

MEDIA SAMORZĄDOWE. PATOLOGIA POD OCHRONĄ

Andrzej Andrysiak

Wstęp

Media samorządowe, zwane też mediami władzy a przez oponentów samorządową propagandą, to proceder powszechny w skali kraju, rozprzestrzeniający się w błyskawicznym tempie na każdym poziomie samorządu, bez względu na szyld polityczny władzy lokalnej. Dewastuje rynek mediów regionalnych i lokalnych, podważa zaufanie obywateli do władzy, narusza standardy demokratyczne i jest wprost zamachem na niezależne media regionalne i lokalne. Praktyka ta jest niezgodna z Konstytucją, narusza zakaz nieuczciwej konkurencji oraz regulacje unijne. Niniejsze opracowanie ma wprowadzić w tematykę, przedstawić fakty i liczby. Omówimy historię i przyczyny powstania mediów samorządowych, opiszemy praktykę i umieścimy zjawisko w ramach prawnych. Przedstawimy także propozycję rozwiązania.

Otoczenie rynkowe

Aby lepiej zrozumieć wpływ wydawniczych działań samorządu na system medialny, musimy przedstawić dane dotyczące rynku.

Na początek uwaga metodologiczna. W nomenklaturze, jak też w przestrzeni publicznej, bardzo często określenia „regionalne” i „lokalne” są stosowane zamiennie. Zwłaszcza na poziomie mediów i debaty ogólnopolskiej. Ten błąd był powszechny podczas relacjonowania zakupu Polska Press przez Orlen. Informacja brzmiała „Orlen wykupił media lokalne”. Co było i jest nieprawdą, bowiem Orlen kupił media regionalne, które posiadają jedynie wkładki lokalne.

Poziom regionalny to media ukazujące się na terenie województwa, z siedzibami w byłych i obecnych miastach wojewódzkich. Tu, biorąc pod uwagę ogół mediów, monopolistą jest rząd, za pośrednictwem Orlenu, właściciela koncernu Polska Press. Do Polska Press należy 20 dzienników regionalnych. Tylko dwa – w Olsztynie i Szczecinie – mają innych właścicieli. Na tym poziomie działają jeszcze niezależne telewizje, radia, portale, ale poza wyjątkami (np. portal trojmiasto.pl), nie mają wielkich zasięgów, marki i wpływu na debatę.

Regionalne dzienniki Polska Press dotują. Dane na przykładzie Dziennika Łódzkiego: w 2009 roku miał 55 tys. średniej sprzedaży egzemplarzowej, dziś poniżej 6 tys. egzemplarzy[1]. Te spadki są większe, niż średnia rynkowa, kilkakrotnie większe niż spadki w segmencie prasy lokalnej.

Dwa główne powody trudnej sytuacji Polska Press to nieudany projekt Polska The Times z lat 2007-2009, czyli próba zrobienia na bazie mediów regionalnych gazety ogólnopolskiej, oraz nieudolne wykonanie strategii digitalfirst, która w praktyce sprowadzała się do robienia wydań dzienników z informacji, które wcześniej za darmo umieszczano w Internecie. To całkowicie zlikwidowało czynnik zakupowy.

Dzienniki Polska Press miały też tygodniki lokalne, wydawane jako darmowe dodatki do wydań regionalnych. Nie były one – poza kilkoma wyjątkami – dostępne w samodzielnej dystrybucji. Jesienią 2022 roku Polska Press rozpoczął proces ich likwidacji: łączy kilka tytułów w jedno cotygodniowe wydawnictwo, dołączane raz w tygodniu do dziennika regionalnego.

Dzienniki Polska Press posiadają portale regionalne, jedyne mocne brandy. Poza tym mają portale lokalne, skupione pod nazwą Nasze Miasto (ok. 9 mln unikalnych użytkowników[2]).

Tytuły Polska Press rozumiane szeroko – wydania internetowe i papierowe, zarówno lokalne jak i regionalne – już lata temu abdykowały z funkcji kontrolnych władzy. Ta ogólna strategia, by nie wchodzić w konflikty z samorządem i dostawać od niej ogłoszenia, realizowana była w całym kraju.

Na poziomie lokalnym (zasięg: powiat lub kilka powiatów) działa ok. 140-150 tygodników niezależnych. To szacunki Stowarzyszenia Gazet Lokalnych. Każdy tytuł ma portal (liczba unikalnych użytkowników tej grupy przekracza 10 mln miesięcznie[3]). Powiatów w Polsce jest ponad 300, więc co najmniej w jednej trzeciej nie ma niezależnego tytułu. Na rynku działają też samodzielne portale niezależne, których jest ok. 100 (tu SGL opiera się na ostrożnych szacunkach, bo część z nich jest pośrednio związana z władzami lokalnymi, np. są wydawane przez zaprzyjaźnionych biznesmenów). Do SGL należy ponad 40 wydawców, wydających około 70 tytułów. Jest jeszcze druga organizacja, Stowarzyszenie Mediów Lokalnych, która skupia kilku wydawców prasowych i oraz wydawców portali lokalnych.

Początki mediów samorządowych

Czerwcowe wybory z 1989 roku i powstanie pierwszego od 1945 roku rządu nie kontrolowanego przez Związek Radziecki wywołało w Polsce błyskawiczne zmiany społeczne oraz uwolniło aktywność obywatelską. Jej przejawy dotyczyły nie tylko działań gospodarczych i politycznych, ale też lokalnych. Przywrócenie samorządu po czterech dekadach zawieszenia, gdy gminnymi społecznościami zarządzały kontrolowane przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą Rady Narodowe, pozwoliło przeorganizować struktury lokalnej władzy. W czerwcu 1990 roku odbyły się pierwsze, rozpisane przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, wybory samorządowe i ruszyła machina, która przeorała lokalną mentalność i strukturę społeczną, z dobrymi i złymi konsekwencjami.

Zmagające się z nowymi zadaniami – przede wszystkim gospodarką komunalną i katastrofalnym stanem infrastruktury – samorządy szybko zauważyły potrzebę komunikacji swoich działań społeczeństwu. Lukę informacyjną starały się zapętnić nowo tworzone lub reaktywowane po latach zawieszenia w PRL-u tytuły prasowe.

[1] Dane za: Polskie Badania Czytelnictwa

[2] Dane za: Gemius

[3] Dane zbierane przez Stowarzyszenie Gazet Lokalnych na podstawie Google Analytics.

Jedne zakładali prywatni przedsiębiorcy, inne grupy fascynatów skrzykujących się po godzinach i pracujący nad uruchomieniem tytułu. Jeszcze inne – samorządy. Przy czym w błyskawicznie zmieniającej się rzeczywistości początku lat 90. granica między władzą a mediami była płynna. Prasa stawiała się narzędziem informacyjnym władzy i odwrotnie – dziennikarze stawali się przedstawicielami tej władzy. Łączenie funkcji wydawcy, dziennikarza i samorządowca było wtedy na porządku dziennym i mało kogo bulwersowało.

Z czasem wyłoniła się grupa silnych wydawców, dla których redakcje stały się nie tylko miejscem pracy i zarobku, ale też dziennikarskiej misji. Świadomość konieczności wypełniania funkcji kontrolnych wobec samorządowej władzy, pilnowania standardów procesów politycznych oraz gospodarki finansowej i zarządzania mieniem komunalnym powodowała, że między lokalnymi wydawcami niezależnymi a samorządem rósł konieczny i niezbędny w demokracji mur. Powstałe na początku lat 90. tytuły, jak choćby wychodzący w Zakopanem „Tygodnik Podhalański”, „Pałuki” ze Żnina, „Przełom” z Chrzanowa, „Gazeta Jarocińska” czy „Gazeta Radomszczańska” do dziś pełnią tę funkcję. Zmieniło się jednak ich otoczenie.

Wraz z samoświadomością wydawców niezależnych rosła irytacja władzy, której niezależne media patrzyły na ręce. Zakusy posiadania własnych mediów ma władza na każdym poziomie, czego przykładem był choćby proces likwidacji PRL-owskiego monopolisty prasowego, przedsiębiorstwa Prasa-Książka-Ruch. Powstała w 1990 roku Komisja Likwidacyjna część tytułów przekazała w ręce spółdzielni dziennikarskich, ale część bezpośrednio w ręce partyjne. Kształtujące się wtedy dopiero standardy demokratyczne na to pozwalały.

Władze miast i gmin także poszły tą drogą. Przykładowo: w 1992 roku gminy Nowa Sól (miejska i wiejska), Nowe Miasteczko i Siedlisko powołały spółkę, która rozpoczęła wydawanie Tygodnika Krąg. Redakcja pierwszą siedzibę miała w ratuszu. Pismo wychodzi to dziś, jest płatne, zbiera reklamy i jest pod pełną kontrolą władz lokalnych. Te związki są bardzo ścisłe: w 2018 roku prezes i redaktora naczelna miejskiej spółki wydającej tygodnik była pełnomocnikiem finansowym Komitetu Wyborczego prezydenta miasta. Podobną historię ma także płatny i też zbierający reklamy Tygodnik Nadwiślański, ukazujący się na terenie Tarnobrzega, Sandomierza, Stalowej Woli, Opatowa, Staszowa. Tygodnik wydaje spółka Wydawnictwo Samorządowe sp. z o.o. Właścicielami są, obok osób prywatnych, gminy Tarnobrzeg, Stalowa Wola, Sandomierz.

Wydawanie mediów przez wiele samorządów zostało uznane za zupełnie naturalny sposób prowadzenia polityki informacyjnej. Z czasem inwestycje we własne pisma zaczęto traktować jako wsparcie medialne dla celów politycznych, bez oglądania się na koszty budżetowe oraz koszty społeczne. Dodatkowo, samorządy zaczęły inwestować w portale, telewizje i rozgłośnie radiowe. Przykładowo: Radio Ziemi Wieluńskiej wydawane jest przez spółkę należąca do Związku Gmin Ziemi Wieluńskiej.

Praktyka

W 2021 roku w Polsce wydawano 728 tytułów lokalnych i 868 tytułów lokalnych urzędowych, wypełniających definicję mediów samorządowych. Liczba tytułów lokalnych spadła z 763 w 2020 roku, a urzędowych nieznacznie wzrosła. Te różnice, choć niewielkie, wpisują się w widoczny od kilku lat trend – pism wydawanych przez władze samorządowe przybywa, podczas gdy liczba periodyków lokalnych niezwiązanych z takimi władzami zmniejsza się[4]. Pisma samorządowe ukazują się w różnych wersjach: miesięczników, dwutygodników, tygodników, biuletynów oraz publikacji wydawanych okazjonalnie.

[4] za: Ruch Wydawniczy w liczbach 2021. Raport Biblioteki Narodowej

Wśród tytułów niezależnych od władz samorządowych 310 to tygodniki[5]. Z tego około połowa to płatne niezależne tygodniki lokalne, skupione na funkcjach informacyjnych i kontrolnych. To szacunki Stowarzyszenia Gazet Lokalnych, największej grupy skupiającej polskich lokalnych wydawców niezależnych. Do tego dochodzą portale miejskie, wydawane co najmniej w kilkudziesięciu miastach, oraz kilka telewizji i rozgłośni radiowych.

Spośród tytułów samorządowych 13 to tygodniki, 31 dwutygodniki oraz 320 miesięczniki[6]. Występują w formach płatnych i bezpłatnych, część publikuje komercyjne ogłoszenia.

Wydawnictwa samorządowe – w formie gazet, portali, stacji telewizyjnych, radiowych – nie spełniają funkcji mediów, choć za takie chcą uchodzić. Nie pełnią żadnych funkcji kontrolnych, nie opisują rzeczywistości, a jedynie jej fragment, z perspektywy atrakcyjnej dla władzy, bezpośredniego lub pośredniego wydawcy – przez instytucje podległe lub spółki. Wypełniają w ten sposób definicję propagandy: „Celowe oddziaływanie na zbiorowości i jednostki zmierzające do pozyskania zwolenników i sojuszników, wpojenia pożądanych przekonań i wywołania określonych dążeń i zachowań”[7]. Te pożądane przez władzę samorządową zachowania to poparcie wyborcze.

Koszty wydawania mediów samorządowych – gazet, portali, telewizji, rozgłośni radiowych – idą w setki milionów rocznie[8]. Ponieważ nie ma zbiorczych danych, posłużymy się przykładami:

- Świdnica na uruchomienie swoich miejskich mediów wydała co najmniej 200 tys.[9]
- Gdańsk na swój portal informacyjny w latach 2022-2024 r. wyda 15 mln zł.
- Koszt wydawanej przez samorząd płatnej Gazeta Ustrońskiej wzrósł z 232.675 zł w 2019 roku do 277.856,44 zł w 2021 roku[10].
- Wydawane przez miasto Cieszyn Wiadomości Ratuszowe kosztowały w 2021 roku 110 tys. zł brutto[11].
- Łódź tylko na darmową gazetę w 2022 r. wydała 3 mln. Miasto wydaje także miejski portal[12].
- Radomsko wydaje 10 tys. zł na jeden numer gazety Nasze Radomsko Informacje[13].
- Wrocław stworzył Centrum Komunikacji Społecznej w Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej, które zatrudnia 47 osób. Jego głównym zadaniem jest wydawanie kontrolowanych przez prezydenta mediów. Na zadania zlecone CKS otrzymało w 2021 roku 13 mln zł[14].
- Bydgoszcz w 2023 roku zaplanowała na wydawanie własnych mediów 650 tys. zł., nie wliczając pensji urzędników wcielających się w rolę dziennikarzy[15].
- Jeden numer biuletynu „Zakopane. Informator dla mieszkańców miasta” kosztował 36 tys. zł[16].

[5] za: j.w.

[6] za: j.w.

[7] za: Encyklopedia PWN

[8] Stowarzyszenia Gazet Lokalnych na podstawie własnych danych szacuje tę kwotę na ok. 500 mln zł rocznie w skali kraju.

[9] za: <https://swidnica24.pl/2018/02/prawie-cwierc-miliona-zlotych-na-tube-propagandowa-wladz-swidnicy/>

[10] za: <https://beskidzka24.pl/gora-pieniedzy-na-gazety-samorzadowe/>

[11] za: j.w.

[12] za: <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,27887423,3-mln-zlotych-na-gazete-wydawana-na-zlecenie-uml-te-pieniadze.html>

[13] za: <https://radomszczanska.pl/artukul/miasto-wyda-gazetke-z-propaganda-10-tys-zl-za-numer-gadzinowka-z-kieszeni-podatnika/705581>

[14] za: <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci.ile-kosztuje-propaganda-jacka-sutryka-miejskie-media-pozeraja-fortune-i-konkurencje,wia5-3266-67809.html>

[15] za: <https://bydgoszcz.naszemiasto.pl/koniec-steru-na-bydgoszcz-czy-ratuszowych-mediow-pis-sklada/ar/c1-9122891>

[16] za: https://www.press.pl/tresc/73586,20-zdjec-burmistrza-na-32-stronach-pisma-miejskiego-w-zakopanem_-u-schylku-kadencji-wzmaga-sie-dzialalnosc-wydawnicza-samorzadow

- Kraków na dwie samorządowe telewizje wyda w latach 2022-2023 roku 65 mln zł[17].
- Biuletyn miejski Lublina, rozsyłany do skrzynek mieszkańców w nakładzie 150 tys. egzemplarzy oraz magazyn sportowy wydawany przez spółkę miejską kosztowały prawie 400 tys. zł[18].

Autorzy artykułów publikowanych w mediach samorządowych nie są dziennikarzami, a urzędnikami. Jeśli jest to gazeta prowadzona bezpośrednio przez urząd (takich jest 61%) – zwykle pracownikami działów promocji. W 33% to pracownicy samorządowych instytucji kultury[19]. Relacje między pracownikami mediów samorządowych a władzą nie mają nic wspólnego z relacjami media-władza, są relacjami albo podległości albo współpracy. To prowadzi do wynaturzeń, bo te dwie role się przenikają.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska w 2021 roku opublikowała raport „O czym szumią gazety władzy”. Przygotowano go na podstawie 463 odpowiedzi na wnioski o informację publiczną skierowane do samorządów (Watchdog Polska wysłał ich 823, co samo w sobie pokazuje, jak wiele samorządów unika odpowiedzi, nawet w trybie ustawowym).

Z raportu wynika, że autorami materiałów publikowanych w mediach samorządowych są zwykle urzędnicy i sami samorządowcy. Rzadko redakcja publikuje głosy mieszkańców czy przedstawicieli opozycji. Stałym elementem takich gazet jest słowo wstępne wójta, burmistrza, prezydenta. Rządzący są bardzo często proszeni przez redakcję o zabranie głosu, pojawiają się na zdjęciach, redakcje publikują z nimi wywiady, w których nie zadają trudnych pytań i nie poruszają problematycznych tematów. W tekstach nie pojawiają się mieszkańcy, nie ma ich punktu widzenia ani opinii. Wszystko, co się dzieje w miejscowości, prezentowane jest z punktu widzenia władzy. Redakcje nie publikują też listów, opinii i komentarzy nadesłanych przez czytelników.

Standardowy sposób postępowania redakcji samorządowych wobec oponentów wygląda tak:

W Lubartowie jedna z naszych członkiń została opisana w artykule zamieszczonym w Lubartowiaku – gazecie samorządowej, zarejestrowanej jako tytuł prasowy. Jej wypowiedzi pochodziły z jej profilu społecznościowego. Przedstawiciele władzy zostali poproszeni o komentarze. Zgodnie z zasadami różnych kodeksów etyki dziennikarskiej pisanie o kimś, przytaczanie wypowiedzi, wymagałoby zwrócenia się do osoby zainteresowanej. Tak się nie stało. Opisana w artykule mieszkanka postanowiła zatem przedstawić swój punkt widzenia. Wysłała do gazety swoją replikę. Niestety, gazeta jej nie opublikowała. Z kolei w Ścinawie gazeta opłacana przez mieszkańców (Wiadomości Ścinawskie) opublikowała paszkwil napisany przez przewodniczącego rady gminy w związku z referendum mającym odwołać radę. Ostrze krytyki wymierzone było w organizatorów referendum. Tym razem to Sieć Obywatelska Watchdog Polska postanowiła odnieść się do tej sytuacji w tekście, który wysłaliśmy do gazety. W odpowiedzi przeczytaliśmy: «redakcja nie zamierza stanowić narzędzia w walce pomiędzy stronami powstałego w Ścinawie konfliktu», a «celem, jaki przyświeca dziennikarzom, jest przedstawianie zdarzeń w jak najbardziej obiektywnym świetle»[20].

Co czwarta gazeta samorządowa zbiera ogłoszenia i reklamy. Choć część to zlecenia samorządu bądź jednostek powiązanych, media władzy wchodzi także na rynek prywatny. Tu standardem jest stosowanie przez nie dumpingowych stawek wobec tych stosowanych przez wydawców. Taka praktyka sama w sobie jest nieuczciwą konkurencją i zabrania jest ustawodawstwo wielu krajów, w tym Polski. W takich przypadkach częsty jest też bezpośredni kontakt przedstawicieli władzy z przedsiębiorcami i sugerowanie, by nie ogłaszali się u prywatnej konkurencji.

[17] za: <https://oko.press/hello-krakow-telewizja-urzedowa>

[18] za: <https://jawnylublin.pl/demokracja-a-niezalezne-media-lokalne/>

[19] za: raport „O czym szumią gazety władzy” Sieć Obywatelska - Watchdog Polska

[20] za: j.w.

Podobne praktyki dotyczą zleceń reklam i ogłoszeń samorządowych. W listopadzie 2022 roku głośny był przetarg rozpisany przez Urząd Miasta Łodzi na kampanię informacyjno-promocyjną, w którym zwyciężyć mogła tylko wydawana bibliotekę miejską gazeta łódź.pl. Jej redaktorką naczelną jest była zastępczyni rzecznika prasowego prezydentki Łodzi[21]. Sprawę ujawnił Paweł Rutkiewicz z łódzkiego oddziału Gazety Wyborczej. Przetarg był tak skonstruowany, że wygrać mogła tylko miejska gazeta.

Szybki przegląd portali i gazet wydawanych przez samorzady uzmysławia, jak bardzo niebezpieczny to proceder dla standardów demokratycznych. Wydawnictwa samorządowe są tak skonstruowane od strony redakcyjnej, by jak najbardziej przypominały normalne media. W ten sposób z premedytacją zacierają granice między mediami niezależnymi i samorządową propagandą. To między innymi dlatego wiele portali gminnych czy miejskich publikuje informacje dotyczące wydarzeń bieżących nie związanych z samorządem, choćby wypadków drogowych czy spraw kryminalnych. Czytelnik, który przecież nie musi posiadać wiedzy, kto jest wydawcą medium, jest w ten sposób utrzymywany w przekonaniu, że czyta normalną gazetę lub portal, że to standard informowania o problemach lokalnej społeczności.

Ta manipulacja jest kluczowa z perspektywy standardów demokratycznych. Medium władzy, które o niej samej pisze tylko dobrze, jednocześnie ogranicza wolność wyrażania poglądów oponentom, tamie wprost artykuł 54 Konstytucji.

Prawo

O wprowadzenie regulacji dotyczących mediów samorządowych środowiska wydawców lokalnych upominają się od lat. Podobnie jak stowarzyszenia i instytucje zajmujące się wolnościami obywatelskimi i prawami człowieka.

Już w 2009 roku Izba Wydawców Prasy i Helsińska Fundacja Prawa Człowieka apelowały we wspólnym oświadczeniu o zakaz wydawania mediów przez samorzady. To służyłoby poprawie otwartości działania administracji i samorządów oraz przyniosło wzrost zaufania społecznego. „Szczególnie pozyskiwanie reklam przez «gazety» samorządowe od firm zależnych od władzy lokalnej sprzyja możliwości powstawania na lokalnych rynkach sytuacji korupcyjnych” – napisały IWP i HFPC w swoim komunikacie[22].

W 2018 roku projekt ograniczonego proceduru przygotowali posłowie Kukiz'15. Zakładał on nowelizację prawa prasowego i wprowadzenie zakazu wydawania tytułów prasowych przez samorzady gminne, powiatowe i wojewódzkie. Posłowie Kukiz'15 proponowali także wprowadzenie do ustawy samorządowej przepisu o treści: „Zakazane jest publikowanie przez gminę lub zamawianie przez gminę publikacji informacji lub reklam, w których jest prezentowany wizerunek prezydenta, burmistrza, wójta lub ich zastępcy, starosty, marszałka województwa, członka zarządu starostwa lub województwa, radnego, kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy, posła lub senatora, a w okresie od zarejestrowania kandydatów w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, sejmików województw, rad powiatów i gmin, prezydentów lub burmistrzów miast i wójtów do dnia wyborów – także wizerunków kandydatów w tych wyborach”. Helsińska Fundacja Prawa Człowieka, która poparła tę regulację, wносиła o rozszerzenie zakazu o jednostki podległe samorządom i spółki miejskie. Projekt trafił do konsultacji do korporacji samorządowych, ale ostatecznie nie był głosowany.

[21] za: https://www.press.pl/tresc/73716.Lodz-uruchomila-przetarg-na-kampanie_-ale-wygrac-mogl-tylko-jej-wlasny-portal

[22] za: <https://www.press.pl/tresc/19203.iwp-i-hfpc-chca-zakazac-samorzadom-i-administracji-wydawania-prasy>

We wspomnianym już raporcie Watchdog Polska autorzy piszą wprost, że „istnienie gazet prowadzonych przez samorządy czy podległe im jednostki, nie ma podstawy prawnej. Artykuł 7 Konstytucji mówi, że «Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wśród zadań własnych gminy wymienia się m.in. sprawy związane z «promocją gmin» oraz «wspieraniem i upowszechnianiem idei samorządowej». Media samorządowe nie promują idei samorządności, a ją wypaczają»[23].

Według Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Marcina Wiącka „wydawanie prasy przez jednostki samorządu terytorialnego niesie ryzyko zakłócenia funkcji mediów w społeczeństwie demokratycznym – społecznej kontroli władz. Dochodzi bowiem do zaburzenia konkurencji na lokalnych rynkach mediów i informacji oraz utrudnienia sprawnego funkcjonowania mediów niepublicznych, z czym wiążą się ograniczenia w korzystaniu z wolności prasy”[24].

Prof. Wiącek wystąpił w 2022 roku w sprawie mediów samorządowych do wicepremiera i ministra kultury prof. Piotr Glińskiego. Ten odpowiedział, że ministerstwo dostrzega problem monopolizowania rynku prasy lokalnej przez wydawnictwa samorządowe, jednak nakładanie ograniczeń na taką działalność budzi wątpliwości natury konstytucyjnej[25].

Taki argument niejednokrotnie podnosiły w swojej obronie samorządy. Jednak – jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich – „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”[26].

Argumentacja Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2022 roku to zwrot. Jeszcze w 2018 roku, gdy w tej samej sprawie zwracał się do niego poprzedni RPO prof. Adam Bodnar, ministerstwo twierdziło, że „dostrzega negatywne skutki działalności samorządów na rynku prasy lokalnej i prowadzi analizy dotyczące ewentualnych zmian w prawie prasowym”[27]. Według samego Bodnara „z gazetami wydawanymi po kosztach i dystrybuowanymi do każdej skrzynki nie wygra żadna prywatna redakcja. Prowadzi to do zawłaszczenia medialnej przestrzeni i zacementowania rynku. A stąd już prosta droga do ograniczenia wolności wypowiedzi”[28].

Wydawanie mediów przez samorządy jest także niezgodne z regulacjami unijnymi. Problem ten analizował Krzysztof Januszewicz w artykule „Wydawanie gazet samorządowych w świetle europejskich gwarancji niezależności mediów” opublikowanym w piśmie Samorząd Terytorialny (nr 9/2022). W konkluzjach Januszewicz stwierdza, że „nie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej i Rady Europy wydawanie gazet samorządowych. Zarówno art. 11 Karty, jak i art. 10 Konwencji stanowią, że na wolność wypowiedzi składa się prawo każdego do otrzymywania informacji lub idei bez ingerencji władz publicznych”. Dodaje także, że „w świetle art. 51 ust. 1 Karty oraz art. 10 ust. 2 Konwencji praktyka wydawania gazet samorządowych nielegalnie oraz nieproporcjonalnie wkracza w prawo podstawowe każdego do otrzymywania informacji lub idei bez ingerencji władz, ponieważ brak jest przepisu w polskim porządku prawnym, który dopuszczałby wydawanie tytułu prasowego przez władze gminy. Skoro prawo jednostki do wolnej i pluralistycznej prasy jest określone jako prawo człowieka, to żadne organy państwowe a priori nie mogą poszerzać swoich kompetencji do wykonywania tych praw. Jedynym depozytariuszem i emitentem praw człowieka jest konkretna istota ludzka. Władza w aspekcie praw człowieka ma rolę jedynie organizatorską i gwarancyjną”.

[23] za: raport „O czym szumią gazety władzy” Sieć Obywatelska - Watchdog Polska

[24] za: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samorzad-terytorialny-prasa-wydawanie-zagrozenia-mkidn-odpowiedz>

[25] za: bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-09/odpowiedz_MKiDN_samorzad_terytorialny_prasa_20.09.2022.pdf

[26] <https://www.prawo.pl/samorzad/wydawanie-prasy-przez-samorzad-lokalny-wystapienie-rpo.518390.html>

[27] https://www.press.pl/tresc/53294.ministerstwo-kultury-zgadza-sie-z-rpo_-samorzady-negatywnie-wplywaja-na-prase-lokalna

[28] za: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1189106.bodnar-lokalne-media-nie-moga-byc-w-rekach-samorzadu.html>

Omawianą sprawą zajmie się wkrótce Komisja Europejska. Europeoseł Prawa i Sprawiedliwości Kosma Złotowski w lutym 2023 roku skierował do niej pytania dotyczące działań miasta Bydgoszcz, które wydaje własną gazetę i portal.

Dlaczego, mimo jednoznacznej sytuacji prawnej, stanowisk fundacji obywatelskich i stowarzyszeń dziennikarskich, samorządy wciąż mogą wydawać własne media? Odpowiedź jest nieskomplikowana: ten proceder nie ma barw politycznych. Robią to samorządowcy związani z Platformą Obywatelską, Prawem i Sprawiedliwością, Lewicą, partią Polska 2050, Polskim Stronnictwem Ludowym oraz ci startujący z lokalnych komitetów. Nie ma więc siły politycznej w Polsce, która mogłaby wziąć sprawę „na sztandary”. Opór działaczy i struktur lokalnych przeciw takiemu zakazowi byłoby zbyt duży, a zyski polityczne – z punktu widzenia partii – zbyt małe. Troska o standardy demokratyczne schodzi na dalszy plan.

Jakie rozwiązanie?

Bez mediów nie ma demokracji, a bez lokalnych mediów nie ma demokracji lokalnej. Jeśli opisane wyżej zjawisko jest tolerowane przez państwo, albo co gorsza – wspierane – na poziomie lokalnym i regionalnym jedynym źródłem informacji dla obywateli stają się media związane z władzą samorządową. Skutki tej sytuacji będą długotrwałe i dewastujące dla demokracji tak takiej. Wolność prasy, kontrolne funkcje mediów, wolność wypowiedzi – to wszystko jest w części gmin, miast i powiatów nadzorowane i reglamentowane przez władzę.

Jedynym skutecznym sposobem na likwidację tej patologii jest wpisany wprost do ustawy samorządowej zakaz wydawania przez samorządy wszystkich szczebli, jednostki z nimi powiązane, spółki zależne, fundacje – mediów w rozumieniu prawa prasowego. Zakaz musi dotyczyć prasy, portali, telewizji, rozgłośni radiowych. Do informowania o swoich działaniach samorządowi wystarczy Biuletyn Informacji Publicznej, urzędowa strona internetowa oraz media społecznościowe. Jasny, precyzyjny zapis nie ograniczy samorządom działania, ale nie pozwoli im panoszyć się na polu, na które nie powinny mieć wstępu.

O AUTORZE

Andrzej Andrysiak - dziennikarz, redaktor, wydawca. W przeszłości redaktor naczelny Tygodnika Kulisy i Życia Warszawy, wicenaczelný Dziennika Gazety Prawnej. Od 2015 roku wydawca Gazety Radomszczańskiej, ukazującej się na terenie powiatu radomszczańskiego. Dwukrotnie nominowany do Grand Press, wielokrotnie nominowany i nagradzany w SGL Local Press, największym konkursie dla dziennikarzy lokalnym

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....
Warszawa, maj 2023

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl