ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 4072
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXXVII
WROCŁAW 2021

https://doi.org/10.19195/0137-1134.127.5

AGNIESZKA MALICKA
ORCID: 0000-0003-1722-7300
Uniwersytet Wrocławski

KONSTYTUCYJNE GWARANCJE WOLNOŚCI MEDIÓW W NIEMIECKIM SYSTEMIE PRAWA

Abstrakt: Historia gwarancji swobodnego wyrażania poglądów sięga w Niemczech roku 1848 i jest uważana za jedno z najważniejszych praw podstawowych. Współcześnie wolność wyrażania poglądów zawarta jest w art. 5 Ustawy Zasadniczej. Stanowi ona konstytucyjną podstawę niezakłóconego funkcjonowania wszystkich mediów w Niemczech, opartego na niezależności i pluralizmie. Znaczenie wolności wyrażania poglądów dla rozwoju demokratycznego państwa prawa wielokrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał Federalny Trybunał Konstytucyjny.

Słowa kluczowe: wolność mediów, prawa podstawowe, dualny system mediów, Ustawa Zasadnicza, państwowa umowa medialna

WSTĘP

Aby zapewnić mediom możliwość wypełniania ich podstawowych funkcji — informacyjnej, opiniotwórczej oraz kontrolnej w odniesieniu do organów władzy — zawsze konieczne jest stworzenie przez państwo odpowiednich warunków dla ich niezakłóconego funkcjonowania, opartego na niezależności i pluralizmie, oraz określenie możliwości ingerencji państwa w tę działalność w taki sposób, aby faktyczna wolność mediów, a tym samym funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa, nie została zakłócona[1]. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną najważniejsze regulacje prawa niemieckiego, które stanowią konstytucyjnoprawną podstawę działalności mediów: przede wszystkim konstytucyjne gwarancje wolności wyrażania poglądów i komunikowania się[2] oraz wynikające

[1] Zob. Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2020 roku, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0304&lang1=PL&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&_csrf=9ca94e8f-85bb-407d-91b8-cf0a4df04b5e (dostęp: 1.03.2021).

[2] Komunikowanie się może mieć charakter ogólny lub masowy, polegający na przekazywaniu informacji przy pomocy środków masowego przekazu do nieskonkretyzowanego bliżej kręgu odbiorców, albo zindywidualizowany, polegający na komunikowaniu się konkretnych osób.

© for this edition by CNS

z Ustawy Zasadniczej główne zasady niemieckiego ustawodawstwa odnoszące się do prawa medialnego[3].

1. STRUKTURA MEDIÓW W NIEMCZECH — KILKA NAJWAŻNIEJSZYCH FAKTÓW Z HISTORII PRASY I RADIOFONII

PRASA

Rynek medialny w Niemczech należy do największych i najstarszych na świecie[4]. Pierwsze druki informacyjne były wydawane w Niemczech już na początku XVI wieku. Na szerszą skalę prasę zaczęto wydawać w wieku XIX. Jako popularne medium prasa służyła przekazowi poglądów religijnych, politycznych i ideologicznych, a w skrajnych przypadkach także treści propagandowych. Na rynku prasowym pojawiła się dość szybko także tania prasa, dostępna dla każdego obywatela, oraz prasa bulwarowa[5]. Pierwsze przepisy gwarantujące wolność wyrażania poglądów oraz bezpośrednio także wolność prasy i zakaz stosowania cenzury uchwalone zostały w 1848 roku. Gwarancja wolności prasy znalazła się w katalogu praw podstawowych w uchwalonej 28 marca 1849 roku we Frankfurcie nad Menem Konstytucji Rzeszy[6], a pierwsza ustawa — prawo prasowe[7]

W odniesieniu do omawianego zagadnienia wolności mediów wolność komunikowania się należy rozumieć jako tę o ogólnym charakterze.

[3] Omawiane regulacje prawne ograniczono do najpopularniejszych mediów, czyli prasy oraz radiofonii i telewizji; nie zostały uwzględnione przepisy dotyczące tak zwanych nowych mediów.

[4] Niemiecki rynek medialny zajmuje piąte miejsce na świecie po Chinach, Indiach, Japonii i Stanach Zjednoczonych, zob. https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/de/medien-und-kommunikation/zeitungen-und-zeitschriften (dostęp: 12.03.2021); K. Konarska, *Systemy medialne Polski i Niemiec*, [w:] *Interakcje. Leksykon komunikowania polsko-niemieckiego*, red. A. Gall *et al.*, Wrocław 2015. Z danych opublikowanych w 2019 roku przez Federalne Stowarzyszenie Wydawców Cyfrowych i Wydawców Gazet (Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger) wynika, że w Niemczech wydawanych było 350 tytułów prasowych, działało 698 portali internetowych, sprzedano 16 878 408 gazet drukowanych oraz 1 658 326 gazet w wersji elektronicznej, na rynku funkcjonowało 100.000 dostawców prasy, z której korzystało 62 700 000 czytelników, 43% z nich sięgało zarówno po prasę drukowaną, jak i cyfrową; zob. *Zeitungszahlen. Der Branchenbericht des BDZV 2019*, s. 19 n.; https://www.bdzv.de/fileadmin/content/7_Alle_Themen/Kommunikation/Magazin_relevant/Teaser-Ausgabe_BDZV_Magazin_2019.pdf (dostęp: 12.03.2021) oraz *Die deutsche Medienlandschaft*, https://www.bundestag.de/resource/blob/817180/c06700980c6b934e38852c09c0b7dbfe/WD-10-064-20-pdf-data.pdf (dostęp: 12.03.2021).

[5] Kolportaż prasy od początku jej istnienia opierał się zarówno na sprzedaży bezpośredniej, jak i na systemie abonamentowym, który do dziś stanowi w Niemczech najpopularniejszą formę nabywania prasy codziennej.

[6] Konstytucja określana także jako Konstytucja Frankfurcka, konstytucja kościoła św. Pawła albo Konstytucja Rzeszy Niemieckiej. W literaturze niemieckiej najczęściej używana jest nazwa „Paulskirchenverfassung". Wolność wyrażania poglądów i wolność prasy zagwarantowane zostały w § 143. Konstytucja ta nie weszła nigdy w życie.

[7] Ustawa Prasowa Gesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 (Reichspreßgesetz), s. 65.

© for this edition by CNS

uchwalona została 7 maja 1874 roku. O jej znaczeniu dla niemieckiego systemu prawnego świadczy fakt, że w prawie niezmienionej wersji obowiązywała do 1966, a ostatecznie została uchylona dopiero w 2007 roku[8].

Współczesny rynek prasowy zaczął się kształtować w latach pięćdziesiątych XX wieku i w krótkim czasie powrócił do struktury przedwojennej opartej na kilku ogólnokrajowych dziennikach oraz prasie regionalnej i lokalnej. Obecnie skupia się wokół kilku dużych rodzinnych koncernów wydawniczych[9]. Ich działalność reguluje obecnie 16 krajowych ustaw prasowych. Dziennikarze podlegają także zawodowym zasadom etycznym ustalonym w Kodeksie Prasowym[10]. Nad jego przestrzeganiem czuwa Niemiecka Rada Prasowa (*Deutscher Pressrat*), w której reprezentowane są organizacje wydawców oraz dziennikarzy[11].

RADIOFONIA I TELEWIZJA

Niemiecki system medialny określany jest przez medioznawców jako pluralistyczny system dualny typu północnoeuropejskiego[12], inaczej demokratycznego korporacjonizmu. Oznacza to między innymi, że w strukturze mediów obok nadawców publicznych działają także nadawcy prywatni, co stanowi jednocześnie gwarancję zachowania zasady pluralizmu. Rynek radiowo-telewizyjny w Niemczech odzwierciedla także federalną strukturę państwa. Początkowo, to jest od pięćdziesiątych do początku lat osiemdziesiątych XX wieku, funkcjonowały w Niemczech wyłącznie media publiczne. 9 czerwca 1950 roku powołany został do życia przez sześć rozgłośni radiowych Związek Niemieckich Nadawców Publiczno-

[8] Art. 11 drugiej ustawy porządkującej prawo stref okupacyjnych z 23 listopada 2007 roku (Zweites Gesetz zur Bereinigung des Besatzungsrechts vom 23. November 2007), BGBl. I S. 2614,2615), https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl107s2614.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl107s2614.pdf%27%5D__1617123829281 (dostęp: 12.03.2021).

[9] Niemieckie koncerny prasowe na światowej liście rankingowej znajdują się pośród pięćdziesięciu osiągających najlepsze wyniki finansowe. Wśród dziesięciu największych niemieckich koncernów medialnych większość to koncerny prasowe: Georg von Holtzbrinck, Burda, die Bauer Media Group, die Verlagsgruppe Weltbild und die WAZ -Mediengruppe. Zob. Die 10 umsatzstärksten Medienkonzerne Deutschlands, https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/mediendatenbank/133454/top-10-national (dostęp: 12.03.2021).

[10] Kodeks Prasowy przyjęto w 1973, obecnie obowiązuje wersja z roku 1997 roku, zawierająca 16 zasad etycznych, którymi powinni kierować się dziennikarze: https://www.presserat.de/pressekodex.html (dostęp: 12.03.2021).

[11] W skład Niemieckiej Rady Prasowej wchodzą przedstawiciele organizacji wydawców i dziennikarzy: Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Deutscher Journalisten-Verband (DJV), Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di, Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ).

[12] Zob. typologia systemów medialnych D.C. Hallina i P. Manciniego. Do tego systemu zalicza się także państwa Skandynawii, Niderlandy, Austrię i Szwajcarię. Zob. między innymi B. Ociepka, *System medialny Niemiec*, [w:] *Wybrane zagraniczne systemy medialne*, red. J. Adamowski, Warszawa 2008, s. 109 n.; oraz K. Konarska, *Systemy medialne…*

© for this edition by CNS

-Prawnych (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*, *ARD*), który w 1954 roku rozpoczął także działalność telewizyjną[13]. Nadawcą inicjującym była Pierwsza Telewizja Niemiecka (*Erstes Deutsches Fernsehen*)[14]. Dziesięć lat później powstała Druga Telewizja Niemiecka, ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*). ZDF jest odmiennie od ARD zorganizowana (w sposób centralistyczny) i finansowana. Nadawcy publiczni w Niemczech są zobowiązani do wypełniania określonych ustawowo zadań programowych i realizacji misji publicznej. Ich działalność finansowana jest przede wszystkim z abonamentu[15], z którego wpływy w wysokości 70% otrzymuje ARD, a 30% — ZDF.

Pierwsze stacje komercyjne rozpoczęły nadawanie w 1984 roku[16], a podstawą dla ich działania stało się orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 1981 roku[17]. W tak zwanym IV wyroku w sprawie radiofonii[18] z 4 listopada 1986 roku FTK uznał działalność komercyjnych nadawców za zgodną z konstytucją. Trybunał badał wówczas zgodność krajowej ustawy medialnej przyjętej w Dolnej Saksonii, na podstawie której po raz pierwszy dopuszczono działalność prywatnych nadawców. Wyrok ten ukonstytuował w Niemczech dualny system medialny.

2. USTAWA ZASADNICZA JAKO PODSTAWA PRAWNA WOLNOŚCI MEDIÓW W NIEMCZECH

Na ostateczny kształt konstytucyjnej gwarancji wolności wpłynęła sytuacja polityczna Niemiec na przełomie lat 1948–1949, kiedy to trwały prace nad Ustawą

[13] Więcej o historii ARD i pozostałych mediów publicznych zob. *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: von der Gründung der ARD bis heute*, https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/311191/die-gruendung-der-ard (dostęp: 12.03.2021); oraz W. Kapust, *Entwicklung des Rundfunks nach 1945*, [w:] *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Aufermann, W. Scharf, O. Schlie, Wiesbaden 1981, s. 43 n.

[14] Obecnie: Pierwszy (*Das Erste*). Dziesięć lat później ARD rozpoczęła także nadawanie programów lokalnych jako tak zwanego programu trzeciego (*Dritten*). Obecnie w skład ARD wchodzi dziewięciu nadawców krajowych oraz Deutsche Welle.

[15] Wysokość opłaty abonamentowej (*Rundfunkbeitrag*) wyznaczają premierzy landów oraz niezależne gremium eksperckie w skompilowanym czterostopniowym postepowaniu, a ostatecznie zatwierdzają parlamenty krajowe. Podstawę prawną dla poboru abonamentu stanowi ratyfikowana przez 16 landów państwowa umowa o abonamencie radiowo-telewizyjnym (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, RBStV), która weszła w życie 1 stycznia 2013 roku, oraz statuty przyjęte przez krajowe urzędy ds. mediów każdego landu. Od 1 stycznia 2021 roku opłata abonamentowa wynosi 18,36 euro miesięcznie (wcześniej 17,50 euro).

[16] W styczniu 1984 roku nadawanie rozpoczęły telewizja Sat.1 oraz RTL. Obecnie prywatni nadawcy finansowani głównie z wpływów z reklamy połączyli się w tak zwane rodziny nadawców, które dzielą pomiędzy siebie rynek telewizyjny. Są to Medialna Grupa RTL Niemcy (Mediengruppe RTL Deutschland) oraz grupa ProSiebenSat.1.

[17] Orzeczenie FTK, tak zwany trzeci wyrok w sprawie radiofonii (Drittes Rundfunk-Urteil, BVerfG 57, 295).

[18] Orzeczenie FTK z 4 listopada 1986 roku: BVerfGE 73,118.

© for this edition by CNS

Zasadniczą. Jej postanowienia gwarantujące wolność mediów przybrały w związku z tym charakter pewnego projektu regulacji na przyszłość[19]. Konstytucyjną podstawę prawną działalności mediów w Niemczach stanowi art. 5 ust. 1 Ustawy Zasadniczej[20] gwarantujący szeroko rozumianą wolność wyrażania poglądów, określaną także jako wolność komunikowania się. Jej uzupełnieniem są ustawy federalne oraz przyjęte przez poszczególne landy ustawy krajowe regulujące działalność mediów.

Prawne gwarancje swobody komunikowania się[21] w niemieckim systemie prawa wynikają ponadto z odpowiednich, wiążących dla Republiki Federalnej Niemiec regulacji prawa międzynarodowego i europejskiego[22]. Wolość wyrażania poglądów i pozyskiwania informacji z wykorzystaniem różnych środków komunikacji zawarta jest między innymi w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku[23], w art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[24] czy w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[25]. Na gruncie prawa UE[26] wolność ta zagwarantowana została w art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych[27].

---

[19] K. Stern, M. Sachs, J. Dietlei, *Vorbemerkung Zur Bedeutung und Entwicklung der Medien im Rahmen der Freiheitsgarantien des Art. 5 Abs. 1 GG*, [w:] K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 4/1. *Die einzelnen Grundrechte*, München 2006.

[20] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949 roku, BGBl. 1949 S. I (ze zm.).

[21] W literaturze dotyczącej prawa mediów w odniesieniu do praw gwarantowanych w art. 5 UZ najczęściej używane jest ogólne pojęcie wolności komunikowania się, ale wielu autorów posługuje się także określeniami odnoszącymi się do poszczególnych wolności: wolność słowa, wolność wyrażania poglądów czy wolność mediów.

[22] Nie stanowią one przedmiotu szerszych rozważań w niniejszym opracowaniu i zostały w nim jedynie wskazane. Więcej na temat pojmowania i roli wolności mediów w regulacjach prawa międzynarodowego zob. między innymi C. Bernard, *Rundfunk als Rechtsbegriff. Bedeutung, Inhalt und Funktion des Rundfunkbegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Multimediadienste*, Herbolzheim 2001, s. 39 n.

[23] Treść Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej w Paryżu 10 grudnia 1948 roku dostępna na stronie http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (dostęp: 10.03.2019).

[24] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

[25] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, a następnie zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

[26] Poza wskazaną regulacją Karty Praw Podstawowych w zakresie wolności mediów w prawie Unii Europejskiej obowiązują także liczne rozporządzenia i dyrektywy odnoszące się do konkretnych zagadnień prawa mediów. Przepisy te są wiążące dla Republiki Federalnej Niemiec i wpływają także na treść przyjmowanych przez Federację oraz poszczególne landy regulacji dotyczących działalności mediów.

[27] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/391. Zob. art. 11 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE. Znaczenie gwarancji swobodnego dostępu do informacji i istnienia wolnych i pluralistycznych mediów — zarówno tradycyjnych, jak i nowych, opartych na technologiach informatycznych — podkreślane jest w wielu dokumentach organów UE. Zob. między innymi

© for this edition by CNS

3. ART. 5 UZ W ORZECZNICTWIE FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Wolność gwarantowana w art. 5 Ustawy Zasadniczej[28] jest jednym z praw podstawowych przysługujących każdemu[29]. Zgodnie z art. 5 ust. 1 UZ:

> Każdy ma prawo do swobodnego wypowiadania i rozpowszechniania swoich poglądów w słowie, piśmie i obrazie oraz do pozyskiwania bez przeszkód informacji z powszechnie dostępnych źródeł. Zapewnia się wolność prasy oraz wolność informacji za pośrednictwem radia, telewizji i filmu. Nie stosuje się cenzury[30].

Wolność wyrażania opinii gwarantuje zarówno prawo do swobodnego wyrażania i rozpowszechniania poglądów oraz pozyskiwania informacji z wszelkich dostępnych źródeł, jak i zakazuje ingerencji w ten przekaz polegający na stosowaniu cenzury[31].

Art. 5 ust. 1 UZ uznawany jest w niemieckiej doktrynie prawa konstytucyjnego za gwarancję różnych wolności komunikowania się. W zdaniu pierwszym zawarta została wolność posiadania i wyrażania swoich poglądów oraz wolność pozyskiwania w sposób niezakłócony informacji z wszelkich dostępnych źródeł. Zdanie drugie bezpośrednio odnosi się do wolności mediów — prasy, radia, telewizji i filmu. Art. 5 UZ łącznie gwarantuje następujące wolności podstawowe[32]:

— wolność poglądów[33] (*Meinungsfreiheit*); art. 5 ust. 1 zd. 1 UZ,

— wolność informacji (*Informationsfreiheit*); art. 5 ust. 1 zd. 2 UZ,

— wolność prasy (*Pressefreiheit*); art. 5 ust. 1 zd. 2 UZ,

— wolność radiofonii (i telewizji)[34] (*Freiheit des Rundfunks*); art. 5 ust. 1 zd. 2 UZ,

---

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 roku ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 77/85).

[28] Art. 5 UZ składa się z trzech ustępów. Omawiana wolność uregulowana jest w ustępie pierwszym. Ustęp drugi reguluje ograniczenia zagwarantowanej w ustępie pierwszym wolności, natomiast ustęp trzeci gwarantuje wolność sztuki, nauki, badań naukowych oraz nauczania.

[29] Zgodnie z klasycznym podziałem praw podstawowych na prawa człowieka i prawa obywatela w Ustawie Zasadniczej ustawodawca niemiecki posługuje się pojęciem *Jeder/Jedrmann* w przypadku praw przysługujących każdemu oraz *Alle Deutsche* w przypadku praw przysługujących wyłącznie niemieckim obywatelom.

[30] Tłumaczenie Ustawy Zasadniczej za: B. Banaszak, A. Malicka, *Konstytucja Niemiec*, [w:] *Konstytucje państw europejskich*, Warszawa 2011, s. 519–563.

[31] Zakaz stosowania cenzury stanowi jedną z istotnych gwarancji niezakłóconego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

[32] Zob. między innymi O. Seewald, *Grundrechte. Grundkurs Staatsrecht II*, Passau 2006, s. 58

[33] W literaturze pojęcie *Meinungsfreiheit* jest różnie tłumaczone, na przykład jako wolność poglądów, wolność wyrażania poglądów, wolność słowa. W niniejszym opracowaniu autorka posługuje się pojęciem wolności poglądów lub wolności wyrażania poglądów.

[34] Telewizja nie jest bezpośrednio wymieniona w art. 5 ust. 1 UZ. W doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego przyjęto jednak, między innymi na podstawie orzecznictwa Federalnego

© for this edition by CNS

— wolność filmu (*Filmfreiheit*); art. 5 ust. 1 zd. 2 UZ,

— wolność sztuki (*Freiheit der Kunst*); art. 5 ust. 3 UZ,

— wolność nauki, badań naukowych i nauczania (*Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre*); art. 5 ust. 3 UZ,

— wolność od cenzury[35] (*Zensurfreiheit*); art. 5 ust. 1 zd. 3 UZ.

Co dokładnie należy rozumieć przez pojęcia użyte w gwarantowanych w art. 5 UZ wolnościach i jakie znaczenie wolności te mają w demokratycznym państwie prawa zostało sprecyzowane w doktrynie prawa konstytucyjnego przede wszystkim w oparciu o orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego[36]. Za przełomowy w tym zakresie uznaje się wyrok wydany przez Federalny Trybunał Konstytucyjny 15 stycznia 1958 roku w sprawie Ericha Lütha[37]. Erich Lüth był przewodniczącym państwowego oddziału prasowego i przewodniczącym Związku Prasowego w Hamburgu i wystąpił z publicznym apelem o zbojkotowanie filmu Veita Harlana, reżysera znanego z antysemickich filmów z okresu III Rzeszy. Projekcja jego filmu *Unsterbliche Geliebte* znalazła się w programie „Tygodnia Filmu Niemieckiego", który w 1950 roku miał otworzyć Lüth. Na wniosek producenta filmu sąd krajowy w Hamburgu nakazał Lüthowi powstrzymanie się od nawoływania do bojkotu. Lüth, twierdząc, że decyzja sądu narusza jego wolność słowa, złożył skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa aż do wydania orzeczenia wywoływała wiele kontrowersji i dyskusji, przede wszystkim dlatego, że dotyczyła stosunków pomiędzy prywatnymi podmiotami, w których to sąd swoją decyzją ograniczył wolność jednego z nich. W tym przełomowym dla wykładni art. 5 UZ wyroku Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wolność wyrażania poglądów stanowi najistotniejsze z praw podstawowych. Jednocześnie ukonstytuował doktrynę horyzontalnego oddziaływania praw podsta-

Trybunału Konstytucyjnego, że wolność ta obejmuje nie tylko radiofonię, ale także telewizję, a w wyniku późniejszych orzeczeń także nowe media, na przykład internet. Część przedstawicieli doktryny twierdzi, że wymienione w art. 5 zakresy ochrony wolności są jedynie przykładowe.

[35] Wolność od cenzury stanowi według niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego tak zwane *Schranken-Schranke*, czyli ograniczenie ograniczeń. Oznacza to zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa, aby uniknąć sytuacji, w której naruszona zostałaby istota tych praw. Konieczne jest zatem zachowanie istoty (*Wesensgehalt*) danego prawa, bez niej bowiem czeka je *de facto* wyłączenie z systemu. Zob. między innymi H. Kornbichler *et al.*, *Verfassungsrecht*, Berlin-Heidelberg 2001, s. 72 n.

[36] Pierwszym wyrokiem w sprawie wolności słowa to ten określany w literaturze jako wyrok w sprawie Lüth (*Lüth Urteil*) z 1958 roku. Za wyroki mające zasadnicze znaczenie dla ukonstytuowania wolności słowa jako gwarancji demokracji uznaje się także wyrok w sprawie Blinkfüer z 26 lutego 1969 roku (BVerfGE 25, 256–269). Więcej na temat znaczenia wolności słowa w systemie praw podstawowych oraz orzeczeń FTK w tej sprawie zob. między innymi K. Stamm, *Das Bundesverfassungsgericht und die Meinungsfreiheit*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2001, nr 37–38, s. 16 n.

[37] Wyrok FTK: BVerfGE 7, 198. Treść orzeczenia na stronie https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1958/01/rs19580115_1bvr040051.html (dostęp: 12.03.2021).

© for this edition by CNS

wowych (*Drittwirkung der Grundrechte*). Zgodnie z nią prawa jednostki, których przestrzeganie zasadniczo stanowi obowiązek władzy publicznej i jej organów, w określonych sytuacjach powinny być traktowane jako obiektywny system wartości wpływający także na stosunki pomiędzy prywatnymi podmiotami. W przypadku sporu pomiędzy tymi podmiotami sądy powinny uwzględniać także wpływ zasad konstytucyjnych na prawo prywatne[38].

Zgodnie z orzecznictwem FTK wolność poglądów lub wolność wyrażania poglądów jest najistotniejszym indywidualnym prawem każdego człowieka służącym rozwojowi jego osobowości i należy rozumieć ją w możliwie szeroki sposób. Ma ona fundamentalne znaczenie dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. Według FTK z poglądami mamy do czynienia w przypadku wydawania przez kogoś opinii, ocen i nie ma znaczenia, czy są one prawdziwe, fałszywe lub czy uważane są za wartościowe lub wartości pozbawione. Opinie należy jednak odróżnić od faktów, które mogą być prawdziwe lub fałszywe[39]. W przypadku fałszywych twierdzeń ochrona wynikająca z wolności poglądów nie znajduje zastosowania[40]. Wyrażanie i rozpowszechnianie poglądów podlega zakresowi ochrony wynikającej z art. 5 UZ, jeżeli służy jako podstawa kształtowania opinii[41].

Także wolność informacji powinna być, według orzecznictwa FTK, rozumiana w sposób możliwie szeroki. Źródłem informacji mogą być wszelkie nośniki danych, zaś samą informacją jest każdy rodzaj wiadomości. Ogólnie dostępnymi źródłami informacji są takie, które nadają się i przeznaczone są do pozyskiwania wiadomości przez ogół, a więc nieokreślony indywidulanie krąg osób[42]. Nie ma znaczenia, czy jest to źródło krajowe czy zagraniczne[43]. Wolność informacji chro-

---

[38] B. Pieroth, B. Schlink, *Grundrechte. Staatsrecht II*, Heidelberg 2004, s. 46; zob. także A. Bodnar, *Prawo cywilne trzeba doprecyzować*, „Gazeta Prawna" 18.03.2018, https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/11371,prawo-cywilne-trzeba-doprecyzowac.html (dostęp: 12.03.2021). Zob. także A. Malicka, *Wolność słowa a mowa nienawiści*, [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 385–402.

[39] Zob. między innymi H. Wolter, *Meinung–Tatsache–Einstufung–Deutung: Zur bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle fachgerichtlicher Entscheidungen am Maßstab des Artikels 5 GG*, „Der Staat" 1997, nr 3, s. 426 n. Autor powołuje się między innymi na orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego BVerfG 61, 1 (8). Zob. także B. Lüdemann, *Grundlagen des deutschen Presserechts und Fragen der Pressefreiheit*, Lüneburg 2001.

[40] Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego BVerfGE 90, 241 (247) w sprawie Auschwitzlüge. Sprawa dotyczy nieprawdziwych twierdzeń na temat obozu koncentracyjnego Auschwitz.

[41] H. Wolter, *op. cit.*, s. 426.

[42] Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego BVerfGE 103,44 (60) w sprawie Gerichtsfernsehen II. Wyrok dotyczył dostępu do relacji z rozpraw sądowych.

[43] Przy tak szerokim ujęciu powszechnie dostępnych źródeł informacji także internet, chociaż niewymieniony w bezpośredni sposób w Ustawie Zasadniczej, należy rozumieć jako powszechnie dostępne źródło informacji. Zob. Druk Bundestagu 17 kadencji, Zob. *Bericht: Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft, BT-Drucksache 17/12542*, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712542.pdf (dostęp: 20.03.2021).

© for this edition by CNS

ni zarówno przyjmowanie informacji, jak i ich aktywne poszukiwanie, a ochronie podlegają zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, które chcą konkretne dane pozyskać. Natomiast zgodnie z przyjętą wykładnią pod pojęciem prasy rozumie się wszelkiego rodzaju druki nadające się i przeznaczone do rozpowszechniania poprzez ich powielanie i przekazywaniu do nieokreślonego kręgu adresatów. Są to zatem książki, gazety, czasopisma, plakaty czy ulotki. Jakość zawartych w nich treści nie ma wpływu na zakres ochrony wynikający z art. 5 ust. 2 UZ[44]. W przypadku wolności prasy ochronie podlega także rozpowszechnianie obcych poglądów. W ramach wolności prasy ochrona dotyczy również wszelkiej związanej z wydawaniem prasy działalności, od pozyskania informacji aż po ich rozpowszechnienie. Podmiotami korzystającymi z gwarancji zawartych w art. 5 ust. 2 UZ są osoby fizyczne lub osoby prawne (przedsiębiorstwa, stowarzyszenia), które zajmują się działalnością prasową. Jednak aby nie rozszerzać zbytnio kręgu uprawnionych podmiotów na wszystkich pracowników wydawnictw prasowych, na korzystanie z wolności prasy mogą powoływać się, zgodnie z orzecznictwem FTK, jedynie osoby pracujące bezpośrednio w działach redakcyjnych[45].

Wolność radiofonii i telewizji obejmuje ochroną tworzenia wszelkiego rodzaju relacje przeznaczone dla ogółu i rozpowszechniane przy pomocy fal elektromagnetycznych. Do radiofonii, zgodnie z orzecznictwem FTK, zalicza się także wszystkie nowoczesne usługi, jak płatna telewizja (Pay-tv), wideotekst, a także serwisy internetowe. Także w przypadku radiofonii dla ochrony nie ma znaczenia jakość oferowanego programu. Ochrona obejmuje całość działalności: od pozyskiwania informacji aż po rozpowszechnianie audycji/programu. Ochronie podlega także tajemnica redakcyjna. Za podmioty dopuszczone do korzystania z tej wolności, zgodnie z orzecznictwem FTK, uznawane były początkowo niezależne instytucje publicznoprawne. Prawna ochrona podmiotów prywatnych przez długi czas pozostawała sprawą dyskusyjną. Ostatecznie FTK uznał, że prywatne podmioty radiofoniczne także mogą być podmiotami wolności określonych w art. 5 UZ pod warunkiem, że posiadają licencję właściwej krajowej instytucji ds. radiofonii i tworzą programy radiowe i telewizyjne[46].

Pojęcie wolności filmu w rozumieniu Art. 5 UZ zakłada publiczne rozpowszechnianie treści za pomocą chemiczno-optycznego lub cyfrowego nośnika obrazu, do którego zwykle dodany jest także dźwięk. Pojęcie filmu dotyczy także

---

[44] Zatem z gwarancji wolności prasy korzysta również prasa bulwarowa i plotkarska.

[45] Więcej zob. między innymi H. Pöttker, *Pressefreiheit in Deutschland. Nutzen, Grenzen, Gefährdungen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte " 2016, nr 30–32, s. 9 n.

[46] Po orzeczeniu, w którym Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał zakaz udziału partii politycznych w instytucjach radiowo-telewizyjnych za niezgodny z konstytucją, należałoby — zdaniem Gerrita Manssena — przyjąć, że podmiotem korzystającym z wolności radiofonii i telewizji może być każda osoba fizyczna lub prawna, niezależnie od tego, czy dopiero zamierza, czy już prowadzi działalność radiową lub telewizyjną, zob. G. Manssen, *Staatsrecht II (Grundrechte)*, München 2020, s. 88.

© for this edition by CNS

takich nośników obrazu i dźwięku jak na przykład taśmy wideo lub płyty DVD. W odróżnieniu od telewizji prezentacja filmu odbywa się w miejscu, w którym jest on odtwarzany. Konstytucyjnej ochronie podlega zarówno produkcja, jak i rozpowszechnianie filmów, a w przypadku kiedy film stanowi jednocześnie dzieło artystyczne, zastosowanie znajdują dodatkowo przepisy art. 5 ust. 3 UZ gwarantujące wolność sztuki[47]. Ponieważ konstytucyjnie chroniona wolność filmu w tym przypadku zasadniczo odnosi się do materiałów o charakterze informacyjnym[48], których znaczenie w istotny sposób ograniczyła informacyjna działalność telewizji, w ostatnich latach utraciła swoje pierwotne znaczenie.

4. OGRANICZENIA WOLNOŚCI GWARANTOWANYCH W ART. 5 UST. 1 USTAWY ZASADNICZEJ

Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach nie tylko dokonał wykładni art. 5 UZ, ale dodatkowo potwierdził, że zagwarantowana w nim wolność wyrażania opinii i poglądów oraz komunikowania się nie może mieć charakteru bezwzględnego[49]. Zgodnie z art. 5 ust. 2 UZ prawa określone w ust. 1 podlegają ograniczeniom w przypadku konieczności ochrony szczególnych wartości wynikających z przepisów ogólnych ustaw, przepisów ustawowych o ochronie młodzieży i prawa do czci osobistej. Wszystkie ograniczenia wymagają drogi ustawowej (*Gesetzesvorbehalt*), ponadto zastosowanie znajduje zasada proporcjonalności (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*)[50].

Regulacje prawne o ochronie młodzieży mają jej gwarantować niezakłócony i niczym niezagrożony rozwój. Zagrożenie stanowią przede wszystkim różnego rodzaju druki, nagrania, obrazy, które promują przemoc lub przestępczość, prowokują nienawiść na tle rasowym, gloryfikują wojnę lub przedstawiają akty seksualne w szczególnie bezwstydny sposób, czym mogą prowadzić do znacznych, ciężkich lub nieodwracalnych deformacji osobowości młodych ludzi. W celu ich ochrony może zostać wprowadzony zakaz prezentowania określonych treści[51].

Prawo do czci osobistej w niemieckim systemie prawa zawarte zostało między innymi w samej Ustawie Zasadniczej — art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 UZ. W art. 2 UZ mowa jest o ochronie prawa do osobistego rozwoju: „Każdy ma

[47] Zob. między innymi *ibidem*, s. 90; oraz M. Paschke, *Medienrecht*, Heidelberg-Berlin 1993, s. 47.

[48] Chodzi o produkcje w rodzaju „kroniki filmowej" czy „przeglądu tygodnia", które informacje o ważnych wydarzeniach w kraju i na świecie. W okresie uchwalania Ustawy Zasadniczej prezentowanie tego rodzaju filmów w kinach było powszechną formą informowania o aktualnych wydarzeniach.

[49] Podobne rozwiązania zawierają odpowiednie regulacje prawa międzynarodowego, na przykład Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

[50] M. Paschke, *op. cit.*, s. 47 n.

[51] Zob. między innymi V. Epping, *Grundrechte*, Berlin-Heidelberg 2004, s. 87 n.

© for this edition by CNS

prawo do swobodnego rozwoju swojej osobowości", a w art. 1 zagwarantowana została ochrona godności człowieka: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem wszelkich władz państwowych". Zgodnie z dominującą w doktrynie niemieckiej opinią prawa te podlegają ochronie wynikającej z § 823 ust. 1 niemieckiego kodeksu cywilnego (*Bürgerliches Gesetzbuch*, *BGB*)[52]. Cywilnoprawna ochrona czci dotyczy aspektów obiektywnych, czyli opinii panującej o danej osobie, prezentowanej przez innych. W przypadku naruszenia czci osobistej możliwe jest zatem dochodzenie roszczeń na podstawie § 823 ust. 1 BGB w związku z art. 1 i 2 ust. 1 UZ. Ponadto do ochrony czci osobistej zastosowanie znajdują także przepisy niemieckiego kodeksu karnego (*Strafgesetzbuch*, *StGB*)[53] zawarte w § 185–187. Przepisy te dotyczą przestępstw zniewagi, zniesławienia i oszczerstwa[54]. W przypadku gwarancji wynikających z art. 5 UZ z naruszeniem czci osobistej najczęściej mamy do czynienia przy korzystaniu z wolności do wyrażania poglądów.

Dokładniejszego wyjaśnienia wymaga użyte przez niemieckiego ustawodawcę określenie „przepisy ogólnych ustaw"[55]. Pojęcie to zostało przejęte z okresu Republiki Weimarskiej. W art. 118 ust. 1 Konstytucji Weimarskiej[56] zagwarantowane zostało prawo wyrażania poglądów oraz możliwość ograniczenia tego prawa przez ogólne ustawy. W 1958 roku[57] FTK, korzystając z wykładni teleologicznej i uwzględniając także aspekt historyczny, zdefiniował pojęcie ogólnych ustaw. Chodzi o ustawy, które nie dotyczą bezpośrednio wolności wyrażania poglądów jako takiej, ale służą ochronie innych dóbr prawnych. Decydujące jest zatem, aby treść ustawy pozostawała neutralna w odniesieniu do wolności wyrażania opinii[58].

Zgodnie z opinią FTK przepisami ogólnych ustaw są:

— postanowienia BGB dotyczące ochrony czci osobistej[59],

— przepisy kodeksu karnego dotyczące naruszeń czci osobistej[60],

— przepisy dotyczące obowiązku zachowania tak zwanego umiaru politycznego przez urzędników i żołnierzy[61],

---

[52] Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung z 2 stycznia 2002 roku (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html (dostęp: 20.03.2021).

[53] Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung z 13 listopada 1998 roku (BGBl. I S. 3322), https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html (dostęp: 20.03.2021).

[54] § 185 Beleidigung, § 186 Üble Nachrede, § 187 Verleumdung.

[55] Pojęcie *allgemeine Gesetze* tłumaczone jest także jako powszechne ustawy. Jednak przekład „ogólne ustawy" wydaję się lepiej oddawać jego sens. Chodzi bowiem o ustawy, które regulują ogólne problemy, a nie bezpośrednio kwestie związane z wolnością wyrażania poglądów.

[56] Die Verfassung des Deutschen Reichs vom z 11 sierpnia 1919 roku, RGBl. 1919, S. 1383; http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html (dostęp: 20.03.2021).

[57] Zob. orzeczenie FTK w sprawie *Lüth*.

[58] Zob. między innymi G. Manssen, *op. cit.*, s. 91 n. oraz V. Epping, *op. cit.*, s. 87 n.

[59] § 823 ust. 1 BGB.

[60] § 185 n. StGB.

[61] Chodzi o przepisy zakazujące aktywności politycznej urzędników i żołnierzy.

© for this edition by CNS

— przepisy kodeksu karnego zakazujące rozpowszechniania materiałów propagandowych organizacji uznanych za niezgodne z konstytucją oraz używania symboli organizacji uznanych za niezgodne z konstytucją[62],

— przepisy kodeksu karnego zakazujące znieważania państwa i symboli państwowych[63].

Natomiast przestępstwo określone w § 130 ust. 4 StGB, polegające na usprawiedliwianiu, zachwalaniu lub uznawaniu za słuszne rządów narodowego socjalizmu, nie zostało przez Federalny Trybunał konstytucyjny zaliczone do kategorii przepisów ogólnych ustaw, chociaż jako przepis szczególny znajduje także zastosowanie jako ograniczenie wolności wyrażania poglądów[64].

5. FEDERALNE I KRAJOWE PRZEPISY REGULUJĄCE DZIAŁALNOŚĆ MEDIÓW

Zasadniczo niemieckie prawo medialne kształtowane jest wspólnie przez Federację i landy. Rozwiązanie takie jest wynikiem obowiązującej w Niemczech zasady federalizmu i wyraźnie określonego w Ustawie Zasadniczej podziału kompetencji pomiędzy Federację a landy[65]. Oznacza to w praktyce, że kompetencje Federacji ograniczają się jedynie do infrastruktury technicznej oraz prawa gospodarczego, a pozostałe kwestie, w tym także organizacja instytucji radiofonicznych i treści programowe, należą zgodnie z art. 30 UZ do kompetencji ustawodawczej landów[66]. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku prawa prasowego. Od 2006 roku pozostaje ono w wyłącznej kompetencji ustawodawczej landów[67]. Wszystkie

[62] § 86 i § 86a StGB.

[63] § 90a StGB.

[64] To podejście do klasyfikacji przepisów ogólnych ustaw często jest w doktrynie krytykowane jako chaotyczne i w niewystarczający sposób wskazujące, jakie przepisy ostatecznie mają cechę „ogólności" w rozumieniu art. 5 ust. 2 GG. Zob. G. Manssen, *op. cit.*, s. 92.

[65] Zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt 7 UZ Federacji przysługuje wyłączna kompetencja ustawodawcza w zakresie prawa telekomunikacyjnego, a na podstawie art. 87f UZ Federacja gwarantuje świadczenie usług telekomunikacyjnych i w ramach federalnej administracji oraz sprawuje nadzór w tym zakresie. Korzysta zatem z kompetencji regulacyjnej. Zob. wyrok FTK BVerfGE 12, 205, 225. Poczta i telekomunikacja to określone w art. 73 ust.1 pkt 7 UZ przedmioty wyłącznej kompetencji ustawodawczej Federacji.

[66] Zob. opracowanie służb naukowych Bundestagu, *Zuständigkeiten von Bund, Ländern und EU im Medien-und Telekommunikationsrecht*, WD 10 — 029/07, https://www.bundestag.de/resource/blob/414758/56625ce3f32429cedc2ca5def04f87a1/wd-10-029-07-pdf-data.pdf (dostęp: 20.03.2021).

[67] Ustawa prasowa Badenii-Wirtembergii, Gesetz über die Presse z dnia 14 stycznia 1964 roku, GBl. S. 11; bawarska ustawa prasowa, Bayerisches Pressegesetz z dnia 3 października 1949 roku, GVBl. S. 243; ustawa prasowa in der Fassung der Bekanntmachung z dnia 19 kwietnia 2000 roku (GVBl. S. 340); berlińska ustawa prasowa, Berliner Pressegesetz z dnia 15 czerwca 1965 roku, GVBl. Berlin S. 744; ustawa prasowa Brandenburgii, Pressegesetz des Landes Brandenburg z dnia 13 maja 1993 roku, GVBl Bbg I 1993, S. 162; ustawa prasowa Bremy, Gesetz über die Presse

© for this edition by CNS

16 ustaw krajowych ma bardzo zbliżone brzmienie. Dodatkowo w celu ochrony wolności prasy oraz nadzoru nad przestrzeganiem przez dziennikarzy zasad etycznych w 1956 roku powołana została Niemiecka Rada Prasowa[68] (*Deutsche Presserat*), złożona z przedstawicieli organizacji wydawców prasowych i organizacji dziennikarskich[69]. Jej głównym zadaniem jest dobrowolna samokontrola mediów drukowanych i ich wersji online. Ponadto Rada rozpatruje skargi dotyczące naruszania przez dziennikarzy zasad etycznych. Rolą Rady jest także zapewnienie dziennikarzom niezakłóconego dostępu do źródeł informacji.

Konsekwencją powyżej wskazanych rozwiązań w zakresie podziału kompetencji ustawodawczych między Federację i landy jest zasadniczo brak federalnych ustaw dotyczącej działalności prasy oraz radia i telewizji[70]. Tak zwane krajowe ustawy prasowe (*Landespressegesetz*) oraz radiowo-telewizyjne (*Landesmediengesetz*)[71] są uchwalane przez poszczególne landy. Każdy z 16 niemieckich landów ma zatem swoją ustawę regulującą zasady działalności prasy oraz prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych[72]. Na podstawie tych ustaw w każdym landzie działa także Krajowy Urząd do spraw Mediów (*Landesmedienanstalt*)[73].

Bremen z dnia 16 marca 1965 roku, GBl. 1965, S. 63; ustawa prasowa Hamburga, Hamburgisches Pressegesetz z dnia 29 stycznia 1965 roku, GVBl. S. 15; ustawa prasowa Hesji, Hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse z dnia 20 listopada 1958 roku, GVBl. Hessen I S. 183; ustawa prasowa Meklemburgii–Pomorza Przedniego, Landespressegesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern z dnia 6 czerwca 1993 roku, GVBl. 1993, S. 541; ustawa prasowa Dolnej Saksonii, Niedersächsisches Pressegesetz z dnia 22 marca 1965 roku, GVBl. S. 9; ustawa prasowa Nadrenii Północnej–Westfalii, Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen z dnia 24 maja 1966 roku, GVBl. S. 340; ustawa prasowa Nadrenii–Palatynatu, Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz z dnia 4 lutego 2005 roku, GVBl. S. 23; ustawa Prasowa Kraju Saary, Saarländisches Mediengesetz z dnia 27 lutego 2002 roku; ustawa prasowa Saksonii, Sächsisches Gesetz über die Presse z dnia 3 kwietnia 1991 roku, SächsGVBl. S. 125; Pressegesetz für das Land Sachsen-Anhalt z dnia 14 sierpnia 1991 roku, GVBl. LSA S. 261; ustawa prasowa landu Szlezwik-Holsztyn, Gesetz über die Presse Schleswig-Holstein z dnia 19 czerwca 1964 roku, GVOBl. SH S. 71; ustawa prasowa Turyngii, Thüringer Pressegesetz z dnia 31 lipca 1991 roku, GVBl. S. 271.

[68] W przeciwieństwie do organów kontroli państwowej Niemiecka Rada Prasowa powstała jako organizacja kontrolująca działalność prasy.

[69] W skład Rady wchodzi 28 osób wybieranych i delegowanych po połowie przez organizacje wydawców i dziennikarzy na dwa lata. Zob. *Satzung und Geschäftsordnung des Deutschen Presserats*, https://www.presserat.de/aufgaben-organisation.html (dostęp: 22.03.2021).

[70] W zakresie prawa medialnego ustawy federalne dotyczą nowych mediów, telemediów (Telemediengesetz Telemediengesetz z dnia 26 lutego 2007 roku, BGBl. I S. 179; 2007 I S. 251) i telekomunikacji (Telekommunikationsgesetz, BGBl. I S. 1190), a jedną z najnowszych jest ustawa o poprawie egzekwowania prawa w mediach społecznościowych (Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom 1. September 2017, BGBl. I S. 3352). Więcej zob. A. Malicka, *op. cit.*, s. 385–402.

[71] Ustawy regulują zasady działalności zarówno mediów publicznych, jak i prywatnych.

[72] Pierwsza tego typu ustawa przyjęta została przez Kraj Saary (Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland, GVRS, Amtsbl. S. 1111 oraz Gesetz Nr. 1174, Rundfunkgesetz für das Saarland Landesrundfunkgesetz, Amtsbl. S. 1249).

[73] W przypadku landów Berlin i Brandenburgia oraz Hamburg i Szlezwik-Holsztyn analogicznie do wspólnych regulacji ustawowych powołane zostały także wspólne krajowe urzędy do spraw mediów (*Landesmedienanstalten*).

© for this edition by CNS

6. NOWA PAŃSTWOWA UMOWA MEDIALNA

Ujednolicone dla wszystkich 16 landów przepisy o mediach (radiofonii i telewizji) znajdują się w tak zwanej państwowej umowie medialnej (*Medienstaatsvertrag*)[74], która weszła w życie 7 listopada 2020 roku. Umowa ta porządkuje i dopasowuje obowiązujące dotychczas przepisy państwowej umowy o radiofonii i telewizji (*Rundfunkstaatsvertrag*)[75] do aktualnej sytuacji na niemieckim rynku mediów. Jej głównym założeniem było ustanowienie pewnych ram prawnych dla utrzymania pluralizmu i różnorodności w mediach[76]. W nowej umowie medialnej oprócz regulacji dotyczących organizacji i zasad działania radiofonii i telewizji w tradycyjnej formie uwzględniono także przepisy odnoszące się do nowych usług medialnych[77]. Jednocześnie nowa umowa medialna służyła implementacji dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 listopada 2018 roku o audiowizualnych usługach medialnych[78]. W ramach implementacji przepisów UE odpowiednio dopasowane zostały przepisy umów państwowych w zakresie ochrony godności człowieka i ochrony młodzieży w radiofonii i telemediach (*Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*). Natomiast państwowa umowa ARD (*ARD-Staatsvertrag*), państwowa umowa ZDF (*ZDF-Staatsvertrag*), państwowa umowa Niemieckiego Radia (*Deutschlandradio-Staatsvertrag*) oraz państwowa umowa

[74] Pełna nazwa umowy brzmi: Umowa państwowa modernizująca porządek medialny w Niemczech (Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland; MStV). Szefowie rządów poszczególnych landów podpisali umowę w dniach 14–18 kwietnia 2020 roku. Treść umowy opublikowana została zapisana w odpowiednich dziennikach ustaw 16 landów.

[75] Pełna nazwa umowy brzmi: Umowa państwowa o radiofonii i telemediach (Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag / RStV). Pierwsza umowa państwowa została podpisana 3 kwietnia 1987 roku, a następnie w 1991 roku — po zjednoczeniu Niemiec — zawarto nową umowę uwzględniającą także nowe landy. Od tego czasu umowa państwowa była zmieniana 22 razy. Zmianom merytorycznym towarzyszyły przeformułowania tytułu umowy. Ostatnia z nich nastąpiła 1 maja 2019 roku. Podpisanie nowej umowy medialnej ostatecznie uchyliło obowiązywanie umowy państwowej o radiofonii i telemediach.

[76] Ch. Enaux, L. Wüsthof, *Der neue Medienstaatsvertrag — Was gilt für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre?*, „Kommunikation & Recht" 2020, nr 7–8, s. 469–475.

[77] Na przykład Smart-TV, *voice-assistant*, Facebook, Google, blogi, videostreaming, rozpowszechnianie materiałów audiowizualnych na żądanie itp.

[78] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 roku zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych ze względu na zmianę sytuacji na rynku, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32018L1808 (dostęp: 22.03.2021). Parlamentowi Europejskiemu przedłożono odpowiednią notatkę wymaganą na podstawie dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 roku ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32015L1535 (dostęp: 22.03.2021).

© for this edition by CNS

o finansowaniu radiofonii (*Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*) zostały zmienione jedynie w zakresie wymaganym przez nową państwową umowę medialną[79]. Nowa umowa medialna dopasowuje dotychczasowe zasady działania mediów do cyfrowej rzeczywistości. Złagodzono w niej zasady dopuszczania podmiotów świadczących usługi medialne do rynku medialnego, ustalono podstawowe reguły funkcjonowania telemediów z uwzględnieniem takich podmiotów jak Google, Facebook, Twitter itp., które dostarczają treści pochodzące od osób trzecich. Ponadto uregulowano działalność tak zwanych platform medialnych. Nowym rozwiązaniem są także szczegółowe regulacje dotyczące wszelkich form reklamy w mediach, sponsoringu, telesprzedaży, lokowania produktów w audiowizualnych telemediach. Najważniejszymi zasadami wynikającymi z nowej państwowej umowy medialnej są transparentność i zakaz dyskryminacji. Mają one gwarantować różnorodność oferty i prezentowanych poglądów. Ponadto w nowej państwowej umowie medialnej uwzględnione zostały także dotychczasowe regulacje państwowej umowy o radiofonii: określenie rodzajów emitowanych w mediach programów (na przykład informacyjne, kulturalne, edukacyjne), podkreślenie poszanowania zasad godności człowieka, gwarancja niezależności mediów publicznych i obiektywności przekazu, oparcie działalności mediów na rzetelnej pracy dziennikarskiej i zachowanie różnorodności poglądów, w tym także poglądów mniejszości. Postanowienia te dotyczą także prywatnych nadawców.

PODSUMOWANIE

Niemcy uchodzą za kraj, w którym środki masowego przekazu od dawna mają ugruntowaną i silną pozycję, a rynek medialny — zarówno ten oparty na tradycyjnych środkach masowego przekazu (radiofonii, telewizji i prasie), jak i ten korzystający z nowych technologii — funkcjonuje w niezakłócony sposób w oparciu o gwarantowane przez Ustawę Zasadniczą i potwierdzane wielokrotnie w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wolności swobodnego wyrażania poglądów i komunikowania się. Tak uregulowany system medialny bez wątpienia odpowiada konstytucyjnym zasadom wynikającym z koncepcji wolności mediów. Niezależne i pluralistyczne media mogą w niezakłócony sposób realizować konstytucyjną zasadę swobody informacji, a to niewątpliwie przyczynia się do umacniania niemieckiej demokracji[80].

---

[79] Zob. *Protokollerklärung aller Länder zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland*, https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Fmomodstv%2Fcont%2Fmomodstv.anl.htm&pos=1 (dostęp: 22.03.2021).

[80] Na temat znaczenia wolności mediów dla demokracji zob. A. Jaskiernia, *Monitoring wolności mediów w Europie*, Warszawa 2018, s. 22.

© for this edition by CNS

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF MEDIA FREEDOM IN THE GERMAN LEGAL SYSTEM

Summary

The right to freedom of expression in Germany dates back to 1848 and is considered as one of the most important fundamental rights. Currently, freedom of expression is enshrined in article 5 of the Basic Law. It forms the constitutional basis for the undisturbed functioning of all media in Germany based on independence and pluralism. The significance of freedom of expression for the development of a democratic state observing the rule of law has been repeatedly emphasised by the Federal Constitutional Court in its judgements.

Keywords: media freedom, fundamental rights, dual media system, Basic Law, state media contract

BIBLIOGRAFIA

Banaszak B., Malicka A., *Konstytucja Niemiec*, [w:] *Konstytucje państw europejskich*, Warszawa 2011.

Bernard C., *Rundfunk als Rechtsbegriff. Bedeutung, Inhalt und Funktion des Rundfunkbegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Multimediadienste*, Herbolzheim 2001.

Enaux Ch., Wüsthof L., *Der neue Medienstaatsvertrag — Was gilt für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre?*, „Kommunikation & Recht" 2020, nr 7–8.

Epping V., *Grundrechte*, Berlin-Heidelberg 2004.

Jaskiernia A., *Monitoring wolności mediów w Europie*, Warszawa 2018.

Kapust W., *Entwicklung des Rundfunks nach 1945*, [w:] *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Aufermann, W. Scharf, O. Schlie, Wiesbaden 1981.

Konarska K., *Systemy medialne Polski i Niemiec*, [w:] *Interakcje. Leksykon komunikowania polsko-niemieckiego*, red. A. Gall *et al.*, Wrocław 2015.

Kornbichler H. *et al.*, *Verfassungsrecht*, Berlin-Heidelberg 2001.

Lüdemann B., *Grundlagen des deutschen Presserechts und Fragen der Pressefreiheit*, Lüneburg 2001.

Malicka A., *Wolność słowa a mowa nienawiści*, [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020.

Manssen G., *Staatsrecht II (Grundrechte)*, München 2020.

Ociepka B., *System medialny Niemiec*, [w:] *Wybrane zagraniczne systemy medialne*, red. J. Adamowski, Warszawa 2008.

Paschke M., *Medienrecht*, Heidelberg-Berlin 1993.

Pieroth B., Schlink B., *Grundrechte. Staatsrecht II*, Heidelberg 2004.

Pöttker H., *Pressefreiheit in Deutschland. Nutzen, Grenzen, Gefährdungen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2016, 30–32.

Seewald O., *Grundrechte. Grundkurs Staatsrecht II*, Passau 2006.

Stamm K., *Das Bundesverfassungsgericht und die Meinungsfreiheit*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 2001, nr 37–38.

Stern K., Sachs M., Dietlei J., *Vorbemerkung Zur Bedeutung und Entwicklung der Medien im Rahmen der Freiheitsgarantien des Art. 5 Abs. 1 GG*, [w:] K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 4/1. *Die einzelnen Grundrechte*, München 2006.

Wolter H., *Meinung–Tatsache–Einstufung–Deutung: Zur bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle fachgerichtlicher Entscheidungen am Maßstab des Artikels 5 GG*, „Der Staat" 1997, nr 3.

© for this edition by CNS