

Volume 18, Issue 1
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE
received 2020-01-DD
accepted 2020-02-DD



Odpowiedzialność administracyjnoprawna dostawców usług medialnych za propagowanie mowy nienawiści

Legal liability of broadcasters for hate speech

AGNIESZKA GRZESIOK-HOROSZ

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-9810-4216, agnieszka.grzesiok-horosz@us.edu.pl,

Citation: Grzesiok-Horosz, Agnieszka. 2020. Odpowiedzialność administracyjnoprawna dostawców usług medialnych za propagowanie mowy nienawiści. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 9–28. DOI://10.25167/osap2161

Abstract: Programmes or other broadcasts may not promote actions contrary to law, in particular, they may not include contents inciting to hatred. The Act on Broadcasting Corporation and Television contains also regulations about financial penalties imposed on broadcasters by The Chairman of the National Broadcasting Council.

Keywords: media service, broadcaster, hate speech, The National Broadcasting Council, financial penalties

Abstrakt: Przepisy UTRV nakładają na dostawców usług medialnych obowiązek właściwego kształtowania przekazu medialnego, stanowiąc, że audycje i inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, jakim jest m.in. nawoływanie do nienawiści. Naruszenie obowiązków w tym zakresie rodzi odpowiedzialność prawną nadawcy oraz podmiotu dostarczającego audiowizualną usługę medialną na żądanie. W trybie i na zasadach opisanych w niniejszym artykule Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nakłada na dostawcę usług medialnych karę pieniężną.

Słowa kluczowe: usługa medialna, dostawca usługi medialnej, mowa nienawiści, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, kary pieniężne

1. Wprowadzenie

Nie sposób przecenić roli środków masowego komunikowania w zakresie szerzenia przekazów ideologicznych, albowiem mogą one zarówno przyczynić się do rozprzestrzeniania mowy nienawiści w sferze publicznej, jak i w szerokim zakresie propagować postawy jej zapobiegające¹. Wobec szczególnej roli pełnionej przez dostawców usług medialnych w odniesieniu do społeczeństwa uzasadnione jest poddanie ich ustawowym obowiązkom i ograniczeniom co do przekazywanych treści. Odnośne regulacje zawiera ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji², której art. 18 ust. 1, w brzmieniu nadanym mocą ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw³, przewiduje, że audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość. Wymóg wdrożenia zakazu nawoływania do nienawiści wynika z art. 6 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)⁴, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają w odpowiedni sposób, by audiowizualne usługi medialne, świadczone przez dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji, nie zawierały żadnych treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość.

Przywołany art. 6 DAUM został implementowany do polskiego porządku prawnego mocą przepisu art. 47h URTV, stanowiącego, że audycje dostarczane w ramach audiowizualnych usług medialnych na żądanie nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość. Warto zaznaczyć, że w art. 47h URTV zakaz szerzenia nienawiści lub dyskryminacji nie został osadzony,

¹ A. Kalisz, *Przekaz medialny o charakterze mowy nienawiści w kontekście art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017, s. 114 i n.; M. Duda, *Przestępstwa z nienawiści. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2016, s. 256. Zob. także: A. Bulandra, J. Kościółek, M. Zimnoch, *Mowa nienawiści w przestrzeni publicznej. Raport z badań prasy w 2014 r.*, Kraków 2015, s. 9.

² Dz.U. z 2019 r., poz. 361 ze zm. (dalej: URTV).

³ Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459.

⁴ Dz. Urz. UE L95/1 (dalej: DAUM). Zob. A. Matlak, *Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych*, „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 108, s. 135.

wzorem art. 18 URTV, w szerszym kontekście dóbr, takich jak zgodność z polską racją stanu, moralnością, dobrem publicznym⁵.

Celem rozważań prowadzonych w artykule jest określenie zasad odpowiedzialności przewidzianej w URTV za treści nawołujące do nienawiści. Standardy określone przez ustawodawcę w art. 18 URTV oraz w art. 47h URTV mogą stanowić ograniczenie wolności słowa, zatem pojawia się pytanie badawcze, czemu służą i czy ich zakres jest uzasadniony. W artykule wskazano również, jakie działania – na podstawie przepisów URTV – może podejmować Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) w celu przeciwdziałania mowie nienawiści. Podzielić należy tym samym zapatrywanie, że do zadań KRRiT należy obowiązek właściwego kształtowania przekazu medialnego, w tym zwalczanie mowy nienawiści w mediach, przy jednoczesnej trosce o to, by nie towarzyszyło temu nadmierne ograniczenie wolności słowa⁶. Narzędziem, za pomocą którego KRRiT może wypełniać wskazane zadania, jest m.in. uprawnienie do nakładania we wskazanych, przywołanych niżej przepisach URTV kar administracyjnych za działania wypełniające znamiona mowy nienawiści. Analizie poddać należy zwłaszcza art. 53 URTV, uprawniający do nałożenia kary na nadawcę, przepis art. 53c URTV, przewidujący możliwość nałożenia kary pieniężnej na podmiot dostarczający usługę medialną na żądanie, a także przepis art. 54 URTV, w którym mowa o karze pieniężnej za niewykonanie decyzji nakazującej zaniechanie działań w zakresie dostarczania usług medialnych nakładanej na osobę kierującą dostawcą usługi medialnej. Sformułowanie o nałożeniu kary pieniężnej, przewidywanej w art. 53, 53c oraz art. 54 URTV, wskazuje na jej administracyjny charakter i podkreśla władcze oblicze decyzji organu administracyjnego wymierzającego karę⁷.

Metodą badawczą zastosowaną w tekście jest analiza przepisów prawa w zakresie odpowiadającym tematowi artykułu, poglądów wyrażonych w piśmiennictwie, jak również zapadłych judykatów.

Przechodząc do bliższej analizy podjętej w artykule problematyki, należy na wstępie wyjaśnić pojęcia mające kluczowe znaczenie dla całości prowadzonych rozważań. Poszukiwania podmiotu odpowiedzialnego za treści zawarte

⁵ Szerzej: S. Piątek, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 470; E. Czarny-Drożdziejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 476.

⁶ M. Krotoszyński, *Trzecia droga: środki administracyjne w zwalczaniu mowy nienawiści (głos w dyskusji)*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010, s. 117. Zob. także: A. Kalisz, *op. cit.*, s. 115.

⁷ Ł. Gajek, *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 3, s. 8; A. Nałęcz, *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, „Administracja” 2006, nr 4, s. 74 i n. Zob. także: J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja*, Zakamycze 2001, s. 518.

w usłudze medialnej nakazują wskazanie definicji dostawcy usługi medialnej. Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, ponosząca odpowiedzialność redakcyjną za wybór treści usługi medialnej i decydująca o sposobie zestawienia tej treści, będąca nadawcą lub podmiotem dostarczającym audiowizualną usługę medialną na żądanie⁸. Wyjaśniając pojęcie nadawcy, należy zaznaczyć, że ustawodawca powtarza – zbędnie, jak podkreśla Elżbieta Czarny-Drożdziejko⁹ – iż nadawcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, która tworzy i zestawia program oraz rozpowszechnia go lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania. Podmiotem dostarczającym audiowizualną usługę medialną na żądanie jest, w rozumieniu art. 4 pkt 9 URTV, podmiot dokonujący publicznego udostępnienia audiowizualnej usługi medialnej na żądanie.

Dostarczaniem usługi medialnej jest rozpowszechnianie¹⁰ programu albo publiczne udostępnianie audiowizualnej usługi medialnej na żądanie. Wyjaśnić należy, że programem jest uporządkowany zestaw audycji, przekazów handlowych lub innych przekazów, rozpowszechniany w całości, w sposób umożliwiający jednoczesny odbiór przez odbiorców w ustalonym przez nadawcę układzie. Podzielić należy zapatrywanie¹¹, że o wyborze poszczególnych elementów składowych programu, którymi mogą być audycje, przekazy handlowe i inne przekazy, decyduje nadawca.

Publicznym udostępnieniem audiowizualnej usługi medialnej na żądanie jest jej świadczenie w sposób umożliwiający ogółowi użytkowników, w wybranym przez nich momencie i na ich życzenie, odbiór wybranej przez nich audycji z katalogu udostępnionego w ramach takiej usługi¹².

Usługą medialną, zgodnie z URTV, jest usługa w postaci programu albo audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, za którą odpowiedzialność redakcyjną ponosi jej dostawca i której podstawowym zadaniem jest dostarczanie poprzez sieci telekomunikacyjne ogółowi odbiorców audycji w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych¹³. Warto już w tym miejscu wyjaśnić wątpliwości, jakie pojawiają się w doktrynie na tle brzmienia art. 18 URTV,

⁸ E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 55; S. Piątek, *op. cit.*, s. 39.

⁹ E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 56 wskazuje, że kwestia rozpowszechnienia jest drugorzędna, albowiem przymiot nadawcy posiada podmiot, który rozpowszechnia, jak również ten, który przekazuje do rozpowszechnienia. Zob. także: J. Sobczak, *op. cit.*, s. 77 i n.

¹⁰ Rozpowszechnianiem jest emisja programu drogą bezprzewodową lub przewodową do odbioru przez odbiorców, a rozprowadzaniem jest przejmowanie rozpowszechnionego programu w całości i bez zmian oraz równoczesne wtórne jego rozpowszechnianie. Zob. J. Sobczak, *op. cit.*, s. 78 i n.

¹¹ E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 57 i n.

¹² Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 59.

¹³ E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 50; S. Piątek, *op. cit.*, s. 33.

stanowiącego w przywołanym już wyżej ust. 1, że „audycje lub inne przekazy nie mogą [...] zawierać treści nawołujących do nienawiści”, co do objęcia jego zakresem przekazów handlowych. Autorka podziela pogląd wyrażony przez E. Czarny-Drożdziejko¹⁴, zgodnie z którym gdyby zamiarem ustawodawcy było objęcie zakresem art. 18 ust. 1 URTV także przekazów handlowych (które przecież w rozumieniu URTV również są usługą medialną¹⁵), zostałyby one w przywołanym przepisie wprost wymienione. Wątpliwości takie nie pojawiają się na tle przepisu art. 47h URTV, albowiem brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że sformułowany w nim zakaz nie obejmuje przekazów handlowych oraz innych przekazów, które mogą być zawarte w katalogu audycji jako im towarzyszące.

Audiowizualną usługą medialną na żądanie jest usługa medialna świadczona w ramach prowadzonej w tym zakresie działalności gospodarczej, polegająca na publicznym udostępnianiu audycji audiowizualnych na podstawie katalogu ustalonego przez podmiot dostarczający usługę. Przywołana definicja wprowadzona została do URTV mocą ustawy z 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji¹⁶.

Audycja, o której mowa w art. 18 URTV i art. 47h, to – zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 2 URTV¹⁷ – ciąg ruchomych obrazów z dźwiękiem lub bez niego (audycja audiowizualna) albo ciąg dźwięków (audycja radiowa), stanowiący – ze względu na treść, formę, przeznaczenie lub autorstwo – odrębną całość w stworzonym przez dostawcę usługi medialnej programie lub katalogu audycji publicznie udostępnianych w ramach audiowizualnej usługi medialnej na żądanie.

2. Mowa nienawiści

Słowo „nienawiść” we współczesnych słownikach języka polskiego jest wyjaśniane jako „uczucie silnej wrogości, niechęci do kogoś lub czegoś”, czę-

¹⁴ Zakaz z art. 18 i 47h URTV nie ma zastosowania do przekazu handlowego. Szerzej: E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 244. Odmiennie: K. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 214.

¹⁵ Zgodnie z art. 4 pkt 16 jest to każdy przekaz, w tym obrazy z dźwiękiem lub bez dźwięku albo tylko dźwięki, mający służyć bezpośrednio lub pośrednio promocji towarów, usług lub renomy podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową, towarzyszący audycji lub włączony do niej, w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie, albo w celach autopromocji, w szczególności reklama, sponsorowanie, telesprzedaż i lokowanie produktu. Szerzej: S. Piątek, *op. cit.*, s. 41 i n.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 1315. Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. S. Piątek, *op. cit.*, s. 42; E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 58 i n.

¹⁷ Szerzej: S. Piątek, *op. cit.*, s. 36; E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 52.

sto łączące się z chęcią odwetu, zemsty na kimś lub na czymś, pragnieniem zniszczenia kogoś lub czegoś¹⁸.

Terminu „mowa nienawiści” nie ma w polskim języku prawnym, ale jest on trwałym elementem języka prawniczego – orzecznictwa i doktryny prawa¹⁹. Najprościej rzecz ujmując, za mowę nienawiści uważa się wypowiedzi motywowane cechami, które nie zależą od woli atakowanej osoby czy grupy: narodowością, rasą, wyznaniem, orientacją seksualną, płcią, wiekiem, niepełnosprawnością²⁰.

W załączniku do Rekomendacji nr R(97) 20 z dnia 30 października 1997 r. w sprawie mowy nienawiści, przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy, za mowę nienawiści uznano każdą formę wypowiedzi, która rozpowszechnia, nawołuje, popiera lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażoną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości, migrantów lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów²¹.

Deklaracje dotyczące przeciwdziałania mowie nienawiści zawiera szereg aktów prawa międzynarodowego.

Przykładowo art. 4 Międzynarodowej konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r.²², stanowi, że państwa strony konwencji potępiają wszelką propagandę i wszelkie organizacje oparte na ideach lub teoriach o wyższości jednej rasy lub grupy osób o określonym kolorze skóry i pochodzeniu etnicznym bądź usiłujące usprawiedliwić czy popierać nienawiść i dyskryminację rasową w jakiegokolwiek postaci oraz zobowiązują się podjąć niezwłocznie właściwe środki zmierzające do wykorzenia wszelkiego podżegania do tego rodzaju dyskryminacji bądź też aktów dyskryminacji.

Z kolei przepis art. 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.²³, stanowi, że popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej

¹⁸ Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/nienawisc;2489079> (dostęp: 10.12.2019).

¹⁹ E. Rogalska, M. Urbańczyk, *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 2017, t. 39, nr 2, s. 120; A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010, s. 95 i n.

²⁰ Zob. M. Duda, *op. cit.*, s. 170 i literatura tam przywołana.

²¹ E. Rogalska, M. Urbańczyk, *op. cit.*, s. 121; J. Sieńczyło-Chlabicz, Z. Zawadzka, M. Nowikowska, *Prawo prasowe*, Warszawa 2019, s. 265; M. Woiński, *Prawnokarne aspekty zwalczania mowy nienawiści*, Warszawa 2014, s. 60 i n.

²² Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

²³ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, powinno być ustawowo zakazane.

Na forum Rady Europy przyjęto także Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości dotyczący karania czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, sporządzony w Strasburgu dnia 28 stycznia 2003 r.²⁴, wskazując, że materiałami o takim charakterze jest każdy materiał pisemny, każdy wizerunek lub każde inne wyrażenie myśli, które nawołują, popierają lub podżegają do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy wobec jakiegokolwiek osoby lub grupy osób, ze względu na rasę, kolor, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również religię.

Dokumentem obowiązującym w Unii Europejskiej i odnoszącym się do problematyki mowy nienawiści jest decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych²⁵. W art. 1 wskazano nawoływanie do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej lub wobec członka takiej grupy jako zachowania, które powinny być zakazane przez normy prawne państw członkowskich. Popęlenie takiego czynu polegać może również na publicznym rozpowszechnieniu lub rozprowadzaniu tekstów, obrazów lub innych materiałów²⁶.

Zagadnieniem mowy nienawiści niejednokrotnie zajmował się Europejski Trybunał Praw Człowieka, ustosunkowując się do kwestii związanych z wypowiedziami propagującymi nienawiść. Trybunał określa granice wypowiedzi, których przekroczenie może być uznane za sprzeczne z postanowieniami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁷. Z kolei Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swym orzecznictwie interpretuje zakaz nawoływania do nienawiści z art. 6 DAUM, wskazując, że ma on na celu zapobieżenie wszelkim ideologiom niszczącym wartości ogólnoludzkich, a w szczególności inicjatywom gloryfikującym przemoc wobec określonej wspólnoty osób²⁸.

W polskim prawie przestępstwo nawoływania do nienawiści przewiduje przepis art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁹, który

²⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 730.

²⁵ Dz. Urz. UE L 328/55. Zob. A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 95 i n.; M. Woiński, *op. cit.*, s. 60 i n. Zob. także: J. Sieńczyło-Chlabicz, Z. Zawadzka, M. Nowikowska, *op. cit.*, s. 265.

²⁶ Zob. A. Bulandra, J. Kościółek, *Przeciwdziałanie mowie nienawiści. Podręcznik dla środowiska politycznego*, Kraków 2016, s. 17; M. Woiński, *op. cit.*, s. 60 i n.

²⁷ Szerzej: A. Kledyńska, *Mowa nienawiści w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych...*, s. 171 i n.

²⁸ Zob. K. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 217.

²⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm. (dalej: kk).

stanowi, że kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Na podstawie poglądów wyrażonych w piśmiennictwie oraz judykaturze podkreślić należy, że nie każde nawoływanie do nienawiści jest zabronione, ale tylko takie, które ma charakter publiczny. Przepięstwo to może zostać popełnione tylko w wyniku działania, a jego zakres nie obejmuje jakiegokolwiek nawoływania do nienawiści, lecz tylko takie, które jest oparte na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, co tworzy katalog zamknięty; ponadto przepięstwo nawoływania do nienawiści ma charakter umyślny i może zostać popełnione wyłącznie z zamiarem bezpośrednim³⁰.

Przepięstwami mowy nienawiści są również przepięstwa, o których mowa w art. 257 kk oraz 119 kk. Mowa nienawiści podlega sankcjom karnym także na podstawie art. 212 i art. 216 kk, dotyczących zniesławienia i zniewagi; ponadto osoba dotknięta mową nienawiści może domagać się ochrony na podstawie przepisów dotyczących ochrony dóbr osobistych.

3. Nawoływanie do nienawiści jako podstawa nałożenia kary

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego słowo „propagować” oznacza „szerzyć, upowszechniać jakieś poglądy, idee, hasła, promować”³¹. W słownikach języka polskiego słowo „nawoływać” znaczy: „wzywać; zachęcać, nakłaniać (do czegoś), apelować o coś”³².

Jacek Sobczak postuluje, by użyty w art. 18 ust. 1 URTV termin „propagowanie” rozumieć jako: „nakłanianie”, „zachęcanie”, „wskazywanie za właściwe i słuszne”, „popieranie”, „perswadowanie”. Zdaniem cytowanego autora pojęcie „propagowanie” bliskie jest znaczeniowo propagandzie, a więc celowemu, perswazyjnemu, umotywowanemu – najczęściej politycznie lub religijnie – oddziaływaniu na zbiorowość, zmierzającemu poprzez kształtowanie ludzkich postaw do wywoływania pożądanych zachowań³³. Jak twierdzi J. Sobczak, immanentną cechą propagowania jest perswazyjność, pod którą należy rozumieć uporczywość

³⁰ Z. Ćwiakalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 1382 i n.; P. Bachmat, *Przepięstwa z art. 256 i 257 k.k. – analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Warszawa 2005, s. 26.

³¹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/2572671> (dostęp: 12.12.2019).

³² <https://sjp.pwn.pl/sjp/2487788> (dostęp: 12.12.2019).

³³ Propagowanie musi mieć charakter celowy, zatem propagować można jedynie z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym. Zob. J. Sobczak, *op. cit.*, s. 250.

w docieraniu do adresata oraz atrakcyjność przekazów pod względem formy i treści, jak również wykazywanie zbieżności wysuwanych propozycji z interesem ogółu, grup społecznych, tzw. wyższych celów³⁴.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 marca 2002 r.³⁵ wskazał, że pod pojęciem „propagowanie” w rozumieniu art. 18 ust. 1 URTV należy rozumieć działanie polegające na nakłanianiu, zachęcaniu, wskazywaniu za właściwe i słuszne, popieraniu, perswadowaniu z zamiarem przekonania do swoich racji. Zdaniem SN komentowany przepis, stanowiąc, że audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań, odnosi się do „propagowania” określonych treści przez konkretną audycję, nie zaś przez nadawcę lub twórców audycji. Nadawca może dystansować się wobec tych treści, opatrzyć je stosownym komentarzem, co jednak nie zmienia tego, że z punktu widzenia samych przesłanek zastosowania art. 18 ust. 1 URTV istotne jest, czy dana audycja (jej treść) „propaguje” niepożądane przez prawodawcę zachowania.

W wyroku z dnia 2 lipca 2013 r.³⁶ Sąd Najwyższy stwierdził, że propagowanie występuje wówczas, gdy audycja zawiera treści wsparte odpowiednią formą wyrazu, tak aby po jej emisji można było uznać, że zachęcała widzów do podejmowania pokazanych w niej działań, ewentualnie audycja była tak poprowadzona, by wynikało z niej, że zaprezentowane w niej działania należy uznać za właściwe i słuszne, godne naśladowania. Zdaniem Sądu Najwyższego słowo „propagować” oznacza „szerzyć, upowszechniać jakiegoś poglądy, idee, hasła, zjednywać kogoś dla jakiejś idei, akcji itp., przyczyniać się do zwiększenia popularności czegoś; głosić, krzewić, popularyzować, promować”. Do podobnych wniosków Sąd Najwyższy doszedł również w wyroku z dnia 12 października 2016 r.³⁷

Dla wyjaśnienia pojęcia propagowania oraz nawoływania do nienawiści sięga się z reguły do rozumienia wypracowanego na gruncie art. 256 kk. W nauce prawa karnego przez zwrot „nawołuje do nienawiści” rozumie się zachowanie polegające na namawianiu, zachęcaniu, skłanianiu, podburzaniu, nakłanianiu, podżeganiu do silnej niechęci, wrogości³⁸. W postanowieniu z dnia 1 września 2011 r.³⁹ SN uznał, że „czynność sprawcza «nawoływania do nienawiści» wiąże się z chęcią wzbudzenia u osób trzecich najsilniejszej negatywnej emocji (zblizzonej do «wrogości») do określonej narodowości, grupy etnicznej czy rasy”.

³⁴ *Ibidem*, s. 250 i n.

³⁵ I KZP 5/02, OSP 2002, nr 12, poz. 164.

³⁶ III SK 42/12, OSNP 2014, nr 11, poz. 163. Zob. także: K. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 215.

³⁷ III SK 52/15, OSNP 2017, nr 12, poz. 170.

³⁸ Z. Cwiąkański, *op. cit.*, s. 1382 i n.; P. Bachmat, *op. cit.*, s. 26 i n.

³⁹ V KK 98/11, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 154.

4. Odpowiedzialność za usługi medialne zawierające treści nawołujące do nienawiści

4.1. Kompetencje KRRiT i jej Przewodniczącego

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na mocy norm konstytucyjnych spełnia rolę strażnika wolności słowa oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji⁴⁰. Tym samym niejednokrotnie musi wyważać wartości, które mogą znajdować się ze sobą w konflikcie, jak wolność wypowiedzi a dozwolona przez prawo treść usługi medialnej. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 4 URTV zobowiązuje KRRiT, w ramach kompetencji ustrojowych, do sprawowania kontroli działalności nadawców, stwierdzając, że kontrola ta winna się mieścić w granicach określonych przez ustawę. Jedno z narzędzi umożliwiających efektywne sprawowanie takiej kontroli stanowi przyznanie Przewodniczącemu KRRiT kompetencji do nakładania kar w przypadkach wskazanych ustawą⁴¹. Zgodnie z art. 10 ust. 3 URTV Przewodniczący KRRiT może wezwać dostawcę usługi medialnej do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub warunki koncesji, a na podstawie art. 10 ust. 4 URTV może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań, ale musi mieć do tego umocowanie w odpowiedniej uchwale KRRiT⁴². Z brzmienia art. 10 ust. 4 URTV wynika, że bez uchwały KRRiT Przewodniczący nie posiada kompetencji do wydawania decyzji w trybie art. 10 ust. 4 URTV, a w konsekwencji, w myśl art. 53 ust. 2 URTV lub art. 54 ust. 1 URTV, nie ma też prawa do nałożenia kary pieniężnej. Wydanie decyzji w trybie art. 10 ust. 4 URTV nie zmusza jednak Przewodniczącego KRRiT do nałożenia kary pieniężnej, albowiem zarówno w art. 53 ust. 2 URTV, jak i w art. 54 ust. 1 URTV stwierdzono jednoznacznie, że może on nałożyć karę pieniężną, co oznacza, iż nałożenie tej kary ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny. Warto również zauważyć, że wydana w trybie art. 10 ust. 4 URTV uchwała nie wiąże Przewodniczącego KRRiT, może on więc wydać przedmiotową decyzję bądź jej nie wydawać⁴³, gdyż podejmując decyzję i nakładając kary pieniężne, Przewodniczący KRRiT kieruje się wyłącznie własną oceną tego, czy w zaistniałej sytuacji zachodzą przesłanki do wymierzenia takiej kary.

⁴⁰ R. Chruśniak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 210 i n.

⁴¹ Ł. Gajek, *op. cit.*, s. 8.

⁴² W. Dziomdziora, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 100; M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 119.

⁴³ J. Sobczak, *op. cit.*, s. 518.

4.2. Kary nakładane na nadawców

Przepis art. 53 URTV upoważnia Przewodniczącego KRRiT do nałożenia na nadawcę kary pieniężnej tylko w ściśle określonych przypadkach. Zgodzić się należy z poglądem J. Sobczaka, że kary pieniężne mogą być nakładane odrębnie na każde naruszenie obowiązków wymienionych w art. 53 ust. 1 URTV⁴⁴.

Przewodniczący KRRiT może nałożyć karę pieniężną w tej samej decyzji, którą nakazuje zaniechania naruszeń, jeżeli dane naruszenie zawiera się w katalogu działań określonych w art. 53 ust. 1 URTV. Może też wydać dwie decyzje: jedną – nakazującą zaniechanie naruszeń, a drugą – nakładającą karę pieniężną. Musi jednak skorzystać z jednej albo drugiej z wymienionych możliwości, albowiem – jak stanowi art. 53 ust. 1 URTV – ciąży na nim obowiązek nałożenia kary pieniężnej na nadawcę w określonych tam przypadkach. Zgodzić się należy z poglądem, że jeśli naruszenia, których dopuszcza się nadawca, nie wypełniałyby przesłanek z art. 53 ust. 1 URTV, Przewodniczący poprzestanie na wydaniu na podstawie art. 10 ust. 4 decyzji nakazującej zaprzestanie naruszeń bez nakładania kary pieniężnej⁴⁵.

Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na dostawcę usługi medialnej karę pieniężną w wysokości do 50% rocznej opłaty za prawo do używania częstotliwości⁴⁶ lub w przypadku, gdy nadawca nie dysponuje częstotliwościami, a zatem nie uiszcza opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością, Przewodniczący KRRiT nakłada karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu nadawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, co reguluje ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁷ i ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁸. Zasadnie podnosi się w piśmiennictwie, że wskazana regulacja ma poważną wadę, albowiem takie ukształtowanie wymiaru kary spowoduje niemożność nałożenia kary na nadawców za naruszenia, jakich dopuścili się w pierwszym roku ich działalności⁴⁹.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 URTV kara pieniężna jest płatna z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki przychodów nad wydatkami, zmniejsz-

⁴⁴ *Ibidem*, s. 520.

⁴⁵ A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 90 i literatura tam przywołana.

⁴⁶ Szczegółowe regulacje tej kwestii zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością. T.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 276 ze zm. Opłaty za dysponowanie są pobierane na podstawie art. 185 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne. T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1954.

⁴⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.

⁴⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.

⁴⁹ A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 92; Ł. Gajek, *op. cit.*, s. 22 i n.

szonej o podatki. Zachowuje zatem aktualność stanowisko J. Sobczaka⁵⁰, zgodnie z którym wysokość zapłaconych kar nie zmniejsza podstawy opodatkowania, tj. kary pieniężne nie mogą być odliczone od podstawy obliczenia podatku.

Jak stanowi art. 53 ust. 4 URTV, kary pieniężnej nie można nałożyć, jeżeli od naruszenia obowiązku upłynął rok. Jak wskazuje J. Sobczak⁵¹, bieg rocznego terminu przedawnienia rozpoczyna się z chwilą zakończenia działań naruszających przepisy; ponadto nie jest rzeczą konieczną, aby decyzja o nałożeniu kary pieniężnej uprawomocniła się przed upływem roku od zakończenia czynności mających postać naruszeń stypizowanych w art. 53 ust. 1 URTV, natomiast niezbędne jest, aby nieprawomocna decyzja o nałożeniu kary została doręczona osobie, na którą nałożono karę.

4.3. Kary nakładane na dostawców audiowizualnych usług na żądanie

Naruszenie zakazu zamieszczania treści nawołujących do nienawiści zawartego w art. 47h URTV przez dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie także podlega karze pieniężnej. Mocą przywołanej już ustawy z 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji dodano przepis art. 53c ust. 1 URTV, zgodnie z którym, jeżeli podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną na żądanie narusza przepisy m.in. art. 47h i w ciągu 14 dni od dnia doręczenia mu wezwania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 URTV, nie zaniechał działań naruszających te przepisy, Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na niego karę pieniężną w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku⁵².

Podkreślić zatem należy, że odmiennie niż w przypadku nadawców, naruszających obowiązki z art. 18 URTV, procedura nałożenia kary składa się niejako z dwóch etapów. Przewodniczący KRRiT po stwierdzeniu naruszenia, a przed nałożeniem kary, ma obowiązek wezwać dostawcę usługi na żądanie, w trybie art. 10 ust. 3 URTV, do usunięcia naruszenia w terminie 14 dni. Usunięcie naruszenia spowoduje niemożność nałożenia kary⁵³.

⁵⁰ J. Sobczak, *op. cit.*, s. 520 i n.

⁵¹ J. Sobczak, *op. cit.*, s. 521. Zob. także: A. Kalisz, *op. cit.*, s. 116.

⁵² Za podstawę maksymalnego wymiaru wynagrodzenia przyjmuje się wysokość tego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim. Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2019 r. M.P. z 2019 r., poz. 1072, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.), ogłasza się, że przeciętne wynagrodzenie w trzecim kwartale 2019 r. wyniosło 4931,59 zł, M.P. z 2019 r., poz. 1072. Zob. także: S. Piątek, *op. cit.*, s. 494.

⁵³ S. Piątek, *op. cit.*, s. 491.

Kara za to samo naruszenie może być nakładana wielokrotnie. Wynika to z przepisu art. 53c ust. 3 URTV, w myśl którego w przypadku nieusunięcia naruszeń przez podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną na żądanie kara może zostać ponownie nałożona po upływie 30 dni od upływu terminu na zapłatę poprzedniej kary. Jak wskazuje Stanisław Piątek, bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy kara została uiszczona, a jedynie istotne jest to, czy w tym terminie naruszenie zostało usunięte⁵⁴.

Zgodnie z przepisem art. 53c ust. 4 URTV decyzja nakładająca karę nie może zostać wydana, jeżeli od naruszenia wyżej omówionych obowiązków upłynęły dwa lata. Bieg terminu rozpoczyna się z chwilą wystąpienia naruszenia, przy czym – jak podkreśla S. Piątek⁵⁵ – dla zachowania terminu bez znaczenia pozostaje data wszczęcia postępowania, a istotne znaczenie ma termin wydania decyzji o nałożeniu kary.

4.4. Kara nakładana na osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej

Przepis art. 54 ust. 1 URTV stanowi, że Przewodniczący KRRiT może nałożyć na osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej karę pieniężną, w sytuacji, gdy nie jest wykonywana, zgodnie z art. 10 ust. 4 URTV, decyzja wzywająca dostawcę usług medialnych do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, naruszających przepisy URTV, uchwały KRRiT lub warunki koncesji⁵⁶.

Pod pojęciem osoby kierującej działalnością dostawcy, wobec braku definicji legalnej tego pojęcia, rozumie się osobę fizyczną, która ma faktyczny, decydujący wpływ na działalność podmiotu, zatem może to być dyrektor, prezes, właściwy członek zarządu, naczelny redaktor, kierujący działalnością dostawcy usługi medialnej na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, wyboru przez walne zgromadzenie spółki⁵⁷. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której Przewodniczący KRRiT będzie uprawniony do nałożenia kary pieniężnej na dwie lub większą liczbę osób⁵⁸. Ustawodawca zakłada przy tym, że osoba kierująca działalnością dostawcy usługi medialnej pobiera z racji pełnienia swoich obowiązków wynagrodzenie, a jego wysokość ma wpływ na określenie górnego

⁵⁴ *Ibidem*, s. 495.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 495.

⁵⁶ E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 506. Zob. także: A. Kalisz, *op. cit.*, s. 116.

⁵⁷ Zob. W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 497; J. Sobczak, *op. cit.*, s. 523. Zastrzeżenia pod adresem tej konstrukcji zob. A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 86.

⁵⁸ W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 497; J. Sobczak, *op. cit.*, s. 523.

pułapu kary pieniężnej⁵⁹. Zasadnie wskazuje J. Sobczak, że w sytuacji, gdyby taka osoba nie pobierała wynagrodzenia, nałożenie na nią kary pieniężnej okazać się może technicznie niemożliwe⁶⁰. Trafne jest także spostrzeżenie Wojciecha Dziomdziora, że niedopuszczalne jest nałożenie kary na osobę, która kierowała dostawcą usług medialnych w momencie wydawania decyzji z art. 10 ust. 4 URTV, ale w chwili nakładania kary już nią nie kieruje⁶¹.

Celem zastosowania tego środka jest wyegzekwowanie od osoby kierującej działalnością dostawcy usługi medialnej realizacji postanowień wydanej wcześniej decyzji⁶². Jak wskazuje J. Sobczak kara ta pełni funkcje podobne do grzywny w celu przymuszenia nakładanej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶³. W. Dziomdziora używa określenia kara administracyjna, podkreślając jednocześnie jej fakultatywny charakter⁶⁴. E. Czarny-Drożdziejko podkreśla z kolei, iż dla nałożenia kary musi nastąpić wydanie decyzji w trybie art. 10 ust. 4 URTV⁶⁵.

Nałożona kara pieniężna nie może przekroczyć sześciomiesięcznego wynagrodzenia⁶⁶. Określenie wysokości danej kary, z uwzględnieniem górnej granicy przewidzianej przez ustawę, pozostawione zostało w całości uznaniu Przewodniczącego KRRiTi⁶⁷. J. Sobczak wskazuje również, że górny pułap kary pieniężnej nakładanej na podstawie art. 54 URTV jest niższy od pułapu określonego w art. 53 URTV, co w ocenie autora nie jest wynikiem przekonania o mniejszej szkodliwości czynów określonych w art. 54 URTV, lecz konsekwencją faktu, że kara pieniężna z art. 53 URTV nakładana jest na dostawcę usługi medialnej, będącego najczęściej osobą prawną, podczas gdy w przypadku, o którym mowa w art. 54 URTV, karę będzie musiała uiścić osoba fizyczna⁶⁸.

W piśmiennictwie wskazano, że przepis art. 54 URTV nie uzależnia odpowiedzialności osoby kierującej od uprzedniego lub równoczesnego ukarania na podstawie przesłanek z art. 53 ust. 1 URTV nadawcy, którym dana osoba kieruje, co wskazuje, że odpowiedzialność ta ma charakter samoistny⁶⁹.

⁵⁹ J. Sobczak, *op. cit.*, s. 524.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 524. Zob. także: W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 498.

⁶¹ W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 498.

⁶² *Ibidem*, s. 497.

⁶³ Jak stanowi art. 119 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438; szerzej: J. Sobczak, *op. cit.*, s. 523.

⁶⁴ W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 497.

⁶⁵ E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 506.

⁶⁶ Zob. *ibidem*, s. 507.

⁶⁷ A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 93.

⁶⁸ J. Sobczak, *op. cit.*, s. 524.

⁶⁹ A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 89.

Przedawnienie możliwości wymierzenia kary, jak stanowi art. 54 ust. 3 URTV, wynosi dwa lata, licząc od daty wydania decyzji nakazującej zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań w zakresie dostarczania usług medialnych naruszających przepisy URTV, uchwały KRRiT lub warunki koncesji.

5. Zakończenie

Jak wskazano w toku prowadzonych rozważań, w zakresie omawianej problematyki mowy nienawiści media pełnią rolę trudną do przecenienia. Dostawcy usług medialnych mogą się bowiem przyczyniać zarówno do rozpowszechniania mowy nienawiści w sferze publicznej, jak i do jej ograniczania. Zgodzić się należy z twierdzeniem, że wolność słowa powinna być postrzegana w sposób jak najszerzy, gdyż tylko takie jej traktowanie pozwala na zapewnienie istnienia społeczeństwa pluralistycznego, niemniej jednak zakazy nawoływania do nienawiści i dyskryminacji, wynikające z art. 18 oraz 47h URTV, mają gwarantować zachowanie nie mniej istotnych wartości, takich jak demokracja oraz równość. Ustawodawca w przepisach tych posługuje się przy tym klauzulami generalnymi, co nie ułatwia poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak powinien zachować się nadawca oraz dostawca usług nielinearnych, aby nie naruszyć zawartych w nich zakazów. Do stwierdzenia „propagowania” określonych zachowań nie jest bowiem konieczne, aby emisji określonej audycji towarzyszył zamiar przekonania odbiorców do zawartych w niej treści bądź by twórcom audycji należało wykazać działanie w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Autorka podziela zapatrywanie, że prawnokarne rozumienie terminu „propagowanie”, akcentujące ukierunkowanie zachowania sprawcy na osiągnięcie zakładanego celu, nie jest jedynym sposobem interpretacji przywołanych przepisów URTV. Propagowanie winno nakłaniać adresatów do zajęcia określonej postawy preferowanej przez propagującego. Chcąc to osiągnąć, winien on w sposób celowy wzbudzić w odbiorcy zainteresowanie oraz sugerować określony sposób oceny przedstawionych spraw. W rezultacie o tym, czy audycja propaguje działania sprzeczne z prawem, decydują okoliczności faktyczne konkretnej sprawy i ustalenia co do treści i formy przekazu.

Pozytywnie ocenić należy przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania polegającego na stworzeniu zamkniętego katalogu naruszeń prawa zagrożonych karą, w tym – będących przedmiotem rozważań – naruszeń polegających na propagowaniu mowy nienawiści. Usługi na żądanie poddane mogą być łagodniejszej regulacji w stosunku do usług nadawczych, gdyż – jak wskazuje motyw 23 DAUM – różnią się one możliwościami wyboru i kontroli, jaką dają użytkownikowi, oraz wpływem, jaki wywierają na społeczeństwo. Omówionym w artykule regulacjom dotyczącym zasad odpowiedzialności dostawców usług medialnych za treści nawołujące do nienawiści zarzucić można jednak zbyt

małe zróżnicowanie, nieuwzględniające znacznego stopnia zróżnicowania usług medialnych we współczesnym społeczeństwie informacyjnym. Jednocześnie należy zaznaczyć, że nadmierna regulacja może wpłynąć na zahamowanie tego sektora rynku audiowizualnego.

O doniosłości podjętej w artykule problematyki odpowiedzialności za mowę nienawiści, a zarazem wzroście znaczenia usług nieliniarnych, świadczy również fakt, że w terminie do dnia 19 września 2020 r. państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania przepisów dyrektywy⁷⁰, zgodnie z którymi m.in. platformy udostępniania wideo⁷¹ będą zobowiązane do wprowadzenia mechanizmów zapewniających ochronę ogółu odbiorców m.in. przed treściami zawierającymi nawoływanie do nienawiści.

W przypadku decyzji o nałożeniu kary z art. 53 URTV, art. 53c oraz art. 54 URTV ustawodawca nie precyzuje dolnego progu kar pieniężnych, a określa jedynie ich górny pułap.

Podzielić należy zapatrywanie, że powiązanie maksymalnej wysokości kary z przychodem podmiotu będącego nadawcą nie realizuje wymogu proporcjonalności, o którym mowa w art. 6 DAUM⁷². Jak wskazano w tekście, w efekcie przyjęcia przez ustawodawcę takiego sposobu obliczania kary niewykluczona jest sytuacja, w której nie będzie możliwe orzeczenie kary za naruszenia dokonane w pierwszym roku działalności dostawcy usługi medialnej.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem, że brak określenia w przepisach URTV szczegółowych zasad wymiaru kary powoduje przyznanie w tym zakresie zbyt dużej swobody Przewodniczącemu KRRiT⁷³. Wprawdzie przepisy art. 53c ust. 2 URTV oraz art. 53 ust. 1 URTV zawierają dyrektywy wymiaru kary, wskazując, że określając wysokość nałożonej kary, Przewodniczący KRRiT uwzględnia zakres i stopień szkodliwości naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu dostarczającego usługę medialną, niemniej jednak sformułowania te są na tyle

⁷⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz. Urz. UE L303/69.

⁷¹ Jak dokonuje interpretacji KRRiT, będą to przykładowo YouTube oraz media społecznościowe, jeśli ich zasadnicza funkcja polega na dostarczaniu audycji, filmów wideo tworzonych przez użytkowników za pośrednictwem sieci komunikacji elektronicznej Zob. <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2750,dyrektywa-parlamentu-europejskiego-i-rady-ue-o-audiowizualnych-uslugach-medialnych.html> (dostęp: 29.12.2019).

⁷² S. Piątek, *op. cit.*, s. 483.

⁷³ KRRiT umorzyła postępowanie w sprawie antysemickich wypowiedzi, mających cechy mowy nienawiści. Szerzej: M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 120.

ogólne, że w praktyce mówić można o niemal pełnej uznaniowości Przewodniczącego KRRiT w zakresie ustalenia wymiaru kary pieniężnej. Zarazem jednak brak przepisu URTV, który przyznawałby Przewodniczącemu KRRiT kompetencję do odstąpienia od nałożenia kary. *De lege ferenda* rozważenie wprowadzenia takiej możliwości należałoby uznać za uzasadnione, podobnie jak ujednoczenie terminów przedawnienia nałożenia kary pieniężnej. Zaznaczyć należy również, że w przypadku usług nielinearnych, jak słusznie wskazuje Łukasz Gajek, ustawodawca rezygnuje z przesłanki „możliwości finansowych” ukaranego podmiotu, co stanowi naruszenie zasady proporcjonalności kary⁷⁴.

Kary pieniężne nakładane na podstawie art. 54 URTV na osoby fizyczne kierujące działalnością dostawcy usługi medialnej, a nie na osobę prawną, mają wymusić na tych osobach takie zachowanie, które by czyniło zadość decyzjom Przewodniczącego KRRiT, przy czym ich nałożenie jest fakultatywne.

Kary pieniężne wymierzane na podstawie omawianych przepisów URTV podlegają wpłacie do budżetu państwa, co stanowi wyraz stanowiska ustawodawcy, zgodnie z którym kary administracyjne powinny wzbogacać budżet państwa. Zauważyć należy jednak, że w przepisach URTV brak szczegółowych regulacji dotyczących sposobu wnoszenia kar pieniężnych⁷⁵. Postulować zatem należałoby doprecyzowanie przepisów w tym zakresie.

Należy uznać za słuszne rozwiązanie poddające rozstrzygnięcia Przewodniczącego KRRiT, wydane na podstawie art. 10 ust. 4 URTV oraz art. 53–54 URTV, kontroli sądowej. Podmiot ukarany uprawniony jest mianowicie do wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego. W postępowaniu w sprawach odwołań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁷⁶ dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Konsekwencją zastosowania trybu cywilnego jest fakt, że w razie złożenia odwołania do sądu od decyzji Przewodniczącego KRRiT stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji⁷⁷.

Lektura sprawozdań KRRiT z ostatnich lat wskazuje, że w latach 2014–2018 tylko raz nałożono karę w wysokości 100 tys. zł za propagowanie mowy niena-

⁷⁴ Ł. Gajek, *op. cit.*, s. 25.

⁷⁵ Wojciech Dziomdziora wskazuje, że należy je wpłacać na wskazany numer rachunku bankowego KRRiT; W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 499. Elżbieta Czarny-Drożdziejko także podkreśla wątpliwości natury praktycznej, dotyczące okoliczności, w jaki sposób i na podstawie jakich przepisów ściągnąć omawiane kary; E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 509.

⁷⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 1460.

⁷⁷ Są nimi wznowienie postępowania, uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

wiści oraz działań sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym⁷⁸. Znacznie częściej natomiast nakładane były kary za „drobniejsze” delikty administracyjne. Uzasadnione wydaje się zatem pytanie, czy rzeczywiście mowa nienawiści występuje w mediach – jak z tego by wynikało – na tyle incydentalnie, że brakowało przesłanek do orzeczenia większej liczby kar, czy też KRRiT wolała unikać rozstrzygania takich kwestii, obarczonych niewątpliwie znacznym ładunkiem emocjonalnym i politycznym. Udzielenie odpowiedzi na takie pytanie pragnę jednak pozostawić samemu czytelnikowi.

Na zakończenie rozważań warto również wskazać, że poza mechanizmami opisanymi w artykule, Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje wydanie przez KRRiT rekomendacji na temat mowy nienawiści, wskazując, że „język nienawiści, przetwarzany przez wszystkie media, obecny jest także w radiu i telewizji. Wynikający z ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji zakaz propagowania w audycjach i innych przekazach medialnych działań sprzecznych z prawem – w tym treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość – nie wyeliminuje języka nienawiści z przestrzeni medialnej, jeśli nie pójdą za nim konkretne działania KRRiT”⁷⁹. Takimi postulowanymi działaniami mogłoby być zaangażowanie się KRRiT poprzez inicjowanie i wspieranie samoregulacji w zakresie walki z mową nienawiści w usługach medialnych.

Bibliografia

Akty prawne

- Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości dotyczący karania czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, sporządzony w Strasburgu dnia 28 stycznia 2003 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 730.
- Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz. Urz. UE L 328/55.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw

⁷⁸ http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/decyzje-krrit/decyzja-3_dpz_2017.pdf; http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2017/sprawozdanie_26_03.pdf (dostęp: 19.12.2019).

⁷⁹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-walczy-z-mowa-nienawisci-20-rekomendacji-rpo-dla-premiera> (dostęp: 21.12.2019).

- członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz. Urz. UE L 95/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz. Urz. UE L303/69.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2019 r., poz. 1460.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2019 r., poz. 361.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2018 r., poz. 1954.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2019 r., poz. 369.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459.
- Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2012 r., poz. 1315.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością, Dz.U. z 2016 r., poz. 276 ze zm.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2019 r., M.P. z 2019 r., poz. 1072.

Orzecnictwo

- Postanowienie SN z dnia 1 września 2011 r., V KK 98/11, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 154.
- Uchwała SN z dnia 28 marca 2002 r., I KZP 5/02, OSP 2002, nr 12, poz. 164.
- Wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, OSNP 2014, nr 11, poz. 163.
- Wyrok SN z dnia 12 października 2016 r., III SK 52/15, OSNP 2017, nr 12, poz. 170.

Opracowania

- Bachmat P., *Przestępstwa z art. 256 i 257 k.k. – analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Warszawa 2005.
- Bulandra A., Kościółek J., *Przeciwdziałanie mowie nienawiści. Podręcznik dla środowiska politycznego*, Kraków 2016.
- Bulandra A., Kościółek J., Zimnoch M., *Mowa nienawiści w przestrzeni publicznej. Raport z badań prasy w 2014 r.*, Kraków 2015.

- Chruśniak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- Czarny-Drożdżejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Ćwiąkowski Z., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna, t. 2: Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
- Duda M., *Przestępstwa z nienawiści. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2016.
- Dziomdziora W., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014.
- Gajek Ł., *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 3.
- Kalisz A., *Przekaz medialny o charakterze mowy nienawiści w kontekście art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017.
- Kledyńska A., *Mowa nienawiści w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017.
- Krotoszyński M., *Trzecia droga: środki administracyjne w zwalczaniu mowy nienawiści (głos w dyskusji)*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010.
- Matlak A., *Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych*, „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 108.
- Nałęcz A., *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, „Administracja” 2006, nr 4.
- Piątek S., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014.
- Rogalska E., Urbańczyk M., *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, t. 39, nr 2.
- Sieńczyło-Chlabicz J., Zawadzka Z., Nowikowska M., *Prawo prasowe*, Warszawa 2019.
- Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze 2001.
- Śledzińska-Simon A., *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010.
- Woiński M., *Prawnokarne aspekty zwalczania mowy nienawiści*, Warszawa 2014.
- Wojciechowski K., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014.

Materiały źródłowe i strony internetowe

- http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2017/sprawozdanie_26_03.pdf (dostęp: 19.12.2019).
- <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2750,dyrektywa-parlamentu-euro-pejskiego-i-rady-ue-o-audiowizualnych-uslugach-medialnych.html> (dostęp: 29.12.2019).
- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-walczyc-z-mowa-nienawisci-20-rekomendacji-rpo-dla-premiera>(dostęp: 21.12.2019).
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/nienawisc;2489079> (dostęp: 10.12.2019).
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/nawolywac;2487788> (dostęp: 12.12.2019).
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2572671> (dostęp: 12.12.2019).