

**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniewski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                    Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Maciej Nowicki  
Sekretarz:                          Piotr Kładoczny  
Skarbnik:                            Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dn. 11 maja 2016 r.

916./2016/OBS/API

**Szanowny Pan**  
**dr Adam Bodnar**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

**P E T Y C J A**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) pragnie niniejszą petycją, złożoną w interesie publicznym<sup>1</sup>, zwrócić uwagę Szanownemu Panu Rzecznikowi na jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla wolności słowa na poziomie lokalnym, jakim jest praktyka wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) tytułów prasowych. W ocenie HFPC praktyka ta budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z szeregiem konstytucyjnych wartości<sup>2</sup>, w tym z gwarancjami wolności słowa i obywatelskim prawem do informacji, a przez to wymaga pilnej reakcji Pana Rzecznika jako organu stojące na straży przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności.

<sup>1</sup> Na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2014, poz. 1195.

<sup>2</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:] 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 prowadzona 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).

HFPC poprzez niniejszą petycję zwraca się z uprzejmą prośbą o poddanie tego zagadnienia analizie, a w przypadku podzielenia opinii HFPC o negatywnych skutkach istnienia tej praktyki dla możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, uprzejmie wnosimy o skierowanie przez Pana Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 8 prawa prasowego, który stanowi podstawę prawną wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego gazet innych niż biuletyny informacyjne.

## **1. IDENTYFIKACJA PROBLEMU**

Szczególne rolę wśród mediów odgrywa dziś prasa lokalna. Prasa lokalna sprzyja 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 wielkomijskimi.

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. *watchdoga* jest szczególnie ważna, gdyż często stanowi jedyny mechanizm kontroli gminnych czy powiatowych 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.

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>3</sup>. Wydawnictwa te są prowadzone lub dotowane przez samorządy gmin, rzadziej

---

<sup>3</sup>R. Kowalczyk, *Podstawy przeobrażeń ilościowych prasy lokalnej* [w:] *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku*, Kraków 2007, s. 81–82.

powiatów czy województw. Wydawcą często jest samorząd bądź podległy mu zakład budżetowy, czyli np. komunalna spółka, lokalne centrum kultury, biblioteki etc.<sup>4</sup>

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 jakie nazwiska przewijają się przez łamy czasopism<sup>5</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.

Wskazaną praktykę negatywnie oceniła Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, która w stanowisku dotyczącym wydawania gazet samorządowych stwierdziła, że „wolność prasy gminnej może więc leżeć tylko w granicach tej treści, która zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców. Warunek ten spełniają przede wszystkim informacje o działaniach i zamierzeniach organów gminy i jej jednostek organizacyjnych, w tym o aktach prawa miejscowego, organizowanych akcjach, imprezach itp. Nie spełniają go natomiast publikacje o charakterze politycznym, tym bardziej jednostronne. Wspólnota samorządowa ze swej natury jest różna. Mieszkańcy różnią się między sobą poglądami. Ukazywanie opozycji w negatywnym świetle zaspokaja wyłącznie potrzeby ich przeciwników politycznych”<sup>6</sup>.

## **2. PRZEPISY UMOŻLIWIAJĄCE PROWADZENIE PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DZIAŁALNOŚCI WYDAWNICZEJ**

Prowadzenie przez JST działalności wydawniczej dopuszczalne jest jedynie w ściśle ograniczonym zakresie i dla realizacji określonych celów. Podstawę dla prowadzenia działalności wydawniczej można odnaleźć w kilku aktach normatywnych.

W odniesieniu do samorządu gminnego w oparciu o art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>7</sup>, gmina może poza sferą użyteczności publicznej zajmować się „działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego”. Dodatkowo zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup> wśród zadań własnych gminy wymienia się m.in. sprawy związane z „promocją gminy” oraz „wspieraniem i upowszechnianiem idei samorządowej”. Powiat, odmiennie niż gmina zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>9</sup>, nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

<sup>4</sup>L. Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce* [w:] Infos, nr 6(143), Warszawa 2013, s. 3

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

<sup>6</sup>Stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie wydawania gazety gminnej  
[http://www.wroclaw.rio.gov.pl/doc/aktualnosci/StanKol\\_RIOWroclaw\\_07052014.pdf](http://www.wroclaw.rio.gov.pl/doc/aktualnosci/StanKol_RIOWroclaw_07052014.pdf), (data pobrania: 05.05.2016).

<sup>7</sup>Dz.U. z 1997, Nr 9, poz. 43, ze zm.

<sup>8</sup>Dz.U. z 2013, poz. 594, j.t.

<sup>9</sup>Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013, poz. 595, j.t., ze zm

Sama ustawa nie definiuje jednak, jakie zadania mieszczą się w katalogu zadań o charakterze użyteczności publicznej. W związku z tym konieczne jest odwołanie się do cytowanej wyżej ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którą prowadzenie działalności wydawniczej do tej sfery nie należy. W odniesieniu do województwa, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa<sup>10</sup>, poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć i przystępować do spółek (s.a. i z o.o.), jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa.

Podkreślenia wymaga, że wśród ustrojowych przepisów samorządowych nigdzie jednak ustawodawca *expressis verbis* nie dopuszcza prowadzenia działalności polegającej na wydawaniu prasy. *Prima facie* problematyczna zatem wydaje się regulacja art. 8 ustawy prawo prasowe, który stanowi, że „Wydawcą może być (...) organizacja spółdzielcza, samorządowa (...)”. Przepis ten w doktrynie uważa się za podstawę prawną dla wydawania prasy przez JST<sup>11</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 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.

Podsumowując przeprowadzoną wyżej analizę przepisów można stwierdzić, że samorządy lokalne na poziomie gminy 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>12</sup>. Działalność JST nie powinna jednak przybierać formy wydawania (dotowania) zwykłego tytułu prasowego, gdyż żadna z wyżej przytoczonych ustaw nie daje podstawy do wydawania tytułu prasowego.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2013, poz. 596 j.t., ze zm.

<sup>11</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.)

<sup>12</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 bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wrocław 2008.

### **3. WYDAWANIE GAZET PRZEZ SAMORZĄDY – WĄTPLIWOŚCI KONSTITUCYJNE**

Wydawanie gazet przez JST poza wzmiankowaną wyżej niezgodnością z zasadą legalizmu pozostaje w sprzeczności z innymi wartościami rangi konstytucyjnej, w szczególności z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji RP, zasadą społecznej gospodarki rynkowej oraz wolnością wypowiedzi, jak i prawem dostępu do informacji publicznej. Kwestie te HFPC pragnie w tym miejscu jedynie zasygnalizować, doczekały się one już bowiem pogłębionej refleksji teoretycznej<sup>13</sup>.

Odnosnie zasady pomocniczości stwierdzić należy, że jej realizacja jest zagrożona, gdy działalność samorządu wkracza na obszary, w których podmioty prywatne (w tym przypadku prywatni wydawcy prasy) są w stanie same zaspokajać swoje potrzeby i prowadzić na własny rachunek działalność gospodarczą w sposób niezakłócony przez władzę publiczną. Utrudnienia w wejściu na rynek prywatnemu podmiotowi chcącemu wydawać niezależną prasę stanowią niewątpliwie naruszenie zasady pomocniczości.

#### **3.1. Wydawanie gazet samorządowych a społeczna gospodarka rynkowa**

Wydawanie gazet przez JST budzi także wątpliwości z powodu braku zgodności z zasadami uczciwej konkurencji, będącymi nieodłącznym elementem korzystania z wolności gospodarczej, która jest składową społeczną gospodarki rynkowej. Warto przypomnieć, że społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP jest zasadą, na której oparty jest ustrój gospodarczy RP.

JST są zobowiązane do prowadzenia działalności prasowej w zgodzie z regulacjami dotyczącymi konkurencji na danym rynku, a zatem do przestrzegania przepisów ustawy z dn. 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>14</sup> oraz ustawy z dn. 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>15</sup>. JST prowadzące działalność wydawniczą stają się konkurencją dla niezależnych, lokalnych tytułów. Są tym samym zobowiązane do wykonywania jej zgodnie z regulacjami dotyczącymi ochrony konkurencji na danym rynku. Często jednak istnienie prasy samorządowej może utrudniać dostęp do lokalnego rynku mediów niezależnym wydawcom. Dzieje się tak, ponieważ samorząd może wydawać swoje pismo z pominięciem prawideł rynkowych, z pomocą środków publicznych oraz przy wsparciu zatrudnionych urzędników, którzy redagują jego treść w ramach obowiązków służbowych. Wydawana przez JST gazeta, jest często rozprowadzana bezpłatnie, a zatem jest pozbawiona ważnego – standardowego dla prasy prywatnej - źródła finansowania, które uzupełniane jest ze środków publicznych.

Wątpliwości wzbudza ponadto udział gazet samorządowych w rynku reklamowym, który niejednokrotnie warunkuje funkcjonowanie prywatnej prasy lokalnej. Szczególnie niepokoi sytuacja, w której wydawcy samorządowi utrzymują się zarówno ze środków publicznych, jak i za sprawą reklamodawców, o których zabiegają, stając się także na tym polu

<sup>13</sup>Por. publikacje wskazane w przypisie nr 1, a także w pozostałych przypisach niniejszego pisma.

<sup>14</sup>Dz.U. z 2003, Nr 153, poz. 1503 ze zm.

<sup>15</sup>Dz.U. z 2015, Nr 184, j.t. ze zm.

konkurentami czasopism niezależnych. Ze względu na udział środków publicznych gmina może swobodnie kształtować cennik reklam, podczas gdy wydawcy prywatni ponoszą pełne koszty produkcji i nie są w stanie obniżyć cen poniżej pewnego poziomu. Można także wyobrazić sobie sytuację, gdy lokalny przedsiębiorca świadomie wykupuje powierzchnię reklamową wyłącznie w gazecie samorządowej z pominięciem innych tytułów, licząc, że skoro zapewnia wydawcy samorządowemu dochód, tym samym zaskarbi sobie przychyłność lokalnych władz i polityków. Zdaniem prof. M. Kuleszy jest „(...) absolutnie niedopuszczalne, by budżet bezpośrednio miał dochody z działalności komercyjnej urzędu, a taka działalność jest jawnie sprzeczna z prawem. Żadna jednostka samorządu terytorialnego nie ma prawa prowadzenia działalności gospodarczej (nie będącej gospodarką komunalną) bezpośrednio”<sup>16</sup>.

Powyższe rozumowanie znalazło potwierdzenie w interpretacji wydanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi, która stwierdziła, że „(...) zamieszczanie ogłoszeń i reklam od przedsiębiorców lokalnych oraz zewnętrznych nie prowadzi do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, tym samym nie jest zadaniem użyteczności publicznej. W konsekwencji za niedopuszczalne należy uznać zamieszczanie ogłoszeń reklamowych w wydawnictwie gminy”<sup>17</sup>. Podobnie wypowiedziała się Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu stwierdzając, że „Publikowanie płatnych reklam i ogłoszeń przez gazetę gminną nie stanowi realizacji zadania publicznego. Nie jest zgodne z zasadą subsydiarności. Na rynku lokalnym istnieje prasa prywatna, która z powodzeniem wykonuje to zadanie i dla której prasa gminna stanowi konkurencję – jeszcze większą, gdy jest bezpłatna”<sup>18</sup>.

Z drugiej jednak strony należy odnotować stojące w sprzeczności do powyższej interpretacji wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, która w odpowiedzi na wniosek Gminy Ozimek o udzielenie wyjaśnienia w sprawie, czy gmina może pobierać opłaty od ogłoszeń i reklam publikowanych w biuletynie informacyjnym od przedsiębiorców, stwierdziła, że z uwagi na to, że art 8 prawa prasowego przyznaje gminom prawo do wydawania gazet – posiadają one także prawo do przyjmowania płatnych reklam<sup>19</sup>.

W ocenie HFPC wydawanie prasy przez JST oraz przyjmowanie płatnych ogłoszeń ogranicza możliwość korzystania przez prywatnych wydawców z wolności działalności gospodarczej. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 22. Konstytucji „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku

---

<sup>16</sup>M. Kulesza, *Opinia prawna w przedmiocie niektórych zjawisk konkurencji na rynku prasy lokalnej*[w:] *Prasa lokalna w budowie społeczeństwa obywatelskiego - materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu przy współudziale Izby Wydawców Prasy pod patronatem marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 21 września 2004 r. Badanie prasy samorządowej*, Warszawa 2009, s. 215.

<sup>17</sup> Interpretacja Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 20 grudnia 2013 r. (sygn. WA 4120 - 15/2013/w/), (data pobrania:05.05.2016).

[http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/wa\\_4120-15-2013-w\\_stanowisko\\_izby.pdf](http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/wa_4120-15-2013-w_stanowisko_izby.pdf)

<sup>18</sup> Stanowisko Kolegium Regionalnej izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie wydawania gazety gminnej

[http://www.wroclaw.rio.gov.pl/doc/aktualnosci/StanKol\\_RIOwroclaw\\_07052014.pdf](http://www.wroclaw.rio.gov.pl/doc/aktualnosci/StanKol_RIOwroclaw_07052014.pdf), (data pobrania: 05.05.2016).

<sup>19</sup> Pismo Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 10 marca 2015 r., (sygn. NA.III-0221-6/2015)

<http://www.static.bip.rio.opole.pl/download//3152/pismo-2015-03-10.pdf>.

o sygn. akt SK 20/01, „[n]ależy podkreślić, że art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą. Oczywiście, wolność działalności gospodarczej musi, w państwie współczesnym, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom; wynika to chociażby z zaakcentowania w art. 20 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej. Art. 22 Konstytucji formułuje jednak dwojakiego rodzaju przesłanki dla wprowadzania owych ograniczeń. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”, a w płaszczyźnie formalnej – aby były wprowadzone „tylko w drodze ustawy”<sup>20</sup>.

W kontekście powyższych rozważań warto jeszcze zwrócić uwagę na zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Wyrzykowskiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. Tw 42/02<sup>21</sup>, który w oparciu o wynikającą z orzecznictwa sądu konstytucyjnego zasadę *in dubio pro libertate* sformułował zasadę *in dubio pro libertate economiae*, zgodnie z którą wszelkie konflikty między podmiotami niepaństwowymi korzystającymi z wolności gospodarczej a podmiotami państwowymi należy rozstrzygać na korzyść tych pierwszych. Formuła ta nie została wprawdzie powtórzona w późniejszych orzeczeniach, niemniej trafnie wyraża znaczenie wolności gospodarczej i kierunek interpretacji przepisów prawa<sup>22</sup>.

### **3.2. Wydawanie gazet samorządowych a prawo dostępu do informacji publicznej**

Na rynku gazet samorządowych istnieją także tytuły rozprowadzane przez JST odpłatnie. Wydawanie tego typu gazet samorządowych może budzić wątpliwość z punktu widzenia zagwarantowanego art. 61 Konstytucji RP prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Wątpliwość ta pojawia się w momencie, gdy gazeta samorządowa jest rozprowadzana płatnie. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w wystąpieniu pokontrolnym z kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy Milicz zakwestionowała dotacje podmiotowe udzielone z budżetu gminy samorządowej instytucji kultury – Ośrodkowi Kultury w Miliczu, na wydawanie gazety samorządowej „Tygodnik Milicki”. Co szczególnie interesujące, RIO jako jeden z argumentów podała, że „[p]onadto należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.), dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny”<sup>23</sup>, a zatem uprawnionym jest stwierdzenie, że wydawanie płatnej gazety samorządowej zagraża jednocześnie konstytucyjnemu prawu dostępu do informacji publicznej.

<sup>20</sup> Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002, sygn. akt SK 20/01, OTK Z.U. 2002/7A/89

<sup>21</sup> Postanowienie TK z dnia 28.01.2004, sygn. akt Tw 74/02, OTK Z.U. 2004/1B/2.

<sup>22</sup> A. Szafranski, Z. Szażyk, *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2011, s.14-15.

<sup>23</sup> Sygnatura dokumentu: WK.60/402/K-22/13, dostępny na stronie internetowej:

[http://www.bip.wroclaw.rio.gov.pl/dok\\_wnioski/402K022K13.pdf](http://www.bip.wroclaw.rio.gov.pl/dok_wnioski/402K022K13.pdf) (data pobrania:05.05.2016).

### **3.3. Wydawanie gazet samorządowych a prawo do wolności wypowiedzi.**

Gazety wydawane przez JST często próbują naśladować, a nawet zastępować prywatną prasę, stając się zagrożeniem dla wydawców, którzy mogą być stopniowo wypierani z rynku. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja, gdy istniejąca praktyka uniemożliwia wydawcom prywatnym w ogóle rozpoczęcie działalności prasowej na danym rynku lokalnym, co jest niezwykle szkodliwe dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i możliwości korzystania z prawa do swobody wypowiedzi.

W ocenie HFPC wyłącznie niezależna prasa, dbająca o przestrzeganie zasad przejrzystości działania władz publicznych, oraz prawo dostępu obywateli do informacji, jest filarem kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności w skali lokalnej. Prasa wydawana przez samorządy z natury nie jest w stanie pełnić tej roli. Gazety samorządowe, z uwagi na wysoki stopień upolitycznienia, nie umożliwiają nieskrępowanej wymiany poglądów i opinii oraz nie pozwalają wyrażać krytyki negatywnych zjawisk. Jest to tym bardziej niepokojące, że media te utrzymywane są ze środków publicznych, a zatem powinny odzwierciedlać różnorodne poglądy przynależne różnym grupom społecznym, a nie tylko punkt widzenia aktualnie rządzącej siły politycznej.

Dlatego też w ocenie HFPC działalność samorządów polegająca na wydawaniu czasopism narusza konstytucyjne gwarancje wolności słowa, pozbawiając mieszkańców rzetelnej, niezależnej informacji oraz możliwości sprawowania kontroli społecznej wobec władzy lokalnej za pośrednictwem niezależnej prasy wypełniającej funkcję publicznego stróża.

Do naruszenia tego dochodzi na dwa sposoby. Bezpośrednio – poprzez uniemożliwienie prezentowania na łamach gazety samorządowej poglądów krytycznych w stosunku do władzy ją wydającej. Pośrednio – poprzez uniemożliwienie lub utrudnienie wejścia na rynek prasie prywatnej.

## **4. PODSUMOWANIE.**

W ocenie HFPC, opartej o informacje uzyskane od przedstawicieli prywatnych gazet<sup>24</sup>, wypowiedzi Regionalnych Izb Obrachunkowych z Wrocławia i Łodzi oraz tezy wyrażone w piśmiennictwie prawniczym, praktyka wydawania gazet samorządowych jest niezgodna z obowiązującym prawem, w szczególności z konstytucyjnie zagwarantowanymi prawami do wolności wypowiedzi, informacji publicznej oraz prowadzenia działalności gospodarczej, a także konstytucyjną zasadą pomocniczości. Jakkolwiek ocena ta zdaje się dominować w wypowiedziach RIO, odnotować należy też występowanie odmiennej oceny tej praktyki –

---

<sup>24</sup> Por. także wnioski zgromadzone w trakcie wizyt studyjnych w redakcjach prasy lokalnej zgromadzone przez HFPC. D. Głowacka, A. Płoszka, *Problemy prawne prasy lokalnej. Raport z wizyt studyjnych w redakcjach prasy lokalnej zrealizowanych w okresie od IX 2012 r do VI 2014 r.*, Warszawa, 2014. (data pobrania: 05.05.2016 r.)

[http://www.obserwatorium.org/images/raport\\_podsumowujacy%20wizyty%20studyjne\\_25062014\\_DG2.pdf](http://www.obserwatorium.org/images/raport_podsumowujacy%20wizyty%20studyjne_25062014_DG2.pdf)

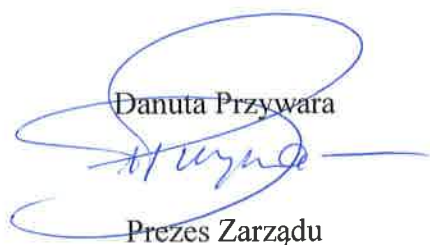


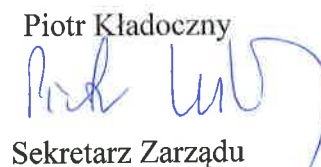
jako zgodnej z obowiązującym prawem – prezentowanej przez niektórych przedstawicieli doktryny, jak i Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu.

Różnica w ocenie wyniku – jak się zdaje – z przyjęcia odmiennych perspektyw. Uznanie zgodności z prawem wydawania gazet samorządowych pozostaje w interesie JST, dla których korzystne jest posiadanie medium stanowiącego cenny instrument perswazji, a nawet walki politycznej, w szczególności w niewielkich gminach, gdzie taka gazeta stanowi jedyne medium na rynku. Z kolei dla członków danej wspólnoty samorządowej taka gazeta często stanowić będzie zagrożenie dla korzystania przez nich z podstawowych praw i wolności.

Mając powyższe na uwadze HFPC dostrzega pilną potrzebę interwencji Pana Rzecznika w celu usunięcia opisanego wyżej zagrożenia – jakim jest praktyka wydawania gazet samorządowych – czego skutkiem byłoby umożliwienie jednostkom-członkom danych wspólnot samorządowych korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Z tego powodu HFPC wnosi jak na wstępie petycji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Danuta Przywara  
  
Prezes Zarządu

Piotr Kładoczny  
  
Sekretarz Zarządu



*Petycja została przygotowana przez mgr Adama Płoszka, pod nadzorem merytorycznym prof. dr hab. Ireneusza C. Kamińskiego oraz dr. Piotra Kładoczno.*