



Warszawa, 19-09-2024 r.

## RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**VII.564.525.2023.KNK**

**Pani**  
**Beata Moskal-Słaniewska**  
**Prezydent Świdnicy**  
**ePUAP**

Szanowna Pani Prezydent,

działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), przedstawiam opinię o konieczności zmiany § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Urzędu Miejskiego w Świdnicy w celu zagwarantowania pracownikom ochrony wolności wypowiedzi, a prasie możliwości korzystania z tzw. dziennikarskiego prawa do informacji, wraz z prośbą o ustosunkowanie się do tej opinii.

Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie zwracał uwagę, że praktyka zakazywania pracownikom udzielania prasie informacji na temat pracodawcy może naruszać prawo<sup>1</sup>. Zgodnie z treścią art. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914; dalej: Prawo prasowe), każdy – zgodnie z zasadą wolności słowa wyrażoną w art. 54 Konstytucji RP i art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawem do krytyki – może udzielać informacji prasie i nikt nie może być narażony na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeżeli działał w granicach

---

<sup>1</sup> Zob. wystąpienie RPO z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. VII.564.89.2020.MAW; wystąpienie RPO z dnia 30 marca 2020 r. sygn. VII.564.38.2020.MAW.

prawem dozwolonych. Przepis art. 11 ust. 3 Prawa prasowego stanowi natomiast, że kierownicy jednostek organizacyjnych są obowiązani umożliwić dziennikarzom nawiązanie kontaktu z pracownikami oraz swobodne zbieranie wśród nich informacji i opinii.

Nie ulega wątpliwości, że pewnego rodzaju ograniczenia wolności wypowiedzi, np. wprowadzenie wewnętrznej polityki udzielania oficjalnych informacji o pracy urzędu przez rzeczników prasowych, nie stoi w sprzeczności z standardem konstytucyjnym. Jednakże przepisy będące podstawą takiego ograniczenia wolności wypowiedzi muszą wynikać z ustawy i być wystarczająco precyzyjne, aby nie prowadzić do wywierania tzw. efektu mrożącego na samą możliwość korzystania z wolności wypowiedzi w obawie przed potencjalnym naruszeniem regulaminu pracy.

W kontekście powyższego pragnę zauważyć, że zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Urzędu Miejskiego w Świdnicy: „pracownikowi zabrania się: 1) udzielania do mediów (m.in. do prasy, radia, telewizji, portali internetowych) jakichkolwiek wypowiedzi na temat pracodawcy bez uprzedniej zgody Prezydenta Miasta lub osoby przez niego upoważnionej”. W przepisie tym uregulowano zatem udzielanie „jakichkolwiek” wypowiedzi na temat pracodawcy. Zrozumiałe jest zatem, że treść powyższego przepisu może powodować przekonanie o niemożności jakiegokolwiek odniesienia się do pracodawcy w rozmowie z dziennikarzami.

Wątpliwości Rzecznika dotyczące ograniczenia wolności wypowiedzi nie oddala „zawężająca” wykładnia omawianego przepisu przedstawiona w odpowiedzi Pani Prezydent na wystąpienie Rzecznika. Także bowiem przy przyjęciu założenia, że omawiany przepis „dotyczy wyłącznie pracowników w zakresie realizowanych przez nich obowiązków pracowniczych i wyłącznie w zakresie świadczonej pracy”, zakres normatywny tego przepisu w dalszym ciągu budzi istotne wątpliwości. Tak sformułowana treść przepisu może bowiem powodować, że również działanie w interesie publicznym polegające na przekazaniu informacji na temat uchybień instytucjonalnych (tzw. sygnalizacja) zostanie ograniczone, tymczasem w demokratycznym społeczeństwie interes ten każdorazowo przeważa nad interesem w

postaci ochrony reputacji branżowej przedsiębiorstwa, zakładu pracy, czy interesów pracodawcy<sup>2</sup>.

Pracownicy urzędu – wobec jednoznacznego brzmienia przepisu – mogą mieć bowiem uzasadnione wątpliwości, czy w ich konkretnej sprawie powyższa „zawężająca” wykładnia znajdzie zastosowanie, a w efekcie mogą oni zrezygnować z prawa do wypowiedzi z obawy przed poniesieniem konsekwencji służbowych. Stan prawny ukształtowany treścią omawianego przepisu, który – jak wskazuje pismo Pani Prezydent – wymaga uzupełnienia w drodze zaprezentowania Rzecznikowi jego prawidłowej wykładni nie daje gwarancji, że przy ewentualnej zmianie piastuna organu Prezydenta Miasta Świdnicy zaprezentowana wykładnia zostanie podtrzymana.

Na koniec pragnę wskazać, że konstrukcja normatywna regulaminu pracy w urzędzie gminy, w której posłużono się wyrażeniem (osób) „wyłącznie” uprawnionych do kontaktu z mediami była przedmiotem kontroli pod względem legalności. Kontrola ta została zakończona negatywnym dla organu wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w sprawie II SA/Bd 511/10<sup>3</sup>. W powołanym wyroku Sąd orzekł bowiem prawomocnie, że „zapis spornego zarządzenia określający osoby «wyłącznie» upoważnione do kontaktu z mediami, ma właśnie charakter ograniczający zarówno wynikające z art. 11 ust. 1 prawa prasowego tzw. dziennikarskie prawo do informacji tj. prawo dziennikarzy do kontaktu z pracownikami określonej jednostki organizacyjnej, jak i uprawnienie pracowników tychże jednostek do udzielania prasie informacji i wyrażania opinii o działalności tych jednostek.” Sąd uznał, że „takie ograniczenie prawa do uzyskania i udzielenia informacji stanowiło o wadliwości aktu o charakterze kwalifikowanym, gdyż w sposób istotny naruszyło przepis art. 11 ust. 3 w zw. art. 11 ust. 1 prawa prasowego”.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik uznał za konieczne przedstawienie niniejszej opinii o konieczności zmiany § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Urzędu Miejskiego w Świdnicy wraz z prośbą o ustosunkowanie się do treści przedstawionych argumentów.

---

<sup>2</sup> Zob. Wyrok ETPC z 21.07.2011 r., 28274/08, HEINISCH v. NIEMCY, LEX nr 863810; por. też A Augustyniak [w:] B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Prawo prasowe. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2018, uwagi do art. 11.

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.08.2010 r., II SA/Bd 511/10, LEX nr 603375.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-wydano i podpisano elektronicznie/*

Do wiadomości:

Wojewoda Dolnośląski

(ePUAP)