



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemmlowski 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. 30 czerwca 2016 r.

1339/2016/OBS/API/DBS

Szanowny Pan
Piotr Gliński
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragnie zwrócić uwagę Panu Ministrowi 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 wartości¹, w tym z gwarancjami wolności słowa i obywatelskim prawem do informacji, a przez to wymaga stosownych zmian w prawie.

HFPC 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 prosimy o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowanie tej praktyki.

¹ 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 (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, (data pobrania: 05.05.2016).

1. IDENTYFIKACJA ZAGADNIENIA

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 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 samorządu². Wydawnictwa te są prowadzone lub dotowane przez samorządy gmin, rzadziej powiatów czy województw. Wydawcą często jest samorząd bądź podległy mu zakład budżetowy, czyli np. komunalna spółka, lokalne centrum kultury, biblioteki etc.³

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

² R. Kowalczyk, *Podstawy przeobrażeń ilościowych prasy lokalnej* [w:] *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku*, Kraków 2007, s. 81–82.

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

wręcz jakie nazwiska przewijają się przez łamy czasopism⁴. 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”⁵.

Stowarzyszenie Gazet Lokalnych, negatywnie oceniające wskazaną praktykę, ostatnimi czasy zainicjowało badania wśród wydawców w nim zrzeszonych na temat jej skali. Choć badanie nie zostało jeszcze zakończone to upublicznione częściowe wyniki potwierdzają, że zjawisko to ma charakter powszechny. O skali zjawiska może świadczyć fakt, że 25 przebadanych wydawców prasy lokalnej udzieliło odpowiedzi, że na ich rynku wydawanych jest 39 gazet samorządowych, w tym 17 gazet płatnych. Blisko połowa z nich zamieszcza reklamy od prywatnych przedsiębiorców⁶.

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 komunalnej⁷, 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 gminnym⁸ wśród zadań własnych gminy wymienia się m.in. sprawy związane z „promocją gminy” oraz „wspieraniem i upowszechnianiem idei samorządowej”. Powiat, odmiennie niż

⁴ S. Michałczyk, *Czasopisma samorządowe a idea wolności prasy* [w:] Samorząd Terytorialny, nr 5/1997 s. 55-62.

⁵ 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, (data pobrania: 05.05.2016).

⁶ Audycja z Polskim Radiu24, z dnia 21.05.2016 r., - „Samorządowe gazety a konstytucyjne wartości” http://www.polskieradio.pl/130/2788/Artykul/1622227_Samorzadowe-gazety-a-konstytucyjne-wartosci

⁷ Dz.U. z 1997, Nr 9, poz. 43, ze zm.

⁸ Dz.U. z 2013, poz. 594, j.t.

gmina zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁹, nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. 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 województwa¹⁰, 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 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 JST¹¹. 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 JST 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.

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

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

¹¹ 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. Szwec, *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 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 Publicznej¹². 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.

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 teoretycznej¹³.

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. Utрудnienia 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 konkurencji¹⁴ oraz ustawy z dn. 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁵. JST prowadzące działalność wydawniczą

¹² 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 bezwzrostkowego udostępniania informacji publicznej*, Wrocław 2008.

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

¹⁴ Dz.U. z 2003, Nr 153, poz. 1503 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2015, Nr 184, j.t. ze zm.

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 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”¹⁶.

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”¹⁷. 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”¹⁸.

¹⁶M. 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.

¹⁷ 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

¹⁸ 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, (data pobrania: 05.05.2016).

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 reklam¹⁹.

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 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”²⁰.

W kontekście powyższych rozważań warto jeszcze zwrócić uwagę na zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Wyrzykowskiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. Tw 42/02²¹, 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 prawa²².

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

¹⁹ 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>.

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

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

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

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”²³, a zatem uprawnionym jest stwierdzenie, że wydawanie płatnej gazety samorządowej zagraża jednocześnie konstytucyjnemu prawu dostępu do informacji publicznej.

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.

²³ Sygnatura dokumentu: WK.60/402/K-22/13, dostępny na stronie internetowej: http://www.bip.wroclaw.rio.gov.pl/dok_wnioski/402K022K13.pdf (data pobrania:05.05.2016).

4. PODSUMOWANIE.

W ocenie HFPC, opartej o informacje uzyskane od przedstawicieli prywatnych gazet²⁴, wypowiedzi Regionalnych Izb Obrachunkowych z Wrocławia i Łodzi oraz tezy wyrażone w piśmiennictwie prawniczym, jak i publicystyce²⁵ 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 negatywna ocena zdaje się dominować w wypowiedziach RIO, odnotować należy też występowanie odmiennej oceny tej praktyki – jako zgodnej z obowiązującym prawem – prezentowanej przez niektórych przedstawicieli doktryny, jak i Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu.

Różnica w ocenie wynika – 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 zwróciła się 11 maja 2016 r. z petycją do Rzecznika Praw Obywatelskich²⁶, wnosząc o zakwestionowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym art. 8 prawa prasowego mającego stanowić podstawę dla wydawania gazet przez JST. Niejako równolegle RPO zwrócił się do Pana Mariusza Błaszczaka - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wystąpieniem generalnym wskazującym na istnienie tego problemu wnosząc o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej²⁷. W odpowiedzi Pan Minister zasugerował włączenie do dyskusji szerszego kręgu podmiotów, w tym Pana Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁸.

²⁴ 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

²⁵ Por. w szczególności: P. Słowik, *Lokalna władza straci własne media*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 23.06.2016
<http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/954222.lokalna-wladza-straci-wlasne-media.html>

²⁶Por. Czy wydawanie gazet samorządowych jest zgodne z Konstytucją? Petycja do RPO,
<http://www.hfhr.pl/czy-wydawanie-gazet-samorzadowych-jest-zgodne-z-konstytucja-petycja-do-rpo/>

²⁷Wystąpienie generalne RPO do MSWiA z 9 maja 2016 r.

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-ws-wydawania-prasy-przez-wladze>

²⁸ Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2016 r.

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp%20MSWiA%20prasa%20samorzadowa%2002.06.2016.pdf>

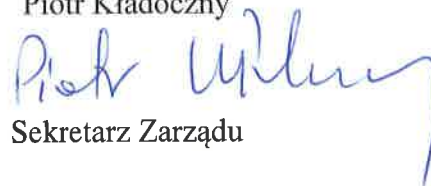
W związku z powyższym HFPC pragnie zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej, która doprowadzi do wyeliminowania opisanego wyżej zagrożenia – jakim jest praktyka wydawania gazet samorządowych.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Z poważaniem,

Danuta Przywara

Prezes Zarządu

Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu



Do wiadomości;

Szanowny Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

Wystąpienie zostało przygotowane przez mgr. Adama Płoszka pod nadzorem merytorycznym prof. dr hab. Ireneusza C. Kamińskiego oraz dr. Piotra Kładoczno.