



**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Teresa Romer  
Janusz Grzelak    Andrzej Rzepliński  
Ireneusz C. Kamiński    Mirosław Wyrzykowski

**ZARZĄD FUNDACJI**

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

Warszawa, 23 listopada 2018 r.

**Sz. P. Marek Kuchciński**  
**Marszałek Sejmu**  
Ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo prasowe oraz niektórych innych ustaw, który został wniesiony do Sejmu dnia 19 października 2018 r.

Pragniemy jednocześnie wskazać, iż 16 lutego 2017 r. skierowaliśmy wraz ze Stowarzyszeniem Gazet Lokalnych oraz Izbą Wydawców Prasy pismo do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Kultury i Środków Masowego Przekazu, w którym wskazywaliśmy na potrzebę podjęcia prac nad problemem finansowania mediów samorządowych. Na posiedzeniu z dnia 23 marca 2017 r. Komisja w sposób pozytywny odniosła się do kierowanego wniosku, wskazując, iż tematyka mediów samorządowych powinna być włączona w prace Komisji.

W niniejszym stanowisku pragniemy wskazać na zagrożenia jakie niesie utrzymywanie lokalnej prasy samorządowej dla wolności mediów, jak również odnieść się do zakazu wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) oraz zakazu publikacji wizerunku władz samorządowych.

## **I. Zakaz wydawania prasy samorządowej**

### **1. Uwagi ogólne**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie pozytywnie odnieść się do propozycji zapisanej w art. 1 pkt 1 oraz 2, zgodnie z którą w art. 8 ust. 1 skodyfikowany zostałby bezpośredni zakaz wydawania prasy przez jednostki samorządu gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego. Przepis taki stanowi odpowiedź i próbę wyeliminowania jednego z najpoważniejszych zagrożeń dla wolności słowa na poziomie lokalnym, jakim jest praktyka wydawania przez JST tytułów prasowych. W naszej ocenie praktyka ta budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z szeregiem konstytucyjnych wartości<sup>1</sup>, w tym z gwarancjami wolności słowa i obywatelskim prawem do informacji, a przez to wymaga stosownych zmian w prawie.

<sup>1</sup> Podstawę dla niniejszego wystąpienia stanowią rozważania prowadzone w artykule autorstwa D. Głowackiej i A. Płoszki, *Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego - wątpliwości konstytucyjne* [w:] 00-018 Warszawa, ul. Zgoda 11; tel.: (48 22) 556-44-40, fax: (48 22) 556-44-50; e-mail: hfhr@hfhr.org.pl, www.hfhr.pl  
NIP: 525-12-61-255, konto: PKO BP SA | O/Centrum 58 1020 1013 0000 0502 0002 9165, swift: BPKOPLPW

Szczególną rolę wśród mediów odgrywa dziś prasa lokalna, sprzyjająca większej przejrzystości działania władz lokalnych. Dzięki niej mieszkańcy mają dostęp do informacji o sprawach istotnych dla danej społeczności, które bardzo rzadko stanowią przedmiot zainteresowania ogólnopolskich dzienników i tygodników. Swobodne funkcjonowanie prasy lokalnej pozwala ponadto mieszkańcom na aktywną partycypację w życiu lokalnym i lepsze zrozumienie otaczającej rzeczywistości. Dostępność prasy lokalnej umacnia w nich poczucie troski o interesy wspólnoty, której są członkami, uświadamia również możliwości wpływania na jej sytuację. Prasa lokalna w większym stopniu niż prasa ogólnopolska stwarza platformę bezpośredniej wymiany poglądów między mieszkańcami a władzą, m.in. poprzez publikacje listów do redakcji, czy komentarzy na stronie internetowej. Publikowanie listów, artykułów, komentarzy czytelników zachęca ich do wyrażania opinii i świadomego udziału w dialogu społecznym, przyczyniając się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego także poza obszarami wielkomiejskimi.

Podstawową, a zarazem najważniejszą funkcją mediów w ogólności, a zatem i mediów lokalnych, jest wynikająca z art. 1 prawa prasowego funkcja kontrolna organów samorządowych oraz krytyka zaobserwowanych nieprawidłowości. W związku z pełnieniem tej funkcji media nazywane są „publicznym stróżem” (ang. *public watchdog*). Ocena społeczna działań władzy ma bardzo istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Działalność każdego organu władzy ma prawo być oceniana przez dziennikarzy i komunikowana opinii publicznej. W odniesieniu do mediów lokalnych funkcja tzw. *watchdog* jest szczególnie ważna, gdyż często stanowi jedyny mechanizm kontroli gminnych czy powiatowych władz oraz urzędników.

Aby jednak niezależna prasa lokalna mogła właściwie wypełniać przypisane jej zadania, w szczególności realizować funkcję społecznej kontroli administracji, nie może napotykać na przeszkody w działalności ze strony władzy samorządowej. Za taką przeszkodę HFPC uznaje wydawanie gazet przez JST bądź podległe im instytucje.

Władze lokalne wydające gazety samorządowe - w szerokiej formule nieograniczającej się do biuletynów, spełniających wyłącznie funkcje czysto informacyjne - chcą mieć realny wpływ na to, jak przedstawiona jest lokalna rzeczywistość, jaki jest zakres ewentualnej krytyki, czy wręcz

---

Samorząd Terytorialny nr 11/2014, s. 75-83.

Por. szerzej na ten temat: A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska(red.), *Wolność słowa w prasie lokalnej. Prasa lokalna a normy ochrony konkurencji i pluralizm medialny. Materiały z konferencji*, Warszawa 2010. , a także wystąpienie HFPC: *opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 2 lutego 2011 r. na temat zagrożeń związanych z działalnością wydawniczą prowadzoną przez samorządy lokalne.* (data pobrania: 05.05.2016 r.),

[http://www.obserwatorium.org/images/Prasa%20lokalna\\_opinia%20HFPC.pdf](http://www.obserwatorium.org/images/Prasa%20lokalna_opinia%20HFPC.pdf) (data pobrania: 05.05.2016).

*Stanowisko Uczestników Konferencji Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Izby Wydawców Prasy z dn. 29 października 2009 r. w sprawie warunków ochrony konkurencji na rynku prasy lokalnej; Stanowisko Stowarzyszenia Gazet Lokalnych w sprawie gazet samorządowych z 21 września 2004 r.*

[http://www.iwp.pl/pliki/Konf\\_HFPC\\_IWP\\_wspolne\\_stanowisko.pdf](http://www.iwp.pl/pliki/Konf_HFPC_IWP_wspolne_stanowisko.pdf), (data pobrania: 05.05.2016).

jakie nazwiska przewijają się przez łamy czasopism<sup>2</sup>. Gazety te z założenia nie są w stanie wypełniać wskazanej wyżej funkcji kontrolnej prasy, bowiem podmiot wydający prasę, który powinien dokonywać kontroli władzy lokalnej, nie może być jednocześnie podmiotem kontrolowanym. Ponadto istnienie prasy samorządowej utrudnia funkcjonowanie na tym samym rynku prywatnych tytułów prasowych.

Wśród ustrojowych przepisów samorządowych nigdzie jednak ustawodawca *expressis verbis* nie dopuszcza prowadzenia szczególnej działalności wydawniczej polegającej na wydawaniu prasy. *Prima facie* problematyczna zatem wydaje się regulacja art. 8 ustawy prawo prasowe, który stanowi, że art. 8. ust. 1 „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”.

Przepis ten, a zwłaszcza jego fragment mówiący o „organizacji samorządowej”, w doktrynie prawa uważa się za podstawę prawną dla wydawania prasy przez JST<sup>3</sup>. Taka wykładnia budzi jednak uzasadnione wątpliwości. Przedmiotowy przepis nie posługuje się terminem konstytucyjnym „samorząd terytorialny”, a terminem „organizacja samorządowa”. Są to dwa różne pojęcia, które zgodnie z podstawowymi zasadami wykładni prawa posiadają odmienne znaczenie, a zatem nie powinny być stosowane zamiennie. Potwierdzeniem tej tezy może być argument natury historyczno-prawnej, a mianowicie fakt, że brzmienie przedmiotowego przepisu zostało ustalone w 1984 r. i od tego czasu nie było nowelizowane. Zatem nieuzasadniona jest teza, że ustawodawca w prawie prasowym stworzył możliwość wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, bowiem w momencie, w którym ten przepis został przyjęty, samorząd terytorialny nie istniał. Wydaje się, że przepisem tym ustawodawca chciał stworzyć możliwość wydawania prasy organizacjom innym niż władze publiczne, m.in. samorządom zawodowym.

Odnotować w tym miejscu należy obecny w debacie publicznej pogląd, zgodnie z którym postawę prawną do wydawania przez JST gazet samorządowych upatruje się w fakcie posiadania przez nie osobowości prawnej. Zgodnie bowiem z cytowanym wyżej przepisem osoba prawna może być wydawcą. Przyjmując taki sposób rozumowania można by równie dobrze argumentować za uznaniem prawa do wydawania gazet przez inne publiczne osoby prawne – np. przez Ministra Skarbu Państwa.

---

<sup>2</sup> S. Michalczyk, *Czasopisma samorządowe a idea wolności prasy* [w:] Samorząd Terytorialny, nr 5/1997 s. 55-62.

<sup>3</sup> M. Szczypińska-Grabarczyk, *Opinia prawna w sprawie wydawania gazety przez zarząd gminy lub powiatu z dnia 18 stycznia 2000 r.* niepublikowana za: E. Gierach, *Wydawanie i finansowanie przez organ samorządu terytorialnego gazety o zasięgu lokalnym* [w:] Zeszyty Prawnicze BAS, nr 2/2008, s. 137; A. Szewc, *Wydawanie gazet gminnych* [w:] Wspólnota nr 25-26/2012.

[http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx\\_news\\_pi1\[controller\]=News&tx\\_news\\_pi1\[action\]=detail&tx\\_news\\_pi1\[news\]=25686&cHash=32b756b75c399b01be4c51a9c65499a2](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&tx_news_pi1[news]=25686&cHash=32b756b75c399b01be4c51a9c65499a2) (data pobrania: 05.05.2016 r.)

Podsumowując przeprowadzoną wyżej analizę przepisów można stwierdzić, że samorzady lokalne na poziomie gminy, powiatu i województwa mają prawo informować o sprawach miasta czy dzielnicy poprzez wydawanie biuletynu informacyjnego czy umieszczanie na stronie internetowej bieżących informacji o funkcjonowaniu samorządu. Co więcej, platformę dla informowania społeczeństwa o działalności samorządu stanowi Biuletyn Informacji Publicznej<sup>4</sup>. Działalność JST nie powinna jednak przybierać formy wydawania (dotowania) zwykłego tytułu prasowego, gdyż żadna z wyżej przytoczonych ustaw nie daje podstawy do wydawania (dotowania) tytułu prasowego.

Jednocześnie wskazać należy na niebezpieczną praktykę sądową, w świetle której utrwała się pogląd, iż „biuletyny” wydawane przez samorzady są tytułami prasowymi, a co za tym idzie osoby w nich publikujące (najczęściej urzędnicy samorządowi lub pracownicy zakładów im budżetowo podległych) mają możliwość zachowania anonimowości przy publikowaniu<sup>5</sup>. Prowadzi to do patologicznej sytuacji, w której obywatel, w drodze wniosku o informacje publiczną, nie może się dowiedzieć, kto publikuje, za jego pieniądze (podatki), materiały prasowe.

## 2. Zakres podmiotowy regulacji

Projekt ustawy w art. 1 pkt 1 wprowadza zakaz wydawania prasy przez gminę, powiat czy województwo. Warto wskazać, że szeroko rozumiane wydawnictwa samorządowe można podzielić na biuletyny informacyjne oraz gazety (czasopisma) samorządowe mające o wiele szerszą formułę i składające się w większości z relacji o wydarzeniach niezwiązanych z działalnością samorządu<sup>6</sup>. Wydawnictwa te są prowadzone lub dotowane przez samorzady gmin, rzadziej powiatów czy województw. Wydawcą często nie jest sam urząd samorządowy lecz podległy mu zakład budżetowy, czyli np. komunalna spółka, lokalne centrum kultury, biblioteki etc.<sup>7</sup> Nierzadko wydawcą stają się komunalna spółka, której jednym z zadań, lub jedynym zadaniem jest wydawanie prasy w imieniu samorządu.

Z tych względów zasadne jest wprowadzenie w omawianym projekcie zmian polegających na wykreśleniu z katalogu wydawców zawartego w art. 8 ust. 1 ustawy Prawo prasowe organów państwowych oraz przedsiębiorstw państwowych. Konsekwentnie przedsiębiorstwa państwowe powinny zostać wykreślone również z art. 8 ust. 2 ustawy Prawo prasowe. Jednocześnie w art. 8 ust. 1 należy rozszerzyć zakaz wydawania prasy na jednostki budżetowo podległe gminom, powiatom i województwom. Zakaz musi również dotyczyć spółek z udziałem gminy, powiatu lub województwa.

<sup>4</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. z 2007, Nr 10, poz.68. Szerzej: M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Wrocław 2008.

<sup>5</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2018 r., sygn. Akt. IOSK 2812/16.

<sup>6</sup> R. Kowalczyk, *Podstawy przeobrażeń ilościowych prasy lokalnej* [w:] *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku*, Kraków 2007, s. 81–82.

<sup>7</sup> L. Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce* [w:] *Infos*, nr 6(143), Warszawa 2013, s. 3

## II. Zakaz publikacji informacji z wizerunkiem lokalnych władz

Wnioskodawcy zaproponowali w art. 2-4 projektu wprowadzenie zakazu publikowania przez samorząd lub zamawiania publikacji lub reklam, w których prezentowane byłyby wizerunki polityków lub urzędników pełniących funkcje samorządowe. Zapis ten ma na celu eliminację zjawiska, w którym fundusze samorządowe wykorzystywane są do promocji politycznej konkretnych polityków. O ile próba eliminacja tego zjawiska jest słuszna, o tyle proponowany przepis może powodować wątpliwości praktyczne. Zakres proponowanej regulacji jest bardzo szeroki, co może skutkować tym, że informacje o działaniach władz samorządowych, w ramach realizowanych przez nich uprawnień, nie będą mogły być ilustrowane zdjęciem ukazującym ich wizerunek. Z tych względów należy się zastanowić, czy ogólny zakaz zaproponowany w art. 1 projektu, rozszerzony o zakaz działalności wydawniczej prowadzonej przez jednostki budżetowo podległe, nie stanowiłby wystarczającej gwarancji, iż środki budżetu samorządowego nie będą wykorzystywane do promocji konkretnego urzędnika czy polityka piastującego określone funkcje w JST. Jednocześnie zaproponowana regulacja może powodować nakładanie na podmioty trzecie, np. niezależną prasę lokalną, czy też agencję reklamowe, nadmiernych obowiązków związanych z weryfikacją źródła finansowania wpływających reklam czy ogłoszeń.

## III. Wnioski

Propozycję zawartą w projekcie należy ocenić jako jednoznacznie pozytywną. Stanowi ona odpowiedź na nieprawidłową, a nawet patologiczną sytuację, w której wydawnictwa JST konkurują na rynku np. reklamowym z tytułami niezależnymi. Pragniemy wskazać, iż proponowany art. 1 pkt 1 powinien być uzupełniony o zakaz wydawania prasy, przez jednostki budżetowo podległe JST oraz spółki z udziałem gminy, powiatu czy województwa.

Z powyższych względów pragniemy zwrócić się do Pana Marszałka z wnioskiem o skierowanie projektu do dalszych prac oraz o nadanie mu druku sejmowego.

*Dziękuję za uwagę,  
Danuta Prisywara*

Danuta Prisywara  
Prezes Zarządu



Kopia:

Sz. P. Elżbieta Kruk

Przewodnicząca Komisji Kultury i Środków Masowego Przekazu

Ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Klub Poselski Kukiz'15

Ul. Wiejska 4/6/8

00-903 Warszawa