



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 6 lipca 2016 r.

Adam Bodnar

VII.564.8.2015.AJK

**Pan
Piotr Gliński
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Kultury i Dziedzictwa
Narodowego**

ul. Krakowskie Przedmieście
15/17
00-071 Warszawa

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły skargi obywateli wydających lokalne tytuły prasowe, w których zwrócono uwagę na negatywne skutki wynikające z wydawania prasy przez władze jednostek samorządów terytorialnych. W ocenie skarżących niedopuszczalne jest łączenie przez władze samorządu terytorialnego funkcji biuletynu informacyjnego organu administracji z funkcją niezależnej prasy, której jednym z głównych zadań jest sprawowanie społecznej kontroli (tzw. „public watchdog”) nad działaniem władz lokalnych. Uzurpowanie przez biuletyny samorządowe roli gazet wiąże się niejednokrotnie z utrudnianiem dostępu do informacji dziennikarzom prasy prywatnej, co jest podważeniem fundamentalnej zasady wolności słowa i prawa dostępu obywateli do informacji publicznej.

W związku z powyższym w dniu 9 maja 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpienie generalne dotyczące przedmiotowej kwestii. W odpowiedzi na to wystąpienie wiceminister Sebastian Chwałek wskazał, że wykładnia przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - *Prawo prasowe* (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.; dalej: *Prawo prasowe*) wywołuje różnego rodzaju wątpliwości interpretacyjne, co do możliwości wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Ministra, ze względu na złożoność tej problematyki należy zaangażować w dyskusję

nad tym zagadnieniem szerszy krąg podmiotów.

Mając na uwadze powyższe postanowiłem przedstawić Panu Ministrowi pod rozwagę problem polegający na występowaniu samorządów lokalnych w roli wydawców prasy, a w szczególności na zagrożenia dotyczące naruszenia swobody wypowiedzi na skutek wskazanej praktyki.

Art. 14 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 54 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane”. Pomimo istnienia wyraźnych gwarancji konstytucyjnych, w ocenie Rzecznika istnieją zagrożenia, które powodują, że w praktyce korzystanie z wolności słowa napotyka trudności. Jak wskazano powyżej, jednym z zagrożeń dla wolności słowa jest wydawanie tytułów prasowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z art. 8 ust. 1 Prawo prasowego wynika, że wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy.

Wydawcą jest podmiot, który finansuje i organizuje proces powstawania i kolportażu publikacji prasowej (Ł. Syldatk, „*Prawo prasowe. Komentarz*”, red. B. Komus, G. Kuczyński, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 117). Wprawdzie obowiązujący stan prawny nie zakazuje władzom lokalnym informowania o sprawach gminy przez wydawanie biuletynu informacyjnego, jednakże - w ocenie Rzecznika - działalność ta nie powinna przybierać formy zwykłego tytułu prasowego. Zachodzi bowiem duże prawdopodobieństwo, że nie będą realizowane podstawowe standardy stanowiące o prawie obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Należy również podkreślić, że wśród ustrojowych przepisów samorządowych ustawodawca w żadnym miejscu *expressis verbis* nie dopuszcza prowadzenia działalności polegającej na wydawaniu prasy.

Należy również zauważyć, że upoważnienie do wydawania prasy przez samorząd terytorialny zawarte w art. 8 ust. 1 Prawa prasowego można zakwestionować poprzez

odwołanie się do wykładni historyczno-prawnej, a mianowicie fakt, że brzmienie przedmiotowego przepisu zostało ustalone w 1984 r. i od tego czasu nie było nowelizowane. Nieuzasadniona jest więc teza, że ustawodawca w prawie prasowym stworzył możliwość wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ w momencie, w którym ten przepis został przyjęty, samorząd terytorialny nie istniał (A. Płoszka, D. Głowacka, *„Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego - wątpliwości konstytucyjne”*, [w:] Samorząd Terytorialny Nr 11/2014, s. 75-83).

Poza wskazanymi obawami dotyczącymi naruszenia swobody wypowiedzi przez opisaną praktykę, poważne wątpliwości Rzecznika budzi również kwestia łączenia przez pisma samorządowe funkcji publicznych z działalnością gospodarczą. Obawy Rzecznika - z punktu widzenia art. 20 Konstytucji - dotyczą w szczególności tego, iż samorząd może wydawać swoje pismo w oderwaniu od zasad rynkowych, z pomocą środków publicznych oraz przy wsparciu zatrudnionych urzędników, którzy redagują jego treść w ramach obowiązków służbowych. Wydawana przez jednostki samorządu terytorialnego prasa jest często rozprowadzana bezpłatnie, a zatem jest pozbawiona ważnego - standardowego dla prasy prywatnej - źródła finansowania, które jest uzupełnianie ze środków publicznych. Niezależnie od powyższego, bardzo niepokojący - z punktu widzenia zasady społecznej gospodarki rynkowej - jest udział prasy samorządowej w rynku reklamowym, który niejednokrotnie warunkuje funkcjonowanie prywatnej prasy lokalnej.

Powyższa kwestia stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej: RIO). Tytułem przykładu, w stanowisku Kolegium RIO we Wrocławiu z 7 maja 2014 r. w sprawie wydawania gazety gminnej podkreślono, że „wolność prasy gminnej może istnieć tylko w granicach tej treści, która zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców. Tego warunku nie spełniają publikacje o charakterze politycznym, tym bardziej jednostronne. Wspólnota samorządowa z natury swej jest różnorodna. Mieszkańcy różnią się między sobą poglądami. Ukazywanie opozycji w negatywnym świetle zaspokaja potrzeby wyłącznie ich przeciwników politycznych. Co więcej, dokonywane jest za pieniądze, które - jako publiczne - są pieniędzmi także tej opozycji. Takie publikacje powodują, że wydawanie gazety przestaje się mieścić w zadaniach własnych gminy”. W opinii Kolegium RIO, zamieszczanie w wydawanej przez gminę gazecie reklam i ogłoszeń samo w sobie oznacza prowadzenie działalności gospodarczej - co nie mieści się w granicach prawa i jest

niedopuszczalne. Nie jest też zgodne z zasadą subsydiarności. Na rynku lokalnym istnieje bowiem prasa prywatna, która z powodzeniem wykonuje to zadanie i dla której prasa gminna stanowi nieuczciwą konkurencję. W podsumowaniu RIO stwierdza, iż cel wydawania gazety gminnej powinien decydować o takim jej charakterze, który będzie odmienny od charakteru gazet lokalnych. Powinien to być zatem biuletyn informacji publicznej, a nie publikatory w postaci czasopisma czy dziennika.

Odrębna wątpliwość natury konstytucyjnej wynika z wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego tytułów prasowych, za które pobierana jest opłata. Wydawanie tego typu gazet samorządowych może bowiem budzić wątpliwość z punktu widzenia art. 61 Konstytucji, który przewiduje prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. W tym miejscu warto odwołać się do wystąpienia pokontrolnego RIO we Wrocławiu z kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy Milicz, w którym zakwestionowano dotacje podmiotowe udzielone z budżetu gminy samorządowej instytucji kultury - Ośrodkowi Kultury w Miliczu na wydawanie gazety samorządowej „Tygodnik Milicki”. We wskazanym wystąpieniu RIO zauważyła, że „(...) należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...), dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny”, a zatem uprawnione jest stwierdzenie, że wydawanie płatnej gazety samorządowej zagraża jednocześnie konstytucyjnemu prawu dostępu do informacji publicznej (sygnatura dokumentu: WK.60/402/K-22/13, za: A. Płoszka, D. Głowacka, *op. cit.*).

Kwestia relacji pomiędzy własnością mediów a pluralizmem informacyjnym i wolnością słowa wzbudziła również zainteresowanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPCz), która w dniu 11 maja 2016 r. skierowała do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich petycję w przedmiotowej sprawie. Ponadto warto wskazać, że już w ramach programu „Obserwatorium wolności mediów w Polsce” HFPCz podkreślała, że zależność ta jest szczególnie widoczna na szczeblu lokalnym, gdzie każdego dnia dochodzi do wywierania nacisku na niezależne tytuły lokalne przez władze samorządowe. Gminy korzystają z możliwości wydawania biuletynów informacyjnych (i przekształcają je w gazety) bądź powołują spółki, które prowadzą działalność wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego (por. art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm.). W konsekwencji wydawcy niezależnych mediów nie tylko muszą

konkurować z władzami samorządowymi na polu finansowym (o reklamodawców), ale i prawnym (por. „Własność mediów, pluralizm informacyjny, wolność słowa”. Wybrane materiały z międzynarodowej konferencji, Warszawa 29-30 października 2010 r., pod red. D. Bychawskiej-Siniarskiej, s. 7)

Znaczenie niezależnej prasy zostało również dostrzeżone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) w orzecznictwie rozwiniętym na podstawie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tytułem przykładu wskazać można na wyrok w sprawie *Saliyev* przeciwko Rosji. Pan *Saliyev* napisał artykuł do lokalnej gazety dotyczący nieprawidłowości w państwowym przedsiębiorstwie energetycznym. Redaktor naczelny pisma - wybierany i opłacany przez władze lokalne - pod presją lokalnych polityków zablokował publikację artykułu Pana *Saliyeva*. ETPCz stwierdził naruszenie art. 10 EKPCz, uznając, że struktura własnościowa czasopisma, która wymaga od redaktora naczelnego utrzymywania lojalności w stosunku do władz lokalnych, narusza swobodę wypowiedzi. Decyzja o zablokowaniu publikacji, uwzględniając jej ważną społecznie tematykę, nie może być natomiast scharakteryzowana inaczej niż jako akt cenzury politycznej (por. wyrok ETPCz z 21.10.2010 r. w sprawie *Saliyev v. Rosja*, skarga nr 35016/03. Omówienie wyroku [http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3319:etp cz-wyrok-w-sprawie-saliyev-p-rosji-wolno-prasy-lokalnej&catid=41:etpcz&Itemid=53](http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3319:etp-cz-wyrok-w-sprawie-saliyev-p-rosji-wolno-prasy-lokalnej&catid=41:etpcz&Itemid=53)).

W omawianym kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić znaczenie, jakie dla budowy demokracji w Polsce ma prasa lokalna. Jest ona bowiem podstawowym źródłem pozyskiwania informacji o sprawach najbliższego otoczenia dla mieszkańców. Prasa lokalna odgrywa również ogromną rolę w kontrolowaniu władzy, ale także w prezentowaniu jej sukcesów, wyjaśnianiu problemów i tworzeniu więzi społeczeństwa lokalnego z jego reprezentantami.

W świetle powyższego trafna wydaje się teza, że wydawanie przez władze jednostek samorządów terytorialnych prasy stanowi niekorzystne dla demokracji zjawisko, ponieważ może ono prowadzić do znacznego osłabienia prasy prywatnej. W związku z powyższym, zasadne jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zasady, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego nie są upoważnione do wydawania prasy. Z uwagi na fakt, iż wydawanie prasy stanowi domenę społeczną, działalność wydawnicza jednostek samorządu terytorialnego powinna ograniczać się jedynie do publikacji biuletynu informacyjnego,

w którym byłyby zamieszczane obiektywne informacje użyteczności publicznej, publikacje związane z promocją samorządu oraz komunikaty urzędowe. Publikacje te nie powinny jednak pełnić funkcji „zwykłego” środka przekazu społecznego. Szczególnie niedopuszczalne jest wydawanie płatnych gazet samorządowych lub zamieszczających płatne ogłoszenia od reklamodawców (tak też: A. Płoszka, D. Głowacka, *op. cit.*).

Z uwagi na skalę przedstawionego problemu, **Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje wprowadzenie do systemu prawa wyraźnej normy ustawowej zakazującej prowadzenia działalności wydawniczej o cechach konstytutywnych dla prasy finansowanej bezpośrednio lub pośrednio przez samorząd terytorialny. Zasadne wydaje się również wprowadzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań prawnych, które w jednoznaczny sposób określą zasady wydawania biuletynów informacyjnych przez władze samorządowe wszystkich szczebli.** W ocenie Rzecznika będzie to służyło otwartości działania administracji samorządowej oraz przyczyniłoby się do wzrostu zaufania społecznego wobec nich. Jednocześnie wprowadzenie proponowanych przez Rzecznika rozwiązań wzmocniłoby rolę prasy lokalnej w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego (por. Stanowisko Konferencji Senatu RP i Izby Wydawców Prasy z dnia 21 września 2004 r. w sprawie zagrożeń funkcjonowania prasy lokalnej).

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

Podpis na oryginale

Załącznik 2