



Bydgoszcz, 2 września 2017r.

Opinia prawna
przygotowana na zlecenie KRRiT

Zakresem opinii było objęcie udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy w świetle przekazanego Wykonawcy materiału (tj. Raport z monitoringu programów nadawanych przez TVN24, POLSAT NEWS, TVP INFO - Raport obejmujący dni 16-17-18 grudnia 2016r.) działania wskazanych tam nadawców audycji informacyjnych pozostają w zgodzie z postanowieniami przyznanych im koncesji na nadawanie programów oraz przepisami ustawy z dnia 29 grudnia 1992r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 – t.j.- dalej jako uort) lub innych ustaw regulujących działalność środków społecznego przekazu?
2. Jakie przepisy lub normy prawa zostały naruszone wraz z uzasadnieniem tego stanowiska?
3. Jakie środki i instrumenty prawne mogą zostać zastosowane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w stosunku do tych nadawców których działanie nosi znamiona naruszenia prawa a w szczególności stanowi naruszenie przepisów uort lub innych ustaw?

Uwagi wstępne

Przedłożony do analizy „Raport z monitoringu programów nadawanych przez TVN24, POLSAT NEWS, TVP INFO - Raport obejmujący dni 16-17-18 grudnia 2016r.” (dalej jako Raport) obejmuje omówienie programów wyspecjalizowanych tj. informacyjno-publicystycznych, realizujących cele określone w art. 1 ust. 1 pkt. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, co zostało potwierdzone w treści koncesji udzielonych nadawcom tych programów (Koncesja nr 474/2011-T z dnia 16 marca 2011r. udzielona spółce TVN S.A. na nadawanie programu TVN 24; Koncesja nr 210/K/2013-T z dnia 28 maja 2013r. udzielona Telewizji POLSAT Sp. z o.o. na nadawanie programu Polsat News; Koncesja nr 522/2013-T z dnia 9 kwietnia 2013r. udzielona Telewizji Polskiej S.A na nadawanie programu TVP Info) oraz analizę audycji informacyjnych nadawanych w ramach programu TVN rozpowszechnianego na podstawie koncesji udzielonej przez KRRiT na nadawanie programu uniwersalnego (Koncesja nr 230/K?2013-T z dnia 18 wrzesnia 2013r., udzielona spółce TVN S.A.)

Zgodnie z postanowieniami art. 4 pkt. 13 uort programem wyspecjalizowanym jest program, w którym nie mniej niż 70% czasu nadawania programu w ciągu miesiąca, w godzinach 6-23, stanowią audycje i inne przekazy realizujące przyjętą specjalizację programu¹. Warunkiem przyznania koncesji na nadawanie programów wyspecjalizowanych, o których mowa powyżej, było zadeklarowanie przez wnioskodawców w treści składanych wraz z wnioskiem o przyznanie koncesji dokumentów, w tym w szczególności „Informacji programowych”, że charakter nadawanych audycji, w proporcjach wskazanych w art. 4 pkt. 13 uort będzie odpowiadał specjalizacji programu tj., że udział audycji „dostarczających odbiorcom informacji z kraju i ze świata” w tygodniowym czasie nadawania programu nie będzie niższy niż 70% miesięcznego czasu nadawania programu.

Raport, stanowiący podstawę sporządzenia niniejszej opinii, obejmuje analizę, ocenę i wnioski dotyczące realizacji przez nadawców określonego w art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort zadania tj. dostarczania odbiorcom informacji, a w szczególności ustalenie sposobu i zakresu, w jakim zadanie to zastało przez nadawców wypełnione w odniesieniu do dwóch wydarzeń, do których doszło w dniach 16 – 18 grudnia tj. prowadzonej przez posłów opozycji parlamentarnej blokady mównicy i fotela Marszałka Sejmu RP oraz – odbywanego pod gmachem Sejmu, równoległe do trwającej blokady – zgromadzenia publicznego, które rozpoczęło się w godzinach popołudniowych 16 grudnia 2016r. i miało – początkowo – charakter zgromadzenia spontanicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485 z późn. zm – dalej jako PoZ), Wydarzenia te, co zostało ustalone w Raporcie, stanowiły zasadniczy temat audycji i programów informacyjnych w w/w okresie².

¹ Definicja legalna terminu „program wyspecjalizowany” znajdowała się wcześniej w treści art. 4 pkt. 4a uort co zostało zmienione w związku z uchwaleniem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 1 marca 2011r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2011 Nr 43, poz. 226 t.j.), która weszła w życie w dniu 23 maja 2011r. i miała na celu implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych). Nowelizacja ustawy spowodowała zmianę kolejności definiowania niektórych pojęć ustawowych takich jak w szczególności pojęcie osoby zagranicznej, zespołu twórczego, programu wyspecjalizowanego, producenta. Przytoczono je w nowej redakcji art. 4 uort w innej kolejności w dotychczasowym tj. niezmienionym do pierwotnego brzmieniu.

² Nadawcy, w dniach 16-18 grudnia 2016r., wydarzeniom tym poświęcili w audycjach informacyjnych i publicystycznych najwięcej uwagi przeznaczając na ich omówienie, relacjonowanie lub transmisję – jak wynika z Raportu - nie mniej niż połowę dziennego czasu przeznaczanego na nadawanie audycji realizujących specjalizację programową. Precyzyjne określenie proporcji czasu antenowego przeznaczanego w dniach 16-18 grudnia 2016r. na omawianie tych wydarzeń wymaga odwołania do materiałów audiowizualnych, których Raport nie zawiera. Niemniej umieszczone w Raporcie wskazania dotyczące czasu nadawania całych audycji jak i kolejnych ich sekwencji oraz towarzyszących im relacji dziennikarskich realizowanych na żywo oraz komentarzy, zwiastunów i podsumowań realizowanych w ramach dzielonego ekranu oraz znajdujących się wyłącznie w warstwie tekstowej (pasek u dołu ekranu) pozwalają stwierdzić, że dominującym

Raport zawiera szczegółowy opis stosowanych przez nadawców sposobów prezentacji tych wydarzeń z rozróżnieniem gatunkowym (genologicznym) tj. poprzez identyfikowanie i wskazywanie na rodzaje i gatunki dziennikarskie takie jak w szczególności relacja, transmisja, sprawozdanie, komentarz a także ze względu na zastosowane środki wyrazu w materiałach zdjęciowych (sposób kadrowania, stosowane ujęcia, długość ujęć, różnorodność planów) oraz warstwie werbalnej i dźwiękowej (transkrypcja wypowiedzi dziennikarzy, w tym reporterów, komentatorów oraz uczestników wydarzeń). Raport nie zawiera zapisu audiowizualnego audycji ani ich fragmentów, co ogranicza możliwość przeprowadzenia bezpośredniej oceny stosowanej przez nadawców formy przekazu oraz dokładną ocenę proporcji czasu przeznaczanego na omawianie wskazanych powyżej wydarzeń do czasu przeznaczanego na informowanie na inne aktualne tematy.

I. Odpowiedź na pytanie pierwsze

Ocena działania nadawców pod kątem zgodności z wymogami uort i warunkami koncesji wymaga zastosowania wobec wszystkich nadawców tego samego wzorca normatywnego przy jednoczesnym indywidualnym badaniu okoliczności faktycznych związanych z nadawaniem programów. Istnienie tych okoliczności rzutuje na wynik dokonywanej oceny. Wpływ na wynik oceny mogą zatem posiadać ustalenia dotyczące zarówno treści i formy emitowanych przez nadawców audycji informacyjnych jak również warunki związane z samą emisją audycji, a w szczególności ustalenie czy emitowane audycje stanowiły relacje przeprowadzane „na żywo” czy – przeciwnie - były wcześniej nagrane i poddane opracowaniu redakcyjnemu a nadto czy mogą być kwalifikowane jako audycje informacyjne czy należy je zaliczyć do innych gatunków dziennikarskich niż informacja. O ile zatem przyjęty stały i niezmienny dla wszystkich nadawców wzorec normatywny oznacza model powinnego (właściwego, wymaganego prawem) postępowania, o tyle jego realizacja przez nadawców i ewentualne od niego odstępstwa zależą od okoliczności faktycznych, w jakich dochodziło do emisji audycji. Ustalenie powinnego zachowania, a w konsekwencji ocena zgodności z prawem lub ustalenie bezprawności działania musi

tematem audycji i programów – zarówno w ujęciu statystycznym jak i merytorycznym – były w tych dniach dwa wydarzenia: blokada mównicy w Sali plenarnej i zgromadzenie publiczne pod gmachem Sejmu

uwzględniać następujące elementy: 1/warunki i treść udzielonych nadawcom koncesji; 2/charakter relacjonowanych wydarzeń (ich legalność); 3/ zakres wymaganej staranności ze względu na rodzaj wydarzeń i towarzyszące im okoliczności

1. Warunki koncesji

KRRiT sprawuje kontrole działalności nadawców pod kątem jej zgodności z ustawą oraz warunkami koncesji (art. 6 ust. 2 pkt 4 uort w zw. z art. 38 ust. 1 pkt. 2 i 3 uort) KRRiT jest zarazem powołana do określenia w treści udzielanych koncesji warunków prowadzenia działalności przez nadawców (art. 6 ust. 2 pkt. 2 uort). Udzielając koncesji na nadawanie programów KRRiT rozpoznaje złożony przez nadawcę wniosek wraz z załączonymi do niego dokumentami, w tym informacjami programowymi. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że koncesjonariusz ma obowiązek przestrzegania warunków wskazanych w informacjach programowych, jako zadeklarowanych przez siebie zamierzeń, przy ubieganiu się o otrzymanie koncesji (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., II GSK 34/06, Legalis)

Dokonując analizy złożonych wniosków o przyznanie koncesji i mając na uwadze oświadczenia nadawców wnioskujących o udzielenie koncesji na nadawanie wyspecjalizowanych informacyjno-publicystycznych programów, zawarte w dokumencie „Informacje programowe”, KRRiT ustaliła dla każdego z nadawców, odmienne kwoty programowe odpowiadające wybranej przez nadawców specjalizacji. KRRiT wyznaczyła dla TVN 24 kwotę programową na nadawanie audycji informacyjno–publicystycznych na poziomie 80 % tygodniowego czasu nadawania programu; dla Polsat News – 70 % tygodniowego czasu emisji programu; dla TVP Info – 77% tygodniowego czasu nadawania programu. Nadawcy dokonywali ponadto szczegółowego rozróżnienia między audycjami informacyjnymi (serwisy informacyjne, prognoza pogody, przegląd prasy, informacje specjalistyczne) a audycjami publicystycznymi (komentarz, dyskusja, debata, wywiad, relacja reporterska, talk-show itp.), co znalazło bezpośrednio odbicie w treści przyznanych im koncesji. Spółka TVN S.A. w ramach programu TVN 24 deklarowała, że audycje informacyjne obejmować będą 58 % tygodniowego czasu nadawania programu. W przypadku Polsatu News odsetek ten wynosił 33 % a w przypadku TVP Info 59 %. W treści

koncesji wydanej spółce TVN S.A na nadawania programu TVN w ramach technologii cyfrowej naziemnej znalazło się natomiast przyjęte przez nadawcę zobowiązanie do tego, że w audycjach informacyjnych i publicystycznych będzie on „rzetelnie i obiektywnie informował, komentował, wielostronnie przedstawiał wydarzenia krajowe i zagraniczne, tak, by zapewnić odbiorcom zdobycie wiedzy i orientacji w kwestiach społecznych, gospodarczych i politycznych” (pkt. 5 Koncesji nr 230/K/2013-T).

Mając na uwadze treść art. 213 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 6 ust. 1 uort i art. 6 ust. 2 pkt. 4 i w zw. z art. 18 i art. 38 ust. 1 pkt. 2 i 3 uort należy stwierdzić, że uprawnienia kontrolne KRRiT obejmują nie tylko dopuszczalność stosowania kryteriów ilościowych do badania – w ujęciu statystycznym – zakresu wypełnienia przez nadawców warunków koncesji, ale także dopuszczalne i celowe jest stosowanie kryteriów merytorycznych (gatunkowych) do oceny jakościowej nadawanych programów, w tym prowadzenie kontroli pod kątem wypełnienia przez nadawców wyspecjalizowanych programów informacyjno-publicystycznych zadań wskazanych w art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort a w szczególności rzetelności wyodrębniania przez nadawców w ofercie programowej audycji o ściśle informacyjnych charakterze oraz dbałość o utrzymanie ich wielostronnego, pluralistycznego, bezstronnego i rzetelnego charakteru.

Jak wskazuje się w orzecznictwie czynności podejmowane przez KRRiT nie muszą być poprzedzone zwróceniem się do nadawcy o przedstawienie materiałów, dokumentów i udzielenie wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania nadawcy z przepisami ustawy, warunkami koncesji lub wiążącymi go aktami samoregulacji (art. 10 ust. 2 uort) ani wezwaniem do zaniechania działań, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji (art. 10 ust. 3 uort), bowiem – jak stwierdził Sąd Najwyższy – „przepisy art. 10 ust. 3 i 4 są sformułowane z użyciem wyrażenia modalnego „może”, co wskazuje na to, że chodzi tu o uznanie przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które może, ale nie musi korzystać z trybu przewidzianego w art. 10 ust. 3 i 4” (Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., III SK 15/09, Legalis). Oznacza to w konsekwencji, że KRRiT posiada kompetencje do przeprowadzania kontroli i dokonywania oceny działania nadawców zarówno w oparciu o materiały zebrane bez udziału nadawcy jak również

samodzielnego ustalania wzorca działania nadawcy oczekiwanego i pożądanego ze względu na warunki udzielonej mu koncesji oraz wymogi ustawy.

Ocena wypełnienia warunków koncesji należy do wyłącznych kompetencji KRRiT a nadto stanowi o realizacji jej konstytucyjnego obowiązku „stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213 ust. 1 Konstytucji), który ustawodawca konkretyzuje w treści art. 6 ust. 1 nakazując KRRiT strzeżenie interesów odbiorców oraz zapewnianie otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji. Wypełnienie przez nadawcę wskazanego w koncesji warunku polegającego na zachowaniu specjalizacyjnego – informacyjno-publicystycznego charakteru programu, może podlegać zatem ocenie nie tylko na podstawie przekazanych przez nadawcę materiałów i zgodnie z dokonaną przez nadawcę ich klasyfikacją ale także przy uwzględnieniu obiektywnie istniejących kryteriów gatunkowych (genologicznych) pozwalających na dokonanie rozróżnienia emitowanych audycji informacyjnych od audycji o innym niż informacyjny charakterze, a w dalszej kolejności ustalenie zakresu, w jakim nadawca wywiązuje się z zadań wskazanych w art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort. *Ratio legis* przepisów dopuszczających udzielanie koncesji na nadawanie programów informacyjno-publicystycznych należy poszukiwać w treści art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort, który nakłada na nadawców obowiązek dostarczania odbiorcom informacji. Sens specjalizacji programowej i udzielenie koncesji na nadawanie programu informacyjno-publicystycznego leży w założeniu, że nadawca wypełniać będzie zadania wskazane w art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort.

Treść koncesji potwierdza zarazem ciążyący na nadawcach obowiązek wyraźnego wyodrębnianie w programie tych audycji, które nie mają charakteru informacyjnego. Nadawca powinien zatem kierować się wyznacznikami gatunkowymi właściwymi dla rodzajów dziennikarskich albowiem ustawodawca kryterium to uczynił jednym z warunków uzyskania koncesji na nadawanie wyspecjalizowanego programu.

Ocenie podlegać winno zatem, czy w zaistniałych okolicznościach faktycznych, nadawcy tj spółka TVN S.A.; Spółka Telewizja POLSAT Sp. z o.o. oraz spółka Telewizja Polska S.A. wypełnili – wynikający z przepisów ustawy i warunków koncesji obowiązek „dostarczania informacji”. Należy zwrócić uwagę, że wypełnianie tego obowiązku stanowi – w świetle postanowień koncesji na nadawanie

wyspecjalizowanych programów o charakterze informacyjno- publicystycznym – warunek *sine qua non* udzielenia im koncesji. *A contrario* stwierdzić należy, że niewypełnienie tego warunku stanowi naruszenie ustawy i warunków koncesji

W świetle ustaleń Raportu, w programach nadawanych przez wszystkich nadawców znajdują się audycje, kwalifikowane przez nadawców jako audycje o charakterze ściśle informacyjnym (TVN – „Fakty”; Polsat – „Wydarzenia”; TVP – Serwis Info), które jednakże korzystają z gatunków właściwych dla rodzaju publicystycznego (Raport, s. 24-27; s. 65). O ile jednak w odniesieniu do Polsat News i TVP Info, korzystanie z komentarza lub felietonu nie burzy równowagi i nadal pozwala na wyważoną prezentację stanowisk stron uczestniczących w relacjonowanych wydarzeniach, o tyle nadawca programu TVN 24 równowagi tej nie zachowuje przez co relacje z wydarzeń nabierają cech przekazu jednostronnego, w którym stanowisko jednej strony jest prezentowane znacznie silniej, co nie pozwala zaliczyć tak zbudowanych materiałów do gatunku informacyjnego. Należy zatem wskazać, że brak równowagi i jednostronność przekazu ujawnia się zarówno poprzez emocjonalne zaangażowanie dziennikarzy – sprawozdawców relacjonujących wydarzenia sprzed budynku Sejmu jak również gospodarzy prowadzących program ze studia telewizyjnego (Raport: wypowiedzi A. Morozowskiego s. 70 i n.; K. Skórzyńskiego s. 79) Na jednostronność przekazu wskazuje użycie przez dziennikarzy silnie nacechowanego emocjonalnie słownictwa (Raport: wypowiedzi m.in. T. Lis s. 73; J. Fedorowicz s. 75; P. Stasiński s. 73 i n; K. Skórzyński s. 79) jak również dobór zaproszonych do studia gości – komentatorów, których część - wyraźnie i wprost - wspiera jedną stronę konfliktu (Raport audycja A. Werner s. 72 i n.; audycja A. Morozowskiego s. 69 i n; audycja K. Piaseckiego s. 74 i n) Nadawca nie podejmuje żadnych czynności, które mogłyby zapobiec jednostronnemu, niespluralizowanemu, przekazowi i zrównoważyć prezentowane stanowiska a nadto pozostawia bez komentarza zarówno obraźliwe opinie jak również skrajne stanowiska wypowiedziane przez gości biorących udział w programie (Raport: wypowiedzi m.in. M. Środy s. 69; R. Markowskiego s. 74; J. Fedorowicza s. 75). Nadawca nie informuje o bezprawnym charakterze zarówno samego protestu jak również sprzecznym z prawem działaniach jego uczestników (Raport s. 69 -84; s. 89-103).

Z wyżej wskazanych powodów możliwe jest poddanie w wątpliwość, że nadawanie programu TVN 24 w okresie 16-18 grudnia 2016r. następowało zgodnie z warunkami koncesji. Nadawca zaniechał bowiem rozróżniania audycji informacyjnych od audycji o innych niż informacyjny charakterze, co w konsekwencji oznacza, że nadawca nie tylko nie wypełnił warunków koncesji ale także nie wypełnił obowiązków z art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort.

2. Charakter relacjonowanych wydarzeń - kwestia legalności

Wypełnienie przez nadawców wymogów koncesji oraz zadań w zakresie dostarczania odbiorcom informacji (art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort) powinno zostać ocenione przy uwzględnieniu charakteru relacjonowanych wydarzeń w szczególności wówczas, gdy nie mieszczą się one w obowiązującym porządku prawnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że o ile zadaniem nadawców jest relacjonowanie wszelkich zjawisk, to obowiązek prawdziwego ich omawiania wskazany w treści art. 6 Prawa prasowego (Ustawa z dnia 26 maja 1984r. Prawo prasowe, Dz.U. 1984 Nr 5, poz. 24 z późn. zm – dalej jako pr.pr. w zw. z art. 3 i art. 19 ust. 1 uort) konstytuuje ciężący na nadawcy nakaz powiadomienia odbiorców o nielegalnym charakterze wydarzeń oraz skutkach faktycznych i prawnych organizacji i uczestnictwa w tych wydarzeniach. Ponadto wymaga od nadawcy dokonywania bieżącej korekty informacji nieścisłych i dementowania tych informacji, które okażą się nieprawdziwe.

Przedmiotem relacji dziennikarskich były w dniach 16-18 grudnia 2016r. dwa wydarzenia, których organizacja i przebieg pozwalają stwierdzić, że stanowiły naruszenie prawa tj.: A/zgromadzenie publiczne pod gmachem Sejmu oraz B/blokada Sali plenarnej Sejmu RP.

A. Spontaniczne zgromadzenie publiczne

Za zgromadzenie spontaniczne ustawodawca uznaje zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485 – dalej

jako PoZ³). Zgodnie z art. 28 ust 1 PoZ zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, w szczególności jeżeli: 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach; 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego; 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych; 4) jego przebieg narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne.

Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego na podstawie art. 28 ust. 2 PoZ następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia. Zgodnie z art. 19 ust. 7 PoZ, uczestnicy zgromadzenia z chwilą jego rozwiązania są obowiązani niezwłocznie opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie. Jak zauważa się w piśmiennictwie oznacza to w szczególności, że wszystkie osoby biorące udział w zgromadzeniu po zakomunikowaniu przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 2 PoZ, mają obowiązek rozejść się bez zbędnej zwłoki w taki sposób, aby nie doprowadzić do sformowania się nowego zgrupowania (Zob. S. Gajewski, Komentarz do art. 28 Prawa o zgromadzeniach [w:] Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), 2017r., Legalis).

Wykonywanie wskazanego w art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort zadania nie może zostać sprowadzone do zapewnienia transmisji przebiegu zajęć ze zgromadzenia, albowiem wystarczyłby do tego zwykły przekaz z miejskiego monitoringu. Do zadań nadawców należało „prawdziwe przedstawianie omawianych zjawisk” (art. 6 ust. 1 pr.pr.). Obowiązek sprawozdawczy nadawców wykraczał zatem poza udostępnienie materiału zdjęciowego i wiązał się z powiadamianiem o składających się na te wydarzenia okolicznościach, których ustalenie wymagało aktywności w zbieraniu i weryfikowaniu informacji przez dziennikarzy działających na rzecz nadawcy. Wypełnienie obowiązków sprawozdawczych było związane z zachowaniem

³ Prawo o zgromadzeniach zostało znowelizowane ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 579), która weszła w życie 2 kwietnia 2017r. Do zgromadzenia, które miało miejsce w dniach 16-17 grudnia 2017r. znajdowały zastosowanie przepisy ustawy w pierwotnym brzmieniu tj. sprzed jej nowelizacji

szczególnej staranności i rzetelności (art. 12 ust. 1 pkt. 1 pr.pr.) w toku gromadzenia, weryfikowania i publikowania informacji. Szczególna staranność i rzetelność wymagała, by nadawcy, a w szczególności nadawca programu TVN 24, który przeprowadzał transmisję z wydarzenia, powiadomił odbiorców o rozwiązaniu zgromadzenia zaraz po tym, kiedy informacja ta została ogłoszona przez funkcjonariuszy policji. Szczególna staranność i rzetelność dziennikarska wymagała ponadto, by informacja ta była powtarzana w czasie prowadzonej transmisji. Tymczasem nadawca programu TVN 24 dopiero po kilku godzinach od rozwiązania zgromadzenia informację o rozwiązaniu zgromadzenia przekazał odbiorcom. Nie można bowiem uznać, że została ona przekazana wówczas, gdy nadawca powiadamia o tym, że lider KOD prosi uczestników zgromadzenia o rozejście się. Nadawca nie przekazuje odbiorcom informacji o rozwiązaniu zgromadzenia w sposób jednoznaczny, czytelny w formie odredakcyjnego komentarza lecz posiłkuje się wywiadem z rzecznikiem prasowym stołecznej policji M. Mrozkiem (Raport s. 88) do którego zwrócono się dopiero po ok. 8 godzinach protestu oraz po ok. 4 godzinach od rozwiązania zgromadzenia o udzielenie informacji dotyczących działań policji w trakcie zgromadzenia (Raport, s. 88 i 89)

Należy zwrócić uwagę, że niewykonanie nakazu rozejścia się po rozwiązaniu zgromadzenia zostało zagrożone sankcją wykroczeniową. Zgodnie bowiem z art. 52 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 – t.j. – dalej jako kw), kto przewodniczy zgromadzeniu po rozwiązaniu go, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny, a – stosownie do art. 52 § 3 pkt 3 KW – kto wzbrania się opuścić miejsce zgromadzenia po jego rozwiązaniu, podlega karze grzywny.

W okolicznościach niniejszej sprawy bezsporne pozostaje, że zgromadzenie publiczne zostało rozwiązane a uczestnicy zostali pouczeni przez policję o tym, że ich dalszy udział w proteście stoi w sprzeczności z prawem. O rozejście się apelował także do uczestników lider KOD Mateusz Kijowski. W świetle materiałów zawartych w Raporcie dziennikarze wiedzieli albo dokładając należytej staranności powinni byli wiedzieć o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego oraz konsekwencjach związanych z dalszym udziałem w nielegalnym zgromadzeniu.

Z ustaleń wskazanych w Raporcie wynika, że nie wszyscy nadawcy przekazali informację o bezprawnych charakterze relacjonowanych wydarzeń, w szczególności informacja o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego została przez nadawcę programu TVN 24 przekazana z kilkugodzinnym opóźnieniem (Raport s. 88) pomimo, że nadawca prowadził z tego wydarzenia wielogodzinna transmisję. Nadawca ten nie zdementował także informacji dotyczącej użycia przez funkcjonariuszy policji gazu łzawiącego (Raport s..) a także wielokrotnie przekazywał, niepoparte rzetelną weryfikacją informacje o prawdopodobieństwie zastosowania przez policję rozwiązań siłowych, które to informacje okazały się nieprawdziwe (Raport: relacja K. Kolendy-Zaleskiej s. 79; wypowiedź A. Szostkiewicza s. 77; wypowiedź reporterki TVN 24 s. 83). Nadawca pozostawiał zarazem bez komentarza wielokrotnie powtarzane materiały zdjęciowe zawierające rejestrację przebiegu incydentów z udziałem uczestników zgromadzenia publicznego i funkcjonariuszy policji, która bez komentarza ze strony nadawcy wypaczała obraz relacjonowanych wydarzeń i mogła wprowadzać odbiorców w błąd zarówno co do charakteru samego wydarzenia i jego legalności jak również dopuszczalności działań ze strony organów porządku publicznego (Raport s. 84)

W szczególnej sytuacji znajdowała się TVP S.A., bowiem uczestnicy zgromadzenia utrudniali dziennikarzom pracującym na rzecz tego nadawcy swobodne zbieranie materiałów i prowadzenie relacji. Działania uczestników zgromadzenia dają podstawy do formułowania zarzutu tłumienia krytyki prasowej tj. występku z art. 44 ust. 1 pr.pr. w zw z art. 6 ust. 4 pr.pr. Istnienie szczególnych okoliczności towarzyszących przekazom TVP S.A. nie pozwala zarazem na sformułowanie wobec tego nadawcy zarzutu uchylania się od realizacji obowiązków dostarczania informacji i braku wystarczającej staranności zawodowej.

W podobny sposób ocenić należy działanie nadawcy programu Polsat News. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Raporcie materiały publikowane przez tego nadawcę mają charakter informacyjny a zaproszeni do udziału w programie goście nie sprawiają wprost wrażenia uczestniczenia w sporze (Raport s. 64 i 65)

Podsumowując stwierdzić należy, że informacje zamieszczane w audycjach informacyjnych, w szczególności w ramach transmisji nadawanej w programie TVN

24, dotyczące przebiegu zgromadzenia, w tym jego rozwiązania oraz towarzyszących zgromadzeniu incydentów, nie zostały w sposób kompletny, jednoznaczny, spójny i bezstronny przekazane odbiorcom, co wypaczało obraz przebiegu zgromadzenia i zachęcało do współuczestnictwa w zgromadzeniu, także po jego rozwiązaniu oraz tworzyło zachętę do pochwalania udziału w tym wydarzeniu.

B. Blokowanie sali posiedzeń Sejmu RP

Kancelaria Sejmu RP zwróciła się do czterech niezależnych ekspertów o wyrażenie opinii prawnej w przedmiocie oceny zgodności z prawem zachowania parlamentarzystów, którzy począwszy od dnia 16 grudnia 2017r. blokowali salę posiedzeń Sejmu uniemożliwiając w ten sposób prowadzenie w tym miejscu obrad. Wszystkie opinie wskazywały jednoznacznie, że wspólną cechą zachowania parlamentarzystów jest ich nielegalność a zarazem kwalifikowały te zachowania jako obstrukcję parlamentarną. Wskazano ponadto, że działania parlamentarzystów należy kwalifikować jako przestępstwo polegające na wywieraniu wpływu na czynności urzędowe Sejmu (co wyczerpuje znamiona czynu zabronionego z art. 128 § 3 k.k.), a także przekroczenia uprawnień (art. 231 § 1 k.k.) (Zob. prof. Dr hab. R. Kmiecik, *Opinia prawna na temat konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16.12.2016r. mównicę i fotel Marszałka oraz salę posiedzeń, a także możliwości działań Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na Sali obrad z dnia 3 stycznia 2017r.*) Zwrócono uwagę, że działania parlamentarzystów wypełniają znamiona występku z art. art. 127 k.k. – zmierzanie do zmiany konstytucyjnego ustroju RP; art. 128 k.k. – zmierzanie do usunięcia przemocą konstytucyjnego organu RP; art. 222 k.k. – naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego; art. 224 k.k. – wywieranie wpływu na czynności urzędowe organu państwowego; art. 226 k.k. – znieważenie i poniżenie konstytucyjnego organu RP; art. 231 k.k. – przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego (Zob. dr hab. J. Wyrembak, *Opinia w sprawie zachowania grupy posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016r. i następujących po nim – oraz możliwości przywrócenia elementarnego porządku prawnego w Sali posiedzeń z dnia 3 stycznia 2017r.*) art. 191 § 1 k.k. – zastosowanie przemocy wobec Marszałka Sejmu; art. 224 §

1 k.k. – wywieranie wpływu na czynności urzędowe organu państwowego; art. 226 § 1 k.k. – znieważenie funkcjonariusza publicznego; art. 226 § 3 k.k. – znieważenie konstytucyjnego organu RP; art. 231 § 1 k.k. – przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego; art. 288 k.k. – uczynienie rzeczy niezdatną do użytku (Zob. prof. KJ dr hab. G. Górski, *Analiza prawna dotycząca konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016r. mównicę i fotel Marszałka oraz Salę posiedzeń oraz analiza możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na Sali obrad z dnia 4 stycznia 2017r.*) art. 224 § 1 k.k. polegające na wywieraniu przemocą wpływu na czynności urzędowe organu państwowego (dr P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie konsekwencji uniemożliwienia obrad Sejmu przez grupę posłów oraz uprawnień Marszałka Sejmu w zakresie przywracania porządku na Sali obrad z dnia 4 stycznia 2017r.*)

Nie ulega wątpliwości, że podjęty przez parlamentarzystów protest ze względu na jego formę miał charakter bezprawny.

Z treści Raportu wynika, że nadawcy, z wyjątkiem TVP Info, nie informowali odbiorców o bezprawnym charakterze podjętych przez parlamentarzystów opozycji czynności, ani nie próbowali zasięgnąć opinii dotyczących jego statusu, co stoi w sprzeczności z obowiązkiem z art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort w zw. z art. 6 ust. 1 pr.pr i art. 12 ust. 1 pkt. 1 pr.pr. oraz warunkami koncesji na nadawanie programów o wyspecjalizowanych informacyjno-publicystycznym charakterze. Sposób relacjonowania wydarzenia, a zwłaszcza pozostawianie bez redakcyjnego komentarza i reakcji ze strony nadawcy na te wypowiedzi zaproszonych do studia gości programu TVN 24, którzy w sposób jednoznaczny pochwalali niedozwoloną przez prawo formę protestu (Raport: wypowiedzi J. Fedorowicz s. 75 i n. ; P. Stasiński s. 73 i n.; T. Lis 73 i n.) wskazuje, że nadawca zezwalając na formułowanie zachęt do kontynuowania nielegalnych form protestu, nie tylko je aprobował ale przyczyniał się i pomagał dostarczając do tego narzędzi, jak w szczególności udzielenie czasu antenowego, do naruszenia prawa. Działanie to może zostać ocenione nie tylko jako naruszenie wskazanego w koncesji oraz art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort obowiązku dostarczania informacji, ale także jako naruszenie adresowanego do nadawcy w treści art. 18 ust. 1 uort obowiązku negatywnego tj. obowiązku powstrzymania się przed propagowaniem działań sprzecznych z prawem

3. Charakter relacjonowanych wydarzeń (niepokoje społeczne) a model staranności dziennikarskiej

Wydarzenia będące przedmiotem dziennikarskich relacji w dniach 16-18 grudnia 2016t. miały gwałtowny przebieg, co pozwala kwalifikować je do kategorii niepokojów społecznych. Ich uczestnicy w sposób jawny, a niekiedy wręcz wrogi, artykułowali zarzuty i podejmowali działania zmierzające do ugodzenia w dobre imię organów władzy publicznej oraz poszczególnych jej przedstawicieli. Spostrzeżenie to powinno znaleźć odbicie przy ustalaniu wymaganego (oczekiwanego) w świetle przepisów uort w zw. z art. 12 ust. 1 pkt. 1 pr.pr. i art. 6 ust. 1 pr.pr. standardu pracy dziennikarzy.

Jeśli zatem od dziennikarzy ustawodawca wymaga w art. 12 ust. 1 pkt. 1 pr.pr. „zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych” a nadto w art. 6 pr.pr. wskazuje, że „prasa jest zobowiązana do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk”, to zakres tych obowiązków oraz model wymaganej staranności powinien być adekwatny do okoliczności faktycznych, w których znalazł się dziennikarz. Zaliczenie szczególnej staranności do wymogów, których niespełnienie implikować będzie bezprawność zachowania, powoduje, że każde odstępstwo od zachowania "modelowego - wzorcowego" musi oznaczać brak staranności, a więc bezprawność działania. O braku szczególnej staranności dowodzi brak krytycyzmu w stosunku do materiałów, brak staranności przy wykorzystaniu materiału prasowego, a także brak obiektywizmu, tendencyjność, niedokładność, stwarzanie określonego klimatu psychicznego, stronniczość, niepełne przedstawienie okoliczności sprawy (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 października 2015r., I ACa 586/15, Legalis)

Rzetelność dziennikarska definiowana jest w orzecznictwie jako „działanie zgodne z prawdą, ukazujące obiektywny, całościowy obraz faktów. Przekaz ten nie powinien być wybiórczy ani stronniczy. Charakterystyczne cechy szczególnej staranności, to zawsze ostrożność, dbałość, zapobiegliwość, przezorność, rozważa, oględność, dokładność, uwaga, rozsądek, sprawność, wnikliwość, wiedza, roztropność, przewidywanie, krytycyzm, sumienność, samokontrola, obiektywizm, solidność (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2016r., I ACa 1076/15, Legalis)

Rygoryzm modelu staranności oraz sposób oceny jego dochowania przez dziennikarzy różni się w zależności o charakteru, zakresu i rodzaju relacjonowanych wydarzeń i staje się zaostrożony w warunkach relacjonowania niepokojów społecznych, demonstracji i konfliktów. Na podwyższony wymóg staranności i rzetelności w sytuacjach konfliktów społecznych wskazują kodeksy etyki dziennikarskiej obowiązujące w Polsce i na świecie, w tym w szczególności opracowana dla Centrum Monitoringu Wolności Prasy instrukcja „Zasady pracy dziennikarskiej w sytuacjach kryzysowych” (*Zasady etyki dziennikarskiej w Telewizji Polskiej, Informacja, publicystyka, reportaż, dokument, edukacja*, Biuro Programowe TVP S.A., Warszawa 2009r., s. 23 i n.) a także Vademecum dziennikarstwa BBC (*Vademecum dziennikarstwa*, K. Jakubowicz (red.), Warszawa 1989r.) Przywołać należy także Kartę Etyki Mediów a także przyjmowane na gruncie organizacji i stowarzyszeń zawodowych dziennikarzy, jak w szczególności Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej dokumenty zawierające zasady etyki zawodowej.

W szczególności oczekuje się, by reporterzy dostarczyli pełną informację a zarazem, by unikali roli uczestników wydarzeń oraz unikali podgrzewania atmosfery, podsycania atmosfery napięcia, wpływania na przebieg wydarzeń przez swoją obecność na miejscu wydarzeń, bądź sposób informowania o nich (*Zob. Zasady...s. 24*). Zwraca się przy tym uwagę, że „publicyści powinni w sposób bezstronny analizować przyczyny, przebieg i możliwe konsekwencje wydarzeń, motywacje ich uczestników, odpowiedzialność różnych służb za opanowanie kryzysu, usunięcie jego skutków i przywrócenie spokoju oraz sposób wykonywania ich obowiązków itp. Powinni dopuścić do wyrażenia szerokiego wachlarza poglądów na wszystkie te tematy” (*Tamże, s. 24*). Bezstronni prezenterzy i reporterzy – w świetle kodeksów – „nie powinni sprawiać wrażenia, że mają wyrobiony z góry osobisty stosunek do poruszanego w programie problemu” i nie powinni „dać się powszechnie poznać jako zwolennicy jakiegoś punktu widzenia na sprawy podejmowane w ich programach” (*Zob. Vademecum..., s. 57*).

Jak zauważył Sąd Najwyższy „niedopuszczalne jest zastępowanie prawdy obiektywnej, subiektywną prawdą dziennikarza, a **prezentacja własnej orientacji ideologicznej prasy, musi być ograniczona przez bezwzględny wymóg prawdziwości informacji**” (Wyrok SN z dnia 29 listopada 2016r., I CSK 715/15, Legalis). Wymóg ten nabiera szczególnego znaczenia w warunkach relacjonowania niepokojów społecznych, protestów i kryzysów.

Zważywszy na treść art. 6 ust. 1 uort, zgodnie z którym Krajowa Rada stoi na straży (...) interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji a także mając na uwadze postanowienia zawarte w art. 6 ust. 2 pkt. 12 uort, który zobowiązuje KRRiT do inicjowania i wspierania samoregulacji i współregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych a także przysługujące Przewodniczącemu KRRiT uprawnienia kontrole wskazane w treści art. 10 ust. 2-4 uort stwierdzić należy, że – w świetle ustaleń zawartych w Raporcie – uzasadnione pozostaje – co najmniej

–
skorzystanie przez Przewodniczącego ze wskazanych w treści art. 10 ust. 2-3 kompetencji. Nie jest celem niniejszej opinii dokonywanie oceny zgodności działania nadawców z zasadami deontologii dziennikarskiej niemniej należy podkreślić, że każde naruszenie prawa stanowi – co do zasady – naruszenie norm etyki zawodowej. Tam natomiast, gdzie brak jest uzasadnionej podstawy prawnej naruszenia a zarazem doszło do ugodzenia w wartości uniwersalne, jak w szczególności – prawo odbiorców do rzetelnej i bezstronnej informacji – zastosowanie znajdują wzorce postaw zawodowych zawarte w kodeksach deontologii zawodowej.

Nie pozostaje ponadto bez znaczenia, że ustawodawca wyposażył KRRiT nie tylko w kompetencje o charakterze wykonawczym i kontrolnym ale przyznał jej także uprawnienia – w granicach upoważnień zawartych w ustawie – do stanowienia norm, których adresatami są uczestnicy rynku medialnego w Polsce. Ustawodawca wyposaża zarazem Przewodniczącego KRRiT zarówno w uprawnienia do podejmowania czynności o charakterze władczym (art. 10 ust. 4 uort; art. 53 ust. 1 uort) jak również faktycznym (art. 10 ust. 2 i 3 uort) a w szczególności *explicite* wskazuje w treści art. 10 ust. 2 uort na uprawnienie Przewodniczącego do kontroli zgodności działania nadawcy z wiążącymi go aktami samoregulacji. Obowiązkiem Przewodniczącego KRRiT jest – co najmniej – sprawdzenie, czy nadawca jest

związany kodeksem dobrych praktyk nie tylko w zakresie zapobiegania czynom nieuczciwej konkurencji lecz także w sferze rzetelności przekazu. Rolą KRRiT jest natomiast inicjowanie samoregulacji i współregulacji (art. 6 ust. 2 pkt. 12 uort). O ile KRRiT – co jest oczywiste – nie posiada upoważnienia do ustanawiania kodeksów etyki, to może jednak oczekiwać od nadawców, by kodeks taki przyjęli a także, by kierowali się wskazanymi w nim zasadami.

II. Odpowiedź na pytanie 2

Zarzut naruszenia przepisów ustawy (uort) i warunków koncesji można oprzeć na następujących podstawach:

- A. Art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort w zw. z art. 38 ust. 1 pkt. 2 uort oraz art. 12 ust. 1 pkt. 1 pr.pr. i art. 6 ust. 1 pr.pr. (naruszenie obowiązku dostarczania odbiorcom informacji poprzez niezachowanie wymaganej staranności zawodowej oraz naruszenie obowiązku prawdziwego omawiania zjawisk, a w konsekwencji działanie sprzeczne z ustawą i warunkami udzielonej koncesji)
- B. Art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 28 ust. 2 PoZ i w zw. z art. 52 § 3 pkt 3 kw i art. 13 kw a także w zw. z art.12 ust. 1 pkt. 1 pr.pr. i z art. 6 ust. 1 p.pr. (propagowanie działań sprzecznych z prawem tj. aprobowanie stanu niepodporządkowania się nakazowi rozejścia się po rozwiązaniu zgromadzenia publicznego oraz zaniechanie powiadomienia o jego rozwiązaniu oraz o karalności udziału w zgromadzeniu publicznym, które zostało skutecznie rozwiązane a także rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji o użyciu gazu pieprzowego przez policję, przygotowaniach do rozwiązań siłowych, braku ich sprostowania a także naruszenie obowiązku zachowania szczególnej staranności zawodowej oraz prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk)
- C. Art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 255 § 3 kk i art. 18 § 3 kk (propagowanie działań sprzecznych z prawem i pomocnictwo polegające w szczególności na ułatwieniu publicznego pochwalania przestępstwa)
- D. Art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 226 § 3 kk i art. 18 § 3 kk (propagowanie działań sprzecznych z prawem polegających na publicznym poniżaniu konstytucyjnego

organu władzy oraz pomocnictwo w jego popełnieniu poprzez stworzenie możliwości rozpowszechnienia twierdzeń i opinii)

- E. Art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 49 § 1 kw i art. 13 kw (propagowanie działań sprzecznych z prawem poprzez rozpowszechnienie wypowiedzi oraz prezentację zachowań okazujących w miejscu publicznym lekceważący stosunek do konstytucyjnych organów władzy)
- F. Art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 119 § 1 kk (propagowanie działań sprzecznych z prawem tj. użycia groźby bezprawnej i przemocy wobec osoby (J. Kaczyński, B., Szydło; Z. Ziobro) z powodu jej przynależności politycznej)
- G. Art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 257 kk (propagowanie działań sprzecznych z prawem tj. znieważania osoby i naruszania jej nietykalności cielesnej (J. Kaczyński, Z. Ziobro, K. Pawłowicz) z powodu jej przynależności politycznej i wyznaniowej)
- H. Art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 224 § 1 kk (propagowanie działań sprzecznych z prawem tj. propagowanie użycia groźby bezprawnej w celu wpłynięcia na czynności urzędowe organu administracji rządowej)

Zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 obejmuje w szczególności te działania nadawcy, które zostały objęte wskazanym w tym przepisie zakazem „propagowanie działań sprzecznych z prawem” i polegały na formułowaniu przekazu w sposób, który wywoływał u przeciętnego odbiorcy uzasadnione przekonanie o aprobowaniu przez nadawcę i zachęcaniu do udziału w wydarzeniach, które pozostawały w sprzeczności z prawem, a także pochwalania tych działań i kierowania do odbiorcy zachęty do udzielania wsparcia ich organizatorom i uczestnikom

Zarzut naruszenie art. 18 ust. 1 uort nie odnosi się w równym stopniu do wszystkich nadawców i wymaga wskazania okolicznościach faktycznych, które go uzasadniają. Okoliczności te – jak wskazano cz. I niniejszej opinii – są odmienne w odniesieniu do każdego z nadawców. Uprzedzając konkluzję należy jednak stwierdzić, że zarzut działania sprzecznego z prawem i warunkami koncesji dotyczyć może spółki TVN S.A. posiadającej koncesję na nadawanie wyspecjalizowanego programu TVN 24 a także programu ju TVN. O ile w przypadku programu TVN 24 zarzuty znajdować będą przede wszystkim uzasadnienie w treści i formie materiałów wypełniających program realizowany na żywo w nocy z 16 na 17 grudnia 2017r. o tyle w przypadku programu TVN naruszenie prawa polegało przede wszystkim na niedochowaniu przyjętych przez

nadawcę obowiązków zawartych w pkt. 5 koncesji (koncesja nr 230/K/2013-T) tj. dbałości o to, by emitowane audycje informacyjne w sposób obiektywny, rzetelny i bezstronny przedstawiały wydarzenia krajowe i zagraniczne, w tym w szczególności niezdementowaniu wcześniej podawanych informacji o użyciu gazu pieprzowego przez funkcjonariuszy policji a także nieinformowaniu o nielegalności zarówno zgromadzenia publicznego pod budynkiem Sejmu jak również protestu posłów blokujących salę posiedzeń Sejmu.

1. Dopuszczalność formułowania zarzutów ingerujących w wolność wypowiedzi i samodzielność programową nadawcy

Trybunał Konstytucyjny dokonując ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 18 ust. 1 i 2 uort stanął na stanowisku, że Państwo może ustanawiać mechanizmy następczej odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa czego przejawem jest treść art. 18 ust. 1 i 2 uort a nadto zauważył, że naruszenie przez nadawcę wymienionych zakazów lub nakazów może powodować określoną w prawie odpowiedzialność, łącznie z zastosowaniem sankcji (Uchwała TK z dnia 2 marca 1994r., W 3/93, Dz.U. 1994 nr 36, poz. 137).

Tk zauważył, że dodatkowe ograniczenia dla nadawców mogą wynikać także z innych jeszcze niż uort ustaw, jak np. z Prawa prasowego, Kodeksu karnego czy ustawy o ochronie tajemnicy. Nadawcy muszą zatem respektować w szczególności zakaz obrazy uczuć religijnych określony w art. 198 Kodeksu karnego a także zakaz naruszania dóbr osobistych określony w art. 23 Kodeksu cywilnego. Przekazywanie informacji o określonej treści, także za pomocą środków radiowych i telewizyjnych, podlega bowiem ocenie z punktu widzenia całego systemu prawnego. Przedstawione wyżej normy ograniczają w określony sposób treść audycji i programów radiowych i telewizyjnych, do których zastosowanie ma ustawa o radiofonii i telewizji, wyznaczając tym samym granice wolności słowa. Spostrzeżenia te prowadziły ostatecznie do konkluzji, w której TK potwierdził dopuszczalność przeprowadzania przez KRRiT kontroli następczej audycji pod kątem przestrzegania przez nadawców zakazów i nakazów zawartych w art. 18 ust. 1 i 2 uort. (Tamże)

Trybunał stwierdził wówczas, że zawarte w treści art. 18 ust. 1 uort zakazy (zakaz propagowania działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym) należy interpretować

przede wszystkim z punktu widzenia konstytucyjnej zasady wolności słowa. Zwrócił zarazem uwagę, że zakres zakazu określonego w art. 18 ust. 1 wyznaczony jest przez odesłanie do treści innych niż uort norm prawnych oraz za pomocą klauzul generalnych: polskiej racji stanu oraz moralności i dobra społecznego.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który stanął na stanowisku, że dopuszczalne jest, co do zasady, nakładanie kar pieniężnych za emisję audycji telewizyjnych zawierających treści niepożądane przez ustawodawcę, o ile w okolicznościach konkretnej sprawy zastosowanie przepisów przewidujących taką sankcję będzie znajdowało oparcie w przesłankach zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zwrócił zarazem uwagę, że podobnie jak ma to miejsce w ramach standardu konwencyjnego (ETPC), konstytucyjna wolność wypowiedzi może doznawać ograniczeń w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05), o ile ograniczenia te są przewidziane w ustawie, są konieczne dla ochrony wymienionych w tym przepisie wartości oraz będą dotyczyły korzystania z tej wolności, nie naruszając przy tym jej istoty (Wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, Legalis).

Nałożenie na nadawcę kary administracyjnej a w przypadkach wskazanych w art. 38 uort sankcji najdalej idącej tj. cofnięcie koncesji – musi zostać usprawiedliwione potrzebą ochrony innej wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości. Ustrojodawca wskazuje bowiem w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji te wartości, których ochrona wymaga a zarazem usprawiedliwia ograniczenie praw i wolności obywatelskich, w tym w szczególności ograniczenie wolności wypowiedzi. Do katalogu wartości wskazanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji należą: bezpieczeństwo i porządek publiczny; ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej; wolności i prawa innych osób (dobra osobiste).

Ze względu na zakreslony dla niniejszej opinii przedmiot badania a zarazem mając na uwadze obszerność piśmiennictwa, w którym problematyka ograniczenia wolności prasy znajduje szczegółowe omówienie, za wystarczające należy przyjąć założenie, zgodnie z którym uzasadnienia dla zastosowania ingerencji w wolność wypowiedzi nadawców w niniejszej sprawie należałoby szukać zarówno w potrzebie zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w szczególności potrzebie przywrócenia

porządku i zapobieżenie jego naruszeniom w przyszłości. Wydaje się także, że w okolicznościach niniejszej sprawy właściwe i skuteczne okazać by się mogło zastosowanie konstrukcji nadużycia prawa przez nadawców.

Ocena działania nadawców pod kątem zgodności z przepisami uort, zwłaszcza wówczas, gdy ocena ta dotyczy działalności programowej nadawców objętej – co do zasady autonomią programową zagwarantowaną w art. 13 uort i skorelowaną ze sprawowaniem faktycznej kontroli nad wyborem audycji i sposobem ich zestawienia w programie (art. 4 ust. 3 uort) wymaga nie tylko respektowania wskazanych w art. 6 ust. 2 pkt. 4 uort granic kontroli, a w szczególności poszukiwania ustawowej podstawy dla ewentualnych ingerencji KRRiT w działalność nadawców, ale także oznacza potrzebę uwzględniania wypracowanych na gruncie art. 14 w zw. z art. 54 Konstytucji (Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 – dalej jako Konstytucja) oraz art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ratyfikowana ustawą z dnia 2 października 1992 r., Dz.U. Nr 85, poz. 427 – dalej kao EKPC) – standardów wolności wypowiedzi i wolności prasy.

Powołując się na treść wyroków Sądu Najwyższego w sprawach, których przedmiotem była ocena dopuszczalności nałożenia na nadawcę kary finansowej w związku z naruszeniem przez niego w treści emitowanych audycji art. 18 ust. 1 uort (*Zob.* Wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, Legalis; Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., III SK 15/09, Legalis) stwierdzić należy, że zastosowanie takiej sankcji będzie zasadne wówczas, gdy:

- Treść i forma audycji pozwalają stwierdzić, że mają one charakter „propagowania” w rozumieniu art. 18 ust. 1 uort
- oraz gdy – jednocześnie -
- Działania, będące przedmiotem „propagowania” pozostawały w sprzeczności z prawem

Stwierdzenie naruszenia art. 18 ust. 1 uort wymaga, by przesłanki te wystąpiły łącznie.

Należy zarazem wyraźnie podkreślić, że to do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy konstruowanie (budowa) normy prawnej w oparciu o którą dokonywana będzie ocena działania nadawcy pod kątem jego zgodności z prawem. Oznacza to zatem, że

treść art. 18 ust. 1 uort, jeśli przepis ten miałby zostać zastosowany, wymaga każdorazowo jego uzupełnienia polegającego na wskazaniu przepisów innej ustawy, które zostały naruszone, przy czym to nie nadawca jest ich naruszcycielem. Bezprawność działania nadawcy zasadza się w sposobie, w jaki informuje on o naruszeniu prawa (przez bohaterów audycji, gości programu itd.). Jeśli zatem sposób informowania przez nadawcę o zachodzącym naruszeniu prawa wskazuje, że aprobeuje on to naruszenie, to wówczas zasadny staje się formułowany pod adresem nadawcy zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 uort.

Sąd Najwyższy zauważył, że dopuszczalne jest nałożenie na nadawcę kary administracyjnej już wówczas, gdy treść audycji, w szerokim rozumieniu, wskazuje na aprobowanie przez nadawcę działania polegającego na znieważaniu symboli narodowych (Wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, Legalis). W innej sprawie – zachowując ten sam tok rozważań i stosując podobną konstrukcję prawną - Sąd Najwyższy uznał, że ingerencja w wolność wypowiedzi nadawcy i nałożenie na niego sankcji finansowej jest usprawiedliwione wówczas, gdy nadawca zezwala, by gość biorący udział w nagranej wcześniej audycji udzielał wypowiedzi godzące w dobra osobiste, w tym w szczególności godność i cześć innej osoby (Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., III SK 15/09, Legalis)

Przenosząc powyższe rozważania na grunt ustaleń faktycznych zawartych w Raporcie należy stwierdzić, że ocenie pod kątem zgodności działania nadawców z art. 18 ust. 1 uort winien zostać poddany sposób relacjonowania wydarzeń, które przybierały niedozwoloną formę protestu, a w konsekwencji ustalenie, czy sposób relacjonowania wydarzeń pozostających w sprzeczności z porządkiem prawnym ujawnia stosunek nadawcy do tych wydarzeń a jeśli tak, czy treść i forma audycji informacyjnych i publicystycznych mogła wskazywać na aprobowanie przez nadawcę bezprawnych form protestu.

2. „Propagowanie” jako przesłanka ponoszenia odpowiedzialności przez nadawcę

Przesłanką zastosowania art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii jest **propagowanie** przez wyemitowaną audycję „działania sprzecznego z prawem” lub „postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym”. SN zauważył, że **słowo**

propagowanie nie odnosi się do zachowania nadawcy, ale do samej treści emitowanej audycji. Nadawca może dystansować się wobec tych treści, opatrzyć je stosownym komentarzem, co jednak nie zmienia tego, że z punktu widzenia samych przesłanek zastosowania art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii **istotne jest, czy dana audycja (jej treść) „propaguje” niepożądane przez prawodawcę zachowania. Do tego wystarczająca jest zaś atrakcyjność przekazu pod względem treści lub formy** (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, Legalis). Sąd Najwyższy zaakceptował wyrażony wcześniej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie pogląd, zgodnie z którym o tym, czy audycja propaguje działania sprzeczne z prawem, decydują w konsekwencji okoliczności faktyczne konkretnej sprawy i ustalenia co do treści i formy przekazu a w szczególności takie okoliczności, jak: 1) zachowanie uczestników i prowadzącego (udawanie doskonałej zabawy), 2) aplauz widzów, 3) status prowadzącego jako idola telewizyjnego (Tamże). Całokształt tych okoliczności o ile wskazuje, że w istocie nadawca uważa określone zachowanie za właściwe i słuszne, popiera je i autoryzuje, to należy przyjąć, że spełniona zostaje przesłanka „propagowania” zawarta w art. 18 ust. 1 uort. W konsekwencji zasadny jest zarzut naruszenia przez nadawcę ustawy i nałożenie na niego kary administracyjnej.

Przy dokonywaniu oceny działania nadawcy bez znaczenia pozostaje zarazem kwestia ustalenia winy nadawcy, w znaczeniu, jakie temu pojęciu przypisuje prawo karne. Nawet zatem nieumyślne działanie nadawcy, o ile wywołało skutek polegający na wywołaniu, w odczuciu przeciętnego odbiorcy, przekonania, że nadawca aprobeuje działania sprzeczne z prawem, zasadny staje się zarzut naruszenia przez nadawcę przepisu art. 18 ust. 1 uort.

Podkreślić ponadto trzeba, że pojęcie „propagowanie”, o jakim mowa w art. 18 ust. 1 uort odnosi się nie tylko do czynów o charakterze przestępnym tj. występków, wykroczeń i zbrodni ale także każdego innego czynu, choćby nie był on objęty sankcją karną, o ile ustawodawca czyn ten uznaje za niepożądany. „Propagowanie” obejmuje zatem „każde działanie sprzeczne z prawem, nie tylko działania sprzeczne z normami prawa karnego, ale z ogółem norm prawnych obowiązujących w Polsce, w tym cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych” (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, Legalis).

Nadawca powinien zatem zachować szczególną wstrzeźliwość i dbałość, jeśli przedmiotem dziennikarskiej relacji są działania sprzeczne z prawem. Z treści art. 18 ust. 1 uort nie wynika, by nadawca nie mógł o takich działaniach informować niemniej sposób ich prezentacji nie powinien zachęcać pochwalać ani w inny sposób aprobować takich działań (J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001r., s. 251).

W świetle stanowiska orzecznictwa dla ustalenia, czy doszło do propagowania przez nadawcę działania sprzecznego z prawem wystarczająca jest ocena treści i formy audycji, sposób korzystania z różnych środków wyrazu takich jak dźwięk, obraz i słowo, sposób kadrowania, montażu a także sposób prowadzenia audycji, dobór uczestników biorących udział w audycji a zatem nie tylko treść komentarzy ale także ich brak.

Propagowanie, o którym mowa w tym przepisie, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez SN, występuje wówczas, gdy audycja zawiera treści „wsparte odpowiednią formą wyrazu”, tak aby po jej emisji można było uznać, że zachęcała widzów do podejmowania pokazanych w niej działań, ewentualnie audycja była tak poprowadzona, by wynikało z niej, że zaprezentowane w niej działania należy uznać za właściwe i słuszne, godne naśladowania (Wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, Legalis). Do stwierdzenia „propagowania” określonych zachowań w rozumieniu art. 18 ust. 1 uort, odmiennie niż na gruncie art. 256 KK, jak przyjął SN, nie jest konieczne „aby emisji audycji towarzyszył zamiar przekonania odbiorców do zawartych w niej treści, bądź by twórcom audycji należało wykazać działanie w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym” (Wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, Legalis).

Sąd Apelacyjny w Warszawie zwrócił uwagę, że przedmiotem oceny programu telewizyjnego z punktu widzenia przesłanek uzasadniających nałożenie na nadawcę kary pieniężnej za naruszenie art. 18 ust. 1-5b uort powinien być nie tylko emitowany obraz ale całość przekazu, z komentarzami prowadzącego i uczestników włącznie. Dla ustalenia czy przekaz propaguje (zachęca, wskazuje za słuszne, zaleca określone postępowanie) konieczna jest ocena (jeśli nie dojdzie do stwierdzenia, że już jeden z elementów audycji narusza zakaz lub nakaz) całości przekazu oraz intensywność i jego wpływ na odbiór przekazu. Nie można natomiast uznać za wystarczające dla

stwierdzenia braku przesłanek do nałożenia kary pieniężnej, że jeden z elementów przekazu nie narusza nakazów lub zakazów (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2008 r., VI ACa 797/08, Legalis) Konieczne jest zatem ustalenia nie tylko oddziaływania na odbiorcę audycji obrazem ale także komentarzem prowadzącego, wypowiedziami uczestników, oceną zamierzeń, jakie przyświecały przy konstruowaniu i realizacji programu, audycji. Wszystkie te wspomniane wyżej elementy w swej całości tworzą audycję, przekaz i to co może wpływać na odbiorcę. Dalej oznacza to, - jak stwierdził Sąd Najwyższy, że ocena audycji, w kontekście czy nadawca narusza art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji nie może ograniczać się do oceny tylko jednego jej elementu a wymaga odniesienia się do całości. Naruszenie bowiem któregośkolwiek zakazu lub nakazu określonego w treści art. 18 ust. 1 uort może mieć miejsce całością przekazu, audycji, jej sensem, kontekstem, sugestiami, ale może także nastąpić już samym obrazem (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2005 r., V CK 868/04, Legalis).

W świetle ustaleń zawartych w Raporcie treść i forma nadawanych w dniach 16-18 grudnia 2016r. audycji informacyjnych, w tym w szczególności audycji nadawanych w ramach programu TVN 24 pozwalała bez wątpliwości ustalić aprobowany stosunek do relacjonowanych wydarzeń, jaki posiadali nie tylko uczestnicy tych wydarzeń, ale także dziennikarze relacjonujący te wydarzenia oraz zapraszani do udziału w programie goście. Zważywszy na ustalenia faktyczne a nadto mając na uwadze wykładnię art. 18 ust. 1 uort zarówno doktrynalną jak i orzeczniczą, należy stwierdzić, że istnieją podstawy do formułowania, co najmniej w odniesieniu do nadawcy TVN S.A., zarzutu naruszenia art. 18 ust. 1 uort.

3. „Sprzeczność z prawem” wydarzeń stanowiących przedmiot dziennikarskich relacji a postawa nadawcy

Ustawodawca nie tylko nakłada na nadawców realizujących informacyjno-publicystyczną specjalizację programową obowiązek pozytywny polegający na dostarczaniu informacji (art. 1 ust. 1 pkt. 1 uort), a w szczególności nadawaniu audycji informacyjnych, ale także ustala szereg obowiązków negatywnych ograniczając w ten

sposób aktywność nadawcy w zakresie swobodnego (dowolnego) doboru treści programowych (art. 18 uort).

Postawienie nadawcy zarzutu naruszenia art. 18 ust. 1 uort wymaga uzupełnienia zawartej w tym przepisie dyspozycji stanowiącej, że „audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem” o wskazanie naruszonego przepisu, którego dotyczyła wyemitowana przez nadawcę audycja a nadto wykazania, że sposób, w jaki nadawca informował o zaistniałym naruszeniu stanowił – w istocie – jego propagowanie.

Na podstawie ustaleń zawartych w Raporcie można wnioskować, że zawarte w audycjach treści dotyczyły w szczególności takich naruszeń prawa jak w szczególności:

- Art. 52 § 3 pkt 3 kw - nieopuszczenie zgromadzenia publicznego po jego rozwiązaniu
- Art. 226 § 3 kk- publiczne znieważanie lub poniżanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej
- Art. 255 § 3 kk – publiczne pochwalanie przestępstwa
- Art. 49 § 1 kw – publiczne okazywanie lekceważącego stosunku konstytucyjnym organom państwa
- Art. 119 kk – stosowanie groźny bezprawnej lub przemocy wobec osoby z powodu jej przynależności politycznej lub wyznaniowej
- Art. 257 kk – publiczne znieważanie osoby z powodu jej przynależności wyznaniowej
- Art. 224 kk – wywieranie przemocą lub groźbą bezprawną wpływu na czynności urzędowe organu administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego,

Zarzut naruszenia przez nadawcę art. 18 ust. 1 w związku z powołanymi wyżej przepisami będzie uzasadniony wówczas, gdy treść emitowanych przez nadawców audycji tj. zarówno jej wymowa, zachowanie dziennikarzy, komentarze i sposób prowadzenia narracji a także charakter materiału zdjęciowego, jego zawartość oraz inne elementy audycji wskazują, że audycja mogła stanowić wyraz poparcia dla

działań sprzecznych z ustawą, ułatwiała ich popełnienie albo stanowiła zachętę do współudziału w tych działaniach.

Zawarte w Raporcie materiały pozwalają przypuszczać, że zarzut naruszenia sformułowanego w art. 18 ust. 1 uort zakazu propagowania działań sprzecznych z prawem jest uzasadnieniu w stosunku do nadawców w związku z rozpowszechnieniem materiałów zawierających treści aprobujące lub pochwalające:

- stan sprzeczny z prawem polegający na niepodporządkowaniu się przez uczestników zgromadzenia publicznego nakazowi rozejścia się po jego rozwiązaniu (art. 18 ust. 1 uort w zw. z art. 28 ust. 2 PoZ w zw. z art. 52 § 3 pkt. 3 kw)

Raport : s. 88 i n; s. 94, s.69

- zachowania uczestników zgromadzenia publicznego używających słów poniżających osoby i organy władzy publicznej oraz okazujących lekceważący stosunek do konstytucyjnych organów państwa (art. 18 ust. 1 uort w zw. z przepisami: art. 226 § 3 kk; art. 255 § 3 kk; art. 49 § 1 kw; 257 kk)

Raport: s. 70; s. 77; s. 80; s. 83; s. 94 (wypowiedzi: „operetkowy dyktatorek”; „ja do diabła wysyłam cały ten rząd, razem z naczelnikiem z piekła rodem” „idź do diabła”; „on jest tak paskudny, że nie wiem, czy go diabeł weźmie”; „geniusz z Żoliborza”; „to będzie najczarniejszy dzień, jak ja zobaczę Macierewicza, Kamińskiego, panią Pawłowicz, chociaż to przykry widok, jak z okna będziecie wyskakiwać! Z okien będziecie wyskakiwać, nieukarani przestępcy!”; „Precz z Kaczorem!”; „Zero!”; „to jest psychopata”; „Banda w Sali Kolumnowej”

- zachowania uczestników używających przemocy lub groźny bezprawnej w celu wywarcia wpływu na czynności organów władzy publicznej (art. 18 ust. 1 uort w zw. a art. 224 § 1 kk)

Raport: s. 69; s. 70 (brak odredakcyjnego komentarza podczas prezentacji materiałów zdjęciowych zawierających obraz sprzecznych z prawem działań uczestników protestu) wypowiedzi T. Lisa; P. Stasińskiego s. 73 i n.; wypowiedzi R. Markowskiego, J. Fedorowicz s. 74 i n (przy braku reakcji prowadzących audycje); transmisja pieśni KOD s. 78 (bez komentarza redakcji); sposób prezentacji materiału zdjęciowego z

równoległych wydarzeń (obrad Sejm i protest przed Sejmem) –dzielony ekran, przy czym fonia towarzyszy tylko relacji z protestu s. 79; skandowanie haseł: „Weekend w Sejmie!”; „Do wigilii nie wyjdziecie!”{ (s. 82) – bez odredakcyjnego komentarza

- zachowania uczestników używających przemocy lub groźny bezprawnej wobec osoby z powodu jej przynależności politycznej lub wyznaniowej (art. 18 ust. 1 uort w zw. a art. 119 kk)

Raport: wypowiedzi S. Niesiołowskiego s. 77

III. Odpowiedź na pytanie trzecie

1. Instrumenty prawne

Ustawodawca wyposaża zarówno Przewodniczącego KRRiT jako organ monokratyczny jak również Krajową Radę jako organ kolegialny w środki oddziaływania o władczym i niewładczym charakterze. Niektóre z nich mogą być podejmowane w sposób samoistny, podczas gdy zastosowanie innych staje się dopuszczalne wyłącznie na podstawie wcześniej podjętej przez KRRiT uchwały.

Do środków niewładczych, które może stosować Przewodniczący KRRiT wykonując funkcje kontrolne w stosunku do nadawców należy – wskazane w art. 10 ust. 2 uort - zwrócenie się do nadawcy o przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania tego dostawcy z przepisami ustawy, warunkami koncesji lub wiążącymi go aktami samoregulacji a także wezwanie nadawcy do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji (art. 10 ust. 3 uort).

Wskazane w treści art. 10 ust. 2 i 3 uort czynności mają charakter fakultatywny i nie przybierają formy decyzji administracyjnej. W doktrynie zwraca się ponadto uwagę, że pomimo istniejącej w tym względzie wieloletniej praktyki uwzględniającej chronologię działań zarysowanych w treści art. 10 ust. 2-4 uort, to jednak ani wydanie na podstawie art. 10 ust. 4 uort decyzji nakazującej nadawcy zaniechanie działania stanowiącego naruszenia prawa ani nałożenie na nadawcę kary administracyjnej w trybie art. 53 ust.

1 uort nie musi być poprzedzone wcześniejszym wezwaniem, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ani żądaniem określonym w art. 10 ust. 2 uort (*Zob. Komentarz do art. 10 [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, S. Piątek, W. Dziomdziora, K. Wojciechowski (red.), Legalis*)

Do środków o charakterze władczym należą decyzje administracyjne wydane w szczególności na podstawie art. 53 ust. 1 i 2 uort (kary administracyjne) jak również na podstawie art. 10 ust. 4 uort (wezwanie do zaniechania naruszeń) a także art. 38 uort (cofnięcie koncesji)

Ustawodawca stopniuje ciążące na Przewodniczącym KRRiT obowiązki wskazując, że zaniechanie przez Przewodniczącego realizacji przysługujących mu kompetencji kontrolnych obejmuje wyłącznie uprawnienia wskazane w treści art. 10 ust. 2-4 uort. Takiego marginesu swobody ustawodawca nie pozostawia natomiast Przewodniczącemu wówczas, gdy wejdzie on w posiadanie informacji wskazujących na naruszenie przez nadawcę przepisów wskazanych w treści art. 53 ust. 1 uort tj. w szczególności art. 18 ust. 1 i 2 uort.

SN zauważa, że art. 53 ust. 1 ustawy jako jedyną przesłankę wymierzenia kary pieniężnej nadawcy, wymienia naruszenie przez nadawcę wymienionych w nim przepisów ustawy, a zatem przesłanką taką nie jest uprzednie wykorzystanie przez przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji kompetencji określonych w art. 10 ust. 3 i 4 ustawy. Ponadto zgodnie z przepisem art. 53 ust. 1 ustawy przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji „wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną”, co oznacza, że w razie stwierdzenia naruszenia przez nadawcę obowiązku wynikającego z ustawy, takiego jak obowiązek wynikający z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy, Przewodniczący Krajowej Rady jest obowiązany do nałożenia takiej kary pieniężnej na nadawcę naruszającego obowiązki ustawowe. Stwierdzenie przez przewodniczącego Krajowej Rady, że nadawca naruszył obowiązek wynikający z ustawy nie musi jednak następować w trybie przewidzianym w art. 10 ust. 3 i 4 ustawy; wystarczy, że dowie się o takim działaniu nadawcy stanowiącym naruszenie tego obowiązku w inny sposób (Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., III SK 15/09, Legalis)

W ocenie Sądu Najwyższego cel, przedmiot i charakter przepisów art. 53 ust. 1 i 2 uort są strukturalnie, merytorycznie i funkcjonalnie odmienne od celów, przedmiotu i

charakteru przepisów art. 10 ust. 3 i 4 ustawy. Celem uregulowań zawartych w art. 10 ust. 3 i 4 jest zapewnienie przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji sprawowania w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców (art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy); przepisy te mają niewątpliwie charakter publicznoprawnych przepisów ustrojowo-kompetencyjno-proceduralnych. Tymczasem przepisy art. 53 ust. 1 i 2 ustawy są przepisami określającymi przesłanki odpowiedzialności prawnej nadawców za naruszenie obowiązków ustawowych (Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., III SK 15/09, Legalis)

Konkludując stwierdzić należy, że odpowiedzialność nadawcy z art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji ma charakter obiektywny, a nałożenie kary za naruszenia prawa objęte zakresem normowania tego przepisu jest obligatoryjne (Postanowienie SN z dnia 5 grudnia 2013 r., III SK 25/13, Legalis).

2. Stosowanie kar administracyjnych

Zgodnie z przepisem art. 53 ust. 1 uort Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji „wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną”, co oznacza, że w razie stwierdzenia naruszenia przez nadawcę obowiązku wynikającego z ustawy, takiego jak obowiązek wynikający z art. 18 ust. 1 i 2 uort, Przewodniczący Krajowej Rady jest obowiązany do nałożenia takiej kary pieniężnej na nadawcę naruszającego obowiązki ustawowe (Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., III SK 15/09, Legalis)

TK stoi na stanowisku, że Konstytucja RP pozwala na wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z wolności wypowiedzi przez nadawców telewizyjnych. W przekonaniu Sądu Najwyższego, dopuszczalne jest, co do zasady, nakładanie kar pieniężnych za emisję audycji telewizyjnych zawierających treści niepożądane przez ustawodawcę, o ile w okolicznościach konkretnej sprawy zastosowanie przepisów przewidujących taką sankcję będzie znajdowało oparcie w przesłankach art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 2 lipca 2013 r. III SK 42/12)

Przesłanką zastosowania art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii jest propagowanie przez wyemitowaną audycję „działania sprzecznego z prawem” lub „postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym”.

Zgodnie z wyrażonym przez Sąd Najwyższy stanowiskiem kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku, w tym KRRiT, nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże - mając na względzie zapatrywania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - przyjmuje, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (Wyroki Sądu Najwyższego z 14.04.2010 r. sygn. akt III SK 1/2010; z 01.06.2010 r. sygn. akt III SK 5/2010; z 21.09.2010 r. sygn. akt III SK 8/2010; z 04.11.2010 r. sygn. akt III SK 21/2010).

Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z 31.03.2008 r. sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30). Sankcje administracyjne służą prewencji dwójako: zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu przedmiotowych obowiązków w przyszłości (Wyrok TK z dnia 14.10.2009 r. sygn. akt KP 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134).

Konkluzja:

Ocena działania nadawców pod kątem zgodności z uort oraz przepisami innych ustaw przeprowadzona na podstawie ustaleń zawartych w Raporcie oraz po przeprowadzeniu analizy stanowiska orzecznictwa i wypowiedzi doktryny oraz uwzględnieniu wyników wykładni literalnej, systemowej i funkcjonalnej tych przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, które – z jednej strony normują obowiązki nadawców i gwarantują im samodzielność programową a – z drugiej strony – przyznają kompetencje Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji do sprawowania kontroli nad ich działalnością programową, pozwala uznać za dopuszczalne i prawnie uzasadnione zarówno wszczęcie działań kontrolnych jak również podjęcie – co najmniej w stosunku do jednego z nadawców czynności o charakterze władczym.

Jak bowiem wykazano, zawartość audycji informacyjnych nadawanych w okresie objętym monitoringiem tj. między 16 a 18 grudnia 2016r. potwierdza, że sposób wykonywania koncesji, a w szczególności budowa, zawartość i wymowa audycji informacyjnych rozpowszechnianych, co najmniej przez jednego z nadawców – stanowiły zarówno

naruszenie warunków koncesji jak również naruszenie nałożonych na nadawców w art. 18 ust. 1 uort obowiązków negatywnych, w tym zakazu propagowania działań sprzecznych z prawem.

Zważywszy na treść ustaleń zawartych w Raporcie, uzasadnione wydaje się zastosowanie wobec nadawców zarówno władczych jak i innych środków oddziaływania, w tym w szczególności wskazanych w art. 10 ust. 2 i 3 uort a także skorzystanie z kompetencji przyznanej KRRiT w art. 6 ust. 2 pkt. 12 uort. O ile podejmowanie czynności kontrolnych, wskazanych w treści art. 10 ust. 2 i 3 uort, ma charakter fakultatywny, co pozostawia Przewodniczącemu KRRiT dużą swobodę w podejmowaniu decyzji dotyczących ich zastosowania, o tyle ustawodawca nie pozostawia takiej swobody wówczas, gdy Przewodniczący KRRiT poweźmie wiadomość o naruszeniu przez nadawców przepisów wskazanych w art. 53 ust. 1 uort, w tym w szczególności naruszeniu zakazów wskazanych w art. 18 ust. 1 uort. W doktrynie i orzecznictwie zauważa się, że w razie naruszenia przez nadawcę art. 18 ust. 1 uort, Przewodniczący KRRiT jest zobowiązany do zastosowania środków przymusu administracyjnego i jest zobligowany do nałożenia na nadawcę kary finansowej. Podjęte przez Przewodniczącego czynności mają charakter samoistny i nie muszą być poprzedzone zastosowaniem środków wskazanych w art. 10 ust. 2 i 3 uort.

Ustalenia zawarte w Raporcie pozwalają zasadnie przyjąć, że istnieją podstawy faktyczne i prawne do zastosowania wobec nadawcy naruszającego art. 18 ust. 1 środki o charakterze władczym. Co najmniej bowiem wobec jednego z nadawców, których programy zostały objęte monitoringiem można stwierdzić, że sposób prezentacji oraz zawartość nadawanych audycji informacyjnych pozostawały w sprzeczności z ustawą i warunkami udzielonej mu koncesji.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Janusz Tomaszewski'. The signature is written in a cursive, flowing style with some loops and flourishes.