

GWARANCJE PRZEJRZYSTOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO W POLSCE

GUARANTEES OF PUBLIC LIFE TRANSPARENCY IN POLAND

PIOTR SITNIEWSKI

Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku

Abstrakt

Autor omawia zagadnienie gwarancji jakie stoją na straży zasady transparentności życia publicznego w Polsce. Autor skupił się na dwóch zagadnieniach: dostęp do informacji publicznej oraz funkcjonowanie wolnych mediów. W pierwszej części omówione zostały podstawy prawne gdy chodzi o realizację prawa do informacji publicznej, która w polskim systemie prawnym poza podstawami konstytucyjnymi znajduje również swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie zwykłym. Zasady funkcjonowania mediów w Polsce nadal budzi dyskusje, szczególnie gdy chodzi o sposób i zakres regulacji prawnej funkcjonowania mediów.

Słowa kluczowe

Jawność, dostęp do informacji, informacja publiczna, media

Abstract

Author focused on two issues: Realization of the right to public information and the role of the press in the scope of making public life transparent. We should actually not forget that the problem of access to public information is a dynamic issue undergoing constant changes. After 17 years of changes, journalists organizations are aware of the imperfection of existing legal regulations. It is commonly believed that there is a need to introduce legal changes in the scope of press law to include occurring changes in running publishing activity.

Key words

Transparency, public information, access to the information, media

Wybory parlamentarne w Polsce z dnia 4 czerwca 1989 r. zakończyły rządy jednopartyjne, rozpoczynając okres zwany przez historyków III Rzeczypospolitą. Do historii przeszło wydanie Dziennika TVP gdy znana polska aktorka Joanna Szczepkowska wypowiedziała znamienne słowa: „ Proszę państwa, 4 czerwca 1989 roku skończył się w Polsce komunizm”. Niespodziewane oświadczenie na początku przyjęte niejednoznacznie, z czasem stało się symboliczne. Czerwcowe wybory po raz pierwszy były wolne i dopuściły możliwość startu również partiom opozycyjnym. Wybory do Sejmu (niższa Izba polskiego Parlamentu, licząca 460 posłów) nie były wolne do końca, gdyż opozycja mogła zdobyć zaledwie 161 mandatów – zdobyła 160). Wybory do Senatu (Izba Wyższa licząca 100 senatorów) były w pełni wolne, co też skrzętnie wykorzystwała opozycja, zdobywając 99 mandatów na 100 miejsc w Senacie. Niewątpliwy wyborczy sukces Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” skupionego wokół Lecha Wałęsy, był jednak dopiero początkiem zmian jakie czekał nasz kraj. Dziś po 18 latach od tych wydarzeń, nadal trudno jest uświadomić sobie jak skomplikowane było wtedy dotarcie do świadomości przeciętnego mieszkańca z informacją, że władza ma pełnić rolę służebną wobec mieszkańca. Po blisko 45 latach radzieckiej dominacji, braku pluralizmu politycznego, dławienia jakichkolwiek przejawów inicjatywy społecznej, społeczeństwo przyzwyczajone było do traktowania władzy jako synonimu zła. Panująca apatia i brak oddolnej inicjatywy dodatkowo komplikowały ten proces. Niezwykle trudno było zlikwidować powszechny podział w świadomości ludzkiej na MY i ONI. Społeczeństwo było przez długie lata przyzwyczajone do swoistej „walki” z władzą, która poczytywana była jako źródło zła. Skłonność do omijania prawa wielu osobom stała się odcieniem życia codziennego. Coś co dziś nazywamy nepotyzmem czy nadużywaniem swego stanowiska dla realizacji prywatnych interesów, wtedy było szarą rzeczywistością a wręcz niekiedy koniecznością.

Reformowanie administracji publicznej to proces niezwykle złożony i długotrwały. Z pewnością polskie reformy nie były bezbłędne, gdyż żaden kraj stojący przed tak dużym wyzwaniem nie był wolny od błędów. Najbardziej dolegliwym skutkiem dla przeciętnego obywatela jest z pewnością zbytnia biurokratyzacja oraz korupcja występująca w urzędach. Oba te zjawiska niestety przybrały na sile również w Polsce. Miejmy jednak nadzieję, że proces integracji europejskiej, i odpowiedzialne uczestnictwo naszego kraju we Wspólnej Europie, pozwoli zahamować i ten negatywny proces. Wypada zauważyć, że Polska w

rankingu Transparency International za rok 2006, po raz pierwszy poprawiła swoją pozycję gdy chodzi o indeks percepcji korupcji.

Indeks percepcji korupcji. Informacja z dnia 6.11.2006 r¹.

Niestety na tle nowoprzyjętych krajów do UE w dniu 1 maja 2004 r., Polska nie wypada najlepiej. Pośród krajów tych mamy najwyższy indeks percepcji korupcji, choć należy podkreślić, iż rok 2006 jest pierwszym od roku 1997 gdy nasz kraj awansował w rankingu. Na pewno nie jest to jednak pozycja zadowalająca.

Polska wobec innych nowoprzyjętych krajów UE I P K

Wobec takiego stanu rzeczy, zasada jawności ma dziś do spełnienia swoją rolę również prewencyjną w aspekcie walki z korupcją. Wobec dość powszechnego społecznego przekonania o występującej korupcji i nepotyzmie, oraz innych negatywnych przejawach życia publicznego, właśnie przejrzystość podejmowanych działań powinna stać się elementem współtworzącym nową, lepszą rzeczywistość. Właściwie pojmowana jawność działania ma również uczynić każdego z nas czynnym i bardziej świadomym uczestnikiem wydarzeń. Nie zawsze w formule pełnienia funkcji przedstawicielskich, lecz również poprzez działania o charakterze uświadamiającym i edukacyjnym. Mieszkaniec, który jest świadomy stanu spraw publicznych na swojej małej ojczyźnie - gminy, miasta, wsi, który korzysta z instrumentów jakie umożliwia mu jawność i dostęp do informacji publicznych, staje się bardziej świadomym w dokonywanych przez siebie wyborach. A to powinno odsuwać w niepamięć podział na „MY” i „ONP”. Może właśnie przejrzystość i powszechność dostępu do informacji zdołają oczyścić życie publiczne, skoro same partie polityczne w nim uczestniczące do tej pory nie zdołały tego uczynić. Niestety zbyt często hasło transparentności i przejrzystości występuje na plakatach wyborczych, a brak go w codziennej rzeczywistości. Zasadę jawności działania administracji publicznej określił bym jako jedną ze składowych jawności życia publicznego co jest zagadnieniem dość szerokim i wiele elementarnym. Wszak nie chodzi tylko o kwestie prawne, które w rzeczywistości najłatwiej jest zmienić. Jawność to nie tylko dostęp do informacji publicznej, zagadnienie w praktyce dość

¹ www.transparency.pl Badanie to szereguje państwa według na skalę postrzeganej korupcji, mierzoną przy pomocy 10-cio punktowej skali, gdzie 10 oznacza dużą przejrzystość i znikomą korupcję a 0 brak przejrzystości i wszechogarniającą korupcję.

techniczne. To również sposób konstruowania ordynacji wyborczej, w której wyborca może swoje poparcie przekazać konkretnej osobie a nie tylko liście partyjnej. Co szczególnie ważne, to również pozycja jaką zajmują media. To również odpowiedni system kształtowania kadr administracji publicznej. We wszystkich strukturach administracyjnych nabór do urzędu powinien odbywać się według zasady konkurencyjności i transparentności.

Dla potrzeb niniejszego opracowania skupię się na omówieniu dwóch gwarancji zasady przejrzystości życia publicznego:

- 1) Konstytucyjne prawo do informacji publicznej,
- 2) Rola mediów w realizacji zasady jawności

I. KONSTYTUCYJNE PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

motto –

*„Gdzie zaczyna się tajemnica
kończy się sprawiedliwość”* Edmund Burke

Historia obowiązywania zasady jawności z której wywodzić należy prawo dostępu do informacji publicznej, jest w Polsce stosunkowo krótka. W dniu 1 stycznia 2002 r. weszła w życie ustawa o dostępie do informacji publicznej², wypełniając dyspozycję art. 61 ust. 4 Konstytucji RP³, w którym zawarte zostało upoważnienie do określenia w drodze ustawowej zasad udostępniania informacji publicznej. Pomimo dość późnego wejścia w życie tej regulacji, okres go poprzedzający nie był pozbawiony normatywnych regulacji w tej materii. Należy pamiętać o obowiązujących już wtedy normach prawa międzynarodowego, których treść odnosiła się również do zagadnienia jawności życia publicznego. W 2000 r. po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Sąd Najwyższy w Polsce stwierdził, iż Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴. Można założyć, iż od momentu wejścia w życie polskiej Konstytucji z 1997 r., pożądanym wzorcem standardów postępowania w zakresie dostępu do informacji publicznej była polska Konstytucja, a nie jak dotąd akty prawa międzynarodowego.

² Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., Dz.U. 01.112.1198. W dalszej części cytowana w formie skrótu uodip.

³ Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 97.78.483.

⁴ Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 64/00, OSNAP 20001/6/183.

Czas od 1990 r. podzieliłbym na 3 okresy, charakteryzujące się odmiennymi podstawami prawnymi w zakresie prawa do informacji publicznej.

A - okres, w którym prawo do informacji można było wywodzić jedynie z treści obowiązujących wtedy aktów prawa międzynarodowego, które w tej mierze zawierały odpowiednie regulacje. Taka sytuacja stanowi doskonały przykład na wpływ, jaki może prawo międzynarodowe wywierać na treści porządku prawnego poszczególnych państw. W praktyce jednak dostęp do informacji publicznej pozostawał domeną dociekliwych dziennikarzy, a nie powszechnym prawem każdego mieszkańca.

B – to okres w którym wciąż brakowało odrębnej regulacji ustawowej w tym zakresie, i jedynie Konstytucja stanowiła wprost o zasadzie jawności w art. 61. Stosownie do art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w sytuacji braku regulacji ustawowej w tym zakresie prawo do informacji o działaniach osób publicznych można było oprzeć bezpośrednio na art. 61 Konstytucji. Orzecznictwo sądowe starało się wypełnić lukę powstałą na skutek faktu, iż ustawodawstwo zwykle było zbyt ogólne w swej treści, lub też brakowało szczegółowych regulacji dotyczących np. granic zasady jawności. Przykładem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1999 r., w którym sąd uznał, iż uchwała rady gminy zakazująca rejestrowania obrazu z jej obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej wynikającą z art. 61 Konstytucji⁵.

C - to okres obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej. W praktyce jest trudnym wskazywanie na uodip jako wzorzec postępowania w zakresie dostępu do informacji publicznej, gdyż niestety w polskim ustawodawstwie najpierw wprowadzono ustawy chroniące pewne sfery, np. ustawa o ochronie danych osobowych⁶ czy o ochronie informacji niejawnych⁷, a dopiero później stwierdzono, iż każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną (tak brzmi legalna definicja informacji publicznej zawarta w art. 1 ust. 1 uodip). Taka kolejność spowodowała niekorzystny klimat dla ugruntowania się przekonania o priorytetowej zasadzie jawności działań podejmowanych przez władze publiczne. Gdyby

⁵ Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r., II SA. 220/99, Wokanda 2000/7/41.

⁶ Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r., t.j. Dz.U. 02.101.926.z późn. zm.

⁷ Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 1999 r., Dz.U. 99.11.95. z późn. zm.

kolejność tych ustaw we wchodzeniu w życie była odwrotna, z pewnością uniknęlibyśmy wielu problemów z adaptacją zasady jawności życia publicznego w życiu codziennym.

Pomimo uwag krytycznych skłaniałbym się ku poszukiwaniu pozytywnych stron aktualnej sytuacji. Sam fakt, iż mamy w Polsce odrębną ustawę określającą dostęp do informacji publicznej należy uznać za sukces.

Uodip stała się podstawowym aktem ustawowym w tym zakresie, i w miarę kompleksowo reguluje wszelkie zagadnienia związane z realizacją prawa do informacji. W treści uodip zawarte są uniwersalne zasady dotyczące kto ma prawo do informacji, czym jest informacja publiczna, koszty udostępniania informacji publicznych, zasady odmowy udzielenia informacji publicznej, prawo mediów do informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 uodip informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Tak ogólna w swej treści definicja moim zdaniem jest sukcesem ustawodawcy. Treść art. 1 jest przejawem nowego sposobu pojmowania rzeczywistości, i zasadą kierunkową w stosowaniu przepisów ustawy. Stanowi o idei przyświecającej ustawodawcy, z której wynika dominacja jawności nad tajnością informacji publicznych. Polski ustawodawca objął zasięgiem obowiązywania ustawy bardzo szeroką sferę faktów i informacji, przez co kształtuje to generalną zasadę, iż każda informacja o sprawach publicznych jest jawna. Na pierwszym miejscu postawiona została jawność, a wszelkie od niej wyjątki należy traktować jako odstępstwo od zasady i interpretować ściśle, bynajmniej nie rozszerzająco. To ma zaś doniosłe znaczenie przy decydowaniu o ujawnieniu danej informacji w konkretnym przypadku. W razie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść jawności, nie odwrotnie. Istnieje ogólna reguła interpretacyjna wskazująca na dominację zasady jawności jako zasady podstawowej. Udostępnienie informacji nie następuje dlatego, że zawiera treść danego rodzaju albo dlatego, że znajdują się w takim lub innym miejscu. Udostępnienie następuje z tego powodu, że informacja nie została utajniona. Takie postawienie sprawy stanowi przejaw rewolucyjnej zmiany w postrzeganiu sfery publicznej. To nie zainteresowany ma udowodniać dlaczego dana informacja jego zdaniem jest publiczna i podlega udostępnieniu. To podmiot zobowiązany (czyli instytucja zobowiązana do stosowanie zasad wynikających z uodip) ma uwodnić dlaczego i na jakiej podstawie prawnej odmawia udostępnienia informacji. Władza przestała być właścicielem informacji, ale staje się jej czasowym posiadaczem. Urzędnik administracji publicznej staje się strażnikiem tajemnicy, nie zaś strażnikiem informacji jako takiej. Kolejną ważną zasadą jest kontrola instancyjna decyzji odmawiających dostępu do informacji. Każda

odmowa podlega zaskarżeniu do organu II instancji, którego decyzja może zostać przez wnioskodawcę zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wyrok WSA można ostatecznie w specjalnym trybie zaskarżyć w drodze kasacji do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, którego decyzja jest ostateczna. W praktyce zdarza się, iż odmowa udostępnienia informacji zostaje wydana przez organ znajdujący się na szczycie piramidy administracyjnej – ministra czy Premiera lub inny organ centralny. W takiej sytuacji przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego należy ponownie zwrócić się do tego samego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Procedura dostępu do informacji publicznej została wolą ustawodawcy potraktowana dość szczególnie gdy chodzi o terminy załatwiania wniosków. Na odpowiedź na wniosek organ ma 14 dni, a w razie skomplikowanej sprawy może przedłużyć rozpatrywanie sprawy do maximum 2 miesięcy. Jakakolwiek zwłoka może zostać zaskarżona jako bezprawna beczynność podmiotu zobowiązanego.

W ramach dostępu do informacji publicznych, sprawą która wywołuje obecnie silne emocje jest **jawność majątkowa funkcjonariuszy publicznych**. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 23 listopada 2002⁸ w imię walki z nepotyzmem i korupcją, spowodowały daleko posuniętą jawność majątkową samorządowców⁹. Ustawodawca skonstruował nowe obowiązki, których niewykonanie zostało zagrożone poważną sankcją, do utraty stanowiska włącznie. Każda z wymienionych w ustawie osób została zobowiązana do składania oświadczenia majątkowego na ręce wskazanego w ustawie organu. W razie niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, następuje z mocy prawa utrata diety (w przypadku radnego) lub utrata wynagrodzenia, za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia jego złożenia. Zmiany dotyczące oświadczeń majątkowych miały spowodować, iż będzie można im przypisać realne znaczenie prewencyjne przy walce ze zjawiskami korupcji. Od stycznia 2003 r. osoby przyjmujące oświadczenia majątkowe przekazują jeden egzemplarz urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania funkcjonariusza publicznego. Urząd skarbowy dokonuje analizy danych

⁸ Ustawa z 23 listopada 2002 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. 02.214.1806.

⁹ Radni wszystkich trzech szczebli, wójt, zastępca wójta, członkowie zarządu powiatu i województwa, sekretarze i skarbnicy, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, powiatu i województwa samorządowego, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą, powiatową i wojewódzką osobą prawną, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka.

zawartych w oświadczeniach, i w razie stwierdzenia rozbieżności może wystąpić do dyrektora urzędu kontroli skarbowej z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli.

Dodatkowo od 2003 r. treść oświadczeń majątkowych jest całkowicie jawna i każdy zainteresowany może dowiedzieć się o ich treści (utajnione są dane dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości). Całość oświadczeń majątkowych udostępniana jest w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁰. Każdy zainteresowany ma możliwość przejrzenia oświadczenia swojego burmistrza, prezydenta miasta czy radnego. Taka sama możliwość występuje w odniesieniu do oświadczeń posłów i senatorów¹¹, parlamentarzystów europejskich¹² czy członków Rady Ministrów¹³.

Nie zawsze jednak składanie oświadczeń majątkowych przebiegało bezkonfliktowo. Na początku 2007 r. okazało się, że niektóre przepisy w tym zakresie są źle skonstruowane i spowodowały zagrożenie utraty mandatów przez kilkaset samorządowców w całej Polsce. W odniesieniu do wójtów, burmistrzów i prezydentów powstała sytuacja groziła wygaśnięciem mandatu 33 osobom¹⁴. Całe zamieszanie dotyczyło dodatkowego obowiązku w ramach składanego oświadczenia – poinformowania czy małżonek prowadzi na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia publicznego. Termin na jego złożenie ustalono omyłkowo odmiennie aniżeli złożenie oświadczenia majątkowego¹⁵. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w wyroku o niekonstytucyjności tego typu rozwiązań¹⁶ i kilkaset osób w całej Polsce odetchnęło z ulgą, gdyż ich mandaty nie wygasły.

Reasumując, wydaje mi się, że w obecnym stanie świadomości na temat potrzeby jawności życia publicznego powinno się poszukiwać dalszych kierunków rozwoju tej zasady. Nie należy zapominać, że problematyka dostępu do informacji publicznej jest zagadnieniem

¹⁰ www.bip.gov.pl

¹¹ www.sejm.gov.pl

¹² http://parl.sejm.gov.pl/eu_osw.nsf/WWW-abc

¹³ <http://bip.kprm.gov.pl>

¹⁴ Informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazana na konferencji prasowej w dniu 17 stycznia 2007 r. <http://www.mswia.gov.pl/porta1.php?serwis=pl&dzial=2&id=4381&search=343646>

¹⁵ Sprawa pewnie by nie była newsem nr 1 w mediach, gdyby nie dotyczyła Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Hanny Gronkiewicz – Waltz (wygrała z kandydatem aktualnej koalicji rządowej).

¹⁶ Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07. www.trybunal.gov.pl

dynamicznym, podlegającym ciągłym zmianom. Należy kłaść nacisk nie tylko na definiowanie kolejnych obszarów jawności, lecz również na wskazywaniu podstaw dla ochrony pewnych sfer, za którymi stoją określone dobra zasługujące na ochronę. Istnieją wartości, które ze względu na swoją specyfikę nie powinny być ujawniane. Należą do nich min. dane osobowe, informacje niejawne, kwestia prywatności życia osobistego również osób pełniących funkcje publiczne, oraz cały szereg szczególnych tajemnic określonych ustawowo. Istnienie owych ograniczeń nie wzbudza moich obaw o dalsze losy jawności, przy założeniu jednak odpowiedniej proporcjonalności obu tych sfer. W poprawnie skonstruowanym systemie zakazów i obowiązków, ograniczanie czyjegoś dobra na rzecz dobra publicznego jest bardziej uzasadnione i skuteczne, gdy zapewniona zostanie jawność tego typu poczynań. Poprzez takie rozumienie zasady jawności staje się ona niezbędnym „uszczelniaczem systemu” nastawionego na zwalczanie zjawisk korupcji.

II. ROLA MEDIÓW W REALIZACJI ZASADY JAWNOŚCI

*motto – „Niewiele daje wolność mówienia,
jeżeli słowo mówione nie jest wolne”*

Analizując omawiane zagadnienie, bezwzględnie ukazać należy ogromną rolę mediów w tym zakresie. Jest rzeczą znamioną, że pierwsze wyroki sądowe wyraźnie wskazujące na potrzebę jawności działań administracji publicznej zostały wydane na skutek interwencji przedstawicieli mediów. Już w połowie lat 90-ych pewien tygodnik zakwestionował odmowę przekazania informacji na temat dokładnych zarobków burmistrza, co po długim procesie doprowadziło do potwierdzenia przez NSA, iż zarobki osób publicznych takich jak np. burmistrz stanowią informację publiczną i nie są chronione żadną tajemnicą¹⁷. Każdy zainteresowany może takiej informacji się domagać. Pojawiające się orzeczenia kształtowały powoli właściwy grunt dla uchwalenia ustawy regulującej dostęp do informacji publicznej.

Prawo prasowe w kontekście czasowym jest chyba najwcześniejszym aktem prawnym, który zapewniał możliwość istnienia różnych form kontroli organów władzy publicznej. Nie zawsze oczywiście taka możliwość była rzeczywistą, co szczególnie widać w latach poprzedzających rok 1990. W Polsce od 1984 r. obowiązuje ustawa Prawo prasowe, która w 1990 r. została

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 6 maja 1997 r., sygnatura akt II SA/Wr 929/96.

gruntownie znowelizowana i dostosowana do nowych warunków ustrojowych¹⁸. 19 stycznia 1990 r. pierwszy niekomunistyczny premier Tadeusz Mazowiecki zapowiedział z trybuny sejmowej likwidację Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, potężnej instytucji mającej swą centralę przy słynnej ulicy Mysiej w Warszawie. Jej likwidowanie było symbolicznym zerwaniem z totalitarną praktyką czasów minionych. Uchylono ustawę o kontroli publikacji i widowisk, znosząc tym samym oficjalnie instytucję cenzury. W momencie zlikwidowania cenzury, prasa w Polsce mogła po długim czasie po raz pierwszy w sposób całkowicie niezależny, rozpocząć urzeczywistnianie prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 prawa prasowego).

Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP, z 1997 r. urząd RP opiera się na klasycznym trójpodziale władz w którym równoważą się: władza wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska. Z pewnością jednak możemy uzupełnić ten katalog i stwierdzić, że wolne media stanowią *de facto* czwartą władzę w Państwie demokratycznym. Swoboda funkcjonowania prasy w Polsce zagwarantowana jest konstytucyjnie, co umożliwia prowadzenie poszukiwań i ujawnianie społeczeństwu wszelkich nieprawidłowości w działalności władzy publicznej. Wolność wyrażania swych poglądów i ich głoszenia przewidziana jest w art. 54 Konstytucji¹⁹. Kolejna bardzo ważna zasada to wolność prasy wyrażona w art. 14 Konstytucji²⁰. Obowiązujące przepisy nie stwarzają również zbyt wielu przeszkód do rozpoczęcia działalności prasowej. Wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga jedynie rejestracji w sądzie okręgowym właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy. Organ rejestracyjny odmówi rejestracji tylko wtedy, jeżeli wniosek nie zawiera wymaganych prawem danych, lub jej udzielenie stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony nazwy już istniejącego tytułu prasowego. Zawieszenie wydawania dziennika lub czasopisma może nastąpić tylko w jednym przypadku - jeżeli w ciągu roku, co najmniej trzykrotnie w tym dzienniku lub czasopiśmie zostało popełnione przestępstwo. Z tak liberalnym podejściem do rozpoczęcia działalności prasowej, współgra prawne zdefiniowanie osoby dziennikarza. Jest to osoba zajmująca się

¹⁸ Ustawa z 26 stycznia 1984 r., Prawo Prasowe, Dz.U z 1984 r., Nr 5, poz. 24, ze zm.

¹⁹ Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

²⁰ Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją, albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. Tym samym nie musi być ona związana na stałe z redakcją, aby móc korzystać z uprawnień, jakie prawo przyznaje dziennikarzom. Z drugiej strony tak liberalne podejście do zagadnienia tworzy obawę, że zawód dziennikarza mogą wykonywać osoby tego niegodne. Podejmowane próby wprowadzenia obowiązkowej przynależności do określonego stowarzyszenia zawodowego dziennikarzy jako warunek wykonywania zawodu spotkały się jednak z ogromnym protestem środowiska. W moim przekonaniu protestem słusznym. Nie wydaje mi się by zmiany legislacyjne były w stanie wpłynąć w jakikolwiek sposób na poziom wykonywania zawodu dziennikarza. Tylko procesy oddolne, dbające o zachowanie podstawowych zasad etyki zawodowej są w stanie dokonać zmian. Należy mieć nadzieję, że samo środowisko będzie starało się na tyle uszczelnić swe szeregi, by zawód dziennikarza wykonywały osoby odpowiednio przygotowane i przekonane o swoistej misji jaką jest zawód dziennikarza.

Organizacje dziennikarzy zdają sobie sprawę z niedoskonałości obecnych przepisów. Istnieje powszechne przekonanie o potrzebie dokonania zmian prawnych w zakresie prawa prasowego, uwzględniających zachodzące zmiany w prowadzeniu działalności wydawniczej, uwzględniający zmiany technologiczne oraz proces globalizacji. Kształtowanie się uniwersalnych, multimedialnych środków przekazu oraz szybkość upowszechniania informacji uzasadniają stanowisko, że należy maksymalnie ograniczać formalizm regulacji. Nie może to jednak oznaczać ucieczki przed dyskusją nad poważnymi zagadnieniami wymagającymi aktywacji całego środowiska dziennikarskiego. Jan. A. Stefanowicz w imieniu Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich²¹ wyraził przekonanie, iż do podstawowych spraw

²¹ Najstarsza organizacja dziennikarska w Polsce, powstała w 1951 r. www.sdp.pl

Tabela nr 1

**ROK BADANIA LICZBA KRAJÓW
objętych badaniem MIEJSCE POLSKI
w rankingu WARTOŚĆ
IPK**

199752295,1199885404,06199999444,2200090434,1200191444,12002102454,02003133643,62004146673,520
05159703,42006163613,7

Nazwa

PAŃSTWA 20022003200420052006 CZECHY

3,73,94,24,34,8 ESTONIA 5,65,56,96,46,7 LITWA 4,84,74,64,84,8 ŁOTWA 3,73,84,04,24,7 POLSKA 4,03,63,53,4
3,7 SŁOWACJA 3,73,74,04,34,7 ESTONIA 6,05,96,06,16,4 WĘGRY 4,94,84,85,05,2

Tabela nr 3

wymagających ponownego zdefiniowania w kontekście zmian społeczno-politycznych należą: pojecie „dziennikarza”, „prasy” i „materiału prasowego”.

Uprawnienia przedstawicieli mediów w zakresie prawa do informacji są formalnie takie same jak każdego innego potencjalnie zainteresowanego podmiotu. Zgodnie z art. 3a uodip, w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy uodip. Wiadomo jednak, że w praktyce dziennikarz poszukujący informacji jest na całkiem innej pozycji aniżeli zwykły mieszkaniec. Jedynym uprawnieniem którego nie posiada przeciętny mieszkaniec jest prawo określone w art. 4 prawa prasowego. Jeżeli przedsiębiorca i podmiot niepubliczny odmówią udzielenia informacji prasie, odmowę taką redaktor naczelny może zaskarżyć bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Taka konstrukcja w pełni odpowiada mojej koncepcji roli mediów, których najważniejszym zadaniem jest informowania mieszkańców o poczynaniach władz.

Rola prasy w zakresie czynienia życia publicznego przejrzystym jest ogromna. Największe afery jakie ujrzały światło dzienne w Polsce, zostały wykryte właśnie przez dziennikarzy. Gdyby nie ich determinacja, i jednocześnie silnie chroniona prawem tajemnica dziennikarska, wiele z tych spraw nigdy nie zostałoby wykrytych.

Najgłośniejsza z nich to tzw. RYWIN GATE, nazwana tak od nazwiska Lwa Rywina (znanego polskiego reżysera filmowego), który został oskarżony o współuczestnictwo w próbie zapewnienia nieujawnionej grupie „trzymającej władzę” odpowiedniej treści ustawy o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Polski Parlament powołał nawet komisję śledczą, której prace były na żywo transmitowane w TVP, i ujawniły nieznane dotąd szerszej publiczności mechanizmy władzy. Prace komisji śledczej zostały przez polskie społeczeństwo bardzo wysoko ocenione, gdyż pozwoliły na ujawnienie zjawisk, które gdyby nie jawność jej prac nigdy pewnie nie zostały by upublicznione. Niektórzy publicyści próbowali bagatelizować sprawę, przytaczając znane powiedzenie Kanclerza Otto von Bismarcka - „Zwykli ludzie nie powinni wiedzieć jak się robi parówki i jak wyglądają kulisy polityki”. Poruszenie jednak było tak powszechne, że w dużym stopniu afera RYWIN GATE spowodowała upadek rządu lewicy i klęskę wyborczą w wyborach parlamentarnych w 2005 r. W wyborach w 2001 r. do Sejmu Komitet Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej

otrzymał 216 mandatów co stanowiło 45,9 % wszystkich mandatów w Parlamencie (231 wystarcza dla samodzielnych rządów). Zaś w wyborach w 2005 r. już po ujawnieniu afery, Komitet Wyborczy SLD otrzymał 55 mandatów co stanowiło jedynie 11,9% wszystkich mandatów. Na fali niezadowolenia wyborców, zwycięstwo odniosła partia braci Kaczyńskich - Prawo i Sprawiedliwość zdobywając 155 mandatów co stanowi 32,6% wszystkich mandatów.

Rok po wyborach parlamentarnych polskie społeczeństwo w październiku 2006 r. zostało poruszone prowokacją dziennikarską przeprowadzoną przez dwóch dziennikarzy TVN. Nagrali oni w uzgodnieniu z pewną posłanką rozmowy jakie przeprowadzała z dwoma ministrami w/s poparcia rządu w parlamencie. Sprawę określono jako TASY HANBY. W zamian za poparcie proponowane były określone stanowiska oraz określone miejsca na listach wyborczych w wyborach samorządowych w listopadzie 2006 r. Ujawnienie taśm spowodowało kryzys rządowy. Opozycja zażądała dymisji rządu, oraz nowych przedterminowych wyborów. Do rozwiązania parlamentu nie doszło, natomiast zanotowano znaczny spadek poparcia dla koalicji rządowej.

Kolejną ciekawą sprawą sprowokowaną przez media był zakaz publikowania przez „Rzeczpospolitą” (jeden z największych dzienników w Polsce) jakichkolwiek informacji na temat życia osobistego urzędnika pewnego ministerstwa. Treść materiału prasowego sugerował istnienie wątpliwości co do uczciwości tej osoby. Zgodnie z art. 730 § 1 kodeksu postępowania cywilnego - „W każdej sprawie cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd lub sąd polubowny można żądać udzielenia zabezpieczenia” Ta prawna regulacja spowodowała, że zakazano publikowania jakichkolwiek informacji na temat danej osoby, gdyż wystąpiła ona z pozwem przeciw gazecie. Zakaz miał obowiązywać aż do zakończenia procesu. Wskutek ogromnej akcji protestacyjnej całego środowiska dziennikarskiego, Parlament w trybie pilnym dokonał zmiany przepisów wprowadzając nowy przepis art. 755 § 2 - „W sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych, sąd odmówi udzielenia zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji, jeżeli zabezpieczeniu sprzeciwia się ważny interes publiczny”. Od tej pory możliwość wprowadzenia tego typu zakazu zostało zminimalizowane do zera.

Te i inne sprawy uzmysłowiły społeczeństwu ogromną rolę jaką mają do spełnienia współczesne media w Polsce. Marzeniem jest by media były idealnie czyste, lecz wszystko co

ludzkie jest pełne wad. Kiedyś gdy kształtowały się media informacja była rarytasem, dziś jest chleb powszednim. Niestety w tak dużym natłoku informacji, często żyjemy w chaosie który zamiast uczyć swym przekazem, dezinformuje. Słusznie mawiał Mark Twain że „dobre kłamstwo może przewędrować pół świata, zanim prawda wstanie z łóżka”. Dla przeciętnego odbiorcy rzeczywistości usłyszana wiadomość staje się faktem i kreuje świat rzeczywisty, gdyż wobec chaosu nie mamy czasu by sprawdzić jej prawdziwość. Najgorszy scenariusz to sytuacja gdy media nie pozostawiają ludziom miejsca na własny osąd, wyręczając nie tylko w zbieraniu informacji ale i w ich samodzielnej ocenie. Istnieje tylko informacja, lecz brak jest wiedzy a co gorsza brak rozumu by tą wiedzę ocenić. Wskazówki czasu nie pozwalają rozumowi odpowiednio zanalizować uzyskanej informacji, gdyż tuż za nią pędzi kolejna i kolejna.

Wiele jest jednak wartości które warto poświęcić dla tej jednej – wolności mediów, lecz niewiele takich które przy jej braku mogłyby ją zastąpić.

Contact – email:

piotr@sitniewski.pl