Studia Socialia Cracoviensia 7 (2015) nr 1 (12), s. 81–91
http://dx.doi.org/10.15633/ssc.981

Izabela Dobosz
Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Komunikaty urzędowe jako instrument ograniczający wolność mediów

Abstract **Official announcements as tools limiting freedom of the media.** Official announcements have always been instruments restricting media freedom. Therefore, we should try to eliminate such messages completely or, at least, considerably reduce them. While the analysis of Polish legislation gives evidence of the opposite trend. The current regulation is very restrictive and applies to all the media, not just newspapers. Recent modifications have tightened it by significantly expanding the ring of those entitled to publish such announcements. It appears that this problem hasn't been noticed in the prepared draft of amendment and the criminal liability of the editors for evading the publication of official announcements is maintained.

Komunikaty urzędowe jako instrument ograniczający wolność mediów. Komunikaty urzędowe stanowiły od zawsze i stanowią nadal instrument ograniczający wolność mediów. Dlatego powinno się dążyć do ich całkowitego wyeliminowania, a przynajmniej znacznego ograniczenia. Analiza polskiego ustawodawstwa świadczy natomiast o tendencji odwrotnej. Obecna regulacja jest bardzo restrykcyjna, dotyczy mediów (a nie tylko prasy codziennej). Niedawne zmiany jeszcze ją zaostrzyły, znacznie poszerzając krąg podmiotów uprawnionych do publikacji tych komunikatów. Przygotowywany projekt nowelizacji zdaje się nie dostrzegać żadnego problemu i w dalszym ciągu utrzymuje odpowiedzialność redaktorów naczelnych za uchylanie się od publikacji komunikatów urzędowych.

Keywords official announcements, press law, media freedom, mass media

komunikaty urzędowe, prawo prasowe, wolność mediów, środki masowego komunikowania

Komunikaty i ogłoszenia urzędowe można zaliczyć do jednego z typów ograniczeń wolności prasy, mianowicie do ograniczeń dotyczących treści[1]. Istotą ich bowiem jest narzucanie mediom określonych treści urzędowych, powodujące zmuszenie mediów do ich opublikowania, z uwagi na zastosowanie groźby odpowiedzialności karnej.

1. Instytucja komunikatów urzędowych w Polsce – rys historyczny

Komunikaty urzędowe mają długą tradycję. Ich początków można szukać w XIX wieku, kiedy były już powszechnie stosowane i uregulowane w prawie prasowym. Obowiązek publikacji urzędowych obwieszczeń istniał w Polsce od czasów zaborów. Stan ten nie uległ radykalnej zmianie w momencie odzyskania niepodległości w 1918 roku, gdyż polskie ustawodawstwo wprowadziło także tego rodzaju rodzime rozwiązania. Wymienić tu należy dekret z 7 II 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych[2], rozporządzenie Prezydenta RP z 10 V 1927 r. o prawie prasowym[3], a przede wszystkim dekret Prezydenta RP z 21 XI 1938 r. Prawo prasowe[4], który tej instytucji prawnej poświęcił fragment rozdziału VI, zatytułowanego *O sprostowaniach, komunikatach i ogłoszeniach urzędowych*. Za uchylanie się od publikacji komunikatów urzędowych groziły surowe sankcje (kara aresztu do trzech miesięcy i grzywny do 3000 zł). Najpoważniejszą konsekwencją mogła być konfiskata pisma, które nie zamieściło wydanego komunikatu (art. 43 pkt 3). Ukarany redaktor w razie niezamieszczenia komunikatu w terminie nakazanym wyrokiem mógł zostać ponownie skazany na 6 miesięcy aresztu i grzywnę od 500 do 5000 zł. Wówczas konfiskacie ulegał każdy numer pisma, w którym powinien się znaleźć, a nie został zamieszczony przedmiotowy komunikat, aż do chwili, gdy redakcja dokonała jego zamieszczenia. Poprzez takie rozwiązanie walczono bardzo intensywnie przede wszystkim z prasą opozycyjną i wbrew założeniom w praktyce go nadużywano. Ponieważ komunikaty urzędowe nie mogły przekraczać objętości 250 wierszy druku (licząc 6 słów na wiersz) „Robotnik" dowodził, że „w zakresie 250 wierszy cała prasa stanie się organem zbiorowym szefa rządu"[5].

W okresie PRL-u nie działała prasa opozycyjna, toteż zamieszczanie ogłoszeń i komunikatów urzędowych nie pozostawało w konflikcie z linią programową pism, a nawet służyło wzmocnieniu finansowemu czasopism (ogłoszenia zamieszczano odpłatnie). Nie było potrzeby stosowania sankcji wobec redaktorów, gdyż prawie cała prasa należała do kontrolowanego przez PZPR koncernu RSW „Prasa – Książka – Ruch".

Sytuacja uległa zmianie wraz z upadkiem tego koncernu w 1990 roku[6], a przede wszystkim w związku z uchwaleniem 26 stycznia 1984 roku Prawa prasowego[7], które

[1] Por. systematykę ograniczeń wolności prasy w mojej książce: I. Dobosz, *Prawo prasowe. Podręcznik*, wyd. II, Warszawa 2011, s. 55–69.

[2] Dz.P.P. Nr 14 poz. 186 ze zm.

[3] Dz.U. RP Nr 45 poz. 398 ze zm.

[4] Dz.U. Nr 89 poz. 608.

[5] M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1963, s. 115, przyp. 94.

[6] Ustawa z dnia 22 III 1990 r. o likwidacji RSW „Prasa – Książka – Ruch", Dz.U. Nr 21 poz. 125 ze zm.

[7] Dz.U. Nr 5 poz. 24 ze zm.

w art. 8 zezwalało na działalność prywatnych wydawców. Stało się oczywiste, że należące do nich media mogą realizować odmienną niż prowadzona przez władzę politykę informacyjną. Toteż instytucja komunikatów urzędowych wprowadzona do rozdz. VI tego prawa i do dziś w nim pozostająca stała się wygodnym instrumentem „przywoływania do porządku" prasy opozycyjnej, a także korygowania wypowiedzi dziennikarzy prasy reżimowej. O tym, jak często przepisy te były egzekwowane, decydowała i decyduje nadal polityka prowadzona przez kolejne rządy. Brak precyzyjnego zdefiniowania w ustawie „komunikatu urzędowego" powodował, że instytucję tę wykorzystywano do walki z Kościołem i opozycją w okresie, gdy rzecznikiem rządu był Jerzy Urban[8].

2. Komunikat urzędowy

Jak wspomniano wyżej, pojęcie „komunikatu urzędowego" nie zostało w ustawie zdefiniowane, toteż można się posłużyć definicją doktrynalną, opublikowaną w *Encyklopedii wiedzy o prasie*. Zgodnie z nią należy przez komunikat urzędowy rozumieć „szczegółową informację niedziennikarską o cechach oficjalnego dokumentu, przekazaną jako urzędowy tekst przede wszystkim za pośrednictwem środków komunikowania masowego do wiadomości ogółu odbiorców danego środka w sprawach uznanych przez nadawcę za szczególnie aktualne, ważne i pilne"[9]. Tamże, opisując strukturę komunikatu, przyjęto, iż składa się on z trzech części: określenia nadawcy, treści przekazu (która powinna być sformułowana w sposób jasny i zwięzły) oraz określenia odbiorcy informacji (ów może być wskazany ogólnie lub bardziej szczegółowo). Jednocześnie w tejże *Encyklopedii* zwraca się uwagę na to, że nadawcą komunikatu jest najczęściej agencja prasowa, instytucja administracji publicznej, organizacja społeczna. Charakterystyczną cechą komunikatu jest, ciągle według tego źródła, jego forma językowa, będąca przykładem stylu urzędowego w prasie. Dla tego stylu charakterystyczne są długie, rozbudowane okoliczniki zdania, pojedyncze frazy, słownictwo kancelaryjne oraz unikanie wyrazów potocznych. Styl komunikatu charakteryzuje statyczność i abstrakcyjność[10].

3. Podmioty uprawnione do zamieszczania komunikatów urzędowych

3.1. Sytuacja PAP

Jeżeli odnieść wspomniane rozważania do obecnego uregulowania, już na wstępie widoczne jest odstępstwo od reguły. Polega ono na pominięciu najbardziej oczywistego nadawcy, jakim jest Polska Agencja Prasowa. W okresie międzywojennym w Polsce

[8] Por. np. *List rzecznika prasowego rządu z 4 XI 1987 r.*, „Tygodnik Powszechny" 1987 nr 45, s. 2.
[9] J. T., *Komunikat*, [w:] *Encyklopedia wiedzy o prasie*, red. J. Maślanka, Wrocław 1976, s. 121.
[10] J. T., *Komunikat*, [w:] *Encyklopedia wiedzy o prasie*, dz. cyt., s. 121.

właśnie Polska Agencja Telegraficzna[11] miała wyłączność pośredniczenia w publikowaniu płatnych ogłoszeń władz państwowych w pismach wychodzących na terenie Rzeczypospolitej, począwszy od 1924 roku[12].

Polska Agencja Prasowa jest wciąż od 1945 roku jedyną państwową agencją informacyjną w Polsce, choć jej początkowy status prawny uległ zmianie[13]. Począwszy od 1997 roku stała się ona jednoosobową spółką Skarbu Państwa[14]. Poprzednio, na podstawie ustawy z 28 VII 1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej[15] była oficjalnym organem rządowym. Prezesa PAP powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów. Do jej zadań należało m.in. „upowszechnianie dokumentów i oświadczeń władz państwowych oraz prezentowanie stanowisk tych władz wobec wydarzeń w kraju i na świecie" (art. 1 ust. 2).

Obecnie, zgodnie z ustawą z 1997 roku, do zadań PAP należy – oprócz uzyskiwania i przekazywania odbiorcom rzetelnych, obiektywnych i wszechstronnych informacji z kraju i z zagranicy (art. 1 ust. 1) – „obowiązek upowszechniania stanowiska Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów" (art. 1 ust. 2), jak również umożliwianie „innym naczelnym organom państwa prezentowania stanowisk w ważnych sprawach państwowych" (art. 1 ust. 3). Niezależność i bezstronność Agencji gwarantować ma art. 2 stanowiący, iż „Polska Agencja Prasowa nie może znaleźć się pod prawną, ekonomiczną lub inną kontrolą jakiegokolwiek ugrupowania ideologicznego, politycznego lub gospodarczego". Tym niemniej w związku z faktem finansowania Agencji z budżetu państwa[16] organy państwa uchwalające budżet mają pośredni wpływ na jej funkcjonowanie.

Przekształcenie PAP w podmiot o odmiennym niż poprzednio statusie prawnym nie odbiło się na rewizji przepisów prawa prasowego w kierunku, jaki dominował przed wojną. Innymi słowy, nie przyznano tej oficjalnej i jedynej polskiej agencji ani wyłącznego prawa publikowania komunikatów urzędowych, ani nawet równorzędnego prawa z wymienionymi w art. 34 pp organami (naczelnymi i centralnymi organami państwowymi lub administracji państwowej). Powoduje to wątpliwości prawne, gdyż nadsyłane przez PAP oficjalne komunikaty, zgodnie z art. 1 ustawy o PAP, nie mają charakteru komunikatów urzędowych w rozumieniu prawa prasowego. Co więcej, zapis art. 34 pp akcentuje szczególną pozycję rzecznika prasowego rządu jako pośrednika w zamieszczaniu komunikatów urzędowych pochodzących od naczelnych i centralnych organów

[11] PAT była rządową agencją prasową założoną 31 października 1918 roku, wydającą m.in. „Monitor Polski" i „Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej". Miała kilka pionów, w tym najważniejszy – informacyjny, składający się z kilku redakcji. W 1935 roku była też największą instytucją zajmującą się reklamami, które pochodziły m.in. z trzech wielkich przedsiębiorstw państwowych (Polskiego Monopolu Spirytusowego, Polskiego Monopolu Tytoniowego, Pocztowej Kasy Oszczędności). W 1939 roku PAT zatrudniała 100 pracowników, wydawała 13 codziennych biuletynów, pracowało w niej 250 nadzwyczajnych korespondentów krajowych i zagranicznych, http://pl.wikipedia.org/wiki/Polska_Agencja_Telegraficzna (7.05.2014). Z. Bajka, *Historia mediów*, Kraków 2008, s. 87–88.

[12] *Ustawodawstwo prasowe. Zbiór ustaw, rozporządzeń i okólników oraz orzecznictwa sądów*, oprac. L. Zieleniewski, t. 1, Warszawa 1933, s. 210.

[13] Polska Agencja Prasowa Polpress powstała w Moskwie 10 marca 1944 roku z inicjatywy ZPP, od 26 października 1945 roku była niezależnym przedsiębiorstwem państwowym, podległym w istocie PZPR, http://pl.wikipedia.org/wiki/Polpress (7.05.2014). *Prasa, radio i telewizja w świecie: informator*, pod red. B. Golki, Warszawa 1980, s. 164–167; T. Mielczarek, *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–2006*, Warszawa 2007, s. 61–64.

[14] Ustawa z 31 VII 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej, Dz.U. Nr 107 poz. 687 ze zm.

[15] Dz.U. Nr 44 poz. 202.

[16] Por. art. 4 ust. 1 ustawy o Polskiej Agencji Prasowej.

administracji państwowej (w 1984 roku wiązało się to ze szczególną pozycją rzecznika prasowego rządu Jerzego Urbana)[17], z pominięciem PAP, która w momencie powstawania prawa prasowego w 1984 roku była przecież oficjalną agencją rządową. Mimo zmiany sytuacji prawnej rzecznika rządu[18] rozwiązanie to pozostało w mocy. Poselski projekt nowelizacji prawa prasowego z 23 maja 2012 roku (druk nr 459) usuwa wprawdzie ten zapis, ale nie wspomina nic o Agencji, a jedynie o nadesłaniu komunikatu „przez właściwą osobę uprawnioną do reprezentacji ze wskazaniem, że publikacja jest obowiązkowa"[19].

Analizując statut PAP[20], można się zdziwić, czym obecnie ta instytucja publiczna ma się zajmować dodatkowo, oprócz normalnej działalności, właściwej agencjom informacyjnym (§ 4 pkt 1). Otóż do przedmiotu działalności spółki[21] należy m.in. „działalność wydawnicza w zakresie gier komputerowych" (§ 4 pkt 4), „nadawanie programów radiofonicznych" (§ 4 pkt 5), działania z zakresu PR, w tym badanie rynku i opinii publicznej, „pozaszkolne formy edukacji artystycznej (§ 4 pkt 13) czy wydawanie książek, gazet, a nawet „produkcja artykułów piśmiennych" (§ 4 pkt 33). Te i tym podobne działania całkowicie mijają się z istotą jedynej oficjalnej agencji państwowej i ich jedynym wytłumaczeniem jest uzasadnienie dla zwiększenia dotacji budżetowych, stanowiących pokaźną część wydatków tego podmiotu. Notabene niejasna jest też struktura PAP, np. statut PAP nie wspomina, spośród kogo Ministerstwo Skarbu powołuje (od pięciu do siedmiu) członków rady nadzorczej, do której obowiązków należy wyłonienie zarządu PAP[22]. Natomiast są w nim przepisy o tym, kto powołuje Radę Programową liczącą 9 członków, będącą mało istotnym organem opiniodawczo-doradczym. Jest on powoływany przez walne zgromadzenie (czyli ministra skarbu) w porozumieniu z premierem RP, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu[23]. Wspomnianą niejasność przepisów co do PAP potęguje treść art. 42 pp, gdyż redaktor naczelny nie ponosi odpowiedzialności za treść wszelkich publikacji nadesłanych przez PAP, jak również za treść komunikatów urzędowych, o których mowa w art. 34 pp,

[17] Stał on na czele swego rodzaju „pionu informacyjnego", zgodnie z uchwałą nr 87 RM z 18 lipca 1983 r. w sprawie służby prasowej w administracji państwowej (M.P. Nr 26 poz. 141) i mógł prowadzić politykę informacyjną na własną rękę.

[18] Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, Dz.U. Nr 4 poz. 36.

[19] http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/C1A63EA8AC33D521C1257A1C0041CD3A/%24File/459.pdf (7.05.2014). Nawiasem mówiąc, redaktor naczelny nie jest w stanie ani nie ma kompetencji do oceny, czy nadsyłający ma w istocie pełnomocnictwo do reprezentacji podmiotu nadsyłającego komunikat.

[20] http://bip.pap.pl/cgi-bin/main.pl?strona=statut (7.05.2014).

[21] Zgodnie z § 3 ust. 2 statutu, który został wykreślony z treści tegoż statutu (sic!). Na prowadzenie działalności gospodarczej, o ile nie stoi w sprzeczności z zadaniami ustawowymi, zezwala art. 4 ust. 2 ustawy.

[22] Wskazuje się tu jedynie (§ 13 pkt 3) na uchylone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 9 września 1997 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek (Dz.U. Nr 110 poz. 718 ze zm.). Rozporządzenie zostało uchylone 16 lipca 2004 roku w związku z wejściem w życie Ustawy z 5 XII 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 240 poz. 2055). W rzeczywistości osoby te wskazuje minister właściwy ds. Skarbu Państwa, pewną liczbę z nich stanowią osoby wybrane przez pracowników (Ustawa z 30 VIII 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 2013 r. poz. 216 ze zm. art. 12 ust. 1–6). Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 IX 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz.U. z 2004 r. Nr 198 poz. 2038 ze zm.) zastąpiło poprzednie.

[23] § 23 pkt 1 Statutu.

mimo iż materiały PAP nie mają prawnej rangi „komunikatów urzędowych". W świetle powyższych uwag takie wyłączenie odpowiedzialności wydaje się niezrozumiałe[24].

3.2. Krąg uprawnionych podmiotów

Wspomniane pominięcie PAP jest tym bardziej niezrozumiałe z uwagi na fakt, że obecne prawo prasowe bardzo szeroko określa krąg podmiotów mogących nadsyłać komunikaty urzędowe. Jak wynika z art. 34 pp, komunikaty te mogą nadsyłać naczelne i centralne organy państwowe. Terminologia ta nie jest zgodna z Konstytucją RP, co powoduje konieczność identyfikacji uprawnionych organów w oparciu o wykładnię prawa. Iwona Mika zalicza do tych organów sejm, senat, prezydenta, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prezesa Trybunału Stanu, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, prezesa Narodowego Banku Polskiego, rzecznika praw obywatelskich[25]. Również takiej wykładni wymaga nieprecyzyjne i niezgodne z Konstytucją RP określenie „naczelnych i centralnych organów administracji państwowej". A zatem chodzić będzie w tym przypadku o Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz kierowników urzędów centralnych[26]. W tych jednak przypadkach organy te są niejako „ubezwłasnowolnione", gdyż o urzędowości komunikatu i konieczności jego zamieszczenia decyduje w trybie art. 34 pp rzecznik prasowy rządu. Co prawda zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 roku[27] jego pozycja jest dalej bardzo mocna, ale nie wydaje się jednak słuszne pozostawianie w jego kompetencji decyzji o nadesłaniu obowiązkowego komunikatu w przypadku, gdy ten komunikat pochodzi np. od premiera czy poszczególnych ministrów stojących wyżej od niego w hierarchii administracyjnej.

Podmiotami uprawnionymi do nadsyłania komunikatów urzędowych są również organy administracji rządowej w województwie[28] (art. 34 ust. 2 pkt 1 pp), jak również organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie sytuacji kryzysowych (art. 34 ust. 2 pkt 2).

W pierwszym przypadku – organów administracji rządowej w województwie – można mówić o:

- wojewodzie;
- organach rządowej administracji zespolonej w województwie (np. komendant wojewódzki policji, komendant wojewódzki Państwowej Straży

[24] Tym bardziej, że obecnie w Polsce działają także inne agencje informacyjne, np. KAI czy Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA. Por. E. Czarny-Drożdżejko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego komunikowania*, „Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ" (2005) 90, s. 64 i 386–391.

[25] I. B. Mika, *Komunikaty i ogłoszenia*, [w:] *Prawo mediów*, pod red. J. Barty, R. Markiewicza i A. Matlaka, Warszawa 2008, s. 425–460.

[26] I. B. Mika, *Komunikaty i ogłoszenia*, dz. cyt., s. 436.

[27] Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 I 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, Dz.U. Nr 4 poz. 36.

[28] Ustawa z 29 I 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 31 poz. 206 ze zm.

Pożarnej, kurator oświaty, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska;
- organach niezespolonej administracji rządowej (np. dyrektorzy izb skarbowych, izb celnych, urzędów statystycznych itp.);
- jednostkach samorządu terytorialnego i ich związkach, wykonujących zadania administracji rządowej wynikające z odrębnych ustaw lub zawartego porozumienia (np. w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia psychicznego itp.);
- staroście – jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw (np. w zakresie łowiectwa, podatków, wód, repatriacji itp.)
- innych podmiotach, wykonujących zadania administracji rządowej na podstawie odrębnych ustaw (np. izby rolnicze).

W drugim przypadku analiza przepisów Ustawy z dnia 26 IV 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[29] przekonuje, iż do osób uprawnionych należy dopisać całą listę nowych podmiotów, niezależnie od faktu, iż niektóre z nich mogą nadsyłać komunikaty urzędowe z dwóch tytułów, gdyż ich zakresy kompetencji pokrywają się.

Zgodnie z ustawą sytuacją kryzysową jest sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1). Natomiast „zarządzanie kryzysowe" to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2).

Tak szerokie ujęcie sytuacji kryzysowej powoduje, że można mówić o pozostawaniu Polski w permanentnym kryzysie, co pozwala na wdrożenie mechanizmów zarządzania kryzysowego, w tym korzystanie z komunikatów urzędowych w wielu sytuacjach, które na to nie zasługują.

Podmioty zarządzania kryzysowego, o których wspomina ustawa, to: Rada Ministrów (w nagłych wypadkach minister ds. wewnętrznych), dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego przy Radzie Ministrów (w którego skład, obok premiera, wchodzi minister obrony narodowej, minister właściwy ds. administracji publicznej, minister spraw zagranicznych, minister koordynator służb specjalnych), a także osoby dopraszane w miarę potrzeb do zespołu, jak komendant główny Państwowej Straży Pożarnej, komendant główny policji, główny inspektor ochrony środowiska, główny inspektor sanitarny, szef Agencji Wywiadu itp. Prezydent może też delegować do zespołu szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Natomiast na szczeblu wojewódzkim organem zarządzania kryzysowego jest wojewoda i organ pomocniczy – wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego (w skład którego wchodzą m.in. szef wojewódzkiego sztabu wojskowego, przedstawiciel samorządu województwa wyznaczony przez marszałka), a nadto starosta jako przewodniczący zarządu powiatu będący organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego), wójt,

[29] Dz.U. Nr 89 poz. 590 ze zm.

burmistrz, prezydent miasta, będący organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy (oraz gminny zespół zarządzania kryzysowego).

Tak szerokie uprawnienia do publikacji komunikatów urzędowych powodują, iż wydawcy i nadawcy powinni doskonale orientować się w problematyce tej ustawy i być znawcami prawa administracyjnego. W przeciwnym razie nie będą w stanie ocenić, czy komunikat nadesłała osoba uprawniona. Konsekwencje niezamieszczenia komunikatu są dotkliwe zwłaszcza dla redaktorów naczelnych, gdyż odpowiadają oni karnie na podstawie art. 47 pp (kara grzywny albo ograniczenia wolności). Niestety, wspomniany projekt poselski zmian w tych przepisach nie przewiduje, a jedynie proponuje złagodzenie kary dla redaktora naczelnego do grzywny od 1000 do 5000 zł.

Obowiązek publikacji dotyczy (oprócz wspomnianych wyżej kategorii komunikatów), zgodnie z art. 34 ust. 2 pp także obwieszczeń, zarządzeń lub uchwał pochodzących od organów administracji rządowej w województwie. Nie mają one być publikowane *in extenso*, ale w postaci zwięzłych komunikatów[30] relacjonujących ich treść.

„Obwieszczeniem" nazywa się „komunikat, ogłoszenie, zawiadomienie"[31]. Natomiast zgodnie z Ustawą z 20 VII 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych[32] formę obwieszczenia przewidziano dla ogłaszania przepisów porządkowych, tekstów jednolitych aktów prawnych, sprostowania błędów w ogłaszanym tekście aktu prawnego. Możliwe jest także np. publikowanie obwieszczeń o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku (województwa, rady powiatu lub rady gminy). Oczywiście publikacji podlegają tylko te z obwieszczeń, które będą pochodziły od organów administracji rządowej w województwie. Takie samo zastrzeżenie dotyczy „zarządzeń". Chodzić tu będzie zatem o wydawane przez wojewodę „akty normatywne o charakterze wewnętrznym, obowiązujące wyłącznie jednostki organizacyjne, które podlegają organowi wydającemu dany akt"[33]. Wspomniane akty nie mogą być podstawą decyzji wobec osób fizycznych (obywateli), prawnych oraz innych podmiotów. Czy zatem utrzymywanie w prawie prasowym obowiązku publikacji tego rodzaju wewnętrznych aktów ma jeszcze jakiekolwiek uzasadnienie? Dotyczy to również wspomnianych wcześniej obwieszczeń (z wyjątkiem porządkowych). Tymczasem ustawa prawo prasowe pomija o wiele ważniejsze dla obywateli akty, jak akty prawa miejscowego dotyczące wszystkich obywateli województwa lub jego części (art. 59 ust. 1 ustawy z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie) czy rozporządzenie porządkowe niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 60 ust. 1 tejże ustawy), których publikacja byłaby o wiele bardziej zasadna.

Z kolei „uchwały" będące aktami prawnymi prawa miejscowego są tego rodzaju formą aktu prawnego, która zawiera decyzję organu kolegialnego. Takie kompetencje w województwie mają dwa organy – sejmik i zarząd województwa[34].

---

[30] Brak dokładniejszych określeń tego pojęcia powoduje konieczność sięgnięcia do wyjaśnień językoznawców. „Zwięzły" to „zawierający wiele treści w niewielu słowach; treściwy, krótki, zwarty, lakoniczny". *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. 3, Warszawa 1989, s. 1072.

[31] *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1997, s. 532.

[32] Dz.U. z 2011 r. Nr 197 poz. 1172 ze zm.

[33] I. Dobosz, *Prawo prasowe…*, dz. cyt., s. 157–158.

[34] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 ze zm.

W przypadku nadsyłania komunikatów przez organ administracji rządowej w województwie w celu publikacji ich „w lokalnym dzienniku" lub „odpowiednim czasopiśmie"[35] na terenie jego działania wybór czasopisma należy do strony nadsyłającej komunikat.

4. Warunki publikacji komunikatów urzędowych oraz pozostałych dokumentów oficjalnych

Prawo prasowe nie zawiera żadnych ograniczeń co do objętości komunikatów, z wyjątkiem komunikatów województwa (mają być one zwięzłe). Logika nakazywałaby jednak odwrotne podejście do tego zagadnienia. To właśnie sytuacje kryzysowe, wymagające szybkości działania, powinny skłaniać instytucje państwowe do nadsyłania krótkich komunikatów. Także prasa lokalna ma ze swej natury większe możliwości publikacji dużych komunikatów niż prasa centralna, a mimo to komunikaty pochodzące od organów centralnych mogą być zamieszczane w całej prasie. Dużym obciążeniem finansowym, mającym niewątpliwie wpływ na znaczne ograniczenie wolności prasy, jest obowiązek publikacji komunikatów urzędowych nieodpłatnie, a nadto odniesienie tego obowiązku do całej prasy (szeroko pojętej), a nie tylko do prasy codziennej.

Prawo prasowe, zgodnie z art. 34 ust. 3, nakazuje publikację w uzgodnionym terminie, bez dokonywania zmian, zamieszczania uwag czy zaprzeczeń do komunikatu. Jeśli termin nie został uzgodniony, obowiązuje zasada zamieszczania komunikatu w najbliższym przygotowywanym wydaniu.

Inny charakter niż komunikaty urzędowe mają określone w art. 35 pp:

a) prawomocne wyroki sądowe;
b) inne orzeczenia sądowe zawierające klauzulę o opublikowaniu;
c) ogłoszenia sądowe;
d) ogłoszenia pozostałych organów państwowych;
e) listy gończe.

Większość tych orzeczeń czy ogłoszeń publikowana jest odpłatnie i w przeciwieństwie do komunikatów urzędowych wyłącznie w prasie codziennej. Jednakże redakcja nie może również przeciwstawić się ich publikacji, a nadto musi to zrobić „we wskazanym lub uzgodnionym" terminie. Niezastosowanie się do tego obowiązku jest obwarowane taką samą sankcją karną, jak w przypadku niezamieszczenia komunikatów urzędowych.

Z wyjątkiem listu gończego, który publikuje się nieodpłatnie, wspomniane wyroki czy ogłoszenia są publikowane na zasadach komercyjnych. Stanowi to pewną barierę finansową dla nadsyłających instytucji, zniechęcającą przed zbyt częstym korzystaniem z tego rodzaju publikacji. Z drugiej strony można zaobserwować „wyróżnianie" przez instytucje państwowe pewnych tytułów prasowych, dla których częste i wielkogabarytowe ogłoszenia stanowią nieraz ważne źródło dochodu[36]. Słuszne są obawy, że tego rodzaju praktyka może mieć wpływ na niezależność tychże wydawnictw.

[35] Słusznie uważa I. B. Mika, że powinna im towarzyszyć informacja o obowiązku publikacji, I. B. Mika, *Komunikaty i ogłoszenia*..., dz. cyt., s. 439. Przez „odpowiednie czasopisma" należy rozumieć te, które korespondują z treścią komunikatu.

[36] A. Dmochowski, *Medialne kręcenie lodów*, „Gazeta Polska Codzienna" 27.06.2013, nr 546, s. 10.

Brak postanowień prawa prasowego co do możliwości dokonywania w tychże ogłoszeniach zmian, zamieszczania uwag czy zaprzeczeń może rodzić przypuszczenie, że tego rodzaju „operacje" na nich są dozwolone. Jednakże, jeśli idzie o publikowanie wyroków, ogłoszeń sądowych czy listów gończych, ich treść jest regulowana przez określone przepisy prawa. Np. list gończy jest wysoce sformalizowaną formą poszukiwania oskarżonego, a jego warunki (art. 279 kpk) oraz treść (art. 280 § 1 i § 2 kpk) określają przepisy procedury karnej[37]. Także wyroki i inne orzeczenia sądów publikowane są w oparciu o wcześniejsze rozstrzygnięcia sądów. Podanie wyroku karnego do publicznej wiadomości stanowi środek karny, o którym mowa w art. 39 pkt 8 kk. Szczegółowy zaś tryb jego publikacji wynika z przepisów kodeksu karnego wykonawczego (art. 198)[38]. Sąd kontroluje wykonanie polecenia publikacji, a redakcja ma o tym zawiadomić, przesyłając jednocześnie egzemplarz pisma, w którym zamieszczono ogłoszenie o wyroku.

Niewątpliwie także i ta kategoria ogłoszeń instytucji państwowych może stanowić ograniczenie wolności prasy polegające na narzucaniu mediom treści określonych przez te instytucje, choć w nieco łagodniejszej formie niż w przypadku komunikatów urzędowych.

Osobą, która może zostać ukarana za „uchylanie się" od obowiązku opublikowania komunikatu czy ogłoszenia urzędowego (przez co można rozumieć zarówno nieopublikowanie ich, jak i zbyt długą zwłokę), jest redaktor naczelny. Osoba redaktora naczelnego została ściśle opisana w art. 25 pp. Jest to wyłącznie osoba fizyczna, która ma pełną zdolność do czynności prawnych, ma obywatelstwo polskie i nie jest pozbawiona praw publicznych (art. 25 ust. 2). Musi ona jednakże spełniać także inne wymogi, wynikające z art. 25 ust. 3 pp. Przepis ten od dawna budzi sprzeciw, gdyż w swojej pierwszej części dotyczy poprzedniego stanu prawnego. „Redaktorem naczelnym dziennika lub czasopisma nie może być osoba skazana za zbrodnie przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL, jeżeli nie upłynął okres 10 lat od zakończenia odbywania kary oraz osoba skazana za występki tego samego rodzaju, jeżeli nie upłynął okres 3 lat od zakończenia odbywania kary". Co prawda od zakończenia PRL-u dawno minęło już wspomniane 10 lat i obecnie przepis ten jest martwy, ale jego uporczywe utrzymywanie w ustawie rodzi pytanie, czy ustawodawcy nie chodzi przypadkiem o RP, a nie PRL? W każdym razie przepis ten powinien być albo usunięty, albo przeredagowany (w tym kierunku zmierza, jak się wydaje, Poselski projekt zmian w prawie prasowym, druk nr 459). Rozczarowuje natomiast w tym projekcie niedostrzeżenie faktu, iż o ile w prasie drukowanej redaktor naczelny jest tylko jeden, o tyle w radio, tv, czy internecie mamy do czynienia z wieloma podmiotami (zarządem, radą nadzorczą rozmaitych spółek, a nawet redaktorami poszczególnych programów czy wydań), zatem w tych mediach odpowiedzialność się rozmywa. Ponieważ prawo karne nie stosuje analogii, w moim przekonaniu obecnie nie można skazać kogokolwiek w mediach elektronicznych za naruszenie art. 47 pp. Toteż należałoby sprecyzować, kto pełni funkcję redaktora naczelnego w tych mediach[39].

Przedstawione rozważania muszą prowadzić do wniosku, iż uregulowanie w polskim prawie prasowym komunikatów urzędowych znacznie ogranicza wolność prasy. Z tego

[37] Szerzej I. Dobosz, *Prawo prasowe*…, dz. cyt., s. 161–162.

[38] Kodeks karny wykonawczy z 6 VI 1997 r., Dz.U. Nr 90 poz. 557.

[39] Szerzej na ten temat E. Czarny-Drożdżejko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy...*, dz. cyt., s. 330n.

powodu omawiane przepisy powinny zostać jak najszybciej zmienione. Niestety – jedyny aktualny projekt nowelizacji prawa prasowego nie dostrzega zupełnie tego problemu.

Literatura

Bajka Z., *Historia mediów*, Kraków 2008.

Czarny-Drożdżejko E., *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego komunikowania*, „Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ" 2005 z. 90, s. 64 i 386–391.

Dmochowski A., *Medialne kręcenie lodów*, „Gazeta Polska Codzienna" z 27 VI 2013, nr 546, s. 10.

Dobosz I., *Prawo prasowe. Podręcznik*, wyd. II, Warszawa 2011.

http://bip.pap.pl/cgi-bin/main.pl?strona=statut (7.05.2014).

http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/C1A63EA8AC33D521C1257A1C0041CD3A/%24File/459.pdf (7.05.2014).J. T., *Komunikat*, [w:] *Encyklopedia wiedzy o prasie*, red. J. Maślanka, Wrocław 1976, s. 121.

Kodeks karny wykonawczy z 6 VI 1997 r., Dz.U. Nr 90 poz. 557.

List rzecznika prasowego rządu z 4 XI 1987 r., „Tygodnik Powszechny" nr 45 (1987), s. 2.

Mały słownik języka polskiego, Warszawa 1997.

Mielczarek T., *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–2006*, Warszawa 2007.

Mika I. B., *Komunikaty i ogłoszenia*, [w:] *Prawo mediów*, pod red. J. Barty, R. Markiewicza i A. Matlaka, Warszawa 2008, s. 425–460.

Pietrzak M., *Reglamentacja wolności prasy w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1963.

Prasa, radio i telewizja w świecie: informator, pod red. B. Golki, Warszawa 1980.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 I 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, Dz.U. Nr 4 poz. 36.

Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, t. 3, Warszawa 1989.

Ustawa z 29 I 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 31 poz. 206 ze zm.

Ustawa z 31 VII 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej, Dz.U. Nr 107 poz. 687 ze zm.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 t.j. ze zm.

Ustawa z dnia 22 III 1990 r. o likwidacji RSW „Prasa – Książka – Ruch", Dz.U. Nr 21 poz. 125 ze zm.

Ustawodawstwo prasowe. Zbiór ustaw, rozporządzeń i okólników oraz orzecznictwa sądów, oprac. L. Zieleniewski, t. 1, Warszawa 1933.