



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, 27 lipca 2018 r.

1243/2018/HFPC/DB/KS

STANOWISKO
HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA¹
w sprawie z powództwa Kamila Dąbrowy przeciwko Polskiemu Radiu S.A.
rozpatrywanej przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy (sygn. akt VII P 124/18)

I. UWAGI WSTĘPNE

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”, „Fundacja”) jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym kontrola ich przestrzegania przez organy władzy publicznej w Polsce. Niniejsza sprawa ma istotne znaczenie z punktu widzenia celów statutowych HFPC. Nasz głos w niej jest podyktowany troską o przestrzeganie standardów swobody wypowiedzi, które uznaje się za fundamentalne prawo podstawowe, odgrywające kluczową rolę w demokratycznym społeczeństwie. Wyrażamy nadzieję, że Wysoki Sąd zechce wziąć pod rozwagę przedstawione stanowisko, dzięki czemu przyczyni się ono szerszemu interesowi publicznemu i tym samym będzie sprzyjała urzeczywistnieniu standardów ochrony praw człowieka w Polsce.

II. STAN FAKTYCZNY

Redaktor Kamil Dąbrowa został zatrudniony przez Polskie Radio S.A. dnia 24 października 2011 r. na stanowisko dyrektora – redaktora naczelnego Programu 1 w Pionie Programowym Polskiego Radia S.A.

W związku z przyjęciem nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (dalej też jako „nowelizacja ustawy medialnej”)², redaktor Kamil Dąbrowa wyemitował od 1 stycznia 2016 r. o każdej pełnej

¹ Stanowisko zostało przygotowane przez Dominikę Bychawską-Siniarską i Konrada Siemaszkę, prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

² Ustawa z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2016 poz. 25)

godzinie hymn Polski na przemian z hymnem Unii Europejskiej. Miało na celu zwrócenie uwagi opinii publicznej na zagrożenia dla wolności słowa związane z reformą mediów publicznych. Dnia 8 stycznia 2016 r. na spotkaniu redaktora K. Dąbrowy z zarządem Polskiego Radia, wręczono mu pismo, z którego wynikało, iż został on zwolniony z obowiązku świadczenia pracy w związku z odwołaniem z funkcji Dyrektora Programu I Polskiego Radia S.A.

Pismem z dnia 14 stycznia 2016 r. rozwiązano z nim umowę o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia w trybie art. 52 § 1 kodeksu pracy (dalej: kp). Jako podstawę wskazano ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych „wynikające z działania na szkodę Polskiego Radia S.A. poprzez sprzeniewierzenie się misji mediów publicznych, polegające na angażowaniu Programu Pierwszego PR S.A. w działania o charakterze politycznym w dniach 01-08 stycznia 2016 r.”.

Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy wydał wyrok dnia 24 czerwca 2016 r., w którym zasądził od Polskiego Radia S.A. na rzecz redaktor K. Dąbrowy odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę. Sąd uznał, że pismo z dnia 8 stycznia 2016 r. stanowi oświadczenie woli pracodawcy oraz stanowi rozwiązanie umowy o pracę z K. Dąbrową bez zachowania okresu wypowiedzenia i bez wskazania przyczyn zwolnienia.

Wyrokiem z 12 kwietnia 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił wyrok sądu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania z uwagi na nierozpoznanie istoty sprawy. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 3 października 2017 r. oddalił zażalenie powoda na wyrok Sądu Okręgowego, dzieląc ocenę sądu II instancji.

III. OCENA PRAWNA. GRANICE SWOBODY WYPOWIEDZI W MEDIACH PUBLICZNYCH

Na wstępie należy podkreślić, że zarówno sądy krajowe jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”, „Trybunał”) uznają, że ochrona swobody wypowiedzi odnosi się również do miejsca pracy i znajduje zastosowanie do stosunków pracy regulowanych przez prawo prywatne³. Art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż: „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich opinii oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: „EKPC”, „Konwencja”): „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”. Treść art. 10 EKPC należy interpretować w świetle orzecznictwa ETPC,

³Wyrok Sadu Najwyższego z 21 sierpnia 2012 r., sygn. II PK 19/12; wyrok ETPC z 29 lutego 2000 r. w sprawie *Fuentes Bobo p. Hiszpanii*, skarga nr 39293/98, § 38; wyrok ETPC z 21 lipca 2011 r. w sprawie *Heinisch p. Niemcom*, skarga nr 28274/08, § 44; por. również Aleksandra Rutkowska, *Granice wolności słowa w miejscu pracy – standardy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 8.

który wielokrotnie podkreślał, że „swoboda wypowiedzi jest warunkiem nie tylko rozwoju społeczeństwa demokratycznego, ale także możliwości samorealizacji jednostki”⁴.

Gwarancje swobody wypowiedzi obejmują ochroną wszelkie rodzaje komunikacji – zarówno te posługujące się słowami lub obrazami, jak przyjmujące inne formy, o ile służą wyrażaniu informacji lub opinii – w tym także działania jak np. blokowanie dróg⁵, oblanie pomnika farbą⁶ czy próba wykonania protest songu w soborze⁷. Dlatego również akcję antenową powoda, która poprzez emisję hymnu Polski i Unii Europejskiej miała na celu zwrócenie uwagi na zagrożenia dla wolności słowa wynikające z nowelizacji ustawy medialnej, niewątpliwie można uznać za sposób korzystania z wolności słowa.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że swoboda wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego i może w niektórych sytuacjach podlegać ograniczeniom. Zostały one sprecyzowane w art. 10 ust. 2 EKPC. Przepis ten zakłada, że ingerencja w swobodę wypowiedzi jest dopuszczalna po spełnieniu łącznie trzech warunków. Po pierwsze, możliwość ingerencji musi być przewidziana przez prawo krajowe (jest to tzw. kryterium legalności formalnej). Po drugie, ograniczenie może mieć miejsce jedynie, jeżeli służy ochronie wyraźnie wskazanych przez art. 10 ust. 2 dóbr lub interesów (kryterium celowości)⁸. Należą do nich zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, zapobieżenie zakłócaniu porządku publicznego oraz ochrona dobrego imienia oraz praw innych osób. Po trzecie, ingerencja musi być konieczna w demokratycznym społeczeństwie (kryterium konieczności), tj. w szczególności być niezbędna i proporcjonalna do realizacji ww. uprawnionych celów.

Zasady dotyczące dopuszczalności ograniczeń wolności słowa odnoszą się również do działań podejmowanych przez pracodawcę wobec pracownika. W tych przypadkach ingerencja uzasadniana jest najczęściej ostatnim z wyżej wymienionych dóbr, tj. ochroną dobrego imienia oraz praw innych osób (pracodawcy) – i tak też jest w przedmiotowej sprawie. Inaczej jednak niż w wielu innych przypadkach, konflikt między ochroną wizerunku (renomy) a wolnością słowa nie wynika w przedmiotowej sprawie z krytycznych słów pracownika dotyczących pracodawcy. Wypowiedź powoda (emisja hymnów) nie stanowiła bowiem w żaden sposób oceny działań czy cech Polskiego Radia lub jego władz – odnosiła się jedynie krytycznie do treści nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w kontekście wolności słowa. Zdaniem pracodawcy to sam *charakter* tej wypowiedzi (akcji) miał jednak działać na szkodę wizerunku Polskiego Radia, ponieważ stanowił sprzeniewierzenie się misji publicznej.

Zdaniem HFPC w przedmiotowej sprawie kluczowa jest odpowiedź na pytanie czy wypowiedź powoda (w formie akcji antenowej) mieściła się granicach swobody wypowiedzi, przy uwzględnieniu obowiązku realizacji misji publicznej przez publiczne media. W niniejszej opinii

⁴ Wyrok ETPC z 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72.

⁵ Wyrok ETPC z 23 października 1998 r. w sprawie *Steel i inni p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24838/94, § 92.

⁶ Wyrok ETPC z 21 października 2014 r. w sprawie *Murat Vural p. Turcji*. Skarga nr 9540/07, § 54-56.

⁷ Wyrok ETPC z 17 lipca 2018 r. w sprawie *Mariya Alekhina i inni p. Rosji*, skarga nr 38004/12, § 203-205.

⁸ I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, 2010, LEX el.

chcielibyśmy przedstawić 6 czynników, które naszym zdaniem mają istotne znaczenie dla zbadania dopuszczalności ingerencji w wolność słowa powoda.

Do czynników tych należą:

- (1) status podmiotu, który sformułował wypowiedź (dziennikarz mediów publicznych);
- (2) temat wypowiedzi (funkcjonowanie mediów publicznych jako kwestia mająca istotne publiczne znaczenie);
- (3) status podmiotu, którego dotyczyła wypowiedź (parlament i reforma mediów publicznych);
- (4) forma wypowiedzi (okoliczności dopuszczające posługiwanie się wypowiedzią o prowokacyjnym czy przesadnym charakterze);
- (5) akcja antenowa jako szczególna forma wypowiedzi;
- (6) charakter sankcji (rozwiązanie z dziennikarzem umowy o pracę bez wypowiedzenia).

Zdaniem HFPC wszystkie powyższe czynniki wymagają szczegółowego zbadania w kontekście omawianej sprawy. Jak wynika z orzecznictwa strasburskiego, ich analiza powinna mieć bowiem istotny wpływ na ocenę tego, czy powód przekroczył granicę swobody wypowiedzi i to w stopniu, który można uznać za ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych. W ocenie HFPC kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia tego, czy pracodawca zasadnie rozwiązał umowę o pracę na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 kp.

Ad 1. Status podmiotu, który sformułował kwestionowaną wypowiedź (dziennikarz mediów publicznych)

W orzecznictwie ETPC podkreśla się, że dziennikarze realizują ważną funkcję kontrolną wobec władzy publicznej – tzw. „publicznego stróża” czy „publicznego kontrolera” (*public watchdog, chien de garde*) i odgrywają kluczową rolę w przestrzeganiu praw, ujawnianiu nieprawidłowości i inicjowaniu debaty publicznej w kwestiach budzących uzasadnione zainteresowanie społeczeństwa⁹. Pogląd ten utrwalił się także w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który wskazuje, że „[r]olą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie”¹⁰. ETPC zwraca uwagę, że komentowanie spraw mających publiczne znaczenie jest nie tylko prawem dziennikarzy, ale wręcz ich obowiązkiem, wprost skorelowanym z uprawnieniem opinii publicznej do otrzymywania informacji¹¹.

⁹ Wyrok ETPC z 23 października 1994 r. w sprawie *Jersild p. Danii*, § 31, skarga nr 15890/89; wyrok ETPC z 20 maja 1999 r. w sprawie *Bladet Tromsø p. Norwegii*, skarga nr 21980/93 § 59.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. K4/06.

¹¹ Wyrok ETPC z 16 lipca 2009 r. w sprawie *Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce*, skarga nr 20436/02, § 47; wyrok ETPC z 21 października 2014 r. w sprawie *Matúz p. Węgrom*, skarga nr 73571/10, § 38.

Trybunał stoi na stanowisku, że ze względu na wskazaną rolę dziennikarzy w społeczeństwie i ich obowiązek uczestniczenia w dyskusji publicznej i zachęcania do niej, a także z uwagi na charakter ich obowiązków zawodowych, polegających na udzielaniu informacji i opinii, obowiązek dyskrecji i powściągliwości, który ciąży zasadniczo na pracownikach wykonujących inne zawody, nie może stosować się z równą siłą do dziennikarzy¹².

Należy podkreślić, że w orzecznictwie ETPC wskazany szerszy zakres ochrony wolności słowa dziennikarzy nie ogranicza się do sytuacji wąsko rozumianego wykonywania przez nich czynności zawodowych (np. do wypowiedzi w artykule prasowym czy materiale telewizyjnym jego lub jej autorstwa), ale do wszelkich form zabierania głosu w debacie publicznej, np. podpisania listu otwartego krytykującego zmiany programowe w telewizji publicznej¹³, opublikowania książki zarzucającej nieuprawnione ingerencje władz telewizji w treść programów¹⁴ czy udzielenia wywiadu krytykującego politykę kadrową w publicznej telewizji¹⁵. Redaktor K. Dąbrowa wykorzystał czas antenowy w celu zabrania głosu w ważnej społecznie kwestii, która wpisywała się w ożywioną debatę publiczną na temat nowelizacji ustawy medialnej. Warto podkreślić, że akcja antenowa została przeprowadzona w ramach zakresu zatrudnienia K. Dąbrowy. W przeciwieństwie do innych dziennikarzy nie poddał on bieżącej polityki medialnej krytyce w innych mediach.

Choć powyższe uwagi dotyczą wszystkich dziennikarzy, fakt zatrudnienia przez publicznego nadawcę dodatkowo rozszerza zakres ochrony swobody wypowiedzi. Ze standardów Rady Europy, wyrażanych zarówno w tzw. miękkim prawie (m.in. deklaracjach czy rezolucjach organów Rady Europy), jak i orzeczeniach ETPC, wynika, że jeżeli władze państwowe decydują się na stworzenie systemu mediów publicznych, prawo krajowe i praktyka muszą zagwarantować, że system ten zapewnia pluralistyczne i niezależne usługi radiowe i audiowizualne. Ważnym elementem ochrony tych wartości jest m.in. prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej, która powinna być realizowana w oparciu o względy merytoryczne, w sposób wolny od politycznych nacisków i dyskryminacji¹⁶. ETPC wskazuje, że media publiczne powinny przedstawiać zróżnicowane informacje i poglądy. Ponadto władze mediów publicznych mają obowiązek zagwarantować dziennikarzom możliwość wykonywania swojej pracy bez nacisków i powinny powstrzymać się od niepotrzebnej ingerencji w przekazywaną treść¹⁷.

Dodatkowo w Zaleceniach dotyczących zarządzenia mediami publicznymi z 2012 r., Komitet Ministrów Rady Europy podkreśla, że najważniejszym priorytetem dla mediów publicznych powinno być „zagwarantowanie, że ich kultura, zasady, procedery i program odzwierciedlają i

¹² *Wojtas-Kaleta p. Polsce*, §46, op. cit.; *Matúz p. Węgrom*, § 39, op. cit.

¹³ *Wojtas-Kaleta p. Polsce*, op. cit.

¹⁴ *Matúz p. Węgrom*, op. cit.

¹⁵ *Fuentes Bobo p. Hiszpanii*, op. cit.

¹⁶ Deklaracja Komitetu Ministrów z 27 września 2006 r. nt. gwarancji niezależności w mediach publicznych w państwach członkowskich, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1041345&Site=CM> (dostęp: 16 czerwca 2018 r.); wyrok ETPC z 17 września 2009 r. w sprawie *Manole i inni p. Mołdawii*, skarga nr 13936/02; *Wojtas-Kaleta p. Polsce*, op. cit.

¹⁷ *Manole i inni p. Mołdawii*, op. cit.

zapewniają redakcyjną i operacyjną niezależność”¹⁸. Tym samym redaktor naczelny nadawcy publicznego, jako osoba decydująca o całokształcie działalności redakcji (art. 7 ust. 2 pkt 7 Prawa prasowego¹⁹), jest osobą szczególnie uprawnioną to podjęcia działań na rzecz zapewnienia i ochrony niezależności redakcyjnej, w tym szczególności alarmowania opinii publicznej, gdy pojawia się jednoznaczne zagrożenie dla tej wartości.

Należy jednocześnie zauważyć, że ustawodawca nałożył na publiczną radiofonię i telewizję szczególny obowiązek realizacji misji publicznej, polegający zasadniczo na oferowaniu programów cechujących się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu (art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji²⁰). To właśnie sprzeniewierzenie się misji publicznej poprzez zorganizowanie akcji polegającej na emisji hymnów miało być powodem rozwiązania przez pozwanego umowy o pracę. Pracodawca nie sprecyzował wprost, który z aspektów misji publicznej miał zostać naruszony przez powoda, stwierdził jednak, że sprzeniewierzenie miało polegać na „angażowaniu Programu Pierwszego PR S.A. w działania o charakterze politycznym” – co pozwala przypuszczać, że pracodawca zarzucił akcji powoda brak bezstronności.

Zdaniem HFPC samo zwrócenie uwagi opinii publicznej na zagrożenie wolności mediów wynikające z reformy mediów publicznych nie może być uznane za przejaw stronniczości, a opowiedzenie się za niezależnością mediów publicznych nie może być utożsamione z poparciem którejkolwiek ze stron sporu politycznego. Niezależność mediów nie da się sprowadzić do stawki w grze politycznej – niezależność jest bowiem zakorzeniona w konstytucyjnej zasadzie wolności prasy i innych środków przekazu (art. 14 Konstytucji), stanowi zgodnie z ww. międzynarodowymi standardami najważniejszy priorytet dla mediów publicznych²¹ i zgodnie z art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji sama jest jednym z elementów misji publicznej. Wykładnia obowiązku zachowania bezstronności przez media publiczne, z której wynikałoby zakaz wypowiedzania się przez dziennikarzy mediów publicznych za ochroną niezależności mediów, byłaby nie tylko niezgodna z Konstytucją i prawem międzynarodowym, ale również prowadziła do sytuacji, w której pojęcie „misji publicznej” byłoby wewnętrznie sprzeczne.

Ad 2. Temat wypowiedzi (funkcjonowanie mediów publicznych jako kwestia mająca istotne publiczne znaczenie)

ETPC wielokrotnie podkreślał, że w stosunku do wypowiedzi dotyczących kwestii mających publiczne znaczenie dopuszcza się szczególnie szerokie granice wolności słowa. Debata o sprawach mających publiczne znaczenie powinna toczyć się w możliwie nieskrępowany sposób, a wszelka ingerencja w tego typu wypowiedzi wymaga szczegółowego, przekonującego

¹⁸ Komitet Ministrów Rady Europy, Zalecenia dotyczące zarządzania mediami publicznymi, 15 lutego 2012, CM/Rec(2012)1.

¹⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dziennik Ustaw 19845 poz. 24).

²⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993 nr 7 poz. 34).

²¹ Komitet Ministrów Rady Europy, op. Cit.

uzasadnienia i możliwa jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Trybunał wymaga, by publiczne znaczenie wypowiedzi zostało dostrzeżone i uwzględnione przez organy krajowe, nie pozostawiając im w tym zakresie szerokiego marginesu oceny.²² Brak wystarczającego uzasadnienia dla wypowiedzenia umowy o pracę w trakcie spotkania z dnia 8 stycznia 2018 r. oraz 14 stycznia 2018 r., należy uznać za godzące w wyżej wskazane standardy orzecznicze ETPC.

Warto zaznaczyć, że Trybunał wprost uznał, że kwestie dotyczące funkcjonowania mediów publicznych, w szczególności ich polityka programowa i kadrowa oraz niezależność redakcyjna, stanowią zagadnienia mające istotne publiczne znaczenie²³. W związku z tym, w świetle standardów strasburskich, zabranie głosu na ten temat w debacie publicznej, poza wyjątkowymi, skrajnymi sytuacjami, nie powinno co do zasady spotkać się z sankcjami wobec autora wypowiedzi.

Ad. 3 Podmiot, którego dotyczy kwestionowana wypowiedź

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, dopuszczalny poziom krytyki wobec danego podmiotu jest zależny także od jego statusu i związanego z nim stopnia tolerancji, jakim ten podmiot powinien się wykazać w stosunku do krytycznych wypowiedzi. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że osoby i instytucje publiczne w reakcji na krytykę powinny wykazywać się tzw. „grubszą skórą”. Koncepcja ta zakłada, że instytucje i osoby publiczne muszą liczyć się ze zwiększonym zainteresowaniem opinii publicznej, a co za tym idzie - powinny w większym zakresie tolerować skierowaną pod ich adresem krytykę. Tym samym muszą godzić się z tym, że ich działalność będzie podlegać recenzowaniu przez opinię publiczną, a granice swobody wypowiedzi są w stosunku do nich znacznie szersze niż w przypadku osób prywatnych²⁴. Odnosi się to szczególnie do polityków i członków władz publicznych, ale również – w nieco mniejszym zakresie – m.in. osób piastujących inne funkcje publiczne czy osób, które decydują się wziąć udział w debacie publicznej na tematy budzące uzasadnione zainteresowanie społeczeństwa²⁵. Stanowisko to znajduje wyraz w orzecznictwie polskich sądów, w tym Sądu Najwyższego²⁶.

²² Wyrok ETPC z 25 czerwca 1992 r. w sprawie *Thorgeir Thorgeirson p. Islandii*, skarga nr 13778/88.

²³ *Fuentes Bobo p. Hiszpanii*, § 48, op. cit.; *Wojtas-Kaleta p. Polsce*, § 46, op. cit.; *Matuz p. Węgrom*, § 36-37, op. cit.; por. również D. Głowacka, A. Bodnar, *Niezależność redakcyjna w mediach publicznych*, „Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Analizy i rekomendacje nr 7/205”, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/05/hfpc_analizy_i_rekomendacje_7_2015.pdf.

²⁴ D. Głowacka, *Ostry język debaty publicznej w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Porównanie z praktyką sądów krajowych*, [w:] D. Hofman i D. Kępa-Figura, *Współczesne media. Język mediów*, Lublin 2013 r., s. 97.

²⁵ Wyrok ETPC z 8 lipca 1986 roku w sprawie *Lingens p. Austrii*, nr skargi 9815/82.; por. również Z. Zawadzka, *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygnięcia konfliktu zasad*, Warszawa 2013, LEX el.

²⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z 28 listopada 2003 r., sygn. akt II SA 3412/03; wyroki SN: z 10 grudnia 2003 r., sygn. akt V KK 195/03; z 26 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 413/01; z 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt II CKN 1095/99; z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 89/02; z 28 września 2000 r., sygn. akt V KKN 171/98.

Z orzecznictwa ETPC wynika, że zakres dopuszczalnej krytyki wobec instytucji publicznych jest jeszcze szerszy niż wobec osób publicznych (osób fizycznych sprawujących funkcje publiczne), w tym szerszy niż wobec polityków²⁷. W państwie demokratycznym działania i zaniechania instytucji publicznych muszą być poddane dogłębnej kontroli nie tylko w ramach polityczno-prawnych mechanizmów konstytucyjnych, ale także kontroli prasy i opinii publicznej²⁸. Za instytucje publiczne ETPC uznaje m.in. władzę ustawodawczą, rząd, samorządy czy też poszczególne urzędy²⁹. Ponadto, w sposób szczególny, ETPC zezwala na krytykę polityk podejmowanych przez władze państwowe, w tym tworzonego ustawodawstwa³⁰.

Ad 4. Forma wypowiedzi (dopuszczalność wypowiedzi o prowokacyjnym czy przesadnym charakterze)

Istotnym elementem brany pod uwagę przez Trybunał przy badaniu dopuszczalności ograniczenia wolności słowa jest sposób sformułowania wypowiedzi – nawet głos w debacie publicznej odnoszący się do istotnych kwestii nie może przekraczać pewnych granic co do środków wyrazu³¹. ETPC zaznacza jednak, że przedstawiciele mediów nie muszą być neutralni w swoich ocenach i sformułowaniach – fakt, że wypowiedź jest jednostronna i stronnicza nie stanowi sam w sobie wystarczającego uzasadnienia dla ingerowania w wolność słowa³². Z orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wynika, że dziennikarze (a także inni uczestnicy debaty publicznej) uprawnieni są do posługiwania się pewnym stopniem przesady i wyolbrzymienia, a nawet prowokacji³³. Trybunał wielokrotnie przy tym podkreślał, że wolność słowa „nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu i do takich, które są głęboko krytyczne, obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój. Takie są wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których demokracja nie istnieje”³⁴.

Tytułem przykładu w jednej ze spraw ETPC uznał, że wypowiedzi nazywające władze telewizji publicznej „pijawkami” i zarzucające im, że „mają gdzieś pracowników”, wygłoszone przez pracownika w wywiadzie na żywo, udzielonym w kontekście debaty na temat nieprawidłowości w funkcjonowaniu mediów publicznych, choć mogą być uznane za obraźliwe, to we wskazanych okolicznościach zasługują na ochronę (i tym samym nie uzasadniają wystarczająco sankcji w

²⁷Wyrok ETPC z 22 stycznia 2015 r. w sprawie *Pinto Pinheiro Marques p. Portugalii*, skarga nr 26671/09, § 44.

²⁸ Ibidem, por. również wyrok ETPC z 23 kwietnia 1992 w sprawie *Castells p. Hiszpanii*, skarga nr 11798/85, §46.

²⁹ *Romanenko p. Rosji*, wyrok ETPC z 8 października 2009, skarga nr 11751/03, *Karacsony p. Węgrom*, wyrok ETPC z 16 września 2014 r., skarga nr 42461/13 oraz 44357/13.

³⁰ Ibidem.

³¹ Wyrok ETPC z 16 lipca 2009 r. w sprawie *Willem p. Francji*, skarga nr 10883/05.

³² Wyrok ETPC z 22 lutego 2007 r. w sprawie *Standard Verlagsgesellschaft mbH p. Austrii*, skarga nr 37464/02, § 40.

³³ Wyrok ETPC z 26 kwietnia 1995 r. w sprawie *Prager and Oberschlick p. Austrii*, § 38; wyrok ETPC z 19 grudnia 2006 r. w sprawie *Dąbrowski p. Polsce*, § 29; wyrok ETPC z 15 lutego 2005 r. w sprawie *Steel and Morris przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 68416/01, § 90.

³⁴ *Handyside p. Wielkiej Brytanii*, op. cit.

postaci rozwiązania umowy o pracę)³⁵. Natomiast zdaniem Trybunału opublikowanie karykatury przedstawiającej konkretnych pracowników, świadczących usługi seksualne jednemu z menadżerów, stanowiło wystarczającą podstawę dla ograniczenia wolności słowa (zwolnienia autorów karykatury), ponieważ wypowiedź przybrała formę skrajnie wulgarną, uwłaczającą godności osób, których dotyczyła³⁶.

Zdaniem HFPC wybrane działanie, polegające na emitowaniu hymnu Polski i Unii Europejskiej, był proporcjonalną odpowiedzią na politykę legislacyjną władz w odniesieniu do mediów publicznych. Akcji nie towarzyszyły żadne ostre słowa, nie wyrażała w żaden sposób personalnego ataku, ani tym bardziej nie zawierała słów uznawanych za obraźliwe.

Jednocześnie zgodnie z orzecznictwem ETPC nawet mniej konwencjonalne formy wypowiedzi, które mogą budzić wątpliwości co do zasadności ich wyboru, zasługują na ochronę na podstawie art. 10 Konwencji, szczególnie jeżeli stanowią odpowiedź na inne kontrowersyjne działania³⁷. W ocenie HFPC standard ten można zastosować również do niniejszej sprawy. Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji wywołała szeroką krytykę, zarówno w kraju, jak i zagranicą. Na wynikające z niej zagrożenia dla wolności słowa – jeszcze przed podjęciem działania przez Kamila Dąbrowę – zwracały uwagę następujące podmioty: Europejska Unia Nadawców (18 grudnia 2015 r.)³⁸; Przedstawicielka OBWE ds. Wolności Mediów (30 grudnia 2015 r.)³⁹; Europejska Federacja Dziennikarzy, Stowarzyszenie Dziennikarzy Europejskich, organizacja Reporterzy bez Granic, Komitet Ochrony Dziennikarzy („*Committee to Protect Journalists*”) i organizacja „*Index on Censorship*” (we wspólnym liście z 30 grudnia 2015 r.)⁴⁰, a także Helsińska Fundacja Praw Człowieka (30 grudnia 2015 r.)⁴¹. Niedługo później, jeszcze w czasie trwania akcji radiowej, w podobnym krytycznym tonie na temat nowelizacji wypowiedział się Sekretarz Generalny Rady Europy (5 stycznia 2016 r.)⁴² oraz Komisarz Praw Człowieka Rady

³⁵ *Fuentes Bobo p. Hiszpanii*, § 47-50, op. cit.

³⁶ Wyrok ETPC z 12 września 2012 r. w sprawie *Palomo Sánchez i inni p. Hiszpanii*, skargi nr 28955/06, 28957/06, 28959/06 i 28964/06.

³⁷ Wyrok ETPC z 1 lipca 1997 r. w sprawie *Oberschlick p. Austrii* (nr 2), skarga nr 20834/92; Wyrok ETPC z 17 lipca 2007 w sprawie *Sanocki p. Polsce*, skarga nr 28949/03. § 65

³⁸ List Europejskiej Unii Nadawców do premiera Polski dotyczący zapowiadanych zmian dla TVP i Polskiego Radia z 18 grudnia 2015 r. <https://www.ebu.ch/news/2015/12/ebu-urges-polish-government-to-e> (dostęp: 23 lipca 2018 r.).

³⁹ <http://www.osce.org/fom/213391> (dostęp: 23 lipca 2018 r.).

⁴⁰ <https://europeanjournalists.org/blog/2015/12/30/poland-media-organisations-to-oppose-abolition-of-safeguards-for-pluralism-and-independence-in-public-service-media/> (dostęp: 23 lipca 2018 r.).

⁴¹ Opinia HFPC do projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 30 grudnia 2015 r., http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/12/HFPC_opinia_30122015.pdf (dostęp: 23 lipca 2018 r.).

⁴² List Sekretarza Generalnego Rady Europy do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5 stycznia 2016 r., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049a74c> (dostęp: 23 lipca 2018 r.).

Europy (5 stycznia 2016 r.)⁴³. Nowelizacja ostatecznie została w części uznana za niezgodną z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 grudnia 2016 r.⁴⁴.

Uwzględniając skalę reakcji międzynarodowych organów ochrony praw człowieka oraz międzynarodowej społeczności dziennikarskiej, działanie powoda – emisję hymnu Polski i Unii Europejskiej – można uznać w opinii HPFC za co najmniej uzasadnioną okolicznościami i dostosowaną do powagi sytuacji.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC gwarancje wolności słowa chronią nie tylko treść idei czy informacji, ale także formę, w jakiej są przekazywane⁴⁵. Innymi słowy, swoboda wyboru sposobu i formy zabrania głosu w debacie publicznej (np. w formie emisji hymnów na antenie) także jest chronionym elementem wolności słowa. ETPC podkreśla przy tym, że istnieją różne sposoby uprawiania obiektywnego i zrównoważonego dziennikarstwa. O ile granice zasad dziennikarskiej etyki nie są przekroczone, to zdaniem ETPC wybór właściwej techniki pracy dziennikarskiej powinien być pozostawiony w gestii samych przedstawicieli mediów i ani sam Trybunał, ani sądy krajowe nie powinny narzucać w tym zakresie własnej opinii⁴⁶.

Ad. 5 Działanie powoda jako szczególna forma wypowiedzi

Art. 10 EKPC ochroną obejmuje różne formy ekspresji, w tym ekspresję o znaczeniu symbolicznym, tj. zachowania niosące czytelny dla adresatów przekaz⁴⁷. ETPC w swoim orzecznictwie rozciąga stosowanie art. 10 EKPC na ekspresyjne zachowanie, które ma na celu wyrażenie sprzeciwu wobec polityki władz. ETPC ochroną objął m.in. przykuwanie się do drzew w celu sprzeciwienia się budowie autostrady, czy też pikiety połączone z rozdawaniem ulotek⁴⁸. W świecie, w którym istnieje natłok informacji, przebicie się z ideą i krytyką jest czasami dużo łatwiejsze przy pomocy sensacyjnego czy prowokacyjnego środka⁴⁹. Krytyczna wypowiedź K. Dąbrowy przybrała postać symbolicznej akcji antenowej przy wykorzystaniu hymnu polskiego oraz Unii Europejskiej. ETPC w swoim orzecznictwie udziela ochronie ekspresji symbolicznej, wykorzystującej różne symbole w celu wyrażenia protestu.

⁴³ https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/call-on-polish-president-not-to-sign-new-media-law?redirect=http://www.coe.int/en/web/commissioner/home?p_p_id=101_INSTANCE_jFWYWFoeqhvQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=4 (dostęp: 23 lipca 2018 r.).

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16.

⁴⁵ Wyrok ETPC z 23 października 1994 r. w sprawie *Jersild p. Danii*, skarga nr 15890/89, § 31.

⁴⁶ Ibidem; Wyrok ETPC z 24 lutego 1997 r. w sprawie *De Haes and Gijssels p. Belgii*, skarga 19983/92, § 48; Wyrok ETPC z 25 kwietnia 2006 r. w sprawie *Stoll p. Szwajcarii*, skarga nr 69698/01, § 146-152.

⁴⁷ Wyrok ETPC z 16 września 2014 r. w sprawie *Karacsony i inni p. Węgrom*, skarga nr 42461/13 oraz 44357/13

⁴⁸ Wyrok ETPC z 25 listopada 1999 r. w sprawie *Hashman i Harrup p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 25594/94, wyrok z 23 września 1998 r. w sprawie *Steel i inni p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 67/1997/851/1058.

⁴⁹ Wyroku ETPC z 27 lutego 2018 w sprawie *Sinkova p. Ukrainie*, skarga nr 39496/11.

Zakwalifikowanie danego zachowania jako uzasadnionej i podlegającej ochronie ekspresji o charakterze symbolicznym zależy od celu danego zachowania. Przykładowo, w dwóch orzeczeniach w sprawie *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (Vgt) przeciwko Szwajcarii*⁵⁰ ETPC uznał, że sprzeczny z Konwencją jest zakaz emisji reklamy promującej ochronę praw zwierząt, przygotowanej przez skarżącą organizację pozarządową, nawet jeśli posługuje się ona kontrowersyjnymi środkami przekazu.

Jak wskazano w wyroku *Mariya Alekhina p. Rosji*, decydując o tym, czy zachowanie podlega ochronie na gruncie art. 10 EKPC, należy ocenić naturę danego czynu lub zachowania, w szczególności jego ekspresyjny wyraz oceniany z obiektywnego punktu widzenia. Trzeba również przywrzeć się celowi i intencji osoby, która dokonała określonego czynu czy zachowania⁵¹. Akcja podjęta przez redaktora K. Dąbrowę wykorzystywała symbolikę państwową i unijną, i miała na celu wywołanie debaty publicznej poprzez zwrócenie uwagi na zagrożenia płynące z wejścia w życie zmian do ustawy medialnej; tym samym ta wypowiedź powinna podlegać szczególnej ochronie.

Ad. 6 Charakter sankcji (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia)

Badając dopuszczalność ograniczeń w korzystaniu z wolności słowa, Trybunał uwzględnia również naturę i surowość (proporcjonalność) zastosowanej sankcji, niezależnie od oceny samej wypowiedzi. Nawet jeśli ETPC dochodzi do wniosku, że sama wypowiedź nie zasługuje na ochronę, może mimo to stwierdzić naruszenie art. 10 EKPC w związku z nałożeniem na autora wypowiedzi nadmiernie dotkliwej sankcji⁵². Trybunał analizuje jednocześnie całokształt ujemnych następstw zastosowanej sankcji. Na przykład w przypadku sankcji karnych ETPC zwraca uwagę nie tylko na rodzaj czy wymiar kary orzeczonej przez sąd, ale dostrzega także elementy towarzyszące samemu postępowaniu karnemu, np. obowiązek osobistego stawiennictwa na rozprawach, możliwość skierowania na badania psychiatryczne czy towarzyszącą oskarżeniu i skazaniu stygmatyzację społeczną⁵³.

W tym kontekście HFPC chciałaby zwrócić uwagę na szereg negatywnych konsekwencji rozwiązania umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia, które stanowiło szczególnie dotkliwą sankcję. Rozwiązanie umowy o pracę miało miejsce bez wypowiedzenia, jak również bez podania szczegółowego uzasadnienia. Spowodowało to, że powód z dnia na dzień utracił możliwość wykonywania zawodu oraz zarobkowania. Trybunał rozwiązania umowy o pracę oraz zwolnienia redaktora K. Dąbrowy od obowiązku świadczenia pracy wskazuje na wolę natychmiastowego odsunięcia go od anteny, a tym samym udaremnienia ewentualnej dalszej krytyki polityki władz wobec mediów publicznych.

⁵⁰ Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2001 r. skarga nr 24699/94 oraz z 30 czerwca 2009 r., skarga nr 32772/02.

⁵¹ Wyrok z dnia 17 lipca 2018 r., w sprawie *Mariya Alekhina i inni p. Rosji*, skarga nr 38004/12.

⁵² Wyrok ETPC z 27 maja 2003 r. w sprawie *Skalka p. Polsce*, skarga nr 43425/98.

⁵³ Wyrok ETPC z 24 lutego 2009 r. w sprawie *Długołęcki p. Polsce*, skarga nr 23806/03.

W przypadku przedstawicieli mediów praktyka odsuwania od anteny może naruszać nie tylko prawa pracownicze, ale uderza w istotę wykonywania misji dziennikarskiej oraz zagraża swobodzie przekazywania informacji i poglądów, które media mają nie tylko prawo, ale i obowiązek relacjonować, a społeczeństwo ma prawo je otrzymać⁵⁴.

IV. PODSUMOWANIE

Podsumowując przedstawione uwagi należy podkreślić, że dziennikarze mają nie tylko prawo, ale i obowiązek komentowania spraw mających istotne publiczne znaczenie. Odnosi się również do dziennikarzy mediów publicznych, w tym do redaktorów naczelnych redakcji nadawców publicznych. Co więcej, z uwagi na to, że niezależność redakcyjna powinna być priorytetem dla mediów publicznych, osoby te można uznać za szczególnie uprawnione do alarmowania opinii publicznej, gdy niezależność ta jest zagrożona. Krytykowania zmian legislacyjnych zagrażających niezależności mediów publicznych nie można uznać za złamanie obowiązku bezstronności publicznej radiofonii i telewizji, podobnie jak krytyczne wypowiedzi na temat reform uderzających w niezależność wymiaru sprawiedliwości nie stanowią złamania zasady powagi i bezstronności władzy sądowniczej. Choć nie każda forma wyrazu podlega ochronie, to pewne sytuacje mogą uzasadniać sięganie również po szczególne środki ekspresji. Ponadto zdaniem ETPC fakt, że dana wypowiedź (w tym wypowiedź o charakterze symbolicznym) może działać na szkodę pracodawcy, nie stanowi samo w sobie wystarczającego uzasadnienia dla ingerencji w wolność słowa pracownika, nawet w postaci kary nagany – należy zawsze uwzględnić zarówno treść, jak i pełen kontekst spornej wypowiedzi⁵⁵.

W ocenie HFPC, analiza treści i kontekstu wypowiedzi redaktora K. Dąbrowy w świetle przedstawionych wyżej sześciu czynników wskazuje na szeroki zakres swobody wypowiedzi w przedmiotowej sprawie. Wynika to z faktu, że powód wykonuje zawód dziennikarza – tj. zawód, którego istotą jest wolność rozpowszechniania informacji i opinii – a w momencie emisji hymnów był ponadto zatrudniony w mediach publicznych, które mają szczególny status w państwie demokratycznym. Wypowiadając się krytycznie na temat nowelizacji ustawy medialnej w kontekście ochrony wolności słowa, odnosił się do kwestii mających istotne publiczne znaczenie, czyli niezależności mediów publicznych w sytuacji trwającej reformy. Ponadto działanie podjęte przez powoda nie miało charakteru osobistego ataku na poszczególnych przedstawicieli władz radia czy władz publicznych, ale odnosiło się do kwestii zawodowych – dotyczyło dostrzeganych przez niego nieprawidłowości w sposobie i w zakresie wprowadzania poprawek do ustawy medialnej. Nawet gdyby uznać formę akcji za dyskusyjną, to zgodnie z orzecznictwem ETPC kontrowersyjne działania władz mogą uzasadniać szczególne formy „riposty”. Skala reakcji międzynarodowych instytucji ochrony praw człowieka i organizacji działających na rzecz wolności mediów uzasadnia przy tym ocenę nowelizacji jako co najmniej budzącą poważne kontrowersje. Nawet jednak gdyby uznać, że podjęte działanie cechowało się

⁵⁴ Wyrok ETPC z 26 listopada 1991 w sprawie *The Observer i Guardian p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 13585/88, § 59.

⁵⁵ *Wojtas-Kaleta p. Polsce*, § 49, op. cit.

pewna przesada czy sensacyjność, to zgodnie ze standardami strasburskimi dziennikarze uczestniczący w debacie publicznej uprawnieni są i do takich środków. Przy czym formę wykraczającą poza akceptowalne granice miałyby dopiero wypowiedź np. wulgarna, czy też nawołująca do nienawiści lub naruszająca godność osób, których dotyczy. K. Dąbrowa posłużył się szczególną wypowiedzią, jakim jest symboliczne zachowanie, stanowiące akt protestu. Ze swojej natury ten typ wypowiedzi ma na celu zwrócenie uwagi szerokiej opinii publicznej na ważne zagadnienia, m.in. związane z bieżącymi politykami rządu czy parlamentu.

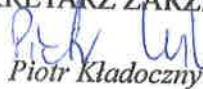
W opinii HPFC, w razie stwierdzenia, że w świetle wskazanych okoliczności wypowiedź powoda mieściła się w granicach dozwolonej krytyki i nie stanowiła poważnego naruszenia obowiązków pracowniczych, należy też uznać, że rozwiązanie umowy o pracę nie było wystarczająco uzasadnione.

HFPC pragnie jednocześnie zaznaczyć, że nieuzasadnione zastosowanie sankcji – takich jak zwolnienie z pracy – w stosunku do osób korzystających ze swobody wypowiedzi niesie z sobą niebezpieczeństwo tzw. „skutku mrozącego” (*chilling effect*⁵⁶). Jego istotą jest zniechęcenie autora wypowiedzi i innych podmiotów do podejmowania w przyszłości podobnych tematów z obawy przed ponownym poniesieniem konsekwencji prawnych. Innymi słowy, uznanie, że działanie powoda uzasadniało tak poważną sankcję ze strony pracodawcy w sektorze mediów publicznych może mieć konsekwencje nie tylko dla powoda, ale wyrzucić także szerszy „skutek mrozący”, zniechęcając również innych dziennikarzy zatrudnionych w tym sektorze do alarmowania opinii publicznej o zagrożeniach dla niezależności mediów. Oznaczałoby to jednocześnie istotne ograniczenie dla opinii publicznej w dostępie do informacji na kluczowy temat dla prawidłowego funkcjonowania demokracji.

Wyrażamy nadzieję, że zawarte w niniejszym stanowisku spostrzeżenia prawne oraz standardy międzynarodowe okażą się pomocne Wysokiemu Sądowi przy analizie omawianej sprawy. Pragniemy jednocześnie zwrócić uwagę, że praktyka sądów krajowych sprzeczna z wytycznymi ETPC może narazić władze państwa na skargi do Trybunału i w konsekwencji na odpowiedzialność odszkodowawczą, wynikającą z naruszenia przepisów Konwencji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU


Piotr Kładoczny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU


Danuta Przywara

⁵⁶ Wyrok ETPC z 1 grudnia 2009 r. w sprawie *Karsai p. Węgrom*, skarga nr 5380/07.