którym obywatele i społeczeństwo powinni być ostatecznym ich suwerenem. Budowa zrębów społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – z uwzględnieniem poprawy statusu osób wykluczonych komunikacyjnie czy pozbawionych dostępu do informacji, w tym publicznej – będzie wymagała dalszych działań w kierunku wdrażania europejskich standardów i europejskiego ładu komunikacyjnego do przestrzeni politycznej. Dotyczą one nie tylko usprawnienia rządowego mechanizmu koordynacji wykonywania wyroków Trybunału, lecz także procedury ustawodawczej i zwiększenia kreatywności polskich sądów. Pożądane byłoby także wyposażenie sejmu lub innego organu w skuteczne instrumenty kontroli nad wykonywaniem przez rząd ostatecznych wyroków Trybunału wydanych przeciwko Polsce.

⁵⁸ Autonomia polskich dziennikarzy jest generalnie ograniczana przez ekonomiczną i polityczną instrumentalizację i słaby konsensus dziennikarskich standardów. Możliwa jest względna niezależność.

Bibliografia

Akty normatywne

- Deklaracja praw człowieka i obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r., [w:] *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, red. Z. Kędzia, Wrocław 1978.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. 1993 r. nr 61 poz. 284).
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167 i 168).
- Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Nowy Jork, [w:] M. Zubik, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – O dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198).

Literatura

- Adamowski Janusz, *O zjawiskach kryzysowych w mediach (nie tylko w Polsce) – refleksje obserwatora*, „Media – Biznes – Kultura” 2020, nr 8, s. 12–14.
- Aleksandrowicz Tomasz Romuald, *Komentarz do Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002.
- Barta Janusz, Dobosz Izabela, *Skrypty prawo prasowe i autorskie*, Kraków 1989.
- Boć Jan, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Bosek Lesław, *Konstytucyjna zasada prawdy*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 3, s. 14.
- Bourguin Jacques, *La liberté de la presse*, Lozanna 1950.
- Chafee Zechariah, *Freedom of Speech*, New York 1920.
- Gardocki Lech, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 11–12.
- Garlicki Lech, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Gerber George, *Mass Media and Human Communication Theory*, [w:] *Sociology and Mass Communication*, red. Denis Mc. Quail, Harmondsworth 1972.
- Gilles Albert, *La presse devant le jury*, Paryż 1938.
- Goban-Klas Tomasz, *Granice wolności mediów*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, red. Zbigniew Bauer, Edward Chudziński, Kraków 1996, s. 267.

- Gronkowska Bożena, Jasunowicz Tadeusz, Mik Cezary, *Prawa Człowieka, Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993.
- Grzelka Małgorzata, *Ochrona dóbr osobistych w orzecznictwie*, Sopot 1997.
- Heck Adolf, *Austriackie prawo prasowe*, Lwów 1891.
- Jakubowicz Karol, *Media a demokracja w XXI wieku*, Warszawa 2013.
- Kamieński Ireneusz, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2002.
- Kędzia Zdzisław (red.), *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, Wrocław 1978.
- Komarnicki Wacław, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- Kononiuk Tadeusz, *Wolność prasy, wolność dziennikarzy*, „Forum Dziennikarzy” 1998, nr 7–8, s. 16–17.
- Kononiuk Tadeusz, *Rzetelne dziennikarstwo. Aksjologia i deontologia*, Warszawa 2018.
- Laurent Jacques, *La liberté de la presse*, Annemasse 1954.
- Mik Cezary, *Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy*, „Palestra” 1993, nr 9–10, s. 88.
- Milton John, *Areopagitica. A Speech for the Liberty of Unlicensed Printing*, [w:] John Milton, *Complete Poetry and Selected Prose*, Glasgow 1925, s. 698.
- Młyniec Eugeniusz, *Opinia publiczna. Wstęp do teorii*, Poznań 2002.
- Nowotny Julian Karol, *Prawo prasowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1917, z. 5–7, s. 209.
- Olechnowicz Bronisław, *Przestępstwo prasowe*, Wilno 1932.
- Pietrzak Michał, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963.
- Sander van der Linden, *Fake news. Jak dezinformacja infekuje umysły i jak się na nią uodpornić*, Poznań 2024.
- Słomkowsy Alina i Zygmunt, *Krótki zarys historii prasy brytyjskiej*, Warszawa 1978.
- Sobczak Jacek, *Ustawa prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Sobczak Jacek, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Sobczak Jacek, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, [w:] *Polskie media w jednoczącej się Europie*, red. Izabela Dobosz, Beata Zając, Kraków 2006, s. 55–66.
- Sobczak Jacek, *Zmiana paradygmatu wolności środków społecznego przekazu wobec nowych mediów w dobie konwergencji*, [w:] *Media w erze cyfrowej. Wyzwania i zagrożenia*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Monika Nowikowska, Krzysztof Wąsowski, Warszawa 2021.
- Sójka-Zielińska Katarzyna, *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000.
- Wettstein Oskar, *Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse mit besondere Berücksichtigung der Schweiz*, Zurich 1904.
- Wiśniewski Lech, *Wolność słowa i druku*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 3–4, s. 3–37.
- Wolny-Zmorzyński Kazimierz, Doktorowicz Krystyna, Płaneta Paweł, Filas Ryszard, *Leksykon terminów medialnych, M–Z*, Toruń 2024.

► STRESZCZENIE

Ewolucja europejskich standardów wolności słowa w kontekście politycznym

Analiza instytucjonalno-prawna standardów wolności słowa i obywatelskiego dostępu do informacji ukazała potrzebę monitorowania wszelkich ich ograniczeń. Z powyższej analizy wynika, iż standardy prawa do wolności słowa i prawa do informacji (co do zasady) są przestrzegane w Polsce, co znajduje odzwierciedlenie w aktach normatywnych. Jednocześnie złożoność w stosowaniu standardów unijnych czasem wynika z niejednolitej linii orzeczniczej Trybunału, który (w oparciu o Konwencję) różnicuje rozstrzygnięcia i tworzy kolizję norm ze względu na chronione dobra (np. ochrona prywatności i ochrona wolności prasy) czy różnicuje standardy traktowania ograniczenia swobody wypowiedzi wprowadzone w celu ochrony integralności terytorialnej państwa, jak i te, które chronią moralność. Pomimo iż wykładnia art. 10 wskazuje, iż mechanizm ochronny ustanowiony przez Konwencję jest posiłkowy w stosunku do systemu danego kraju, fundamentalne standardy unijne są w danym państwie wiążące.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, dotąd gwarantem realizacji podstawowego prawa do informacji dla każdego obywatela były niezależne media. Zatem istotne było pytanie, w jakim kierunku zmierzał system reglamentacji wolności mediów w Polsce, jakie były formalne i materialne gwarancje wolności mediów (jaka była materialna treść tworzonego w Polsce prawa mediów). Obecnie istnieje potrzeba określenia nowych paradygmatów systemu prawa w Polsce, szczególnie wobec rozwoju technologii cyfrowej (AI) i zmiany form komunikacji, biorąc pod uwagę, że w relacji internetowej nadawcą jest każdy internauta.

Konkludując, obecnie następuje przeobrażenie paradygmatu uznającego media i dziennikarzy za jedynych właścicieli praw i wolności do informowania i komunikowania w kierunku paradygmatu, zgodnie z którym obywatele i społeczeństwo powinni być ostatecznym ich suwerenem. Zmiana paradygmatu (w oparciu o technologie informatyczne) wskazuje, że informacja i wiedza stają się źródłem strategii rozwoju państw i kluczowymi wartościami dla obywateli i społeczeństwa obywatelskiego.

► SUMMARY

Evolution of European Standards on Freedom of Expression in a Political Context

The institutional-legal analysis of the standards of freedom of speech and civic access to information revealed the need to monitor any restrictions on them. The above analysis shows that the standards of the right to freedom of expression and the right to information (in principle) are respected in Poland, as reflected in normative acts.

At the same time, the complexity in the application of EU standards sometimes results from the Court's inconsistent line of jurisprudence, when (based on the Convention) it differentiates decisions and creates a conflict of norms, due to protected goods (e.g. protection of privacy and protection of freedom of the press), or differentiates standards of treatment of restrictions on freedom of expression introduced to protect the territorial integrity of the state, as well as those protecting morality. Although the interpretation of Article 10 indicates that the protective mechanism established by the Convention is subsidiary to the system of the country concerned, the fundamental EU standards are binding in the country concerned.

Given the above considerations, so far the guarantor of the realisation of the fundamental right to information for every citizen has been the independent media. Therefore, it was important to ask in what direction the system of rationing media freedom in Poland was heading, what were the formal and material guarantees of media freedom (what was the material content of the media law created in Poland). Currently, there is a need to define new paradigms for the system of law in Poland, especially in view of the development of digital technology (AI) and changing forms of communication, where, in an online relationship, every internet user is a broadcaster.

In conclusion, there is now a paradigm shift from one that considers the media and journalists as the sole owners of the rights and freedoms to inform and communicate towards a paradigm where citizens and the public should be the ultimate sovereign of them. The paradigm shift (based on information technology) indicates that information and knowledge are becoming the source of states' development strategies and key values for citizens and civil society.