



## STANOWISKO NR 5

### KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

**z dnia 6 września 2024 roku**

***w sprawie tzw. ustawy medialnej***

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracowało założenia tzw. ustawy medialnej – w ramach wdrożenia Europejskiego Aktu o Wolności Mediów (EMFA) do polskiego porządku prawnego. Wśród tych założeń proponuje się rozwiązania, które, stojąc w sprzeczności z zapisami w/w akcie, oznaczają de facto wprowadzenie zakazu wydawania prasy samorządowej.

W opinii Konwentu Marszałków Województw RP Ministerstwo Kultury nie powinno ograniczać kompetencji samorządów w zakresie wydawania prasy samorządowej, która pełni bardzo wiele ważnych – z punktu widzenia społeczności lokalnych – funkcji, w tym funkcję informacyjną, edukacyjną i integracyjną. Pomaga też wypełniać jedno z zadań jednostek samorządu terytorialnego, jakim jest promocja gmin, powiatów i regionów.

W Polsce, tak, jak w wielu krajach UE, funkcjonują rozbudowane media publiczne, podległe m.in. rządowi, i w ich przypadku ministerstwo nie neguje zasadności ich istnienia, nie proponuje ich likwidacji, choć mają one spełniać funkcję bardzo zbliżoną do funkcji mediów samorządowych. Proponuje się co najwyżej zmiany w odniesieniu do sposobu funkcjonowania mediów publicznych. I to samo powinno dotyczyć prasy samorządowej.

Zgadza się z diagnozą, że media lokalne w Polsce, w szczególności lokalna prasa drukowana, przeżywają dziś kryzys i w naszym kraju, tak, jak w całej UE, zagrożony jest pluralizm mediów, także na poziomie lokalnym. Ale przyczyną tego stanu rzeczy nie jest wydawanie prasy przez samorządy (do głównych przyczyn owego kryzysu należy obserwowany na całym świecie zanik czytelnictwa prasy drukowanej, „papierowej”). Wbrew powielanej często opinii prasa samorządowa w Polsce nie jest konkurencją dla tzw. niezależnych, prywatnych mediów lokalnych. Nie rywalizuje z nimi bowiem ani na rynku sprzedaży egzemplarzowej i płatnych subskrypcji (prasa samorządowa jest bezpłatna) ani nie konkuruje o reklamodawców i ogłoszeniodawców (choć taki zarzut czasem się pojawia), a to są dziś główne źródła dochodów mediów lokalnych.

Ewentualne wprowadzanie zakazu wydawania prasy samorządowej nie poprawiłoby sytuacji mediów lokalnych, a jednocześnie pogorszyłoby wielu osobom dostęp do informacji o gminie, powiecie i regionie, w których mieszkają. Poszerzyłoby obszary tzw. pustyni informacyjnych



i pogłębiłoby wykluczenie informacyjne części mieszkańców. Stałoby w sprzeczności z ideą samorządności. Takie rozwiązanie budzi także wątpliwości konstytucyjne.

Zamiast odebrania samorządom możliwości wydawania prasy i prowadzenia ogólnoinformacyjnych portali należałoby rozważyć wprowadzenie – wzorem krajów zachodnich – efektywnego mechanizmu wspierającego lokalne media i pluralizm na lokalnym rynku medialnym w postaci ogólnopolskiego Funduszu Wsparcia Mediów Lokalnych. Tylko takie rozwiązanie może wzmocnić niezależność finansową i redakcyjną mediów lokalnych, zapewnić im rozwój technologiczny i zrealizować podstawowy cel rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) Dz. Urz. UE z dnia 17 kwietnia 2024 r., seria L.

Ograniczony lokalny rynek reklamowy i kryzys prasy drukowanej grożą tym, że wielu lokalnych wydawców bez takiego wsparcia nie utrzyma się na rynku. Media lokalne są fundamentem demokracji lokalnej i kluczowym czynnikiem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, odgrywają też – w społecznościach lokalnych – ważną rolę kulturotwórczą i w związku z tym powinny mieć zapewnione wsparcie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (tak, jak mają je np. czasopisma kulturalne).

By zagwarantować mediom lokalnym, że prasa samorządowa nie będzie z nimi konkurować na rynku reklamowo-ogłoszeniowym, wystarczy wprowadzić zakaz umieszczania odpłatnych reklam i ogłoszeń w mediach samorządowych (zamiast likwidacji tych mediów, która w naszej ocenie byłaby środkiem nieproporcjonalnym i klasycznym „wylaniem dziecka z kąpielą”). Konwent Marszałków opowiada się za wprowadzeniem zakazu umieszczania odpłatnych reklam i ogłoszeń w mediach samorządowych.

Ponadto Konwent Marszałków, wychodząc naprzeciw celom Europejskiego Aktu o Wolności Mediów oraz uwagom dotyczącym aktywności medialnej samorządów, jest gotów przygotować i poddać szerokim konsultacjom Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie wydawania prasy samorządowej. Kładłby on nacisk na rzetelność i publiczną rolę tych wydawnictw, które powinny w jak najszerszym zakresie realizować funkcję informacyjną, edukacyjną, kulturotwórczą i integrującą lokalne wspólnoty.

Wprowadzenie kodeksu rozwiązałoby problemy, na które zwraca uwagę Ministerstwo, a jednocześnie nie doprowadziłoby do dalszego osłabienia samorządności w kraju.



Podsumowując, zaproponowane przez resort kultury rozwiązania nie doprowadziłyby do polepszenia sytuacji wydawców prasy lokalnej, natomiast naruszałyby prawa jednostek samorządu terytorialnego i pogłębiałyby wykluczenie informacyjne mieszkańców. Stałyby także w sprzeczności z exposé Premiera Donalda Tuska, który zapowiedział „powrót Polski samorządowej”.

### **Uzasadnienie**

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej zwane również: „MKiDN” oraz „Ministerstwem”) opracowało założenia tzw. ustawy medialnej – w ramach wdrożenia Europejskiego Aktu o Wolności Mediów do polskiego porządku prawnego. Do 23 września będą trwać konsultacje tych założeń, które obejmują m.in. reformę KRRiT, regulacje dotyczące powoływania władz w spółkach medialnych i finansowania mediów publicznych oraz działalności jednostek samorządu terytorialnego na rynku mediów, a także zasady koncentracji na rynku medialnym.

Analizując ów dokument, w pierwszej kolejności zwraca uwagę to, że w odniesieniu do kompetencji samorządów lokalnych w tej dziedzinie MKiDN idzie znacznie dalej niż rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) Dz. Urz. UE z dnia 17 kwietnia 2024 r., seria L (dalej zwane: „EMFA”). Resort proponuje bowiem de facto, by odebrać samorządom lokalnym prawo do wydawania prasy samorządowej. Prawo, które dziś zapewnia się im na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914). Zgodnie z art. 8 ust. 1 Prawa prasowego „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”.

Budzi więc zdziwienie, że MKiDN ze wszystkich wskazanych w ustawie podmiotów odbiera tylko samorządom prawo do działalności medialnej. Uznając tym samym, że w przeciwieństwie do organów państwowych to właśnie media samorządowe negatywnie wpływają na lokalny i regionalny rynek medialny. Tymczasem media państwowe to nie tylko publiczna telewizja i radio (wraz z ich regionalnymi oddziałami i rozgłośniami), ale także należąca do Orlen S.A. – spółka Polska Press Sp. z o.o. Jest to największy wydawca prasy regionalnej i lokalnej w Polsce, ale też największy w kraju wydawca regionalnych i lokalnych portali internetowych.



Warto podkreślić, że na wcześniejsze pomysły odebrania samorządom możliwości działalności wydawniczej wicepremier i minister kultury odpowiedział, że taka praktyka nie może być prawnie zakazana, bowiem naruszałaby zapisy Konstytucji. Pogląd Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego został wyrażony w piśmie skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich. Czytamy w nim: „Ograniczenie prawa jednostek samorządu terytorialnego do wydawania prasy mogłoby zostać odebrane jako ograniczenie swobody wypowiedzi organów jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne jest więc wypracowanie takich rozwiązań, które z jednej strony wzmocnią wydawców prasy lokalnej, a z drugiej nie ograniczą żadnemu podmiotowi konstytucyjnej swobody wypowiedzi”.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, a cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane.

W opinii Konwentu Marszałków odebranie samorządom lokalnym możliwości szerokiego informowania o tym, co ważnego dzieje się w danej gminie, powiecie czy regionie, ale też możliwości promocji tych miejsc oraz budowania poprzez tego typu wydawnictwa tożsamości lokalnej i regionalnej – to kolejny cios w pozycję i kompetencje samorządów. To także uderzenie w budowaną od ćwierć wieku Polskę samorządną oraz w zasadę samostanowienia samorządów i wspólnot lokalnych.

Wydawnictwa samorządowe nie tylko informują mieszkańców o ważnych dla nich kwestiach, ale także edukują, mobilizują do działania i integrują wokół lokalnych spraw. Zgodnie z art. 10b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566) „Województwo podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców województwa” (...)

Nie sposób zgodzić się także ze stanowiskiem MKiDN, że wydawanie prasy przez samorządy stanowi naruszenie zasady pomocniczości. Jest wręcz przeciwnie. Samorządy w szczególności wspierają i upowszechniają ideę samorządową, prowadzą politykę rozwoju m.in. w zakresie promocji lokalnych walorów i możliwości rozwojowych, wspierania rozwoju kultury, wspierania i prowadzenia działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz zapewniają mieszkańcom dostęp do informacji, a także wykonują zadania w zakresie promocji, wszystkie powyższe działania realizowane są z poszanowaniem zasady subsydiarności, jako organy, które są najbliżej obywatela.



Pamiętajmy także, że na blisko 40 proc. powierzchni naszego kraju nie ma dostępu do lokalnej prasy (bo jej już tam nie ma lub nigdy nie było). W takich miejscach tytuły samorządowe są jedynym źródłem informacji dla lokalnej wspólnoty – o tym, co dzieje się na jej terenie. Zidentyfikowane już przez medioznawców zjawisko, zwane pustyniami informacyjnymi, powiększa się i nie jest to problem tylko naszego kraju, ale i całej Europy. Innym coraz częściej występującym w krajach UE, w tym w Polsce, problemem jest coś, co w Niemczech nazywa się „Einzeitungskreis”. Czyli jedna wydawana przez podmiot prywatny gazeta na cały powiat, a więc powiaty, w których jest tylko jedno prywatne („niezależne”) medium lokalne, mające tam monopol informacyjny i reklamowy. W takich miejscach prasa samorządowa to szansa na zapewnienie choćby minimum pluralizmu w odniesieniu do lokalnych mediów.

Zubożenie kanałów komunikacyjnych jest szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem w kontekście konfliktu za naszą wschodnią granicą i coraz częstszych działań dezinformacyjnych. Efektywna i wiarygodna, pomagająca w walce z fake newsami, komunikacja z mieszkańcami w oparciu o narzędzia elektroniczne, jak i tradycyjne, jest szczególnie ważna. Trzeba pamiętać, że wciąż nie wszyscy mieszkańcy mają dostęp do internetu i biegle posługują się komputerem czy smartfonem. Wykluczenie informacyjne i cyfrowe (dotyczące w szczególności osób starszych) jest zjawiskiem, z którym mierzyć się musi część samorządów. Dlatego ograniczanie kompetencji samorządów w tym zakresie uderza nie tylko w instytucje samorządu, ale i w całą wspólnotę.

Jeden z głównych zarzutów wobec prasy samorządowej mówi, że jest ona konkurencją dla niezależnej prasy lokalnej, wydawanej przez podmioty prywatne. Badania medioznawcze prowadzone przez P. Szostok i R. Rajczyka nie potwierdzają tej tezy. Ankietowane przez medioznawców samorządy (aktywne wydawniczo) częściej deklarowały istnienie na ich terenie prasy niezależnej aniżeli te, które nie wydawały własnego pisma. W efekcie badacze stwierdzili, że „prasa samorządowa nie tylko nie blokuje powstawania niezależnych tytułów prasowych, ale nawet je w pewien sposób stymuluje, będąc swego rodzaju kołem napędowym na lokalnych rynkach prasowych”.

Zarzuca się także prasie samorządowej, że zamieszcza ona komercyjne reklamy i że „zabiera ona w ten sposób niezależnej prasie lokalnej część rynku reklamowego”. Być może miało to miejsce w przeszłości, ale dziś bardzo trudno znaleźć w Polsce przypadki zamieszczenia komercyjnych reklam w tytułach samorządowych.

Innymi słowy, trudno uznać prasę samorządową za konkurencję niezależnej prasy lokalnej, wydawanej przez podmioty prywatne, a już na pewno nie można jej uznać za nieuczciwą konkurencję (bo i takie zarzuty się pojawiają w dyskusjach o mediach samorządowych).



Podsumowując, twierdzenie, że jedną z głównych przyczyn obecnego kryzysu prasy lokalnej w Polsce, jest „negatywny wpływ prasy samorządowej”, to nadużycie. Kryzys prasy lokalnej to część – trwającego już od ponad dwóch dekad – kryzysu prasy. To zjawisko znacznie szersze, dotykające jeszcze bardziej prasę krajową, i to w całej Europie i na świecie. Czynniki, które mają na to wpływ, są szeroko omawiane w literaturze medioznawczej. Jednym z głównych jest postępujący zanik czytelnictwa prasy drukowanej, która jest wypierana z rynku przez media internetowe, a dziś także przez media społecznościowe.

Podsumowując, zaproponowane rozwiązania nie doprowadziłyby do polepszenia sytuacji wydawców prasy lokalnej, natomiast naruszałyby prawa nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale także wspólnot lokalnych, reprezentowanych właśnie przez władze samorządowe. Stałyby także w sprzeczności z exposé Premiera Donalda Tuska, który zapowiedział „powrót Polski samorządowej”.

W opinii Konwentu Marszałków MKiDN, zamiast ograniczać kompetencje samorządów, powinno wzorem krajów zachodnich przygotować efektywny mechanizm wspierający pluralizm mediów lokalnych w postaci Funduszu Wsparcia Mediów Lokalnych.

Tylko takie rozwiązanie może realnie wzmocnić media lokalne, zwiększyć ich niezależność finansową, redakcyjną i rozwój technologiczny. Ograniczony lokalny rynek reklamowy i kryzys prasy drukowanej grożą tym, że wielu lokalnych wydawców bez takiego wsparcia nie utrzyma się na rynku (to już zresztą się dzieje – w odniesieniu do tytułów drukowanych). Tymczasem media lokalne są u nas ciągle traktowane tylko jako działalność czysto biznesowa, czysto komercyjna. Pomija się ich rolę kulturotwórczą, społeczną, edukacyjną, a także ich rolę jako jednego z filarów demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego.

By zagwarantować mediom lokalnym, że prasa samorządowa nie będzie z nimi konkurować na rynku reklamowo-ogłoszeniowym, wystarczy wprowadzić zakaz umieszczania odpłatnych reklam i ogłoszeń w mediach samorządowych (zamiast likwidacji tych mediów, która w naszej ocenie byłaby środkiem nieproporcjonalnym i klasycznym „wylaniem dziecka z kąpielą”). Konwent Marszałków opowiada się za wprowadzeniem zakazu umieszczania odpłatnych reklam i ogłoszeń w mediach samorządowych.

Ponadto Konwent Marszałków, wychodząc naprzeciw celom Europejskiego Aktu o Wolności Mediów oraz uwagom dotyczącym aktywności medialnej samorządów, jest gotów przygotować i poddać szerokim konsultacjom Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie wydawania prasy samorządowej. Kładłby on nacisk na rzetelność i publiczną rolę tych wydawnictw,



które powinny w jak najszerszym zakresie realizować funkcję informacyjną, edukacyjną, kulturotwórczą i integrującą lokalne wspólnoty.

**Przewodniczący**

**Konwentu Marszałków Województw RP**

**Olgierd Geblewicz**

Stanowisko kieruje się do:

1. Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego
2. Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
3. Komisji Kultury i Środków Przekazu Senatu RP
4. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
5. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
6. Korporacji samorządowych
7. Izby Wydawców Prasy
8. Związku Pracodawców Wydawców Cyfrowych

