

Dariusz KRAWCZYK
Urząd Miejski w Zabrzu

ANALIZA DEBATY PUBLICZNEJ O DOPUSZCZALNOŚCI WYDAWANIA PRASY SAMORZĄDOWEJ

Streszczenie. Prasa samorządowa stanowi rozbudowany segment rynku medialnego w Polsce. Nie kontrolując poczynań samorządów, zwykle wypełnia funkcję informacyjną, popularyzatorską czy integracyjną dla społeczności lokalnych. Często jest także narzędziem marketingu terytorialnego, a nierzadko także promocji aktualnie urzędujących władz. Dlatego wydawanie gazet przez władze terenowe budzi wiele kontrowersji. Dziennikarze prasy samorządowej również są inaczej postrzegani niż pracownicy tzw. mediów niezależnych. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że należy zabronić samorządom działalności wydawniczej. Uzasadnił to zagrożeniem dla wolności słowa, powodowanym przez media finansowane ze środków publicznych oraz nieuczciwą konkurencją stwarzaną mediom komercyjnym. Inicjatywa Rzecznika Praw Obywatelskich spotkała się z poparciem społecznym. Działalność wydawnicza władz terenowych zgodnie z interpretacją obowiązujących przepisów była jednak dozwolona, a wskazania organów nadzoru nad samorządami odnośnie do formy edycji prasy (np. możliwości publikowania płatnych ogłoszeń) niejednoznaczne. W okresie opisywanym w artykule nie podjęto ostatecznych rozstrzygnięć związanych z wydawaniem prasy samorządowej.

Słowa kluczowe: prasa samorządowa, polityka informacyjna, promocja gminy, marketing terytorialny, public relations

THE ANALYSIS OF PUBLIC DEBATE CONCERNING ON ALLOWING PUBLISHING PRESS BY LOCAL AUTHORITIES

Abstract. Local government press comprises a well-developed segment of media market in Poland. Without controlling the functioning of local governments, it usually plays an informative, a propagation or an integration function for local communities. It is also often a tool of territorial marketing, but also a promotional tool of currently ruling authorities. Thus, publishing of newspapers and magazines by local authorities raises a lot of controversy. Journalists of local authority press are also perceived differently than personnel of the so called independent media. The Commissioner for Human Rights stated that local governments should be prohibited to act as publishing entities. He justified it by referring to a threat to

freedom of expression posed by media funded from public funds and to unfair competition such media are to commercial media. The initiative of the Commissioner for Human Rights was well received and approved by the society. The publishing activities of local authorities was permitted, however, according to currently effective regulations, and indications of local authority supervisory bodies related to the form of press editing (e.g. the ability to publish paid advertisements) were unequivocal. No final decisions related to publishing of local government press were made during the period described in the article.

Keywords: self-government press, information policy, communes promotion, territorial marketing, public relations

1. Wstęp

Wraz z odrodzeniem się w Polsce samorządności gminy rozpoczęły wydawanie gazet lokalnych. Periodyki takie, wypełniając m.in. funkcję informacyjną, popularyzatorską, integracyjną, edukacyjną, kulturotwórczą bądź rozrywkową, nie stanowiły jednak narzędzia służącego do nadzoru nad władzami terenowymi, czyli nie realizowały kontrolnej funkcji mediów. Stan taki dla jednych był patologią systemu medialnego z udziałem samorządów, a dla pozostałych jego naturalną cechą, gdyż zwykle trudno oczekiwać weryfikowania lub wręcz krytykowania działań wydawcy przez jego własną gazetę. Gdy podmiotem rynku wydawniczego stał się samorząd, do często podnoszonego braku funkcji kontrolnej dołączyły zarzuty o tworzenie z wykorzystaniem funduszy publicznych nieuczciwej konkurencji wobec pism komercyjnych, publikowanie płatnych reklam i ogłoszeń oraz skoncentrowanie na komunikacji perswazyjnej i aktywnym marketingu politycznym w wymiarze lokalnym. Po ćwierćwieczu funkcjonowania samorządu terytorialnego sytuacja uległa stabilizacji, a pisma samorządowe, przy braku jednoznacznego zakazu działalności wydawniczej administracji terenowej, były wydawane przez większość JST¹. Stały się także przedmiotem refleksji prasoznawczej w zakresie m.in. stosowanych form przekazu, upowszechnianej zawartości, składu i profesjonalnego przygotowania zespołów redakcyjnych, struktury odbiorców czy podlegania konsekwencjom procesu konwergencji. Systematycznie jednak pojawiały się opinie dotyczące potrzeby prawnego ograniczenia ram funkcjonowania prasy samorządowej, gdyż tylko wprowadzenie formalnej bariery stanowiłoby realną przeszkodę w utrzymywaniu prasy samorządowej w jej tradycyjnej formie oraz stałym rozwoju z wykorzystaniem możliwości technologicznych stwarzanych przez cyberprzestrzeń. Sprawą zajmował się m.in. Michał

¹ Wśród objętych badaniem miast na prawach powiatu w 2011 roku 79% samorządów wydawało własną prasę lub zamawiało przygotowanie i dystrybucję takich periodyków. Odsetek ten wzrósł w 2015 roku do 85%. Badania własne autora zrealizowano na terenie miast tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny. Więcej o badaniu: Krawczyk D.: Media w komunikacji samorządu z otoczeniem społecznym na przykładzie miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, [w:] Kaczmarczyk M. (red.): Public relations w sektorze publicznym. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2012.

Kulesza, współtwórca reformy samorządu terytorialnego w Polsce, który twierdził: „Kontrowersyjne wydaje się wydawanie przez władze lokalne gazetki, która jest zwykłym medium, a nie biuletynem informacyjnym. W dodatku bardzo często gazetka taka przejmuje jakiś duży kawałek tortu reklamowego i ogłoszeń”². Powszechność prasy samorządowej w połączeniu z jej rolą jako narzędzia polityki informacyjnej i perswazyjnej samorządu powoduje, że w wymiarze lokalnym zarówno jej funkcjonowanie, jak też zapowiedzi przymusowej likwidacji stanowi interesujące zjawisko dla medioznawców.

2. Wniosek o zakaz wydawania prasy samorządowej – argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich

Temat zasadności wydawania prasy samorządowej powrócił wiosną 2016 roku za sprawą inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich, który w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji postulował „wprowadzenie do systemu prawa wyraźnej normy ustawowej zakazującej prowadzenia działalności wydawniczej o cechach konstytutywnych dla prasy finansowanej bezpośrednio lub pośrednio przez samorząd terytorialny”³. Służby media relations Rzecznika Praw Obywatelskich, komunikując to wystąpienie, użyły wobec wydawców samorządowych sformułowania, że „jednym z zagrożeń dla korzystania z wolności słowa, a także dla prawa dostępu obywateli do informacji publicznej jest wydawanie prasy przez samorządy lokalne, zwłaszcza na zasadach komercyjnych”⁴. Podkreślić warto, że ostre słowa zawierające zarzuty o krępowanie prawa do publicznego wyrażania poglądów, tłumienie swobody prezentacji opinii przez mieszkańców bądź ograniczanie dostępu do informacji publicznej skierowane zostały przez organ państwa wobec administracji publicznej w Polsce.

Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując na zagrożenia dla wolności słowa powodowane przez prasę samorządową, domagał się nie tylko zakazu edycji gazet samorządowych, lecz także precyzyjnego przepisu nakazującego określenie zasad edycji przez samorządy tzw. biuletynów informacyjnych. W cytowanym wystąpieniu podkreślił, że otrzymuje od wydawców prywatnych tytułów prasowych skargi na negatywne skutki wydawania gazet samorządowych i „w ocenie skarżących niedopuszczalne jest łączenie przez władze samorządu terytorialnego funkcji biuletynu informacyjnego organu administracji z funkcją niezależnej prasy, której jednym z głównych zadań jest sprawowanie społecznej kontroli (tzw. public watchdog) nad działaniem władz lokalnych. Uzurpowanie przez biuletyny samorządowe roli

² Kulesza M.: Wolność słowa w prasie lokalnej, [w:] Bodnar A., Bychawska-Siniarska D. (red.): Wolność słowa w prasie lokalnej. Prasa lokalna a normy ochrony konkurencji i pluralizm medialny. SGGW, Warszawa 2010, s. 15.

³ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka z 9 maja 2016 roku o nr VII.564.8.2015.AJK.

⁴ Informacja upubliczniona na oficjalnej stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich, w sekcji: Wystąpienia RPO, katalog: Aktualności, <https://www.rpo.gov.pl/pl>, 24.05.2016.

gazet wiąże się niejednokrotnie z utrudnianiem dostępu do informacji dziennikarzom prasy prywatnej, co jest podważeniem fundamentalnej zasady wolności słowa i prawa dostępu obywateli do informacji publicznej”. Rzecznik, diagnozując problem zagrożeń dla wolności słowa, jednoznacznie wskazał na występowanie samorządów lokalnych w roli wydawców prasy. Uzasadniając, stwierdził, że prawo do wydawania biuletynów informacyjnych nie jest tożsame z możliwością edycji prasy, ponieważ ukazywanie się gazet samorządowych rodzi „bowiem duże prawdopodobieństwo, że nie będą realizowane podstawowe standardy stanowiące o prawie obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”.

Analizując poszczególne aspekty zagadnienia, Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował poprzez odwołanie się do wykładni historyczno-prawnej upoważnienie do wydawania prasy przez samorząd terytorialny znajdujące się w prawie prasowym. Ustawa, stanowiąc, że wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, precyzuje, że „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”⁵. W wystąpieniu zaakcentowano, że wymieniana w ustawie „organizacja samorządowa” nie może odnosić się do jednostki samorządu terytorialnego w obecnym kształcie, gdyż w momencie tworzenia prawa, czyli w 1984 roku, w Polsce samorząd terytorialny nie istniał. Przeglądowi podano również inne zagadnienia wpływające w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich na negatywną ocenę funkcjonowania prasy samorządowej. Do uwarunkowań takich należała m.in. „kwestia łączenia przez pisma samorządowe funkcji publicznych z działalnością gospodarczą”, a szczególnie finansowanie z budżetu gminy oraz tworzenie zespołów redakcyjnych rekrutując pracowników jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejnym poddanym krytyce elementem działalności wydawniczej było publikowanie płatnych reklam i ogłoszeń postrzegane w kategoriach prowadzenia działalności gospodarczej, a także sprzedaż gazet samorządowych jako formę pobierania opłat za dostęp do informacji publicznej⁶. Przywołano ponadto wyrok w sprawie Kakhramana Saliyeva przeciwko Rosji, stwierdzający naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁷ (skarga nr 35016/03; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 października 2010 roku), z konkluzją, że „struktura własnościowa czasopisma, która wymaga od redaktora naczelnego utrzymywania

⁵ Art. 8, ust. 1 Ustawy Prawo prasowe z dnia 26 stycznia 1984 roku (Dz.U. z 1984r., nr 5, poz. 24).

⁶ Faktycznie zgodnie z art. 7, ust. 2 Ustawy O dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku „dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny” jednak przy zastrzeżeniu – art., 15 ust. 1 refundacji kosztów poniesionych na przekształcenie informacji w sposób wskazany przez wnioskodawcę lub dostosowaniem do żądanej formy udostępnienia (Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198).

⁷ Naruszono prawo gwarantujące wolność wyrażania opinii, ponieważ „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe” – w myśl art. 10, ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

lojalności w stosunku do władz lokalnych, narusza swobodę wypowiedzi”. W efekcie obok postulatu wprowadzenia zakazu wydawania prasy „finansowanej bezpośrednio lub pośrednio przez samorząd terytorialny” zaproponowano też podjęcie „przez ustawodawcę takich rozwiązań prawnych, które w jednoznaczny sposób określą zasady wydawania biuletynów informacyjnych przez władze samorządowe wszystkich szczebli”. Zaznaczyć należy, że cytowane wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich zbieżne było z petycją Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, określającą prasę samorządową jako cenny dla jednostek samorządu terytorialnego „instrument perswazji, a nawet walki politycznej, w szczególności w niewielkich gminach, gdzie taka gazeta stanowić będzie jedyne medium na rynku. Z kolei dla członków danej wspólnoty samorządowej taka gazeta często stanowić będzie zagrożenie dla korzystania przez nich z podstawowych praw i wolności”⁸. Przedstawiając krytyczne stanowisko autorów petycji, a także wyszczególnione przez Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnienia tezy o zagrożeniach stwarzanych przez wydawnictwa samorządowe, warto prasę taką krótko scharakteryzować w kontekście badań medioznawczych.

3. Zarys charakterystyki prasy samorządowej

Prasa samorządowa stanowi jedno z narzędzi do realizacji działań komunikacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Po roku 1990 gazety samorządowe wydawane były w Polsce – biorąc pod uwagę formułę organizacyjną – jako: (1) biuletyny redagowane przez pracowników urzędu gminy, (2) czasopisma zakładu budżetowego gminy, gminnej spółki zależnej lub specjalnie w tym celu powołanego podmiotu, (3) periodyki instytucji kulturalnych, sportowych lub edukacyjnych podległych gminie. Formę mieszaną stanowiło zlecenie edycji gazety samorządowej zewnętrznym kontrahentom lub podejmowanie współpracy z mediami komercyjnymi w celu upowszechniania różnego rodzaju dodatków tematycznych sygnowanych przez administrację terenową. Inicjatywy wydawnicze samorządów przybierały postać: (1) biuletynów informacyjnych zawierających proste dane i komunikaty dotyczące działania organów gminy, ich aparatu pomocniczego oraz jednostek funkcjonujących na rzecz zabezpieczania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej lub (2) periodyków odpowiadających modelowi gazety lokalnej ze względu na stosowane formy i gatunki dziennikarskie, materiały ilustracyjne i układ graficzny, metodę powielania oraz tematykę nieraz znacznie wykraczającą poza sferę urzędowania magistratów.

⁸ Petycja nr 916/2016/OBS/API Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Rzecznika Praw Obywatelskich datowana na 11 maja 2016 roku, wskazująca na „pilną potrzebę interwencji Pana Rzecznika w celu usunięcia zagrożenia – jakim jest praktyka wydawania gazet samorządowych” stanowić miała zapewne podstawę cytowanego wystąpienia RPO datowanego jednak na 9 maja 2016 roku. Źródło: Oficjalna strona internetowa Obserwatorium wolności mediów w Polsce – Helsińska Fundacja Praw Człowieka pod adresem <http://www.obserwatorium.org>, 08.06.2016.

Stanisław Michalczyk w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, analizując dynamicznie rozwijający się wówczas rynek prasy samorządowej, sformułował tezę, że „specyficzne ulokowanie prasy samorządowej w lokalnym systemie władzy oraz niestety konieczność stałej finansowej pomocy ze strony administracji samorządowej rodzi pewne pytania o rzeczywisty charakter tejże prasy”⁹. Pytania, które sprawiają, że pozyskanie i utrzymanie wiarygodności czasopism samorządowych jest zadaniem wyjątkowo trudnym i ambitnym albo pozostaje – właśnie ze względu na finansowe uzależnienie periodyków samorządowych od administracji lokalnej – celem wręcz nieosiągalnym. Zakładając nawet dobrą wolę wydawców oraz konsekwencję zespołów redakcyjnych ukierunkowanych na przekazywanie sprawdzonych i miarodajnych informacji, nadzwyczaj łatwo działania takiej gazety postrzegać wyłącznie przez pryzmat wymogów stawianych przez politykę promocyjną gminy lub marketing polityczny. Wątpliwości budzi jednak opinia, że każdy przejaw aktywności komunikacyjnej samorządu naznaczony być musi piętnem ingerencji cenzora bądź propagandysty.

Wyniki analizy zawartości prasy samorządowej dokonanej przez autora w 2015 roku pozwalają na sformułowanie wniosku, że „wypełniając wiele funkcji prasy lokalnej (zawsze jednak poza kontrolną), typowa redakcja samorządowa koncentruje się na sprawach z terenu administracyjnych granic gminy lub powiatu, stanowiącego zarazem obszar kolportażu i determinującego społeczny zasięg gazety. Układ graficzny takiego periodyku nawiązuje zwykle do tradycyjnych rozwiązań kompozycyjnych. Treść mniej lub bardziej poprawna stylistycznie dotyczy tematów istotnych dla społeczności lokalnej, lecz dobranych z uwzględnieniem kryterium zgodności z linią programową. Rozumiana tabloidowo atrakcyjność czytelnicza nie odgrywa poważniejszej roli. W ten sposób mieszkańcy otrzymują gazetę zawierającą wybór tematów dokumentujących skuteczność zarządzania gminą lub powiatem egzemplifikowaną w każdym kolejnym wydaniu bogactwem tekstów o inwestycjach, edukacji, pomocy społecznej, życiu kulturalnym, pracy samorządu, atrakcjach sportowych i rekreacyjnych itp”¹⁰. Wniosek – prasa samorządowa bezsprzecznie jest jednym z narzędzi polityki informacyjnej i promocyjnej.

Weryfikacja metod i instrumentów komunikacyjnych wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a szczególnie duże miasta na prawach powiatu, pozwala ponadto stwierdzić, że wraz z upływem czasu oraz postępowaniem technologicznym coraz więcej przedsięwzięć informacyjnych, popularyzatorskich i reklamowych realizowanych jest w cyberprzestrzeni. Zjawisko to nie omija także prasy samorządowej, którą powszechnie udostępnia się w wersjach elektronicznych, a nierzadko też w formie aplikacji, profili w mediach społecznościowych, kanałów filmowych, prezentacji multimedialnych czy wyodrębnionych portali dedykowanych poszczególnym tytułom. Prasa samorządowa, chociaż znacznie wolniej

⁹ Michalczyk S.: Prasa samorządowa. Szkice prasoznawcze. Solo Press, Katowice 1996, s. 31.

¹⁰ Krawczyk D.: Oblicze samorządu w prasie samorządowej – metody kształtowania wizerunku. „Rocznik Prasoznawczy”, rok IX, Sosnowiec 2015, s. 35.

od gazet komercyjnych, ewoluuje w kierunku wyznaczanym przez rynek medialny, czyli odnajduje się w sieci komputerowej. Medioznawcy dostrzegają, że samorzady „starają się tworzyć portale informacyjne interesujące dla społeczności lokalnych. Pojawiają się w nich nie tylko komunikaty urzędowe, ale również rozkłady jazdy autobusów, pociągów, busów, godziny pracy placówek medycznych, posterunków policji itp., realizując tym samym ideę wykorzystania otwartych danych. Nie brakuje także zapowiedzi i relacji z imprez kulturalnych, sportowych itd.”¹¹. Media samorządowe dostępne w cyberprzestrzeni adaptują dla swoich potrzeb redakcyjnych nie tylko wiadomości dotyczące funkcjonowania magistratów, spółek zależnych od gminy lub powiatu, instytucji kultury, sportu, rekreacji, placówek edukacyjnych, lecz także dane dotyczące wszelakich zjawisk i wydarzeń ważnych dla życia lokalnej społeczności. W kontekście omawianych projektów zmian legislacyjnych proponowane obostrzenia w zakresie komunikowania społecznego samorządów musiałyby dotyczyć również internetu, gdyż w przeciwnym wypadku przepisy wprowadzałyby nowy porządek prawny jedynie w kurczącej się sferze mediów tradycyjnych.

3.1. Rozwój działań komunikacyjnych samorządów z zastosowaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich posłużyło jako temat projektu badawczego zrealizowanego wśród studentów komunikacji społecznej i dziennikarstwa¹². Tak dobrana grupa zwiększała prawdopodobieństwo odpowiedniego przygotowania respondentów, którzy będą w stanie ze zrozumieniem odnieść się do podejmowanych w wystąpieniu zagadnień, zachowując zarazem obiektywizm wynikający także z braku zaangażowania zawodowego po którejkolwiek ze stron konfliktu. Studenci zapytani zostali o to, czy samorząd powinien posiadać własną gazetę, czy też skoncentrować się na edycji biuletynów informacyjnych. Ponad połowa badanych jednoznacznie opowiedziała się za udostępnianiem mieszkańcom biuletynów zawierających wiadomości ważne dla wspólnot lokalnych, lecz kwestionowała prawo do przygotowywania przez samorząd terytorialny wydawnictw w formie czasopism. Opinię taką wyraziło 53% respondentów. Przeciwnego zdania było 38% uczestników badania, którzy z aprobatą wyrażali się o zasadności wypełniania przez samorząd roli aktywnego podmiotu rynku medialnego. Pozostali nie mieli wyrobionego poglądu na ten temat. Oznacza to, że większość respondentów zgadza się z ideą przyświecającą inicjatywie Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹¹ Kowalik K.: Samorządowe media internetowe – uwarunkowania społeczno-prawne wdrażania wymagań WCAG 2.0. Próba diagnozy dostępności (web accessibility) i użyteczności (web usability). „Studia Medioznawcze”, nr 2(61), 2015, s. 60.

¹² Badanie własne autora przeprowadzone zostało 2 i 5 czerwca 2016 roku na grupie 71 studentów dziennikarstwa i komunikacji społecznej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W projekcie uczestniczyli wszyscy słuchacze ostatniego roku studiów stacjonarnych i niestacjonarnych, którzy zadeklarowali chęć udziału w badaniu. W ten sposób stworzona została grupa respondentów posiadających wystarczający poziom kompetencji do merytorycznej weryfikacji przedmiotu badania, które dotyczyło społecznego postrzegania mediów samorządowych.

Podstawowa wątpliwość dotycząca wprowadzania ograniczeń w wydawaniu prasy samorządowej dotyczy skuteczności ingerencji prawnych w sferę mediów nieustannie podlegających różnorodnym konsekwencjom rozwoju technologicznego. Zakaz przygotowywania, drukowania i kolportażu prasy samorządowej będzie miał ograniczony zasięg, gdy dozwolona pozostanie edycja elektronicznych wersji materiałów prasowych. Restrykcyjne ograniczanie prawnie dozwolonej zawartości tzw. biuletynów informacyjnych doprowadzić może natomiast do medialnego absurdu, gdy ustanowiony zostanie np. wymóg rezygnacji z poszczególnych gatunków dziennikarskich (np. felietonu, artykułu czy komentarza) bądź zakaz upowszechniania fotografii, ilustracji infograficznych, stosowania atrakcyjnej czytelniczo szaty graficznej itd. Tym bardziej że często w prasie samorządowej „większość materiałów mogących aspirować do gatunków publicystycznych to materiały poświęcone np. lokalnej historii czy kulturze”¹³. Wdrożenie podobnych form reglamentacji treści lub formy przekazu trudne będzie do wyegzekwowania w przypadku portali samorządowych, a także wszelkich innych obszarów aktywności komunikacyjnej w cyberprzestrzeni – od aplikacji na urządzenia mobilne poprzez profile samorządowe w mediach społecznościowych po kanały filmowe czy komunikatory internetowe. Co więcej, niezrozumiałym byłoby wprowadzanie restrykcji w wykorzystywaniu tradycyjnych nośników informacji, do których należą papierowe wydania gazet, przy jednoczesnej aprobacie wobec aktywności komunikacyjnej w cyberprzestrzeni. Tym bardziej że społeczny zasięg mediów coraz bardziej osadza się na działaniach wirtualnych. Aż 93% studentów dziennikarstwa i komunikacji społecznej pytanych w 2016 roku o dominującą formę korzystania ze środków masowego przekazu odpowiedziało, że korzystają głównie z nośników komputerowych, a nie z konwencjonalnych mediów¹⁴. Znaczenie Internetu w polityce komunikacyjnej gmin i powiatów zapewne będzie systematycznie rosło, ponieważ w badanym okresie aktualność zachowywały wnioski, uzyskane parę lat wcześniej, wskazujące, że samorządy zazwyczaj jeszcze traktowały sieć komputerową jedynie jako dodatkowe wsparcie, „dublując albo nawet multiplikując wiadomości podawane innymi kanałami. Zupełnie niewykorzystane pozostają możliwości interaktywnego kontaktu z mieszkańcami, wiele do życzenia pozostawia też wykorzystanie możliwości promocji”¹⁵. Prognozując dalszy rozwój komunikacji w sieci komputerowej, wskazać należy, że ograniczanie form działalności informacyjnej i perswazyjnej w Internecie stałoby także w sprzeczności z realizowaniem przez samorząd zadań z zakresu szeroko rozumianego marketingu terytorialnego.

¹³ Milewska M.: Przyszłość gazet samorządowych. „Wspólnota”, nr 15/1203, 16 lipca 2016, s. 40.

¹⁴ Badanie własne autora, stanowiące część projektu analizy postaw publiczności medialnej wobec zjawiska konwergencji, wykonane zostało 5 i 9 czerwca 2016 roku na grupie 74 słuchaczy kończących studia z zakresu dziennikarstwa i komunikacji społecznej na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach.

¹⁵ Szostok P.: Konwergencja mediów na przykładzie funkcjonowania miejskich i gminnych portali internetowych w województwie śląskim, [w:] Gierula M., Szostok P.: Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa, t. 2. Uniwersytet Śląski, Katowice 2012, s. 170.

Wydaje się ponadto, że rozważania nad funkcjonowaniem samorządu odnosić się powinny głównie do sposobów poprawy efektywności zabezpieczania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej¹⁶ w zakresie kultury, edukacji, promocji czy pobudzania aktywności obywatelskiej. Dlatego ograniczenia działalności wydawniczej mogą budzić zaniepokojenie – szczególnie w sytuacji małych gmin i rozległych powiatów, gdzie wielkie koncerny medialne, ze względu na rachunek ekonomiczny, nie utrzymują oddziałów terenowych, a prywatni przedsiębiorcy nie zajmują się edycją prasy lokalnej. Trudno oczywiście jednoznacznie rozstrzygnąć trwający spór m.in. o brak wypełniania funkcji kontrolnej przez media samorządowe. Taki stan faktyczny dla jednych jest immanentną cechą prasy wydawanej przez administrację publiczną, a dla innych główną jej patologią. Należy jednak podkreślić, że zdaniem naukowców „przed samorządami, coraz bardziej świadomymi znaczenia komunikowania dla realizacji idei samorządności partycypacyjnej i budowania społeczeństwa obywatelskiego, stoi dziś zadanie takiego zorganizowania instrumentów komunikacyjnych, aby nie tylko informować osoby już zainteresowane ich działalnością, ale również, a może przede wszystkim, przyciągnąć jak największą liczbę obywateli, zainteresować ich i skłonić do aktywności społecznej. Dla realizacji takich celów konieczna jest profesjonalizacja mediów samorządowych, jak również ich rozwój w kierunku audiowizualizacji”¹⁷.

Tak więc odgórne decyzje o losie prasy samorządowej uwzględniać powinny jej wszechstronną rolę w funkcjonowaniu społeczności lokalnych. Niezależnie od faktycznego braku funkcji kontrolnej poprzez konkurencję stwarzaną inicjatywom komercyjnym po nazbyt niekiedy szerokie działania z zakresu promocji – i to nie tylko terytorialnej – prasa samorządowa bardzo często zagospodarowuje jednak komunikacyjną „ziemię niczyją”. Podejmuje tematy ważne dla społeczności lokalnych, lecz pozbawione znamion tzw. atrakcyjności czytelniczej. Relacjonuje wydarzenia ze sfery oświatowej, kulturalnej, społecznej, gospodarczej i politycznej szczebla gminnego lub powiatowego. Upowszechnia treści oczekiwane przez mieszkańców dzielnic, osiedli czy sołectw. Aktywizuje odbiorców wokół przedsięwzięć organizowanych w przestrzeni sublokalnej. Integruje swoje audytorium, przyczyniając się do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego zainteresowanego działaniami samorządu. Co więcej, dostępna jest w miejscowościach, gdzie nie ukazuje się lokalna prasa komercyjna, a koncerny wydawnicze nie są zainteresowane uruchamianiem własnych dodatków – wypełniających funkcje prasy lokalnej – do dzienników bądź czasopism regionalnych. Stąd można spotkać się wśród naukowców z poglądem, że „od dłuższego czasu wydawcy prywatni, znajdując poparcie niektórych medioznawców i parlamentarzystów, domagają się ich likwidacji na mocy ustawy. Nie byłoby jednak dobrze, gdyby tak się stało. Najlepszym gwarantem niezależności jest bowiem pluralizm. Może on istnieć wówczas,

¹⁶ Zgodnie z art. 7, ust. 1 ustawy O samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95).

¹⁷ Szostok P.: Media samorządowe w służbie lokalnym społecznościom. Potencjał a praktyka, [w:] Michalczyk S., Krawczyk D. (red.): *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze*. Mikołów 2016, s. 108.

gdy prawo do posiadania mediów nie jest dla nikogo ograniczane, a odbiorca może wybierać między różnymi publikacjami. Ten wybór to oczywiście założenie teoretyczne, bo tak dobrze jest tylko w większych ośrodkach. Niewielkie gminy, miasteczka prasy prywatnej zwykle nie posiadają. Szkoda byłoby, gdyby odebrana im została także samorządowa, mimo wszystkich jej niedostatków. Z punktu widzenia badacza mediów, wypada mi zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny aspekt istnienia prasy samorządowej, mianowicie na jej funkcję dokumentacyjną. Przekazy, utrwalone w postaci materialnej, nie tylko w przyszłości będą służyć wielu szczegółowym analizom¹⁸, stanowiąc bogate źródło informacji o wydarzeniach lokalnych.

3.2. Prawne aspekty wydawania prasy samorządowej

Niniejszy artykuł powstawał w czasie, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wszczęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wydania zakazu edycji prasy samorządowej oraz precyzyjnego określenia zawartości tzw. biuletynów informacyjnych, których wydawanie – w myśl cytowanej koncepcji – pozostać miało dozwolone. W badanym okresie nie wydano jednak takich przepisów i prasa samorządowa mogła się ukazywać. Aktualność zachowywało stanowisko Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które wypowiedziało się w 2011 roku, że „w aktualnie obowiązującym stanie prawnym prowadzenie działalności wydawniczej przez jednostki samorządu terytorialnego nie jest zabronione. Nie ma też formalnych przeszkód, aby prowadziły ją na zasadach określonych w ustawie Prawo prasowe¹⁹. Natomiast wiele skrajnych rozstrzygnięć wywoływała kwestia możliwości zamieszczania w prasie samorządowej różnego rodzaju reklam. Nawet regionalne izby obrachunkowe, które wobec jednostek samorządu terytorialnego są „państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej²⁰, wyrażały krańcowo różne opinie na temat prowadzenia działalności wydawniczej – właśnie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo prasowe – w części dotyczącej publikowania ogłoszeń płatnych. Ustawa zawiera bowiem wyraźnie sformułowane przyzwolenie: „prasa może zamieszczać odpłatne ogłoszenia i reklamy”, jedynie przy zastrzeżeniu, że „ogłoszenia i reklamy nie mogą być sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego” oraz „muszą być oznaczone w sposób niebudzący wątpliwości, iż nie stanowią one materiału redakcyjnego²¹. Tymczasem m.in. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie w 1998 roku²² sprzeciwiła się możliwości publikowania przez prasę samorządową treści reklamowych. Pogląd taki reprezentowały też w izby w Łodzi (w 2013

¹⁸ Kępa-Mętrak J.: Kto finansuje, ten dyktuje... Prasa samorządowa w lokalnej komunikacji społecznej. „Naukowy Przegląd Dziennikarski – Journalism Research Review Quarterly”, nr 4, 2012, s. 59.

¹⁹ Depesza podana przez serwis samorządowy Polskiej Agencji Prasowej na oficjalnej stronie internetowej <http://www.samorząd.pap.pl>, 15.05.2016.

²⁰ Art. 1, pkt 1 Ustawy O regionalnych izbach obrachunkowych z dnia 7 października 1992 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 85, poz. 428).

²¹ Art. 36, pkt 1-3 Ustawy Prawo prasowe z dnia 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. z 1984 r., nr 5, poz. 24).

²² Uchwała RIO w Rzeszowie z 27 stycznia 1998 roku, sygn. akt IV/323/98 Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych z 1999 roku, nr 2 (72).

roku) i Wrocławiu (w 2014 roku)²³. Całkowicie odmienne stanowisko wyraziła natomiast izba w Opolu w 2015 roku²⁴. W badanym okresie aktualność zachowań wniosek z wcześniejszych badań, że „regionalne izby obrachunkowe, dopuszczając prowadzenie przez samorząd bezpośredniej działalności wydawniczej, albo kategorycznie przeciwstawiają się obecności wydawców prasy samorządowej na rynku reklam i ogłoszeń płatnych, albo przeciwnie – obecność taką dopuszczają”²⁵. Samorządy indywidualnie decydowały więc czy ich periodyki mogły publikować reklamy, a jeśli tak, to na jakich zasadach.

4. Postrzeganie zawodu dziennikarza mediów samorządowych

Na kanwie debaty o zasadności prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności wydawniczej warto podjąć temat społecznego postrzegania mediów lokalnych bezpośrednio zarządzanych lub nadzorowanych przez administrację publiczną. Czy osoby zatrudnione w redakcjach (stanowiących nierzadko część struktury organizacyjnej urzędów gmin lub powiatów) bądź działające na rzecz i z upoważnienia redakcji mediów samorządowych odbierane są jako zawodowi dziennikarze? Tacy sami jak reporterzy, publicyści czy redaktorzy mediów komercyjnych? Podczas dedykowanego temu tematowi badania²⁶ aż 66,6% studentów komunikacji społecznej dostrzegало wyraźną różnicę między dziennikarzami mediów samorządowych a komercyjnych. Przeciwnego zdania było 11,1% respondentów, twierdzących, że struktura właścicielska mediów (samorząd lub podmiot komercyjny) nie ma wpływu na charakter i efekty pracy zatrudnionych tam dziennikarzy. Pozostali uczestnicy projektu badawczego nie mieli wyrobionego poglądu na ten temat. Następnym etapem projektu badawczego było doprecyzowanie charakteru rozbieżności między dziennikarzem mediów komercyjnych a samorządowych. Respondenci mogli określić, czy podstawowa różnica polega na zależnościach wynikających z realizacji linii programowej gazety samorządowej bądź

²³ RIO we Wrocławiu po weryfikacji zasad wydawania „Panoramy Trzebnickiej – dwutygodnika samorządowego gminy Trzebnica” zaleciła wyeliminowanie nie tylko reklam i ogłoszeń płatnych, lecz także „reklam i ogłoszeń bezpłatnych, poza pochodzącymi od gminnych jednostek organizacyjnych”. Co więcej, domagała się zaprzestania „publikacji ukazujących opozycję w negatywnym świetle”. Uchwała nr 56/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 9 lipca 2014 roku: <http://www.bip.wroclaw.rio.gov.pl>, 15.06.2016.

²⁴ Szersze uzasadnienie stanowiska pozytywnego wobec płatnego publikowania reklam w prasie samorządowej zawarto w piśmie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, nr NA.III-0221-6/2015 z 10 marca 2015 roku, Biuletyn Informacji Publicznej RIO w Opolu, <http://www.bip.rio.opole.pl>, 20.05.2016.

²⁵ Krawczyk D.: Prasa samorządowa wobec konkurencyjnego rynku medialnego, [w:] Michalczyk S., Krawczyk D. (red.): *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze*. Mikołów 2016, s. 118.

²⁶ Badanie własne autora zostało przeprowadzone 10 i 13 marca 2016 z udziałem 70 studentów dziennikarstwa i komunikacji społecznej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, jako element projektu badawczego dotyczącego społecznego postrzegania prasy samorządowej. Badanie dedykowane było dla wszystkich słuchaczy ostatniego roku studiów stacjonarnych i niestacjonarnych, którzy wyrazili chęć uczestnictwa w projekcie.

specyfice pracy redakcyjnej, jej warunkach technicznych i finansowych, atmosferze czy też udostępnianych czytelnikom efektach.

4.1. Społeczny odbiór różnic w pracy dziennikarzy mediów samorządowych i komercyjnych

Osoby przekonane o potrzebie wyodrębnienia wśród dziennikarzy osobnej kategorii dziennikarzy samorządowych uzasadniały swoje stanowisko, wskazując najczęściej na – powszechnie podnoszony w debacie publicznej – brak wypełniania przez prasę wydawaną przez gminy lub powiaty funkcji kontrolnej nad tymi podmiotami. Poproszeni o odpowiedź na pytanie otwarte dotyczące różnicy między dziennikarzami prasy komercyjnej a samorządowej, stwierdzali, że istota zróżnicowania polega na „rodzaju przekazywanych informacji”. Oczywiście piętnowali ich wiarygodność: „dziennikarze samorządowi piszą pod samorząd, co cechuje się absolutnym brakiem obiektywizmu”, a osoby sprawujące kierownicze funkcje w gminie lub powiecie mają „znacznie większy wpływ na linię programową” gazety. Zdaniem respondentów „informacje zawarte w mediach samorządowych są kontrolowane przez samorząd”, co akurat nie jest chyba zjawiskiem wzbudzającym szczególne kontrowersje, gdyż każdy wydawca powinien panować nad upowszechnianymi na własnych łamach materiałami prasowymi. Emocje rodziły natomiast formy sprawowania takiej kontroli, nawiązujące, zdaniem respondentów, do organów komunistycznej cenzury, dokładnie sprawdzającej czy gazety właściwie wypełniają aktualne założenia polityki informacyjnej. Reasumując, „w prasie samorządowej brak wolności słowa”, „nie ma niezależności”, a dziennikarze „podlegają wpływom politycznym”.

Z badania wynika, że podstawowy zarzut stanowiło akcentowane przez studentów uzależnienia prasy samorządowej od lokalnych władz, czyli również konkretnych decydentów politycznych. W opinii badanych konsekwencją takiego stanu rzeczy są problemy z budowaniem społecznego zaufania. Dlatego informacje publikowane w środkach masowego przekazu znajdujących się w gestii samorządu nie są traktowanej jako miarodajne, ponieważ „media samorządowe nie są obiektywne”, a dziennikarze „samorządowi nie wypełniają funkcji kontrolnej nad samorządem”, „są uzależnieni od wpływów władzy lokalnej”, „często mają narzucone informacje do przekazania”, „trudniej im o rzetelność, łatwo o stronniczość”. W podobną konwencję wpisują się takie wypowiedzi, jak: „media samorządowe reprezentują interesy konkretnych osób sprawujących władzę” czy „są uzależnieni od władz”. Powoduje to, że „dziennikarz mediów samorządowych o pewnych sprawach nie będzie pisał lub mówił, ponieważ jest podwładnym władz samorządowych”.

Wskazywano też na kwestię zasięgu terytorialnego oraz zawartości tytułów prasowych: „media komercyjne mają więcej treści i większy zasięg”. W opinii badanych przewaga mediów niezależnych wynikała również z różnorodności podejmowanych zagadnień, co w konsekwencji powoduje, że „dziennikarz komercyjny nie jest ukierunkowany na jeden temat”. Podobny wydzźwięk miały opinie: „zasadnicza różnica to płaszczyzna działania mediów, która

daje dziennikarzom prasy komercyjnej większe pole do popisu” lub „prasa samorządowa skupia się na mniejszym zakresie tematycznym”. Ten sam nurt reprezentuje opinia, iż „dziennikarz mediów samorządowych ma inną płaszczyznę zainteresowań zawodowych”, czyli determinowaną zasięgiem terytorialnym gazety problematykę danej miejscowości, i to jeszcze w ujęciu funkcjonowania władz samorządowych. A w konsekwencji „dziennikarz samorządowy musi promować pozytywny wizerunek swojego miasta”. Potrzebę uwzględnienia elementów komunikacji perswazyjnej w pracy dziennikarzy samorządowych ujmowano też w następujący sposób: „media samorządowe powinny wspierać np. miasto, bo media komercyjne reprezentują swój interes (zarobkowy)”.

Podjmując temat wyboru tematu przygotowywanych materiałów prasowych podkreślano: „dziennikarz samorządowy jest często ograniczany w swobodzie podejmowania tematów przez władze lokalne, a komercyjny przez własną redakcję, lecz i tak ma chyba większą swobodę”, „w mediach komercyjnych dziennikarz ma większą swobodę”, chociaż zarazem akcentowano, że wielkie wydawnictwa „same dbają o swoje interesy, lecz mały lokalny wydawca musi uważać, żeby na odcisk nie nadeprnął lokalnym grupom interesu”.

Podjmowano temat kontroli zawartości publikacji – „działalność dziennikarzy mediów komercyjnych jest bardziej nastawiona na zysk, a samorządowych na misję, lecz ta druga grupa podlega jednak większej cenzurze”. Zwracano jednak uwagę, że akcentowana często niezależność dziennikarzy redakcji komercyjnych posiada pewne ograniczenia: „media komercyjne też mają linię programową, której dziennikarze muszą się podporządkować”. Kryterium struktury zarządczej różnicującej obie kategorie mediów ujęto też sformułowaniu: „dziennikarz samorządowy pracuje na rzecz władzy, a komercyjny na rzecz właściciela”. Budząca zaniepokojenie istota rzeczy być może polega więc – w odczuciu studentów – na tym, że wszyscy dziennikarze ulegają wpływom, lecz muszą być „przychylni innym instytucjom i projektom”, czyli w zasadzie „podlegają innym naciskom”.

Niektóre wypowiedzi dotyczące przyczyn różnic między dziennikarzami mediów komercyjnych i samorządowych wskazywały na ekonomiczne uwarunkowania działalności środków masowego przekazu. Zadaniem mediów samorządowych nie jest bowiem wypracowywanie rosnącego poziomu rentowności. Co więcej ich funkcjonowanie – stanowiąc element polityki informacyjnej jednostki samorządu terytorialnego – zazwyczaj generuje wyłącznie koszty. Stąd akcentowana przez badanych „różnica w nastawieniu, bo media samorządowe muszą dbać o wizerunek gminy, ale za to komercyjne kierują się głównie osiągnięciem zysku” czy „prasa komercyjna traktuje informację wyłącznie jako produkt”. Zaakcentowano też dostęp do zawodu, który w opinii badanych bywa „zamknięty w ramach rządzącej opcji politycznej”. Poruszono ponadto sprawę profesjonalizmu zespołów redakcyjnych: „dziennikarze mediów samorządowych częściej są amatorami”.

Uczestnicy projektu badawczego zwrócili również uwagę na zróżnicowanie wynikające z technicznych warunków wypełniania obowiązków zawodowych, chociaż akurat opinia, że „dziennikarze mediów samorządowych często pracują w niewielkich redakcjach, a co za tym

idzie – nie mają tak wiele pracy”, może być krzywdząca, gdyż nie uwzględnia np. objętości i zawartości periodyku oraz form jego upowszechniania w cyberprzestrzeni (np. profile redakcji samorządowej w mediach społecznościowych, kanały filmowe, aktualizowane codziennie portale internetowe, wydania elektroniczne czasopisma itd.).

4.2. Kontrowersje wokół dziennikarstwa samorządowego

Specyfika mediów samorządowych, ukierunkowanych na przekazywanie pozytywnych wiadomości dotyczących wydarzeń lokalnych, powodować może sytuację, gdy aktywność zawodowa członków zespołów redakcyjnych służyć ma zarówno celom z zakresu polityki informacyjnej, jak też kształtowania wizerunku gminy lub powiatu. Można zaryzykować stwierdzenie, że jeśli nie każdy dziennikarz samorządowy, to przynajmniej redaktor naczelny łączyć powinien rolę osoby odpowiadającej zarówno za przygotowanie rzetelnych i sprawdzonych materiałów prasowych, jak i ich wydźwięk odpowiadający linii programowej redakcji. W pewien sposób dziennikarz samorządowy kumuluje więc rolę redaktora i menedżera z zakresu samorządowego public relations. Warto jednak pamiętać o opiniach, że „łączenie pracy dziennikarza i specjalisty do spraw public relations łamie kodeksy obu tych zawodów i jest szkodliwe zarówno dla dziennikarstwa (ponieważ zatracą się sens i etyka zawodu), jak i dla public relations”²⁷. Pozornie powstaje więc niezdrowa i niecodzienna zależność utrudniająca bądź wręcz uniemożliwiająca właściwe wykonywanie obowiązków. Uwzględnianie linii programowej redakcji nie zawsze oznaczać musi całkowity brak rzetelności i obiektywizmu. W ten sposób z debaty publicznej należałoby eliminować redakcje z wyraźnie określonym charakterem przekazu ukierunkowanym na tabloidowe przedstawianie rzeczywistości, posiadające strukturę właścicielską mogącą rodzić podejrzenia o ignorowanie zasad bezstronności na rzecz lojalności korporacyjnej czy wreszcie sympatyzujące z konkretnymi partiami politycznymi, szczególnie tymi, które zaangażowane są w sprawowanie władzy w państwie. Domniemanie, że najwięcej negatywnych zjawisk komunikacyjnych zatruwających życie społeczne ulokowało się akurat w mediach samorządowych nie zawsze chyba odpowiada stanowi faktycznemu. W tym względzie decydujące jest poczucie odpowiedzialności, profesjonalizm i poszanowanie zasad etycznych przez indywidualnych redaktorów naczelnych i dziennikarzy, a także starostów, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast czy innych podmiotów będących wydawcami periodyków jednostek samorządu terytorialnego.

²⁷ Szews P.: Dziennikarz i PR-owiec: połączenie niemożliwe i nieetyczne? „Studia Medioznawcze”, nr 1(60), 2015, s. 37.

5. Podsumowanie

W debacie publicznej dotyczącej zasadności wydawania prasy samorządowej argumentuje się, że administracja terenowa z wykorzystaniem środków budżetowych realizuje zadania ze sfery medialnej, tworząc nieuczciwą konkurencję wobec wydawców komercyjnych oraz doprowadzając do stanu, gdy periodyki gminne bądź powiatowe stanowią narzędzie marketingu politycznego osób aktualnie sprawujących władzę. Z przedstawionych zarzutów wynikają kolejne, dotyczące nieetycznej rywalizacji z prasą prywatną w formie np. publikowania ogłoszeń, utrudniania dostępu do informacji czy też łamania dyscypliny finansów publicznych w sytuacji pobierania opłat za upowszechniane reklamy lub sprzedaż egzemplarzową. Sprawa udziału mediów samorządowych w promocji osób lub ugrupowań znajdujących się u władzy łączy się także z powszechnie podnoszoną kwestią braku wypełniania funkcji kontrolnej wobec jednostek samorządu terytorialnego – w sposób pośredni lub bezpośredni – wypełniających nadzór właścicielski nad tymi mediami.

Z argumentami przeciwników prasy samorządowej polemizują jej zwolennicy, zwracając uwagę, że samorząd dba o zaspokojenie potrzeb informacyjnych wspólnoty lokalnej. Upublicznia treści, które są ważne dla integracji środowiskowej w wymiarze sublokalnym (dla mieszkańców dzielnic, osiedli, sołectw), a także aktywizacji osób, organizacji społecznych i stowarzyszeń pozarządowych zaangażowanych w urzeczywistnianie idei społeczeństwa obywatelskiego. Podejmuje użyteczne dla odbiorców tematy z zakresu np. edukacji, pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, gospodarki komunalnej, które jednak często pozostają nieatrakcyjne czytelniczo w ocenie koncernów wydawniczych lub gazet komercyjnych. Prasa samorządowa, opisując tematy istotne dla gminy, nierzadko jest ponadto jedynym środkiem masowego przekazu na stałe obsługującym dziennikarsko dane terytorium w wymiarze lokalnym.

Dyskusja na temat mediów samorządowych powinna obejmować również aktywność komunikacyjną w cyberprzestrzeni, gdzie dzięki postępowi technologicznemu następuje jej gwałtowny rozwój. Szczególnie w przypadku większych i zamożniejszych miast na prawach powiatu możliwości realizowania polityki informacyjnej i perswazyjnej za pośrednictwem internetu są coraz powszechniej wykorzystywane. Stanowi to zapowiedź ograniczenia roli tradycyjnych gazet papierowych, również w przypadku mediów samorządowych w Polsce.

Z badania opinii na temat prasy samorządowej, przeprowadzonego po cytowanym w artykule wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, domagającego się zakazu wydawania takiej prasy, wynika, że inicjatywa restrykcyjnych zmian w prawie cieszyła się poparciem ponad połowy (53%) ankietowanych. Natomiast utrzymania obowiązujących rozwiązań pragnęło 38% badanych. Specyfika prasy wydawanej przez jednostki samorządu terytorialnego spowodowała, że w społecznym postrzeganiu wyodrębniła się osobna kategoria „dziennikarza samorządowego”. Na podstawie wyników poświęconego temu zagadnieniu projektu

badawczego można stwierdzić, że dla ponad 66% respondentów istnieje zdecydowana różnica między dziennikarzem mediów komercyjnych a samorządowych. W ich opinii dziennikarz pracujący dla magistratu ukierunkowany jest na problematykę lokalną, a także zobowiązany do pozytywnego przedstawiania rzeczywistości. Zmaga się też z zarzutami braku obiektywizmu i swobody w wyborze tematów. Teza o uzależnieniu od władz lokalnych powoduje ponadto, że dziennikarz samorządowy często cieszy się opinią gminnego specjalisty do spraw public relations.

Po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie likwidacji prasy samorządowej ministerstwo odpowiedziało m.in.: „wydaje się, że jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować przedmiotową działalność”²⁸, a w kontekście sugerowanych zmian w Prawie prasowym odesłało Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, gdzie 6 lipca 2016 roku²⁹ zostało skierowane wystąpienie RPO w tej sprawie. Na zakończenie badanego okresu³⁰ wydawanie prasy samorządowej pozostawało więc zgodne z obowiązującym prawem.

Bibliografia

1. Kępa-Mętrak J.: Kto finansuje, ten dyktuje... Prasa samorządowa w lokalnej komunikacji społecznej. „Naukowy Przegląd Dziennikarski – Journalism Research Review Quarterly”, nr 4, 2012.
2. Kowalik K.: Samorządowe media internetowe – uwarunkowania społeczno-prawne wdrażania wymagań WCAG 2.0. Próba diagnozy dostępności (web accessibility) i użyteczności (web usability). „Studia Medioznawcze”, nr 2(61), 2015.
3. Krawczyk D.: Media w komunikacji samorządu z otoczeniem społecznym na przykładzie miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, [w:] Kaczmarczyk M (red.): Public relations w sektorze publicznym. Sosnowiec 2012.
4. Krawczyk D.: Prasa samorządowa wobec konkurencyjnego rynku medialnego, [w:] Michalczyk S., Krawczyk D. (red.): Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze. Mikołów 2016.
5. Krawczyk D., Oblicze samorządu w prasie samorządowej – metody kształtowania wizerunku, „Rocznik Prasoznawczy”, Rok IX, Sosnowiec 2015, s. 35.

²⁸ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Rzecznika Praw Obywatelskich z 2 czerwca 2016 roku nr BMP-0790-3-6/2016/EW.

²⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6 lipca 2016 roku nr VII.564.8.2015.AJK.

³⁰ Stan prawny opisany w artykule aktualny był do lipca 2016 roku.

6. Kulesza M.: Wolność słowa w prasie lokalnej [w:] Bodnar A., Bychawska-Siniarska, D. (red.): Wolność słowa w prasie lokalnej. Prasa lokalna a normy ochrony konkurencji i pluralizm medialny. SGGW, Warszawa 2010.
7. Michalczyk S.: Prasa samorządowa. Szkice prasoznawcze. Solo Press, Katowice 1996.
8. Milewska M.: Przyszłość gazet samorządowych. „Wspólnota”, nr 15/1203, 16 lipca 2016.
9. Szews P.: Dziennikarz i PR-owiec: połączenie niemożliwe i nieetyczne? „Studia Medioznawcze”, nr 1(60), 2015, s. 37.
10. Szostok P.: Konwergencja mediów na przykładzie funkcjonowania miejskich i gminnych portali internetowych w województwie śląskim, [w:] Gierula M., Szostok P. (red.): Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa, t. 2. Uniwersytet Śląski, Katowice 2012, s. 170.
11. Szostok P.: Media samorządowe w służbie lokalnym społecznościom. Potencjał a praktyka, [w:] Michalczyk S., Krawczyk D. (red.): Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze, Mikołów 2016.