

PRZESTĘPSTWA PRASOWE

Elżbieta Czarny-Drożdziejko

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

PRZESTĘPSTWA PRASOWE

FRANCUSKA REGULACJA DOTYCZĄCA
PRZESTĘPSTW PRASOWYCH
I JEJ ODNIESIENIE DO POLSKIEGO
SYSTEMU PRAWNEGO

Elżbieta Czarny-Drożdziejko

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 15 lipca 2013 r.

Recenzent

Dr hab., prof. UPJP II Izabela Dobosz

Redakcja serii

Janusz Barta

Ryszard Markiewicz

Alicja Pollesch

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4346-6

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wprowadzenie / 17

Rozdział I

Przestępstwo prasowe w systemie francuskim i polskim (uwagi typologiczne) / 55

1. Przestępstwo prasowe w systemie francuskim / 55
2. Elementy konstytutywne przestępstwa prasowego na gruncie francuskiej ustawy o wolności prasy / 63
 - 2.1. Publiczność zachowania / 64
 - 2.1.1. Przestępstwo popełnione w miejscu publicznym lub na zebraniu publicznym / 67
 - 2.1.2. Przestępstwo prasowe popełnione za pośrednictwem mediów / 73
 - 2.2. Strona podmiotowa przestępstwa prasowego w systemie francuskim / 77
 - 2.3. Dodatkowe konsekwencje karne związane z przestępstwem prasowym na gruncie francuskiej ustawy o wolności prasy / 80
3. Przestępstwo prasowe w systemie polskim / 81
 - 3.1. Istota przestępstwa prasowego / 81
 - 3.1.1. Poglądy doktryny przedwojennej / 81
 - 3.1.2. Współczesne rozumienie przestępstwa prasowego / 83
 - 3.1.3. Elementy konstrukcyjne przestępstwa prasowego niewłaściwego / 87
 - 3.1.3.1. Opublikowanie jako zachowanie sprawcze przestępstwa prasowego / 87

- 3.1.3.2. Prasa jako miejsce popełnienia przestępstwa prasowego / **90**
- 3.1.4. Przesłanki skutkowe jako typ przestępstw prasowych / **93**
- 3.2. Szczególne typy przestępstw prasowych niewłaściwych / **96**
- 3.3. Formy stadialne przestępstwa prasowego / **103**
- 3.4. Pozostałe przestępstwa, które mogą zostać zrealizowane w ramach działalności prasowej / **108**
- 3.5. Szczególne konsekwencje związane z popełnieniem przestępstwa prasowego / **114**

Rozdział II

Podmioty odpowiedzialne za popełnienie przestępstwa prasowego / 116

- 1. Podmioty odpowiedzialne za popełnienie przestępstwa prasowego w systemie francuskim / **116**
- 2. Odpowiedzialność za sprawstwo / **117**
 - 2.1. Odpowiedzialność dyrektora publikacji / **118**
 - 2.2. Odpowiedzialność wydawcy jako sprawcy głównego / **121**
 - 2.3. Odpowiedzialność autora materiału prasowego jako sprawcy głównego / **122**
 - 2.4. Odpowiedzialność kaskadowa w mediach elektronicznych / **127**
 - 2.5. Odpowiedzialność z tytułu współsprawstwa / **131**
- 3. Podmioty odpowiedzialne za popełnienie przestępstwa prasowego w systemie prawa polskiego / **134**
 - 3.1. Autor materiału prasowego jako sprawca przestępstwa prasowego / **140**
 - 3.2. Redaktor naczelny jako osoba odpowiedzialna za przestępstwo prasowe / **143**
 - 3.3. Nadawca i dostawca usług medialnych jako osoby odpowiedzialne za treść programów / **157**
 - 3.4. Podmiot odpowiedzialny za prasową komunikację w internecie / **164**

Rozdział III

Prowokowanie, usprawiedliwianie i zaprzeczanie jako przestępstwa prasowe / 170

1. Prowokowanie, usprawiedliwianie i zaprzeczanie jako przestępstwa prasowe na gruncie prawa francuskiego / **170**
 - 1.1. Prowokowanie do zbrodni lub występku / **170**
 - 1.2. Prowokacja bezpośrednia / **172**
 - 1.2.1. Przestępstwo bezpośredniego prowokowania do jakiegokolwiek zbrodni lub występku / **173**
 - 1.2.2. Przestępstwo bezpośredniego prowokowania do określonej zbrodni lub występku / **178**
 - 1.3. Prowokacja pośrednia / **183**
 - 1.3.1. Prowokacja pośrednia *sensu stricto* / **185**
 - 1.3.2. Apologia / **193**
 - 1.3.3. Negowanie zbrodni przeciwko ludzkości / **200**
2. Przestępcze nawoływanie, pochwalanie, propagowanie i zaprzeczanie jako przestępstwa prasowe na gruncie prawa polskiego / **205**
 - 2.1. Przestępne nawoływanie jako przestępstwo prasowe / **205**
 - 2.1.1. Publiczne nawoływanie do jakiegokolwiek zbrodni lub występku / **216**
 - 2.1.2. Publiczne nawoływanie do określonej zbrodni lub występku / **223**
 - 2.1.3. Nawoływanie do przestępstwa terrorystycznego / **231**
 - 2.1.4. Publiczne nawoływanie do nienawiści lub do przemocy jako przestępstwo prasowe / **235**
 - 2.2. Przestępne pochwalanie jako przestępstwo prasowe / **242**
 - 2.3. Przestępne propagowanie jako przestępstwo prasowe / **249**
 - 2.4. Przestępne zaprzeczanie jako przestępstwo prasowe / **256**

Rozdział IV

Prawnokarna ochrona prawa społeczeństwa do prawdziwej informacji / 265

1. Karalne rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji w systemie francuskim / **265**
2. Karalne rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji w systemie polskim / **273**

Rozdział V

Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości w systemie francuskim i polskim / 292

1. Przestępstwa prasowe przeciwko wymiarowi sprawiedliwości w systemie francuskim / **292**
 - 1.1. Karna ochrona domniemania niewinności w systemie francuskim / **292**
 - 1.2. Ochrona spokoju rozprawy sądowej / **301**
2. Przestępstwa prasowe przeciwko wymiarowi sprawiedliwości w systemie polskim / **306**
 - 2.1. Karalne rozpowszechnianie wiadomości z postępowania przygotowawczego lub z niejawnej rozprawy / **306**
 - 2.2. Ochrona domniemania niewinności / **320**
 - 2.3. Publiczna zbiórka środków na poczet orzeczonej grzywny / **328**
 - 2.4. Karna ochrona tajemnicy narady sędziowskiej / **329**

Rozdział VI

Przestępstwa prasowe mające na celu ochronę szczególnych kategorii osób na gruncie prawa francuskiego i polskiego / 334

1. Przestępstwa prasowe mające na celu ochronę szczególnych kategorii osób na gruncie prawa francuskiego / **334**
 - 1.1. Ochrona małoletnich we francuskim prawie prasowym / **334**
 - 1.2. Ochrona ofiar przestępstw na gruncie francuskiej ustawy o wolności prasy / **338**
 - 1.3. Ochrona funkcjonariuszy publicznych we francuskiej ustawie o wolności prasy / **341**
2. Przestępstwa prasowe mające na celu ochronę szczególnych kategorii osób na gruncie prawa polskiego / **343**
 - 2.1. Karna ochrona funkcjonariuszy wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze / **343**
 - 2.2. Prawnokarna ochrona dóbr osobistych jako kategoria pośrednio odnosząca się do ochrony szczególnej kategorii osób / **347**
 - 2.2.1. Karalne rozpowszechnianie informacji fonicznych i wizualnych bez zgody osoby, której dotyczą (art. 49 p.p. w zw. z art. 14 ust. 1 p.p.) / **348**

- 2.2.2. Karna ochrona wizerunku osoby nagiej
lub w trakcie czynności seksualnej
(art. 191a k.k.) / **352**

Rozdział VII

Ochrona przed zniesławieniem i zniewagą w systemie karnym francuskim i polskim / 357

1. Ochrona przed zniesławieniem i zniewagą we francuskim systemie karnym / **357**
 - 1.1. Zniesławienie we francuskim systemie karnym / **358**
 - 1.1.1. Poglłoski lub zarzuty dotyczące określonego faktu / **361**
 - 1.1.2. Naruszenia honoru lub poważania / **366**
 - 1.1.3. Przedmiot czynności wykonawczej karalnego zniesławienia / **372**
 - 1.1.4. Strona podmiotowa karalnego zniesławienia / **376**
 - 1.2. Zniesławienia kwalifikowane we francuskiej ustawie o wolności prasy / **379**
 - 1.2.1. Zniesławienie instytucji i funkcjonariuszy publicznych na gruncie francuskiej ustawy o wolności prasy / **379**
 - 1.2.2. Zniesławienie dyskryminujące ze względu na pochodzenie, rasę, narodowość, płeć, orientację seksualną lub upośledzenie / **391**
 - 1.2.3. Zniesławienie pamięci zmarłego we francuskim systemie karnym / **399**
 - 1.3. Zniewaga we francuskim systemie karnym / **402**
 - 1.4. Zniewaga i zniesławienie wymierzone przeciwko szczególnie chronionym osobom / **408**
 - 1.4.1. Obraza prezydenta / **408**
 - 1.4.2. Obraza ambasadora, upoważnionego ministra, posła, przedstawiciela dyplomatycznego lub urzędnika dyplomatycznego / **416**
2. Ochrona przed zniesławieniem i zniewagą w polskim systemie karnym / **418**
 - 2.1. Zniesławienie w polskim systemie karnym / **418**
 - 2.1.1. Cześć jako dobro prawnie chronione na gruncie art. 212 k.k. / **419**

- 2.1.2. Znamiona strony przedmiotowej karalnego zniesławienia / **422**
 - 2.1.2.1. Pomawianie jako czynność sprawcza / **422**
 - 2.1.2.2. „Postępowanie” i „właściwości” jako znamiona karalnego zniesławienia / **435**
 - 2.1.2.3. Przedmiot czynności wykonawczej karalnego zniesławienia / **438**
 - 2.1.2.4. Strona podmiotowa karalnego zniesławienia / **446**
 - 2.1.2.5. Zniesławienie jako przestępstwo formalne / **447**
 - 2.1.2.6. Środek masowego komunikowania jako znamię typu kwalifikowanego karalnego zniesławienia / **448**
 - 2.1.2.7. Sankcja karna za dokonanie zniesławienia / **451**
- 2.2. Zniewaga w polskim systemie karnym / **452**
 - 2.2.1. Znieważenie jako czynność sprawcza / **454**
 - 2.2.2. Znieważenie osoby (art. 216 k.k.) / **464**
 - 2.2.3. Znieważenie Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej / **469**
 - 2.2.4. Zniewaga Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej / **472**
 - 2.2.5. Zniewaga dyplomatów, konsulów i personelu dyplomatycznego / **479**
 - 2.2.6. Znieważenie godła, sztandaru, chorągwi, bandery, flagi lub innego znaku państwowego lub państwa obcego / **486**
 - 2.2.7. Obraza uczuć religijnych / **494**
 - 2.2.8. Znieważenie funkcjonariusza publicznego lub konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej / **500**
 - 2.2.9. Zniewaga o charakterze dyskryminacyjnym / **508**
 - 2.2.10. Zniewaga pomnika, miejsca publicznie urządzonego w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby, zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego / **513**

Rozdział VIII

Okoliczności wyłączające bezprawność, zawinienie lub karalność przestępstwa prasowego w systemie prawnym francuskim oraz polskim / 520

1. Okoliczności wyłączające przestępność czynu zabronionego we francuskiej ustawie o wolności prasy / 520
 - 1.1. Immunitety jako okoliczności wyłączające bezprawność czynu / 521
 - 1.1.1. Wyłączenia odpowiedzialności związane z działalnością parlamentu / 523
 - 1.1.1.1. Wyłączenie odpowiedzialności za wypowiedzi dokonane w parlamencie oraz dotyczące raportów i innych materiałów, których druk został zarządzony przez parlament / 523
 - 1.1.1.2. Wyłączenie odpowiedzialności za sprawozdania z obrad parlamentu / 526
 - 1.1.2. Immunitet sądowy / 527
 - 1.2. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną za zniesławienie / 534
 - 1.2.1. *Exceptio veritatis* / 534
 - 1.2.2. Dobra wiara jako okoliczność usprawiedliwiająca zniesławienie / 545
 - 1.3. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną za zniewagę / 553
2. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną za przestępstwo prasowe na gruncie prawa polskiego / 558
 - 2.1. Okoliczności kontratypowe ujęte w kodeksie karnym / 559
 - 2.1.1. Kontratypy określone w części ogólnej kodeksu karnego / 559
 - 2.1.2. Kontratyp ujęty w art. 213 § 2 k.k. / 570
 - 2.1.3. Odstąpienie od wymierzenia kary za zniewagę / 595
 - 2.2. Wyłączenie odpowiedzialności sprawcy przestępstwa prasowego na gruncie prawa prasowego / 598
 - 2.2.1. Wyłączenie odpowiedzialności za rozpowszechnianie materiałów Polskiej Agencji Prasowej / 598

- 2.2.2. Wyłączenie odpowiedzialności za treść komunikatów urzędowych, orzeczeń, ogłoszeń i reklam / **601**
- 2.2.3. Brak odpowiedzialności za publikowanie zgodnych z prawdą i rzetelnych sprawozdań z jawnych posiedzeń Sejmu / **606**
- 2.2.4. Immunitet parlamentarny jako okoliczność wyłączająca karalność zachowania / **608**
- 2.2.5. Krytyka jako okoliczność wyłączająca bezprawność zniesławienia / **615**
- 2.2.6. Kontratyp satyry i karykatury / **623**

Zakończenie / **631**

Bibliografia / **641**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- a.p.p.** austriacka ustawa prasowa z dnia 17 grudnia 1862 r. (Dz. U. P.P. z 1863 r. Nr 6)
- d.p.p.** dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 89, poz. 608)
- EKPC** Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k. z 1932 r.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571 z późn. zm.)
- k.k. z 1969 r.** ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)

- k.p.k. z 1969 r.** ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.)
- k.w.** ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 482)
- Konstytucja** ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- m.k.k.** dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 192 z późn. zm.), tzw. mały kodeks karny,
- n.p.p.** niemiecka ustawa prasowa z dnia 7 maja 1874 r. (Dz. U. Rz. Nr 16, s. 1003)
- p.p.** ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
- pr. aut.** ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
- r.p.p.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowym (tekst jedn.: Dz. U. z 1928 r. Nr 1, poz. 1 z późn. zm.)
- t.p.p.** dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych (Dz. Pr. P.P. Nr 14, poz. 186 z późn. zm.)
- u.r.t.** ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.)

Czasopisma, publikatory

- Biul. PK** Biuletyn Prawa Karnego
- Bull. crim.** Bulletin Criminel (Biuletyn orzeczeń Izby Karnej Sądu Najwyższego Francji)

CzPKiNP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
D.	zbiór Dalloza
Dz. Pr. P.P.	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. U. P.P.	Dziennik Ustaw Państwa Polskiego
Dz. U. RP	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
JORF	Journal Officiel de la République Française (Dziennik Urzędowy Republiki Francuskiej)
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe
L.G.D.J.	La Librairie générale de droit et de jurisprudence
LEX	System Informacji Prawnej LEX
LexPolonica	Serwis Prawniczy LexPolonica
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN(K)	Orzecznictwo Sądu Najwyższego (Izba Karna)
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Karna i Wojskowa
OSNPG	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSNwSK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo

Prok. i Pr.-wkt.	Prokuratura i Prawo – wkładka
PS	Przegląd Sądowy
PUAM	Presses Universitaires d'Aix-Marseille
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Zb. Orz.	Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego od 1918 r. do 1939 r. i od 1945 r. do 1953 r.

Inne

ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
HACA	Haute Autorite de la Communication Audio-visuelle
ORTF	Biuro do spraw Radiofonii i Telewizji Francuskiej
PAP	Polska Agencja Prasowa
PKWN	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PTT	Poczta, Telegraf i Telefon
RTF	Radiofonia i Telewizja Francuska
SA	sąd apelacyjny
SK IC	Sąd Kasacyjny, Izba Cywilna
SK IK	Sąd Kasacyjny, Izba Karna
SK IS	Sąd Kasacyjny, Izba Socjalna
SN	Sąd Najwyższy
SO	sąd okręgowy
TGI	Tribunal de Grande Instance
TK	Trybunał Konstytucyjny

Wprowadzenie

Kształtowanie się prawa mediów we Francji oraz w Polsce

Współcześnie w Polsce wielokrotnie ze strony mediów słyszy się wiele zarzutów dotyczących prawa, w tym odpowiedzialności karnej za rozpowszechnianie treści w materiałach prasowych. Uznałam więc, że warto poddać analizie prawnej istniejący u nas system represji za nadużycie wolności wypowiedzi w mediach. Aby ocenić jego instytucje, konieczny był jakiś punkt odniesienia. Tym punktem stał się dla mnie system francuski. Niewątpliwie Francja jest najstarszą współczesną demokracją europejską, gdzie wolność wypowiedzi zawsze stała w systemie praw człowieka bardzo wysoko. Wolność wypowiedzi ukształtowała się tam już pod koniec XVIII w. (a więc w tym samym czasie, co nasz pierwszy przepis z Konstytucji 3 maja poręczający wolność wypowiedzi¹), a ustawa o wolności prasy pochodzi z 1881 r. i do dnia dzisiejszego tam obowiązuje. Postanowiłam więc skonfrontować nasz system medialny w zakresie przestępstw prasowych z francuskim, aby ocenić trafność panujących sądów na temat prawa polskiego. Jednak przede wszystkim porównanie to będzie być może przyczynkiem do zmian w polskim systemie medialnym w zakresie odpowiedzialności karnej. Niewątpliwie nie wszystkie rozwiązania francuskie zasługują na naśladowanie. Są jednak i takie, które można przejąć, skoro tam się już sprawdziły, co pozwoliłoby, z jednej strony, na większe respektowanie wolności wypowiedzi, a z drugiej, na lepszą ochronę praw i wolności innych osób oraz innych wartości uznanych w społeczeństwie demokratycznym.

¹ I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 20.

Rozprawa habilitacyjna dotyczy przestępstw prasowych w systemie francuskim i polskim. Z tego względu porównaniu zostaną poddane tylko te polskie regulacje prawnokarne, których odpowiedniki są zakwalifikowane jako przestępstwa prasowe w systemie francuskim. Natomiast świadomie pominęłam wszystkie pozostałe, między innymi pornografię. Chciałabym bowiem podkreślić, że w systemie francuskim za przestępstwa prasowe uznaje się jedynie te czyny, których znamiona zostały stypizowane w ustawie o wolności prasy. Odrębnie sytuuje się te czyny, które zostały unormowane w innych aktach normatywnych (przede wszystkim w kodeksie karnym), a do których jedynie ustawodawca francuski nakazał stosować specyficzny system odpowiedzialności karnej przewidziany w wyżej wymienionej ustawie. Stąd materiał porównawczy dla moich rozważań stanowić będą jedynie przestępstwa opisane we francuskiej ustawie o wolności prasy. Skoncentruję się na znalezieniu ich odpowiedników w systemie polskim, który jest odmienny od francuskiego, choćby z tego względu, że polska ustawa Prawo prasowe zasadniczo nie zawiera opisu przestępstw prasowych niewłaściwych, a są one ulokowane przede wszystkim w kodeksie karnym.

Aby zaprezentowany przeze mnie francuski system prawnokarny w zakresie mediów był bardziej zrozumiały, rozpocznę od krótkiego przedstawienia historii prawa mediów we Francji.

Kształtowanie się prawa prasowego związane jest z rozwojem techniki drukarskiej. W doktrynie francuskiej² różnicuje się rozwój dziennikarstwa oraz rozwój instytucji prawa mediów. Rozwój dziennikarstwa wiąże się już z czasami starożytnymi, a jako pierwszego reportażystę wymienia się Herodota. Natomiast prawo prasowe wywodzi się z prawa drukarskiego i związane jest wciąż z rozwojem technologii.

1. Historia ustawodawstwa prasowego we Francji

Regulacje prawne dotyczące wolności rozpowszechniania wszelkich pism pojawiły się w postaci cenzury państwowej, na szeroką skalę w niedługim czasie po wynalezieniu druku przez J. Gutenberga. Pierwsza drukowana książka, Biblia 42-wierszowa, została wydana w 1455 r.³ Już od samego początku władza zarówno państwowa, jak

² B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias* (w:) *Traité de droit de la presse et des médias*, pod red. B. Beigniera, B. De Lamy'ego, E. Dreyera, Paryż 2009, s. 12.

³ *Encyklopedia powszechna PWN*, t. II, Warszawa 1976.

i kościelna dostrzegła niebezpieczeństwo w nieograniczonym, szybkim i w miarę powszechnym dostępie społeczeństwa do cudzych opinii i poglądów, które mogły się okazać dla niej nieprzychylnie. Stąd pojawiły się regulacje dotyczące cenzury rewolucyjnej, tj. obowiązku uzyskiwania zezwolenia na rozpowszechnianie książek, a następnie pism.

We Francji – podobnie jak w innych państwach europejskich – kontrola wszelkich pism była dwutorowa. Z jednej strony istniała cenzura królewska, a z drugiej kościelna. Technika drukarska została sprowadzona do Francji w 1488 r., za pośrednictwem drukarzy: Marina Krantza, Ulricha Geringa oraz Michela Freyburgera. W 1513 r. Karol VIII przyznał szczególne przywileje dla drukarzy, 24 księgarzy, dwóch introligatorni, zakładów koloryzujących druki oraz dwóch pisarzy przysięgłych ustanowionych przy Uniwersytecie w Paryżu (Sorbonie), a mianowicie, doceniając rolę druku w szerzeniu wiary katolickiej oraz w umocnieniu jego panowania, zwolnił ich z podatków. Była to tzw. deklaracja de Blois z dnia 9 kwietnia 1513 r.⁴ Natomiast w 1521 r. Franciszek I zakazał sprzedaży książek, których treść nie została wcześniej skontrolowana. Wydział teologii Sorbony został upoważniony do dokonywania cenzury rewolucyjnej. Jednocześnie zwolennicy reformacji zaczęli wykorzystywać drukarnie we Francji do drukowania własnych tekstów. W nocy z 17 na 18 października 1534 r. luteranie rozwiesili po kościołach francuskich wydrukowane ogłoszenie negujące znaczenie mszy papieskiej. Data ta jest uznawana za koniec głoszonej przez Franciszka I tolerancji religijnej⁵. Król wydał wówczas (13 stycznia 1535 r.) list patentowy zawieszający działalność drukarni, a za jego nieprzestrzeganie groziła kara śmierci przez powieszenie. 8 grudnia 1536 r. zakazano sprzedawania i wysyłania za granicę jakiegokolwiek książki lub pisma w jakimkolwiek języku, zanim jeden egzemplarz nie został złożony celem zachowania do biblioteki królewskiej. W prawie francuskim już za czasów Henryka II Walezjusza rozpowszechnianie dzieła bez uzyskania uprzedniego zezwolenia karane było śmiercią⁶. Edyktem z Fontainebleau z dnia 11 grudnia 1547 r. Henryk II Walezy wzmocnił system cenzury poprzez nakaz podpisywania się przez autorów i drukarzy na drukach. W deklaracji z dnia 27 czerwca 1551 r. upoważniono członków Sorbony do kontrolowania księgarni i drukarni

⁴ B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias...*, s. 13.

⁵ *Ibidem*, s. 14.

⁶ H. Blin, A. Chavanne, R. Drago, *Traité du droit de la presse*, Paryż 1969, s. 4.

i zatrzymywania podejrzanych książek. System przywilejów drukarskich miał charakter korporacyjny. To z kolei utrudniało pociąganie do odpowiedzialności drukarzy i księgarzy, a ilość nielegalnych publikacji rosła. Przywilej był nieograniczonym w czasie prawem majątkowym – podlegał dziedziczeniu oraz mógł zostać sprzedany⁷. Pod koniec XVI w. zamieniono karę śmierci za wydawanie dzieł bez zezwolenia władzy na karę piętna, pręgierza lub galer. Kara śmierci została jednak przywrócona przez Kardynała Richelieu w 1626 r. Ten sam system cenzury prewencyjnej oraz przywilejów dotyczył również gazet. W XVII w. przywilej publikowania informacji otrzymał T. Renaudot⁸, fundator „Gazette du France”, która stała się gazetą oficjalną i organem propagandy królewskiej. Z 1649 r. pochodzi dokument, z którego dowiadujemy się, że aby ktoś mógł zostać księgarzem lub drukarzem, musiał między innymi być katolikiem, przestrzegać dobrych obyczajów, narodowości francuskiej, władać łaciną i greką oraz mieć certyfikat od rektora Sorbony⁹.

W doktrynie francuskiej¹⁰ jako pierwszą regulację z zakresu prawa prasowego wymienia się Kodeks wydawniczy z 1723 r. Podzielony on został na 26 części i zawierał 123 artykuły. Zasadą, na której bazował, były przywileje wydawnicze, utrzymane w tym samym zakresie, w jakim funkcjonowały od XVI w. Zresztą przywileje dotyczyły nie tylko tej dziedziny aktywności ludzkiej. Polegały one na poddaniu specyficznej kontroli prywatnej działalności gospodarczej dokonywanej przez władzę publiczną. Dotyczyło to również prasy periodycznej. Właściciel musiał uzyskać upoważnienie dla swojej działalności, które traktowane było jako przywilej i stanowiło swoistą umowę władcy z osobą, która dawała wystarczające gwarancje nienaruszania prawa. Przywilej mógł być dziedziczony, jak i przekazywany na podstawie umowy. Kodeks wydawniczy z 1723 r. regulował także sposób egzaminowania i stawiania się mistrzem w cechu drukarzy i księgarzy. Era przywilejów trwała aż do 1785 r.

Zasada otrzymywania przywilejów była postrzegana przez współczesnych jako ograniczenie wolności słowa, zwłaszcza że władza

⁷ B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias...*, s. 17.

⁸ H. Blin, A. Chavanne, R. Drago, *Traité du droit...*, s. 4.

⁹ B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias...*, s. 19.

¹⁰ M. Friedmann, *Abrege du droit de la presse. Quatriem edition entierement revue et compltee*, Edition du Centre de formation et de perfectionnement des journalistes 1994, s. 15 i n.

wprowadzała dalsze ograniczenia dotyczące czy to kwestii religijnych, czy politycznych. Należy również pamiętać, że w tym czasie istniała we Francji cenzura, która dotyczyła zarówno autorów, wydawców, jak i kolporterów. Wymienia się przy tym¹¹ nie tylko cenzurę królewską, ale osobno policyjną i kościelną, których uprawnienia wzajemnie się na siebie nakładały. Rozkaz uwięzienia lub wygnania (*lettre de cachet*) regulował w sposób szybki i ostateczny każdą próbę ominięcia zakazów dotyczących publikowania.

24 sierpnia 1789 r. Zgromadzenie Narodowe przegłosowało art. 11 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, który uznawał wolność komunikowania za prawo człowieka i obywatela, a każdy mógł swobodnie mówić, pisać, drukować pod warunkiem odpowiedzialności za własne słowa w przypadkach określonych przez prawo¹². W Konstytucji z 1791 r. znalazły się dwa przepisy – art. 17 i 18 – które ograniczały wolność prasy. Na ich podstawie zakazano zniesławiania, nawoływania do przemocy oraz podżegania do zabójstw. Jednak w tym okresie trwała nieograniczona wolność prasy aż do 10 sierpnia 1792 r. 11 sierpnia większość gazet nie ukazała się. Nastąpiła seria represji skierowanych w stosunku do prasy i dziennikarzy. Wielu autorów zostało aresztowanych, a ich majątki skonfiskowane na rzecz państwa. Dekret z dnia 29 marca 1793 r. przewidywał karę śmierci dla pisarzy (w tym publicystów i dziennikarzy), którzy proponowali przywrócenie monarchii lub rozwiązanie Konwentu. Ustawa z dnia 17 września 1793 r. potwierdziła karę śmierci dla buntowniczych pisarzy. Również Komitet Zdrowia Publicznego zalegalizował system subwencji dla prasy. Stąd istniało jedynie kilka dzienników, które miały zaufanie ministra żyrondystów.

Dopiero 9 termidora¹³ (27 lipca 1794 r.) powróciła wolność prasy. Nie dotyczyła ona tych jednak twórców, którzy nawoływali do ponizania

¹¹ *Ibidem*, s. 16.

¹² Początkowo propozycja budowy tego przepisu była inna. Pierwotnie zaproponowano brzmienie: „wolność komunikowania myśli stanowi prawo obywatelskie, które nie może być ograniczone, o ile nie szkodzi innym”. To ujęcie zostało skrytykowane, gdyż dawało władzy możliwość dowolnego ograniczenia tej wolności na tej podstawie, że opinia mogła kogoś zniesławić, bez żadnej postawy prawnej. Z tego względu przyjęto redakcję art. 11 w brzmieniu zaproponowanym przez F. de la Rochefoucaulda (zob. H. Blin, A. Chavanne, R. Drago, *Traité du droit...*, s. 5).

¹³ Thermidor to 11. miesiąc kalendarza republikańskiego. Trwał od 19 lub 20 lipca do 18 lub 19 sierpnia. Tak więc 9 thermidora to 27 lub 28 lipca. Kalendarz republikański

rewolucyjnych przedstawicieli narodowych lub do powrotu monarchii¹⁴. Podkreśla się, że ustawodawstwo okresu terroru nie zostało uchylone, a z uwagi na groźbę spisku rojalistów wprowadzono nowe środki represji. Konstytucja 3 roku (z dnia 22 sierpnia 1795 r.) wprowadziła kilka przepisów dotyczących wolności prasy. Zgodnie z jej art. 353 nikomu nie wolno przeszkadzać w pisaniu, drukowaniu i publikowaniu swoich myśli. Piszący nie mogą być poddani cenzurze uprzedniej. Nikt nie może ponosić odpowiedzialności za to, co napisze lub opublikuje, poza przypadkami przewidzianymi przez ustawę. W art. 355 zniesiono wszelkie przywileje i ograniczenia między innymi w zakresie wolności prasy. Jednocześnie wprowadzono możliwość zawieszenia wydawania prasy na okres 1 roku z możliwością odnowienia tego zakazu z uwagi na istniejące okoliczności. 16 i 17 kwietnia 1796 r. przegłosowano ustawy, które ograniczyły wolność prasy. Pierwsza z nich przewidywała karę śmierci za nawoływanie do rozwiązania rządu republikańskiego, druga wprowadziła środki kontroli uprzedniej, poprzez konieczność złożenia deklaracji z nazwiskiem autora i drukarza pod groźbą kary więzienia¹⁵. Po zamachu stanu 4 września 1797 r. Dyrektoriat poddał całą prasę kontroli i nakazał policji przeprowadzanie inspekcji. Zakończyła się ona deportacją wielu właścicieli i redaktorów 44 dzienników paryskich i prowincjonalnych. Okres Dyrektoriatu charakteryzował się więc względną wolnością prasy w zależności od okoliczności politycznych. Prasa była poddana kontroli bardziej lub mniej surowej. Ten system utrzymał się aż do 1881 r.¹⁶

Po zamachu stanu dokonanym przez Napoleona jednym dekretem¹⁷ zamknął on 60 dzienników politycznych w Departamencie Sekwany, pozostawiając jedynie 13, oraz prasę zajmującą się ściśle nauką, sztuką, literaturą, handlem i ogłoszeniami. Nie mogły powstać żadne inne, a i te mogły zostać zamknięte, jeżeli ukazałyby się w nich kontrowersyjne, z punktu widzenia nowej władzy, teksty. Wprowadzono również specjalny rejestr dla dziennikarzy, w którym byli oni zobligowani się wpisywać w celu wykazania, że są obywatelami francuskimi oraz

rozpoczął się 22 września 1792 r. Miał 12 miesięcy – każdy po 30 dni i 5 lub 6 dni uzupełniających (*Encyklopedia powszechna PWN*, t. III i IV, Warszawa 1976).

¹⁴ B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias...*, s. 27.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ M. Friedmann, *Abrege du droit de la presse...*, s. 20.

¹⁷ Dekret z dnia 17 stycznia 1800 r. – B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias...*, s. 29.

wskazania miejsca zamieszkania. Ponadto każdy numer dziennika, podpisany przez redaktora odpowiedzialnego, musiał być przed rozpowszechnieniem przedłożony do biura prasowego, które nadzorował bezpośrednio J. Fouché. Znając wcześniej treść gazety, można było zająć cały nakład lub zakazać konkretnej publikacji. Represje wobec prasy wzmożyły się w momencie proklamowania Cesarstwa i wojny w 1804 r. Najważniejszym dziennikiem był wówczas „Monitor”, a inne musiały przedrukowywać informacje z niego. Mówiło się też, że wiele tekstów było redagowanych przez samego Napoleona¹⁸.

Po upadku Napoleona proklamowano wolność publikowania i wyrażania opinii pod rygorem odpowiedzialności za naruszenie prawa w art. 8 Karty Konstytucyjnej z dnia 4 czerwca 1814 r. Wolność ta dotyczyła jednak tylko Francuzów i odnosiła się jedynie do publikacji książek i broszur, ponieważ ustawa prasowa z dnia 21 października 1814 r. wprowadzała cenzurę w odniesieniu do prasy (gdyż nie podlegały jej tylko pisma, które liczyły więcej niż 20 stron). Cenzura ta jednak nie była systematyczna, a raczej sporadyczna. Wykonywana była przez Dyrektora Generalnego Drukarstwa, który nominował dwóch cenzorów kontrolujących publikacje pod względem zniesławień, zaburzeń spokoju publicznego, dobrych obyczajów i respektowania zasad przewidzianych w Karcie¹⁹. Ustawa ta została uchylona w czasie 100 dni Napoleona, a następnie przywrócona po powrocie do władzy Ludwika XVIII. Ustawą z dnia 9 czerwca 1819 r. wprowadzono system kaucyjny²⁰ – 10 000 franków dla prasy codziennej oraz 5000 dla pozostałej. Na prowincji kaucja wynosiła od 1500 franków do 2500 franków. Ustawa ta ponadto podzieliła przestępstwa prasowe na zbrodnie i występki, a także zróżnicowała procedurę karną. Jeżeli przestępstwo miało charakter polityczny, to sądzone było przez trybunał karny, a jeżeli miało charakter osobisty – to przez trybunał poprawczy²¹. 17 lipca 1819 r. wprowadzono stempel prasowy jako podatek fiskalny. Do lipca 1830 r. cenzura sporadycznie była zawieszana, by następnie znowu powrócić.

¹⁸ M. Friedmann, *Abrege du droit de la presse...*, s. 20.

¹⁹ B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias...*, s. 33.

²⁰ System ten polegał na tym, że aby wydawać prasę, należało wpłacić kaucję na zabezpieczenie zasądzonych kar grzywny i odszkodowań. Kaucja musiała być każdorazowo uzupełniana w razie jej uszczerbienia poprzez wypłatę zasądzonej kwoty pieniężnej, czy to na rzecz pokrzywdzonego, czy też państwa.

²¹ B. Bernabé, *Histoire du droit de la presse et des médias...*, s. 33.

Zmienna też była polityka władzy wobec prasy. Próbowano nawet zakazać wydawania prasy opiniotwórczej bez zezwolenia.

Karta Konstytucyjna z dnia 4 czerwca 1814 r. została przywrócona przez Ludwika Filipa, który uznawał, że cenzura nigdy nie powinna istnieć. W późniejszych latach skłonił się jednak do jej przywrócenia. Zmniejszył wymiar kaucji, jak również określił wysokość stempla – 6 i 3 centymy w zależności od wielkości strony gazety. Wprowadził także odpowiedzialność karną za jakikolwiek atak na godność, stabilność władzy królewskiej, co podlegało karze od 3 do 5 lat pozbawienia wolności oraz od 300 do 6000 franków grzywny²². Z kolei rewolucja 1848 r. początkowo wprowadziła absolutną wolność prasy. Następnie została ona ograniczona przez ponowne wprowadzenie systemu kaucyjnego²³. Pomimo więc tego, że sama Konstytucja z dnia 4 listopada 1848 r. przywróciła zasady republikańskie, w tym wolność prasy, nie znikły jej ograniczenia. Nadal pozostał stempel dziennikarski, możliwość zawieszania prasy, a gazety opozycyjne wobec władzy były systematycznie atakowane. Po wyborze Napoleona III na prezydenta Francji ustanowiono obowiązek zamieszczania na pierwszej stronie komunikatów urzędowych. W 1851 r. wprowadzono również monopol państwa w dziedzinie środków komunikowania. Po zamachu stanu w 1852 r. (wprowadzeniu cesarstwa) zaostrzono represje wobec prasy. Ponownie wprowadzono obowiązek uzyskania zezwolenia na ukazywanie się gazet, potwierdzono konieczność wykupywania stempla dziennikarskiego oraz wpłacania kaucji, zakazano opisywania tego, co wydarzyło się w czasie różnorodnych zgromadzeń za wyjątkiem reprodukcji oficjalnych przemówień. Wyjątkiem od tej reguły były procesy sądowe. Jednak prasa opozycyjna nadal działała. Ustawa z dnia 11 maja 1868 r. złagodziła nieco system prasowy. Upoważnienie na wydawanie gazety zostało zastąpione prostą deklaracją, uchylono stempel dziennikarski, zawieszono system ostrzeżeń. Wprowadzono natomiast nowy typ czynu zabronionego polegający na publikowaniu faktów pochodzących z życia prywatnego bez zgody pokrzywdzonego. W czasie Komuny Paryskiej ogłoszono całkowitą wolność prasy. Była to jednak wolność dla tych gazet, które popierały nową władzę. Pozostałe miały zakaz ukazywania się, a ich drukarnie i wyposażenie zostało skonfiskowane. Po upadku

²² *Ibidem*, s. 39.

²³ Słynne jest zdanie wydawcy gazety „Le Peuple Constituant”, który stwierdził: „dzisiaj trzeba mieć złoto, dużo złota, aby bawić się w wolność słowa: my nie jesteśmy dość bogaci, a więc milcz biedoto” (M. Friedmann, *Abrege du droit de la presse...*, s. 22).

Komuny Paryskiej reperkusje dotknęły nie tylko prasę, która ją popierała, ale także tę, która choćby nieznacznie wspierała ją na prowincji. Prace nad obecnie obowiązującą we Francji ustawą prasową rozpoczęły się w 1875 r., a zakończyły w 1881 r.²⁴ Ustawa ta upraszczała przepisy dotyczące prasy, a ponadto dotyczyła wszelkich form wyrażania myśli – również książek czy plakatów. Uchylała wiele ograniczeń i formalności, przewidywała jedynie sankcje za to, co już się zrobiło, równo traktowała wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność wydawniczą, bez względu na ich narodowość. To publiczność miała dokonywać wyboru tego, co czyta²⁵.

Ustawa o wolności prasy²⁶ była wielokrotnie nowelizowana, ale zawsze, jak podkreśla się w doktrynie, miała charakter symboliczny poprzez zachowanie swoich podstawowych wartości, zarówno jeśli chodzi o reżim administracyjny, jak i karny²⁷. W czasie I i II wojny światowej zawieszano jej obowiązywanie. Władza wojskowa mogła wówczas kontrolować publikacje, a również zakazywać ich rozpowszechniania, jeżeli było to szkodliwe dla obrony narodowej.

Pierwsza nowelizacja nastąpiła już 2 sierpnia 1882 r. Uznano bowiem, że art. 28 ustawy w sposób niedostateczny chronił społeczeństwo przed dziełami obscenicznymi, ponieważ dotyczył jedynie książek. Nowelizacja rozdzieliła naruszenie dobrych obyczajów popełnione za pomocą słowa lub pisma oraz inne przypadki, na przykład poprzez sprzedaż, składanie ofert, eksponowanie, sprzedaż bezpośrednio do domów, śpiewanie. Kolejna zmiana została przeprowadzona 11 czerwca 1887 r. i dotyczyła regulacji zniesławienia i zniewagi. Następna korekta miała miejsce 19 marca 1889 r., a kolejna w 1893 r. W tej ostatniej dodano trzy przepisy karne i wprowadzono karalność:

- podburzania lub usiłowania podburzania poprzez nieprawdziwe lub oszczercze publikacje do wycofywania funduszy z kas publicznych,
- występku obrazy głowy państwa i obcych przedstawicieli dyplomatycznych,

²⁴ *Ibidem*, s. 22–24.

²⁵ *Ibidem*, s. 24–25.

²⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 1881 r., JORF z dnia 30 lipca 1881 r., s. 4201, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.dojsessionid=CE98FED8C908312C1F492B889A89B83A.tpdjo09v_1?cidTexte=JORFTEXT000000877119&dateTexte=20130114 (28.11.2012).

²⁷ H. Blin, A. Chavanne, R. Drago, *Traité du droit...*, s. 11.

- bezskutecznego prowokowania bądź do kradzieży, bądź do innej zbrodni przewidzianej w art. 435 francuskiego kodeksu karnego, dla którego została zaostrzona karalność, a publikacja podlegała zajęciu, zaś oskarżony aresztowi²⁸.

Kolejna istotna zmiana prawa prasowego została wprowadzona ordonansami z dnia 6 maja i 26 sierpnia 1944 r.²⁹ Pierwszy z nich był skierowany przeciwko prasie okupacyjnej, gdyż skonfiskowano wszystkie dobra tych gazet, które współpracowały z okupantem, i rozdzielono je na prasę podziemną, zreformowano też wiele przepisów, na przykład dotyczących prowokowania oraz występków przeciwko porządkowi publicznemu, głowie państwa czy przedstawicielom dyplomatycznym państw obcych, jak również dotyczących zakazanych publikacji. Drugi ordonans nowelizował z kolei organizację prasy³⁰. Ordonansem z dnia 30 września 1944 r. powołano do życia Agence France-Presse, która zastąpiła współpracujące z Niemcami Francuskie Biuro Informacji (OFI).

W dalszych latach nastąpiły kolejne modyfikacje ustawy o wolności prasy. W pierwszej kolejności można wyróżnić te, które dotyczyły zakazu prowokowania do nienawiści i dyskryminacji, zniesławiania i zniewagi na tle rasowym, narodowym, etnicznym itp., zakazu prowokowania do popełniania przestępstw o charakterze terrorystycznym. W drugiej kolejności można wyróżnić te nowele, które dotyczyły regulacji poświęconej dobrym obyczajom, ochronie małoletnich³¹, prywatności czy domniemania niewinności³². Należy podkreślić, że dopiero dekret z dnia 4 października 2004 r.³³ uchylił art. 14 francuskiej ustawy

²⁸ Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication. Audiovisuel – Presse – Internet*, Paryż 2002, s. 333.

²⁹ http://fr.wikipedia.org/wiki/Ordonnances_de_1944_sur_la_libert%C3%A9_de_la_presse (25.11.2012)

³⁰ Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 333.

³¹ W 1949 r. wyodrębniono regulację dotyczącą publikacji przeznaczonych dla małoletnich i niebezpiecznych dla nich. Ustawa z dnia 16 lipca 1949 r. powołała do życia Komisję do spraw czuwania i kontroli publikacji przeznaczonych dla dzieci. Upoważniono również ministra spraw wewnętrznych do zakazywania publikacji, które z określonych względów były niebezpieczne dla małoletnich.

³² Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 334–335.

³³ Dekret nr 2004-1044, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000807025&dateTexte=> (25.11.2012).

o wolności prasy, który umożliwił zakazanie dystrybuowania lub sprzedaży książek i prasy zredagowanej w języku obcym. Z kolei ustawa z dnia 15 czerwca 2000 r.³⁴ zniósła kary pozbawienia wolności za zniesławienia i zniewagi (z wyjątkiem jednego przypadku – zniesławienia na tle dyskryminacyjnym).

Ustawa o wolności prasy składa się z 69 artykułów, które są podzielone na pięć rozdziałów. Pierwszy dotyczy drukarstwa i księgarstwa, drugi prasy periodycznej, trzeci plakatowania, kolportażu i sprzedaży ulicznej (w całości jest on uchylony), czwarty zbrodni i występków popełnionych za pomocą prasy lub wszystkich innych środków publikowania, a piąty ścigania oraz represji. Podstawową zasadą tej ustawy jest wolność wyrażona w jej art. 1: „l'impimerie et la librairie sont libres”, ale wiąże się ona z ograniczeniami, a jej nadużycie jest często piętnowane poprzez stosowanie represji karnej przewidzianej szczegółowo w przepisach począwszy od art. 23 ustawy o wolności prasy. Jednak zasadą jest wolność i z tego względu szczegółowo bada się zachowanie sprawcy czynu, czy faktycznie wypełnia ono znamiona czynu zabronionego³⁵. Drugą zasadą ustawy o wolności prasy jest odpowiedzialność. W ustawie tej został wprowadzony wyłącznie system odpowiedzialności represyjnej, tj. ocenia się zachowanie po opublikowaniu materiału. Była to istotna zmiana, bowiem wcześniej reżim dotyczący prasy określano mianem prewencyjnego, prohibicyjnego i represyjnego³⁶. W doktrynie podnosi się, że w porównaniu z regulacjami karnymi zawartymi w ustawie o wolności prasy, unormowanie odpowiedzialności karnej w kodeksie karnym, czy to za naruszenie życia prywatnego, czy też domniemania niewinności, pozostawia sędziemu dużo swobody w ocenie zachowania. Z tego względu środowisko dziennikarskie jest bardzo przywiązane do ustawy o wolności prasy, która zdecydowanie bardziej równoważy sprzeczne interesy, co z kolei przez niektórych jest uważane za niezaskuszone przywilej mediów³⁷.

³⁴ Ustawa nr 2000-516, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=51C6040188C7ED5E4B2077E0073487A7.tpdjo15v_1?cidTexte=JORFTEXT000000765204&dateTexte=20011231 (25.11.2012).

³⁵ Zob. Ch. Bigot, *Connaître la loi de 1881 sur la presse*, Guide Légipresse 2004, s. 9–10.

³⁶ Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 330–331.

³⁷ Ch. Bigot, *Connaître...*, s. 10.

W myśl trzeciej zasady ustawy o wolności prasy jej przepisy dotyczą nie tylko prasy, ale każdej publicznie wyrażonej myśli, na przykład na zebraniu. Wynika to choćby z tytułu rozdziału IV czy z wymienionych środków w jej art. 23.

Ponadto ustawa ta winna być zgodna z międzynarodowymi zobowiązaniami Francji, a zwłaszcza z art. 10 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Należy zauważyć, że w dwóch wyrokach (jednym z dnia 23 września 1998 r.³⁸, a drugim z dnia 25 czerwca 2002 r.³⁹) Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał na niezgodność niektórych przepisów ustawy o wolności prasy z art. 10 EKPC. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyczyniło się do wyeliminowania przepisów sprzecznych z duchem wolnego obiegu poglądów. Do niedawna obowiązywał mianowicie art. 14 ustawy, który ograniczał rozpowszechnianie periodyków redagowanych w języku obcym lub pochodzących spoza Francji, ponieważ minister spraw wewnętrznych mógł zakazać ich obiegu. Przepis ten na skutek właśnie jednego z wyroków Trybunału został uchylony⁴⁰.

2. Historia legislacji dotyczącej mediów elektronicznych we Francji

W okresie dwudziestolecia międzywojennego nastąpił rozwój nowego środka masowego komunikowania – radiofonii. Ustawa prasowa z 1881 r. nie dotyczyła jej. Działalność radiowa odpowiadała bardziej komunikowaniu telegraficznemu i z tego względu uznano, że w tej dziedzinie obowiązuje monopol państwowy, któremu radiofonia została poddana na podstawie jeszcze dekretu z dnia 27 grudnia 1851 r. o bu-

³⁸ Wyrok ETPC z dnia 23 września 1998 r., *Lehideux i Isorni przeciwko Francji*, skarga nr 24662/94. W sprawie tej ETPC kwestionował art. 24 ust. 3 francuskiej ustawy o wolności prasy.

³⁹ Wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 2002 r., *Colombani i inni przeciwko Francji*, skarga nr 51279/99. Sprawa ta dotyczyła obrazy głowy obcego państwa (Hassana II – króla Maroka). W jej wyniku art. 36 francuskiej ustawy o wolności prasy został uchylony, ale dopiero w 2004 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że przedmiotem krytyki ze strony Trybunału był jedynie brak możliwości wykazania prawdziwości podnoszonych zarzutów oraz dobrej wiary w ich podnoszeniu.

⁴⁰ Wyrok z dnia 17 lipca 2001 r., *Stowarzyszenie Ekin przeciwko Francji*, skarga nr 39288/98.

dowie i używaniu linii telegrafu⁴¹. Ten państwowy monopol potwierdzono w dekreście z dnia 7 lutego 1903 r.⁴², który zarówno urządzenia, jak i prawo eksploatacji przyznawał wyłącznie Administracji Poczty i Telegrafu. Przewidziana jednak została możliwość wydawania zezwoleń na urządzenia nadawczo-odbiorcze przeznaczone do prywatnej korespondencji. Takie zezwolenia były jednak wydawane bardzo ostrożnie z uwagi na przypadek skazania dyrektora Francuskiego Towarzystwa Poczty i Telegrafu na karę 50 franków grzywny za transmisje danych za pomocą urządzenia, które nie posiadało zezwolenia, na transatlantyczny parowiec niemiecki Deutschland⁴³. Radiofonia zaczęła się rozwijać we Francji pod koniec I wojny światowej. W dekreście z dnia 24 lutego 1917 r.⁴⁴ przyjęto system upoważnień na posiadanie urządzeń radio-wo-elektrycznych. Pierwszym nadawcą radiowym było wojsko, które w 1917 r. na szczycie wieży Eiffla zainstalowało urządzenia nadawcze. Audycje były rzadkie i dotyczyły informacji ekonomicznych, finansowych oraz meteorologicznych. Następnie przemysł radioelektryczny, dostrzegając potencjał radia, zażądał zezwolenia na podjęcie prób z emisją radiową w celu wytworzenia urządzeń do odbioru fal długich, co zresztą uzyskał na podstawie wyżej wymienionego dekretu. Pierwszym nadawcą została Kompania TSF, która utworzyła stację Radiola, kolejnym Szkoła Wyższa PTT, która uzyskała zezwolenie na nadawanie na falach średnich. Następnie otwarto radio publiczne – Radio Tour Eiffel. Ponadto wielu pasjonatów tzw. we Francji TSF (transmisja bez kabla) radia zaczęło robić własne radia⁴⁵. Taka sytuacja nie została jednak zaakceptowana przez państwo, które przypomniało, że jest to objęte monopolem państwowym. Zaczęto więc zastanawiać się nad cechami emisji radiowej i przeciwstawienia jej radiotelegrafowi i radiotelefonii, w tych bowiem przypadkach odbiorca i nadawca byli zindywidualizo-

⁴¹ JORF z dnia 21 sierpnia 1944 r., s. 541, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000668340&fastPos=5&fastReqId=579984604&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> (25.11.2012).

⁴² JORF z dnia 9 lutego 1903 r., s. 774, zmodyfikowany przez dekret z dnia 5 marca 1907 r., JORF z dnia 6 marca 1907 r., s. 1818, odnoszący się do monopolu w działalności telegraficznej.

⁴³ Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 22.

⁴⁴ JORF z dnia 3 marca 1917 r., s. 2698.

⁴⁵ Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 23.

wani. Natomiast w przypadku radiofonii odbiorca był rozproszony. Z tego względu uważano, że radiofonia bardziej przypomina prasę⁴⁶.

Jednakże ustawa budżetowa z dnia 30 czerwca 1923 r.⁴⁷ rozciągnęła zastosowanie dekretu z 1851 r. na emisję i odbiór sygnału radioelektrycznego wszelkiej natury. Wprawdzie nie została w niej wymieniona bezpośrednio radiofonia, ale z uwagi na ogólnikowość przepisu stosowano do niej tę ustawę. Z kolei dekret z dnia 23 listopada 1923 r. różnicował już urządzenia służące do nadawania oraz do odbioru. Przyznawał wolność odbioru każdemu, pod warunkiem złożenia deklaracji o posiadaniu odpowiedniego urządzenia. Ten sam dekret zezwolił również na działalność prywatnych nadawców, ale za uprzednim zezwoleniem ministra PTT (Poczty, Telegrafu i Telefonu) i pod jego kontrolą. Warunki finansowe, administracyjne i techniczne były określane w koncesji, która musiała zostać zaakceptowana przez podsekretarza stanu w PTT i po wcześniejszym wyrażeniu opinii przez komisję międzyministerialną. Taka koncesja mogła zostać odwołana oraz była odpłatna. Na podstawie tego dekretu uprawnienia państwa w zasadzie ograniczały się do kontroli technicznej urządzeń i zarządzania częstotliwościami⁴⁸. Jednak ta tendencja szybko uległa zmianie na rzecz rzeczywistego monopolu państwa w dziedzinie nadawania. Dekret z dnia 28 grudnia 1926 r.⁴⁹ potwierdził monopol państwa w dziedzinie radiofonii. Starał się on uporządkować sytuację, zwłaszcza wobec pojawienia się między rokiem 1923 a 1926 wielu stacji pirackich, które nie posiadały koncesji na nadawanie, a także w celu przywrócenia zgodnego z koncesją działania stacji legalnych. Przepisy te wywołały krytykę i w rzeczywistości nie były stosowane⁵⁰. Ustawa z dnia 19 marca 1928 r.⁵¹ o finansach zachowywała zastany stan pomiędzy nadawcami prywatnymi i nadawcą państwowym. Dawała jednak rządowi możliwość udzielania czasowych koncesji na nadawanie tym nadawcom, którzy istnieli w dniu 31 grudnia 1927 r. Zakładanie nowych stacji było zakazane, chyba że na podstawie

⁴⁶ *Ibidem*, s. 23–24.

⁴⁷ Ustawa budżetowa z dnia 30 czerwca 1923 r., JORF z dnia 1 lipca 1923 r., s. 6166.

⁴⁸ Taka potrzeba została dostrzeżona już po wypadku Titanika na konferencji zorganizowanej w Londynie w 1912 r. pod auspicjami Międzynarodowej Unii Telegraficznej (zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 25, przyp. 2).

⁴⁹ JORF z dnia 31 grudnia 1926 r., s. 13795.

⁵⁰ Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 26–27.

⁵¹ *Ibidem*.

specjalnego upoważnienia rządu⁵². Należy przy tym zauważyć, że zarówno minister PTT, jak i minister spraw wewnętrznych mogli ingerować w treść programów nadawanych przez nadawców. Mieli możliwość nakazania emisji konkretnych audycji w imię ochrony interesu narodowego czy zakazania rozpowszechniania określonych informacji. Komisarz rządowy był obecny na wszystkich zebraniach rad administracyjnych stacji prywatnych, mógł wносить swoje uwagi, żądać wyjaśnień, jak i czasowo wstrzymać wykonanie jakichś postanowień, zdaniem jego sprzecznych z koncesją lub prawem, a upoważniony minister musiał to rozstrzygać w ciągu 48 godzin. Ponadto działalność nadawcy prywatnego mogła zostać natychmiast zawieszona, a koncesja odwołana w sytuacji naruszenia porządku publicznego lub obrony narodowej. O ile działalność stacji prywatnych była bardzo utrudniona i niepewna, o tyle państwo pomagało organizować publiczną radiofonię⁵³. W przededniu II wojny światowej dekretem z dnia 13 października 1939 r. poddano ścisłej kontroli wszelkie audycje o charakterze politycznych, ekonomicznym czy finansowym, natomiast stacje prywatne mogły retransmitować jedynie informacje z sieci państwowej⁵⁴.

W czasie II wojny światowej stacje prywatne radia znajdujące się w strefie północnej znalazły się całkowicie pod kontrolą niemiecką. Natomiast te znajdujące się w południowej strefie podlegały rządowi w Vichy. Tam też 1 października 1941 r. ponownie uregulowano działalność radiową. Na podstawie ustawy w sprawie radiofonii narodowej⁵⁵ wprowadzono monopol państwowy w zakresie zarówno nadawania, jak i odbioru programów radiowych. Organem, który się tym zajmował, była Radiofonia Narodowa bezpośrednio kontrolowana przez wiceprezydenta Rady. Radiofonia Narodowa miała obowiązek konserwować i eksploatować sieć radiową, a także prowadzić nasłuch radiowy na potrzeby radiofonii. Ustawa ta dawała również możliwość egzystencji stacjom prywatnym. Na podstawie jej art. 2 ust. 5 Radiofonia Narodowa

⁵² W doktrynie podnosi się, że rząd skorzystał z tego upoważnienia tylko jeden raz w styczniu 1929 r. (Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 27, przyp. 2).

⁵³ W 1930 r. na terenie Francji działało 13 stacji państwowych i 14 prywatnych, co powodowało, że Francja zajmowała dalekie miejsce w rankingu państw w zakresie rozwoju radiofonii. Należy też przypomnieć, że w tym czasie szacowano, iż we Francji jest tylko 600 000 odbiorców radia, podczas gdy w tym czasie w Niemczech było ich ponad 2 miliony (zob. *ibidem*, s. 27–29.)

⁵⁴ M. Friedmann, *Abrege du droit de la presse...*, s. 27.

⁵⁵ Ustawa z dnia 1 października 1941 r., JORF z dnia 6 grudnia 1941 r., s. 5270.

mogła przyznawać lub wydzierżawiać na czas określony lub nieokreślony całość lub część sieci. Utrzymało się 6 stacji prywatnych, przy czym warunki koncesji uległy zmianie. Z biegiem czasu prywatni nadawcy zostali jednak zdominowani przez państwo poprzez system transfuzji i zakupu akcji. Uczestniczyli oni w propagandzie reżimu Vichy, co później zaowocowało całkowitym monopolem państwowym w dziedzinie radiofonii i telewizji. Kolejna ustawa z dnia 7 listopada 1942 r. dotycząca reorganizacji Radiofonii Narodowej⁵⁶ wprowadziła urząd dyrektora generalnego, który stał na czele Radiofonii, oraz dodała pięciu członków do najwyższej rady. Rada ta zresztą miała jedynie charakter konsultacyjny. Ustawa ta wprowadziła również zasadę, że radiofonia jest instrumentem propagandy w rękach rządu.

Po II wojnie światowej radiofonia francuska (RTF) została zorganizowana najpierw na podstawie ordonansu z dnia 23 marca 1945 r.⁵⁷, który utrzymywał monopol państwa w zakresie produkcji i nadawania sygnału⁵⁸. Rząd zapewnił sobie kontrolę radia⁵⁹ poprzez utworzenie nowej agencji – RdF (Radiodiffusion Française). Na czele RdF stali dyrektor, zastępca dyrektora oraz najwyższa rada nominowana przez radę ministrów. Monopol państwa w dziedzinie nadawania został dodatkowo potwierdzony dekretem z dnia 6 lutego 1947 r. i połączony z kompetencjami Prezydenta, który delegował je na rzecz ministra do spraw informacji. W 1949 r. z uwagi na rozwój nowego środka masowego komunikowania – telewizji zmieniono nazwę RdF na Radiofonie i Telewizję Francuską (RTF). W ustawie z dnia 31 grudnia 1953 r.⁶⁰ potwierdzono monopol państwowy w zakresie radiofonii i telewizji. W jej art. 6 ust. 7 stwierdzono, że bez zgody parlamentu nie można nikomu przyznać w całości lub części prawa używania środków służących do emisji, przetwarzania czy wyboru programów. Co ciekawe, przepis ten znalazł się w ustawie, która generalnie została poświęcona kwestiom finansowym radiofonii i telewizji na rok 1954.

⁵⁶ JORF z dnia 8 listopada 1942 r., s. 3723.

⁵⁷ Ordonans nr 45-472, JORF z dnia 24 marca 1945 r.

⁵⁸ Oparto się przy tym na art. 85 prawa finansowego z 1923 r. oraz przypomniano, że naruszenie tego monopolu jest karalne na podstawie art. 463 kodeksu karnego.

⁵⁹ Telewizja w fazie eksperymentalnej pojawiła się we Francji jeszcze przed II wojną światową.

⁶⁰ Ustawa nr 53-1335 dotycząca rozwoju kredytów przeznaczonych na wydatki radiofonii i telewizji francuskiej, JORF z dnia 5 stycznia 1954 r., s. 235.

Zarówno radiofonia, jak i telewizja ściśle podlegały władzy państwowej, a jako jedna wielka instytucja nie mogły sprawnie funkcjonować. Z tego względu rozpoczęto dyskusję nad reformą radiofonii i telewizji. Jednak wyniki tej reformy nikogo nie zadowolili i w doktrynie nazwano ją pseudoreformą⁶¹. Na mocy ordonansu z dnia 4 lutego 1959 r.⁶² przekształcono RTF w przedsiębiorstwo publiczne, mające odrębny budżet. Ograniczono kompetencje Wysokiej Rady do uprawnień konsultacyjnych w sprawach programowych. Państwo nadal posiadało monopol w dziedzinie radiofonii i telewizji, a więc na koncepcję, produkcję, realizację i rozpowszechnianie wszelkich nadań wizualnych i słuchowych. Radiofonia i telewizja podlegała bezpośrednio ministrowi do spraw informacji. W ordonansie tym uregulowano również status pracowników tej instytucji.

W 1964 r. weszła w życie ustawa dotycząca statutu Biura do spraw Radiofonii i Telewizji Francuskiej⁶³. Miała ona dokonać daleko idących zmian w dziedzinie radiofonii i telewizji. Jednak na zamiarach się skończyło⁶⁴. Utrzymała ona monopol państwa. Powołano jednak do życia specyficzny organ – Biuro do spraw Radiofonii i Telewizji Francuskiej (ORTF), które miało charakter przedsiębiorstwa państwowego przemysłowo-handlowego. Miało ono za zadanie zapewnić społeczeństwu publiczne usługi w zakresie radiofonii i telewizji. Wszelkie prawa i obowiązki RTF zostały przekazane ORTF. Biuro było zarządzane przez radę administracyjną, a kierowane przez dyrektora generalnego. Nad całością czuwał minister do spraw informacji, który miał za zadanie zapewnić monopol państwowy w zakresie nadawania, czuwać nad realizacją usług publicznych przez ORTF, aprobować budżet i kontrolować, co ORTF robi z posiadanymi zasobami. Na mocy art. 5 tej ustawy rząd posiadał uprawnienia do rozpowszechniania komunikatów i deklaracji, w każdym momencie, przy czym przekazy te były wyodrębniane jako pochodzące od rządu. Rada administracyjna zarządzała stroną materialną serwisu publicznego i kontrolowała ją oraz zapewniała odpowiedni poziom moralny programów, czuwała nad obiektywnością i dokładnością informacji rozpowszechnianych przez ORTF.

⁶¹ Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 45.

⁶² Ordonans nr 59-273, JORF z dnia 11 lutego 1959 r., s. 1859.

⁶³ Ustawa nr 64-621 z dnia 27 czerwca 1964 r., JORF z dnia 28 czerwca 1964 r., s. 5636.

⁶⁴ Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 48–49.

Miała również ogólne kompetencje do zarządzania i wskazywania ogólnych założeń działania ORTF oraz zatwierdzała budżet biura. W skład rady administracyjnej wchodził przedstawiciele państwa, użytkowników, prasy drukowanej, jak również pracowników ORTF, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje. Natomiast sama ORTF zajmowała się działalnością misyjną. To ona tworzyła programy, audycje, produkowała je i rozpowszechniała, ale miała to robić biorąc pod uwagę interesy odbiorców i ich potrzeby w zakresie przekazywania obiektywnej i dokładnej informacji, zaspokajania potrzeb kulturalnych i wychowawczych.

Jednak system ten ciągle nie był zadowolający⁶⁵. Kolejne akty prawne z 1968 r. miały nieco uzdrowić sytuację, gdyż trudno było zarządzać tak ogromnym przedsiębiorstwem publicznym, a ponadto nadal zdarzały się przypadki ingerencji władzy publicznej w treść informacji⁶⁶. W 1968 r. zlikwidowano Urząd Łączności Interministerialnej dla celów Informacyjnych, który był narzędziem nacisku na dziennikarzy zatrudnionych w ORTF. Rozwiązano również samo Ministerstwo do spraw Informacji. W tym też czasie oficjalnie dopuszczono na ekran reklamę⁶⁷. W dalszym ciągu ORTF nie funkcjonowała jak należy. Borykała się ze skandalami, strajkami, częstymi zmianami personalnymi⁶⁸.

To wymusiło kolejną reformę systemu, która miała miejsce w 1972 r.⁶⁹ Postanowiono więc zdecentralizować ORTF, podzielić na samodzielne jednostki, które lepiej poradzą sobie na rynku. Odseparowano usługi publiczne od samego Biura Radiofonii i Telewizji Francuskiej. Usługi publiczne zostały zdefiniowane w art. 1 ustawy. Miały one odpowiadać potrzebom i aspiracjom społeczeństwa w zakresie informacji, kultury, edukacji i rozrywki oraz zawierać wartości cywilizacyjne. Ponadto publiczne usługi radiowe i telewizyjne miały promować na świecie kulturę francuską i czuwać nad jakością i promocją języka

⁶⁵ *Ibidem*, s. 51–52. Taka ingerencja była nawet broniona w Parlamencie, gdzie podniesiono, że skoro opozycja ma prasę regionalną, to telewizji musi wyrównywać szanse.

⁶⁶ Dekret z dnia 10 sierpnia 1968 r. oraz zarządzenie z dnia 28 sierpnia 1968 r., JORF z dnia 1 stycznia 1969 r., s. 32 i 38.

⁶⁷ Dekret z dnia 8 stycznia 1969 r. w sprawie powołania Francuskiego Urzędu do spraw Reklamy, spółki o kapitale publicznym, uprawnionym do kierowania reklamy do ORTF, JORF z dnia 12 stycznia 1969 r., s. 435.

⁶⁸ Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 55.

⁶⁹ Ustawa nr 72-553 dotycząca statutu radiofonii i telewizji francuskiej, JORF z dnia 4 lipca 1972 r., s. 6851.

francuskiego. Jednak te usługi publiczne nadal pozostały objęte monopolem państwowym. Wykonywanie wyżej wymienionej misji publicznej zostało powierzone Biuru Radiofonii i Telewizji Francuskiej. Biuro było przedsiębiorstwem państwowym o charakterze przemysłowym i handlowym zarządzanym przez radę administracyjną, na której czele stał dyrektor generalny. Biuro podlegało premierowi, który delegował członka rządu w celu nadzoru nad przedsiębiorstwem, a szczególnie w celu czuwania nad zachowaniem monopolu państwowego, kontroli wypełniania zadań przewidzianych dla służby publicznej oraz kontroli finansów biura. Rada administracyjna składała się z 12 do 24 członków – połowa członków reprezentowała interesy państwa, a połowa była wybierana spośród przedstawicieli odbiorców, prasy drukowanej oraz osób zatrudnionych w biurze. Kadencja rady trwała 3 lata. Rada administracyjna określała ogólny kierunek działania przedsiębiorstwa, które dyrektor generalny miał obowiązek akceptować i wykonywać. Czuwała również nad jakością programów oraz przestrzeganiem zasad moralnych. Miała też obowiązek czuwać na obiektywizmem i dokładnością rozpowszechnianych informacji. Utworzono osiem odrębnych jednostek. Pierwszą stworzono dla kanału 1 telewizji, drugą dla 2 kanału, trzecią dla radiofonii, czwartą dla rozpowszechniania, piątą dla serwisów regionalnych i dla 3 kanału telewizji oraz trzy pozostałe w celu produkcji audycji. W każdej z nich działała odrębna rada administracyjna oraz dyrektor, który zarządzał jednostką. Artykuł 11 ustawy wprowadził również uprawnienie rządu do rozpowszechniania deklaracji i komunikatów w każdym momencie za pośrednictwem radiofonii lub telewizji. Ustawa ta dała jednak możliwość zaistnienia we Francji prywatnym nadawcom. Zgodnie bowiem z jej art. 3 można było uchylić monopol państwa po spełnieniu warunków w niej określonych:

- w celu rozpowszechniania programu dla określonej publiczności,
- w celu rozpowszechniania programu w zamkniętym prywatnym kręgu,
- w celu prowadzenia doświadczeń naukowych,
- w interesie obrony narodowej lub porządku publicznego.

W sekcji III została ustanowiona Wysoka Rada do spraw Audiowizualnych. Działała ona przy premierze lub delegowanym ministrze. Rada ta wypowiadała się na temat rozwoju technicznych usług audiowizualnych, deontologii w środkach komunikowania audiowizualnego,

możliwości derogacji monopolu państwowego oraz sposobu wykonywania prawa do odpowiedzi, które było przewidziane w art. 8 ustawy.

Kolejna ustawa, która miała na celu na nowo zorganizować monopol państwa w radiofonii i telewizji, pochodziła z dnia 7 sierpnia 1974 r.⁷⁰ Zniesiono ORTF, powołując na jego miejsce siedem różnych podmiotów, do których po raz pierwszy miało zastosowanie prawo prywatne, a nie publiczne. Podmioty te były spółkami kapitałowymi, w których jedynym udziałowcem było państwo. Były to: spółka radiowa (Radio France) oraz trzy obejmujące poszczególne kanały telewizyjne (TF1, Antenne 2 i FR3). Odrębne przedsiębiorstwo zajmowało się rozpowszechnianiem programów (TDF)⁷¹. Powołano też Instytut do spraw Audiowizualnych, który miał zajmować się archiwizowaniem nagrań oraz badaniami. Każde z tych podmiotów, oprócz Instytutu, miało własną radę administracyjną⁷² oraz prezesa. Zobowiązania wobec nadawców publicznych były określane w *cahier de charges* przez prezesa rady ministrów lub upoważnionego ministra. Tam też określano zasady dotyczące rozpowszechniania reklam. Utworzono specjalną komisję parlamentarną, która miała nie tylko weryfikować rachunki wyżej wymienionych przedsiębiorstw, ale również wypowiadała się w zakresie uchylecia monopolu państwowego oraz konsultować i opiniować we wszystkich sprawach dotyczących radiofonii i telewizji. Nadal w dziedzinie radiofonii i telewizji obowiązywał monopol państwa, gdyż nikt nie skorzystał z możliwości zezwoleń, jakie dawała ustawa z dnia 4 lipca 1972 r. Począwszy od 1977 r. zaczęło pojawiać się wiele stacji radiowych pirackich. Początkowo próbowano do nich stosować art. 39 code des PTT⁷³, na podstawie którego karalne było każde nadawanie i przejmowanie sygnału radiowo-elektrycznego. Jednak w orzecznictwie sądy odmówiły stosowania tego przepisu w stosunku do stacji pirackich, z uwagi na odmienny charakter monopolu telekomunikacyjnego w odniesieniu do radiofonii. Z tego względu ustawa z dnia 28 lipca

⁷⁰ Ustawa nr 74-696, JORF z dnia 8 sierpnia 1974 r., s. 8355.

⁷¹ Zajmowało się rozpowszechnianiem programów radiofonii i telewizji francuskiej nie tylko we Francji, ale także za granicą, eksploatowało, rozwijało, rozbudowywało sieci do rozpowszechniania programów.

⁷² Rada administracyjna określała ogólne zasady dotyczące działalności podmiotu, zgodnie z zasadami zawartymi w *cahier de charge*, a także uchwalala budżet, mając na uwadze, aby wydatki i przychody pozostawały w równowadze.

⁷³ Ustawa nr 52-233 z dnia 27 lutego 1952 r. – Kodeks poczty, telegrafu i telefonu, JORF z dnia 4 marca 1952 r.

1978 r.⁷⁴ dodała art. 33bis do ustawy z dnia 7 sierpnia 1974 r., w którym przewidziano karę pozbawienia wolności od 1 miesiąca do roku albo grzywny od 10 000 do 100 000 franków, albo obie te kary na raz, w sytuacji rozpowszechniania nadań radiowych lub telewizyjnych naruszającego monopol państwowy.

Kolejna ustawa z dnia 9 listopada 1981 r.⁷⁵, nowelizująca ustawę z dnia 3 czerwca 1972 r. (która w przedstawionym niżej zakresie do tego czasu obowiązywała), przyjęła możliwość uchylenia monopolu państwa w radiofonii na podstawie specjalnego zezwolenia. Takie uchylenie monopolu następowało na podstawie decyzji premiera lub ministra przez niego delegowanego po konsultacji z komisją powołaną specjalnym dekretem. Zezwolenie na nadawanie było odpłatne, odwzajemne i czasowe – można je było udzielić maksymalnie na trzy lata i po upływie tego okresu należało się starać o ponowne. Dodatkowo ustawa ta wprowadzała różnorakie ograniczenia. W dziedzinie stosowanej techniki zasadniczo dystans pomiędzy nadawcą i odbiorcą nie mógł przekraczać 30 kilometrów, a nadajnik nie mógł być mocniejszy niż 500 W. Nie można było naruszać zaplanowanych czy przydzielonych częstotliwości, nie można było rozpowszechniać reklam. Nadawcom mógł zostać tylko określony podmiot – stowarzyszenie działające na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 1901 r. lub stowarzyszenie niemające na celu osiągnięcia zysków, działające na podstawie prawa lokalnego w departamentach: Haut-Rhin, Bas-Rhin oraz Moselle. Należy przy tym podkreślić, że uchylenie monopolu dotyczyło tylko radiofonii i niewielkiego terytorium. Nadawanie bez uprawnienia było wykroczeniem, za które można było zostać ukaranym grzywną od 4000 do 500 000 franków, a w przypadku recydywy lub zaskodzenia publicznemu nadawcy – karą pozbawienia wolności do 3 miesięcy i konfiskatą urzędzeń.

Ustawa z dnia 29 lipca 1982 r. o komunikacji audiowizualnej uchyliła po raz pierwszy całkowicie monopol państwa. Jej art. 1 przewidywał, że komunikacja audiowizualna jest wolna. Ta redakcja miała konotację historyczną, jak podkreśla się w doktrynie⁷⁶, gdyż odnosiła się do ustawy o wolności prasy z 1881 r., której również art. 1 przewidywał, że drukowanie i wydawanie jest wolne. Jeżeli chodzi o radiofonie

⁷⁴ Ustawa nr 78-787, JORF z dnia 29 lipca 1978 r.

⁷⁵ Ustawa nr 81-994 o uchyleniu monopolu państwa w radiofonii, JORF z dnia 10 listopada 1981 r., s. 3070.

⁷⁶ Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 66.

i telewizję publiczną, to nowa ustawa nie wprowadzała obowiązku realizacji misji, ale służenia interesowi ogólnemu poprzez:

- zapewnienie uczciwości, niezależności i pluralizmu informacji,
- dostarczanie edukacji, rozrywki i kultury różnym grupom społecznym,
- zwiększenie inicjatyw i odpowiedzialności obywateli,
- przyczynienie się do produkowania i rozpowszechniania wielkich dzieł,
- uprzywilejowanie komunikacji socjalnej i społecznej,
- uczestniczenie w rozwoju komunikowania audiowizualnego,
- bronienie i wysławianie języka francuskiego oraz zapewnianie rozwoju języków regionalnych,
- faworyzowanie w nadawaniu do krajów trzecich audycji o kulturze francuskiej,
- pamiętanie o Francuzach mieszkających poza granicami Francji i zaspokajanie ich potrzeb informacyjnych, rozrywkowych oraz kulturowych.

Te zadania miały być wykonywane przy jednoczesnym zapewnieniu respektowania pluralizmu i równości kulturowej i religijnej. W doktrynie podkreślano jednak, że jest to swoista misja pomimo niewłaściwej redakcji przepisu. Regulacja ta wprowadziła trudności w przypisaniu elementów misji poszczególnym podmiotom, które ją realizowały na poziomie podstawowym, zwłaszcza że doszło do dziesięciokrotnego zwiększenia liczby organów składających się na radiofonię i telewizję publiczną⁷⁷. Co ciekawe, tak określona swoista misja radiofonii i telewizji publicznej miała być też swoistym przewodnikiem dla nadawców prywatnych, którzy mieli działać w zakresie usług publicznych⁷⁸.

Na podstawie tej ustawy powołano kilka instytucji, które miały regulować funkcjonowanie rynku audiowizualnego.

Jako pierwsze wymieniane jest przedstawicielstwo parlamentarne do spraw komunikacji audiowizualnej. Mogło ono wydawać opinie w sprawach regulowanych opisywaną ustawą. Otrzymywało również raporty z Trybunału Obrachunkowego dotyczące nadawców publicznych. Generalnie zajmowało się kontrolą finansów nadawców publicznych.

⁷⁷ O ile przed reformą było ich 6, to po reformie 60. Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 68.

⁷⁸ *Ibidem*.

Kolejną instytucją wprowadzoną przez wymienioną ustawę była Haute Autorite de la Communication Audiovisuelle (HACA), która miała na celu gwarantować niezależność nadawcy publicznego od władzy państwowej i od polityków. Składała się ona z 9 członków powoływanych na 9 lat, którzy nie mogli zostać wybrani na kolejną kadencję. 3 spośród nich było wybieranych przez Prezydenta, 3 przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, a 3 przez przewodniczącego Senatu. Ustawa gwarantowała również ich niezależność od jakichkolwiek sił politycznych czy ekonomicznych poprzez zakazy wykonywania innych funkcji publicznych czy posiadania udziałów w spółkach nadawców czy wydawniczych. Miała ona czuwać nad realizacją misji przez nadawcę publicznego, gwarantować pluralizm i równowagę w programach, czuwać nad tym, aby nienaruszana była godność ludzka, równość między kobietami a mężczyznami oraz ochrona małoletnich, bronić i promować język francuski, kulturę narodową oraz przyjąć warunki, które miały umożliwić korzystanie z usług audiowizualnych osobom niesłyszącym i niedosłyszącym. Miała również określić warunki dotyczące korzystania przez rząd z prawa repliki, zasady rozpowszechniania audycji wyborczych oraz audycji z obrad parlamentu, wypowiedzi partii politycznych oraz grup parlamentarnych. HACA wydawała również opinie na temat warunków określonych w *cahiers des charges*, które zawierały obowiązki w zakresie realizacji usługi publicznej. Udzielała także koncesji na rozpowszechnianie lokalnych programów radiowych oraz radiowo-telewizyjnych rozpowszechnianych przewodowo. Mogła też rozstrzygać spory dotyczące światopoglądu i kreacji audycji pomiędzy nadawcami a ich współpracownikami. HACA wykonywała swoje uprawnienia poprzez wydawanie aktów, decyzji i rekomendacji. Generalnie były one wykonywane w terminie 24 godzin, licząc od momentu powiadomienia zainteresowanych lub w terminie 2 tygodni (dotyczyło to np. wykonania decyzji w sprawie koncesji).

Oprócz tego na podstawie omawianej ustawy powołano do życia Krajową Radę do spraw Audiowizualnych oraz regionalne rady do spraw audiowizualnych, które miały uprawnienia konsultacyjne.

Jednak rząd pozostawił sobie istotne i ważne kompetencje, które pozwalały mu ingerować w sferę usług audiowizualnych. Przede wszystkim to on określał wymogi koncesji, premier lub określeni ministrowie mieli możliwość jej unieważnienia. Ponadto rząd wydawał zezwolenia na dostęp do satelity oraz do naziemnej sieci telewizyjnej. Rząd miał

również prawo kontroli podmiotów dostarczających publiczne usługi audiowizualne.

Nadawcy publiczni działali na podstawie *cahier des charges*, w którym określone zostały ich zobowiązania w zakresie realizacji usług publicznych. Określano też w nich generalną orientację polityczną programów i szczególne zadania każdego podmiotu. Ponadto rząd miał uprawnienie do rozpowszechniania za ich pomocą deklaracji i komunikatów, które uzna za konieczne. Radiofonia i telewizja miały także obowiązek nadawania przekazów wyborczych. Ustawa ta gwarantowała dostęp do radiofonii i telewizji większości parlamentarnej, jak i innym grupom politycznym, które były obecne w Zgromadzeniu Narodowym na zasadzie równości. Dostęp do anteny miały również organizacje zawodowe, które były reprezentowane na poziomie krajowym.

Powołano także dwa przedsiębiorstwa publiczne (TDF – w celu rozpowszechniania programów oraz INA – Narodowy Instytut do spraw Komunikacji Audiowizualnej, który czuwał nad realizacją misji) oraz kilka spółek państwowych (pięć z nich obejmowało poszczególne programy – Radio France, TF1, Antenne 2, FR3, jedną zajmującą się koordynacją regionalnych usług radiowych i telewizyjnych, jedną dla francuskich posiadłości zamorskich i ostatnią spółkę zajmującą się produkcją – SFP). Oprócz tego utworzono filię Radio France – Radio France International oraz France Medias International, która zajmowała się międzynarodowym obrotem audycjami wyprodukowanymi przez publicznego nadawcę francuskiego. Dodatkowo powołano do życia regionalne spółki radiowe oraz 12 regionalnych spółek telewizyjnych. Ustanowiono również spółkę, która miała zajmować się sprzedażą praw do audycji za granicę. Każda z tych spółek i każde przedsiębiorstwo miało radę administracyjną składającą się z 12, 16 (TDF i INA) lub 9 członków (spółka zajmująca się sprzedażą praw do audycji) oraz prezesa (TDF dodatkowo dyrektora generalnego).

Jeżeli chodzi o umożliwienie osobom prywatnym prowadzenia działalności w zakresie komunikacji, to działalność ta została poddana bądź to systemowi zgłoszeniowemu⁷⁹, bądź koncesyjnemu. Jeżeli chodzi o system zgłoszeniowy, polegał on na złożeniu wcześniejszej deklaracji i dotyczył tylko takich usług audiowizualnych dla publiczności lub ściśle określonych użytkowników, który umożliwiał przekazywanie informacji pisanych słownych, obrazowych oraz audiowizualnych

⁷⁹ System ten jednak został czasowo zawieszony (art. 77 ust. 2 ustawy).

(z wyłączeniem utworów kinematograficznych) pomiędzy indywidualnie oznaczonymi osobami. W każdym innym przypadku należało uzyskać koncesję. Oprócz przypadków, które były zarezerwowane dla HACA (radiowi nadawcy lokalni oraz telewizja kablowa), koncesje wydawał rząd. Nadawcą mogła zostać każda osoba fizyczna lub prawna.

Dzięki tej ustawie we Francji pojawił się pierwszy telewizyjny nadawca komercyjny. Pierwsza koncesja na usługi publiczne została wydana 6 grudnia 1983 r. dla Canal+ na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy państwem a agencją Havas⁸⁰, której przedmiotem było dostarczanie nadania dla określonej publiczności na zasadzie odpłatnego dostępu. Był to pierwszy przypadek telewizji kodowanej i odpłatnej. Jednak w ramach usług publicznych w koncesji zobowiązano Canal+ do dostarczania programu w ściśle określonym wymiarze także dla osób nieposiadających dekodatorów. Z kolei nowelizacja ustawy z 1982 r.⁸¹ umożliwiła dopiero w pierwszym rządzie lokalnym nadawcom radiowym finansowanie działalności w zakresie usług publicznych z reklamy. Natomiast nowelizacja z 1985 r.⁸² umożliwiła powstanie dwóch kolejnych telewizji prywatnych – spółki France5⁸³ i spółki TV6⁸⁴. W swoich koncesjach nadawcy ci zostali zobowiązani do dostarczania usług publicznych.

Omawiana ustawa zawierała również przepisy karne. Grzywna od 500 do 50 000 franków groziła za nieodebranie od klienta deklaracji dotyczącej posiadania odbiornika radiowego lub telewizyjnego. Z kolei używanie częstotliwości bez zezwolenia państwa było karane grzywną od 4000 do 500 000 franków, podobnie jak nadawanie bez złożenia wcześniejszej deklaracji lub uzyskania koncesji. W przypadku recydywy lub szkodliwego skutku dla rozpowszechniania usług publicznych, kara była zaostrzona do 3 miesięcy pozbawienia wolności. W tym też przypadku można było orzec przepadek instalacji i urządzeń służących do nadawania.

⁸⁰ Została ona sprywatyzowana dopiero w 1987 r. Zob. Ch. Debbasch, H. Isar, X. Agostinelli, *Droit de la communication...*, s. 70.

⁸¹ Ustawa nr 84-734 z dnia 1 sierpnia 1984 r., JORF z dnia 2 sierpnia 1984 r., s. 2549.

⁸² Ustawa nr 85-1317 z dnia 13 grudnia 1985 r. dotycząca prywatnej telewizji naziemnej, JORF z dnia 14 grudnia 1985 r., s. 14535.

⁸³ 18 stycznia 1986 r.

⁸⁴ 28 stycznia 1986 r.

Obecnie obowiązująca ustawa, która reguluje działalność radiofoniczną i telewizyjną we Francji, pochodzi z dnia 30 września 1986 r.⁸⁵ Po raz pierwszy zrezygnowano z określenia usługi publicznej jako stanowiącej podstawę i uzasadnienie dla działalności radiowej i telewizyjnej. Sama ustawa składa się już ze 111 artykułów podzielonych na 8 tytułów. Pierwszy dotyczył Krajowej Komisji do spraw Komunikowania i Wolności (HACA została zniesiona), drugi używania urządzeń telekomunikacyjnych, trzeci sektora publicznego komunikacji audiowizualnej, czwarty cesji krajowej spółki programowej Telewizja Francuska 1, piąty rozwoju produkcji kinematograficznych, szósty zawiera przepisy karne, siódmy różne przepisy dotyczące zmian w innych aktach prawnych oraz pomocy państwa, a ósmy przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa ta była już wielokrotnie nowelizowana. Zmieniono choćby nazwę, sposób tworzenia dawniej Krajowej Komisji do spraw Komunikowania i Wolności, a obecnie Najwyższej Rady do spraw Audiowizualnych (CSA)⁸⁶. Jednak, jak się podkreśla, największe znaczenie w skali europejskiej miało pozbycie się przez państwo programu Telewizja Francuska 1 i dokonanie jego transformacji do sektora prywatnego.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2004 r. w sprawie gospodarowania systemem cyfrowym⁸⁷ zmieniła ustawodawstwo z zakresu komunikowania audiowizualnego poprzez nowelizację ustawy o wolności komunikowania. Została ona wprowadzona jako transpozycja dyrektywy o niektórych usługach społeczeństwa informacyjnego⁸⁸. Zastąpiła termin „komunikowanie audiowizualne” na gruncie ustawy o wolności komunikowania określeniem „komunikowanie publiczne przez sieć informatyczną”, co pozwoliło objąć dotychczasową regulacją dotyczącą radiofonii i telewizji również internet. Obecnie na podstawie znowelizowanej ustawy o wolności komunikowania komunikacja publiczna jest wolna, ale ta wolność podlega pewnym ograniczeniom koniecznym, z jednej strony, ze względu na respektowanie godności ludzkiej, wolności

⁸⁵ Ustawa nr 86-1067 z dnia 30 września 1986 r. w sprawie wolności komunikowania, JORF z dnia 1 października 1986 r., s. 11755.

⁸⁶ Ustawa nr 89-25 z dnia 17 stycznia 1989 r., http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=486F84CE72153B253E0DCBF24D75257D.tpdjo11v_1?cidTexte=JORFTEXT000000321869&dateTexte=19890118 (25.11.2012).

⁸⁷ Ustawa nr 2004-575 z dnia 21 czerwca 2004 r. w sprawie gospodarowania systemem cyfrowym, JORF z dnia 22 czerwca 2004 r., s. 11168, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164&fastPos=1&fastReqId=160628132&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (26.11.2012).

⁸⁸ Dyrektywa nr 2000/31/CE z dnia 8 czerwca 2000 r.

i własności innych, pluralizmu w wyrażaniu bieżących poglądów oraz z drugiej strony, ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego, obrony narodowej, z uwagi na wymagania dotyczące usług publicznych czy dotyczące produkcji audiowizualnej⁸⁹. Ustawa ta wprowadza również specyficzny system odpowiedzialności za rozpowszechnianie treści w internecie. Na zakończenie należy jeszcze nadmienić, że z dnia 12 czerwca 2009 r. pochodzi ustawa popierająca rozpowszechnianie i ochronę kreatywności w internecie⁹⁰. Ustawa ta dokonała zmian w kodeksie własności intelektualnej (uregulowała między innymi kwestię wykorzystywania utworów dziennikarskich), kodeksie pracy i innych ustawach, w tym ustawie o wolności komunikowania. Zdefiniowała serwis prasowy *on line* oraz poddała go specyficznej odpowiedzialności prawnej.

3. Historia ustawodawstwa prasowego w Polsce

Pierwsza regulacja wolności wypowiedzi nastąpiła w Prawach Kardynałnych Niewzruszalnych uchwalonych 5 stycznia 1791 r. w trakcie obrad Sejmu Czteroletniego, co oznacza, że początki gwarancji wolności wypowiedzi w Polsce i we Francji miały miejsce w tym samym czasie. Polskie prawo mediów zaczęło się rozwijać dopiero w okresie międzywojennym, co wynikało z faktu, że Polska była pod zaborami, które uniemożliwiły dalszy rozwój własnych przepisów prasowych na terytorium Rzeczypospolitej. Należy jednak zauważyć, że na obszarze województw centralnych i wschodnich obowiązywał dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych⁹¹. Na mocy rozporządzenia z dnia 4 lipca 1921 r.⁹² jego przepisy zostały rozciągnięte na województwa wschodnie, a na mocy rozporządzenia

⁸⁹ M. Castets-Renard, *La spécificité des communication en ligne* (w:) *Traité de droit de la presse et des médias*, pod red. B. Beigniera, B. De Lamy'ego, E. Dreyera, Paryż 2009, s. 1124.

⁹⁰ Ustawa nr 2009-669 z dnia 12 czerwca 2009 r., JORF z dnia 13 czerwca 2009 r., s. 9666, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020735432&fastPos=1&fastReqId=368694812&categorieLien=cid&oldAction=rechText> (26.11.2012).

⁹¹ Dz. Pr. P.P. Nr 14, poz. 186 z późn. zm., podają za L. Zieleniewski, *Ustawodawstwo prasowe*, Warszawa 1933, s. 19.

⁹² Dz. U. RP Nr 66, poz. 423.

z dnia 11 lipca 1922 r.⁹³ na Ziemię Wileńską. Dekret ten zawierał 35 artykułów i podzielony był na pięć tytułów: o drukach w ogóle, o czasopiśmie w szczególności, o nakładaniu aresztu i dochodzeniu sądowym, o karach wymierzanych za przekroczenia przepisów prasowych i przepisy przechodnie. Obok tego dekretu obowiązywał również dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o zakładach drukarskich i składach druków⁹⁴ oraz rosyjski kodeks karny z 1903 r., który przewidywał liczne przestępstwa prasowe.

Z kolei na terenie województw południowych i cieszyńskiej części województwa śląskiego obowiązywała austriacka ustawa prasowa z dnia 17 grudnia 1862 r.⁹⁵ Ustawa ta zawierała trzy rozdziały: postanowienia ogólne, przepisy zmierzające do utrzymania porządku w prasie, postanowienia o czynach karygodnych popełnionych treścią druku.

Od dnia 8 czerwca 1927 r. na całym obszarze Rzeczypospolitej obowiązywało jednolite ustawodawstwo prasowe. Zostało bowiem wydane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie prasowym⁹⁶. Podzielono je na 4 części. Część pierwsza została zatytułowana „O prasie”, druga, „O przestępstwach prasowych”, trzecia „O postępowaniu i odszkodowaniu”, a czwarta „Przepisy tymczasowe i końcowe”. W sumie rozporządzenie to zawierało 109 artykułów. Pomimo że uwzględniało ono większość postulatów środowiska dziennikarskiego, zostało od razu oprotestowane przez polityków⁹⁷. 19 września 1927 r. Sejm podjął uchwałę o jego uchyleniu, powstało jednak zagadnienie, czy uchwała może uchylić rozporządzenie Prezydenta. Sąd Najwyższy w tej materii zajął stanowisko przychylne dla Sejmu. Stwierdził jednocześnie, że aby uchwała mogła uzyskać moc obowiązującą, musi zostać ogłoszona w Dzienniku Ustaw⁹⁸. Po takim rozstrzygnięciu sporu prawnego wydano nowe rozporządzenie Prezydenta w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁹. Rozporządzenie to nie przewidywało

⁹³ Dz. U. RP Nr 56, poz. 509.

⁹⁴ Dz. Pr. P.P. Nr 14, poz. 146.

⁹⁵ Dz. U. P.P. z 1863 r. Nr 6, podaję za L. Zieleniewski, *Ustawodawstwo...*, s. 76.

⁹⁶ Dz. U. Nr 45, poz. 398.

⁹⁷ Zob. W. Czapiński, *Prawo prasowe*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1930, nr 17, s. 600–612.

⁹⁸ Gazeta Sądowa Warszawska 1928, nr 20.

⁹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1928 r. Nr 3, poz. 18 z późn. zm.).

możliwości ogłaszania uchwał sejmowych uchylających rozporządzenia Prezydenta. Dopiero nowelą z dnia 12 lutego 1930 r. zostało to zmieni-
one¹⁰⁰. Dodano mianowicie pkt 3 do art. 1 rozporządzenia w sprawie
wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, który przewi-
dywał, że uchwały Sejmu, powzięte w myśl art. 44 ust. 7 Konstytucji,
uchylające wyżej w pkt 2 wymienione rozporządzenia Prezydenta
Rzeczypospolitej, a podpisane przez Marszałka Sejmu, powinny być
ogłaszane w Dzienniku Ustaw. Sporna uchwała o uchyleniu rozporzą-
dzenia o prawie prasowym została ogłoszona dopiero w Dzienniku
Ustaw z dnia 28 lutego 1930 r.¹⁰¹ Po jej wydaniu w Polsce obowiązywał
stan prawny sprzed 8 czerwca 1927 r., co również spowodowało „odży-
cie” dzielnicowych przepisów procesowych uchylonych przez rozporzą-
dzenie Prezydenta z dnia 10 maja 1927 r.¹⁰²

Dopiero wydany kilka lat później dekret z dnia 21 listopada 1938 r.
– Prawo prasowe¹⁰³ ujedynolcił przepisy prasowe w całej Polsce. Ten
akt prawny podzielony był na 11 rozdziałów. Pierwszy rozdział zawierał
przepisy ogólne, a więc przewidywał, że granicą wolności prasy jest
dobro powszechne, określał, co jest zaliczane do druków, wyodrębnił
definicję czasopisma, książki oraz wyjątki od stosowania dekretu.
Rozdział II z kolei regulował kwestie odnoszące się do druków, a więc
na przykład obowiązkowe informacje umieszczane na każdym z nich,
konieczność przekazywania egzemplarzy obowiązkowych na cele admi-
nistracyjne. Rozdział III dotyczył funkcjonowania zakładów graficznych
i składów druków. Rozdział IV odnosił się już wyłącznie do czasopism.
Przewidywał obowiązek umieszczania na nich *impressum* prasowego,
ustalał kogo można ustanowić redaktorem, wprowadził system zgłosze-
niowy dla wydawania czasopism oraz postanawiał, w jakich warunkach
można prowadzić uliczną sprzedaż czasopism. Rozdział V dotyczył
wydawania książek, a VI sprostowań, komunikatów i ogłoszeń urzędo-
wych. Rozdział VII poświęcony został przestępstwu prasowemu. Na-
tomiasz rozdział VIII regulował postępowanie w sprawach o przestęp-
stwa prasowe. Rozdział IX dotyczył postępowań przedmiotowych,

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta
Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw
Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 13, poz. 89).

¹⁰¹ Zob. na ten temat I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 26.

¹⁰² Uchwała całej Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 1930 r., L. Ziele-
niewski, *Ustawodawstwo...*, s. 126 i n.

¹⁰³ Dz. U. Nr 89, poz. 608.

a więc odnoszących się do orzekania przez sąd w osobnym postępowaniu w sprawie konfiskaty druku, gdy treść druku zawierała znamiona przestępstwa, a postępowanie przeciwko sprawcy zostało umorzone lub zawieszono. Rozdział X obejmował upadek zajęcia i odszkodowanie za bezprawne zajęcie druku, a ostatni rozdział tradycyjnie regulował kwestie przejściowe i końcowe.

Po II wojnie światowej powstał spór co do obowiązywania dekretu prasowego z 1938 r. Manifest PKWN z dnia 22 lipca 1944 r.¹⁰⁴ przewidywał, że władza ludowa odrzuca zdecydowanie bezprawną, faszystowską konstytucję kwietniową z 1935 r. „W myśl Manifestu Krajowa Rada Narodowa i PKWN działać miały «na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r.» Faktycznie jednak nie oznaczało to przywrócenia mocy obowiązującej tej Konstytucji. Manifest wskazywał, że obowiązywać mają jedynie jej podstawowe założenia”¹⁰⁵. Manifest PKWN deklarował wolność prasy. „Realizacja prawna wolności prasy, zapowiedziana przez PKWN, nastąpiła głównie przez powrót do przepisów konstytucji marcowej z 1921 r.”¹⁰⁶ Zdaniem B. Michalskiego dekret Prawo prasowe z 1938 r. obowiązywał, ponieważ wyraźnie przewidywał wolność słowa i nie był sprzeczny z konstytucją marcową¹⁰⁷. Jednak wątpliwości powstały na skutek wejścia w życie art. V § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks karny¹⁰⁸, który przewidywał, że uchyla się wydane przed dniem 5 września 1939 r. ustawy szczególne oraz inne akty prawne z mocą ustawy, zawierające przepisy przewidujące odpowiedzialność karną za przestępstwa. Zdaniem Sądu Najwyższego, ponieważ dekret Prezydenta RP z dnia 21 listopada 1938 r. o prawie prasowym w rozdziale VII przewidywał odpowiedzialność karną za wymienione w nim przestępstwa prasowe, które nie należą do wyjątków, o których mowa w art. V § 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, przeto przestał on obowiązywać z dniem wejścia w życie kodeksu karnego¹⁰⁹. Część doktryny nadal jednak uznawała, że dekret

¹⁰⁴ Załącznik do Dz. U. z 1944 r. Nr 1.

¹⁰⁵ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 33.

¹⁰⁶ B. Michalski, *Obowiązywanie dekretu prasowego z 1938 r. – problem kontrowersyjny*, PiP 1966, z. 4–5, s. 698.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 699.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 95).

¹⁰⁹ Wyrok SN z dnia 20 grudnia 1970 r., V KRN 810/60, LEX nr 22703.

ten obowiązuje, a uchylone zostały jedynie jego przepisy karne¹¹⁰. Na podobnym stanowisku stanął również ustawodawca. Zgodnie bowiem z art. 60 ustawy Prawo prasowe¹¹¹ z dniem wejścia w życie ustawy tracą moc wszelkie przepisy dotyczące przedmiotów w niej unormowanych, a w szczególności traci moc dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. – Prawo prasowe.

W czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej podjęto próby opracowania nowego prawa prasowego, które swoim zakresem obejmowałyby wszystkie aspekty działalności prasowej. Pierwsze takie próby miały miejsce w latach 1957–1960. Jednak nie udało się wówczas wprowadzić w życie aktu prawnego, który by jej dotyczył. Następnie usiłowano wprowadzić do projektowanego wówczas kodeksu karnego rozdział zatytułowany „Przestępstwa prasowe”. Ta inicjatywa również się nie powiodła. Kolejna próba nastąpiła w czasach zrywu solidarnościowego. Opracowano wówczas kompletny projekt prawa prasowego, jednak wprowadzenie stanu wojennego przerwało dalszą działalność. Projekt ten został wykorzystany do prac nad rządową ustawą Prawo prasowe¹¹².

Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, która pomimo wielokrotnego nowelizowania wciąż jest przestarzała. Liczy ona 61 artykułów i podzielona jest na 9 rozdziałów. Rozdział I zatytułowany został „Przepisy ogólne”. Dotyczy on między innymi praw i obowiązków prasy, zawiera również słowniczek ustawowy. Rozdział II „Prawa i obowiązki dziennikarzy” reguluje przykładowo kwestię tajemnicy dziennikarskiej, komentowania wyroków sądowych, zasad rozpowszechniania różnych informacji, w tym danych osobowych oskarżonych czy świadków. Kolejny rozdział dotyczy niefunkcjonującej od 1990 r. rady prasowej. Rozdział 4 zatytułowany „Organizacja działalności prasowej” zawiera przepisy dotyczące rejestracji dzienników i czasopism oraz *impresum* prasowego. Rozdział 5 dotyczy sprostowań, a 6 komunikatów i ogłoszeń. Rozdział 7 odnosi się do odpowiedzialności prawnej, a 8 reguluje postępowanie w sprawach prasowych. Ostatni rozdział dotyczy zmian w przepisach obowiązujących oraz przepisów przejściowych i końcowych.

¹¹⁰ I. Dobosz, *Prawo...*, s. 29 i literatura podana w przyp. 118.

¹¹¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

¹¹² I. Dobosz, *Prawo...*, s. 34–36.

Historia ustawodawstwa dotyczącego radiofonii i telewizji jest krótsza, gdyż związana ze specyfiką rozwoju tej technologii w Polsce, która cofnęła się na skutek II wojny światowej i zniszczeń przez nią spowodowanych. Należy jednak wspomnieć, że na podstawie przepisów wydanych już w 1924 r.¹¹³ w zakresie radiofonii obowiązywał monopol, a na nadawanie należało uzyskać koncesję. Monopol państwa dotyczył zakładania, posiadania, eksploatacji i używania urządzeń elektrycznych, służących do przesyłania lub odbioru za pomocą przewodów lub bezprzewodowo (falami Herza) wszelkiego rodzaju pism, obrazów dźwięków, znaków i sygnałów. Postanowienie to dotyczyło także komunikacji w stosunkach z zagranicą. Organem koncesyjnym był minister poczty i telegrafów.

Po II wojnie światowej jako pierwszy został wydany dekret PKWN z dnia 22 listopada 1944 r. o utworzeniu Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Radio”¹¹⁴. Na jego podstawie utworzono przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą „Polskie Radio”. Jego siedzibą była siedziba naczelnych władz Rzeczypospolitej Polskiej. Do jego zadań należało:

- a) budowa, zarządzanie i eksploatacja na zasadach wyłączności nadawczych stacji radiofonicznych, radiowęzłów i radiosieci,
- b) organizacja stałego zasilania repertuaru radiofonicznego materiałem informacyjnym, odczytowym, teatralnym, recytacyjnym, koncertowym oraz przekazywanie tego repertuaru za pomocą stacji nadawczych,
- c) rozwój radiofonizacji kraju i wprowadzanie ulepszeń i uzupełnień w miarę rozwoju techniki radiowej.

Ponadto, zgodnie z art. 4 dekretu, przedsiębiorstwo to było zobowiązane nadawać wszelkie obwieszczenia i komunikaty urzędowe oraz materiał informacyjny i publicystyczny, dostarczany za pośrednictwem Resortu Informacji i Propagandy, jak również obiektywnie informować społeczeństwo w sprawach państwowych i działalności władz oraz Wojska Polskiego, a także orientować opinię publiczną w dziedzinie zagadnień społecznych, politycznych, wojskowych, gospodarczych i kulturalnych. Obowiązkiem przedsiębiorstwa było utrzymywanie repertuaru radiofonicznego na odpowiednio wysokim poziomie. Na jego czele stał dyrektor, którego mianował i zwalniał PKWN na wniosek

¹¹³ Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafie i telefonii (Dz. U. Nr 58, poz. 584 z późn. zm.).

¹¹⁴ Dz. U. Nr 13, poz. 69.

Kierownika Resortu Informacji i Propagandy. Dodatkowo jako organ opiniodawczy i doradczy powołano Państwową Radę Radiową.

Obok dekretu o utworzeniu Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Radio” obowiązywała ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o utworzeniu i zakresie działania Centralnego Urzędu Radiofonii¹¹⁵. Na jej podstawie został powołany Centralny Urząd Radiofonii jako organ naczelny w zakresie radiofonii i telewizji dla powszechnego odbioru w wykonywaniu wyłącznego prawa państwa, wynikającego z przepisów ustawy z dnia 3 czerwca 1924 r. o pocście, telegrafii i telefonii¹¹⁶. Podlegał on Prezesowi Rady Ministrów. Do zakresu jego działania należały:

- a) sprawy planów radiofoniczacji kraju i rozwoju telewizji oraz rozbudowy sieci stacji nadawczych dla powszechnego odbioru,
- b) sprawy polskiej radiofonii i telewizji dla powszechnego odbioru – na terenie międzynarodowym,
- c) sprawy koncesji na zakładanie i eksploatację stacji nadawczo-odbiorczych radiofonicznych i telewizyjnych dla powszechnego odbioru oraz zezwoleń na posiadanie i użytkowanie odbiorczych urządzeń radiofonicznych i telewizyjnych (beziprzewodowych i przewodowych),
- d) sprawy programowego, organizacyjnego, technicznego, administracyjnego i finansowego nadzoru nad przedsiębiorstwami, eksploatującymi radiofoniczne i telewizyjne urządzenia nadawcze (beziprzewodowe i przewodowe) dla powszechnego odbioru.

Na czele Centralnego Urzędu Radiofonii stał prezes, którego mianował i odwoływał Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Oba wyżej wymienione akty normatywne zostały uchylone na podstawie dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o utworzeniu i zakresie działania Komitetu do Spraw Radiofonii „Polskie Radio”¹¹⁷. Przy Radzie Ministrów został wówczas utworzony Komitet do Spraw Radiofonii „Polskie Radio”. Był on organem rządu w zakresie tworzenia i przekazywania programów radiofonicznych i telewizyjnych dla powszechnego odbioru. Do jego szczegółowych kompetencji należało:

¹¹⁵ Dz. U. Nr 9, poz. 50.

¹¹⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 1933 r. Nr 63, poz. 481 z późn. zm.

¹¹⁷ Dz. U. Nr 41, poz. 308.

- 1) ustalenie wytycznych rozwojowych radiofonii i telewizji dla powszechnego odbioru w zakresie programowym, technicznym, organizacyjnym i szkolenia kadr,
- 2) tworzenie i przekazywanie dla powszechnego odbioru w kraju i za granicą radiofonicznych i telewizyjnych programów – informacyjnych, muzycznych, literackich, teatralnych i oświatowych – za pośrednictwem radia,
- 3) budowa, zarządzanie i eksploatacja na zasadach wyłączności – rozgłośni radiofonicznych i telewizyjnych dla powszechnego odbioru,
- 4) popieranie wszelkiej twórczości artystycznej, literackiej i naukowej w dziedzinie radiofonii i telewizji – przede wszystkim przez inicjowanie i organizowanie konkursów, wystaw i działalności wydawniczej oraz opracowywanie wniosków o przyznanie państwowych nagród artystycznych i naukowych w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 5) sprawy polskiej radiofonii i telewizji na terenie międzynarodowym w zakresie programowym.

Na czele Komitetu stał Przewodniczący, którego mianował i odwoływał Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W skład Komitetu wchodził ponadto zastępcy Przewodniczącego oraz członkowie mianowani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu. Oprócz tego przy Komitecie działała Rada Programowa i Rada Techniczna jako organy doradcze i opiniodawcze w zakresie działania Komitetu.

Kolejnym obowiązującym aktem normatywnym była ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o Komitecie do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”¹¹⁸. Na jej podstawie został powołany Komitet do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”. Wiązało się to z rozwojem telewizji, która wyszła już z fazy eksperymentalnej. Komitet nadal działał przy Radzie Ministrów jako centralny organ administracji państwowej w sprawach radiofonii i telewizji dla powszechnego odbioru. Podlegał on nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Do zakresu jego działania należało w szczególności:

- 1) ustalanie – w oparciu o narodowe plany gospodarcze i uchwały Rady Ministrów – wytycznych rozwojowych radiofonii i telewizji dla powszechnego odbioru w zakresie programowym i organizacyj-

¹¹⁸ Dz. U. Nr 54, poz. 307 z późn. zm.

- nym oraz – w porozumieniu z ministrem łączności – w zakresie technicznym,
- 2) tworzenie i przekazywanie do powszechnego odbioru w kraju i za granicą radiofonicznych i telewizyjnych programów – informacyjnych, politycznych, muzycznych, literackich, oświatowych i innych – na zasadach wyłączności,
 - 3) prowadzenie inwestycji w zakresie budowy i rozbudowy na zasadach wyłączności rozgłośni radiofonicznych i telewizyjnych dla powszechnego odbioru,
 - 4) eksploatacja na zasadach wyłączności rozgłośni radiofonicznych i telewizyjnych dla powszechnego odbioru,
 - 5) popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej i działalności oświatowej w dziedzinie radiofonii i telewizji – w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami,
 - 6) prowadzenie międzynarodowej współpracy w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz reprezentowanie na terenie międzynarodowym polskiej radiofonii i telewizji,
 - 7) opracowywanie i przedstawianie właściwym organom państwowym wniosków w sprawach planów produkcyjnych odbiorników i technicznych urządzeń nadawczych radiowych i telewizyjnych, organizacji punktów sprzedaży i naprawy odbiorników.

W skład Komitetu wchodził: Przewodniczący, zastępcy Przewodniczącego oraz członkowie powoływani spośród pracowników Komitetu na stanowiskach kierowniczych oraz spośród przedstawicieli zainteresowanych naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej określonych przez Radę Ministrów. Przewodniczącego Komitetu oraz jego zastępców powoływał Prezes Rady Ministrów.

Przez cały okres PRL obowiązywał monopol państwa w zakresie radiofonii i telewizji. Dopiero od końca 1989 r. podjęto prace mające na celu zmianę tego stanu rzeczy¹¹⁹. W 1990 r. wpłynęły 4 projekty ustaw dotyczące radiofonii i telewizji (m.in. projekt K. Bieleckiego). Jednak nie doprowadziły one do uchwalenia nowego prawa. Za czasów rządu J. Olszewskiego powstały nowe projekty poselskie M. Markiewicza i KPN. Ostatecznie połączono prace nad trzema projektami: K. Bieleckiego, M. Markiewicza oraz KPN. Ustawa o radiofonii i telewizji pocho-

¹¹⁹ I. Dobosz, *Prawo...*, s. 38 i n.; M. Miżejewski, *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*, Przemysł 2005, s. 100 i n.

dzi z dnia 29 grudnia 1992 r.¹²⁰ Dopuściła ona do rynku mediów elektronicznych nadawców prywatnych.

Ustawa o radiofonii i telewizji liczy 71 artykułów i jest podzielona na 9 rozdziałów. W pierwszym umieszczono przepisy ogólne, a więc między innymi wskazano przypadki nadawania, rozpowszechniania i reemitowania programów, które nie podlegają reżimowi zawartemu w ustawie, określono, jacy dostawcy usług medialnych są ustanowieni na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadzono słowniczek ustawowy. Rozdział 2 dotyczy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jako organu państwowego właściwego w sprawach radiofonii i telewizji. Kolejny rozdział reguluje wymogi dotyczące programów radiowych i telewizyjnych. Rozdział 4 zawiera przepisy szczególne dotyczące publicznej radiofonii i telewizji. Kolejna jednostka redakcyjna wprowadza przepisy proceduralne dotyczące udzielania koncesji. Rozdział 6 odnosi się do rozpowszechniania programów wyłącznie w systemie teleinformatycznym oraz ich rozprowadzania. Ustawą z dnia 12 października 2012 r.¹²¹ został dodany rozdział 6a, który reguluje audiowizualne usługi na żądanie. Rozdział 8 obejmuje kwestie związane z odpowiedzialnością prawną, a dziewiąty wprowadza zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa o radiofonii i telewizji, podobnie jak ustawa Prawo prasowe, również była wielokrotnie zmieniana. Ostatnie istotne poprawki wiązały się z dostosowaniem prawa polskiego do wymogów unijnych.

Rozwój regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem internetu rozpoczął się w Polsce od roku 2000. Niestety jest to obecnie regulacja wysoce nieprecyzyjna, niejednokrotnie wprost przepisana z dyrektyw unijnych. W przeciwieństwie do analogicznej regulacji francuskiej nie zawiera wprost odnośników do działalności dziennikarskiej świadczonej za pomocą tego medium. Pierwsza była ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹²², wydana na podstawie dyrektywy o handlu elektronicznym. Ustawa ta określiła:

- 1) obowiązki usługodawcy związane ze świadczeniem usług drogą elektroniczną,
- 2) zasady wyłączania odpowiedzialności usługodawcy z tytułu świadczenia usług drogą elektroniczną,

¹²⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.

¹²¹ Dz. U. poz. 1315.

¹²² Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.

- 3) zasady ochrony danych osobowych osób fizycznych korzystających z usług świadczonych drogą elektroniczną.

Kolejnym aktem normatywnym z tej dziedziny jest ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym¹²³. Dotyczy ona ochrony prawnej podmiotów, których usługi, na przykład telewizyjne, oparte są na indywidualnym dostępie do nich przez użytkowników, którzy zawarli umowę z usługodawcą.

Najnowszym aktem normatywnym dotyczącym działalności internetowej jest ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹²⁴. Ustawa ta dotyczy:

- 1) form i zasad wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi,
- 2) zasad działalności w zakresie telekomunikacji jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej,
- 3) zasad dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej, i innej infrastruktury technicznej, finansowanych ze środków publicznych,
- 4) praw i obowiązków inwestorów, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości, osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, zarządców nieruchomości oraz lokatorów, w szczególności w zakresie dostępu do nieruchomości, w celu zapewnienia warunków świadczenia usług telekomunikacyjnych,
- 5) zasad lokalizowania regionalnych sieci szerokopasmowych oraz innej infrastruktury telekomunikacyjnej.

Odrębna regulacja dotyczy telekomunikacji. Obecnie obowiązująca ustawa Prawo telekomunikacyjne pochodzi z dnia 16 lipca 2004 r.¹²⁵ Znajduje się w niej wiele przepisów, które ograniczają prowadzenie działalności radiowej i telewizyjnej zarówno za pośrednictwem internetu, jak i w sposób tradycyjny¹²⁶. Jej dział IV poświęcony został gospodarowaniu częstotliwościami i numeracją, dział IVa operatorom multi-

¹²³ Dz. U. Nr 126, poz. 1068 z późn. zm.

¹²⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.

¹²⁵ Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

¹²⁶ I. Dobosz, *Prawo...*, s. 130 i n.

pleksu i dostępu do multipleksu, a dział V cyfrowej transmisji radiowej i telewizyjnej.

Jak już wspomniałam, nie istnieje w Polsce akt normatywny, który dotyczyłby wyłącznie działalności prasowej prowadzonej przy pomocy sieci telekomunikacyjnej, w tym internetu. Stąd obecnie doktryna boryka się z problemami interpretacyjnymi i z przystosowaniem „starego” prawa prasowego, jego pojęć i instytucji do nowoczesnej technologii.

Rozdział I

Przestępstwo prasowe w systemie francuskim i polskim (uwagi typologiczne)

1. Przestępstwo prasowe w systemie francuskim

Ujęcie „przestępstwa prasowego” w legislacji francuskiej odbiega od ujęcia polskiego. W systemie francuskim brak tradycyjnego wyodrębnienia, tak jak w przedwojennym systemie polskim, przestępstw porządkowo-prasowych. W doktrynie francuskiej¹ określenie „przestępstwo prasowe” zarezerwowane jest dla przestępstw prasowych stypizowanych w rozdziale IV ustawy o wolności prasy pod tytułem „Zbrodnie i występki popełnione za pośrednictwem prasy i każdego innego środka publikacji”. Dotyczy on właśnie przestępstw, które zostały dokonane poprzez publiczne wyrażenie myśli, opinii sprzecznej z prawem. Należy jednak zauważyć, że pomimo braku doktrynalnego i legislacyjnego wyodrębnienia istnieją przestępstwa w porządku francuskim, które można zaliczyć do przestępstw porządkowych. Ustanowiony bowiem porządek organizacyjny prasy i innych środków komunikowania jest chroniony właśnie za pomocą norm prawnokarnych, które jednak nie zostały zebrane w odrębnej jednostce redakcyjnej ustawy o wolności prasy, ale stypizowane są w przepisach, które jednocześnie regulują jakieś instytucje właściwe dla porządku prasowego. Nie są one zaliczane do przestępstw prasowych, stąd pominę w moim opracowaniu ich analizę.

Na wstępie również pragnę zaznaczyć, że przepisy francuskiej ustawy o wolności prasy znajdują zastosowanie również do komunikacji radiowej, audiowizualnej i za pośrednictwem internetu. Odpowiedzial-

¹ Tak np. E. Dreyer, *Responsabilités civile et pénale des médias*, Paryż 2008.

ność za przestępstwa prasowe określona w tej ustawie o wolności prasy w stosunku do mediów audiowizualnych została wprowadzona w 1985 r. na podstawie ustawy z dnia 13 grudnia 1985 r. modyfikującej ustawę z dnia 29 lipca 1982 r. o komunikowaniu audiowizualnym², w jej art. 93-3. Wprawdzie sama ustawa z 1982 r. została zastąpiona przez ustawę o komunikacji audiowizualnej z 1986 r., ale jednocześnie pozostawiono w mocy kilka przepisów tej z 1982 r., między innymi przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej. Należy również zauważyć, że w 2004 r.³ dokonano nowelizacji ustawy z 1982 r., której efektem było zastąpienie określenia „komunikowanie audiowizualne” terminem „publiczna komunikacja poprzez sieć elektroniczną” i objęcie zakresem odpowiedzialności za przestępstwa prasowe całej działalności internetowej z wyłączeniem korespondencji prywatnej.

We francuskiej ustawie o wolności prasy czyny zabronione zostały ujęte w pięciu odrębnych rozdziałach. Pierwszy został zatytułowany „Prowokowanie do zbrodni i występów”. Zostały w nim stypizowane następujące czyny zabronione:

- 1) prowokowanie do popełnienia czynu zabronionego (zbrodni lub występku);
należy przy tym zauważyć, że odrębnie zostało ujęte prowokowanie do popełnienia jakiegokolwiek czynu zabronionego, a odrębnie (z podwyższoną sankcją karną) prowokowanie do:
 - a) umyślnego zabójstwa, umyślnego naruszenia integralności fizycznej, agresji seksualnej, o której mowa w księdze II francuskiego kodeksu karnego,
 - b) kradzieży, wymuszeń, zniszczenia, pomniejszenia wartości, uszkodzenia mienia powodującego niebezpieczeństwo dla osób, które to czyny zostały opisane w księdze III francuskiego kodeksu karnego,
 - c) zbrodni i występów naruszających fundamentalne interesy narodu, opisane w księdze IV francuskiego kodeksu karnego,
 - d) aktów terroryzmu, o których mowa w księdze IV tytule II francuskiego kodeksu karnego,

² Ustawa nr 85-1317, JORF z dnia 14 grudnia 1985 r., s. 14535.

³ Ustawa nr 2004-575 z dnia 21 czerwca 2004 r. w sprawie gospodarowania systemem cyfrowym, JORF z dnia 22 czerwca 2004 r., s. 11168, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164&fastPos=1&fastReqId=160628132&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (26.11.2012).

- e) dyskryminacji, nienawiści, gwałtów w stosunku do osoby lub grupy osób ze względu na rasę, pochodzenie, przynależność lub brak przynależności do grupy etnicznej, narodowość, rasę, wyznawaną religię,
 - f) nienawiści i gwałtów przeciwko osobie lub grupie osób ze względu na płeć, orientację seksualną, upośledzenie,
 - g) dyskryminacji opisanej w art. 225-2⁴ i art. 432-7⁵ francuskiego kodeksu karnego;
- 2) pochwalanie:
- a) umyślnego zabójstwa, umyślnego naruszenia integralności fizycznej, agresji seksualnej, o której mowa w księdze II francuskiego kodeksu karnego,
 - b) kradzieży, wymuszeń, zniszczenia, pomniejszenia wartości, uszkodzenia mienia powodującego niebezpieczeństwo dla osób, które to czyny zostały opisane w księdze III francuskiego kodeksu karnego,
 - c) zbrodni wojennych,
 - d) zbrodni przeciwko ludzkości,
 - e) zbrodni i występków polegających na kolaboracji z wrogiem;
- 3) zaprzeczanie jednej lub wielu zbrodniom przeciwko ludzkości.

⁴ Artykuł 225-2 francuskiego kodeksu karnego przewiduje karalność dyskryminacji wobec osoby fizycznej lub prawnej zdefiniowanej w przepisie 225-1 francuskiego kodeksu karnego z sankcją do 3 lat pozbawienia wolności i do 45 000 grzywny, kiedy zachowanie sprawcy polega na:

- 1) odmowie dostarczenia dobra lub usługi,
- 2) przeszkadzaniu w wykonywaniu normalnej działalności gospodarczej,
- 3) odmowie najmowania, wymierzaniu sankcji, zwalnianiu danej osoby,
- 4) uzależnieniu dostarczenia dobra lub usługi od zaistnienia jednego z warunków dyskryminacji,
- 5) uzależnieniu oferty pracy, próby o staż, okresu szkolenia w przedsiębiorstwie od spełnienia jednej z przesłanek dyskryminacji,
- 6) odmowie zaakceptowania jakiejś osoby na jeden ze staży, o którym mowa w pkt 2 art. L412-8 francuskiego kodeksy zabezpieczenia społecznego.

Kwalifikowana odpowiedzialność karna grozi za powyższe zachowanie, które następuje w miejscu, gdzie gromadzi się publiczność lub w celu zakazania dostępu – grozi za to kara pozbawienia wolności do lat 5 i grzywna do 75 000 euro.

⁵ Przepis ten przewiduje odpowiedzialność karną osób posiadających władzę publiczną lub będących w służbie publicznej za dyskryminację osoby fizycznej lub prawnej w czasie wykonywania przez nią swoich funkcji lub przy okazji ich wykonywania, jeśli zachowanie sprawcy polega na:

- 1) odmowie beneficjentowi uprawnienia przyznanego mu przez prawo,
- 2) przeszkadzaniu w wykonywaniu normalnej działalności gospodarczej.

Elżbieta Czarny-Drożdżejko – doktor nauk prawnych, wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Uniwersytecie Papieskim Jana Pawła II w Krakowie. Zajmuje się problematyką prawa prasowego (także w zakresie radiofonii i telewizji), karną ochroną własności intelektualnej, prawem do informacji publicznej, ochroną danych osobowych oraz karnymi zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem mediów. Jest autorką licznych artykułów naukowych w czasopismach prawniczych oraz pracach zbiorowych.

■ Książka jest pierwszą na rynku monografią porównawczą w zakresie systemów prawnych odnoszących się do karnych aspektów działalności medialnej.

■ Czytelnik sięgając po opracowanie, znajdzie w nim odpowiedź na wątpliwości i problemy związane z funkcjonowaniem mediów we współczesnym społeczeństwie. Publikacja prezentuje liczne orzeczenia polskich i francuskich sądów w sprawach prasowych oraz poglądy doktryny.

■ W monografii przedstawiono m.in.:

- definicję przestępstwa prasowego i jego sprawcy;
- porównanie konkretnych grup czynów zabronionych takich, jak: prowokowanie, usprawiedliwianie i zaprzeczenie, znieważanie czy zniestawianie;
- analizę przepisów umożliwiających w konkretnych przypadkach wyłączenie bezprawności zachowania;
- wnioski *de lege ferenda*, które mogą posłużyć ustawodawcy do zmian w polskim systemie prawnym w zakresie przestępczości prasowej.

■ Książka przeznaczona jest dla sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych zajmujących się prawem mediów, a także dziennikarzy i redaktorów naczelnych dzienników i czasopism. Zainteresuje również studentów prawa i dziennikarstwa oraz naukowców specjalizujących się w mediach oraz prawie karnym.



Uniwersytet Jagielloński

SERIA REKOMENDOWANA PRZEZ KATEDRĘ PRAWA WŁASNOŚCI
INTELEKTUALNEJ WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI UJ

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4346-6



9 788326 443466

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl