

Kontrowersje wokół upolitycznienia mediów lokalnych

OLGA ŁĘCKA

Uniwersytet Warszawski

Streszczenie

W artykule poruszono problem wolności słowa w mediach lokalnych wynikający z form finansowania ich działalności. Skupiono się na wydawaniu lokalnych tytułów prasowych przez jednostki samorządu terytorialnego, powołując się na przeprowadzone w 2018 roku badania wśród samorządowców powiatu piaseczyńskiego. Przedstawiono stanowisko lokalnych polityków dotyczące funkcjonowania mediów lokalnych w XXI wieku, wolności słowa, a także wykorzystywania mediów do przedstawienia swoich poglądów oraz promocji działalności w samorządzie. Ponadto zwrócono uwagę na aktywność Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka związaną z problemem finansowania mediów samorządowych oraz konieczności wprowadzenia zmian w art. 8 prawa prasowego Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Przywołano także stanowisko Regionalnych Izb Obrachunkowych dotyczącą zamieszczaniem reklam w tytułach prasowych tworzonych przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa-klucze: media lokalne, jednostka samorządu terytorialnego, samorząd, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Regionalna Izba Obrachunkowa

Abstract

Controversies around the politicization of local media

The article discusses the issue of freedom of speech in local media resulting from the forms of financing their activities. The focus was on local press titles publishing by local government units, citing research carried out in 2018 among self-government officials of the Piaseczno powiat. The views of local politicians on the functioning of local media in the 21st century, freedom of speech and the use of the media to present their views and promote activities in local government was presented. In addition, attention was paid to the activity of the Helsinki Foundation for Human Rights related to the problem of financing local government media and the need to introduce changes to art. 8 press law of the Polish Press Law Act. The position of the Regional Accounting Chambers regarding the placement of advertisements in press titles launched by the representatives of local government units was also recalled.

Keywords: local media, local government unit, self-government, Helsinki Foundation for Human Rights, Regional Accounting Chamber

Media lokalne w dobie XXI wieku borykają się z problemem wolności słowa wynikającym z form finansowania działalności. Tytuły prasowe, które utrzymują się jedynie ze sprzedaży powierzchni reklamowej bądź udostępniania przestrzeni na ogłoszenia komercyjne oraz sprzedaż egzemplarzy muszą nie tylko przeznaczyć uzyskane środki na wynagrodzenia dziennikarzy, druk, oprawę tytułu, ale także na jego kolportaż, czy wynajem lub też utrzymanie siedziby redakcji. Natomiast tytuły wspierane przez ugrupowania polityczne lub jednostki administracyjne gmin finansowane są nie tylko z pozyskanych funduszy od reklamodawców i swoich odbiorców. Zdarza się, że tworzone przez lokalnych polityków media są finansowane ze środków danego budżetu miasta (dzięki wpisaniu ich w promocję gminy), czy też funduszy ugrupowań politycznych. Co więcej walkę o przetrwanie na rynku prasowym media lokalne muszą także staczać z tytułami ogólnopolskimi i ich lokalnymi wariantami. Bowiem redakcje wspierane przez dobrze prosperujące na terenie całego kraju koncerny medialne mają większe możliwości do tworzenia materiałów śledczych, dokumentalnych, czy też profesjonalnych fotografii. Ponadto media lokalne, które chcą być samodzielnym uczestnikiem rynku medialnego w Polsce o czytelnika, a także reklamodawcę muszą współzawodniczyć z tytułami kreowanymi przez jednostki organizacji pozarządowych.

Obecnie w Polsce sytuację lokalnych mediów determinują trzy formy własności: prywatna, państwowa i społeczna. Jednak w demokratycznym państwie pozycja danego medium lokalnego powinna zależeć tylko i wyłącznie od czytelników oraz reklamodawców. A co jest z tym związane utrzymanie na rynku tytułu prasowego musi być ściśle związane z kreatywnością redakcji i wydawcy, sposobem prowadzenia medium i przede wszystkim odpowiedzialnością medium na zapotrzebowanie potencjalnych odbiorców. W związku z tym jest to całkowite przeciwstawienie się zależności od wszelkiego rodzaju dotacji ze środków publicznych i społecznych. Istotną kwestią jest fakt, że pogląd ten popierają przedstawiciele starostwa powiatowego w Piasecznie, wśród których przeprowadzono w pierwszym kwartale 2018 roku badanie oparte na wystandaryzowanym kwestionariuszu. Ankieta za pośrednictwem poczty elektronicznej została wysłana do radnych, przewodniczących i wiceprzewodniczących wszystkich gmin należących do powiatu piaseczyńskiego (łącznie do 114 samorządowców).

Tabela nr 1: Liczba samorządowców w powiecie piaseczyńskim z podziałem na gminy

Gmina	Liczba radnych
Góra Kalwaria	21
Konstancin Jeziorna	21
Lesznowola	21
Piaseczno	21
Prażmów	15
Tarczyn	15

Źródło: Opracowanie własne

Na pytania zawarte w kwestionariuszu odpowiedziało 24 samorządowców. Jest to 21% osób piastujących stanowiska w powiecie piaseczyńskim w VII kadencji (lata 2014 - 2018). Warto zwrócić uwagę na fakt, iż tylko ośmiu z nich sprawowało funkcję radnego po raz pierwszy. Pozostali respondenci z pracą na rzecz samorządu terytorialnego byli już wcześniej związani. W związku z czym współpraca z mediami lokalnymi, a także ich kształtowanie przez jednostki administracji publicznej były im już wcześniej znane.

Tabela nr 2: Liczba kadencji samorządowców

Liczba kadencji	Liczba radnych
I	8
II	4
III	5
IV	2
V	4
VI i więcej	1

Źródło: Opracowanie własne

Ważną kwestią jest fakt, że tylko dziewięciu respondentów podczas przeprowadzenia badania była związana z ugrupowaniem politycznym, a aż szesnaścioro z nich przyznaje się do wykorzystywania prasy lokalnej do promocji własnej osoby i swojej działalności na arenie społeczności lokalnej. Respondenci za pomocą internetowego kwestionariusza odpowiadali na pytania, czy istnieje wolność słowa w prasie lokalnej oraz czy według nich wydawcą prasy lokalnej powinna być gmina bądź powiat. Według lokalnych polityków z powiatu piaseczyńskiego w prasie lokalnej nie ma wolności słowa (dwunastu ankietowanych). Zdecydowana większość respondentów uzasadniając swoje stanowisko powoływała się na przekonania redaktora naczelnego danego tytułu, bądź na fakt uzależnienia prasy lokalnej od aktualnych władz! Doskonałym tego przykładem jest wypowiedź jednego respondenta:

Właściciele tytułów licząc na zlecenia z władz samorządowych (np. ogłoszenia o MPZP), piszą pochlebnie i wybiórczo o efektach pracy urzędów i polityków oraz kolejnego: Nie. Nikt nie pozwoli na krytykę w zamkniętym gronie lokalnym.

Z wypowiedzi wynika, iż samorządowcy widzą i co najważniejsze zdają sobie sprawę z zagrożeń, z którymi muszą się mierzyć lokalne tytuły. Ciekawy jest fakt, iż aż siedmiu respondentów ma pewne wątpliwość związane z wolnością słowa w prasie lokalnej, bądź mówią wprost, że to zależy od opisywanej na łamach prasy sytuacji bądź wydarzenia. Doskonałym tego przykładem jest poniższa wypowiedź:

Różnie bywa, zależy czy prasa lokalna jest w rękach prywatnych czy nie. Jeżeli jest to również zależy jakie ugrupowania faworyzuje lub jest związany właściciel.

Mając na uwadze te wyniki, warto zauważyć, że aż 17 z 24 ankietowanych jest przeciwna wydawaniu prasy lokalnej przez gminę lub powiat. Bardzo cenne są przykładowe argumentacje stanowiska:

Nie, albowiem są w niej same pochlebstwa dla pracy urzędów i samorządów. Co najwyżej zdarzają się suche informacje o niesnaskach w koalicjach, a prasa powinna pełnić funkcje opiniotwórcze oraz stanowić część nieformalnego systemu nadzoru tzw. 4 władzą - a ta powinna być niezależną.

Nie powinien. Stałby się zależny od wydawcy i nie byłby obiektywny w przekazywaniu treści.

Oczywiście nie. Byłoby to zaprzeczenie samorządności lokalnej.

Wśród ankietowanych jest też niewielka grupa osób (6 respondentów), która uważa, że gmina bądź powiat powinny być wydawcą prasy. Bardzo ciekawy jest poniższy argument:

Zdecydowanie - tak i to z kilku powodów. Po pierwsze, coraz większym problemem naszych czasów jest spadek czytelnictwa. I nie mówię tu tylko o książkach, ale i prasie. Czytamy coraz mniej, a treści, które do nas docierają, są coraz mniej ambitne i mniej edukacyjne. Jak to wpływa na demokrację lokalną, zaangażowanie i świadomość zachodzących wokół nas procesów? Obawiam się, że bardzo negatywnie. A zatem prasa samorządowa, której celem powinno być rzetelne informowanie mieszkańców o sprawach lokalnych, wyjaśnianie podejmowanych decyzji, aktywizacja, ale i - co równie ważne - budowanie poczucia wspólnoty i lokalnej tożsamości, ma ważną rolę do odegrania. A warto pamiętać, że na wielu terenach naszego kraju nie ma dostępu do innych źródeł informacji.

Jest też niewielki odsetek ankietowanych (3 samorządowców), który uważa, że prasa lokalna powinna być wydawana zarówno przez gminę bądź powiat i prywatne podmioty. Prasa lokalna wydawana przez jednostki samorządu terytorialnego jest nieczystą konkurencją dla lokalnych pism tworzonych przez całkowicie niezależne redakcje bowiem destabilizuje rynek, zarzucając go bezpłatnymi bądź bardzo tanimi, finansowanymi przez urzędy gminy, tytułami prasowymi. Problem ten przedstawiła Izba Wydawców Prasy już w 2004 roku razem z Komisją Kultury i Środków Przekazu Senatowi RP i poruszyła na konferencji „Prasa lokalna w budowie społeczeństwa obywatelskiego”.¹ Zwrócono wówczas uwagę na konieczność wprowadzenia przepisów, które jednoznacznie wprowadzą zasady wydawania gazet przez jednostki administracji publicznej i tworzenia przez nich samorządowych biuletynów informacyjnych, a tym bardziej kwestię pozyskiwania reklam. Postulat ten przedstawiano w następnych latach. Nawet w 2010 roku do ówczesnego rządu Helsińska Fundacja praw Człowieka i Izba Wydawców Prasy podniosła konieczność pilnych zmian prawnych zmierzających do określenia kto może być wydawcą prasy lokalnej. Sformowano też potrzebę zmiany art. 8 prawa prasowego i wprowadzenia zapisu mówiącego, że:

¹ Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w w2.senat.p, [online:] <http://w w2.senat.pl/k5/agenda/seminar/040921.htm> [dostęp: 10.04.2018].

organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego nie może być bezpośrednio lub pośrednio wydawcą, ani posiadać udziałów lub akcji w spółkach będących wydawcą².

Istotną kwestią jest fakt, że petycję dot. zagrożenia wolności słowa na łamach prasy lokalnej wynikającą z wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystosowała do dr Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich 11 maja 2016 r.³ Rok później Fundacja wraz ze Stowarzyszeniem Gazet Lokalnych, a także Izbą Wydawców Prasy wystosowała pismo do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Kultury i Środków Masowego Przekazu dotyczące problemu finansowania mediów samorządowych, a co jest z tym ściśle związane także ich wolnością. Natomiast 23 listopada 2018 roku Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo prasowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 19 października 2018 roku marszałkowi sejmu, Markowi Kuchcińskiemu.⁴ W piśmie Fundacja oceniła praktykę wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego tytułów prasowych jako wątpliwą z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnymi wartościami.⁵

Na przestrzeni lat problem ten zauważyły również Regionalne Izby Obrachunkowe. W grudniu 2013 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi wskazała, że samorządy nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, a także zamieszczać płatnych reklam w wydawanych tytułach prasowych.⁶ W ślad za nią postąpiła Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu formułując swoje stanowisko w następujący sposób:

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 publikacja o charakterze politycznym, tym bardziej jednostronne. Wspólnota

² Wolność słowa w prasie lokalnej, red. A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, Warszawa 2010 r.

³ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhr.pl [online:]

http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/petycja_HFPC_gazety_samorzadowe.pdf [dostęp: 12.12.2018]

⁴ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhr.pl [online:]

<http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/11/uwagi-HFPC-do-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-prasowe.pdf> [dostęp: 15.12.2018]

⁵ Tamże.

⁶ Obserwatorium wolności mediów w Polsce, www.obserwatorium.org [online:]

http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4557:rio-gazeta-samorzdowa-nie-powinna-publikowac-patnych-reklam&catid=42:z-kraju-polska&Itemid=64 [dostęp: 12.12.2018]

samorządowa ze swej natury jest różna. Mieszkańcy różnią się między sobą poglądami. Ukazywania opozycji w negatywnym świetle zaspokaja wyłącznie potrzeby ich przeciwników politycznych⁷.

Jednym z głównych zadań prasy lokalnej jest kontrola władz samorządowych oraz rzetelne informowanie o problemach i wydarzeniach związanych z działalnością danej gminy. Tytuły prasowe, które są tworzone przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego nie spełniają zatem jednej ze swoich podstawowych funkcji. Bowiem prasa wydawana przez gminę bądź powiat nigdy nie będzie w pełni obiektywna i rzetelna: nie będzie przedstawiała realnych problemów i zagrożeń, z którymi muszą zmierzyć się wóldarze danej jednostki samorządu terytorialnego, przy jednoczesnej gloryfikacji swojej działalności.

Ponadto o kontrowersjach wokół wydawania mediów samorządowych i braku wolności słowa w tego rodzaju tytułach można mówić, ze względu na fakt, że nie występuje zależność pomiędzy funkcjonowaniem tego rodzaju prasy, a prezentowaną jakością. Nie można ocenić tytułów prasowych jednostek samorządu terytorialnego według podstawowych rynkowych parametrów, w tym także ocenić efektywności tytułu jako nośnika reklamowego. Bowiem o ich funkcjonowaniu decyduje często wóldarz gminy i inni przedstawiciele samorządu. Ponadto w tytułach prowadzonych przez niezależne politycznie redakcje - prywatnych nadawców widać profesjonalizację materiałów prasowych. Z całą pewnością jest to efekt dyskutowania nabytych doświadczeń, a także dbanie o rozwój i podnoszenie kwalifikacji dziennikarzy. Poza tym w XXI wieku zmiany preferencji czytelniczych, postęp technologiczny i konkurencja rynkowa są najważniejszymi czynnikami stymulującym rozwój prasy lokalnej. Redakcje coraz częściej rozpoczynają współpracę z lokalnymi rozgłościami radiowymi i telewizyjnymi, a ponadto wykorzystują Internet do poszerzania swojej oferty. Tytuły prasowe, za które odpowiedzialny jest samorząd zwykle nie podejmują tego rodzaju działalności.

Jak wynika z powyższych rozważań, aby w Polsce można było mówić o pluralistycznych mediach lokalnych należy zmienić art. 8 prawa prasowego, Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Jasno określić zasady publikacji biuletynów informacyjnych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także promocji lokalnych polityków na ich łamach. Ponadto, należy rozwijać organizacje branżowe takie jak np. Stowarzyszenie Gazet Lokalnych, aby wspierać redakcje w działalności wydawniczej, pomagać członkom podnosić kwalifikacje i budować konkurencyjność dla tytułów prasowych wydawanych przez samorządy.

⁷ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhr.pl [online:]

http://www.hfhrpol.waw.pl/obserwatorium/index.php?option=com_content&view=article&id=4636:stanowisko-rio-w-rokaw-w-sprawie-gazet-samorzdowych&catid=42:z-kraju-polska&Itemid=64

[dostęp: 13.12.2018].

Literatura

1. Senat Rzeczypospolitej Polskiej, ww2.senat.p, [online]
<http://ww2.senat.pl/k5/agenda/seminar/040921.htm> [dostęp: 10.04.2018].
2. *Wolność słowa w prasie lokalnej*, red. A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, Warszawa 2010 r.
3. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhr.pl [online:]
http://www.hfhr.pl/wpcontent/uploads/2016/05/petycja_HFPC_gazety_samorzadowe.pdf [dostęp: 12.12.2018].
4. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhr.pl [online:]
<http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/11/uwagi-HFPC-do-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-prasowe.pdf> [dostęp: 15.12.2018].
5. Obserwatorium wolności mediów w Polsce, www.obserwatorium.org [online:]
http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4557:rio-gazeta-samorzdowa-nie-powinna-publikowa-patnych-reklam&catid=42:z-kraju-polska&Itemid=64 [dostęp: 12.12.2018].
6. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhr.pl [online:]
[://www.hfhrpol.waw.pl/obserwatorium/index.php?option=com_content&view=article&id=4636:stanowisko-rio-wrocaw-w-sprawie-gazet-samorzdowych&catid=42:z-kraju-polska&Itemid=64](http://www.hfhrpol.waw.pl/obserwatorium/index.php?option=com_content&view=article&id=4636:stanowisko-rio-wrocaw-w-sprawie-gazet-samorzdowych&catid=42:z-kraju-polska&Itemid=64) [dostęp: 13.12.2018].