



VII.564.89.2020.MAW

**Pani
Agnieszka Kamińska
Prezes Zarządu
Polskiego Radia S.A.**

sekretariatprezesa@polskieradio.pl

Szanowna Pani Prezes,

Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych, **z uwagą i troską analizuje wszelkie sygnały dotyczące problematyki zapewnienia przestrzegania konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.**

Na podstawie doniesień medialnych¹ i wniosku skierowanego przez pracownika Polskiego Radia Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o wydaniu w dniu 20 lipca 2020 r. przez Prezesa Zarządu Polskiego Radia – Spółka Akcyjna zarządzenia nr 4/VIII/2020 w sprawie kontaktów pracowników oraz współpracowników Polskiego Radia – Spółka Akcyjna z mediami. **Zarządzenie przewiduje m.in.: zakaz wypowiedzi do mediów dla pracowników i współpracowników PR S.A. bez uzgodnienia z rzecznikiem prasowym i uzgodnienia tematów rozmowy (§ 1 ust. 7), nakaz unikania „osobistych dygresji na tematy związane z kwestiami politycznymi, religijnymi czy obyczajowymi” we wszelkich rozmowach z przedstawicielami mediów (§ 2 ust. 3), zakaz wystąpień na zaproszenie innych mediów bez zgody zarządu PR S.A. (także w przypadku debat czy komentarzy eksperckich, § 2 ust. 2), powinność niezwłocznego zgłoszenia rzecznikowi**

¹ M. Kozielski, *Prezes Polskiego Radia zakazuje pracownikom wypowiedziania się w mediach*, (press.pl, 21.07.2020r.), <https://www.press.pl/tresc/62552,prezes-polskiego-radia-zakazuje-pracownikom-wypowiedziania-sie-w-mediach> [dostęp 22.07.2020r.]

prasowemu „każdorazowej próby nawiązania kontaktu przedstawiciela mediów z pracownikiem bądź współpracownikiem PR S.A.” (§1 ust. 6).

Wprowadzone zarządzenie budzi zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z jego potencjalną niezgodnością z obowiązującymi konstytucyjnymi i europejskimi standardami wolności wypowiedzi dziennikarzy i pracowników.

1. Konieczność zagwarantowania pluralizmu

W tym kontekście pragnę uprzejmie zwrócić uwagę Pani Prezes na konstytucyjne oraz międzynarodowe standardy realizowania misji publicznej oraz poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych, których ważnym elementem jest obowiązek prezentowania treści o pluralistycznym charakterze (zasada pluralizmu). Należy przy tym zauważyć, że zasada ta nie odnosi się wyłącznie do pluralizmu własności mediów (tzw. pluralizm zewnętrzny), ale również do różnorodności przekazywanych informacji, a więc do sfery opiniotwórczej (pluralizm wewnętrzny). Przestrzeganie zasady pluralizmu wewnętrznego, a więc przekazywanie społeczeństwu różnorodnych informacji – w tym również poglądów kontrowersyjnych, czy skłaniających do dyskusji społecznej – ma istotny wpływ na jakość prezentowanych przez media informacji i jest warunkiem wypełniania przez nie swej misji.

Zgodnie z art. 14 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Natomiast, stosownie do brzmienia art. 54 Konstytucji RP, każdemu – a więc również przedstawicielom prasy – zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są na mocy Konstytucji RP zakazane.

Wolność słowa i wolność mediów, wyrażone w art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, odnoszą się zarówno do mediów prywatnych, jak i do publicznej radiofonii i telewizji. Media publiczne stanowić powinny instytucjonalną gwarancję wolności wypowiedzi i pluralizmu środków przekazu społecznego. Aby tę funkcję spełniać, muszą jednak cechować się niezależnością, zarówno od interesów politycznych, jak i gospodarczych,

pozwalającą na zachowanie wewnętrznego pluralizmu w treściach redakcyjnych. Publiczne radio zobowiązane jest oferować społeczeństwu zróżnicowane programy, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji - Dz. U. z 2019 r. poz. 361; dalej jako: ustawa o radiofonii i telewizji). W związku z tym programy publicznego radia powinny m.in. umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o radiofonii i telewizji).

Na konieczność przedstawiania przez media publiczne zróżnicowanych informacji i poglądów wskazano również w wyroku ETPCz z dnia 17 września 2009 r. w sprawie Manole i in. przeciwko Mołdawii (skarga 13936/02), stwierdzając, że (punkt 108.): „państwo, jako najwyższy gwarant pluralizmu, musi zapewnić, poprzez prawo i praktykę, że publiczność ma za pośrednictwem telewizji i radia dostęp do niezależnej i rzetelnej informacji, oraz do spektrum opinii i komentarzy, odzwierciedlających m.in. różnorodność perspektyw politycznych w kraju oraz że dziennikarze i inni pracownicy mediów audiowizualnych nie są powstrzymywani od przekazywania takich informacji i komentarzy (...)”. Z powyższego wyroku wynika, obowiązek władz mediów publicznych zagwarantowania dziennikarzom możliwości wykonywania swojej pracy bez nacisków i powinny powstrzymać się od niepotrzebnej ingerencji w przekazywane treści. Władze publicznego medium nie mogą prowadzić polityki zmierzającej do tego, aby na jego antenie prezentowane było stanowisko pewnej tylko grupy politycznej, społecznej czy religijnej. Również prawo Unii Europejskiej uwzględnia znaczenie niezależności mediów.

W art. 11 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej wyrażona została zasada pluralizmu. W myśl powołanego przepisu „szanuje się wolność i pluralizm mediów”. Na potrzebę ochrony zasady pluralizmu zwróciła także uwagę Komisja Europejska w analizie opracowanej w styczniu 2007 r. (*Commission three-step approach for advancing the debate on media pluralism within the European Union*, IP/07/52). Zgodnie z nią pluralizm wymaga dbania o różnorodność geopolityczną i kulturową. Oznacza to konieczność przedstawiania zróżnicowanych poglądów, ujęć i wieloaspektowego ukazywania spraw w celu realizacji tzw. „communication right” odbiorcy, dającego mu prawo do uzyskania pełnej, uczciwej informacji oraz możliwość usłyszenia i porównania

wielu opinii (za: Własność mediów. Pluralizm informacyjny. Wolność słowa, red. D. Bychawska-Siniarska, Warszawa 2011, s. 8).

Warto również zaznaczyć, że Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r. w sprawie zarządzania mediami publicznymi przewidują, iż wydawcy programów w mediach publicznych powinni cieszyć się niezależnością edytorską. Oznacza to, że zarząd mediów publicznych nie powinien ingerować w niezależność redakcyjną, w szczególności podejmować decyzji co do zakresu tematycznego programu, czy też odnośnie do gości zapraszanych do programu.

Warto zaznaczyć również, że częścią wolności zagwarantowanej przez artykuł 10 Europejskiej Konwencji jest prawo publiczności do otrzymywania rzetelnej informacji². Warto wskazać, że temat pracy dziennikarzy i funkcjonowania mediów publicznych pozostaje w zainteresowaniu opinii publicznej i wywołuje obawy dotyczące utrzymania wysokiego poziomu standardów dziennikarskiego. **Następstwa braku pluralizmu w mediach są groźne z punktu widzenia swobody wypowiedzi, ponieważ przekładają się na naruszenie praw odbiorców do uzyskiwania rzetelnej informacji na tematy istotne społecznie.**

2. Dozwolona krytyka pracodawcy przez pracownika

Prawo pracownika do krytycznej oceny pracodawcy nie może budzić wątpliwości jako element przysługującej każdemu i zagwarantowanej w art. 54 Konstytucji wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wskazuje się także, że możliwość krytykowania pracodawcy mieści się w ramach obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy (por. A. Nowak, *Glosa do wyroku SN z dnia 16 czerwca 2005 r.*, I PK 257/04, „Gdańskie Studia Prawnicze” – Przegląd Orzecznictwa” 2006, nr 4, poz. 16, str. 169).

Dopiero przekroczenie granic dopuszczalnej krytyki może stanowić naruszenie obowiązków dbałości o dobro zakładu pracy i przestrzegania zasad współżycia społecznego. W piśmiennictwie podkreśla się, że na gruncie orzecznictwa Sądu Najwyższego krytyka pracodawcy jest dopuszczalna, jeżeli jest:

² *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii*, wyrok z 1979 r. skarga nr 6548/74.

- ✓ zgodna z porządkiem prawnym (w tym z zasadami współżycia społecznego, dobrymi obyczajami - por. wyrok SN z 13 października 1999 r., I PKN 269/99, OSNP 2001, nr 4, poz. 114),
- ✓ formułowana w odpowiedniej formie i miejscu, oraz
- ✓ merytorycznie uzasadniona (por. A. Drozd, Dopuszczalna krytyka pracodawcy (przełożonych) w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 2012, nr 8, s.25).

W tej ostatniej kwestii w orzeczeniach Sądu Najwyższego wskazuje się, że przy ocenie zachowania pracownika należy uwzględnić nasilenie złej woli i świadome działanie zagrażające interesom pracodawcy lub narażające go na szkodę. Takie ujęcie zdaje się odpowiadać subiektywnemu pojmowaniu dobrej wiary, które jest widoczne w orzecznictwie (por. np. wyroki SN: z 7 września 2000 r., I PKN 11/00, OSNP 2002, nr 6, poz. 139 i z 16 listopada 2006 r., II PK 76/06, OSNP 2007, nr 21-22, poz. 312).

Wolność ta znajduje swoje rozwinięcie w art. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm., dalej jako „Prawo prasowe”). W szczególności z art. 5 ust. 1 Prawa prasowego wynika, że każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki, może udzielać informacji prasie. Nikt nie może zaś być narażony na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych (art. 5 ust. 2 Prawa prasowego). Z art. 5 ust. 2 Prawa prasowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że ograniczenie wolności wypowiedzi pracowników może nastąpić jedynie wówczas, gdy nie działają oni w granicach dozwolonych prawem. Warto także w tym miejscu wskazać, że co do zasady wolności gwarantowane konstytucyjnie mogą być ograniczane jedynie poprzez regulacje ustawowe.

Tymczasem stosownie do art. 41 Prawa prasowego publikowanie rzetelnych, zgodnych z zasadami współżycia społecznego ujemnych ocen działalności twórczej, zawodowej lub publicznej służy krytyce społecznej i pozostaje pod ochroną prawa. Natomiast ten, kto utrudnia lub tłumi krytykę prasową, ponosi odpowiedzialność karną (art. 44 ust. 1 Prawa prasowego). Karze podlega również ten, kto nadużywając stanowiska lub funkcji działa na szkodę innej osoby z powodu krytyki prasowej, opublikowanej w społecznie uzasadnionym interesie (art. 44 ust. 2 Prawa prasowego).

W świetle powołanych przepisów Prawa prasowego pod ochroną prawa znajdują się również ujemne oceny działalności Polskiego Radia S.A. Żaden przepis Prawa prasowego nie wyłącza bowiem pracowników z kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa do krytyki. Krytyka ta zaś, jeśli jest rzetelna i zgodna z zasadami współżycia społecznego, pozostaje pod ochroną prawa.

Publiczne krytyczne wypowiedzi pracowników mają w istocie na celu troskę o prawidłową realizację przez jednostkę publicznej radiofonii misji publicznej polegającej na oferowaniu zróżnicowanych programów cechujących się pluralizmem, bezstronnością i niezależnością (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji – Dz. U. z 2016 r. poz. 639). Lojalność wobec pracodawcy nie może prowadzić do wykluczenia krytycznych komentarzy względem pracodawcy (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guja przeciwko Mołdawii z dnia 12 lutego 2008 r., skarga nr 14277/04). Podobnie uznał Sąd Najwyższy który wskazał wprost, że pracownik ma prawo do publicznej krytyki przełożonego. Co więcej, Sąd Najwyższy zauważył również, że „dozwolona i konstruktywna krytyka (...) działań podejmowanych przez właściciela danej jednostki organizacyjnej nie narusza dobra pracodawcy, ale może świadczyć o dbałości pracownika o to dobro” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r. I PK 123/06), a tym samym może zostać uznana za wypełnienie jego obowiązku wynikającego z art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy.

Troska pracowników może mieć swoje merytoryczne uzasadnienie. W obowiązującym bowiem systemie prawa oraz praktyce jego stosowania (w szczególności w związku z rozwiązywaniem kontraktów z dziennikarza, sprawą cenzury Listy Przebojów Trójki), zasadne stało się pytanie o realizację zasad pluralizmu, bezstronności, wyważenia i niezależności, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, przez w całości zależną od czynnika politycznego publiczną radiofonie.

3. Dozwolona krytyka przez dziennikarza

Pracownicy Polskiego Radia prezentują swoje poglądy nie tylko jako pracownicy, ale także jako dziennikarze. Kwestią dopuszczalności zwolnienia pracownika – dziennikarza za jego wypowiedzi (lub też ukarania go przez pracodawcę) zajmował się Europejski Trybunał

Praw Człowieka w kontekście naruszenia art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako: „Konwencja”). W orzecznictwie Trybunału pojawia się kwestia szczególnej roli dziennikarza jako *public watchdog*, czyli sygnalisty informującego społeczeństwo o nieprawidłowościach lub dostrzeżonych zagrożeniach. W konsekwencji, Trybunał wielokrotnie reagował na próby wpływania na dziennikarską wolność słowa – zakwestionował obowiązek autoryzacji, sprostowania a także kryminalizacji pomówienia. W sprawie Manole i inni przeciwko Mołdawii (skarga nr 13936/02) Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął, że z uwagi na rolę dziennikarzy w demokratycznym społeczeństwie, władze mediów publicznych w dużo większym stopniu niż inni pracodawcy mają obowiązek zagwarantować im możliwość wykonywania pracy bez nacisków oraz wpływania na treści przez nich przekazywane. Standard ten odnosi się bez wątpienia także do Polskiego Radia.

Podobnie w sprawie Fuentes Bobo przeciwko Hiszpanii (skarga nr 39293/98), Fuentes Bobo – dziennikarz pozostający w sporze z pracodawcą za swoje wypowiedzi w audycji radiowej – został ukarany zwolnieniem. Skarżący krytykował sposób zarządzania telewizją publiczną. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 2000 r. uznał, że kara nałożona za korzystanie ze swobody wypowiedzi przez skarżącego naruszała Konwencję. Zwrócił uwagę, że Fuentes Bobo mówił o złym funkcjonowaniu instytucji publicznej i krytyka ta dotyczyła niewątpliwie ogólnego interesu. Przy ocenie surowości sankcji Trybunał zwrócił uwagę, że można było rozważyć inne kary, łagodniejsze i bardziej odpowiednie. Trybunał uznał więc, że nie było rozsądnej proporcji między sankcją i celem, a zatem art. 10 Konwencji został naruszony.

Jak wynika z orzecznictwa ETPCz szerszy zakres ochrony wolności słowa dziennikarzy nie ogranicza się do jedynie do wykonywania przez nich czynności zawodowych, ale do wszelkich form zabierania głosu w debacie publicznej (zob. wyrok ETPC z 21 października 2014 r. w sprawie Matúz p. Węgrom, skarga nr 73571/10, § 38; wyrok ETPC z 29 lutego 2000 r. w sprawie Fuentes Bobo p. Hiszpanii, skarga nr 39293/98, § 38).

Kwestia publicznej krytyki pracodawcy-nadawcy publicznego ponownie pojawiła się w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Wojtas-Kaleta (skarga nr 20436/02). W 1999 r. skarżąca była dziennikarką i działaczką związków zawodowych

w Telewizji Polskiej S.A. W sposób krytyczny wypowiedziała się o nowych decyzjach programowych spółki. W konsekwencji, pracodawca ukarał ją naganą z wpisem do akt. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 2009 r. uznał, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji. Trybunał podkreślił, że dziennikarze mają nie tylko prawo, ale i obowiązek komentowania spraw o istotnym znaczeniu publicznym. Wskazał ponadto, iż w takim przypadku obowiązek lojalności dziennikarza wobec pracodawcy, z uwagi na specyfikę tej profesji, nie ma tak silnego charakteru jak w przypadku innych zawodów, a możliwości ingerencji w swobodę wypowiedzi są ograniczone: „obowiązek lojalności pracowników wobec pracodawcy nie może mieć jednakowej mocy wiążącej w odniesieniu do dziennikarzy, ponieważ istotą zawodu jest przekazywanie informacji i opinii. Dziennikarze mają prawo, a nawet obowiązek komentowania spraw o znaczeniu publicznym, w tym także tych odnoszących się do organizacji pracy czy funkcjonowania mediów realizujących misję publiczną”. W sprawie Wojtas-Kaleta, Trybunał podkreślił, że dla oceny obowiązku lojalności i ograniczenia wolności wyrażania opinii istotny jest także publiczny charakter nadawcy, dla którego pracowała skarżąca. Tę okoliczność należy także wziąć pod uwagę w niniejszej sprawie, gdyż publicznym nadawcą jest także Polskie Radio S.A.

Warto zaznaczyć, że omawiane zarządzenie bardzo głęboko ingeruje w wolność wypowiedzi pracowników Polskiego Radia prowadząc niemalże do pozbawienia go jego istoty, co stoi w rażącej sprzeczności z obowiązującym standardem konstytucyjnym. Ponadto, wskazane ograniczenia wypowiedzi przy użyciu prywatnych profili w mediach społecznościowych naruszają prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) pracowników. Jest to kolejna już zdiagnozowana próba wpłynięcia na dziennikarzy mediów publicznych w tym zakresie. Warto w tym miejscu przypomnieć sprawę dziennikarza Programu Trzeciego Polskiego Radia zwolnionego w marcu 2016 r. z powodu krytyki pracodawcy. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie w wyroku z 13 września 2017 r. (sygn. akt VII P 294/16) uznał argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich i przyznał dziennikarzowi odszkodowanie.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), uprzejmie przedstawiam stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracam się do Pani Prezes

o zmianę wskazanego zarządzenia w sposób gwarantujący pracownikom ochronę ich konstytucyjnie gwarantowanej wolności wypowiedzi.

Z wyrazami szacunku

Hanna Machińska

Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie z upoważnienia RPO/