

MIRA POREBA

# Dziennikarz i doradca public relations

*Aspekty etyczne i prawne zawodu*

*espresso* 77  
COMMUNICATIONS

**Difin**

Dziennikarz  
i doradca  
public relations

*Dziękuję Rodzicom i Mężowi  
za pomoc i wsparcie.*

MIRA POREBA

Dziennikarz  
i doradca  
public relations

*Aspekty etyczne i prawne zawodu*

**Difin**

Copyright © by Difin SA  
Warszawa 2012

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie  
i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy  
bez zgody wydawcy zabronione.

Recenzenci:

Prof. dr hab. Leszek Leszczyński,  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
Prof. dr hab. Stanisław Leszek Stadniczeńko,  
Uniwersytet Opolski

Redaktor prowadząca:  
Renata Fleszar

Korekta:  
Małgorzata Kryska-Mosur

ISBN 978-83-7930-189-8

Difin SA  
Warszawa 2012  
00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1  
tel. 22 851 45 61, 22 851 45 62  
fax 22 841 98 91  
[www.difin.pl](http://www.difin.pl)  
Skład i łamanie: Edit sp. z o.o.  
Wydrukowano w Polsce

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	9
<b>WSTĘP</b> .....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>PRAWO POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCE A PRAWO WEWNĘTRZNIE OBOWIĄZUJĄCE (W KONTEKŚCIE PRAWNEJ REGULACJI WOLNYCH ZAWODÓW I ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO)</b> .....	17
1. Prawo powszechnie obowiązujące a prawo wewnętrznie obowiązujące: ustalenia pojęciowe .....	17
2. Cechy szczególne regulacji normatywnej wolnych zawodów i zawodów zaufania publicznego .....	31
2.1. Zawody zaufania publicznego a wolne zawody .....	32
2.2. Źródła prawa w zakresie zawodów zaufania publicznego i wolnych zawodów – charakterystyka teoretycznoprawna .....	40
3. Etyka i odpowiedzialność zawodowa przedstawicieli wolnych zawodów i zawodów zaufania publicznego .....	49
3.1. Współczesne pojmowanie etyki zawodowej .....	49
3.2. Deontologia zawodów zaufania publicznego .....	53
<b>Rozdział II</b>	
<b>ZAWODY DZIENNIKARZA I DORADCY PUBLIC RELATIONS A NORMATYWNA REGULACJA WOLNYCH ZAWODÓW I ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM</b> .....	65
1. Szkic historyczny zawodu dziennikarza i organizacji środowiska dziennikarskiego .....	65
2. Szkic historyczny zawodu doradcy public relations i organizacji środowiska public relations .....	77
3. Normatywna regulacja zawodów dziennikarza i doradcy public relations .....	81

3.1. Normatywna regulacja zawodu dziennikarza .....	81
3.2. Normatywna regulacja zawodu doradcy public relations .....	95
4. Zawody dziennikarza i doradcy public relations jako <i>sui generis</i> zawody zaufania publicznego .....	103
5. Wartości i zasady deontologiczne w zawodach dziennikarza i doradcy public relations .....	111
5.1. Deontologia zawodu dziennikarza .....	111
5.2. Deontologia zawodu doradcy public relations .....	142
6. Etyka mediów a etyka dziennikarska .....	167
7. Etyka biznesu a etyka public relations .....	174

### **Rozdział III**

<b>ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA I PRAWNA DZIENNIKARZA</b> .....	186
1. Ogólne zasady odpowiedzialności zawodowej dziennikarza .....	186
2. Odpowiedzialność karna dziennikarza .....	190
3. Odpowiedzialność cywilna dziennikarza .....	200
4. Podstawowe standardy w dziedzinie mediów masowych (w świetle uchwał Komitetu Ministrów Rady Europy oraz wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie swobody wypowiedzi) .....	207

### **Rozdział IV**

<b>ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA I PRAWNA DORADCY PUBLIC RELATIONS</b> .....	217
1. Ogólne zasady odpowiedzialności zawodowej doradcy public relations .....	217
2. Odpowiedzialność karna doradcy public relations .....	221
3. Odpowiedzialność cywilna doradcy public relations .....	225
4. Model odpowiedzialności prawnej doradcy public relations (perspektywa teoretycznoprawna) .....	226

### **Rozdział V**

<b>ZAWÓD DZIENNIKARZA ORAZ DORADCY PUBLIC RELATIONS W ŚWIETLE BADAŃ SOCJOLOGICZNYCH ORAZ EKONOMIKI MEDIÓW</b> .....	229
1. Wyniki badań opinii publicznej dotyczące postrzegania zawodu dziennikarza oraz wybranych zawodów zaufania publicznego .....	229
2. Ekonomia mediów a zawód dziennikarza oraz doradcy public relations .....	232

<b>UWAGI KOŃCOWE</b> .....	238
----------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	247
---------------------------	-----

<b>WYKAZ ŹRÓDEŁ</b> .....	259
Wykaz aktów normatywnych .....	259
Źródła prawa międzynarodowego .....	259
Źródła prawa krajowego powszechnie obowiązującego .....	259
Źródła prawa wewnątrznie obowiązującego .....	261
Źródła międzynarodowe .....	261
Źródła polskie .....	262
Kodeksy amerykańskie .....	262
Orzecznictwo .....	265
Orzecznictwo polskich sądów i Trybunałów .....	265
Orzecznictwo Sądu Najwyższego .....	265
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP .....	265
Orzecznictwo sądów rejonowych .....	266
Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu .....	266
Źródła internetowe .....	266
Inne .....	267





# WYKAZ SKRÓTÓW

CC	<i>Corporate Citizenship</i> (społeczne zaangażowanie przedsiębiorstw)
CIMA	<i>Chartered Institute of Management Consultants</i> (Instytut Certyfikacji Konsultantów Zarządzania)
CSM	<i>Corporate Sustainability Management</i> (zrównoważone zarządzanie)
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i> (społeczna odpowiedzialność biznesu)
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EASA	<i>European Advertising Standards Alliance</i> (Europejskie Porozumienie ds. Standardów Reklamowych)
EKPC	Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
ENPA	<i>European Newspaper Publishers' Association</i> (Europejskie Stowarzyszenie Wydawców Prasy)
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
FIPP	<i>International Federation of the Periodical Press</i> (Międzynarodowa Federacja Periodyków Prasowych)
GE	General Electric
GIODO	Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
IABC	<i>International Association of Business Communicators</i> (Międzynarodowe Stowarzyszenie Komunikatorów Biznesu)
ISBN	<i>International Standard Book Number</i>
ISSN	<i>International Standard Serial Number</i> (Międzynarodowy Numer Serii)
IWP	Izba Wydawców Prasy
k.c.	Kodeks Cywilny
KEL	Kodeks Etyki Lekarskiej
KIG	Krajowa Izba Gospodarcza
k.k.	Kodeks Karny

KMP .....	Konferencja Mediów Polskich
k.p.a. ....	Kodeks Postępowania Administracyjnego
k.p.c. ....	Kodeks Postępowania Cywilnego
k.p.k. ....	Kodeks Postępowania Karnego
KRP .....	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
KRRITV .....	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KSD .....	Katolickie Stowarzyszenie Dziennikarzy
K.S.H. ....	Kodeks Spółek Handlowych
ONZ .....	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PAP .....	Polska Agencja Prasowa
PR .....	Public Relations
Prezes UOKiK .....	Prezes Ochrony Konkurencji i Konsumentów
pr. pras. ....	Ustawa – Prawo prasowe
PRSA .....	<i>Public Relations Society of America</i> (Amerykańskie Stowarzyszenie Public Relations)
PSPR .....	Polskie Stowarzyszenie Public Relations
REM .....	Rada Etyki Mediów
REPR .....	Rada Etyki Public Relations
SDP .....	Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich
SDRP .....	Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej
SRI .....	<i>Social Responsible Investments</i> (inwestycje społecznie odpowiedzialne)
TK .....	Trybunał Konstytucyjny
TV .....	Telewizja
TVP .....	Telewizja Polska
UE .....	Unia Europejska
u.r.t. ....	Ustawa o Radiofonii i Telewizji
USA .....	Stany Zjednoczone Ameryki Północnej
WAN .....	<i>World Association of Newspapers</i> (Światowe Stowarzyszenie Prasy)
Zesz. Prasozn. ....	Zeszyty Prasoznawcze
ZFPR .....	Związek Firm Public Relations

# WSTĘP

---

Do norm organizacyjnych o istotnym znaczeniu dla porządku prawnego społeczeństwa obywatelskiego i jego organizacji państwowej, opartej na zasadzie demokratycznego państwa prawnego, należą bez wątpienia normy kształtujące się w różnorodnych grupach zawodowych, w tym zwłaszcza w tych grupach zawodowych, które uzyskały określony stopień autonomii oraz idącej za tym samorządności, potwierdzonej odpowiednimi aktami prawa powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do grup zawodowych skupiających przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, relacja między prawem powszechnie obowiązującym a prawem wewnątrznie obowiązującym jest wyznaczona przez konstytucyjne i ustawowe źródła prawa. Źródła te przesądzają o zakresie kompetencji publicznych delegowanych na rzecz odpowiednich samorządów zawodowych, a także o wzajemnych powiązaniach regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym i o charakterze wewnątrznie obowiązującym, ograniczonym do członków danej korporacji zawodowej. Przesądzają również o zakresie i formach odpowiedzialności członków korporacji z tytułu niewykonania bądź nienależytego wykonania obowiązków zawodowych, określanych odpowiednio zarówno w tzw. ustawie korporacyjnej, jak też w aktach wewnątrznie obowiązujących (statutach, regulaminach, zarządzeniach etc.).

Atrakcyjność statusu prawnego zawodu zaufania publicznego powoduje, że wiele grup zawodowych zgłasza aspiracje do uzyskania takiego statusu. Pojawia się w związku z tym szereg kolejnych kwestii, wymagających odpowiedniego rozwiązania. Są to między innymi: rozumienie zwrotu „zaufanie publiczne” w odniesieniu do konkretnej grupy zawodowej; uzasadnienie potrzeby odrębnej, ustawowej regulacji danej grupy zawodowej, włącznie z zakresem władztwa publicznego przekazywanego ustawą samorządowi zawodowemu tej grupy; określenie mechanizmu odpowiedzialności zawodowej członków grupy oraz możliwości egzekwowania tej odpowiedzialności przed organami ochrony prawnej. Powstaje także pytanie, czy stwierdzenie szczególnej funkcji publicznej pełnionej przez członków danej grupy zawodowej daje w każdym konkretnym przypadku podstawę do ubiegania się o status zawodu zaufania publicznego. Być może w odniesieniu do niektórych grup zawodowych (choćby takich jak dziennikarze czy doradcy public relations) możliwe jest ukształtowanie takiego wzajemnego sprzężenia między regulacją zawodu i regulacją grupy zawodowej w drodze

aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów wewnątrznie obowiązujących, jakie będzie można uznać za optymalne mimo braku wyraźnej regulacji ustawowej określającej dany zawód jako zawód zaufania publicznego.

Podniesione wyżej kwestie stanowią zasadniczy przedmiot badań w niniejszej pracy. Materiał badawczy obejmuje regulację normatywną zawodów dziennikarza i doradcy public relations w polskim porządku prawnym, jednakże z uwzględnieniem odpowiedniej perspektywy prawnoporównawczej. Wnioski wynikające z analizy tego materiału powinny prowadzić do sformułowania pewnych hipotez dotyczących modelu optymalnej relacji między regulacją statusu prawnego dziennikarza i doradcy public relations (a w tym zwłaszcza odpowiedzialności zawodowej przedstawicieli każdej z tych grup zawodowych) poprzez akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym oraz wewnątrznie obowiązującym. Rozważenia wymaga także w tym kontekście, czy przy poszukiwaniu optymalnego sprzężenia między prawem powszechnie i wewnątrznie obowiązującym w odniesieniu do wskazanych wyżej grup zawodowych, może znaleźć zastosowanie stereotypowa teza mówiąca, że kwestie, jakie nie zostały objęte wyraźną regulacją ustawową, mogą zostać uregulowane aktami wewnątrznie obowiązującymi (przy zachowaniu zgodności między regulacją ustawową i regulacją wewnątrznie obowiązującą).

Rozważenie powyższych zagadnień wymaga zajęcia odpowiedniego stanowiska na gruncie teorii i filozofii prawa, polegającego na przyjęciu odpowiedniego rozumienia prawa powszechnie obowiązującego, prawa wewnątrznie obowiązującego oraz wzajemnych relacji między tymi sferami regulacji normatywnej, a także rozumienia zawodu zaufania publicznego oraz swoistości związanych z nim zawodami. Ponadto wnioski, wynikające z analizy materiału badawczego obejmującego obie tytułowe grupy zawodowe, prowadzą do weryfikacji przyjętych ustaleń teoretycznoprawnych, stanowiąc w ten sposób odpowiedni wkład do teorii prawa jako ogólnej nauki o prawie.

Rozwój cywilizacyjno-technologiczny powoduje niezwykle intensywny rozwój komunikowania masowego, którego rola we współczesnym społeczeństwie jest nie do przecenienia. Świat mediów przechodzi transformację, która ma ogromne znaczenie dla przyszłości funkcjonowania zawodów z nim związanych. Oprócz dziennikarzy kluczową rolę we współczesnych procesach komunikowania się jednostek i grup społecznych (w tym grup zawodowych) pełnią doradcy public relations. Te dwa zawody są coraz bardziej ze sobą związane, ponieważ public relations zajmuje się budowaniem wizerunku danego podmiotu w szeroko pojętych kręgach opiniotwórczych, do których należą dziennikarze. Sytuacja ta powoduje, że normatywna regulacja tych właśnie dwóch grup zawodowych, dotycząca w szczególności ich funkcji publicznych oraz odpowiedniego ukształtowania obowiązków zawodowych i wprowadzenia efektywnego mechanizmu odpowiedzialności zawodowej dziennikarzy oraz doradców public relations – staje się przedmiotem publicznego zainteresowania oraz różnorodnych grup interesów.

Zadaniem badawczym podjętym w książce jest poszukiwanie optymalnej granicy i wzajemnych sprzężeń pomiędzy prawem wewnątrznie a powszechnie obowiązującym w odniesieniu do zawodu dziennikarza i doradcy public relations.

Konsekwencją wskazanego wyżej zadania badawczego są kolejne zamierzenia: dokonanie wykładni obowiązujących źródeł prawa w zakresie zawodów dziennikarza i doradcy public relations – w celu rekonstrukcji normatywnego modelu każdego z zawodów a w tych ramach charakterystykę obowiązków dziennikarza oraz doradcy public relations wynikających z obowiązujących unormowań ustawowych oraz odpowiednich kodeksów etycznych; podjęcie kwestii odpowiedzialności zawodowej oraz sankcjonowania naruszeń obowiązków zawodowych w odniesieniu do każdego z zawodów. Dokonana w pracy analiza zakresu i swoistości regulacji normatywnej zawodu dziennikarza oraz doradcy public relations powinna dostarczać również argumentów na rzecz odpowiedniego ukształtowania ustawowej regulacji każdej z tych grup zawodowych, a w tym rozważenia, czy każdy z tych zawodów wykazuje cechy zawodu zaufania publicznego, a w związku z tym zasługuje na odrębne ustawy określające te zawody jako zawody zaufania publicznego. Rozważenia wymaga także, czy cechą *sine qua non* zawodu zaufania publicznego jest jego charakter jako wolnego zawodu, czy też nie jest warunek niezbędny. Odpowiedniego rozstrzygnięcia wymaga również, czy ustawowa regulacja zawodu dziennikarza i doradcy public relations powinna zawierać charakterystykę bezwzględnie obowiązujących przesłanek dostępu do zawodu oraz cech niezbędnych do jego należytego wykonywania (w szczególności takich, jak odpowiednie przesłanki o charakterze etycznym, ukończenie odpowiednich studiów wyższych, odbycie stażu lub aplikacji zawodowej etc.).

W polskim porządku prawnym mamy do czynienia ze specyficznym pojęciem zawodu zaufania publicznego, niemającym wprost odpowiednika w innych porządkach prawnych. Podstawa normatywna tego pojęcia jest zawarta w przepisie konstytucyjnym (art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), w związku z czym pojęcie to jest pojęciem języka prawnego. Ponadto w języku prawniczym funkcjonuje szersze pojęcie zawodu zaufania publicznego, odwołujące się do pewnych szczególnych cech zawodu oraz pojęcia misji publicznej zawodu, dlatego można rozważać publiczny charakter danego zawodu jako zawodu zaufania publicznego nawet w sytuacji, gdy brak jest wyraźnej regulacji ustawowej określającej zawód jako zawód zaufania publicznego. Wydaje się, że zarówno zawód dziennikarza, jak i zawód doradcy public relations wykazują cechy takiego właśnie, *sui generis* zawodu zaufania publicznego. W innych, europejskich porządkach prawnych często mówi się o zawodach z misją publiczną, która jest wyrażana w szczególnej regulacji obowiązków zawodowych, zawartych w kodeksach etycznych danych grup zawodowych.

Wydaje się niesporne, że obydwa zawody, o których piszę w rozprawie, pełnią taką misję, wyrażoną między innymi w Karcie Etycznej Mediów czy w Kodeksie Etycznym Polskiego Stowarzyszenia Public Relations. Jednym z pobocznych wątków badawczych, które podjęłam w pracy, jest również rozważenie pewnych specyficznych aspektów, dzięki którym można uznać zawody dziennikarza oraz doradcy public relations za zawody spełniające przynajmniej częściowo cechy przypisywane wolnym zawodom. Co ciekawe, w świecie mediów często uważa się wprost te zawody

za wolne; jest to jednak jedynie potoczne rozumienie tego terminu, nie wskazujące na wyraźnie określone prawne podstawy wolnego zawodu.

Obecnie nie istnieje *sensu stricto* samorząd zawodowy dziennikarzy ani doradców public relations. Przystąpienie do odpowiednich stowarzyszeń zawodowych ma charakter dobrowolny. Posiadają one wewnętrzne kodeksy etyczne, obejmujące swoim zasięgiem wszystkich członków stowarzyszenia. Wydaje się również, że przy analizie aspektów codziennego wykonywania powyższych zawodów istnieją przesłanki do rozważenia ich jako *sui generis* wolne zawody oraz zawody zaufania publicznego. Przede wszystkim jednak rozważam tezę uznającą deontologię każdej z tych grup zawodowych za przedmiot regulacji o charakterze wewnętrznie obowiązującym, także w kontekście ochrony podmiotów pokrzywdzonych bądź uszkodzonych niewykonaniem, bądź nierzetelnym wykonaniem obowiązków przez dziennikarzy czy doradców public relations. Wydaje się bowiem, że rosnąca liczba kodeksów etycznych, jakość postanowień w nich zawartych oraz wzrastająca świadomość istnienia odrębnych (przynajmniej w pewnym stopniu) norm etyki zawodowej dla poszczególnych zawodów (w tym zawodu dziennikarza i specjalisty w zakresie public relations) uprawniają do wysunięcia takiego stwierdzenia. Również powołanie Rady Etyki Mediów oraz Rady Etyki Public Relations mogą stanowić dowód na rosnącą dojrzałość obu grup zawodowych w zakresie samoregulacji normatywnej kwestii związanych z wykonywaniem zawodu oraz funkcjonowania samorządu zawodowego.

Na gruncie polskiego porządku prawnego wyróżnia się trzy sfery aktów prawa wewnętrznie obowiązującego ze względu na charakter jego relacji z prawem powszechnie obowiązującym. Pierwsza obejmuje akty normatywne stanowione przez organy władzy publicznej na podstawie ustaw i w granicach wyznaczonych przepisami Konstytucji oraz Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z 2000 roku. Sfera druga prawa wewnętrznie obowiązującego obejmuje akty normatywne stanowione w ramach korporacji zawodowych, zrzeszających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i z tej racji dysponujących samorządem zawodowym. Przynajmniej część tych aktów normatywnych reguluje kwestie objęte władztwem publicznym (zadaniami publicznymi), przekazanym korporacji zawodowej mocą odpowiedniej ustawy korporacyjnej.

Ostatnia sfera dotyczy aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących, stanowionych w ramach innych organizacji społecznych. Jest ona bardzo zróżnicowana a cechą wspólną aktów wewnętrznie obowiązujących tych organizacji jest brak bezpośredniego powiązania z systemem władzy publicznej i z jej wykonywaniem. Dopóki nie istnieją ustawy szczególne dotyczące zawodu dziennikarza oraz doradcy public relations, regulacje normatywne wewnętrznie obowiązujące określające obowiązki zawodowe przedstawicieli każdej z tych grup, umieszcza się w trzeciej grupie aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących. Kompetencje w zakresie prawa wewnętrznie obowiązującego wywodzą się z zasady państwa prawnego stanowiącej, że podmiotom prawa wolno czynić wszystko, co nie zostało im wyraźnie zakazane lub nakazane mocą prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też mogą określać

normy wewnętrznej organizacji i zasady funkcjonowania poprzez stanowienie odpowiednich aktów normatywnych, zgodnych z prawem powszechnie obowiązującym.

W literaturze z zakresu etyki prawniczej zauważa się, że obecnie w dyskusji reprezentowane są dwa stanowiska, które można określić jako monistyczne bądź dualistyczne<sup>1</sup>. Monistyczny jest pogląd uznający prawo za jedyną kategorię normatywną, w związku z czym każde odwołanie się do innych niż prawne norm powoduje ich włączenie do systemu prawnego. Dlatego stworzenie kodeksu etyki zawodowej, jak również stosowanie jego postanowień przez organy władzy publicznej, oznacza legalizację tych norm etycznych. Inne podejście reprezentują zwolennicy dualizmu, którzy obok prawa zakładają istnienie drugiego systemu normatywnego, określanego jako sfera norm moralnych, etycznych lub deontologicznych. Odesłanie do norm innych niż prawne nie powoduje zatracenia ich tożsamości i inkorporacji do systemu prawnego. Jednakże oba te ujęcia sprawiają trudności praktyczne, ponieważ pierwsze uznaje kodeks za nieznaający podstawy prawnej, jeśli nie mieści się w katalogu źródeł prawa, drugie może prowadzić do konieczności uznania kodeksu za akt sprzeczny z normami moralnymi (jeśli zawarte w nim będą treści sprzeczne z przyjmowaną koncepcją moralności). Dlatego też niektórzy badacze postulują przyjęcie stanowiska pośredniego, które zalicza akty zawierające zbiory deontologii zawodowej do tzw. prawa miękkiego. Negatywne aspekty legalizacji bowiem obejmują nieadekwatność metody regulacji do jej przedmiotu, ponieważ proces ten prowadzi do sformalizowania powinności zawodowych w sposób zupełny, podobnie jak w przypadku innych obowiązków prawnych. Również w przedmiocie zachowania etycznego nie jest możliwe przewidzenie wszystkich sytuacji, które mogą prowadzić do naruszenia tych zasad. Ponadto musi istnieć silna wspólnota wartości, wykraczająca poza samą wspólnotę interesów przedstawicieli danej grupy zawodowej. Stąd też skuteczność prawa jako instrumentu formowania takiej wspólnoty i jej zasad etycznych ma wyraźne granice.

Zakres terytorialny tematyki podejmowanej w pracy dotyczy polskiego porządku prawnego, jednakże ze względu na charakter podejmowanej tematyki w rozprawie ukazano również w tle rozwiązania istniejące w innych, wybranych porządkach prawnych, w takich państwach jak USA, Niemcy, Francja, Belgia czy Włochy.

Public relations w państwach postkomunistycznych istnieje dopiero od mniej więcej dwudziestu lat, podczas gdy w dojrzałych demokracjach obecny jest na dużą skalę przynajmniej od początku XX wieku. Powoduje to konieczność oparcia przynajmniej części rozważań na tezach i koncepcjach zaczerpniętych z obcej literatury przedmiotu, ponieważ istniejąca polska literatura nie jest jeszcze zbyt obszerna, a przy tym bazuje ona na poglądach ugruntowanych w zachodniej literaturze z zakresu public relations.

Bezpośrednią inspiracją do napisania pracy stała się dla mnie bezpośrednia, praktyczna obserwacja nie do końca jasnej normatywnie sytuacji zawodowej dziennikarzy oraz doradców public relations w polskim porządku prawnym. Dla opinii publicznej często bowiem niezrozumiały jest fakt, że dziennikarz, przedstawiciel grupy

---

<sup>1</sup> P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 48–51.



zawodowej „walczący piórem” o poprawę sytuacji zawodowej innych profesji oraz o realizację wielu innych szczytnych celów publicznych, sam łatwo może się znaleźć w bardzo trudnej sytuacji zawodowej i socjalnej, zaś wzorzec normatywny fundamentalnych praw i obowiązków zawodowych dziennikarza jest niejednoznaczny i często niedający się efektywnie obronić. Deprecjacja i niezrozumienie specyfiki dwóch tytułowych zawodów wpływa na społeczny odbiór i wizerunek obu tych grup zawodowych, a także na rzeczywisty status każdego z zawodów w porządku prawnym. Wydaje się, że potrzebne są rozwiązania systemowe, które pozwolą odejść od formuł „listów otwartych”, praktykowanych przez obydwie środowiska, i rozpocząć dyskusję nad koniecznymi zmianami statusu prawnego zawodu dziennikarza i doradcy public relations, w tym również dyskusję w środowisku akademickim. Szczególnie, jeśli chodzi o public relations, stała edukacja społeczeństwa oraz odpowiednie reagowanie na wszelkie próby pejoratywnego ukazania tej dziedziny nie powinny pozostawać bez odpowiedzi reprezentantów tej grupy zawodowej<sup>2</sup>. Odpowiedzi opartej na rzetelnej analizie funkcji publicznych tego zawodu oraz znajomości uzasadnionego statusu prawnego jego przedstawicieli. Również częste mylenie public relations z marketingiem utrudnia właściwe budowanie wizerunku branży.

Ostatnie lata przyniosły zmianę dotychczasowego tradycyjnego sposobu rozumienia mediów przez opinię publiczną oraz decydentów politycznych, głównie ze względu na rozwój mediów społecznościowych (upowszechnienie portali typu *Facebook*, *Twitter*) oraz skok technologiczny związany z upowszechnianiem się nowych instrumentów komunikacji społecznej (np. masowość *ipadów*, która spowodowała zmianę strategii wydawniczej wielu pism drukowanych). Również codzienne korzystanie przez główne media (telewizje informacyjne, jak np. TVN24 czy CNN) z materiałów nadsyłanych przez internautów powoduje zwiększenie wpływu dziennikarza na zwykłego obywatela. Każdy z nas może stać się reporterem, którego materiał wyemitują telewizje całego świata. Coś, co kiedyś wydawało się nierealne, obecnie jest dostępne na „kliknięcie”. Tym bardziej wydaje się konieczne informowanie społeczeństwa o roli dziennikarza, o etyce komunikowania, o aspektach prawnych wykonywania zawodów dziennikarza oraz doradcy public relations.

Stoimy u progu nowej ery – ery obywatelskiego społeczeństwa informacyjnego w pełnym znaczeniu tego słowa. Podstawą zbudowania dobrego społeczeństwa informacyjnego jest edukacja. Ostatnie lata przyniosły narzędzia i naukę ich użytkowania. Obecnie trzeba zrobić kolejny krok – wykorzystać te narzędzia w sposób pozwalający na dalszy prawidłowy rozwój masowej komunikacji oraz optymalizację regulacji normatywnej podstawowych zawodów zaangażowanych w procesy komunikacyjne w ramach obywatelskiego społeczeństwa informacyjnego. Bez zrozumienia podstaw etycznych może być to niemożliwe.

---

<sup>2</sup> Obecnie nad zmianą tego stanu rzeczy pracuje Polskie Stowarzyszenie *Public Relations* – organizacja zawodowa skupiająca osoby wykonujące zawód doradcy public relations.

# PRAWO POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCE A PRAWO WEWNĘTRZNIE OBOWIĄZUJĄCE (W KONTEKŚCIE PRAWNEJ REGULACJI WOLNYCH ZAWODÓW I ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO)

## 1. Prawo powszechnie obowiązujące a prawo wewnętrznie obowiązujące: ustalenia pojęciowe

System prawny istniejący na terenie danego terytorium (państwa lub jego części) nie jest jedynym obowiązującym systemem normatywnym, ponieważ równocześnie istnieją systemy regulujące sferę moralną, obyczajową, a także normy religijne, techniczne itp. Wyróżnia się systemy sformalizowane (prawo, normy organizacyjne określające funkcjonowanie różnych organizacji i instytucji społecznych) oraz niesformalizowane (pozostałe, np. normy moralne, zwyczajowe). Systemy kontroli społecznej są to różne typy systemów normatywnych funkcjonujących w społeczeństwie. Poprzez system normatywny rozumie się zbiór norm postępowania uporządkowanych według określonych reguł systemowych (prawo lub normy organizacji społecznych)<sup>1</sup>. Istnienie sporej liczby systemów kontroli społecznej jest następstwem zróżnicowania zachowania i stosunków międzyludzkich. Systemy te nie działają w próżni społecznej i wchodzą ze sobą w różnego typu relacje.

Także prawo jako jeden z wielu porządków normatywnych funkcjonujących w życiu społecznym pozostaje w różnych powiązaniach z pozaprawnymi porządkami normatywnymi. Szczególnego rodzaju powiązania mają miejsce pomiędzy prawem tworzonym przez suwerenną władzę państwową a normami organizacyjnymi

<sup>1</sup> Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1986, s. 490 i n.

tworzonymi przez różne organizacje istniejące wewnątrz organizacji państwowej<sup>2</sup>. Oddziaływanie systemów normatywnych na społeczeństwo tworzy tzw. *ethos* społeczeństwa globalnego, którego podstawową funkcją jest wytwarzanie stałych stereotypów wzajemnych zachowań się ludzi, sprzężonych ściśle ze stereotypami wzajemnych oczekiwań. Możemy mówić o przyswojeniu przez jednostkę norm (internalizacji) *ethosu* w momencie, gdy przejawia ona pewną skłonność do postępowania zgodnego z tymi normami lub gotowa jest posługiwać się przyswojonymi normami jako standardami oceny własnych lub cudzych postępowań. Jednakże należy liczyć się z zawodnością regulacji normatywnej, polegającą na zachowaniach dewiacyjnych, czyli niezgodnych z normami postępowania.

O efektywności oddziaływania norm mówi się wówczas, gdy adresat ma obiektywną możliwość zachowania się zgodnego lub niezgodnego z normą (czyli jej przestrzegania lub nieprzestrzegania). Jeżeli nie istnieje możliwość dokonania takiego wyboru, zachowanie się zgodne z normą nie może zostać uznane za rezultat jej oddziaływania, jak również zachowanie niezgodne z normą nie może być kwalifikowane jako jej naruszenie<sup>3</sup>. Jedną z podstawowych funkcji systemów kontroli społecznej jest minimalizowanie występowania zachowań dewiacyjnych, stąd też występowanie sankcji czy gratyfikacji<sup>4</sup>. Jeżeli wykonywanie lub naruszanie określonego wzoru zachowania obarczone jest odpowiednimi sankcjami społecznymi, spełnia on funkcję imperatywną (przymuszającą lub dyrektywalną). Jest to jedna z trzech funkcji. W przypadku braku sankcji określa się, że dany wzór działania czy zachowania jest w danym środowisku aksjologicznie obojętny, co prowadzi do niemożności uznania go za normę<sup>5</sup>. Dany wzór działania bowiem może zostać uznany za normę czy normę społeczną w momencie spełnienia określonych warunków. Nie każda norma jest normą społeczną, istnieją normy indywidualne (wzór działania spełnia wymagania stawiane normom w odniesieniu do jednostki), mikrospołeczne (wzór spełnia warunki przypisane normie w odniesieniu do wąskiej grupy osób) oraz makrospołeczne (właściwe normy społeczne, odnoszące się do ogółu społeczeństwa). Dlatego też normy społeczne konstruowane są na pewnym poziomie ogólności, zawierać też muszą wartości powszechnie akceptowane (wystąpi tutaj zróżnicowanie chociażby ze względów kulturowych, pewne wartości nie dla wszystkich społeczeństw będą miały

---

<sup>2</sup> A. Korybski, *Prawo wewnątrznie obowiązujące: pojęcie i podstawowe problemy badawcze*, [w:] *Państwo. Prawo. Myśl prawnicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 135–136.

<sup>3</sup> Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 278.

<sup>4</sup> „Sankcje – określone normatywnie negatywne reakcje społeczeństwa lub zorganizowanej grupy społecznej na zachowania się dewiacyjne (niezgodne z normami postępowania), natomiast gratyfikacje są to określone normatywnie pozytywne reakcje społeczne na postępowanie jednostek, zgodnie z adresowanymi do nich normami. Podstawową rolę we wszystkich systemach kontroli społecznej odgrywają sankcje jako środki korygowania zachowań dewiacyjnych lub zapobiegania naruszeniom norm, natomiast gratyfikacje pełnią funkcję pomocniczą” – ibidem, s. 278.

<sup>5</sup> Zob. K. Pałeczki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Difin, Warszawa 2003, s. 40.

taką samą wagę). Konieczne jest więc spełnienie funkcji aksjologicznej przez normę (uznanie danej normy przez określone podmioty za prawidłowy sposób realizowania określonego stosunku społecznego)<sup>6</sup>.

Moc dyrektywną (imperatywną) norm wyznacza wiele czynników, do których należą m.in.: stanowczość i bezwyjątkowe sankcjonowanie danych norm, surowość kar, atrakcyjność gratyfikacji.

Trzecią, istotną funkcją, obok imperatywnej i aksjologicznej jest funkcja regulacyjna (wyznaczająca)<sup>7</sup>. Polega ona na tym, że wzór działania posiada treściowe właściwości, które ujawniają się w regularnościach podejmowanych działań. Dopiero w momencie spełnienia przez wzór postępowania wymienionych funkcji staje się on normą.

Jak wspomniano, systemy norm społecznych nieustannie wzajemnie na siebie oddziałują. Wyróżnia się podstawowe kategorie ich wzajemnych relacji:

- „system prawa odsyła do innych norm społecznych, wyznaczających elementy reguły powinnego zachowania (przykładem są klauzule generalne zachodzące między prawem a zasadami współżycia społecznego; powyższe odesłanie nie oznacza, że zasady te wchodzi w skład systemu prawa),
- normy prawne są w taki sposób tworzone, by zawierały reguły postępowania zawarte w treści innych norm społecznych (dotyczy to głównie norm moralnych czy obyczajowych; ustawodawca formułuje normy prawne w taki sposób, by uniknąć sprzeczności z normami pozaprawnymi),
- normy prawne zajmują się regulacją tylko pewnego fragmentu ciągu działań, podczas gdy pozostałe etapy podlegają regulacji na podstawie innych norm społecznych (dotyczy to sformalizowanych ciągów decyzyjnych, np. w organizacjach społecznych, politycznych oraz aparatu państwowego),
- normy prawne stosuje się tylko posiłkowo, jeśli nie powiedzie się regulacja poprzez inne systemy norm (normy pozaprawne przy braku sprzeczności z normami prawnymi mogą przez dłuższy czas i przy milczącej aprobacie państwa znajdować zastosowanie w rozstrzygnięciu o wzajemnych prawach i obowiązkach stron tych stosunków),
- normy prawne oceniane są z punktu widzenia wartości, które mają chronić czy realizować inne normy społeczne (w wyniku oceny prawa z punktu widzenia wartości i norm moralnych można formułować wnioski *de lege ferenda* w zakresie wykładni prawa czy co do obowiązywania norm prawnych)<sup>8</sup>.

Dynamika systemu prawa zachodzi tylko w momencie aktywności sił zewnętrznych wobec tego systemu. Tym różni się np. od systemu ekologicznego, ekonomicznego czy społecznego, które mają możliwość dokonania przekształceń wewnątrz

<sup>6</sup> Ibidem, s. 40–41.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>8</sup> J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1986, s. 231–232.

systemu. W systemie prawnym nie ma miejsca tzw. konwersja wewnątrzsystemowa (czyli przekształcenie tego, co przez wejścia do systemu wpływa na to, co z niego przez wyjścia do otoczenia przenika), która istnieje w systemie politycznym. I to właśnie system polityczny w reakcji na sygnały odbierane z otoczenia odpowiednio reaguje, wprowadzając pożądane zmiany w systemie prawa. Stąd rozumienie systemu prawa jako układu statycznego i konieczność umiejscowienia refleksji w szerszym kontekście analizy systemu politycznego oraz państwowości<sup>9</sup>.

Relacje zachodzące między prawem a innymi systemami normatywnymi mają różnorodny charakter i mogą być rozpatrywane na płaszczyźnie językowo-logicznej (rozważania z punktu widzenia właściwości dyskursu prawnego oraz argumentacji prawniczej), psychologicznej (rozważania na temat związków pomiędzy przeżyciami prawa a przeżyciami innych reguł społecznych jako przeżyciami psychicznymi oznaczającymi się pewnymi szczególnymi cechami; związki te kształtują świadomość prawną ludzi) oraz socjologicznej (funkcjonalne i instytucjonalne związki między prawem a innymi systemami normatywnymi)<sup>10</sup>. Płaszczyzna logiczno-językowa stanowi platformę, na której występują relacje systemowe, strukturalne, treściowe, oceny i uzasadnienia. Najważniejsze typy relacji zachodzą pomiędzy prawem a moralnością, prawem a zwyczajami i obyczajami, prawem a normami organizacji działającymi w państwie, prawem a kryteriami gospodarczymi, prawem a wartościami politycznymi, wreszcie prawem a normami religijnymi.

Zaznaczyć jednak należy, że normy prawa zwyczajowego mogą mieć tylko charakter pomocniczy, czyli wypełniać luki w prawie stanowionym. Ponadto nie mogą derogować stanowionych reguł prawnokonstytucyjnych a odmienne usytuowanie konstytucyjnego prawa zwyczajowego byłoby *contra legem fundamentalem* – mogłoby zakwestionować prawną funkcję Konstytucji oraz zasadę jej prymatu w systemie źródeł prawa<sup>11</sup>.

W zakresie związków pomiędzy prawem a moralnością, stanowiących niesformalizowany system kontroli społecznej, kluczowe jest wyróżnienie – o ile to możliwe – ogólnoludzkich norm moralnych<sup>12</sup>. Analizując te relacje na gruncie logiczno-językowym, zaczynamy od relacji systemowych. Prawo jest systemem statyczno-

<sup>9</sup> Ibidem, s. 232–234.

<sup>10</sup> Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 281–282.

<sup>11</sup> Zob. W. Skrzydło (red.), E. Gdulewicz, M. Granat, G. Koksanowicz, W. Kręcisz, R. Mojak, W. Orłowski, S. Patyra, P. Sadowski, J. Sobczak, W. Zakrzewski, *Polskie prawo konstytucyjne*, Verba, Lublin 2006, s. 43.

<sup>12</sup> „W płaszczyźnie socjologicznej wyróżnia się pewne typy moralności ze względu na jej społeczną genezę lub funkcję, stopień historycznej trwałości lub zmienności oraz przestrzenny, czasowy lub personalny zasięg oddziaływania. Z punktu widzenia tych kryteriów wyróżnia się: zmienną historycznie moralność dominującą w społeczeństwie, którą w społeczeństwie klasowym jest moralność klasy panującej, oraz moralność niedominującą (moralność klas i grup społecznych, moralność klasowa, grupowa i zawodowa); moralność określonych historycznych formacji społecznych oraz trwałą historycznie moralność elementarną i ogólnoludzką” – ibidem, s. 300 i n.

dynamicznym, podczas gdy moralność – statycznym. Wszelkie „etyki zawodowe”, będące elementem zinstytucjonalizowanych systemów normatywnych danych organizacji zawodowych, mają strukturę wewnętrzną systemu statycznego<sup>13</sup>. W relacjach systemowych między prawem a moralnością istnieją trzy stanowiska teoretyczne, głównie w zakresie problemu walidacyjnego. Pierwsze analizuje pojęcie moralności jako systemu normatywnego nadrzędnego wobec prawa (konceptje prawa natury). Drugie stanowi, że prawo jest nadrzędne w stosunku do moralności (poglądy wywodzone od T. Hobbesa), natomiast trzecie uznaje równorzędność i niezależność obu tych systemów normatywnych (np. pozytywizm).

Kolejnym typem relacji są relacje strukturalne. Mają one miejsce wtedy, gdy zasady i normy moralne wiązane są z systemem prawa przy pomocy reguł systemu, jak również poszczególnych konstrukcji normatywnych i doktrynalnych. Zasady etyczne mogą być również inkorporowane do systemu prawa w postaci tzw. zasad prawa, które są formułowane przez przepisy prawne lub doktrynę prawniczą (tzw. skodyfikowane i nieskodyfikowane zasady prawa)<sup>14</sup>. Nadrzędnymi zasadami prawa są np. zasada równości wobec prawa oraz zasada praworządności, sformułowane na najwyższym stopniu ogólności, podobnemu normom moralnym, jak również zasady konstytucyjne. Istnieją również odesłania – wewnętrzne pierwszego stopnia (pośrednie) oraz pozasystemowe, występujące w postaci odesłania drugiego stopnia (bezpośrednie, tzw. klauzule generalne).

Przy odesłaniu wewnętrznym pierwszego stopnia zasady mają charakter zasad etycznych, oznaczonych w przepisach prawnych wartościującą terminologią prawniczą, niezawierającą jednak definicji tych terminów („dobra wiara”, wina umyślna), których sens wyjaśnia doktryna. Odesłania pozasystemowe występujące w formie klauzul generalnych są to np. odesłania do zasad współzycia społecznego, moralności publicznej. Klauzule generalne pełnią funkcję konstrukcji normatywnych, które wiążą strukturalnie zasady współzycia społecznego z systemem prawa, przy założeniu że nie mają charakteru blankietowego i odnoszą się do obiektywnych standardów ocennych społecznie akceptowanych. Natomiast odesłanie pośrednie pierwszego stopnia przy pomocy nieprawniczych terminów wartościujących zawartych w przepisach prawnych (niskie pobudki czynu, dobro dziecka) nie jest tożsame z ich inkorporacją do systemu prawa. Jest to pozasystemowe odesłanie do norm moralnych, określających znaczenie tego terminu.

Wprowadzanie ogólnoludzkich wartości do systemu prawa może nastąpić również w wyniku wykładni prawa. Polega ona na czynnościach i rozumowaniach prowadzących do rekonstrukcji normy prawnej z określonych faktów normotwórczych (źródeł prawa). Obejmuje ustalanie źródła rekonstrukcji (faktu normotwórczego), ustalanie znaczeń poszczególnych wyrażeń oraz samą rekonstrukcję normy z określonych

<sup>13</sup> Ibidem, s. 301.

<sup>14</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa – zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 8–72, 198–201.



tekstów prawnych czy wartości moralnych, prowadzącą do sformułowania wypowiedzi normatywnej, wyrażającej zrekonstruowaną normę<sup>15</sup>.

Podkreślić też należy, że podstawowe zasady odnoszące się do tworzenia i stosowania prawa pozostają ściśle związane z zasadami etycznymi. Niektórzy przedstawiciele doktryny określają je mianem „moralność prawa” (przykładem są zasada *lex retro non agit* oraz zasada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*).

Związki między prawem a moralnością istnieją również na poziomie treści, tworząc relacje treściowe. Zależności treściowe między prawem a moralnością analizuje się jako relacje między przedmiotowymi a podmiotowymi zakresami regulacji i kwalifikacji norm prawnych i moralnych<sup>16</sup>. Ujmując problem z perspektywy podmiotowej należy zwrócić uwagę na istotną kwestię – pomimo iż adresatem norm prawnych i moralnych jest osoba fizyczna w rozumieniu prawa (czyli zdolna do ponoszenia odpowiedzialności z tytułu winy), to jednak pojęcie podmiotu powyższych norm jest znacznie szersze w rozumieniu prawa. Odnosi się bowiem również do osób niefizycznych, np. prawnych, które zazwyczaj nie pełnią podobnej funkcji w większości systemów etycznych. Z kolei relacje przedmiotowe prawa i moralności rozważane są zwykle w literaturze przy pomocy modelu inkluzji oraz modelu krzyżowania różnych poglądów teoretycznych w danej materii. W przypadku inkluzji prawo stanowi minimum moralności (prawo jest mniejszym podzbiorem w stosunku do moralności), gdzie państwo zabezpiecza i egzekwuje przy pomocy sankcji prawnych normy moralne o szczególnie doniosłym znaczeniu społecznym<sup>17</sup>. W modelu drugiego typu wyróżnia się trzy zbiory zachowań – regulowanych tylko przez prawo lub wyłącznie przez moralność oraz kwalifikowanych łącznie zarówno przez prawo, jak i moralność. Następnie dokonuje się analizy krzyżowej tych zbiorów. I pomimo iż prawo w kwestii moralności w zakresie przedmiotowego zakresu regulacji jest bardziej minimalistyczne, równocześnie charakteryzuje się znacznie większą precyzją i szczegółowością<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 109.

<sup>16</sup> Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 305–308.

<sup>17</sup> Zob. S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Wrocław 1979, s. 190–191.

<sup>18</sup> „Moralność ze względu na nieinstytucjonalny i nieformalny charakter jest stosunkowo tanim środkiem kontroli społecznej. Proces powstawania norm moralnych ma charakter spontaniczny i nie wymaga żadnych nakładów społecznych. Proces wdrażania moralności i wychowania moralnego (proces uspołecznienia jednostki) dokonuje się w obrębie instytucji i małych grup społecznych, które pełnią również inne ważne funkcje społeczne (np. rodzina, instytucje oświatowe). Również kontrola przestrzegania norm moralnych i obyczajowych nie pociąga żadnych kosztów społecznych. Zarówno wyrzuty sumienia, jak i sankcje rozsiane nie wiążą się z jakimikolwiek nakładami społecznymi. Natomiast prawo ze względu na wysoki stopień formalizacji jest stosunkowo kosztownym społecznie normatywnym systemem kontroli społecznej” – W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 308.

Z punktu widzenia przestrzegania norm prawnych idealna sytuacja to wystąpienie tzw. racjonalności społecznej norm prawnych, czyli całkowita zgodność racjonalności prawodawcy (wewnętrznej) oraz racjonalności adresatów norm (zewnętrznej)<sup>19</sup>. Jest to dosyć trudne do osiągnięcia, ponieważ nawet jeśli początkowo owa racjonalność społeczna występuje, z czasem, podczas procesu stosowania prawa, przechodzić może w irracjonalność, tzw. zewnętrzną. Jest to zjawisko alienacji wewnętrznej racjonalności norm prawnych. K. Pałecki uważa, że czasami przesłanki poznawcze i aksjologiczne, którymi kierował się ustawodawca, mogą okazać się w praktyce błędne. Zmiana treści czy sposobu stosowania tych norm nie jest również oczywista, ponieważ może doprowadzić do powstania alienacji zewnętrznej racjonalności norm prawnych, czyli braku zgodności między racjonalnością ustawodawcy a racjonalnością adresatów norm prawnych. Wynika z tego, że trwałe utrzymanie społecznej racjonalności prawa jest niezwykle trudne.

Dość trudne jest także jasne wyznaczenie granic działalności ustawodawczej. Granice prawa wyznaczają wartości właściwe danej kulturze, formy i metody rozwiązywania konfliktów. Nie jest możliwe tworzenie prawa w oderwaniu od tworzonej w kulturze ideałów, wzorów i sposobów zachowań czy wartości<sup>20</sup>.

Skrajna koncepcja uniwersalizmu regulacyjnego prawa zakłada, że przedmiotem regulacji prawnej może być wszystko w granicach rozsądku. Doprowadzić to może dość szybko do inflacji (nadmiaru) prawa, w której przekracza się „ilościowe” granice możliwości jego kontroli przez odpowiednie instytucje (tzw. instytucje kontroli prawnej), i gdzie adresaci tych regulacji nie są w stanie zapoznać się wystarczająco z treścią regulującą norm<sup>21</sup>. Oczywiście następstwem tej sytuacji jest wzrost naruszeń przepisów prawa.

Z drugiej strony istnieją tzw. koncepcje limitacyjne prawa, które opisują ograniczenia legislacyjne. Jedną z nich jest koncepcja wewnętrznej moralności prawa L. Fullera, który – powtarzając częściowo za G. Radbruchem – uważa, że tworzenie prawa pozbawionego szczególnych właściwości treściowych i formalnych czyni go normatywnym bezprawiem. Do właściwości powyższych zalicza m.in.: obowiązek należytego opublikowania prawa (powszechna dostępność), obowiązek zachowania niesprzeczności prawa, stosowanie zasady *lex retro non agit*, brak nakazywania rzeczy niemożliwych do spełnienia, nakaz zrozumiałego dla adresatów sformułowania treści regulującej<sup>22</sup>.

Jeszcze dalej w rozważaniach poszedł – tym razem w aspekcie nie aksjologicznym, a funkcjonalnym – R. Pound, dla którego największym błędem popełnianym przez ustawodawcę jest ustanawianie prawa nieskutecznego. Skuteczne jest tylko

<sup>19</sup> Zob. K. Pałecki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu...*, op. cit., s. 74–75.

<sup>20</sup> Szerzej: S.L. Stadniczeńko, *Znaczenie komunikacji społecznej dla jurysprudencji. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2008, s. 147.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 162.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 167–168.



wtedy, gdy jest służebne względem określonych jednostek i społeczności, poprzez „artykułowanie i zabezpieczenie ich rzeczywistych interesów”<sup>23</sup>.

Idealną sytuacją jest tworzenie prawa przez legislatora na podstawie społecznej legitymizacji. Społeczne przyzwolenie na określone regulacje prawne sprawia, że są one powszechnie respektowane i szanowane, gdyż dochodzi tu do zjawiska wspomnianej internalizacji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 grudnia 1999 roku<sup>24</sup> uznał, że podstawę stosunków normatywnych, nie tylko w sferze gospodarczej, stanowią normy prawne wynikające z przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych będących źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Co oczywiście nie oznacza, że inne niż prawne normy, wskaźniki, reguły i zasady nie mają znaczenia prawnego. Ich znaczenie bowiem w okresie ważnych zmian cywilizacyjnych wzrasta, podczas gdy normy prawne często stwarzają dla nich zabezpieczenie normatywne. Ich prawdziwą wagę można docenić z perspektywy kształtowania ładu gospodarczego, ponieważ dzięki nim:

- „1) uzyskuje się pełniejsze, a niekiedy kompleksowe uregulowanie konkretnych zagadnień prawno-gospodarczych; reguły, wskaźniki, normy i zasady pozaprawne dopełniają prawo, czynią go bardziej komplementarnym i wrażliwym na ekonomiczną rzeczywistość i związane z nią problemy społeczne;
- 2) normy prawne przy pomocy środków pozaprawnych uzyskują prawne zabezpieczenie ich wykonania;
- 3) możliwe jest uelastycznienie przepisów prawnych, wprowadza się bowiem do systemu obok norm prawnych reguły i zasady, wskaźniki itd. Niosące w sobie element wrażliwości na zmiany sytuacji (np. na rynku gospodarczym), przez co cały system staje się bardziej dynamiczny; formalizacja dokonywana tylko w oparciu o przepisy prawne niosłaby w sobie niebezpieczeństwo zbytowego usztywnienia podstawowych elementów ładu gospodarczego oraz wszelkich działań, w tym też decyzji gospodarczych;
- 4) unika się przelegalizowania problematyki gospodarczej; prawo stanowione (pozytywne) jest tym elementem, w którym zawsze tkwi w mniejszym lub większym stopniu element konserwatywny i zachowawczy, co w odniesieniu do szybko zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej oznaczać może istotne ograniczenie;
- 5) uzyskuje się możliwość wkroczenia w sfery, w które prawo wkroczyć nie mogłoby. Akty normatywne stanowiące źródło prawa i zawierające przepisy prawne odsyłające, spełniają wtedy funkcję równoważnika prawnego w relacjach pomiędzy przepisami prawa oraz wskaźnikami, regułami i zasadami pozasystemowymi”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> R. Pound, *Contemporary Juristic Theory*, Claremont 1940, s. 45, [za:] K. Palecki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, op. cit., s. 168.

<sup>24</sup> K 6/99.

<sup>25</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 517–518.

W kontekście problematyki głównej warto podkreślić, że sztucznie narzucone przepisy, szczególnie dotyczące określonych grup społecznych czy zawodowych, tworzone bez znajomości specyfiki danego zawodu sprawią, iż nie będą one adekwatne ani skuteczne, a adresaci będą starali się znaleźć sposób na ich „obejście”. Dodać jednak należy, że w przypadku środowisk niejednorodnych, „podzielonych” wewnętrznie, zdobycie ich wspólnego poparcia dla projektu legislacyjnego może być niewykonalne. Przykładem takim jest właśnie środowisko dziennikarskie, które od lat nie jest w stanie wypracować wspólnego projektu ustawy o prawie prasowym. Odnosi się wrażenie, że w takiej sytuacji niezbędne jest zastosowanie stosunkowo nowej techniki w polskim prawie, mianowicie mediacji. Profesjonalny mediator – skoro negocjacje wewnątrzśrodowiskowe nie były dotąd skuteczne – mógłby pomóc w porozumieniu i wypracowaniu wspólnego stanowiska, na podstawie którego ustawodawca mógłby stworzyć nowe regulacje lub poprawić już istniejące. Najgorszym z możliwych rozwiązań jest natomiast narzucenie swojej woli przez legislatora, który realizowałby (co czyni często w sferze mediów) zamiary polityczne. Taka sytuacja prowadziłyby do balansowania na granicy instrumentalizacji prawa<sup>26</sup>.

Samo pojęcie moralności można rozumieć na dwa sposoby – jako moralność opisową lub normatywną. Moralność opisowa jest zbiorem rzeczywiście funkcjonujących norm moralnych w danym społeczeństwie (przykładem czego moralność protestancka czy moralność cywilizowanych narodów), podczas gdy moralność normatywna jest *de facto* postulowana, stanowi dopiero koncepcję treściową norm, które powinny być przestrzegane w danym środowisku<sup>27</sup>. Moralność normatywną określa się również mianem systemu etycznego, nawet jeśli nie spełnia wszystkich warunków idealnego systemu norm.

Szczególnym rodzajem systemów etycznych są etyki zawodowe. Zasady charakterystyczne podczas wykonywania danego zawodu ujmowane są w normy, składają się na kodeksy etyki zawodowej. Przykładem jest etyka zawodu lekarza, prawnika, dziennikarza czy specjalisty ds. public relations.

Polski Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 23 marca 2006 roku<sup>28</sup> odniósł się do dziennikarzy, stwierdzając, że pełnią oni szczególną rolę społeczną i powinni kierować się zasadami etyki zawodowej, o której mówi art. 10 ust. 1 ustawy Prawo Prasowe. Wszelkie ograniczenia wolności rozpowszechniania informacji (w kontekście szczegółowych obowiązków dziennikarza wynikających z ustawy oraz kodeksów etycznych) podlegają kontroli dokonywanej przez niezawisłe sądy.

<sup>26</sup> Zob. H. Izdebski, L. Morawski, *Dwugłos: demokracja a przywileje korporacyjne*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6.

<sup>27</sup> Szczególnym rodzajem moralności opisowej jest moralność partykularna. Są to dyrektywy właściwego postępowania, powstające w homogenicznych grupach (np. moralność góralska, kaszubska) – por. K. Pałeczki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, op. cit., s. 101.

<sup>28</sup> Z.U. OTK 2006, nr 3A, poz. 32.

Organy państwa nie powinny ani ustalać standardów etyki zawodowej, ani ich egzekwować<sup>29</sup>.

Obecnie często przyjmuje się założenie, że prawo powinno regulować te dziedziny życia społecznego, które mają społeczne przyzwolenie. Jednostka powinna mieć możliwość kierowania się swoimi wzorcami religijnymi, moralnymi i obyczajowymi, które mogą być niezależne od wartości uznawanych przez siły rządzące. Prawo bowiem powinno określać tylko zasady unikania konfliktów, które czynią życie społeczne niemożliwym<sup>30</sup>.

Podstawą systemu prawa jest Konstytucja, której przedmiotem regulacji są najważniejsze kwestie, określa również sposób tworzenia prawa, determinuje również jego treść materialną i sposób stosowania prawa. Ma dwa aspekty – pozytywny i negatywny. Pozytywny oznacza, że szereg jej norm musi być konkretyzowanych w ustawach i innych aktach normatywnych, podczas gdy aspektem negatywnym jest zgodność aktów normatywnych niższego rzędu z Konstytucją<sup>31</sup>.

Akty normatywne dzieli się na powszechnie oraz wewnątrznie obowiązujące, kierując się jako podstawowym kryterium charakterystyką adresata norm wyrażanych w danym akcie<sup>32</sup>. Podział ten należy do grupy zasadniczych podziałów zjawisk prawnych w porządku prawnym ukształtowanym na gruncie obowiązującej Konstytucji RP<sup>33</sup>. Genezy podziału należy szukać w pozytywistycznym ujęciu prawa, szczególnie w zakresie dążenia do rozgraniczenia sfery prawa ustawowego (pochodzącego od władzy państwowej) oraz innych porządków normatywnych. K. Działocha za podstawowe założenia konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa wg Konstytucji RP uważa: 1) uznanie za źródła prawa, które podlega regulacji konstytucyjnej, tych faktów prawotwórczych, które mają postać aktów normatywnych, stanowionych jednostronną decyzją organu władzy publicznej lub powstających w drodze konsensualnej (umowy określonych podmiotów władzy, umowy międzynarodowe), 2) podział źródeł prawa na powszechnie obowiązujące (art. 87) oraz wewnątrznie obowiązujące (art. 93) oraz 3) „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>34</sup>. Konstytucja normuje system źródeł prawa stanowionego (pisanego), nie zajmuje się innymi źródłami prawa. Jako ustawa zasadnicza odznacza się szczególną rolą i charakterem, jednakże nie zaprzecza faktowi istnienia norm i zasad prawa naturalnego ponad prawem

<sup>29</sup> Zob. W. Mojski, *Konstytucyjna swoboda wypowiedzi w wybranych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, nr 11, s. 173.

<sup>30</sup> Za: S.L. Stadniczeńko, *Znaczenie komunikacji...*, op. cit., s. 146.

<sup>31</sup> Zob. P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 48–49.

<sup>32</sup> W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnątrznego w Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006, s. 47.

<sup>33</sup> Zob. A. Korybski, *Prawo wewnątrznie obowiązujące...*, op. cit., s. 133.

<sup>34</sup> K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej*, [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2000, s. 27.