

Maciej Miżejewski

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

PRAWNE GWARANCJE DOSTĘPU POLITYKÓW DO MEDIÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Abstract

Guarantees of access of politicians to the media in Poland. Elimination of censorship and state monopoly on the air in 1990. started the process of transformation of media in Poland, becoming the basis to determine the state of media policy in the field of pluralism. The author presents the political circumstances of the creation of a forum of public debate. He points the guarantees established under the provisions of the Polish media law to present and explain the policy of the governing bodies of the state, as well as the opportunity to present “on-air” the positions and opinions of political parties related to so-called „nodal public affairs.” Author examines the causes of the conflict of interest between the political parties and the public media, the mutual expectations in presenting political events. The article also discusses the political guarantees of access to the media during election campaigns, resulting from the provisions of the Code and the regulations of the National Broadcasting Council, as well as coverage of the campaign in public broadcasting news programs.

Prawne gwarancje dostępu polityków do mediów publicznych w Polsce. Likwidacja cenzury i monopolu państwa w eterze w 1990 roku rozpoczęła proces transformacji mediów w Polsce, stanowiąc fundament do określenia polityki medialnej państwa w dziedzinie ochrony pluralizmu. Autor przedstawia polityczne okoliczności tworzenia forum debaty publicznej. Wskazuje na gwarancje wynikające z zapisów ustawy medialnej do prezentowania i wyjaśniania polityki przez naczelne organy państwa, a także możliwość przedstawiania na antenie stanowisk partii politycznych w tzw. „węzłowych sprawach publicznych”. Autor bada przyczyny konfliktu interesów pomiędzy partiami politycznymi a mediami publicznymi, w zakresie wzajemnych oczekiwań w prezentowaniu wydarzeń politycznych. W artykule omówione są także gwarancje dostępu polityków do mediów w czasie kampanii wyborczych (wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego) wynikające z zapisów Kodeksu wyborczego oraz rozporządzeń Krajowej Rady

Radiofonii i Telewizji, a także sposób relacjonowania kampanii w programach informacyjnych nadawców publicznych.

Keywords public media, press law, politicians, media access, Poland, transformation
media publiczne, prawo prasowe, politycy, dostęp do mediów, Polska, transformacja

1. POLITYCZNE KONSEKWENCJE TRANSFORMACJI POLSKICH MEDIÓW JAKO FORUM DEBATY PUBLICZNEJ

Upadek systemu komunistycznego w Polsce w 1989 roku stworzył grunt prawny pod powstanie telewizji publicznej i utworzenie pluralistycznego rynku nadawców. W 1990 roku zlikwidowano bowiem dwie główne bariery stojące na przeszkodzie demokratycznym zmianom w polskim systemie medialnym. 11 kwietnia zniesiono cenzurę, a 23 listopada – monopol państwa w eterze¹. Likwidacja cenzury i monopolu państwa w eterze rozpoczęła proces transformacji mediów w Polsce, stanowiąc fundament do określenia polityki medialnej państwa w dziedzinie ochrony pluralizmu.

Ustawa z 22 marca 1990 roku o likwidacji państwowego koncernu RSW „Prasa-Książka-Ruch” spowodowała przekazanie tytułów prasowych tego koncernu wydawcom reprezentującym różne opcje polityczne². Pluralizm w prasie drukowanej stał się faktem, czego urzeczywistnieniem była realizacja zapisu art. 2 prawa prasowego, w którym to sformułowano zasadę pluralizmu w działalności prasowej, nakładając na organy państwowe obowiązek stwarzania prasie warunków niezbędnych do wykonywania jej funkcji i zadań. Zasada ta miała „umożliwić działalność redakcjom dzienników i czasopism, zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw”³. Ustawa o łączności z 23 listopada 1990 roku zniosła monopol państwa w eterze i stworzyła warunki prawne dla pluralizmu w mediach audiowizualnych. Dopełnieniem tego nurtu przemian było udzielenie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji koncesji nadawcom komercyjnym i rozdzielenie dwóch sektorów: publicznego i prywatnego w radiofonii i telewizji (w oparciu o przepisy Ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r.)⁴.

Tworzenie prawa mediów odbywało się w atmosferze sporów politycznych, co świadczy o szczególnej roli i pozycji mediów publicznych w systemie politycznym państwa. Mimo licznych kontrowersji dotyczących modelu ich finansowania czy realizacji obowiązków ustawowych media publiczne wciąż postrzegane są jako strażnik porządku demokratycznego i kierunku zmian politycznych wytyczonych w roku 1989. Gwarancje dostępu polityków do anteny mediów publicznych wynikają bowiem m.in. z treści zapisów ustawy

¹ Por. Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r. o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz o zmianie ustawy Prawo prasowe (Dz.U. z 1990 r., Nr 29, poz. 173) oraz ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. z 1990 r., Nr 7, poz. 504).

² Dz.U. z 1990 r. Nr 21 poz. 125.

³ I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 78, zob. też T. Mielczarek, *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–2006*, Warszawa 2007, s. 7.

⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 1993 r. Nr 7 poz. 34.

medialnej, określanej mianem „misji” nadawcy publicznego. Ustawodawca w sposób szczególny zobowiązał media publiczne do informowania o życiu politycznym kraju.

Uchwalenie nowej konstytucji 2 kwietnia 1997 roku jako zasady ustrojowej wprowadziło mocą art. 14 wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Art. 54 gwarantuje zakaz cenzury prewencyjnej i jednocześnie zezwala na koncesjonowanie działalności radiowej i telewizyjnej. Przepis ten gwarantuje wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Z kolei art. 61 ustanawia prawo żądania informacji od organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, wyrażone w art. 61 Konstytucji. Rozwinięcie tego unormowania znalazło się w Ustawie z dnia 6 listopada 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵, która ma zastosowanie do informacji uzyskiwanych przez media.

Uchwalenie nowej konstytucji stanowiło m.in. usankcjonowanie fundamentalnych gwarancji wolności mediów rozumianych jako podstawowy instrument dobrego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Stanowiło to bez wątpienia zwieńczenie prac legislacyjnych będących efektem transformacji polskiego systemu politycznego po roku 1989⁶. Zapisy konstytucji potwierdziły zasadę wolności publicznego ustosunkowywania się do decyzji władzy, jak i uprawnienie do publicznego wyrażania krytycznych opinii na temat prowadzonej przez państwo polityki.

W opinii Pawła Sarneckiego „celem zagwarantowanej konstytucyjnie wolności mediów jest więc umożliwienie publicznej obywatelskiej debaty nad wspólnym dobrem, jakim jest Rzeczpospolita, poprzez stworzenie społecznego forum wymiany poglądów. Wolne media powinny więc służyć nie tylko obywatelom i ich organizacjom, ale także samemu państwu”⁷. Wolne wyrażanie opinii miało się realizować właśnie dzięki wolnym mediom.

Zdaniem Sarneckiego „wolność mediów, zgodnie z art. 54 Konstytucji, jest pochodną wolności wyrażania poglądów. Jeżeli za pośrednictwem mediów nie można byłoby uzewewnętrzniać poglądów na forum publicznym, to samo ich wyrażanie byłoby niejako pozbawione swej istoty”⁸. System medialny, który nie służyłby pełnej prezentacji poglądów obywateli, stanowiłby zaprzeczenie konstytucyjnej gwarancji wolności mediów.

W orzeczeniu „Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii”, stanowiącym jeden z najważniejszych wyroków strasburskich w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi, Trybunał stwierdził, że „swoboda wypowiedzi stanowi jeden z filarów demokratycznego społeczeństwa, [...] nie ogranicza się więc jedynie do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, uważane za nieobraźliwe bądź neutralne, lecz odnosi się także do tych, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub części społeczeństwa. Takie są bowiem wymagania pluralizmu, tolerancji, otwartości na inne poglądy, bez których nie istnieje demokratyczne społeczeństwo”. Z treści tego orzeczenia wynika, że ochronie prawnej musi podlegać nie tylko głos powszechnie akceptowany, ale także opinia krytyczna, kontrowersyjna, często budząca sprzeciw⁹.

⁵ Ustawa z dnia 6 listopada 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198.

⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483.

⁷ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 18–19.

⁸ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji...*, dz. cyt., s. 23.

⁹ Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Handyside v. United Kingdom* (7.12.1976, Series A, no. 24); zob. też: I. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006.

Stanowisko to potwierdził w orzeczeniu z 23 marca 2006 roku polski Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że „swobodna debata publiczna w państwie demokratycznym jest jednym z najważniejszych gwarantów wolności i swobód obywatelskich [...] Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania, gdyż wiąże się to z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji”¹⁰.

Ustalonym standardem w państwie demokratycznym jest stopniowe przesuwanie granicy wolności wypowiedzi głównie w odniesieniu do spraw związanych z funkcjonowaniem instytucji i osób publicznych. Wolność wypowiedzi w tych przypadkach podlega zatem intensywniejszej ochronie prawnej niż w odniesieniu do osób prywatnych. W opinii Ireneusza Kamińskiego taką wykładnię gwarancji wolności wypowiedzi zawartych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wytycza jednoznacznie orzecznictwo strasburskie, które wielokrotnie wskazywało na konieczność zaakceptowania przez osoby publiczne faktu, że granice dopuszczalnej krytyki są szersze w stosunku do polityków niż osób prywatnych. Politycy bowiem, w przeciwieństwie do osób prywatnych, wystawiają świadomie każde swoje słowo i działanie na kontrolę dziennikarzy i opinii publicznej. Muszą zatem wykazać większy stopień tolerancji. W kontekście debaty publicznej stosowanie sankcji karnych za nadużywanie prawa do wolności wyrażania opinii niesie za sobą ryzyko zniechęcania dziennikarzy do efektywnego wykonywania funkcji krytyki władzy¹¹.

W opinii autora wciąż aktualne pozostaje więc przesłanie Andrzeja Drawicza, pierwszego niekomunistycznego prezesa Radiokomitetu, do dziennikarzy telewizji, aby „legitymacje partyjne zostawiali w szatni”. W 1990 roku stanęli oni bowiem przed nowym wyborem: telewizji publicznej albo partyjnej, która o polityce miałaby jedynie informować¹². Budowanie właściwych relacji mediów z politykami miało odbywać się z poszanowaniem zasady politycznego pluralizmu. Tym bardziej że w Polsce nie istniały dotychczas media niezależne od władzy. Uchwalenie Ustawy o radiofonii i telewizji 29 grudnia 1992 roku miało więc stanowić nowy rozdział w relacjach mediów z politykami.

2. GWARANCJE DOSTĘPU POLITYKÓW DO ANTENY NADAWCÓW PUBLICZNYCH POZA OKRESEM KAMPANII WYBORCZYCH A PRAKTYKA FUNKCJONOWANIA MEDIÓW

To właśnie media elektroniczne, a przede wszystkim telewizja publiczna, stały się w dobie politycznej transformacji dobrem szczególnego pożądanego ze strony polityków i partii politycznych. Prawnie gwarantowany dostęp do anteny stanowił dla koalicji instrument skutecznego rządzenia, a dla opozycji publiczne forum krytykowania władzy w celu jej przejęcia.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 (OTK ZU nr 3 / A/ 2006, poz. 32).

¹¹ Zob. I. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006.

¹² M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 r na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005, s. 81–83.

Tworząc prawo wolnych mediów, ustawodawca nałożył więc na nadawców publicznych szczególne wymogi, które określił mianem misji. W katalogu obowiązków telewizji i radia publicznego znalazły się m.in. zapisy służące realizacji prawa dostępu do anteny przez polityków. Te szczególne zadania nadawców publicznych w zakresie informowania o życiu politycznym kraju zostały zapisane w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji. Z treści pkt 2 cytowanego artykułu wynika, że programy publicznej radiofonii powinny „rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń, sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej, a także umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej¹³.

3. ZASADY DOSTĘPU DO ANTENY NACZELNYCH ORGANÓW PAŃSTWA

Szczególne obowiązki mediów publicznych wobec naczelnych organów państwa określa art. 22 ust. 2 Ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym nadawcy publiczni mają obowiązek umożliwiać naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację oraz wyjaśnianie polityki państwa¹⁴.

Z kolei art. 23 dotyczy prawnych gwarancji dostępu do mediów publicznych partii politycznych. Zgodnie z nim jednostki publicznej radiofonii i telewizji „stwarzają możliwość partiom politycznym oraz ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych i związków pracodawców przedstawienia stanowisk w węzłowych sprawach publicznych”. Tego typu zapisy ustawy w formie tzw. klauzul generalnych musiały budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, toteż ostateczną odpowiedź na pytanie, w jaki sposób zagwarantować politykom dostęp do anteny mediów publicznych, miały dać stosowne rozporządzenia.

Powołana mocą ustawy z 29 grudnia 1992 roku Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydała więc rozporządzenia będące realizacją ustawowych obowiązków mediów względem polityków.

Pierwsze z nich, z 1996 roku, to rozporządzenie KRRiT dotyczące dostępu do anteny naczelnych organów państwa. W świetle jego zapisów podmiotami uprawnionymi do publicznego komunikowania się z obywatelami w sposób bezpośredni są tylko i wyłącznie cztery osoby w państwie, określane mianem naczelnych organów państwa, które w programach nadawców publicznych mogą bez udziału dziennikarzy, w formie wystąpień przed kamerą informować o podejmowanych decyzjach politycznych oraz wyjaśniać ich społeczne konsekwencje. Są to prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, marszałkowie Sejmu i Senatu oraz prezes Rady Ministrów¹⁵.

Zapis o prezentacji i wyjaśnianiu polityki państwa w sposób bezpośredni jest także szczególnie istotny dla samych nadawców. W tym przypadku ich funkcja sprowadza się

¹³ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 1993 r. Nr 7 poz. 34.

¹⁴ Zob. I. Dobosz, *Prawo prasowe*, dz. cyt., s. 177–178.

¹⁵ Rozporządzenie KRRiT z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz.U. z 1996 r. Nr 109, poz. 526).

jedynie do udostępnienia anteny wymienionym politykom, bez prawa komentowania i oceny prezentowanych wystąpień bezpośrednio po ich emisji. Następuje to zwyczajowo dopiero w najbliższych wydaniach serwisów informacyjnych na antenach poszczególnych programów TVP. Wybrane fragmenty tych wystąpień są następnie przedmiotem dziennikarskich analiz, ocen czy komentarzy w programach informacyjnych i publicystycznych z udziałem zapraszanych do studia polityków i ekspertów: politologów, prawników, socjologów czy specjalistów z dziedziny marketingu politycznego.

Rozporządzenie KRRiT nakłada na nadawców publicznych obowiązek nieodpłatnego przygotowania i rozpowszechniania takich wystąpień w programach ogólnokrajowych i regionalnych we wskazanym paśmie emisji. W praktyce emitowanie wystąpień naczelników organów państwa odbywa się w porze najwyższej oglądalności, w pierwszym programie Telewizji Polskiej, po głównym wydaniu *Wiadomości*.

Zapis rozporządzenia mówiącego o tym, że „wystąpienia te nie powinny trwać dłużej niż 10 minut”¹⁶ można interpretować jako dający możliwość przedłużenia ich np. w sytuacjach nadzwyczajnych, podyktowanych racją stanu państwa.

Określony jest więc tylko górny limit czasu, którego nie powinno się przekraczać. Rozporządzenie nie określa natomiast minimum czasowego dla tego typu wystąpień. W praktyce mogą więc one być znacznie krótsze, ale decyzja ta należy wyłącznie do wygłaszającego je polityka. Nadawca nie może bowiem skrócić takiego wystąpienia ani też w żaden sposób ingerować w jego treść.

Z racji objętości telewizyjnych wystąpień naczelników organów państwa w trosce o jak najlepszą percepcję tej formy przekazu politycy czytają tekst swojego wystąpienia z telepromptera, co bez wątpienia nadaje ich wypowiedzi płynności, a w konsekwencji podnosi wiarygodność i jakość takiego przekazu. Z reguły wystąpienia prezydenta, premiera czy marszałków obu izb są uprzednio nagrywane, nie emituje się ich więc na żywo, co daje politykom poczucie większego komfortu prezentowania i wyjaśniania w mediach polityki państwa.

Działanie to, zgodnie z rozporządzeniem KRRiT, powinno być wyraźnie wyodrębnione w programie. Chodzi o nadanie takiemu wystąpieniu szczególnej oprawy w celu podkreślenia jego rangi i zwrócenia uwagi odbiorców. W praktyce oznacza to, że wystąpienie takie nie może być bezpośrednio poprzedzone reklamą, a jedynie neutralną zapowiedzią prezentera, który jako gospodarz studia informuje widzów o tym, że „za chwilę przed kamerami telewizji wystąpi prezydent RP”. Po emisji prezenter ponownie pojawia się na wizji, informując o tym, że „wysłuchaliśmy wystąpienia prezydenta RP”. Gospodarz studia zwyczajowo nie nawiązuje do treści takiego wystąpienia ani też nie komentuje go bezpośrednio po jego emisji, stwarzając tym samym widzom komfort zajęcia własnego stanowiska w sprawie.

O zamiarze wystąpienia, przewidywanym czasie jego trwania oraz wskazanym paśmie emisji nadawcy publiczni powinni zostać powiadomieni nie później niż 12 godzin przed emisją. Zgodnie z rozporządzeniem w szczególnie uzasadnionych przypadkach czas ten może być jednak krótszy. Telewizja i radio publiczne nie ponoszą odpowiedzialności za treść tych wystąpień. Z treści rozporządzenia wynika ponadto, że w okresie

¹⁶ Rozporządzenie KRRiT z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz.U. z 1996 r. Nr 109, poz. 526).

rozpowszechniania audycji wyborczych wystąpienia naczelnych organów państwa powinny być emitowane w innych pasmach niż audycje wyborcze oraz nie powinny zawierać agitacji i polemik wyborczych.

4. ZASADY DOSTĘPU DO ANTENY PARTII POLITYCZNYCH

Dostęp do anteny publicznej radiofonii i telewizji nie jest zarezerwowany jedynie dla naczelnych organów państwa. Prawne gwarancje dostępu polityków do programów Telewizji Polskiej i Polskiego Radia dotyczą także partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców. Jest to realizacja zapisu art. 23 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, która nakłada na nadawców publicznych szczególne zobowiązania w zakresie informowania o życiu politycznym kraju. Zgodnie z cytowaną ustawą „jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają partiom politycznym oraz ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych i związków pracodawców możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych”.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydała w 2003 roku (znowelizowane w grudniu 2009 roku) rozporządzenie w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych.

Rozporządzenie to w założeniu ma odpowiadać na pytanie o sposób i formy udostępniania anteny publicznego radia i telewizji właściwym podmiotom. Są to gwarancje dostępu do mediów istotne zwłaszcza dla partii politycznych poza okresem kampanii wyborczych, kiedy to partyjni liderzy na co dzień zabiegają o przychyłność elektoratu. Media publiczne traktowane są więc jako forum debaty publicznej, a dla polityków, zwłaszcza rządzących koalicji, stają się wręcz instrumentem efektywnego rządzenia państwem. Dla opozycji tego typu uprawnienie jest w opinii autora możliwością – daną jej przez prawo – wyrażania krytycznych opinii wobec działań rządu i podejmowanych decyzji politycznych, a w konsekwencji skuteczną formą kontroli władzy¹⁷. Wątpliwości natury interpretacyjnej budzi jednak, zdaniem autora, brak definicji ustawowej pojęcia „węzłowa sprawa publiczna”. Dla mediów jest to w istocie węzeł gordyjski.

Sprawy tej nie precyzuje dostatecznie wydane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji omawiane rozporządzenie, zgodnie z którym „jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają obowiązek przedstawiać stanowiska partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w sprawach publicznych. Stanowiska te obejmują w szczególności prezentowanie w programach publicznej radiofonii i telewizji dyskusji, analiz, oświadczeń, wypowiedzi i wydarzeń związanych z działalnością tychże podmiotów”. Taki zapis rozporządzenia obliuguje więc nadawców publicznych do relacjonowania wydarzeń politycznych, choć sposób realizacji tego obowiązku nie jest jasno zdefiniowany ani w ustawie medialnej, ani w wydanym do niej rozporządzeniu.

¹⁷ Ujednoliconą treść Rozporządzenia KRRiT z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 75, poz. 679 i z 2009 r. Nr 222, poz. 1774), które weszło w życie 29 marca 2010 roku.

Stwarza to w ocenie autora daleko idącą swobodę interpretacyjną dotyczącą dostosowania telewizyjnych i radiowych form wyrazu do oczekiwań polityków, co powoduje często konflikt interesów pomiędzy politykami a mediami publicznymi w dziedzinie interpretacji tego, czym jest tzw. „węzłowa sprawa publiczna”.

Należy zwrócić uwagę, że używanie w ustawie klauzul generalnych sprzyja postawom roszczeniowym ze strony polityków i partii wobec mediów publicznych.

Wprowadzenie do ustawy medialnej pojęcia tzw. „węzłowej sprawy publicznej” pogłębia jedynie ten konflikt interesów. Media dokonują bowiem własnej oceny wydarzeń, co wynika z gwarantowanej konstytucyjnie zasady wolności mediów (art. 14 Konstytucji RP).

W praktyce to, co dla partii politycznych jest wydarzeniem szczególnej rangi, zasługującym w ich ocenie na należną oprawę i zainteresowanie mediów, według niektórych wydawców, decydujących o ostatecznym kształcie serwisów informacyjnych, nie przyciąga szczególnej uwagi widzów. Dla redaktora wydania priorytetem na antenie zawsze jest wydarzenie dnia (*news*), ale niekoniecznie wydarzenie polityczne, przedstawione w sposób zgodny z oczekiwaniami partyjnych liderów.

Nie chodzi tu bynajmniej o marginalizowanie wydarzeń z udziałem niektórych partii czy poszczególnych polityków, ale o roztropne działanie nadawcy publicznego, podyktowane zachowaniem właściwych proporcji w prezentowaniu faktów mających istotne znaczenie dla polityki państwa. Działania te podejmowane są jednak nie zawsze w trosce o ochronę pluralizmu i w poczuciu odpowiedzialności za słowo. Zbyt daleko idąca w tym względzie dyspozycyjność redakcji wobec polityków czy wręcz kreowanie wydarzeń z ich udziałem mogą powodować stronniczość mediów publicznych, a w konsekwencji utratę wiarygodności. Wydawca programu informacyjnego określa bowiem ostateczny kształt relacji reporterskiej przygotowanej przez dziennikarza i w zależności od rangi wydarzenia decyduje o emisji w czołówce bądź w szeregu innych wydarzeń, prezentowanych w serwisie informacyjnym.

W procesie tworzenia programów informacyjnych, będących często rezultatem pracy zespołów redakcyjnych, kontrowersje wśród polityków budzi zwłaszcza kształt relacji reporterskich, dotyczących wydarzeń prezentowanych na antenie ogólnopolskiej. Dziennikarze oddziałów terenowych telewizji publicznej nie zawsze bowiem mają wpływ na to, co ostatecznie ukaże się na antenie. Ich rola może niekiedy sprowadzać się jedynie do nagrania wypowiedzi polityka na zlecenie wydawców programów informacyjnych czy publicystycznych anteny ogólnopolskiej i przesłania jej do centrali w Warszawie.

Reporterzy regionalni nie są więc w stanie przewidzieć, w jakim kontekście nagrana przez nich rozmowa może być wykorzystana. Nie dziwi więc fakt, że politycy często odbierają przekaz medialny jako efekt manipulacji. Nagrana rozmowa z reguły jest skrócona i zestawiona o opinią politycznego adwersarza, co wynika z natury mediów, których zadaniem jest sprzyjanie swobodnemu kształtowaniu się poglądów.

Roztropność mediów publicznych w relacjach z politykami dotyczy także sposobu prezentowania w nich oświadczeń partii politycznych na konferencjach prasowych. Zarówno partie rządzącej koalicji, jak i partie opozycyjne oczekują w tym względzie dyspozycyjności od mediów publicznych. W świetle omawianego rozporządzenia, obligującego nadawców do prezentowania stanowisk partii politycznych, forma relacjonowania tego typu wydarzeń pozostaje do uznania danej redakcji, co nie zawsze odpowiada interesom niektórych polityków.

Zamiast spodziewanej bezpośredniej transmisji telewizyjnej może to być jedynie informacja słowna przeczytana na antenie przez prezentera albo trzydziestosekundowa informacja filmowa zawierająca wybrany fragment oświadczenia danej partii.

Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zobowiązuje ponadto nadawców publicznych do przedstawiania stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w sposób rzetelny i pluralistyczny, umożliwiając przedstawienie różnorodnych stanowisk. Rzetelność przekazu informacyjnego ma bowiem świadczyć o wiarygodności mediów publicznych, których zadaniem w poczuciu odpowiedzialności za słowo jest konfrontowanie uzyskiwanych informacji ze stanowiskiem strony przeciwnej, w tym m.in. opozycji.

Umożliwianie przedstawiania różnorodnych stanowisk jest realizacją zasady pluralizmu wewnętrznego, który ma na celu stworzenie warunków do debaty publicznej dla wszystkich podmiotów sceny politycznej. Praktyką mediów publicznych stało się prezentowanie w audycjach informacyjnych stanowisk poszczególnych partii, a następnie poddawanie ich analizie i komentarzom w audycjach publicystycznych z udziałem zapraszanych do studia ekspertów.

Ponadto jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają obowiązek przedstawiać prace Sejmu i Senatu w formach programowych ustalonych z prezydiami obu izb. Realizacją tego zapisu rozporządzenia są m.in. bezpośrednie transmisje z posiedzeń parlamentu.

Znowelizowane w 2009 roku rozporządzenie KRRiT określa ponadto minimalny limit czasu antenowego na emisję programów z udziałem polityków, obligując media publiczne do rozpowszechniania audycji radiowych i telewizyjnych przedstawiających stanowiska partii politycznych przez nie mniej niż 180 minut miesięcznie w radiu i 180 minut w telewizji, łącznie na wszystkich antenach. Miesięczny limit prezentacji stanowisk związków zawodowych i związków pracodawców został określony na poziomie 60 minut w radiu i 60 minut w telewizji. Czas antenowy emisji tych audycji ustala się dla telewizji w godzinach od 16 do 23, a dla radia od 6 do 19.

Realizacja dostępu polityków do mediów, a zwłaszcza do anteny telewizji publicznej, ma się więc odbywać w porze najwyższej oglądalności. Rozporządzenie nie określa natomiast ani dziennikarskich gatunków dla tego typu audycji, ani też trybu udostępniania czasu antenowego politykom poszczególnych partii w przygotowywanych przez radio i telewizję programach z ich udziałem, poza okresem kampanii wyborczej.

Prawo przedstawiania stanowisk w publicznej radiofonii i telewizji przysługuje partiom politycznym, związkom zawodowym i związkom pracodawców zarejestrowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z realizacji tych obowiązków media publiczne zobowiązane są do składania Krajowej Radzie kwartalnych sprawozdań, uwzględniających tytuły audycji, czas ich trwania, nazwę partii, związku zawodowego czy związku pracodawców, z podaniem czasu wystąpień na antenie ich przedstawicieli.

W liście otwartym opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” jeszcze w 2003 roku¹⁸ byli prezesi telewizji publicznej zaapelowali do polityków, którzy deklarują troskę o media, aby dali jej wyraz w działaniu praktycznym. W świetle tego przesłania, które nie straciło na aktualności, telewizja publiczna nie może wykorzystywać swojego potencjału i zasobów do wspierania oraz promocji partii politycznych. Powinna tworzyć przestrzeń

¹⁸ J. Dworak i in., *Odpolitycznić TVP*, „Gazeta Wyborcza” 8.05.2003, s. 20.

nieskrępowanej debaty publicznej i forum otwartej dyskusji ideowej, w przeciwnym wypadku utraci podstawową rację swojego istnienia, a tym samym wiarygodność.

5. GWARANCJE DOSTĘPU POLITYKÓW DO ANTENY MEDIÓW PUBLICZNYCH W CZASIE KAMPANII WYBORCZYCH

Z treści art. 11 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia partii politycznych, których celem jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa i ich działania. Cechą każdej partii politycznej jest dążenie do zdobycia i wykonywania władzy w państwie, stąd też wydaje się oczywiste, że taką demokratyczną metodą sięgania po władzę jest udział organizacji w wyborach i prowadzenie zgodnej z prawem kampanii wyborczej w mediach¹⁹.

Prawdziwym testem dla mediów i dziennikarzy w zakresie ochrony pluralizmu wewnętrznego, a więc ich rzetelności, bezstronności i obiektywizmu, jest właśnie czas kampanii wyborczych. Poszczególne redakcje, a zwłaszcza media publiczne, wydają szereg zaleceń dla dziennikarzy w trosce o zachowanie wiarygodności wobec odbiorców. Zaleca się w nich m.in. przestrzeganie zasad bezstronności oraz równowagi w informowaniu o działalności ugrupowań i osób uczestniczących w kampanii. Dziennikarze nie mogą uczestniczyć w realizacji audycji wyborczych przygotowywanych przez komitety wyborcze, natomiast w przypadku gdy kandydują w wyborach, nie mogą w czasie kampanii występować w programach publicystycznych i informacyjnych²⁰.

Relacje reporterskie dotyczące przebiegu kampanii wyborczych mają na celu głównie informowanie o elementach przełomowych w kampaniach danej partii czy polityka. W programach informacyjnych nie wolno więc zamieszczać pozostawionych bez redakcyjnego komentarza oświadczeń, apeli i stanowisk partii politycznych czy kandydatów. W telewizji publicznej stało się regułą nieemitowanie tzw. setek, czyli kilkunastosekundowych wypowiedzi kandydatów, wyodrębnionych w programie informacyjnym. Ma to zapobiec nieuzasadnionemu ekspozowaniu ich wizerunku w oczach wyborców, a tym samym odeprzeć ewentualne zarzuty o stronniczość mediów²¹.

Zgodnie z zaleceniami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji kierowanymi do wszystkich nadawców najważniejszym zadaniem środków masowego komunikowania jest przekazywanie wiadomości prawdziwych, wyraźnie oddzielonych od redakcyjnego komentarza, pozwalających wszechstronnie zapoznać się z programami wyborczymi kandydatów. Nadawcy mają tworzyć społeczeństwu możliwości obserwacji zarówno przygotowań do kampanii, jak i jej przebiegu. W czasie kampanii prezydenckiej media publiczne powinny umożliwić kandydatom przeprowadzenie debaty, tak aby mogli oni przedstawić wyborcom swoje programy w konfrontacji ze stanowiskami i opiniami kontrkandydatów.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. 2011 Nr 155, poz. 924, art. 5.

²⁰ Uchwała Zarządu Spółki TVP S.A. nr 111/97 z dnia 20 sierpnia 1997 r. w sprawie wykonywania zadań Telewizji Polskiej S.A. w okresie kampanii wyborczej przed wyborami do Sejmu i Senatu, dokument wewnętrzny spółki, niepublikowany.

²¹ M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce...*, dz. cyt., s. 45.

Obowiązuje więc w tym względzie zasada równych szans. To wielkie wyzwanie dla mediów i dziennikarzy. Od nich bowiem wymaga się poddania profesjonalnemu omówieniu i rzetelnej analizie prezentowanych w mediach programów wyborczych poszczególnych polityków. Wydawcy i dziennikarze programów informacyjnych i publicystycznych powinni zachować szczególną roztropność zarówno w prezentowaniu na wizji wizerunku kandydatów pełniących jednocześnie funkcje publiczne, jak i w informowaniu o ich działalności. Ich polityczna aktywność wzrasta bowiem szczególnie w czasie kampanii wyborczej.

Wzajemne relacje mediów i polityki w czasie kampanii wyborczych reguluje obecnie jedynie Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, której rozdz. 12 określa zasady prowadzenia kampanii wyborczych, a rozdz. 13 wyjaśnia zasady prowadzenia kampanii w programach nadawców radiowych i telewizyjnych²².

Kodeks wyborczy zawiera przepisy dotyczące przeprowadzania wyborów parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego. Ustawa weszła w życie 1 sierpnia 2011 roku. Wcześniej obowiązujące ordynacje wyborcze zostały uchylone. Z inicjatywą połączenia aktów prawnych w jeden akt wystąpił Instytut Spraw Publicznych.

Fundacja postulowała wprowadzenie do prawa wyborczego zmian takich, jak: głosowanie korespondencyjne dla Polaków przebywających za granicą, wprowadzenie dwudniowego głosowania, ujednolicenie godzin otwarcia lokali wyborczych, głosowanie przez pełnomocnika dla wyborców niepełnosprawnych i powyżej 75 roku życia, umieszczanie obwieszczeń wyborczych w internecie, wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu RP oraz przejrzyste procedury finansowania kampanii wyborczych.

Najwięcej politycznych kontrowersji wzbudziła nowelizacja kodeksu wyborczego z 3 lutego 2011 roku, a zwłaszcza art. 119, który w nowym brzmieniu zabraniał rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Nowelizacja ta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2011 roku została uchylona jako niezgodna z Konstytucją²³.

W pkt. 8 i 9 sentencji Trybunał orzekł, że niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji są: art. 110, w związku z art. 495 Kodeksu wyborczego oraz Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy²⁴. Przepisy te zabraniały, pod groźbą kary grzywny, wykorzystywania w kampanii wyborczej plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m² oraz rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych.

Trybunał uznał, że art. 54 Konstytucji gwarantuje trzy wolności wzajemnie ze sobą powiązane, a mianowicie: wolność wyrażania poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność ich rozpowszechniania. Mimo że wolność słowa jest uregulowana w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym *Wolności i prawa osobiste*, to ma ona charakter „mieszany”, wolności osobistej w sferze życia prywatnego i wolności politycznej w sferze życia publicznego.

²² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

²⁴ Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134).

Fundamentalne znaczenie ma wolność słowa w życiu publicznym. Powiązana z art. 14 Konstytucji, przestaje być tylko wolnością jednostki, a nabiera również waloru zasady ustrojowej („Rzeczpospolita zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”)²⁵. Sprawne funkcjonowanie współczesnych demokracji wymaga zdaniem Trybunału korzystania z różnego rodzaju środków przekazu, w tym zwłaszcza elektronicznych.

W opinii Trybunału swobodny, szeroki przepływ ich poglądów i informacji od partii politycznych i komitetów wyborczych do obywateli (wyborców) jest szczególnie ważny zwłaszcza w okresie wyborów. Wolne wybory i wolność wypowiedzi, a w szczególności debaty publicznej, stanowią wspólnie fundament każdego systemu demokratycznego, są ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają.

Trybunał uznał, że podmiotem wolności słowa, wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji, mogą być zarówno jednostki, jak i podmioty zbiorowe, a wśród nich partie polityczne i komitety wyborcze. Wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji w kontekście praktykowania demokracji ma znaczenie przede wszystkim dla partii politycznych oraz dla komitetów wyborczych, zwłaszcza w okresie wyborów. Wolność pozyskiwania informacji to prawo obywateli jako wyborców do uzyskania jak najszerszej wiedzy o podmiotach biorących udział w wyborach i o kandydatach.

W opinii Trybunału kodeksowy zakaz umieszczania w kampanii wyborczej plakatów i haseł o powierzchni przekraczającej określony w ustawie limit oraz odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych niewątpliwie ogranicza zarówno wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji (po stronie partii i komitetów wyborczych), jak i wolność pozyskiwania informacji (po stronie wyborców).

Ograniczenia te nie spełniają testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji przede wszystkim dlatego, że wśród wartości wymienionych w tym postanowieniu nie można wskazać tych, które uzasadniałyby zakaz korzystania w czasie kampanii wyborczej z wielkopowierzchniowych plakatów lub rozpowszechniania za odpłatnością wyborczych audycji radiowych lub telewizyjnych. Ograniczeń nie uzasadnia ogólna klauzula porządku publicznego ani użyty w uzasadnieniu projektu kodeksu wyborczego argument, że zakazy te miały służyć „poprawie jakości prowadzonego dyskursu politycznego”²⁶ oraz racjonalizowaniu sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na kampanię wyborczą, pochodzących w przypadku partii głównie z dotacji budżetowych.

Jeśli uzasadnieniem tych ograniczeń miała być zmiana sposobu wykorzystania środków finansowych na kampanię przez komitety wyborcze, to zdaniem Trybunału ustawodawca powinien zmodyfikować przepisy o finansowaniu kampanii, a nie wymuszać zmiany zachowań w tym zakresie przy pomocy instrumentów ograniczających wolność słowa.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wspomniane ograniczenia dotyczą jednej z fundamentalnych wolności, osobistej i politycznej, a jednocześnie zasady ustrojowej, toteż uznanie ich konstytucyjności wymagałoby istnienia mocnych przesłanek, których w tej sprawie brakuje. Trybunał podkreślił w sentencji, że sformułowanie w kwestionowanych przepisach zakazu agitacji wyborczej przy użyciu billboardów i obwarowanie go sankcją karną jest nie do pogodzenia ze standardem swobodnej rywalizacji wyborczej

²⁵ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011r., sygn. akt K 9/11.

w państwie demokratycznym. Zakaz dotkliwie ograniczałby swobodę komunikowania się kandydatów i ich komitetów wyborczych z elektoratem.

LITERATURA

- Dobosz I., *Prawo prasowe*, Warszawa 2011.
- Dworak J. i in., *Odpolitycznić TVP*, „Gazeta Wyborcza” 8.05.2003, s. 20.
- Kamiński I., *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997r., Nr 78 poz. 483.
- Mielczarek T., *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–2006*, Warszawa 2007.
- Miżejewski M., *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 r na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005.
- Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.
- Rozporządzenie KRRiT z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz.U. z 1996 r. Nr 109, poz. 526).
- Sarnecki P., *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 18–19.
- Uchwała Zarządu Spółki TVP S.A. nr 111/97 z dnia 20 sierpnia 1997 r. w sprawie wykonywania zadań Telewizji Polskiej S.A. w okresie kampanii wyborczej przed wyborami do Sejmu i Senatu, dokument wewnętrzny spółki, niepublikowany.
- Ujednoliconą treść rozporządzenia KRRiT z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 75, poz. 679 i z 2009 r. Nr 222, poz. 1774), które weszło w życie w dniu 29 marca 2010 r.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r. o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz o zmianie ustawy Prawo prasowe (Dz.U. z 1990 r., Nr 29, poz. 173) oraz ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. z 1990 r., Nr 7, poz. 504).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, art. 5.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji., Dz.U. z 1993 r. Nr 7 poz. 34.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji., Dz.U. z 1993 r. Nr 7 poz. 34.
- Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 listopada 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 (OTK ZU nr 3 / A/ 2006, poz. 32).