



Warszawa, 07-11-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.28.2022.CW

Pan

Prof. Piotr Gliński

Wiceprezes Rady Ministrów

**Minister Kultury i Dziedzictwa
Narodowego**

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

pragnę Panu uprzejmie podziękować za odpowiedź na wystąpienie **w sprawie możliwości ograniczenia wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego** udzieloną pismem z dnia 20 września 2022 roku. W nawiązaniu do jej treści chciałbym zwrócić się do Pana Premiera z dodatkowymi uwagami.

Bardzo istotne dla diskutowanego problemu jest określenie statusu jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów korzystających z wolności działania środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP), powiązanej ściśle z konstytucyjnym prawem wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji chronionym na podstawie art. 54 Konstytucji RP. Na wstępie należy

przypomnieć, że chociaż jednostki samorządu terytorialnego wskazane zostały przez ustrojodawcę w rozdziale I Konstytucji RP obok innych form samorządu, to sprawują one przede wszystkim władzę publiczną, a więc są podmiotami, wobec których sformułowany jest ogólny obowiązek poszanowania konstytucyjnych praw lub wolności.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo oraz poglądy doktryny, należy wskazać, że podmiotami konstytucyjnych praw i wolności są, po pierwsze, wszystkie osoby fizyczne; po drugie, korporacje prawa prywatnego, tzn. tworzone na zasadzie dobrowolności zarówno korporacje osobowe (m. in. stowarzyszenia, związki zawodowe, partie polityczne lub inne organizacje społeczne), jak i korporacje o charakterze majątkowym (m. in. spółki prawa handlowego, fundacje); trzecią kategorię podmiotów stanowią inne osoby prawne, takie jak korporacje publicznoprawne, np. samorządy zawodowe powołane na podstawie przepisów Konstytucji RP jako wyraz reprezentacji praw określonych grup zawodowych, którym przysługują konstytucyjne prawa i wolności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt III RN 133/01).

Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotu praw konstytucyjnych jest przedmiotem regulacji szczególnej zawartej w art. 165 Konstytucji RP. Przepis ten wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, oraz że przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Na podstawie tego przepisu oraz funkcji samorządu terytorialnego w strukturze władz publicznych w orzecznictwie oraz w nauce prawa zdefiniowano status jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych prawa publicznego. W związku z takim statusem **uznać należy, że jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotami konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela** (zob. P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 165).

Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP, a ich status podlega ochronie na podstawie innych mechanizmów konstytucyjnych zawartych przede wszystkim w rozdziale VII Konstytucji RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14; postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05).

Nawiązując do treści odpowiedzi Pana Premiera należy uznać, że słusznie wskazano w niej, iż żaden z przepisów Konstytucji RP nie zakazuje jednostkom samorządu terytorialnego wydawania własnych tytułów informacyjno-prasowych. Biorąc jednak pod uwagę przytoczone powyżej rozważania, należy zwrócić uwagę, że dla poszanowania aksjologii Konstytucji RP oraz systematyki jej przepisów, konieczna jest wykładnia tychże przepisów w sposób zapewniający przede wszystkim odpowiednie gwarancje wolności prasy po stronie obywateli i społeczeństwa obywatelskiego. Jednostki samorządu terytorialnego jako elementy struktury władzy publicznej w sposób oczywisty nie korzystają w tym zakresie z tożsamego statusu. W szczególności **jednostki samorządu terytorialnego nie są beneficjentami wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji)**. W nauce prawa konstytucyjnego wyrażano w związku z tym bardziej generalną wątpliwość, czy istnienie mediów o charakterze publicznym innych niż media objęte regulacją radiofonii i telewizji jest zgodne z aksjologią Konstytucji RP (zob. L. Garlicki, P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 14).

O ile więc należy przyznać, że z jednej strony Konstytucja nie wprowadziła zakazu wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, pozostawiając decyzję w tym przedmiocie ustawodawcy zwykłemu, to jednocześnie z drugiej strony – z perspektywy ochrony konstytucyjnych praw i wolności – jeśli ustawodawca zdecydował się na dopuszczenie wydawania czy finansowania prasy lokalnej przez

jednostki samorządu terytorialnego, **konieczne jest szczegółowe uregulowanie ustawowe tego rodzaju działalności, podobnie jak ma to miejsce w przypadku mediów publicznych na poziomie ogólnopolskim.**

W tym zakresie szczególne znaczenie miałyby gwarancje politycznej neutralności takich tytułów prasowych. Mogłyby one polegać w szczególności na wyraźnym zakazie kontroli redakcyjnej i treściowej przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz wprowadzeniu środków proceduralnych pozwalających na egzekwowanie tych zakazów.

Ponadto adresat prasy lokalnej powinien mieć pełną informację co do tego, czy i w jakim zakresie dany tytuł jest finansowany ze środków bezpośrednio lub pośrednio pochodzących od jednostki samorządu terytorialnego. Warte rozważenia jest w związku z tym wprowadzenie przepisów zapewniających transparentność finansowania takich tytułów prasowych poprzez określenie w przepisach ustawy wyraźnego nakazu informowania w wydaniach tychże tytułów o źródłach ich finansowania oraz działalności związanej z oferowaniem przestrzeni reklamowej na użytek podmiotów zewnętrznych. Wówczas prowadzona w tym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarka finansowa i jej zgodność z prawem mogłaby podlegać kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

Podsumowując powyższe rozważania, pragnę zwrócić się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o ponowne rozważenie rekomendacji podjęcia prac nad uregulowaniem prowadzonej przez jednostek samorządu terytorialnego działalności na rynku lokalnych tytułów prasowych. Prace te są moim zdaniem konieczne dla zapewnienia poszanowania zasady równowagi i swobodnej konkurencji sił polityczno-społecznych, będącej podstawą demokratycznego pluralizmu na poziomie lokalnej wspólnoty obywateli. Jednocześnie pragnę Panu Premierowi podziękować za wskazane inicjatywy mające na celu wspieranie działalności lokalnych tytułów prasowych.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/