



**Media lokalne jako warunek zapewnienia
praworządności na poziomie lokalnym.**

Jak budować ich odporność?

Styczeń 2023

Raport przygotowany został w ramach projektu *Kryzys lokalnego dziennikarstwa w krajach grupy wyszehradzkiej i specyficzna rola gazet samorządowych w wywołaniu i pogłębianiu się tego kryzysu* wspieranego przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki. Liderem projektu była czeska organizacja Oživení, z.s, a partnerami węgierska Mérték Médiaelemző Műhely Közhasznú Nonprofit Kft. (Mertek Media Monitor), Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Transparency International Słowacja. W Polsce projekt był nieformalnie wspierany przez Fundację Wolności z Lublina.



•
• Visegrad Fund



I. Dlaczego niezależne media są niezbędne w demokratycznym państwie prawa?

W swoim raporcie o praworządności Unia Europejska przedstawia cztery obszary, których siłę i sprawne funkcjonowanie uważa za kluczowe dla rządów prawa. Te obszary to system sprawiedliwości, zapobiegania korupcji, wolne media i inne elementy - m. in. społeczeństwo obywatelskie, instytucje ochrony praw człowieka czy ochrony przed nadużyciami.

Z szerokiego obszaru działań władzy i możliwości sprawowania nad nią kontroli, w niniejszym tekście wybieramy kluczowy element - **codzienne doświadczenie praworządności przez obywateli**. Gdzie ono ma miejsce? Na poziomie lokalnym. To tu kształtują się nasze postawy względem demokracji, nasze poczucie siły własnego głosu względem siły władzy, to tu - z największym prawdopodobieństwem - mogą zostać naruszone nasze prawa. **Dlatego tu potrzebujemy mediów, które właśnie na poziomie lokalnym pilnują władzy i jej decyzji.**

Czy takie media lokalnie istnieją? Jeśli tak, to czy są silne i niezależne? Jak stworzyć warunki, żeby takie silne i niezależne media istniały lokalnie? Odpowiedzenie na te pytania jest celem niniejszego tekstu.

II. Definicje i zarys sytuacji

Media lokalne i regionalne

W polskim kontekście media lokalne obejmują swoim zasięgiem zazwyczaj jeden lub kilka powiatów. Powiaty w Polsce mogą liczyć od 20 do 366 tys. mieszkańców. Media lokalne funkcjonują raczej poza dużymi miastami, w powiatach do 150 tys. mieszkańców. Choć istnieją dość rzadkie wyjątki od tej reguły. Media lokalne **mają zasięg lokalny i zajmują się lokalnymi sprawami**. Traktują indywidualnie problemy każdej wspólnoty, którą się zajmują. Rzadko pojawiają się w nich treści wykraczające poza tematy lokalne. Mediami lokalnymi mogą być zarówno prasa drukowana, jak radio, telewizja czy portale internetowe.

Jeżeli jest to prasa drukowana, to najczęściej wydawana jest **raz w tygodniu**. W Polsce media lokalne w większości **należą do pojedynczych mniejszych wydawców**. Część z nich jest zrzeszona w Stowarzyszeniu Gazet Lokalnych¹, inna część w Stowarzyszeniu Mediów Lokalnych². Oczywiście są też wydawcy, którzy nie należą do żadnego z tych stowarzyszeń. Nie ma żadnego obowiązku przynależności, wydawcy robią to by wspólnie podnosić jakość gazet, zwiększyć możliwości ekonomiczne, uczyć się, edukować społeczeństwo i prowadzić rzecznictwo.

¹ Stowarzyszenie Gazet Lokalnych <http://gazetylokalne.pl>

² Stowarzyszenie Mediów Lokalnych <https://localpress.pl/>

Mediów lokalnych nie należy mylić z **mediami regionalnymi**. Ogólnoinformacyjne media regionalne są też wydawane częściej – o ile mowa o prasie drukowanej, niż lokalne. Są one **dziennikami**. Ich treści obejmują przede wszystkim duże miasta i województwa.

Ze względów historycznych³, charakteryzuje je bardzo duża koncentracja kapitału, która w 2021 roku ostatecznie wpłynęła na ich niezależność od kontrolowanej przez nie władzy. Większość tytułów regionalnych należy do Grupy Polska Press. W 2021 roku całą Grupę Polska Press kupiła spółka, w której wiodącą rolę ma Skarb Państwa. Jest to Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. (dalej: PKN Orlen)⁴ W momencie zakupu, Grupa Polska Press skupiała 20 dzienników regionalnych⁵. Jednocześnie zmiana właściciela budzi obawy dotyczące rzetelności w przedstawianiu regionalnej i miejskiej rzeczywistości, w zależności od przynależności politycznej rządzących. Prezes PKN Orlen - Daniel Obajtek - jest bowiem człowiekiem tak blisko związanym z partią rządzącą w Polsce, że typowany był nawet na Premiera RP. Natychmiast po przejęciu spółki medialnej wprowadził do jej zarządu Dorotę Kanię – dziennikarkę, związaną z mediami prywatnymi korzystnie naświetlającymi działania rządzącej od 2015 roku Zjednoczonej Prawicy, w której wiodącą rolę ma Prawo i Sprawiedliwość. Tym samym można uznać, że na poziomie regionalnym praktycznie nie ma niezależnej prasy, poza kilkoma tytułami nienależącymi do Grupy Polska Press - Dziennik Wschodni, Gazeta Olsztyńska, Dziennik Elbląski, Kurier Szczeciński, Super Nowości. Ale także co do niektórych z nich pojawiają się wątpliwości.

To wszystko sprawia, że w niniejszym tekście **skupiamy się głównie na lokalnych, niezależnych mediach należących do mniejszych właścicieli. Jednak część rekomendacji i rozważań jest adekwatna także dla regionalnych niezależnych podmiotów.**

³ Szynol, A, *From political to economic monopoly — The case of regional dailies in Poland* in Media and Journalism in the Digital Era (pp.25-40), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Editors: Adam Szynol, Katarzyna Konarska

⁴ W chwili zakupu skarb państwa posiadał 27,52% akcji w spółce. To może się wydawać niewiele, ale to właśnie Skarb Państwa miał decydujący wpływ na obsadzanie stanowisk, gdyż skupiał najwięcej akcji i zgodnie ze statutem miał uprzywilejowaną pozycję decyzyjną (Statut z 5 czerwca 2020, § 7 art. 11) i w efekcie miał kontrolę nad spółką. Pod koniec 2022 roku, po kolejnych fuzjach z innymi państwowymi spółkami, Skarb Państwa dysponuje 49,9% akcji.

⁵ Tytuły skupione w Grupie Polska Press: Dziennik Bałtycki, Dziennik Łódzki, Dziennik Zachodni, Gazeta Krakowska, Głos Wielkopolski, Kurier Lubelski, Polska Metropolia Warszawska, Express Ilustrowany, Gazeta Krakowska, Dziennik Polski, Gazeta Lubuska, Gazeta Pomorska, Kurier Poranny, Gazeta Współczesna, Nowa Trybuna Opolska, Echo Dnia, Gazeta Codzienna Nowiny, Głos Dziennik Pomorza, Express Bydgoski i Nowości Toruńskie.

Lokalne i regionalne media audiowizualne

Na poziomie regionalnym obecne są też regionalne oddziały publicznej Telewizji Polskiej SA. Jest ich 16⁶ oraz 17 rozgłośni Polskiego Radia S.A.⁷ Ponadto istnieje 115 lokalnych i regionalnych telewizji, głównie kablowych⁸ i około 150 koncesjonowanych, regionalnych i lokalnych stacji radiowych⁹.

III. Prawo dotyczące działalności mediów

Prawo prasowe

Działalność prasy jest regulowana przez prawo prasowe¹⁰, które zostało uchwalone jeszcze w czasach, gdy Polska nie była krajem demokratycznym, w 1984 roku. I choć jest wiele krytyki pod kątem tego prawa ze względu na jego archaiczność, np. wciąż pojawiają się odniesienia dotyczące środków komunikacji, które dawno nie funkcjonują; brak też wyraźnego uregulowania sytuacji mediów w Internecie¹¹, to jest też wiele obaw środowiska przed zmianami, które mogą zaproponować politycy. Zwłaszcza, że prawo to jest używane, omówione i zawiera sporo ciekawych rozwiązań.

Media samorządowe

Prawo mające wpływ na wolność mediów pojawia się też w innych obszarach. Problemem mającym wpływ na funkcjonowanie niezależnych mediów lokalnych jest powstawanie mediów prowadzonych przez władze. Eksperti nie znajdują jednak podstaw konstytucyjnych do prowadzenia takich mediów. Podstawową kwestią jest istota praw i wolności. Wolność słowa przysługuje jednostkom, a nie władzy. Obowiązkiem władzy jest stworzyć warunki dla realizacji wolności. Dlatego władza samorządowa nie może prowadzić swoich mediów, to naruszanie wolności słowa. Nie ma też do tego żadnej podstawy prawnej. Jak wskazują Dorota Głowacka i Adam Płoszka¹², obok tego, że ich istnienie narusza art. 7 Konstytucji RP, czyli zasadę praworządności – działanie na podstawie i w granicach prawa, to narusza

⁶ Regionalne stacje TVP (telewizji publicznej): Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław. <https://regiony.tvp.pl/>

⁷ Regionalne stacje Polskiego Radia (radia publicznego): Polskie Radio (PR) Białystok, PR Gdańsk, PR Katowice, PR Kielce, PR Koszalin, PR Kraków, PR Lublin, PR Łódź, PR Olsztyn, PR Opole, PR Pomorze i Kujawy, PR Poznań, PR RDC, PR Rzeszów, PR Szczecin, PR Wrocław, PR Zachód. Istnieją też czasem miejskie mutacje tych stacji.

⁸ Część stacji powtarza się, część jest bardzo lokalna, np. dotyczy spółdzielni mieszkaniowej. Trudno zatem stwierdzić jaka jest dokładna liczba na podstawie samych koncesji <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/results,2,2,0,0,1,1,0,0,0,0.html>. Łatwiej i bardziej trafnie można ocenić to, czytając badania oglądalności przygotowane przez Krajowy Instytut Mediów, str. 5-9 https://kim.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/Raport_Zasiegi-stacji_lokalnych-tv_20-12-2022.pdf

⁹ 154 stacje mają status "Uniwersalny/Lokalny" <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/results,1,1,0,0,1,1,0,0,0,1.html>

¹⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19840050024>

¹¹ Czy i jak rejestrować portal lub blog internetowy <https://www.whitepress.pl/baza-wiedzy/21/czy-i-jak-rejestrowac-portal-lub-blog-internetowy>

¹² Głowacka D., Płoszka A., *Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego – wątpliwości konstytucyjne*, Samorząd Terytorialny 11/2014

też konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP), a w przypadku samorządowych mediów odpłatnych, artykuł 61 Konstytucji RP. W takim wypadku bowiem pojawia się odpłatność dostępu do informacji publicznej.

Dostęp do informacji publicznej

To zaś nas prowadzi do kolejnego - ważnego z punktu widzenia dalszych rozważań przepisu prawa prasowego. Jest nim odesłanie dziennikarzy do ustawy o dostępie do informacji publicznej, co - jak sami twierdzą - w efekcie ogranicza im dostęp do informacji.

Art. 3a. *W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.*

Ustawa ta bowiem, w formie w jakiej funkcjonuje 21 lat po jej uchwaleniu, nie spełnia swojej roli. Funkcjonuje coraz więcej wyłączeń z jawności, procedury uzyskiwania informacji pozwalają na wieloletnie przeciąganie spraw w sądach, sankcje za łamanie prawa nie stanowią realnego zagrożenia dla władzy. W efekcie, dziennikarze w swojej codziennej pracy nie mogą oprzeć się na narzędziu, które teoretycznie stanowić powinno dla nich jedno z głównych źródeł informacji¹³.

Więzienie za słowo

Jeśli chodzi o inne regulacje prawne dotyczące mediów, to największym problemem jest penalizacja zniesławienia, zawarta w art. 212 Kodeksu Karnego. Temat ten był wielokrotnie krytykowany, a środowisko dziennikarskie, organizacje społeczne¹⁴ i Rzecznik Praw Obywatelskich od lat postulują zmianę tych przepisów.

Istnieje oczywiście wiele innych sposobów wykorzystywanych przez władze publiczne do powstrzymywania krytyki prasowej, wbrew przytaczanym przepisom prawa prasowego. Penalizacja zniesławienia jest tylko jednym z tych sposobów, wzbudzających w warunkach polskich największe kontrowersje i wskazywana jako jaskrawy przykład na istnienie strategicznych pozwów sądowych przeciw partycypacji publicznej.

Związek przytaczanych przepisów z dbaniem o praworządność

Przytoczone przepisy wpływają zarówno na swobody jakimi cieszą się dziennikarze, jak na ich niezależność, kontrolną rolę mediów i ich warunki pracy. Mają zatem wpływ na jakość rządów prawa i kondycję prasy lokalnej, będące przedmiotem zainteresowania niniejszego tekstu.

¹³ Sądowa ochrona prawa do informacji – podsumowanie seminarium na Uniwersytecie Wrocławskim, <https://siecobywatelska.pl/sadowa-ochrona-prawa-do-informacji-podsumowanie-seminarium-na-uniwersytecie-wroclawskim/>

¹⁴ Artykuł 212 – postulujemy dekryminalizację zniesławienia <https://siecobywatelska.pl/arttykul-212-postulujemy-dekryminalizacje-znieslawienia/>; Webinarium: Dlaczego należy wykreślić zniesławienie (art. 212) z kodeksu karnego? <https://youtu.be/aj3lsPyeTCI>

IV. Media lokalne jako podmiot kontrolujący

Sieć Obywatelska Watchdog Polska chce wspierać ochronę takich mediów lokalnych, które są w stanie pełnić funkcję kontrolną i być sojusznikami w działaniach kontrolnych społeczeństwa obywatelskiego. Często bowiem, z braku takich mediów, aktywiści i aktywistki sami rejestrują tytuły prasowe, prowadzą blogi i działalność w mediach społecznościowych. Jednak ich wysiłki wymagają uzupełnienia. Ktoś, kto prowadzi medium w wolnym od pracy czasie i - z konieczności - skupia się głównie na analizie dokumentów, często nie ma też doświadczenia i adekwatnej wiedzy o prowadzeniu mediów, potrzebuje wsparcia profesjonalistów. Dziennikarze dysponują znacznie szerszymi możliwościami zdobywania informacji, w tym zwłaszcza polegającym na budowaniu relacji z członkami i członkiniami społeczności lokalnych i pozyskiwania od nich informacji, możliwości bywania na wydarzeniach i ich obserwacji, a także możliwością prowadzenia śledztw dziennikarskich - samodzielnie lub w zespole. Lokalny aktywista-watchdog może współpracować z dziennikarzami, podsuwać tematy, prosić o ich nagłaśnianie. Nie zastąpi prawdziwie niezależnych mediów lokalnych. Co więcej, im więcej mediów, tym bezpieczniejsza jest działalność kontrolna wobec władzy. I tym pełniejsza.

Ile jest niezależnych mediów lokalnych w Polsce?

Myśląc o mediach lokalnych - w tym głównie o prasie - które mają możliwość sprawowania roli kontrolnej w pełnym wymiarze, stworzyliśmy na własne potrzeby następującą definicję, którą wykorzystujemy w naszym opracowaniu.

Niezależnym medium lokalnym jest takie, w którym pracują/działają dziennikarze przestrzegający podstawowych zasad etyki dziennikarskiej, i których finansowanie opiera się na zróżnicowanych źródłach. Jeśli pozyskuje reklamy, pochodzą one z różnorodnych źródeł. To oznacza, że nie dominują w nich reklamy podmiotów publicznych lub spółek samorządowych. W praktyce oznacza to, że spełnia kontrolną rolę wobec władzy, oceniając jej działania. Pisząc obiektywnie, w tym także krytycznie. Wydawcą takiego tytułu nie może być Jednostka Samorządu Terytorialnego ani żadna instytucja jej podległa.

Chcąc zidentyfikować takie media, uznaliśmy, że są one z największym prawdopodobieństwem skupione w dwóch stowarzyszeniach - Stowarzyszeniu Gazet Lokalnych¹⁵ oraz częściowo w Stowarzyszeniu Mediów Lokalnych¹⁶. W sumie te organizacje skupiają około 90 tytułów. Ta druga często skupia gazety, które są wyłącznie dostępne on line.

Wedle szacunków Prezesa Stowarzyszenia Gazet Lokalnych, niezależnych gazet jest w Polsce około 120 do 140. Są to bowiem także podmioty niezrzeszone. Jednak bez jakiegoś pośrednika - w postaci profesjonalnego stowarzyszenia, stojącego na straży minimalnych zasad bądź pogłębionej analizy treści nie jesteśmy w stanie stwierdzić, które to są gazety. Podobny problem mamy z ewentualnymi niezależnymi stacjami radiowymi i telewizyjnymi.

¹⁵ <http://gazetylokalne.pl/lista-czlonkow-2/>

¹⁶ <https://localpress.pl/o-nas/>

Dlatego zmuszeni jesteśmy przyjąć, że nasze opracowanie jest obarczone błędem niedoszacowania i może wywołać dyskusję. Przyjeliśmy bardzo konserwatywne założenia. Nanieśliśmy na mapę wszystkie gminy, o których piszą gazety lokalne skupione w Stowarzyszeniu Gazet Lokalnych i wszystkie gminy objęte przez wybrane przez nas tytuły ze Stowarzyszenia Mediów Lokalnych. W tym ostatnim przypadku zwracaliśmy głównie uwagę na tematykę podejmowaną przez te media. Po naniesieniu naszych danych na mapę, widzimy że szczególną troskę winny budzić rejony najbardziej wysunięte na północny-zachód (okolice Koszalina, Kołobrzegu, Międzyzdrojów i Świnoujścia) oraz województwo lubuskie - pomiędzy Gorzowem Wielkopolskim i Zieloną Górą.

https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1M_mLGnsg5Jn4R_t1qixeBPufjYAqodw&usp=sharing

Tę mapę postanowiliśmy uzupełnić i w styczniu 2023 roku rozpropagowaliśmy ankietę skierowaną do społeczeństwa obywatelskiego, z prośbą o zgłaszanie mediów niezależnych¹⁷. W ciągu niecałych 10 dni otrzymaliśmy czterysta zgłoszeń, w których pojawiło się około 260 tytułów. Były to w większości portale internetowe. Naszym pytaniem wywołaliśmy też wielką dyskusję o tym, czym jest niezależność.

Do podanego przez nas kryterium finansowania, dodane zostały inne istotne czynniki. W dyskusji pojawiały się kwestie takie, jak **treści prezentowane przez medium**. Wśród kryteriów świadczących o niezależności wskazywane było podejmowanie tematów zgłaszanych przez mieszkańców, publikowanie tekstów przysyłanych do redakcji, ujawnianie spraw niewygodnych dla władzy, prowadzenie śledztw dziennikarskich, sprawdzanie obietnic polityków i krytyczne teksty o rządzących, niezależnie od prezentowanej opcji politycznej.

Pojawił się temat **niezależności właścicieli** i pytanie, czy mogą nimi być przedsiębiorcy których interesy zależą od władz gminnych, np. deweloperzy budujący obiekty w gminie.

Inną kwestią było to, **kto tworzy treści** w lokalnych mediach. Jako negatywne przykłady pokazywano gazety, w których piszą głównie radni, osoby spokrewnione z rządzącymi, czy też osoby, które na preferencyjnych warunkach korzystają z publicznego mienia.

Dyskusja, którą wywołaliśmy pokazała, że istotne jest nie tylko identyfikowanie miejsc, w których niezależnych mediów brakuje, ale także refleksja nad jakością mediów. Zwłaszcza, że nie jest ona dana raz na zawsze i niezależność mediów musi być stale pielęgnowana. Choć temat jest szeroko omawiany od lat, wciąż budzi emocje. Potrzebne jest też niuansowanie – wiele dyskutujących osób była skłonna stawiać sprawę bardzo radykalnie, twierdząc, że tylko strony prowadzone społecznie, dają gwarancję niezależności. A, przecież nie jest to model ani trwały, ani wydajny, ani gwarantujący niezależność osobistą osób, które takie medium tworzą. Być może 2023 rok okaże się dla kwestii niezależności przełomowy. Zapowiadany jest wielki kryzys mediów w Europie, zwłaszcza papierowych. Także w Polsce. I jak wskazują wydawcy tylko dobrej jakości media mogą go przetrwać, choć i te raczej w Internecie¹⁸. Z drugiej strony nadchodzą wybory samorządowe, planowane na wiosnę 2024 roku i już pojawiły się próby eliminowania krytycznych głosów.

¹⁷ <https://siecobywatelska.pl/niezalezne-media-lokalne/>

¹⁸ https://www.press.pl/tresc/74694,reuters-institute-prognozuje-zapasc-rynku-prasy-i-redukcje-dziennikarzy_-polscy-naczelnicy-podzielaja-te-obawy?fbclid=IwAR1nfH_yljDhE3HiibRxfnI7EkCY8yZj98rOsq8_qTBSIOc_U1n1NUOOPD4

V. Problemy napotymane przez niezależne media

Problem pierwszy - media prowadzone przez władzę a media niezależne

Wedle różnych szacunków¹⁹, w ponad 55% do 60% polskich gmin prowadzone są gazety, które udają element lokalnego rynku medialnego. Piszą o sprawach lokalnych, podobnie jak media niezależne. Pełnią głównie rolę informacyjną. Problem w tym, że przedstawiają obraz upiększony, stanowią zazwyczaj propagandę sukcesu i nie zawierają alternatywnych treści²⁰.

Jak wskazywano podczas debaty *Niezależność mediów lokalnych - jak ją wspierać?*, stwarzają **falszywe wrażenie tworzone jakoby były prawdziwą gazetą**. Udają coś, czym nie są. Sieć Obywatelska Watchdog Polska badała treść tych gazet w 2018 i 2021 roku. Po tym badaniu, w naszym raporcie zatytułowanym *O czym szumią gazety władzy* napisaliśmy:

Udają prasę, ale nie spełniają standardu oczekiwanego od prasy. Autorzy artykułów często nie są dziennikarzami, a urzędnikami, jeśli jest to gazeta prowadzona bezpośrednio przez urząd – a takich jest (...) 61%, często są to pracownicy działów promocji, co dobrze oddaje zadania, jakie są stawiane przed gazetami władzy. W 33% są to pracownicy samorządowych instytucji kultury. (...) Jaki te osoby miałyby powód, by powiedzieć, że mieszkańcy są z czegoś niezadowoleni, w gminie istnieją jakieś pola konfliktu, jakieś pomysły władzy się nie udały? Czytając część (...) gazet, nie mogliśmy czasem pozbyć się wrażenia, że w wielu miejscowościach bardzo chcielibyśmy zamieszkać. Tymi miejscowościami rządzą przedsiębiorcy, nowocześni burmistrzowie albo dobrzy i przyjaźni wójtowie. Gospodarskim okiem patrzyli na swoje trzódki mieszkańców. (...) Wielu mieszkańców i mieszkank nie ma oczekiwań wobec prasy lokalnej, gdyż zna tylko taką, która nie wypełnia roli „czwartej władzy”²¹

Jednocześnie, jako, że media te często nawet wizualnie przypominają gazety codzienne lub tygodniki, mieszkańcy mogą traktować je jako element rynku medialnego i pluralizmu mediów. Tymczasem zjawisko to nie ma nic wspólnego z pluralizmem.

¹⁹ Szacunki Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska z 2018 roku, które były następnie weryfikowane w 2022 roku wskazują, że około 58% samorządów gminnych prowadzi swoje media (dane po wyłączeniu braków danych). Dane pochodzą z 80% samorządów. Nominalnie jest to około 1160 tytułów prasowych, 23 stacje telewizyjne i 7 stacji radiowych. Natomiast z danych Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, pochodzących z 64% gmin wynika, że 55% z nich prowadzi swoje gazety. https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1669792175_BADANIA%20I%20RAPORTY%2014%202022.pdf Jeszcze inną liczbę (868 tytułów) podaje Biblioteka Narodowa, ale liczy ona tylko wydawnictwa, które mają numer ISSN <https://www.bn.org.pl/download/document/1667482984.pdf> W tej liczbie mogą być zawarte także pewriodyki wydawane na poziomie powiatów, które z kolei nie były liczone przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska.

²⁰ *O czym szumią gazety władzy?*

https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_gazety_wladzy_raport.pdf

²¹ Tamże, str. 3

Gazety te stanowią nieuczciwą konkurencję, jeśli sprzedają ogłoszenia. A zdarza się to dość często. Na 463 gazety, które odpowiedziały nam na pytania o sprzedaż ogłoszeń, 113 potwierdziło, że to robi (24%). Co więcej, stosują dumping i sprzedają ogłoszenia taniej niż konkurencja, w końcu nie muszą liczyć się z realiami rynku. Są też materiałem zazwyczaj bezpłatnym (83% z tych 463 gazet, które odpowiedziały na pytanie). W styczniu 2023 roku redaktor naczelny Portalu Kujawskiego złożył do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniosek o zbadanie czy Urząd Miasta Bydgoszcz wydając swoje medium nie prowadzi nieuczciwej konkurencji wobec podmiotów prywatnych²². Kilka dni później wydawca ogłosił, że ze względu na polaryzację polityczną od 1 lutego 2023 roku zawiesza działalność²³.

Natomiast jeśli chodzi o siłę oddziaływania gazet na poglądy obywateli, to nierównowaga sił nie jest jednak aż tak wielka, jak to się wydaje na pierwszy rzut oka. Gazety samorządowe to najczęściej kwartalniki, dwumiesięczniki lub miesięczniki - co najmniej 71% ze 1160 zbadanych. Niezależna prasa wydawana jest zazwyczaj co tydzień. W przypadku prasy zależnej to zjawisko stosunkowo rzadkie - zidentyfikowaliśmy tylko 15 tygodników i 26 dwutygodników. Jednocześnie, papierowych tytułów prasy lokalnej jest mniej niż gazet samorządowych, a w obliczu kryzysu papierowej prasy zapowiadanego na 2023 rok²⁴ dysproporcja może stać się kolosalna. Media władzy nie muszą się liczyć z realiami rynku, a presja nadchodzących wyborów samorządowych nie będzie sprzyjała oszczędzaniu na propagandzie.

Problem drugi - kupowanie życzliwości mediów

Drugim problemem jest **uznaniowość w zlecaniu reklam i wszelkich płatnych materiałów przez instytucje publiczne i podmioty z nimi związane**. To problem uniwersalny, nie dotyczący jedynie poziomu lokalnego.

Coraz bardziej niepokojącym w polskiej demokracji zjawiskiem jest "kupowanie mediów". Reklamy spółek samorządowych i spółek państwowych kierowane są do wybranych mediów, niezależnie od ich nakładu i tego, jak ów nakład jest kupowany. Badania profesora Tadeusza Kowalskiego pokazują to zjawisko na poziomie centralnym²⁵.

²² <https://www.wirtualnemedi.pl/arttykul/wydawnictwa-ratuszowe-za-darmo-nieuczciwa-konkurencja-uokik-skarga>

²³ <https://www.portalkujawski.pl/region/item/24026-wazny-komunikat-zawieszamy-dzialalnosc-portalu-kujawskiego-od-lutego>

²⁴ https://www.press.pl/tresc/74694,reuters-institute-prognozuje-zapasc-rynku-prasy-i-redukcje-dziennikarzy_-polscy-naczelnipodzielaja-te-obawy?fbclid=IwAR1nfH_yljDhE3HiibRxfnI7EkCY8yZj98rOsq8_qTBSIOc_U1n1NUOOPD4

²⁵

OKRES RZĄDÓW ZJEDNOCZONEJ PRAWICY. Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2016-2021. Aneks. Wydatki reklamowe ministerstw i centralnych urzędów w 2021 roku. (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)
https://www.researchgate.net/publication/359603356_OKRES_RZADOW_ZJEDNOCZONEJ_PRAWICY_Analiza_wydatkow_reklamowych_spolek_skarbu_panstwa_SSP_w_latach_2016-2021_Aneks_Wydatki_reklamowe_ministerstw_i_centralnych_urzedow_w_2021_roku_na_podstawie_monitoin

Niestety brak podobnych badań na poziomie lokalnym i regionalnym, a w Polsce jeszcze nie funkcjonuje elektroniczny i jawny rejestr umów.

Dla poziomu regionalnego dokonaliśmy własnego sprawdzenia w kilku miastach. Wysłaliśmy pytania o informację publiczną do trzech dużych miast - Bydgoszczy, Lublina i Wrocławia. Okazało się, że zamówienia reklam są niezgodnie z nakładami i zasięgami. Zwłaszcza uderzający jest przykład Lublina i Wrocławia.

Obok dwóch gazet wydawanych przez samorząd i jego spółkę, w Lublinie działa kilka mediów. Ostatnie dwa lata naznaczone były walką o przetrwanie i niezależność Dziennika Wschodniego - niezależnej gazety drukowanej, z długą tradycją. Większościowy właściciel spółki, która prowadziła gazetę chciał zmienić zarząd spółki. Dziennikarze - którzy także posiadali udziały w spółce - spodziewali się, że doprowadzi to do zmiany władz gazety (większościowy właściciel to miejscowy deweloper), dlatego skutecznie blokowali tę zmianę. Wtedy właściciel postanowił zlikwidować spółkę, wprowadził likwidatora, a ten wyrzucił redakcję. Po długiej walce udało się uniemożliwić likwidację spółki. Jednak sprawy finansowe szły coraz gorzej, zwłaszcza w obliczu ogromnej inflacji w Polsce i rosnących cen papieru. Dziennikarze nie przestali sprawować kontrolnej roli, więc - mimo sporej grupy odbiorców - Dziennik Wschodni nie mógł liczyć na zlecenia miejskie. Widać to zresztą w liczbach - o ile jeszcze w 2019 roku do Dziennika Wschodniego trafiły zamówienia z urzędu miasta na 58 tys. zł, to w 2020 roku trafiło około 1 200 zł, a w 2021 roku niecałe 25 tys. złotych²⁶. A to właśnie w 2019 roku rozpoczęła się w mieście batalia o zbudowanie jednego z terenów zielonych - Górek Czechowskich. Zła sytuacja finansowa Dziennika Wschodniego spowodowała, że na jesieni 2022 roku dziennikarze sprzedali swoje udziały w spółce. Nowy właściciel natychmiast zmienił redakcję, do której trafili pracownicy działu handlowego. Do grudnia 2022 roku było możliwe pisanie krytycznych tekstów o władzach Lublina. Jednak i ta możliwość zaczęła się wyczerpywać. Jak donosił portal JawnyLublin.pl:

W piątek [9 grudnia 2022] w papierowym wydaniu Dziennika Wschodniego (DW) ukazał się ostatni artykuł Agnieszki Mazuś, do niedawna zastępczyni redaktora naczelnego. Dotyczył działalności deweloperskiej b. przewodniczącego Rady Miasta Lublin – Piotra Kowalczyka. Zarząd wydawnictwa nie zgodził się na jego publikację na portalu internetowym dziennika. W odpowiedzi na to z funkcji zastępcy redaktora naczelnego zrezygnował Paweł Buczkowski.

O sprawie poinformowała sama autorka, na jednym z portali społecznościowych. Wyjaśniła też, co znajdziemy w jej tekście:

- *Nazwiska osób, które z prezydentem Żukiem i Kowalczykiem uczestniczą w „wyjazdach rodzinnych” do Włoch. To Dariusz Piątek (deweloperka) i Piotr Więckowski (żużel).*
- *Pierwsze działki w polu (dziś ściśle zabudowane blokami), które Piotr Kowalczyk kupuje jeszcze jako Przewodniczący Rady Miasta Lublin (i których nie wykazuje w oświadczeniu majątkowym).*
- *Historia szkoły, w której dziś jedna ze spółek Kowalczyka sprzedaje drogie apartamenty, sprzedana przez Miasto Lublin w 2017.*

²⁶ <https://fundacjawolnosc.org/wydatki-urzedu-miasta-na-reklame-w-mediach/>; <https://jawnylublin.pl/o-tym-jak-prezydent-lublina-finansuje-lokalne-media/>

- *Kolejne zmagania z urzędnikami lubelskiego ratusza sąsiadów działki na Karmelickiej w ścisłym centrum Lublina, którą deweloper chce zbudować wysokimi apartamentowcami.*²⁷

Niezależność kosztuje. I jak widać, czasami kończy się tym, że gazeta może stracić swoją kontrolną rolę.

Z kolei we Wrocławiu spółki miejskie wprost kupują media, aby wykorzystywać je w swojej walce politycznej. W listopadzie 2022 roku, na około półtora roku przed wyborami samorządowymi mało znany (niecałe 3 tys. obserwujących na FB) dolnośląski portal TuDolnySlask.info, prowadzony przez spółkę zarejestrowaną w maju 2022 roku, opublikował tekst o Akcji Miasto - wrocławskim ruchu miejskim, który często krytycznie wypowiada się o działaniach Prezydenta Wrocławia. Zasugerował nieuczciwe pozyskanie dofinansowania przez organizację i zarzucił związki z rządzącą w Polsce partią - Prawo i Sprawiedliwość. Post z tą wiadomością portal promował w mediach społecznościowych. Poza tym portal nie pisał o niczym istotnym. Przekazywał to, co można znaleźć na stronach urzędów. Uwagę czytelników zwróciło natomiast, że na portalu reklamowały się dwie miejskie spółki.

Przykłady te nie odbiegają od norm obowiązujących w wielu samorządach i obserwowanych od lat. Wskazują na to wypowiedzi lokalnych aktywistów i dziennikarzy. Nie ma żadnych bodźców prawnych by zmienić sytuację uzależniania mediów za pomocą pieniędzy, a pluralizm prasy, opisany w prawie prasowym, nie stanowi wartości wdrażanych w politykach zlecenia reklam, ogłoszeń i promocji.

Problem trzeci - pozwy kierowane przeciw lokalnym dziennikarzom.

Trzecim problemem są pozwy przeciw lokalnym dziennikarzom. Nawet jeśli nie kończą się one niekorzystnym dla wydawców i redakcji wyrokiem sądowym, to skutecznie angażują ich czas i pieniądze. W 2022 roku w ramach koalicji Case - Coalition Against SLAPPs in Europe²⁸ powstała grupa polska, która zbiera przypadki pozwów władzy i biznesu przeciw dziennikarzom i aktywistom. Inicjatywa jest nowa, znalazło się w niej kilka przypadków pozwów cywilnych i karnych.

Jednocześnie jednak wielkim zagrożeniem są oskarżenia prywatne o zniesławienie, z art. 212 Kodeksu Karnego. Polska regularnie przegrywa sprawy z art. 212 przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Jest to problem systemowy i można go rozwiązać tylko zmianą prawa²⁹.

Szkodliwość tego zjawiska, w kontekście mediów lokalnych i ich możliwości kontrolnych doskonale przedstawia historia, która zakończyła się w grudniu 2022 roku. Opisuje ją portal press.pl, poświęcony problemom mediów³⁰. Dziennikarz lokalny, w kampanii wyborczej 2018 roku opisywał działania jednego z kandydatów na prezydenta miasta Bytomia. Kandydat ten był dyrektorem zadłużonego szpitala publicznego. Pomimo tego, do obsługi szpitala wynajęta została firma PR. Ta sama firma obsługiwała kampanię wyborczą dyrektora szpitala, jako kandydata na prezydenta. Za pisanie o tym

²⁷ <https://jawnylublin.pl/artukul-o-piotrze-kowalczyku-ocenzurowany/>

²⁸ <https://www.the-case.eu/>

²⁹ <https://siecobywatelska.pl/artukul-212-postulujemy-dekryminalizacje-znieslawienia/>

³⁰ <https://www.press.pl/tresc/74165,wyrok-dla-katowickiego-dziennikarza-za-zadanie-pytania-umorzony-warunkowo>

tekstów, dziennikarz został pozwany z art. 212 kodeksu karnego. Sprawa skończyła się warunkowym umorzeniem. Warunek sąd określił na rok. Oznacza to, że przez rok dziennikarz będzie musiał wyjątkowo ostrożnie pisać na temat Bytomia.

Inna historia, która z kolei pokazuje jak ważne jest wzajemne wspieranie się przez dziennikarzy, dotyczy Zamościa. Działający tam Tygodnik Zamojski, należący do Stowarzyszenia Gazet Lokalnych, w 2018 opisywał decyzje finansowe prezesa zamojskiej spółki miejskiej - Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej. Gazeta otrzymała pozew od spółki, a sąd zabronił jej pisać na ten temat. To wywołało reakcję innych gazet skupionych w Stowarzyszeniu, które jednego dnia opublikowały w całej Polsce zatrzymany artykuł. Spółka pozwała Tygodnik Zamojski z powodu naruszenia dobrego imienia spółki i w 2022 roku wygrała z Tygodnikiem³¹. W lipcu 2022 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne zatrzymało prezesa spółki, którego działania opisywał Tygodnik³². Pod koniec grudnia tego samego roku prokuratura złożyła do sądu akt oskarżenia³³. Jednak ta historia to także przypadek pokazujący, jak krzywdzące mogą być pozwy przeciw krytyce władzy. Choć dziennikarka opisująca sprawę miała rację, sąd nakazał jej przeproszenie spółki³⁴.

Dziennikarze lokalni są narażeni na pozwy sądowe utrudniające ich pracę w takim samym stopniu, jak dziennikarze ogólnopolscy. Ich sprawy są mniej znane, a możliwości otrzymania wsparcia prawnego znacznie mniejsze. Dlatego ochrona wolności słowa wymaga w Polsce szybkiej interwencji.

Problem czwarty - dostęp do informacji

Innym problemem dziennikarzy w Polsce, w tym dziennikarzy lokalnych, jest milczenie instytucji. Na konferencji o sądowej ochronie prawa do informacji wspominała dziennikarka mediów ogólnopolskich - Ewa Siedlecka³⁵. Podczas dyskusji o rzetelności mediów mówił o tym wydawca Gazety Radomszczańskiej - Andrzej Andrysiak. W komentarzu w mediach społecznościowych lokalny strażnik z portalu mierzyn.pl - Grzegorz Krakowiak, podsumował to w najbardziej trafny sposób:

Dotarcie z obiektywnym, a nie tylko lukrowanym przekazem jest niełatwym zadaniem, a niezależność kosztuje, a zwłaszcza "kosztuje". To nie tylko koszt utrzymania portalu (finansowy), ale głównie koszt czasu związany z dotarciem do informacji, jej analizą, potwierdzeniem i opisaniem. Media pro-gminne mają łatwiej, bo nie dość, że mają za to płacone, to publikując treści zgodne z oczekiwaniem władzy informację dostają często od ręki i są informowane albo wręcz zapraszane na ważne wydarzenia, mając pierwszeństwo w tworzeniu przekazu.

Media niezależne muszą o tę informację się postarać, zabiegać, czasami kilkakrotnie. Publikacja musi być absolutnie rzetelna, aby była skuteczna i wiarygodna, a to bywa trudne, gdy uzyskana informacja

³¹ https://www.press.pl/tresc/65980,_tygodnik-zamojski_-ma-racje_-ale-przegrywa-w-sadzie-z-miejska-spolka

³² <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,28666598,byly-prezes-miejskiej-spolki-z-zarzutami-przekrety-ujawnil.html>

³³ <https://www.tygodnikzamojski.pl/arttykul/126724/zamosc-byly-prezes-zamojskiego-pgk-oskarzony-prokuratura.html>

³⁴ https://www.press.pl/tresc/71144,---tygodnik-zamojski---chce-kasacji_-ale-ma-tez-sadowe-sukcesy

³⁵ https://youtu.be/nGKL_XwAqe0 Od 20:00:00 do 22:40:00

bywa niepełna, nie na temat lub jej w ogóle nie ma.”³⁶

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, do której odsyłają dziennikarzy przepisy prawa prasowego jest niefunkcjonalna i wymaga zmiany. Procedury są przewlekłe, pozwalają na unikanie odpowiedzi, a za milczenie sankcje są znikome. Kwestię tę podnoszą organizacje społeczne oczekujące zmian.

VI. Podsumowanie i rekomendacje

Istnieje cały szereg drobniejszych problemów lokalnych mediów. Wybraliśmy te, które mają najistotniejsze znaczenie dla istnienia, rzetelności i trwałości mediów lokalnych. Każdy z nich można rozwiązać zmieniając politykę państwa lub istniejące prawo. Choć nie są to jedyne rozwiązania i doraźnie można starać się podejmować także inne działania.

1. Jeżeli chodzi o problem pierwszy, czyli istnienie mediów władzy, od lat postulujemy - wraz z innymi organizacjami – zabronienie ich wydawania.
2. Jeśli chodzi o kupowanie mediów przez władzę - nie tylko lokalną, ale też każdego szczebla - powinny zostać wprowadzone przepisy dotyczące zarządzania zleceniami promocji i informacji kierowanej przez instytucje publicznej do podmiotów zewnętrznych. Zasady te muszą uwzględniać różnorodność mediów i ich zasięgi.
3. Jeśli chodzi o kwestię pozwów sądowych, to Polska powinna wdrożyć przepisy przeciw tzw. SLAPP, korzystając z doświadczeń dyskusji dziejącej się w Unii Europejskiej. Ponadto powinno zostać zdekryminalizowane zniesławienie, co stanowi postulat podnoszony od lat. Zanim te zmiany zostaną wprowadzone, darczyńcy prywatni we współpracy z prawnikami i organizacjami społecznymi winni zapewnić wsparcie dla dziennikarzy.
4. W kwestii dostępu do informacji istnieje szereg postulatów organizacji społecznych jak zmienić ustawę o dostępie do informacji³⁷. Organizacje skupiające dziennikarzy powinny wspólnie z organizacjami społecznymi starać się o wprowadzenie tych zmian.
5. Państwo powinno też przyjąć publiczny program wspierania dystrybucji, produkcji, i unowocześniania niezależnych mediów, tak by działalność mediów lokalnych mogła być kontynuowana. Program ten musiałby być tak stworzony, by zapewnić niezależność podejmowania decyzji od sympatii politycznych.

36

[https://www.facebook.com/SiecObywatelskaWatchdogPolska/posts/pfbid0T6PfX1XMZKc9bDEMxZJP9QcBZY56Jqm9nfvf85HzMXcnCD1wAAUEhjTSUvbbjvTwi?__cft__\[0\]=AZWZrvnNjr_E2HqIS8BcYq1wonrI9uj5F4bgPb5PAJ9aOC-AbOLfCFHrfPEIsHlyoTmAxiOri24vEigw2gvNfvQ3ZlgA7dhZsV3kKIVwtLI1RG8HUE3Cune0jRQ27EUi9v6FR3MRgUq7c_Ok6Dy5HYt4ZhkAvQqwzc5qpoI_0c0bkw4iCPD5-86_iLGD0zXmzNXo78gx-tXAsCG5kfJe3_BE&__tn__=%2CO%2CP-R](https://www.facebook.com/SiecObywatelskaWatchdogPolska/posts/pfbid0T6PfX1XMZKc9bDEMxZJP9QcBZY56Jqm9nfvf85HzMXcnCD1wAAUEhjTSUvbbjvTwi?__cft__[0]=AZWZrvnNjr_E2HqIS8BcYq1wonrI9uj5F4bgPb5PAJ9aOC-AbOLfCFHrfPEIsHlyoTmAxiOri24vEigw2gvNfvQ3ZlgA7dhZsV3kKIVwtLI1RG8HUE3Cune0jRQ27EUi9v6FR3MRgUq7c_Ok6Dy5HYt4ZhkAvQqwzc5qpoI_0c0bkw4iCPD5-86_iLGD0zXmzNXo78gx-tXAsCG5kfJe3_BE&__tn__=%2CO%2CP-R)

³⁷ <https://siecobywatelska.pl/pakt-dla-jawnosci/>