



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 3 września 2002 r.

35717

RPO-406448-II/02/PS

Pani Senator  
Prof. dr hab. Teresa Liszcz  
Przewodnicząca Komisji  
Ustawodawstwa i Praworządności  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Senator,

W ramach podejmowanych przeze mnie działań, dotyczących postępowań karnych w sprawach o przestępstwa przewidziane w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r.- Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późniejszymi zmianami) pismami z dni: 4 czerwca oraz 31 lipca 2002 r. zwróciłem się do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu ograniczenia możliwości wszczynania i prowadzenia tego rodzaju postępowań z urzędu.

W pismach tych podniosłem następujące argumenty:

Przepis art. 54 ust. 1 Konstytucji, gwarantuje każdemu wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji. Jednocześnie w ustępie drugim został sformułowany zakaz uzależniania możliwości wydawania prasy od uprzednio wydanej decyzji administracyjnej - będący implikacją określonej w art. 14 Konstytucji wolności prasy.

Przepisy karne ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późniejszymi zmianami) penalizujące m.in. uchylanie się od wydrukowania sprostowania lub odpowiedzi, o których mowa w art. 31 Prawa prasowego lub opublikowanie takiego sprostowania, ew. odpowiedzi, wbrew warunkom określonym w ustawie (art. 46 ust. 1) a nadto nieautoryzowanie wypowiedzi rozmówcy (wbrew jego żądaniom), niedochowanie w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację autora

tekstu prasowego lub osób udzielających informacji, które zastrzegły nieujawnianie powyższych danych, niedochowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby naruszać chronione prawem interesy osób trzecich (art. 49 Prawa prasowego), są przedmiotem zasadnej - jak się wydaje - krytyki (m.in. w artykule Stanisława Podemskiego zamieszczonym w „Rzeczpospolitej” nr 111 (6188), z dnia 14 maja 2002 r. pt. „Wnyki na prasę”).

Ściganie wymienionych czynów odbywa się z oskarżenia publicznego oprócz czynu opisanego w art. 46 ust. 1 Prawa prasowego - jeśli pokrzywdzonym jest osoba fizyczna. Niezależnie od odpowiedzialności wynikającej z prawa prasowego dziennikarze mogą oczywiście podlegać odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów Kodeksu karnego dotyczących pomówienia (art. 212) oraz znieważenia (art. 216). W tych jednak przypadkach ściganie odbywa się z oskarżenia prywatnego.

Na kanwie powołanych przepisów karnych prawa prasowego, wypada zauważyć, iż swoboda wypowiedzi znajduje się - oprócz wskazanej wyżej normy konstytucyjnej - pod ochroną traktatów międzynarodowych. Wymienić zwłaszcza należy art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja Europejska) oraz art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Przy czym wymienione przepisy stanowią, iż korzystanie z tego prawa pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność. Może zatem zostać poddane takim „wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej ” (art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji). Nie jest to zatem prawo bezwzględne.

Wskazany przepis, był wielokrotnie przedmiotem interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiej Komisji Praw Człowieka.

Na przykład, w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, w orzeczeniu z 7 grudnia 1976 r.; A.24, (za: M.A. Nowicki „Kamienie Milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 1997. Str. 323 i następne) Trybunał stwierdził, iż swoboda wypowiedzi jest jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, warunkiem jego rozwoju i możliwości samorealizacji jednostki. Swoboda ta nie może zostać ograniczona do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój. Takie są wymogi pluralizmu i tolerancji, bez których demokracja nie istnieje. Oznacza to, że każdy „wymóg formalny”, „warunek”,

„ograniczenie” lub „sankcja”, o których mowa w art. 10 ust. 2 muszą być proporcjonalne do uprawnionego celu (M. A. Nowicki, op. cit. str. 326-327).

W sprawie Lingens przeciwko Austrii - orzeczenie z 8 lipca 1986 r., A. 103 - Trybunał podtrzymał powyższe stanowisko dodając, iż przestrzeganie zasady swobody wypowiedzi jest szczególnie istotne w odniesieniu do prasy i innych mediów, albowiem wolna prasa stanowi najlepszy instrument pozwalający społeczeństwu zapoznać się z faktami i formułować opinie. Przy tej okazji Trybunał wskazał, iż granice dozwolonej krytyki są szersze w stosunku do polityków i ich działań publicznych niż wobec osób prywatnych. Politycy świadomie i w sposób nieunikniony wystawiają się na reakcję na każde ich słowo i wszystko co robią dziś czy robili w przeszłości. Muszą więc być bardziej tolerancyjni wobec nawet brutalnych ataków. Nie oznacza to - rzecz jasna - że osoba publiczna może być bezkarnie szkalowana bez możliwości obrony dobrego imienia. W takich sytuacjach jednak zakres usprawiedliwionej ochrony dobrego imienia powinien być określany w konfrontacji z wartością jaką jest debata publiczna. (M.A. Nowicki, op. cit. str. 342).

Co więcej, w tej sprawie Trybunał uznał, że wykorzystanie przez państwo środków ochrony karnej, stanowiło naruszenie wolności wypowiedzi i prawa do informacji stwierdzając zarazem, iż: „ Swoboda wypowiedzi chroniona przez art. 10 ust. 1 stanowi jeden z podstawowych fundamentów demokratycznego społeczeństwa i jeden z podstawowych warunków jego rozwoju, jak również warunek samorealizacji każdego człowieka. Dotyczy ona nie tylko takich informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, uważane za niedrażliwe lub obojętne, lecz także tych, które obrażają szokują lub niepokoją. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości poglądów, bez których nie ma demokratycznego społeczeństwa ”.

Oceniając polskie uregulowania omawianej materii należy zwrócić uwagę na nałożony na organy ścigania obowiązek, wynikający z treści art. 10 i 303 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym organy te są zobligowane do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego o przestępstwo ścigane z urzędu. Na etapie postępowania przygotowawczego przepisy procedury karnej tylko w wyjątkowych przypadkach pozwalają na odstępianie od zasady legalizmu przez organ prowadzący postępowanie, w zależności od charakteru lub ciężaru gatunkowego czynu, stwarzając na przykład możliwość umorzenia postępowania wobec jego znikomej społecznej szkodliwości (art. 17 § 1 pkt 3 Kpk). W takim przypadku wydaje się, iż pokrzywdzony - pomimo uprawnień wynikających z art. 55 Kpk - znalazłby się w gorszej sytuacji, niż gdyby samodzielnie wystąpił do sądu z prywatnym aktem oskarżenia.

W mojej ocenie dla zagwarantowania praw wynikających z art. 47 oraz art. 51 Konstytucji RP, na gruncie ustawy - Prawo prasowe, nie jest niezbędnym, aby ściganie przestępstw uregulowanych w tej ustawie musiało odbywać się z oskarżenia publicznego. Zmiana istniejącego stanu rzeczy nie spowodowałaby pogorszenia sytuacji osób, których dobra osobiste zostały naruszone swobodą wypowiedzi prasowych. Należy w tym miejscu

podkreślić, iż ochrona prawna, o której mowa w art. 47 Konstytucji nie musi oznaczać obligatoryjnej reakcji organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości na ewentualne naruszenia, a jedynie, iż osoba, której dobra zostały naruszone może oczekiwać, że na jej żądanie właściwe organy państwowe podejmą prawem przewidziane kroki w celu wyegzekwowania przysługujących praw - na drodze postępowania cywilnego lub karnego.

W zakresie czci, dobrego imienia lub innych dóbr osobistych ustawodawca generalnie pozostawił decyzję, co do sposobu dochodzenia ochrony tych dóbr samym zainteresowanym, zwłaszcza w ten sposób, iż przestępstwa dotyczące tych dóbr przewidziane w Kodeksie karnym, ścigane są z oskarżenia prywatnego. Sama zmiana trybu ścigania z publiczne- na prywatnoskargowy nie musi oznaczać, jak wskazano powyżej, pogorszenia sytuacji pokrzywdzonych.

Ściganie z oskarżenia prywatnego nie wyklucza możliwości zainteresowania organów prokuratury w indywidualnych przypadkach. Taka możliwość stwarza gwarancję, iż naruszenia prawa prasowego, na przykład na szkodę najwyższych organów władzy publicznej mogłyby zostać objęte ściganiem z urzędu, stosownie do treści art. 60 § 2 Kpk.

Moje wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości opierały się na przykładowych sprawach, w których doszło do zaangażowania organów prokuratury w konflikty pomiędzy władzami lokalnymi a osobami, krytykującymi je za pośrednictwem prasy (m. inn. dot. „Życia Pabianic”).

Trudno oczywiście - na podstawie powołanego przeze mnie powyżej orzecznictwa - przewidzieć, jak te działania polskich organów zostałyby ocenione przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Należy jednak podkreślić, iż Konwencja Europejska stała się - na mocy art. 87 ust. 1 Konstytucji - częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W mojej ocenie istniejący stan prawny w omawianym zakresie utrudnia polskim organom - w tym zwłaszcza prokuraturze - takie postępowanie, które pozostając w zgodności z ustawą - Prawo prasowe oraz z Kodeksem postępowania karnego - spełniałoby zarazem wymogi ochrony swobody wypowiedzi zawarte w art. 10 Konwencji Europejskiej - zwłaszcza poprzez publiczno-skargowy tryb prowadzenia postępowania karnego w sprawach o przestępstwa, przewidziane w Prawie prasowym.

Wydaje się, iż najwłaściwszym sposobem uregulowania kwestii odpowiedzialności za naruszenie wymienionych na wstępie przepisów Prawa Prasowego, byłoby oddanie inicjatywy samym zainteresowanym, aby na drodze procesu cywilnego, lub w przypadku bardziej poważnych naruszeń - na drodze postępowania karnego z oskarżenia prywatnego, uzyskali ochronę swoich praw i dóbr, naruszonych wypowiedziami prasowymi. Natomiast zaangażowanie organów ścigania w tej kategorii spraw, powinno stanowić uzasadniony okolicznościami wyjątek.

Na moje wystąpienia uzyskałem odpowiedzi (kserokopie przedkładani uprzejmie w załączeniu), w których nie podzielono przedstawionej przeze mnie argumentacji.

W tej sytuacji, uprzejmie proszę Panią Przewodniczącą o rozważenie zainicjowania nowelizacji przepisów karnych zawartych w ustawie - Prawo Prasowe, w kierunku zgodnym z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wiążącymi Polskę konwencjami.

Jednocześnie uprzejmie informuję, iż wystąpienie o analogicznej treści skierowałem także do Pani Poseł Katarzyny Marii Piekarskiej - Przewodniczącej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP.

Z wyrazami szacunku

/-/

Załącznik 2