

Artur Bilgorajski¹

Oddziaływanie standardów strasburskich dotyczących podmiotowych granic wolności wypowiedzi na polski porządek prawny

I.

Obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej regulacje ustawowe nie odzwierciedlają żadnego spójnego modelu „stopniowości” ochrony prawnej dostosowanej do charakteru podmiotu, którego dobra wymienione w art. 47 Konstytucji² – dobre imię, cześć, prywatność – są naruszane przez szeroko rozumiane wypowiedzi³. Wydaje się jednak, iż wystarczającą podstawą do zrekonstruowania takiej koncepcji jest ustawa zasadnicza oraz wiążące nasz kraj umowy międzynarodowe, z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴ (dalej: EKPC) na czele.

Konsekwentna gradacja w zakresie standardów (siły i środków) ochrony dobrego imienia, czci i prywatności przed naruszającymi je wypowiedziami – w zależności od charakteru podmiotu, jakiemu jest zapewniana – została dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC). W tym kontekście na uwagę zasługuje również Deklaracja w sprawie swobody de-

¹ Autor jest asystentem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

² Dz.U. Nr 77, poz. 483 ze zm.

³ W niniejszym opracowaniu terminy: „wolność słowa” i „swoboda wypowiedzi” (a także: „wolność ekspresji”, „swoboda wyrażania opinii (myśli, poglądów, przekonań)” itp.) traktuje się jak synonimy. Oznacza to, że pierwszego z tych pojęć używa się w znaczeniu drugiego, wpisując w jego zakres znaczeniowy również pozasłowne formy wyrazu takie, jak obraz, gest itp. Nie można w zasadzie wskazać różnic znaczeniowych pomiędzy pojęciami „swoboda” i „wolność”, dlatego określeń tych używa się w niniejszej pracy zamiennie.

⁴ Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.

baty politycznej mediach⁵ (dalej: Deklaracja), przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 12 lutego 2004 r., która niejako podsumowuje orzecznictwo trybunału strasburskiego odnoszące się do podmiotowych granic wolności wypowiedzi⁶.

Można zaryzykować stwierdzenie, iż w Rzeczypospolitej Polskiej mamy do czynienia ze stopniowym recypowaniem standardów strasburskich dotyczących podmiotowych granic wolności wypowiedzi. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w wyroku z dnia 12 maja 2008 r.: „Pod wpływem orzecznictwa strasburskiego, również w polskim w piśmiennictwie podejmowane są próby skatalogowania czy systematyzacji zasad decydujących o intensywności ochrony tych wartości (dobrego imienia, czci, prywatności – przyp. AB). (...) Abstrahując od różnic występujących pomiędzy niektórymi orzeczeniami, co do obowiązywania oraz znaczenia poszczególnych warunków kontratypu dopuszczalnej krytyki osób pełniących funkcje publiczne, stanowisko w sprawie szerszych granic krytyki tego rodzaju podmiotów od lat konsekwentnie zajmuje Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oraz Sąd Najwyższy (dalej: SN) i to zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych”⁷.

Celem niniejszego tekstu jest prezentacja wypracowanych w orzecznictwie ETPC standardów dotyczących podmiotowych granic wolności wy-

⁵ Tekst dostępny pod adresem internetowym: [http://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/media/doc/translations/polish/Dec\(2004\)PoliticalDebate_pl.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/media/doc/translations/polish/Dec(2004)PoliticalDebate_pl.pdf), (01.06.2010).

⁶ Wolność słowa jest – w świetle *Deklaracji* – jedną z podstawowych wartości systemu demokratycznego oraz *conditionem sine qua non* prowadzenia wolnej debaty publicznej. Społeczeństwo ma prawo do informacji o wszelkich sprawach mających publiczne znaczenie (budzących publiczne zainteresowanie i z troskaniem). Zasada ta implikuje prawo mediów do rozpowszechniania także krytycznych opinii na temat polityków i funkcjonariuszy publicznych. Z powyższym uprawnieniem środków przekazu jest związane prawo do krytykowania państwa i jego organów. Dotyczy to w jednakowym stopniu władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej.

⁷ Zob. wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05, teza III. 9.3. Zob. także m.in. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2003 r., sygn. akt II SA 3412/03, Lex nr 167180; wyroki SN: z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. akt V KK 195/03, OSNKW nr 3/2004, poz. 25; z dnia 26 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 413/01, OSNC nr 2/2003, poz. 24; z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt II CKN 1095/99, OSNC nr 3/2003, poz. 42; z dnia 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 89/02, OSNP nr 18/2003, poz. 426 oraz z dnia 28 września 2000 r., sygn. akt V KKN 171/98, OSNKW nr 3–4/2001, poz. 31. Zob. także uwagi na ten temat zawarte w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05.

powiedzi, oraz zarysowanie procesu ich oddziaływania na polski porządek prawny.

II.

Granice wolności wypowiedzi są najszerze, gdy krytykuje się rząd. Ten ostatni termin jest wysoce wieloznaczny⁸. Nie ma jednak wątpliwości, że w polskich realiach konstytucyjnych określenie „rząd” należy odnosić w pierwszym rzędzie do Rady Ministrów, czyli kolegiального organu władzy wykonawczej, *de iure i de facto* kreującego politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Zakres dozwolonej krytyki rządu jest zatem wprost proporcjonalny do zakresu przysługującej temu naczelnemu organowi konstytucyjnemu władzy.

W sprawie *Castells* przeciwko Hiszpanii, ETPC stanął na następującym stanowisku: „Granice dopuszczalnej krytyki są szersze, gdy krytykuje się rząd, niż gdy krytyka dotyczy zwykłego obywatela, a nawet polityka. W systemie demokratycznym działania i zaniedbania rządu muszą być przedmiotem skrupulatnej kontroli nie tylko ciał ustawodawczych i sądów, ale także prasy i opinii publicznej. Ze względu na swoją dominującą pozycję, rząd musi okazywać powściągliwość w sięganiu do sankcji karnych, szczególnie gdy możliwe są inne sposoby reakcji na bezpodstawne ataki lub krytykę ze strony opozycji i mediów”¹⁰. Trybunał strasburski uznał, że członkowie rządu muszą akceptować szerszy zakres krytyki swoich działań w szczególności, gdy te opinie są wyrażane przez opozycję. Podkreślił jednocześnie, że osoba pozostająca w opozycji powinna mieć możliwość znalezienia sobie miejsca na arenie politycznej. Rząd może ograniczać krytykę swoich działań wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, na przykład w obliczu poważnego za-

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wydanie 10, Warszawa 2006, s. 279–280.

⁹ Zob. art. 146 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰ *Castells p. Hiszpanii* – orzeczenie z dnia 23 kwietnia 1992 r. Zob. I.C. Kamiński I.C., *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, wyd. II zmienione i rozszerzone, Kraków 2006, s. 131–142.

grożenia kraju. Musi jednak wówczas wykazać, że krytyka ta może prowadzić do eskalacji przemocy i pogłębienia destabilizacji¹¹.

Również w Deklaracji podkreślono, że państwo, rząd oraz każdy inny organ władzy wykonawczej, ustawodawczej lub sądowniczej może zostać poddany krytyce w mediach (prasie, radiu, telewizji). Ze względu na swoją dominującą pozycję instytucje te nie powinny przy tym korzystać z ochrony prawa karnego przed zniesławieniem i zniewagą. Jeżeli jednak wspomniane podmioty, o których mowa z takiej ochrony korzystają, stanowiące jej podstawę przepisy karne winny być interpretowane w sposób zawężający i stosowane jedynie wyjątkowo. Zagrożenie karą oraz jej surowość może bowiem prowadzić do tzw. efektu mrożącego, powstrzymującego media masowe od zabierania głosu w sprawach mających publiczne znaczenie oraz od prezentowania społeczeństwu informacji budzących jego zainteresowanie i zatroskanie. Warto przy tym zauważyć, że podmioty reprezentujące wspomniane instytucje pozostają ponadto chronione jako jednostki¹².

Tymczasem art. 226 §3 polskiego kodeksu karnego¹³ (dalej: k.k.) przewiduje możliwość wymierzenia kary pozbawienia wolności w wymiarze do 2 lat za publiczne znieważenie lub poniżenie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, np. rządu. Przepis to jest przy tym ścigane z oskarżenia publicznego. Dla porównania, zwykła zniewaga (art. 216 §1 k.k.) w ogóle nie jest zagrożona karą pozbawienia wolności, a jedynie grzywną lub karą ograniczenia wolności. Natomiast typ kwalifikowany tego przestępstwa – zniewaga za pomocą środków masowego komunikowania (art. 216 §2 k.k.) – zagrożona jest karą pozbawienia wolności w wymiarze do 1 roku. Zniewaga zwykła – tak w typie podstawowym, jak i kwalifikowanym – jest przy tym ścigana z oskarżenia prywatnego. Tym samym omawiana regulacja art. 226 §3 k.k. nie przystaje do standardu wyznaczonego przez ETPC. W tym kontekście warto przypomnieć pogląd wyrażony przez SN w orzeczeniu z dnia 28 sierpnia 1993 r., który zachowuje w pełni aktualność: „Interpretacja art. 270 §1 k.k.¹⁴ („Kto publicznie lży, wyszydza lub poniża Naród polski,

¹¹ J. Sieńczyło-Chlabicz, *Dozwolona krytyka prasowa osób pełniących funkcje publiczne w orzecznictwie ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy”, Nr 4/2007, s. 40. Por. idem, *Granice dozwolonej krytyki działalności osób pełniących funkcje publiczne*, „Państwo i Prawo” z. 6, 2006, s. 21–22.

¹² Zob. pkt II. *Deklaracji*.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

¹⁴ Dz.U. 1969 Nr 13, poz. 94 ze zm. Ustawa została uchylona z dniem 1 września 1998 r.

Rzeczpospolitą Polską, jej ustrój lub naczelne organy...”) nie może kolidować z ratyfikowanymi przez Polskę postanowieniami Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (m.in. art. 19 ust. 2) oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności (m.in. art. 10), które wprowadzają zasadę wolności publicznego ustosunkowywania się do prowadzonej przez państwo polityki i decyzji władz, jak i uprawnienie do publicznego wyrażania krytycznych opinii w tym przedmiocie. W związku z tym przyjąć należy, że penalizacja zachowań opisanych w art. 270 §1 k.k. dotyczyć może jedynie takich publicznych wystąpień, które nie są tylko opinią dotyczącą działalności osób wchodzących w skład naczelných organów państwowych albo też całego takiego organu, związaną z podejmowanymi przez nie decyzjami politycznymi¹⁵. Należy zatem stwierdzić, że od praktyki stosowania art. 226 §3 k.k. (zgodnej lub niezgodnej ze standardami strasburskimi) przez prokuratorów i sądy będzie zależało faktyczne znaczenie tej regulacji. W analogicznych sprawach – w majestacie prawa – postępowanie karne może być bowiem wszczęte lub umorzone, a sprawca – w tym pierwszym przypadku – skazany lub uwolniony od odpowiedzialności.

W tym kontekście negatywnie należy ocenić także przepisy k.k. penalizujące publiczne znieważenie: Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej (art. 133); prezydenta RP (art. 135 §2); głowy obcego państwa lub akredytowanego szefa przedstawicielstwa dyplomatycznego takiego państwa albo osoby korzystającej z podobnej ochrony na mocy ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych (art. 136 §3); osoby należącej do personelu dyplomatycznego przedstawicielstwa obcego państwa albo urzędnika konsularnego obcego państwa w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych (art. 136 §4). Przepisy te bezpośrednio dotyczą wolności słowa i mogą wpływać na jej ograniczenie, z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną za wygłaszane poglądy. Groźba odpowiedzialności karnej, niczym przysłowiowy „miecz Damoklesa”, może skutecznie powstrzymać obywateli i media przed wyrażaniem swych opinii.

Na aprobatę zasługuje natomiast uznanie przez TK – w wyroku z dnia 19 września 2008 r. – za niezgodny z Konstytucją artykułu 132a w zw.

¹⁵ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 1993 r., WRN 91/93, OSNKW nr 11–12, 1993, poz. 73.

z art. 112 pkt. 1a k.k., penalizującego pomówienie Narodu Polskiego¹⁶. Należy jednakże zauważyć, że osoba która pomawia Naród Polski o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie nadal może ponieść odpowiedzialność karną na podstawie art. 133 k.k., jeżeli czyni to przy użyciu słów znieważających. Zgodnie natomiast z art. 55 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu: „Kto publicznie i wbrew faktom zaprzecza zbrodniom komunistycznym i nazistowskim, podlega karze grzywny lub karze pozbawienia wolności do lat 3. Wyrok podawany jest do publicznej wiadomości”¹⁷.

III.

Węższe niż w stosunku do rządu, ale szersze niż w stosunku do funkcjonariuszy publicznych, granice wolności wypowiedzi przewidziano w odniesieniu do krytyki polityków. Odrębną kwestią jest to, czy obie sfery działań publicznych danej osoby – jako polityka i funkcjonariusza publicznego – dadzą się od siebie precyzyjnie odróżnić. Jak zauważa TK w powoływanym już wyroku z dnia 11 października 2006 r., „istnieje przecież szeroka kategoria osób, które dochodzą do funkcji publicznych – z reguły chodzi tu o ważne lub najważniejsze funkcje w państwie – w wyniku wcześniejszej działalności politycznej. Co więcej, natura pewnych funkcji publicznych w państwie demokratycznym, kierującym się zasadami swobodnej parlamentarnej „gry politycznej” wymaga, aby funkcjonariusz publiczny pełniący określone funkcje w strukturach organów władzy pozostawał politykiem i czynnie uprawiał działalność polityczną. Trudności z tym związane, pojawiające się w sferze praktycznego stosowania prawa, nie mogą być uznane za obojętne z punktu widzenia oceny regulacji prawnych związanych z kształtowaniem granic wolności wypowiedzi”¹⁸.

¹⁶ Zob. wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07. Por. M. Woźniński, *Przestępstwo tzw. pomówienia Narodu Polskiego (de lege derogata)*, „Państwo i Prawo” z. 6, 2009, s. 76–89.

¹⁷ Dz.U. 2007 Nr 63, poz. 424 ze zm.

¹⁸ Zob. wyrok TK z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt P 3/06, teza III.6.

Za szczególnie charakterystyczne w tym kontekście wypada uznać orzeczenie zapadłe w sprawie *Lingens p. Austrii*¹⁹, w którym ETPC uznał, że „swoboda dyskusji politycznej jest rdzeniem koncepcji demokratycznego społeczeństwa, która dominuje w całej Konwencji. Granice dopuszczalnej krytyki są w konsekwencji szersze w stosunku do polityków niż osób prywatnych. Politycy, inaczej niż osoby prywatne, wystawiają świadomie i w sposób nieunikniony każde swoje słowo i działanie na dogłębną kontrolę dziennikarzy i opinii publicznej. Muszą zatem wykazać większy stopień tolerancji”²⁰. Z tych względów Trybunał strasburski, w sprawie *Jersild p. Danii*²¹, uznał: „Art. 10 (EKCP – przyp. AB) chroni nie tylko treść idei i informacji, ale również formę w jakiej są przekazywane. Swoboda dziennikarska obejmuje również możliwość posłużenia się w pewnym stopniu przesadą, a nawet prowokacją”²². Podobnie w sprawie *Oberschlick p. Austrii*²³, ETPC podkreślił, że „polityk musi wykazać wyższy stopień tolerancji, zwłaszcza w sytuacji, gdy składa oświadczenia narażone na krytykę. Ma on z pewnością prawo do ochrony swej reputacji, nawet gdy nie działa jako osoba prywatna, ale wymóg ochrony należy zestawić z interesem wynikającym z potrzeby istnienia otwartej dyskusji w sprawach o politycznym znaczeniu. Wyjątki od prawa do swobody wypowiedzi muszą być interpretowane wąsko”²⁴. Nawet zatem ostre oceny powinny zostać dopuszczone, jeśli polityk sam je sprowokował szokującymi słowami albo działaniami. Wg Trybunału, „w przypadku polemiki prasowej, sprowokowanej kontrowersyjną wypowiedzią polityka, władze krajowe powinny powstrzymać się od ingerencji, które mają zapewnić cywilizowany, kulturalny poziom debaty politycznej. W demokratycznym społeczeństwie należy bowiem przede wszystkim zagwarantować, aby dyskusja polityczna mogła się szeroko oraz otwarcie toczyć”²⁵.

¹⁹ *Lingens p. Austrii* – orzeczenie z dnia 8 lipca 1986 r. Dziennikarz, w opublikowanym artykule, zarzucił kanclerzowi Austrii „najbardziej nikczemny oportunizm” oraz zachowanie „niemoralne i niegodne”. Zob. I. C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 83–93.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Jersild p. Danii* – orzeczenie z dnia 23 września 1994 r. Zob. M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 322.

²² *Ibidem*.

²³ *Oberschlick p. Austrii (nr 2)* – orzeczenie z dnia 1 lipca 1997 r. Polityk, w komentarzu po publicznym przemówieniu, został nazwany „idiotą”. Zob. I. C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 115–121.

²⁴ *Ibidem*, s. 119.

²⁵ *Ibidem*.

Powyższe tezy znalazły także szerokie odzwierciedlenie w orzeczeniach trybunału strasburskiego dotyczących problematyki szczególnego okresu w życiu państwa i społeczeństwa **obywatelskiego, jakim jest kampania wyborcza (referendalna)**²⁶, np.: Mathieu-Mohin i Clerfayt p. Belgii²⁷; Schussel p. Austrii²⁸; Milasiewicz-Gąsior p. Polsce²⁹, Kwiecień p. Polsce³⁰.

Politycy muszą ponadto akceptować, że ich przeszłość staje się przedmiotem zainteresowania i komentarzy. Nie mogą zatem powoływać się na fakt zatarcia swego skazania celem uniemożliwienia poinformowanie społeczeństwa o wymierzeniu im kary. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście sprawa Schwabe p. Austrii. ETPC stwierdził wówczas, iż: „Powołując się na skazanie, które uległo zatarciu, dostarczamy społeczeństwu informację, której było ono wcześniej pozbawione. W demokratycznym społeczeństwie powinna istnieć możliwość powołania się na przestępstwa i wykroczenia popełnione w przeszłości przez polityka, nawet jeśli doszło już do odbycia kary, wyrok został zawieszony lub uległ zatarciu. Skazanie w przeszłości polityka może być bowiem istotną wiadomością potrzebną do oceny, czy jest on właściwą osobą, by pełnić funkcje publiczne. Z jednej strony, opinia publiczna ma zatem prawo do informacji o przeszłości osób, które ją reprezentują; z drugiej – polityk musi tolerować, że fakty z jego życia są sprawdzane, nawet gdy sam nie był uczestnikiem politycznej kontrowersji”³¹. Wyrok ten ma obecnie doniosłe znaczenie dla wykładni art. 99 ust. 3 Konstytucji RP³².

Podobne stanowisko reprezentuje polski Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 21 października 1998 r., stwierdził, że istnieje możliwość ujawniania informacji, które dotyczą przeszłości i wchodzą w zakres życia

²⁶ Zob. A. Biłgorajski, *Prawda jako granica wolności wypowiedzi w toku kampanii wyborczej (referendalnej)*, „Przeгляд Sejmowy” nr 6, 2009, s. 236–254.

²⁷ *Mathieu-Mohin i Clerfayt p. Belgii* – orzeczenie z dnia 2 marca 1987 r. Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 162.

²⁸ Schussel p. Austrii – orzeczenie z dnia 21 lutego 2002 r., skarga nr 42409/98.

²⁹ *Malisiewicz-Gąsior p. Polsce* – orzeczenie z dnia 6 kwietnia 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 43797/98, [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2006*, Warszawa 2007, s. 143–144.

³⁰ *Kwiecień przeciwko Polsce* – orzeczenie z dnia 9 stycznia 2007 r., Izba (sekcja IV), skarga nr 51744/99, [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Warszawa 2008, s. 180.

³¹ I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 177–185.

³² A. Biłgorajski, *Glosa do art. 99 ust. 3 Konstytucji RP*, Materiały z konferencji: *Parlamentaryzm zrationalizowany w projektach zmian Konstytucji*, Lublin 2011, ss. 7 (w druku).

prywatnego w odniesieniu do ściśle określonych osób, ponieważ nie istnieje obowiązek pełnienia funkcji publicznej. Wg TK: „Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, w kalkulując określone ograniczenia oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne”³³. Zdaniem Trybunału: „Jest oczywiste, że osoba kandydująca do pełnienia funkcji publicznej, godzić się musi z takim usprawiedliwionym zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (również prywatnym) i przeszłości”³⁴.

Politycy muszą także godzić się na publikowanie ich wizerunku, szczególnie jeśli radykalnymi działaniami wywołują publiczne zainteresowanie³⁵. Możliwość publikacji fotografii nie można uzależniać od posiadania przez nie dodatkowej czy też samoistnej wartości informacyjnej. Ewentualne zakazy mogą objąć jedynie zdjęcia dotyczące prywatnych sytuacji lub ujawniające fakty z życia osobistego. Ale i w takim przypadku trzeba rozważyć, czy publikacja „prywatnych zdjęć” nie łączy się z dostarczaniem społeczeństwu informacji ważnych dla oceny danego polityka lub osoby publicznej³⁶.

Również w Deklaracji zaakcentowano, że angażowanie się w politykę nie jest obowiązkiem, lecz uprawnieniem, z którego można, ale wcale nie trzeba skorzystać. Jeżeli jednak ktoś decyduje się wejść na drogę kariery politycznej, musi pamiętać, że tym samym poddaje się dobrowolnie permanentnemu nadzorowi społecznemu i jest narażony na krytykę medialną pozostającą w związku z wykonywanymi przezeń funkcjami politycznymi. Jest to cena niejako wliczona w sprawowanie funkcji o charakterze politycznym³⁷. Politykom nie powinna przysługiwać szersza ochrona ich dobrego imienia, czci oraz prywatności niż to ma miejsce w przypadku pozostałych jedno-

³³ Zob. wyrok TK z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt K24/05, OTKZU nr 6/1998, poz. 97.

³⁴ Ibidem.

³⁵ News Verlag GmbH & CoKG p. Austrii – orzeczenie z dnia 11 stycznia 2000 r. Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 322–331.

³⁶ Krone Verlag GmbH & Co. KG p. Austrii – orzeczenie z dnia 26 lutego 2002 r. Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 335–336.

³⁷ Zob. pkt. IV Deklaracji.

stek. Dlatego też pod rządami prawa krajowego nie powinny być orzekane ostrzejsze kary wobec mediów, które krytykują polityków. Zasada ta dotyczy również funkcjonariuszy publicznych. Odstępstwa od niej dopuszczalne są jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla umożliwienia wspomnianym podmiotom prawidłowego wykonywania ich funkcji³⁸.

Życie prywatne i rodzinne polityków i funkcjonariuszy publicznych jest chronione przed mediami, na zasadach określonych w art. 8 EKPC. Niemniej jednak informacje tego rodzaju mogą być rozpowszechniane, jeżeli mają bezpośrednie znaczenie dla oceny sposobu, w jaki określona osoba wykonywała lub wykonuje swoją funkcję polityczną (publiczną). Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy politycy i funkcjonariusze publiczni sami zwracają uwagę społeczeństwa na określone aspekty swego życia prywatnego i rodzinnego. Wówczas media nabywają prawo do poddania tych aspektów wnikliwej obserwacji³⁹. Na przykład, co do zasady, środki masowego przekazu nie miały prawa interesować się życiem seksualnym niegdyś posłanki R. Beger. Z chwilą jednak, gdy ta ostatnia oświadczyła, że „ma kurwiki w oczach” i „lubi sex, jak koń owies”, niewątpliwie takie prawo nabyły. Nawet jednak w tak drastycznych przypadkach media powinny unikać czynienia zbędnej szkody osobom trzecim, w szczególności członkom rodziny polityka lub funkcjonariusza publicznego.

Politycy i urzędnicy publiczni powinni korzystać jedynie z takich prawnych środków zaradczych wobec środków masowego przekazu, jakie są dostępne osobom prywatnym w przypadku pogwałcenia ich praw przez media. Odszkodowania i grzywny za zniesławienie lub obrazę muszą pozostawać w rozsądnej proporcji do skali pogwałcenia praw lub reputacji innych osób, z uwzględnieniem wszelkich ewentualnych, skutecznych i adekwatnych środków zaradczych, dobrowolnie zaoferowanych przez media i przyjętych przez zainteresowane osoby. Za zniesławienie lub obrazę dokonane przez środki masowego przekazu nie powinno się orzekać kar więzienia, chyba że waga pogwałcenia praw lub reputacji innych osób sprawia, że taka kara jest konieczna i proporcjonalna, a zwłaszcza jeżeli zostały pogwałcone inne fundamentalne prawa poprzez oszczercze lub obraźliwe stwierdzenia podane w mediach, na przykład w postaci szerzenia nienawiści⁴⁰.

³⁸ Zob. pkt. VI Deklaracji.

³⁹ Zob. pkt VII. Deklaracji.

⁴⁰ Zob. pkt VIII. Deklaracji.

IV.

W przypadku krytyki funkcjonariuszy publicznych mamy do czynienia z granicami wolności wypowiedzi węższymi niż w przypadku polityków, ale szerszymi niż w przypadku osób prywatnych. Naturalne i zrozumiałe jest to, że w wolnym i demokratycznym kraju debata koncentruje się na sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, obejmując swym zasięgiem przede wszystkim działania osób pełniących funkcje publiczne (pretendujących do ich pełnienia) i podejmujących decyzje istotne dla szerszych grup społecznych (pretendujących do ich podejmowania)⁴¹.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że termin „osoba publiczna” nie jest równoznaczny z określeniem „osoba pełniąca funkcje publiczne”. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., ten pierwszy termin jest znacznie szerszy i obejmuje również osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania postaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie ze względu na te lub inne dokonania, np. artystyczne, naukowe czy sportowe. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można – zdaniem TK – bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie w strukturach władzy publicznej jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny⁴². W wyroku z dnia 12 maja 2008 r., Trybunał stwierdził natomiast, że „osobą pełniącą funkcje publiczną, (...) jest osoba, która pełni funkcję, piastuje stanowisko albo wykonuje zawód, z którymi wiąże się wykonywanie zadań władzy publicznej (tzn. podejmowanie wpływających na sytuację innych osób czynności, opartych na wyraźnie wskazanej podstawie prawnej, albo chociaż uczestniczenie w tych czynnościach, np. poprzez ich przygotowanie) lub gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Spośród tego zakresu wykluczone są natomiast takie stanowiska, choćby nawet były zajmowane w ramach organów władzy publicznej,

⁴¹ Por. wyrok TK z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt P 3/06, teza III.5.

⁴² Zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, teza III.5.3.2.

które mają charakter usługowy lub techniczny⁴³. Wypada zatem przyjąć – na co zwraca uwagę B. Banaszak – że „kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*). Cechą wyróżniającą zatem osoby pełniące funkcje publiczne jest rzeczywiste wykonywanie władztwa publicznego bądź gospodarowanie mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa⁴⁴.

Warto w tym miejscu wskazać, że kodeks karny definiuje pojęcia: „funkcjonariusza publicznego” (art. 115 §13) oraz „osoby pełniące funkcje publiczne” (art. 115 §19). Jak stwierdził TK w wyroku z dnia 12 maja 2008 r., „zakres podmiotów objętych kodeksowym pojęciem osoby pełniące funkcję publiczną jest taki sam jak ten, który wynika z identycznie brzmiącego, ale mającego konstytucyjną rangę pojęcia. Należy przy tym podkreślić, że przesłanka normatywnego umocowania działań stanowiących przejaw władztwa publicznego (*imperium*) oraz przesłanka dysponowania środkami publicznymi (*dominium*) nie muszą być spełnione łącznie (kumulatywnie), aby dany podmiot kwalifikował się do kategorii osób pełniących funkcje publiczne. Uwaga ta odnosi się do przesłanek decydujących zarówno o konstytucyjnym, jak i ustawowym (określonym w kodeksie karnym) statusie osoby pełniące funkcję publiczną⁴⁵.

W sprawie Janowski przeciwko Polsce⁴⁶, ETPC uznał, iż: „granice dopuszczalnej krytyki funkcjonariuszy publicznych są szersze niż osób prywatnych, jednak nie tak szerokie jak w przypadku polityków. (...) Jeśli cho-

⁴³ Zob. wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., Sygn. akt SK 43/05, teza III.10.2.

⁴⁴ B. Banaszak, *Debata Gazety Prawnej: Ochrona prywatności w orzecznictwie polskim i europejskim*, „Gazeta Prawna” nr 215 (2085), z dnia 6 listopada 2007 r.

⁴⁵ Zob. wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05, teza III.10.2. Por. wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07 oraz niejednoznaczne w tym zakresie stanowisko SN wyrażone w postanowieniu z dnia 25 czerwca 2004 r., sygn. akt V KK 74/04, OSNKW nr 7–8/2004, poz. 79. Zob. także stanowisko doktryny, w tym: W. Sokolewicz, Uwaga 5.4 do art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. IV, Warszawa 2005 i W. Cieślaka, M. Górowskiego, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2004 r.*, „Palestra” nr 1–2, 2006, s. 254–255.

⁴⁶ Janowski p. Polsce – orzeczenie ETPC z dnia 21 stycznia 1999 r. Dotyczyło ono znieważenia funkcjonariuszy publicznych – straży miejskiej, podczas i w związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych, przez nazwanie ich „ćwokami” i „głuptakami”. Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 201–207.

dzi o ochronę przed atakami słownymi, funkcjonariusze publiczni znajdują się «między» politykami i osobami prywatnymi. O zasadności ingerencji w swobodę wypowiedzi będą ostatecznie decydowały okoliczności konkretnej sprawy, rodzaj i wysokość wymierzonej sankcji, motyw autora krytyki⁴⁷. Zdaniem Trybunału, nie można przyjąć, iż urzędnicy publiczni, tak samo jak politycy, świadomie wystawiają każde swe słowo i czyn na ścisłą kontrolę. Ponadto, aby funkcjonariusze mogli skutecznie sprawować swe zadania, muszą cieszyć się publicznym zaufaniem w warunkach wolnych od bezprawnych ingerencji (na taką potrzebę ETPC nigdy nie wskazał, opisując sytuację polityków). Wiedzie to do tezy o ograniczeniu zakresu kontrolnych uprawnień – zarówno opinii publicznej, jak i mediów – oraz o konieczności oparcia krytyki na solidniejszych argumentach, a także posłużenia się łagodniejszymi środkami. Istotne powody dla formułowania publicznej krytyki mogą oczywiście zredukować ochronę urzędników publicznych, ale ich status i towarzyszące im ryzyko zawodowe są inne niż polityków. W tym przypadku, oprócz wartości związanych z wolnością wypowiedzi i ochroną dóbr osobistych poszczególnych osób, musi zostać uwzględniona również wartość, jaką stanowi efektywne i niezakłócone działanie organów władzy publicznej w interesie ogółu społeczeństwa.

Pozytywnie wypada w tym kontekście ocenić uznanie przez TK – w wyroku z dnia 11 października 2006 r. – za niezgodny z Konstytucją art. 226 §1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych⁴⁸. Należy jednak odnotować, że przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego postrzegane jest w doktrynie jako relikł ustroju socjalistycznego, w którym służyło sankcjonowaniu wypowiedzi nieprzychylnych władzy ludowej i jej działaniom⁴⁹. Przewidując bardziej dotkliwe kary (m.in. możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności) niż przepis statuujący przestępstwo zniewagi w typie podstawowym (art. 216 §1 k.k.), stanowi ono emanację zasady zwiększonej ochrony funkcjonariuszy publicznych przed naruszenia-

⁴⁷ Ibidem, s. 207.

⁴⁸ Zob. wyrok TK z dnia 11 października 2006 r., Sygn. akt P 3/06.

⁴⁹ A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 392.

mi ich czci i dobrego imienia i – tym samym – nie koresponduje z opisanymi wyżej standardami strasburskimi.

V.

Przedstawiciele doktryny polskiej i zagranicznej interpretują pojęcie: „osoba publiczna” szeroko. Najszerze ujęcie tego terminu to osoba znana, nawet niezależnie od jej woli. Jak zauważa J. Sieńczyło-Chlabicz, ujęcie takie stawia w równej pozycji polityka i osobę przypadkowo uznaną za uczestnika publicznego wydarzenia⁵⁰. Tymczasem nie wszystkie osoby publiczne są jednakowo chronione przed naruszeniami ich dobrego imienia, czci i prywatności. Dlatego też wspomniana autorka opowiada się za węższym rozumieniem tego pojęcia. **Do grona osób publicznych J. Sieńczyło-Chlabicz zalicza jedynie „osoby spełniające następujące dwa kryteria: wykonywanie działalności publicznej w węższym rozumieniu, to znaczy pełnienie funkcji publicznych i wykonywanie mandatu zaufania społecznego”**.⁵¹ A zatem dobre imię, cześć oraz prywatność tych jedynie osób publicznych, które spełniają powyższe warunki, byłaby słabiej chroniona, podczas gdy osoby publiczne nie pełniące funkcji publicznych i nie wykonujące mandatu zaufania społecznego, korzystałyby z ochrony na równi z osobami prywatnymi.

Warto w tym miejscu przywołać wyrok zapadły w sprawie *Krone Verlag GmbH & Co. KG p. Austrii*⁵², w którym ETPC stwierdził, iż: „Polityk, osoba publiczna oraz inny podmiot uczestniczący w życiu publicznym lub włączający się do dyskusji o ważnych publicznie sprawach musi akceptować towarzyszące temu wypowiedzi – również krytyczne i bolesne – ze strony swych adwersarzy oraz osób trzecich. Musi także tolerować, że w czasie takiej debaty wykorzystywane będą jego zdjęcia. Prawo do ochrony wizerunku jako dobro osobiste należy zestawiać z wartością publicznej dyskusji. Konwencja chroni nie tylko treść wypowiedzi, ale i jej formę. Media mogą się więc posłużyć zdjęciami krytykowanej osoby”⁵³.

⁵⁰ J. Sieńczyło-Chlabicz, *Debata GP: Ochrona prywatności...*

⁵¹ Ibidem.

⁵² *Krone Verlag GmbH & Co. KG p. Austrii* – orzeczenie ETPC z dnia 26 lutego 2002 r. Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 331–336.

⁵³ J. Sieńczyło-Chlabicz, *Debata GP: Ochrona prywatności...*, s. 335–336.

VI.

Najwięcej granice wolności wypowiedzi są zakreślone w przypadku osób krytyki prywatnych, nie zaliczających się do żadnej z wyż. wym. kategorii podmiotów. W tym bowiem przypadku, wypowiedź z reguły nie będzie bezpośrednio powiązana z dyskusją mającą publiczne znaczenie lub też rodzącą zainteresowanie i zatroskanie większości społeczeństwa.

Jak jednak zauważają Ireneusz C. Kamiński „poza partiami politycznymi i politykami również inne organizacje i jednostki – jeśli zabierając publicznie głos – stają się uczestnikami publicznej debaty. W konsekwencji, podlegają słabszej ochronie i muszą wykazać większą tolerancję wobec krytyki. Podobnie jest, gdy angażując się we wspólne działania z partiami lub organizacjami politycznymi, dają powody do postawienia zarzutów albo sformułowania wątpliwości pod swoim adresem. Ich prawo do ochrony dobrego imienia zawsze należy zestawiać ze znaczeniem, jakie ma otwarta dyskusja polityczna”⁵⁴. Identyczne założenie – wg powołanego autora – należy przyjąć, gdy krytyka dotyka mediów i dziennikarzy za ich wcześniejszą wypowiedź stanowiącą głos w debacie politycznej⁵⁵.

VII.

Proces recypowania standardów strasburskich dot. podmiotowych granic wolności wypowiedzi w RP jest w toku. Wciąż jeszcze można spotkać się z przepisami (głównie z zakresu prawa karnego materialnego), których realizacja pozostawia wiele do życzenia, jeżeli chodzi o zadośćuczynienie wspomnianym standardom. Również rozumowanie będące podstawą niektórych wyroków sądowych nie koresponduje z kanonami wypracowanymi w orzecznictwie ETPC. Jak podaje A. Frankiewicz: „Do czasu zmiany poszczególnych przepisów sądy stosujące prawo powinny więc dążyć do jego sanowania. Najwłaściwszym sposobem wydaje się przyjęcie zasad wykładni systemowej i uznanie priorytetu Konstytucji oraz prawa międzynarodowe-

⁵⁴ I.C. Kamiński, *Media w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Prawo mediów*, pod red. J. Barta, R. Markiewiczza, A. Matlaka, Warszawa 2008, s. 44–45.

⁵⁵ Ibidem.

go”⁵⁶. Wówczas interpretacja dokonywana w orzeczeniach sądowych miałaby na celu dostosowanie polskiego prawa do przedstawionych standardów strasburskich. To z kolei zapewniłoby skuteczniejsze respektowanie praw i wolności człowieka, a w szczególności wolności wypowiedzi, stanowiącej istotną gwarancję systemu demokratycznego.

Summary

The effect of the Strasburg standards concerning subjective scope of boundary of freedom of speech on the polish legal system

We could hazard statement that in Poland we deal with gradual assimilation of Strasburg standards concerning subjective scope of boundary of freedom of speech. The Constitutional Tribunal noticed in decree of 12th March, 2008 that ‘On the strength of Strasburg judicatures, also polish literature have a stab to doing efforts of compare and digest rules which decided about protection intensity of these values (repute, veneration, privacy – AB’s gloss). [...] Elide from differences between decrees concerning obtaining and meaning of particular terms of necessity allowable critique of persons who perform a public function, for years in civil and criminal cases the Supreme Administrative Court and the Supreme Court consistently adopt a position on issue about wider boundary of censure on this kind of persons.’

Purpose of this text is presenting on standards concerning subjective scope of boundary of freedom of speech, established in judicatures of European Court of Human Rights and giving a short sketch of process of assimilation in Poland.

⁵⁶ A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi...*, s. 398.