



Warszawa, 23-02-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.655.2023.ST

Pan

Andrzej Stanisław Porawski

Dyrektor Biura Związku Miast Polskich

via adres e-mail

Szanowny Panie Dyrektorze,

w związku z pismem Pana Dyrektora z dnia 6 lutego 2026 r. zawierającym krytyczne oceny stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego możliwości wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego pragnę poinformować, że podtrzymuję stanowisko przedstawione w tym zakresie przeze mnie Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Stanowisko to nie wynika z niechęci wobec samorządu terytorialnego, lecz jest wynikiem analizy standardów określonych w Konstytucji RP oraz we wiążących Polskę umowach międzynarodowych.

Z art. 14 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i środków społecznego przekazu. W myśl zaś art. 54 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zwraca się zaś uwagę, iż „artykuł 14 konstytucji wyraża przekonanie, że dla funkcjonowania »demokratycznego państwa prawa« (art. 2) składnikiem koniecznym i integralnym z innymi elementami (jak np. z niezależnymi i

autonomicznymi kościołami, swobodnie działającymi partiami, w sposób wolny funkcjonującymi innymi organizacjami) – są istniejące w możliwie niezależny, zwłaszcza do władzy publicznej i większości rządzącej środki społecznego przekazu (...). Środki społecznego przekazu w takim państwie są narzędziem koniecznego przecież dyskursu obywatelskiego, wymiany poglądów i informacji oraz ich rozpowszechniania, a także mogą stawać się przejawem kontroli społecznej wobec czynników władzy publicznej. Z drugiej strony art. 14 (zwłaszcza przez użycie określenia »zapewnia«) daje wyraz przekonaniu, że podmiotowym prawom jednostki musi odpowiadać odpowiednio rozbudowanie infrastruktury społeczno-prawnej, a więc zarówno stworzenie faktycznych przesłanek realizacji wolności mediów (tu pojawia się m. in. związek z wolnością działalności gospodarczej, bo wolne media nie mogą pozostawać w publicznym sektorze własności), jak i sprecyzowanie obowiązków władz publicznych, służących zapewnieniu mediom rzeczywistej swobody działania.”¹

W wyroku z dnia 30 października 2006 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził², iż „zamieszczenie w Konstytucji odrębnego przepisu dotyczącego wolności środków społecznego przekazu uzasadnione jest tym, że ten wycinek wolności słowa uzyskał zasadę rangi ustrojowej. Stało się tak nie tylko z uwagi na doświadczenia historyczne, ale przede wszystkim ze względu na powszechnie przyjmowany ścisły i konieczny związek zasady państwa demokratycznego i wolności środków społecznego przekazu. Przyjąć należy, że art. 14 Konstytucji nieprzypadkowo sąsiaduje z przepisami dotyczącymi wolności partii politycznych (art. 11), wolności zrzeszeń (art. 12) oraz zasady decentralizacji władzy publicznej przede wszystkim w formie samorządu terytorialnego (art. 15 i 16). Wszystkie te założenia stanowią bowiem zaprzeczenie charakterystycznych cech niedemokratycznych państw autorytarnych i totalitarnych. Art. 14 wyrażający zasadę wolności środków społecznego przekazu jest podstawą także obciążających państwo obowiązków, które nie wynikają z treści art. 54 ust. 1

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, wyd. II pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Wyd. Sejmowe, komentarz do art. 14.

² sygn. akt P 10/06, OTK-A z 2006 r. Nr 9, poz. 128.

Konstytucji. Państwo ma nie tylko chronić tę wolność przed nieingerencją, ale również podejmować działania w sytuacji, gdyby faktycznie wolność prasy i innych środków społecznego przekazu była zagrożona”.

W świetle powyższego konstytucyjna wolność prasy i innych środków społecznego przekazu musi być pojmowana jako przeciwieństwo zależności, przede wszystkim zaś jako przeciwieństwo zależności od władzy publicznej (zarówno państwowej jak i samorządowej). Ten, kto bowiem pozostaje w stosunku zależności, nie może być postrzegany jako wolny. Dlatego też tak rozumiana wolność prasy i innych społecznych środków przekazu wyklucza prawne podporządkowanie władzom publicznym i podmiotom kontrolowanym bezpośrednio bądź pośrednio przez te władze. Wskazać w tym kontekście należy na podstawowe funkcje i cele prasy rozwinięte w art. 1 Prawa prasowego³. Stosownie do treści tego przepisu prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Zależność od władzy publicznej wyklucza zaś wykonywanie przez prasę podstawowej funkcji polegającej na kontroli tej władzy i poddawania jej krytyce społecznej. Nie sposób bowiem uznać, że władza publiczna potrafi w sposób efektywny sprawować te funkcje wobec samej siebie.

Wskazany standard polegający na tym, że wolność prasy wyklucza jej zależność od władzy publicznej znajduje też potwierdzenie w innych aktach normatywnych wiążących Polskę. Z art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴ wynika, że 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. Z kolei w myśl art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵ każdy ma prawo do

³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).

⁴ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁵ Dz. Urz. z 2016 r. C 202, s. 389

wolności wypowiedzi. Prawo do obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Z art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji oraz z art. 11 Karty Praw Podstawowych UE wynika więc, że wolność wypowiedzi obejmuje prawo do otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych. Z tak określoną normatywnie wolnością nie da się pogodzić wydawania prasy przez organy władzy publicznej, w tym przez organy samorządu terytorialnego. Taka prasa przestaje bowiem pełnić rolę publicznego strażnika, nie pełni funkcji kontrolnej, nie zapewnia też krytyki społecznej osób sprawujących władzę publiczną.

Powyższe nie wyklucza oczywiście wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego biuletynów o charakterze informacyjnym. Publikacje te nie służą jednak realizacji wolności wymienionych w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, lecz mają na celu realizację prawa obywateli do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) i powinny mieścić się w tych granicach.

Wskazane powyżej względy powodują, że Rzecznik podtrzymuje stanowisko, według którego jednostki samorządu terytorialnego z woli ustrojodawcy nie są powołane do realizacji zadań prasy określonych w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Marta Cienkowska

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ePUAP