



Warszawa, 22-01-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.655.2023.KNK

Pani

Marta Cienkowska

**Minister Kultury i Dziedzictwa
Narodowego**

**Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa
Narodowego**

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

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 ze zm., dalej ustawa o RPO) — pragnę przedstawić stanowisko do opublikowanego w dniu 8 grudnia 2025 roku projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i niektórych innych ustaw (UC 130). Przedmiotowe stanowisko ogranicza się do problematyki dopuszczalności wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki pomocnicze lub organizacyjne, spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz związków i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego¹. Pozostałe uwagi dotyczące przedmiotowego projektu zostaną przedstawione na etapie jego opiniowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

¹ Dalej jako: podmioty samorządowe.

Podstawową wątpliwość budzi rozdźwięk pomiędzy deklarowanym, i jak się wydaje pożądanym przez ustawodawcę standardem legislacyjnym, a treścią przedstawionego projektu ustawy. Pomimo niedawnych publicznych zapowiedzi kierownictwa Ministerstwa², odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich³, wyników szeroko przeprowadzonych konsultacji społecznych założeń ustawy⁴, stanowiska przedstawionego w Sejmie RP dnia 5 marca 2025 roku⁵, a także innych wypowiedzi przedstawicieli kierownictwa Ministerstwa⁶ — w opiniowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw w ostateczności nie znalazły się przepisy mające na celu ograniczenie możliwości wydawania prasy przez podmioty samorządowe⁷.

² <https://www.gov.pl/web/kultura/odpolityczniny-media-publiczne---wyniki-audytu-w-tvp-i-zalozenia-nowelizacji-ustawy-medialnej> [dostęp: 16.12.2025 r.].

³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-europejski-akt-wolnosci-mediow-mkidn> [dostęp: 16.12.2025 r.].

⁴ Zgodnie z Raportem z konsultacji społecznych założeń omawianej ustawy, <https://www.gov.pl/web/kultura/prezentujemy-raport-z-konsultacji-spoecznych-zalozen-do-ustawy-medialnej> s. 6-7: „[n]ajwiększa liczba stanowisk przesłanych do MKiDN odnosiła się do proponowanego wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności medialnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Niemal 60 otrzymanych w toku konsultacji stanowisk wsparło ministerialną propozycję w tym zakresie. Poparcie dla wprowadzenia jednoznacznego zakazu prowadzenia działalności medialnej przez jednostki samorządu terytorialnego, często zawierające przykłady nieprawidłowości w tej działalności, zgłosili nie tylko wydawcy niezależnej prasy lokalnej i ich organizacje, ale także organizacje pozarządowe i osoby fizyczne biorące udział w konsultacjach. Sprzeciw wobec tych rozwiązań wyraziły jednostki samorządu terytorialnego, organizacje je zrzeszające, media wydawane przez samorządy oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Liczne stanowiska przedstawicieli niezależnych mediów lokalnych, a także organizacji pozarządowych pozwalają jednak stwierdzić, że propozycja MKiDN w tym zakresie była całkowicie uzasadniona i wymaga jedynie pewnych korekt, a nie zmiany jakościowej” [dostęp: 16.12.2025 r.].

⁵ <https://www.gov.pl/web/kultura/odpolityczniny-media-publiczne---wyniki-audytu-w-tvp-i-zalozenia-nowelizacji-ustawy-medialnej> [dostęp: 16.12.2025 r.].

⁶ <https://www.press.pl/tresc/86233,mkidn-zapowiada-ograniczenia-w-wydawaniu-mediow-samorzadowych -tylko-12-numerow-w-roku> [dostęp: 16.12.2025 r.].

⁷ Tak zasadnicza zmiana stanowiska Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego spotykało się ze sprzeciwem Izby Wydawców Prasy, a także innych organizacji dziennikarskich oraz stowarzyszeń i fundacji zajmujących się ochroną wolności wypowiedzi oraz prawa do informacji, <https://www.iwp.pl/apel-ngo-sow-w-sprawie-europejskiego-aktu-o-wolnosci-mediow-i-prasy-samorzadowej/> [dostęp: 16.12.2025 r.].

Zgodnie z przedstawionymi 30 października 2025 roku założeniami przedmiotowej ustawy⁸ przewidywano „zasadnicze ograniczenie możliwości prowadzenia działalności medialnej przez jednostki samorządu terytorialnego”. Podmioty samorządowe miały mieć możliwość wydawania wyłącznie biuletynów informacyjnych – pozbawionych treści publicystycznych i reklam – zawierających wyłącznie informacje o działalności jednostki z wyraźnym oznaczeniem źródła finansowania. Przy prezentacji powyższych założeń podkreślano, że ich celem „jest wzmocnienie niezależnych, lokalnych mediów, które działają na rynkowych zasadach i stanowią fundament demokratycznego społeczeństwa”⁹.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie – poczynawszy od 2016 roku¹⁰ – zwracał się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, sygnalizując potrzebę wprowadzenia zmian ustawodawczych w związku z negatywnymi skutkami wynikającymi z wydawania prasy przez podmioty samorządowe. Wydawanie prasy przez takie podmioty budzi wątpliwości na tle obowiązku zagwarantowania wolności działalności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP), zasady pomocniczości (preambuła Konstytucji RP), wolności pozyskiwania informacji bez ingerencji władz publicznych (art. 54 Konstytucji RP i art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP). Powyższe wątpliwości wynikają z dwóch zasadniczych problemów

⁸ <https://www.gov.pl/web/kultura/odpolitycznimy-media-publiczne---wyniki-audytu-w-tvp-i-zalozenia-nowelizacji-ustawy-medialnej> [dostęp: 16.12.2025 r.].

⁹ Tamże.

¹⁰ Zob. m.in. wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6.07.2016 r., sygn. VII.564.8.2015.AJK, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-mkidn-oraz-prezesa-uokik-w-sprawie-wydawania-prasy-przez-wladze-samorzadowe>; wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25.04.2018 r., sygn. VII.564.8.2015.AJK, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samorzady-nie-powinny-wydawac-prasy-jedynie-biuletyny-informacyjne>; wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6.09.2022 r., sygn. VII.564.28.2022.CW, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samorzad-terytorialny-prasa-wydawanie-zagrozenia-mkidn-odpowiedz>; wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 7.11.2022, sygn. VII.564.28.2022.CW, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wydawanie-prasy-samorzad-terytorialny-mkidn-odpowiedz> [dostęp: 16.12.2025 r.].

o charakterze systemowym i strukturalnym, które stwarza właśnie możliwość wydawania prasy przez podmioty samorządowe¹¹.

Po pierwsze, w ujęciu systemowym, zależność służbowa lub finansowa osób zajmujących się przygotowaniem materiałów prasowych w tytułach wydawanych przez podmioty samorządowe od aktualnych piastunów organów władzy lokalnej¹² może wypaczać realizację podstawowych funkcji prasy w demokratycznym społeczeństwie – sprawowania społecznej kontroli nad działaniem władz zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym oraz rozpowszechniania informacji bez ingerencji władz publicznych. Dopiero bowiem funkcjonowanie mediów instytucjonalnie i ekonomicznie niezależnych od władz publicznych może zapewnić pełne warunki realizacji wolności pozyskiwania przez obywateli rzetelnej i pluralistycznej informacji.

Warto w tym kontekście przywołać wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Saliyev przeciwko Rosji* dotyczący stosowania cenzury politycznej przez redakcję zależnego od władz lokalnych czasopisma. W uzasadnieniu niniejszego wyroku ETPCz wskazał, że silne powiązania instytucjonalne i ekonomiczne z gminą oraz korzystanie z jej aktywów i majątku poważnie ograniczyło niezależność lokalnej gazety, co ostatecznie istotnie przyczyniło się do zastosowania przez redaktora naczelnego aktu cenzury politycznej¹³.

Po drugie, w ujęciu strukturalnym, wydawanie prasy przez podmioty samorządowe wiąże się z zaburzeniem konkurencji na lokalnych rynkach mediów. Samorządy mogą bowiem wydawać swoje tytuły prasowe nawet w całkowitym oderwaniu od zasad

¹¹ Zob. K. Januszkiewicz, Wydawanie gazet samorządowych w świetle europejskich gwarancji niezależności mediów, *Samorząd Terytorialny* 2022, nr 9, s. 50 oraz cytowana tam literatura.

¹² Z badania przeprowadzonego dla Fundacji Media Forum wśród dziennikarzy mediów lokalnych wynika, że „aż 66 proc. respondentów uważa, że władze próbują wywierać naciski na redakcję. Dla porównania - z naciskami ze strony reklamodawców miało do czynienia 25 proc. Badanych”, cytata za: <https://tvn24.pl/poznan/fundacja-media-forum-przedstawila-raport-o-sytuacji-zawodowej-dziennikarzy-lokalnych-mediow-st8793456> [dostęp: 16.12.2025 r.].

¹³ Wyrok ETPCz z 21.10.2010 r., *Saliyev przeciwko Rosji*, skarga nr 35016/03, HUDOC, § 67-68.

rynkowych, z pomocą środków publicznych, oraz przy wsparciu zatrudnionych urzędników, którzy tworzą lub redagują ich treść w ramach obowiązków służbowych. Co więcej, udział prasy wydawanej przez podmioty samorządowe w rynku reklamowym niejednokrotnie warunkuje funkcjonowanie lokalnej prasy prywatnej. Tymczasem prasa wydawana przez podmioty samorządowe bywa także rozprowadzana bezpłatnie, a zatem jest pozbawiona typowego dla prasy prywatnej źródła finansowania, które jest uzupełnianie ze środków publicznych.

Odnosząc się do obu zasygnalizowanych płaszczyzn problemowych przypomnieć należy w pierwszej kolejności, że status prawny jednostek samorządu terytorialnego, jako dysponenta niektórych praw konstytucyjnych, jest przedmiotem regulacji szczególnej zawartej w art. 165 Konstytucji RP. Przepis ten wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, oraz że przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

Jednostki samorządu terytorialnego nie są jednakże podmiotami korzystającymi z konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, w szczególności nie są one beneficjentami wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji) oraz wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji). Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP, a ich status podlega ochronie na podstawie innych mechanizmów konstytucyjnych zawartych przede wszystkim w rozdziale VII Konstytucji RP¹⁴. Tożsamą argumentację należy odnosić do wszelkich jednostek utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania ich zadań oraz podmiotów mających na celu obronę ich wspólnych interesów.

¹⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14; postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05).

W tym kontekście należy wyjaśnić, że choć żaden z przepisów Konstytucji RP nie zakazuje wprost jednostkom samorządu terytorialnego wydawania własnych tytułów informacyjno-prasowych¹⁵, to mając na uwadze powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę, że dla poszanowania aksjologii Konstytucji RP oraz systematyki jej przepisów, konieczna jest wykładnia przepisów ustawy zasadniczej w sposób zapewniający przede wszystkim odpowiednie gwarancje wolności prasy po stronie obywateli i społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście warto przypomnieć, że to państwo, realizując swoje obowiązki pozytywne wynikające z art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, musi – jako gwarant pluralizmu – zapewnić poprzez swoje prawo, polityki i praktyki publicznoprawne, aby społeczeństwo miało dostęp do bezstronnych i rzetelnych informacji oraz do szerokiego wachlarza opinii i komentarzy, odzwierciedlających między innymi różnorodność poglądów politycznych, a także aby dziennikarze nie byli ograniczani w przekazywaniu tych informacji i komentarzy¹⁶.

Pragnę przypomnieć, że dokładnie taki cel miało realizować zapowiadane od dłuższego czasu ograniczenie możliwości wydawania prasy przez podmioty samorządowe.

Rezygnacja z wprowadzenia w życie omawianego postulatu stawia także pod znakiem zapytania realizację celu określonego w motywie 73 Europejskiego Aktu o Wolności Mediów¹⁷ odnoszącego się do niezakłóconej konkurencji między dostawcami usług

¹⁵ Zaznaczenia wymaga, że także *de lege lata* podstawy prawne wydawania prasy przez jednostki samorządu są w doktrynie kwestionowane, zob. D. Głowacka, A. Płoszka, Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego - wątpliwości konstytucyjne, Samorząd Terytorialny 2014, nr 11, s. 78.

¹⁶ Zob. *mutatis mutandis* wyrok ETPCz z 17.09.2009 r., *Manole i in. przeciwko Mołdawi*, skarga nr 13936/02, HUDOC, § 94-104, 107.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1083).

medialnych i platformami internetowymi poprzez ograniczanie ryzyka wywierania nadmiernego wpływu politycznego i finansowego na niezależność mediów¹⁸.

Co więcej, system publicznych dofinansowań wydaje się prowadzić do jeszcze większego uzależnienia prywatnych tytułów prasowych i dziennikarzy lokalnych od organów władzy w zależności od szczegółowych warunków przyznawania wsparcia, przy czym zależność ta może powstać dodatkowo – obok szczebla lokalnego – na poziomie krajowym (państwowym). Powyższe ma zasadnicze znaczenie w kontekście trudnej sytuacji ekonomicznej mediów lokalnych w Polsce¹⁹.

Negatywny wpływ prasy wydawanej przez podmioty samorządowe na funkcjonowanie wspólnot lokalnych, w tym na rynek mediów lokalnych, jest dostrzegany także w innych państwach europejskich. Przykładowo, w literaturze wskazuje się na analogiczne do opisanych powyżej problemy związane z wydawaniem prasy przez podmioty samorządowe w Czechach i na Słowacji²⁰.

W kontekście dostrzegania negatywnego wpływu prasy wydawanej przez podmioty samorządowe na rynek mediów lokalnych warto też przywołać wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2018 r.²¹, w którym wskazano, że gmina nie ma prawa do bezpłatnej dystrybucji gazety miejskiej, jeżeli ma

¹⁸ To czy minimalne standardy niezakłóconej konkurencji wskazane w Europejskim Akcie o Wolności Mediów można zrealizować poprzez regulacje przejrzystości finansowania prasy wydawanej przez podmioty samorządowe, z równoczesnym utworzeniem funduszu wsparcia dla niezależnych mediów lokalnych¹⁸, powinno być przedmiotem pogłębionej analizy (zob.

<https://www.press.pl/tresc/90281,fundusz-dla-mediow-lokalnych-ma-ruszyc-w-2026-roku> [dostęp: 16.12.2025 r.]

¹⁹ Zob. Raport: „Media lokalne w Polsce: diagnoza i propozycje interwencji” (red. A Gendźwiłł)

<https://siecobywatelska.pl/slabe-media-lokalne-slaba-demokracja/> oraz badania, które na zlecenie Fundacji Media Forum przeprowadziła Pracownia Lokalne Badania Społeczne w ramach programu „Media Forum. Rozwój Lokalny”, <https://lokalnemedia.org.pl/raport-o-sytuacji-zawodowej-dziennikarzy-niezaleznych-mediow-lokalnych/> [dostęp: 16.12.2025 r.]

²⁰ Zob. L. Waschkova Cisarova, Comparing Czech and Slovak Council Newspapers’ Policy and Regulation Development, Media and Communication 2015, vol. 3 n. 4, s. 63-70.

²¹ Sygn. I ZR 112/17, Bundesgerichtshof (<https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=91356&pos=0&anz=1>) [dostęp: 16.12.2025 roku].

ona formę prasową i zawiera treści redakcyjne naruszające zasadę „niezależności prasy od państwa” zawartą w art. 5 ust. 1 zdanie 2 niemieckiej ustawy zasadniczej.

Trybunał w Karlsruhe na gruncie przedmiotowego orzeczenia wyjaśnił, że dla konkretnej oceny publikacji gminnych decydujące znaczenie ma ich charakter i treść, a także całościowa ocena. W związku z tym publikacje państwowe muszą być wyraźnie identyfikowalne jako takie – również w odniesieniu do ilustracji i układu – i muszą ograniczać się do informacji faktograficznych. Relacjonowanie życia społecznego w gminie w stylu dziennikarskim jest niedopuszczalne, obszar ten jest bowiem pierwotnym zadaniem prasy lokalnej, a nie państwa. W wymaganej całościowej ocenie decydującym czynnikiem jest to, czy charakter publikacji może zagrozić instytucjonalnej gwarancji zawartej w art. 5 ust. 1 zdanie 2 ustawy zasadniczej, który stanowi, że zapewnia się wolność prasy oraz wolność informacji za pośrednictwem radia, telewizji i filmu. Im bardziej publikacja gminna wykracza poza zakres dopuszczalnego informowania i wydaje się odbiorcy – nawet wizualnie – odpowiednikiem gazety prywatnej, tym bardziej prawdopodobne jest naruszenie zasady niezależności prasy od państwa.

Konsekwentnie, w orzeczeniu z 14 lipca 2022 r.²² Federalny Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że zasady te powinny mieć również zastosowanie do internetowych portali samorządów, które powinny zagwarantować odpowiednią równowagę między prawem do informacji publicznej, a zakazem prowadzenia działalności przypominającej usługi medialne lub prasowe.

Warto także zwrócić uwagę na regulacje zawarte w brytyjskiej ustawie o samorządzie lokalnym²³, w której przewidziano m.in. zakaz publikowania, organizowania

²² Sygn. I ZR 97/21, Bundesgerichtshof, (<https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=9c41fb60deefb131089965128aa8b966&nr=130848&anz=1&pos=0>) [dostęp: 17.12.2025].

²³ Local Government Act 1986, section 4- 4b, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/10/section/4A> [dostęp: 17.12.2025].

i finansowania przez władze lokalne jakichkolwiek materiałów, które w całości lub w części wydają się mieć na celu wywarcie wpływu na poparcie społeczne dla partii politycznej²⁴. Odnośna ustawa zawiera także delegację do wydania kodeksu dobrych praktyk w zakresie komunikacji władz lokalnych (*code of recommended practice on local authority publicity*), którego przestrzeganie jest obowiązkiem organów władz lokalnych²⁵.

Kodeks ten zawiera liczne zalecenia, których przestrzeganie ma gwarantować obiektywizm i bezstronność przekazu w mediach samorządowych, m.in. zawarto w nim zakaz publikowania lub finansowania materiałów, w formie drukowanej jak i na stronach internetowych, w biuletynach, gazetkach informacyjnych lub podobnych środkach komunikacji, które pod względem stylu lub treści mają naśladować komercyjne gazety. W przypadku gdy władze lokalne zlecają lub publikują m.in. biuletyny lub gazety informacyjne, nie powinny one zawierać materiałów innych, niż informacje dla społeczeństwa dotyczące działalności, usług i udogodnień rady lub innych lokalnych dostawców usług, a ich wydawanie powinno być co do zasady nie częstsze niż raz na kwartał. W kodeksie zawarto także szczegółowe zalecenia dotyczące komunikacji władz lokalnych w okresie wyborczym²⁶ i referendalnym.

Z obu wskazanych przyczyn, uważam za celowe ponowne rozważenie zasadności uwzględnienia ograniczenia możliwości wydawania prasy przez podmioty samorządowe w treści projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i niektórych innych ustaw (UC 130). Takie rozwiązanie sprzyjałoby możliwości realizowania wolności prasy przez media lokalne i zagwarantowaniu obywatelom wysokiego standardu korzystania z wolności pozyskiwania i rozpowszechniania

²⁴ Section 2 (1).

²⁵ Zob. procedury nadzoru określone w sekcji 4a (*power to direct compliance with code*) i 4b (*power to make order requiring compliance with code*).

²⁶ Zob. Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian w prawie wyborczym wynikające z praktyki rozpoznawania wniosków obywateli w latach 2023–2025, BIP RPO, s. 28.

informacji. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych w tym względzie przez Panią Minister stanowisku.

Jednocześnie pragnę zwrócić się do Pani Minister z uprzejmą prośbą, aby projekty ustaw przygotowywane w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dotyczące konstytucyjnych, podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela, zwłaszcza tych które były przedmiotem działań Rzecznika²⁷ — były przekazywane do BRPO na jak najwcześniejszym etapie prac Ministerstwa i aby urząd Rzecznika Praw Obywatelskich był w tych pracach uwzględniany. Uprzejmie proszę także o informowanie mnie o dalszych etapach prac nad projektem ustawy.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

²⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-europejski-akt-wolnosci-mediow-mkidn> [dostęp: 16.12.2025].