



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji cenzorem: kara nałożona na TOK FM

Dominika Bychawska-Siniarska

Zapewnienie przewidywalnego i pluralistycznego środowiska, w którym operują media, jest kluczowe dla przestrzegania wolności słowa i przyczynia się do poszanowania zasad demokracji. Natomiast środowisko, w którym dziennikarze i nadawcy są karani za słowa, w sposób nieprzewidywalny i z naruszeniem międzynarodowych standardów wypowiedzi uderza w pluralizm i rządy prawa.

Opis sprawy

Dnia 24 kwietnia 2023 roku Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) Maciej Świrski nałożył na nadawcę TOK FM (Spółkę Inforadio) karę w wysokości 80 tys. zł za audycję, podczas której redaktor Piotr Maślak wypowiedział się o podręczniku *Historia i teraźniejszość* autorstwa prof. Wojciecha Roszkowskiego. Dziennikarz w audycji wyemitowanej 7 czerwca 2022 roku stwierdził: „Czyta się to jak podręcznik – przepraszam za to porównanie – dla Hitlerjugend. Chwilami, nie wszędzie”. Prowadzący i jego gość przywoływali fragmenty książki, z których wynika, że podręcznik prezentuje ksenofobiczne nastawienie do niektórych grup społecznych, ras czy płci, czyli posługuje się mową nienawiści. A obowiązkiem dziennikarza było napiętnowanie mowy nienawiści, aby wyrazić sprzeciw wobec jej sankcjonowania¹.

¹ Opis na podstawie publikacji z 8 maja 2023 roku: *Biała Księga – korespondencja nadawcy Radia TOK FM z Przewodniczącym KRRiT*, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103085,29735526,biala-ksiega-korespondencja-nadawcy-radia-tok-fm-z-przewodniczacym.html>.

Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji Przewodniczącego KRRiT, nadawca naruszył art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji (ustawa medialna). Nakładając karę, Przewodniczący KRRiT zauważył, że „dziennikarze mają prawo do opisywania zdarzeń mogących bulwersować społeczeństwo. Istnieje jednak wymóg, by odbywało się to z zachowaniem zawodowej staranności i rzetelności w gromadzeniu i wykorzystywaniu materiałów”. Decyzja przewodniczącego KRRiT nie jest prawomocna.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy medialnej, jeżeli nadawca narusza obowiązek wynikający z przepisu art. 18 ust. 1 ustawy medialnej, Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną w wysokości do 50% rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością przeznaczoną do nadawania programu, uwzględniając zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność nadawcy oraz jego możliwości finansowe.

Standardy ochrony swobody wypowiedzi

Swoboda wypowiedzi jest jednym z praw podstawowych zagwarantowanych w art. 54 Konstytucji RP, a także art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPCz). Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) wokół art. 10 EKPCz powinno być stosowane zarówno przez krajowe sądy, jak i inne instytucje państwowe, w tym Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Zgodnie z orzecznictwem ETPCz szerokiej ochronie podlegają wypowiedzi, jeśli formułowane są w interesie publicznym i przyczyniają się do debaty publicznej². Charakterystyczne dla artykułu 10 konwencji jest to, że chroni on wypowiedź, która pociąga za sobą ryzyko zaszkodzenia interesom innych osób lub im rzeczywiście szkodzi³. Zazwyczaj opinie podzielane przez większość lub duże grupy osób nie są narażone na ingerencję państwa. A zatem ochrona gwarantowana w artykule 10 obejmuje również informacje i opinie wyrażane przez małe grupy lub jedną osobę, nawet jeśli wypowiedzi takie szokują większość. Tolerancja wobec punktu widzenia jednostki jest ważnym elementem systemu demokratycznego. Potępiając tyranię większości, John Stuart Mill stwierdził: „Gdyby cała ludzkość z wyjątkiem jednego człowieka sądziła tak samo i tylko ten jeden człowiek był odmiennego zdania, ludzkość byłaby równie mało uprawniona do nakazania mu milczenia, co on, gdyby miał po temu władzę, do zamknięcia ust ludzkości”⁴.

Odnośnie tego Trybunał stwierdził, że artykuł 10 konwencji chroni nie tylko: „informacje» lub «idee» odbierane przychylnie lub postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, ale także takie, które obrażają, szokują lub niepokoją [...] takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których nie istnieje demokratyczne społeczeństwo”⁵. Opinie wyrażone ostrym lub przesadnym językiem również podlegają ochronie; zakres tej ochrony zależy od kontekstu i celu danej wypowiedzi krytycznej. W sprawach będących przedmiotem kontrowersji albo zainteresowania opinii publicznej, podczas debaty politycznej, kampanii wyborczej lub tam, gdzie krytyka dotyczy rządu, polityków czy władz publicznych, ostre słowa oraz surowa krytyka nie stanowią zaskoczenia i w większym stopniu są tolerowane przez

2 Wyrok ETPCz w sprawie Lingens przeciwko Austrii z 8 lipca 1986 roku.

3 D. Bychawska-Siniarska, *Ochrona prawa do wolności wyrażania opinii na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Rada Europy, Strasburg 2018.

4 J.S. Mill, *On Liberty* [1859], Penguin Classics, London 1985, s. 76.

5 Wyrok ETPCz w sprawie Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 7 grudnia 1976, par. 49; wyrok ETPCz w sprawie Thorgeir Thorgeirson przeciwko Islandii z 25 czerwca 1992; wyrok ETPCz w sprawie Jersild przeciwko Danii z 23 września 1994 (Wielka Izba); wyrok ETPCz w sprawie Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 27 marca 1996; wyrok ETPCz w sprawie De Haes i Gijssels przeciwko Belgii z 24 lutego 1997.

Trybunał⁶. W sprawie Jersild przeciwko Danii⁷ fakt, że wywiad zawierający wypowiedzi rasistowskie został przeprowadzony w cenionym programie informacyjnym, był istotny, ponieważ program miał na celu poinformowanie poważnej publiczności o wydarzeniach mających miejsce w społeczeństwie lub za granicą.

W sprawie Dalban przeciwko Rumunii, kiedy dziennikarz oskarżył polityka o korupcję i niegospodarność w zarządzaniu środkami publicznymi, Trybunał stwierdził, że „swoboda dziennikarza obejmuje również postępowanie się pewną przesadą, a nawet prowokacją”⁸.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje w swoim orzecznictwie na potrzeby odróżniania faktów od opinii (sądów wartościujących). Te ostatnie stanowią subiektywną ocenę wypowiadającego, a tym samym nie mogą być kwalifikowane w kontekście prawdy czy fałszu⁹. Innymi słowy: opinie nie powinny być oceniane przez organy krajowe pod względem prawdziwości, a osoba je wypowiadająca nie powinna być zobligowana do ich udowodnienia.

W kontekście wyżej wskazanych standardów warto podkreślić, że:

- Wypowiedź red. Piotra Maślaka **była opinią**, sądem wartościującym, które nie mogą być podane dowodzeniu, a tym samym nie mogą być oceniane w kategoriach prawdy czy fałszu, jak to uczynił Przewodniczący KRRiT, zarzucając dziennikarzowi brak rzetelności w zbieraniu materiałów.
- Komentowany podręcznik budzi zainteresowanie społeczne i wzbudza ożywioną debatę. Tym samym zabranie głosu przez dziennikarza wpisywało się w szeroko pojętą **debatę publiczną**, a co za tym idzie – podlegało szerokiej ochronie na gruncie art. 10 EKPCz.
- Decyzja Przewodniczącego KRRiT nie uwzględnia standardu, zgodnie z którym ochronie powinny podlegać nie tylko wypowiedzi przychylnie odbierane przez odbiorców, ale też te, które **szokują, obrażają lub niepokoją odbiorców**.
- Nałożenie przez Przewodniczącego KRRiT kary w znaczącej wysokości (80 tys. zł) może mieć na celu wywołanie tzw. efektu mrożącego, a więc wydaje się próbą powstrzymania komentarzy na temat podręcznika autorstwa prof. Wojciecha Roszkowskiego, nie tylko ze strony TOK FM, ale też innych nadawców.

Uwagi dotyczące ustawy medialnej

Do najważniejszych kompetencji KRRiT należy udzielanie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji posiada także prawo do kontrolowania treści audycji nadawanych przez podlegających jej nadawców. To właśnie na tle wykonywania tych kompetencji od lat pojawiają się wobec KRRiT zarzuty, że odgrywa rolę współczesnego cenzora.

Podstawą materialną kontroli treści audycji wykonywanej przez KRRiT jest art. 18 ustawy. Zgodnie z nim audycje lub inne przekazy:

6 Wolność wypowiedzi powinna obowiązywać w szczególny sposób w okresie poprzedzającym wybory, kiedy wyborców należy informować na temat kandydatów. Zob. Kwiecień przeciwko Polsce, 9 stycznia 2007.

7 Wyrok ETPCz w sprawie Jersild przeciwko Danii z 23 września 1994.

8 Wyrok ETPCz w sprawie Dalban przeciwko Rumunii z 28 września 1999 (Wielka Izba), par. 49. Podobnie w sprawie Prager i Oberschlick przeciwko Austrii, wyrok z 26 kwietnia 1995, oraz Dichand i inni przeciwko Austrii, wyrok z 26 lutego 2002.

9 Wyrok ETPCz w sprawie Feldek przeciwko Słowacji z 12 lipca 2001.

- nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści dyskryminujących ze względu na rasę, płeć lub narodowość (art. 18 ust. 1);
- powinny szanować przekonania religijne odbiorców, a zwłaszcza chrześcijański system wartości (art. 18 ust. 2);
- nie mogą sprzyjać zachowaniom zagrażającym zdrowiu lub bezpieczeństwu oraz zachowaniom zagrażającym środowisku naturalnemu (art. 18 ust. 3).

Ponadto na podstawie ustawy zabronione jest rozpowszechnianie audycji lub innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc (art. 18 ust. 4).

Powyższe kompetencje KRRiT nie mają charakteru deklaratywnego. Ich nieprzestrzeganie przez nadawców radiowych i telewizyjnych może wiązać się z nałożeniem sankcji. Nadmierne korzystanie przez KRRiT z kompetencji, a w szczególności nieuzasadnione czy zbędne postępowania lub kary mogą **wywołać u nadawców przeświadczenie, że pewnymi tematami nie należy się zajmować, że trzeba łagodzić styl wypowiedzi** itd. W przeciwnym bowiem wypadku nadawcy mogą grozić konsekwencje finansowe, a nawet utrata koncesji. Tego typu praktyki ze strony nadawców można nazwać „mrożeniem wypowiedzi”.

W sytuacji racjonalnego korzystania z kompetencji przez KRRiT, a więc przeprowadzania postępowania wyjaśniającego z udziałem wydawców oraz ewentualnie karania tylko w sytuacji rzeczywistego złamania ustawy, prawdopodobnie przepis art. 18 ustawy nie budziłby większych kontrowersji. **Ze względu jednak na silne upolitycznienie KRRiT przepis ten wykorzystywany jest w sytuacjach na to niezastługujących.** Upolitycznienie KRRiT powoduje bowiem, że powyższe instrumenty stają się niezwykle niebezpieczne, gdyż stanowią narzędzie karania czy nękania niezależnych nadawców, szczególnie tych krytykujących władzę. Mogą stanowić także instrument narzucania określonej wizji światopoglądowej czy moralności¹⁰.

Pojęcia, jakimi posługuje się art. 18 ustawy, są niedookreślone. W związku z tym ich interpretacja zawsze zależy od stanowiska KRRiT i przedstawianego przez jej członków światopoglądu. W tym kontekście możliwie szerokie politycznie i ideologicznie członkostwo w KRRiT sprzyja racjonalnemu wyważeniu różnych poglądów oraz zdań na dany temat, a w konsekwencji na podejmowanie decyzji racjonalnych. Jeżeli jednak KRRiT zaczyna być dominowana przez jeden obóz polityczny, to jej interwencje i nakładane kary mogą być niezwykle niebezpieczne, a wręcz prowadzić do ukrócenia debaty na określone tematy¹¹.

Tym groźniejsza jest praktyka, kiedy Przewodniczący KRRiT podejmuje **decyzje o nakładaniu kar na nadawców jednoosobowo**, bez konsultacji z resztą członków KRRiT. O ile omawiane przepisy przewidują, że kary nakładane są decyzją Przewodniczącego KRRiT, o tyle wolą ustawodawcy było uzyskanie konsensusu i wywołanie debaty nad konkretnymi potencjalnymi naruszeniami ustawy medialnej wśród wszystkich członków KRRiT, z poszanowaniem konstytucyjnej zasady kolegialności.

¹⁰ Ze wstępu Adama Bodnara do publikacji *KRRiT postrachem nadawców – wadliwe regulacje czy nadgorliwa instytucja?*, w: *Materiały z konferencji*, red. A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, Warszawa 2010.

¹¹ *Ibidem*.

Do tego dochodzi także tryb postępowania przed KRRiT. Praktyka wskazuje, że KRRiT często informuje nadawców o zastrzeżeniach nawet pojedynczych słuchaczy, którzy się do niej zgłoszą ze swoimi uwagami. Taka praktyka, polegająca na braku filtrowania skarg słuchaczy, powoduje, że szczególnie aktywniejsi nadawcy, poruszający kontrowersyjne tezy, mogą czuć się szykanowani przez KRRiT. Konieczność odpowiedzi na każde pismo i przesłania odpowiedniego nagrania może znacząco utrudniać codzienną działalność nadawców.

Ustawodawca pozostawił KRRiT możliwość wypracowania praktyki w zakresie oceny działalności nadawców i ich ewentualnego karania. **Przypadki nakładania kar za wypowiedzi, które mieszczą się w granicach konstytucyjnej i konwencyjnej swobody wypowiedzi, powodują, że KRRiT narusza instytucjonalne zaufanie do nadawców, wykorzystując dostępne instrumenty prawne oraz niejasności proceduralne do celów politycznych czy promowania własnego światopoglądu moralnego.**

Podsumowanie

Art. 213 Konstytucji stanowi, iż „KRRiT stoi na straży wolności słowa, interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Stojąc na straży interesu publicznego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji musi dbać o to, aby wolność słowa nie była ograniczana i mogła być swobodnie realizowana. W tym zakresie Przewodniczący KRRiT powinien w swoich decyzjach kierować się m.in. orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. **Decyzja Przewodniczącego KRRiT wobec Spółki Inforadio nie uwzględnia argumentacji wynikającej z orzecznictwa ETPCz, a tym samym przeczy standardom ochrony swobody wypowiedzi.**

Ochrona swobody wypowiedzi w sektorze mediów prywatnych jest tym bardziej istotna w sytuacji, gdy przeprowadzona w 2016 roku reforma mediów publicznych doprowadziła do utraty możliwości bezstronnego relacjonowania przez nie działalności władzy publicznej. Media prywatne stały się więc jedynym źródłem krytycznych czy niewygodnych dla rządu informacji. **Nękanie ich dotkliwymi karami za relacjonowanie wydarzeń mających istotne publiczne znaczenie może być w tych okolicznościach odebrane jako dążenie do ograniczenia pluralizmu na polskim rynku mediów.**

Sprawa stanowi kolejny przykład poważnych konsekwencji w zakresie respektowania (bądź raczej nierespektowania) standardów swobody wypowiedzi, do którego prowadzi upolitycznienie konstytucyjnego organu regulacyjnego. Sprawa powinna budzić nie tylko zainteresowanie polskich organizacji zajmujących się ochroną swobody wypowiedzi, ale również instytucji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej, gdzie trwają obecnie prace nad regulacjami odnośnie wolności mediów (*Media Freedom Act*).

Dominika Bychawska-Siniarska – doktor nauk prawnych, ekspertka w zakresie swobody wypowiedzi i praw człowieka. Była członkini zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz European Implementation Network. Obecnie współpracuje z Radą Europy, Uniwersytetem SWPS i jest doradcą w Programie Środkowoeuropejskim Prague Civil Society Center.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-11-0