



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

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

Pismami z dnia: 6 lipca 2016 r., 15 listopada 2016 r., 27 lutego 2017 r. oraz 11 września 2017 r. zwracałem się do Pana Premiera wskazując na **negatywne skutki wynikające z wydawania prasy przez władze jednostek samorządów terytorialnych, w tym na zagrożenia związane z tym zjawiskiem dotyczące naruszenia swobody wypowiedzi.**

W mojej ocenie 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.

Art. 14 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, 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. Praktyka ta budzi wątpliwości Rzecznika także z punktu widzenia zgodności z innymi normami konstytucyjnymi, do których zaliczyć należy m.in. art. 20 i art. 61 Konstytucji RP.

Poza wskazanymi obawami dotyczącymi naruszenia swobody wypowiedzi przez opisaną praktykę, moje wątpliwości budzi również kwestia łączenia przez pisma samorządowe funkcji publicznych z działalnością gospodarczą. Obawy – z punktu widzenia art. 20 Konstytucji RP – 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.

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 RP, który przewiduje prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne.

Z uwagi na powyższe, w swoich wystąpieniach wielokrotnie przedstawiłem m.in. postulat wprowadzenia do systemu prawa wyraźnej normy ustawowej zakazującej prowadzenia działalności wydawniczej o cechach konstytucyjnych dla prasy finansowanej

bezpośrednio lub pośrednio przez samorząd terytorialny. Uznałem również, iż zasadne wydaje się wprowadzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań, które w jednoznaczny sposób określą zasady wydawania biuletynów informacyjnych przez władze samorządowe wszystkich szczebli.

W piśmie z dnia 28 września 2017 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Pan Paweł Lewandowski zapewnił mnie, iż kwestia wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego zostanie poruszona w trakcie dyskusji o zakresie nowelizacji ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - *Prawo prasowe* (Dz. U. Nr 5, poz. 24; dalej jako: *Prawo prasowe*). Zdaniem wiceministra, wyrażonym we wskazanym piśmie, „należy zastanowić się nad nowymi regulacjami prawa prasowego, które wzmocnią pozycję prasy lokalnej, która będzie niezależna od decyzji jednostek samorządu terytorialnego, a także będą zgodne z wyrażoną w art. 14 Konstytucji RP zasadą wolności prasy i innych środków masowego przekazu”.

Pomimo wielokrotnych apeli w przedmiotowej sprawie oraz wskazanych powyżej zapewnień wiceministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, **kwestia wydawania prasy lokalnej przez władze jednostek samorządu terytorialnego nie została do chwili obecnej poddana powszechnej i pogłębionej analizie, a regulacje prawne w tym zakresie nie uległy zmianie. W konsekwencji, regulacje prawne odnoszące się do zagadnień budzących wskazane powyżej wątpliwości konstytucyjne nadal pozostają w polskim porządku prawnym i w dalszym ciągu wywołują negatywne dla obywateli skutki.**

Tytułem przykładu można wskazać na sprawę poniesioną w ostatnim czasie przez grupę mieszkańców powiatu hajnowskiego, którzy sprzeciwiają się planom zwiększenia wycinki drzew w Puszczy i stają w jej obronie (grupa o nazwie „Lokalsi przeciwko wycince Puszczy Białowieskiej”) w trakcie jednego ze spotkań regionalnych Rzecznika Praw Obywatelskich z obywatelami. Pozostający w mniejszości mieszkańcy powiatu hajnowskiego, którzy mają inne poglądy odnośnie do m.in. ochrony Puszczy Białowieskiej wskazali, iż w lokalnej gazecie „Głosie Białowieży”, miesięczniku społeczności lokalnej, prezentowana jest tylko jedna strona sporu dotyczącego wycinki puszczy związana z Lasami Państwowymi (współfinansującymi wydawanie gazety), natomiast mieszkańcy

powiatu hajnowskiego „Lokalsi przeciwko wycince Puszczy Białowieskiej” nie mogą przedstawić swojego stanowiska na łamach wskazanej gazety lokalnej.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958; dalej: ustawa o RPO), **ponownie zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej we wskazanym zakresie, z uwzględnieniem przedstawionej w niniejszym piśmie argumentacji.**

Ponadto, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO, uprzejmie proszę Pana Premiera o poinformowanie mnie, w jakim terminie zostanie przeprowadzona dyskusja na temat nowelizacji Prawa prasowego, w zakresie wzmocnienia pozycji prasy lokalnej oraz jej uniezależnienia od władz jednostek samorządu terytorialnego. Będę również zobowiązany Panu Premierowi za przesłanie do mojej wiadomości wniosków płynących z przeprowadzonej debaty.