

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 11/2022

PROBLEM PRASY SAMORZĄDOWEJ

dr hab. prof. UŚ Robert Rajczyk

Komunikowanie lokalne

Lokalne komunikowanie publiczne we wspólnotach lokalnych toczy się współcześnie także w przestrzeni środków masowego przekazu. [...] „przenoszenie debaty publicznej na poziom lokalny i jej prowadzenie za pośrednictwem lokalnych mediów jest pochodną dwóch istotnych procesów, tj. przenoszenia zarządzania większością dziedzin życia na poziom samorządu oraz umacnianiem się struktur społeczeństwa obywatelskiego, które mogą stanowić alternatywne ośrodki idei na poziomie lokalnym”[1].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pojęcie lokalnej wspólnoty samorządowej, którą z mocy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym tworzą mieszkańcy zamieszkujący obszar jednostki samorządu terytorialnego.

[1] G. Piechota. /Nieład komunikacyjny w demokracji lokalnej. Komunikowanie polityczne w budowaniu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, Katowice 2011, s. 78.

Pojęcie lokalnej wspólnoty samorządowej związane jest zatem nierozdzielnie z komponentem terytorialnym oraz podmiotowością prawną mieszkańców, którzy wyrażają swoją wolę w drodze wyborów organów stanowiących i wykonawczych (w gminach) oraz poprzez referenda i inne formy uczestnictwa w funkcjonowaniu wspólnoty (inicjatywa ustawodawcza[2], budżet partycypacyjny[3], inicjatywa lokalna[4], konsultacje społeczne[5] czy też wystąpienie publiczne[6], skargi, wnioski i petycje[7]). Partycypacja społeczna w samorządzie[8] realizowana jest zatem poprzez deliberacyjne metody współdecydowania i niedeliberacyjne metody zasięgania opinii mieszkańców[9]. Warto zatem zastanowić się w tym miejscu nad kwestią regionalnej wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy jednostki podziału administracyjnego – województwa samorządowego. Przyjmować należy jednak, iż w odniesieniu do mieszkańców województwa termin lokalnej wspólnoty samorządowej nie ma zastosowania ze względu na przytoczone powyżej uregulowania ustawowe oraz charakter więzi terytorialnej łączącej mieszkańców województwa. Wspomnieć w tym miejscu można również o politycznej dyskusji i decyzjach nią inspirowanych, a dotyczących zarówno granic jak i liczby województw powstałych wskutek reformy administracyjnej z 2000 roku. Jako punkt odniesienia wskazać należy na przepisy ustaw: o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, które wyraźnie sankcjonują przesłanki tworzenia oraz znoszenia gmin i powiatów, a także ustalania granic tych jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o więzi historyczne i urbanistyczne, spajające dany obszar.

Mieszkańcy obszaru jednostki samorządu terytorialnego tworzący z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, wybieralne przezeń władze publiczne szczebla lokalnego, kreowana na podstawie przepisów prawa administracja lokalna oraz organizacje pozarządowe stanowią zespół aktorów lokalnego życia publicznego, którego prawidłowe funkcjonowanie w warunkach demokratycznego państwa prawnego, wymaga kontroli ze strony środków masowego przekazu, będących emanacją konstytucyjnej zasady wolności słowa i wypowiedzi. „Media lokalne zajmują coraz istotniejsze miejsce wśród aktorów życia publicznego na poziomie lokalnym. Nie tylko stają się płaszczyzną do prowadzenia lokalnej debaty publicznej, kształtują opinię publiczną, za ich pośrednictwem mieszkańcy określonej wspólnoty są w stanie poznać informacje ważne dla tej wspólnoty, ale media lokalne także samodzielnie kreują rzeczywistość, przekazując informacje w określonym kontekście politycznym, społecznym i ekonomicznym. Media lokalne nie służą jedynie lokalnym aktorom politycznym lub społecznym do prezentowania stanowisk, dokonań czy opinii. Media lokalne stają się w istocie jednym z tych aktorów, ze zdolnością do kreacji informacji, chociażby nadając zdarzeniom poziom istotności[10]”.

[2] P. Ruksza, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza - próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego, Samorząd Terytorialny 2021, nr 3, s. 4-55 oraz Marta Banat, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym, Samorząd Terytorialny 2020, nr 7-8, s. 79-94.

[3] J. Odachowski, Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy), Samorząd Terytorialny 2020, nr 9, s. 16-26; Jakub Kosowski, Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., Samorząd terytorialny 2018, nr 10, s. 66-80.

[4] D. Fleszer, Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego, Samorząd Terytorialny 2019, nr 6, s. 39-47.

[5] K. Kozłowski, Gminne konsultacje społeczne - analiza konstytucyjnoprawna, Samorząd Terytorialny 2018, nr 1-2, s. 36-48.

[6] Rodzaj bezpośrednich konsultacji społecznych. Szerzej na ten temat: R. Marchaj, Samorządowe wystąpienie publiczne jako element procesu uchwałodawczego, Samorząd Terytorialny 2014, nr 7-8, s. 161-170. Więcej o konsultacjach społecznych: Samorządowe konsultacje społeczne: propozycje de lege ferenda, Samorząd Terytorialny 2020, nr 7-8, s. 66-78; E. Gulińska, Wystąpienie publiczne w procesie stanowienia prawa, Samorząd Terytorialny 2019, nr 4, s. 17-24.

[7] A. Korzeniowska-Polak, Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje - postulaty de lege ferenda, Samorząd Terytorialny 2021, nr 1-2, s. 139-150.

[8] B. Jaworska-Dębska, Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym : przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990-2020: zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2020, nr 3, s. 49-64.

[9] J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, Deliberacyjne metody współdecydowania i niedeliberacyjne metody zasięgania opinii mieszkańców: ujęcie praktyczne, Samorząd Terytorialny 2020, nr 11, s. 8-18 oraz Deliberacja jako możliwa metoda współdecydowania w jednostkach samorządu terytorialnego: ujęcie teoretyczno-modelowe, Samorząd terytorialny 2020, nr 7-8, s. 54-65

[10] G. Piechota, Media lokalne w procesie kreacji lokalnej rzeczywistości W: Polska w mediach, media w Polsce, red. Z. Pucek, J. Bierówka, Kraków 2012, s. 11.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjąć należy, iż polem badawczym będzie lokalne komunikowanie publiczne – „komunikowanie formalne zachodzące w określonej przestrzeni komunikacyjnej (informacyjnej), którego celem jest przekazywanie i wymiana informacji o publicznym zastosowaniu oraz podtrzymywanie więzi społecznych przez odpowiedzialne za ten proces instytucje publiczne[11]”. Typologizowanie komunikowania pozwala wyróżnić: informowanie i wyjaśnianie podejmowanych decyzji, promowanie wartości instytucji publicznych oraz konsultowanie nowych rozwiązań i projektów[12]. Garth S. Jowett i Victoria O'Donnell proponują rozróżnienie na komunikowanie perswazyjne oraz informacyjne[13]. Różnica zasadza się, przede wszystkim, na bezstronnym prezentowaniu faktów pozbawionych komentarza. W tym miejscu należy odwołać się do pojęcia komunikowania lokalnego, którego elementem jest lokalne komunikowanie publiczne. Komunikowanie lokalne to „miejscowo ograniczona, niezapośredniczona (face to face) lub medialna (zapośredniczona) wymiana wiedzy pomiędzy mieszkańcami danej wspólnoty lokalnej (gminy, dzielnicy miasta, powiatu albo subregionu) w celu realizacji bieżącego porozumienia[14]”.

Można zatem wyodrębnić dwa typy komunikowania lokalnego: medialne i pozamedialne[15]. Ów podział pokrywa się z typologią zaproponowaną przez znanych badaczy propagandy: G.S. Jowetta i V. O'Donnell przy czym przyjąć należy, iż komunikowanie pozamedialne wypełnia znamiona komunikowania informacyjnego, podczas gdy lokalne komunikowanie medialne odnosi się do komunikowania perswazyjnego ze względu, między innymi, na problem stronniczości mediów (rzetelność lub jej brak) i ich wiarygodność. I tutaj pojawia się kolejna istotna do rozważenia kwestia dotycząca definiowania prasy lokalnej oraz jej typologii, ze względu na podmiot będący wydawcą[16]. W literaturze przedmiotu podstawowymi czynnikami, poprzez które definiuje się prasę lokalną są: zasięg oraz zawartość merytoryczna. Lokalne wydawnictwa prasowe umieszcza się [...] sytuując je poniżej zasięgu krajowego i regionalnego[17]. Do prasy lokalnej należy zaliczyć periodyki adresowane do wyodrębnionych, dość małych obszarów administracyjnych (rzadziej geograficznych), takich jak miasto, gmina, dzielnica, powiat, ale także mikroregion czy parafia[18]. Kryterium zawartości zaś oznacza, iż „[t]reść tych pism najbliższa jest życiu bieżącemu, przeszłości i współczesności ludzi, pozostających w szczególności rodzajem więzi[19]”.

Prasa lokalna a prasa władz samorządowych

Definicyjne ujęcie prasy lokalnej obejmuje zbiór, który dychotomicznie można podzielić na prasę niekomercyjną[20] oraz komercyjną. Przeanalizować należy zatem kwestię wydawania przez urząd jednostki samorządu terytorialnego periodyków odpłatnych.

[11] Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla2, Wrocław 2002, s. 18

[12] M. Suchanek, *Studia Administracyjne* 8/2016, DOI: 10.18276/sa.2016.8-10, s. 139.

[13] G.S. Jowett, V. O'Donnell, *Propaganda and Persuasion*, Los Angeles 2012, s. 7, 31-32.

[14] R. Kowalczyk, *Media lokalne w Polsce*, Poznań 2008, s. 41-42.

[15] tamże, s. 44

[16] Mogą to być osoby fizyczne, osoby prawne, instytucje publiczne, partie polityczne, organizacje pozarządowe i wyznaniowe, instytucje edukacyjne, organizacje mniejszości narodowych i etnicznych oraz samorządu gospodarczego i terytorialnego – zob. R. Kowalczyk, *Podstawy przeobrażeń ilościowych prasy lokalnej w Polsce po 1989 roku* [W:] *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku. Historia – teoria – zjawiska*, red. J. Jarowiecki, A. Paszko, W. Kolasa, Kraków 2007, s. 73-74. Do prasy lokalnej zaliczyć można również prasę zakładową (np. uczelnianą) i parafialną – zob. W. Chorążki, *Aktualna sytuacja mediów elektronicznych w Polsce na podstawie badań ankietowych z przełomu roku 2001/2002*, *Studia Kieleckie* 3/2003, Kielce 2003, s. 26.

[17] R. Kowalczyk, *Prasa lokalna w systemie komunikowania społecznego*, Poznań 2003, s. 48.

[18] J. Sobczak, *Wolność prasy w myśl litery prawa i w praktyce prasy lokalnej* [W:] *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, Rzeszów 2005, s. 62.

[19] M. Cierula, B. Grzonka, *Rozwój prasy lokalnej w woj. Katowickim* [W:] *Społeczności lokalne i rozwój lokalnej demokracji*, red. M. Barański, Katowice 1993, s. 64.

[20] W takim przypadku oprócz należy się na przepisach ustawy o samorządzie gminnym, które wśród zadań własnych gminy wymieniają promocję gminy oraz wspieranie i upowszechnianie idei samorządności – zob. art 7 ustawa o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2021, poz. 1372

W tym celu sięgnąć należy do rozwiązań przewidzianych w **ustawie o gospodarce komunalnej**, która wskazuje, jakiego rodzaju działalność w tym zakresie prowadzić mogą jednostki samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej[21]. Mowa jest o możliwości tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego przez gminy, a zatem jednostki samorządu terytorialnego – nie zaś urzędy jednostek samorządu terytorialnego, będące aparatem pomocniczym organu wykonawczego JST, w określonych warunkach rynkowych: „istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia[22]”. Natomiast wśród zadań własnych samorządowego województwa, ustawodawca nie wymienił żadnych z dotyczących promocji regionu, albo też idei samorządowej. **Działalność wydawnicza województwa** wynika zatem z ustawy o gospodarce komunalnej[23], która stanowi, iż województwo może prowadzić taką, poza sferą użyteczności publicznej i „może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa[24]”. W odniesieniu do **Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii** z kolei, w ustawie dedykowanej metropolii ustawodawca przewidział wśród jej zadań własnych także promocję związku metropolitalnego i jego obszaru[25], ale przewidział co prawda możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, z tymże niewykraczającą poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej[26].

Tymczasem w przypadku **powiatu**, działalność gospodarcza poza sferą użyteczności publicznej nie jest możliwa[27], przy czym wśród zadań własnych ustawodawca wskazał także na promocję powiatu[28]. **Konkludując, metropolia i powiat pozbawione zostały możliwości prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Gminy i województwa mogą natomiast taką prowadzić po spełnieniu warunków enumeratywnie określonych w ustawie o gospodarce komunalnej.** Biorąc pod uwagę problematykę niniejszego opracowania, zarówno metropolia i jak i powiat mogą prowadzić działalność promocyjną, ale nie w formie działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publiczności. Oznaczać to może wydawanie nieodpłatnej prasy, na przykład, w formie biuletynów informacyjnych. Osobną kwestią są również obowiązki informacyjne wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym w odniesieniu do niniejszego opracowania **prowadzenie urzędowego publikatora teleinformatycznego w postaci Biuletynu Informacji Publicznej**[29].

[21] Dz. U. 2021, poz. 679, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce komunalnej.

[22] Ibidem, art. 10

[23] D. Głowacka, A. Płoszka, Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego – wątpliwości konstytucyjne, Samorząd Terytorialny 2014, nr 11, s. 76.

[24] Ustawa o samorządzie wojewódzkim, Dz. U. 2020, poz. 1668, art. 13 ust. 2.

[25] Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2017, poz. 730, art. 12, ust. 1, tiret 6.

[26] Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2017, poz. 730, art. 13, ust. 1, tiret 3.

[27] Ustawa o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2020, poz. 920, art. 6, ust. 2.

[28] Ibidem, art. 4, ust. 1, tiret 21.

[29] Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001, nr 112, poz. 1198 oraz Rozporządzenia MSWiA z 17 maja 2002 w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz. U. 2001, nr 67, poz. 619

Kontrowersje wokół wydawania prasy samorządowej finansowanej lub dofinansowanej przez samorząd terytorialny koncentrują się wokół stanowisk: kwestionujących możliwość prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej (patrz Stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 07.05.2014[30]) i uzyskiwania dochodów z zamieszczania ogłoszeń i reklam[31] oraz zagrożenia dla wolności słowa i dostępu do informacji, a także łączenia funkcji publicznej z działalnością gospodarczą.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich periodyki wydawane przez samorząd terytorialny powinny mieć wyłącznie charakter informacyjny i niekomercyjny[32], podczas gdy w obecnie obowiązującym stanie prawnym prasa samorządowa nie pełni funkcji *public watchdog*[33]. Wydawcy komercyjni prasy lokalnej wskazują zatem na prasę samorządową, jako przykład nieuczciwej konkurencji, ograniczającej podstawy ekonomiczne funkcjonowania prywatnych gazet lokalnych wbrew zasadom społecznej gospodarki rynkowej (zasada swobody konkurencji - przyp. aut). Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskazywało jednak, iż ograniczenie możliwości wydawania prasy przez samorząd terytorialny mogłoby być odebrane jako ograniczenie swobody wypowiedzi organów JST. „Konieczne jest więc wypracowanie takich rozwiązań, które z jednej strony wzmocnią wydawców prasy lokalnej, a z drugiej nie ograniczą żadnemu podmiotowi konstytucyjnej swobody wypowiedzi[34]”. Propozycję zakazu wydawania prasy przez samorząd terytorialny sformułował klub parlamentarny Kukiz'15 w 2018 roku, w której to nowelizacji ustawy – prawo prasowe z 1984 r. postulowano zmianę brzmienia art. 8 ust. 1: „Wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy. Wydawcą nie może być gmina, powiat lub województwo”[35].

Uwzględniając kategorię terminologiczną obecną w literaturze przedmiotu – prasę samorządową lub prasę władz samorządowych wskazać należy, iż oba terminy koncentrują się wokół roli wydawcy[36], w jakiej występują organy samorządu lub też samorządowe jednostki organizacyjne[37]. Takie podejście uwzględnia również wydawanie gazet przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin lub spółki prawa handlowego wydające prasę samorządową na zlecenie komórki organizacyjnej urzędu jednostki samorządu terytorialnego[38].

Pojęcie prasy samorządowej traktować należy *sensu largo*, tzn. uwzględnić w niej wszelkie typy działalności dziennikarskiej, (o których będzie mowa w dalszej części opracowania) realizowanej na zlecenie lub poprzez wyżej wymienione podmioty, czyli jednostki organizacyjne, komórki organizacyjne oraz samorządowe osoby prawne[39].

[30] https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dokumenty/pozostale/dzialalnosc_nadzorcza/StanKol_RIOWroclaw_07052014.pdf (dostęp: 12.01.2022).

[31] M. Wysznińska, Prasa samorządowa nie może zamieszczać reklam i ogłoszeń, 13.05.2014, <https://www.press.pl/tresc/35508,prasa-samorzadowa-nie-moze-zamieszczac-reklam-i-ogloszen> (dostęp: 12.01.2022).

[32] <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samorzady-nie-powinny-wydawac-prasy-jedynie-biuletyny-informacyjne> (dostęp: 12.01.2022).

[33] <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-ws-wydawania-prasy-przez-wladze> (dostęp: 12.01.2022).

[34] Pismo podsekretarza stanu w MKiDN do Rzecznika Praw Obywatelskich – zob. DWIM-WM.58.5.2018.KZ z 19.07.2018.

[35] <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/kukiz-15-nowelizacja-prawa-prasowego-tytulow-prasowych-nie-moglyby-wydawac-jednostki-samorzadu-terytorialnego> (dostęp: 12.01.2022).

[36] Za wydawcę uznać należy podmiot, który organizuje i finansuje proces powstawania oraz kolportażu publikacji prasowej – zob. Ł. Syldek, Prawo prasowe. Komentarz, red. B. Komus, G. Kuczyński, Warszawa 2013, s.117.

[37] S. Michalczyk, Krajobraz prasy samorządowej na Śląsku [W:] Regionalna prasa polska na Górnym Śląsku w latach 1845 – 1996. Materiały sesyjne, red. J. Gołębiowska, M. Kaganiec, Katowice 1999, s. 193-194.

[38] S. Michalczyk, Prasa samorządowa. Szkice prasoznawcze, Katowice 1996, s. 25.

[39] Definicje powiatowej oraz wojewódzkiej osoby prawnej sformułowano w art. 46 ust. 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym i w art. 47 ust. 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa. Z kolei ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia gminnej osoby prawnej. Odmienna definicja samorządowych osób prawnych w oparciu o kryterium organu tworzącego funkcjonuje w art. 4 pkt 9a ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami – zob. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/samorzadowe-osoby-prawne-perspektywa-nowej-regulacji> (dostęp: 12.01.2022).

Przydatny w tym miejscu okazuje się termin gminnej jednostki organizacyjnej[40].

Ze względu na otwarty katalog podmiotów uprawnionych do wydawania prasy (uwzględniony w ustawie prawo prasowe – przyp. aut), przyjęć należy, iż wydawcą prasy może być również organ jednostki samorządu terytorialnego[41]. Prasa samorządowa może zatem być wydawana zarówno przez organy jednostki samorządu terytorialnego[42], jak i gminne jednostki organizacyjne, tj. jednostki organizacyjne gminy oraz gminne osoby prawne. Jednostki organizacyjne gminy nieposiadające osobowości prawnej to: jednostka budżetowa i samorządowy zakład budżetowy[43].

Do jednostek posiadających osobowość prawną należy zaliczyć: spółkę akcyjną, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, fundacje, publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, inne gminne osoby prawne zakładane przez gminę[44] przy czym w odniesieniu do „[...] osób prawnych typu spółki, fundacje itp. wykładnia pojęcia ‘gminna osoba prawna’ nastęrcza trudności, można je bowiem rozumieć w różny sposób, a mianowicie uznać za gminną osobę prawną: każdą gminną jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, której majątek przynajmniej w części stanowi mienie gminne (np. spółka z jakimkolwiek udziałem mienia komunalnego); podmiot, w którego mieniu gmina posiada wkład kapitałowy przekraczający 50% udziałów lub akcji, a nawet mniejszy, jeżeli spełnia on wymagania tzw. pakietu kontrolnego; tylko taką osobę prawną, której mienie w całości stanowi mienie komunalne (np. jednoosobowa gminna spółka prawa handlowego z o.o.)[45]”.

Dla uproszczenia wyводу można zatem w tym miejscu zaproponować typologię wydawców prasy samorządowej:

- **pismo wydawane przez wydział urzędu jednostki samorządu terytorialnego**
- **pismo wydawane przez samodzielny zakład budżetowy**
- **pismo wydawane przez samorządową instytucję kultury**
- **pismo wydawane przez firmę zewnętrzną działającą na zlecenie samorządowej osoby prawnej lub komórki organizacyjnej urzędu jednostki samorządu terytorialnego**
- **pismo wydawane przez spółkę prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego.**

[40] „Pod pojęciem „gminnej osoby prawnej” należy rozumieć gminną jednostkę organizacyjną, utworzoną przez gminę i posiadającą przymiot osobowości prawnej. Gminna osoba prawna to podmiot wydzielony organizacyjnie, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami. Szerszy zakres znaczeniowy przypisuje się pojęciu „gminna jednostka organizacyjna”, która obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy jak i gminne osoby prawne” – zob. B. Dolnicki, Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXIV, 2015, s. 68 i dalsze.

[41] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 lipca 2002 r., NK-N.4131.137.12.2020.AS

[42] W odniesieniu do organów gminy podkreślić należy, iż „Rada gminy nie może zobowiązać redaktora naczelnego czasopisma gminnego do bezpłatnej publikacji materiałów. Nie może też zobowiązać burmistrza do czynności związanych z wydawaniem czasopisma”. Wojewoda dolnośląski stwierdza ponadto, iż wydawanie gazety przez gminę należy do organu wykonawczego – zob. K. Kubicka-Żach, Burmistrz może wydawać polecenia naczelnemu gazety, ale rada nie, prawo.pl, 08.09.2020, <https://www.prawo.pl/samorzad/wydawca-gazety-nie-moze-wkraczac-w-kompetencje-redaktora,502897.html> (dostęp: 12.01.2022). Warto odnotować również, iż Rada Miejska w Tłuszczu uchwałą z października 2012 r. zakazała wydawania gazety przez Centrum Kultury Sportu i Rekreacji uznając, że „Centrum nie powinno być wydawcą prasy lokalnej, ponieważ gazeta redagowana przez pracowników jednostki organizacyjnej gminy, zależnej od burmistrza, nie może być gazetą całkowicie niezależną i obiektywną” – zob. Czy samorzady powinny wydawać gazety?, prawo.pl, 07.40.2015, <https://www.prawo.pl/samorzad/czy-samorzady-powinny-wydawac-gazety,99432.html> (dostęp: 12.01.2022).

[43] W przypadku jednostek budżetowych czynności prawne podejmowane w imieniu i ze skutkiem prawnym dla gminy opartym na pełnomocnictwie udzielonym kierownikowi jednostki oraz planie finansowym. Zakład budżetowy natomiast odpłatnie wykonuje swoje zadania, a koszty pokrywa z przychodów oraz dotacji do 50% kosztów działalności. Forma samorządowego zakładu budżetowego nie może mieć zastosowania do realizacji zadań spoza sfery użyteczności publicznej – zob. B. Dolnicki, Gminne jednostki..., op. cit.

[44] B. Dolnicki, Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXIV, 2015, s. 68 i dalsze.

[45] https://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/671564,Gminne-osoby-prawne-jaka-jest-ich-specyfika.html (dostęp: 10.01.2022).

Prasa komunalna

W odniesieniu do ostatniej kategorii podmiotów wydających prasę samorządową można zastosować **pojęcie prasy komunalnej**. Mianem tym określać będzie się przedsięwzięcie medialne realizowane przez spółkę prawa handlowego zespoloną kapitałowo i osobowo z jednostką samorządu terytorialnego, która może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej, w zakresie posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się działalnością promocyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego.

Warto więc postawić pytanie o zróżnicowanie znaczeniowe pomiędzy terminami: prasa samorządowa, prasa władz samorządowych i prasa komunalna. W najprostszym ujęciu problematyki wskazać należy, iż prasa samorządowa kategoryzowana jest w ten sposób ze względu na podmiot wydający, tzn. gminne jednostki organizacyjne. Prasa władz samorządowych to rzecz jasna prasa, której wydawcą jest organ samorządu terytorialnego, na przykład organ stanowiący lub też komórka organizacyjna urzędu jednostki samorządu terytorialnego którego kierownikiem jest osoba pełniące funkcję organu wykonawczego lub przewodniczącego organu wykonawczego. Natomiast prasa komunalna to prasa wydawana przez samorządowe osoby prawne, przy czym istotnym elementem różnicującym prasę komunalną od prasy samorządowej, choć pierwsza z nich mieści się w pojęciu prasy samorządowej, jest struktura własnościowa spółki komunalnej, w której gmina jako osoba prawna nie występuje, a udziału w spółce prawa handlowego mają inne spółki komunalne lub też spółka jest w całości własnością jednej ze spółek komunalnych.

Cechy prasy komunalnej

Wśród cech charakterystycznych prasy komunalnej wymienić można także uprzywilejowaną pozycję na rynku medialnym (zlecenie reklam i ogłoszeń płatnych przez udziałowca spółki wydającej prasę komunalną nawet wobec *de facto* monopolistycznej pozycji na lokalnym rynku – jedyny usługodawca np. wodociągowy), *dumping* cen sprzedaży powierzchni reklamowej w stosunku do oferowanych w lokalnej prasie komercyjnej, współdziałanie ze strony urzędu jednostki samorządu terytorialnego – np. formułowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, wśród których znajdują się wymogi spełniane jedynie przez konkretny tytuł prasowy, takie jak, między innymi, bezpłatna dystrybucja i wysokość nakładu), bezpłatna dystrybucja w instytucjach samorządowych i środkach komunikacji miejskiej, wysoki stopień profesjonalizacji tworzenia treści w związku z przejmowaniem dziennikarzy z tytułów komercyjnych oraz wysoki poziom edytorski (profesjonalny skład i łamanie) i jakość edytorska (papier o gramaturze co najmniej 90 gr, specjalnie zaprojektowany krój czcionek, oryginalny projekt makiety).

Podkreślenia wymagają jednak dwa elementy: kwestia autocenzury dziennikarskiej oraz pozornego obiektywizmu. W pierwszym przypadku ma to związek ze strukturą właścicielską (zspolenie kapitałowe i/lub osobowe) i unikaniem prezentowania lub też prezentowaniem tematów mogących wyrządzić władzy samorządowej szkody wizerunkowe w sposób najmniej ingerujący w dotychczas kształtowany wizerunek publiczny. Chodzi tu na przykład o prezentowanie problemów istotnych z punktu widzenia lokalnej społeczności w sposób sugerujący, iż jakkolwiek zmiana niekorzystnego dla mieszkańców stanu rzeczy nie leży w gestii samorządu terytorialnego, co rzecz jasna może polegać na prawdzie zwłaszcza w kontekście obowiązku realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego wyłącznie zadań własnych (ustawowych) oraz zleconych, np. z zakresu administracji rządowej. Niemniej jednak wykorzystanie selektywnej narracji pozwala sformułować przekaz istotny z punktu wizerunkowego interesu właściciela lub też właścicieli, gdyż tego rodzaju praktyka dotyczy także, a może przede wszystkim, udziałowców spółki będącej wydawcą prasy komunalnej.

W tym miejscu podkreślić należy problem pozornego obiektywizmu, który nierozzerwalnie związany jest z selektywnością informacji i prezentacją zjawisk społecznych zgodnie z narracją władz samorządowych (wówczas prasa komunalna stanowi forum prezentacji stanowiska władz samorządowych) lub też wpisująca się w wizerunek publiczny tychże (zaznaczyć należy, iż mówiąc władze samorządowe najczęściej w tym kontekście mamy do czynienia z monokratycznym lub kolegialnym organem wykonawczym – przyp. aut.). Sam zaś wymóg obiektywnego prezentowania opisywanych zjawisk oraz rzetelności i staranności przy przygotowywaniu materiałów dziennikarskich wynika z przepisów ustawy – prawo prasowe.

Jednakże w odniesieniu do publicystyki ów ustawowy obiektywizm z definicji samego gatunku dziennikarskiego ma charakter subiektywnej oceny i/lub prezentacji otaczającej rzeczywistości, co w żadnym wypadku nie wyklucza rzetelności i staranności przy publikacji informacji nieprawdziwych. Pozorny obiektywizm przybierać może postać uwzględniania w materiałach dziennikarskich stanowisk wszystkich stron na przykład sporu politycznego. Jednakże sposób owej prezentacji może – przy zastosowaniu selektywności informacji – ukształtować w odbiorcy materiału dziennikarskiego konkretny wizerunek opozycji (tendencyjne cytowanie kontrowersyjnych wypowiedzi, dobór takich, które sugerują niekompetencję oponenta lub też wykorzystywanie mechanizmów skandalizacji w mediach[46]). Chodzi tutaj mianowicie o tendencyjność przekazu, wyrażającą się odchyleniem tonalnym lub błędem prezentacji (przekaz medialny jest skierowany w stronę lub przeciwko określonym aktorom lub problemom). W odniesieniu do prasy komunalnej warto także rozważyć problem fabrykowania wiarygodności. Dla odbiorcy profesjonalnie przygotowanej przez względem edytorskim i edycyjnym prasy, identyfikacja wydawcy nie następuje specjalnych trudności. Zgodnie z prawem prasowym wydawca prasowy oznaczony jest w sposób umożliwiający identyfikację. Oznaczona jest też jego siedziba oraz adres redakcji i nazwisko redaktora naczelnego, osoby która zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem odpowiada za całość spraw związanych z funkcjonowaniem redakcji i ukazującymi się w skierowanym przezeń czasopiśmie (periodyczność najczęściej tygodniowa lub miesięczna, z wyjątkiem portali internetowych). Oznaczenie w tak zwanej stopce redakcyjnej w tygodniku lub miesięczniku, albo w postaci folderu na stronie internetowej wydawcy będącego jednostką organizacyjną lub komórką organizacyjną urzędu jednostki samorządu terytorialnego, jednoznacznie sugeruje odbiorcy kontekst interpretacyjny, zarówno w zakresie doboru treści (selektywność wynikająca z przedstawionej powyżej autocenzury), jak i też ich wydziwisku. Trudno bowiem wyobrazić sobie, teoretycznie możliwą co prawda, sytuację w której to redaktor naczelny miejskiego radia, wydawanego przez samorządową jednostkę kultury zarządzaną przez dyrektora hierarchicznie podległego organowi wykonawczemu, dopuści do publikacji materiału o krytycznym lub negatywnym wydziwisku w odniesieniu do władz samorządowych, przygotowane w zgodzie z kanonami zawodu dziennikarskiego. W tym miejscu i kontekście warto raz jeszcze pochylić się nad kwestią obiektywizmu i rzetelności dziennikarskiej. Obiektywizm – upraszczając przekaz – polega na prezentowaniu możliwie wszystkich stanowisk wobec problemu. Rzetelność natomiast oznacza także prezentowanie faktów oraz kontekstu tychże.

W przypadku prasy komunalnej, której wydawcą jest spółka prawa handlowego będąca własnością współdziaławców w postaci innych spółek z udziałem jednostki samorządu terytorialnego lub też spółka-matka należąca do jednostki samorządu terytorialnego, znajomość struktury właścicielskiej takiej osoby prawnej – dla osób nie będących bezpośrednio zainteresowanymi sprawami lokalnymi i nie śledzących płatnej, lokalnej prasy komercyjnej – nie jest oczywista, gdyż identyfikacja takiego wydawcy wymagałaby wiedzy specjalistycznej pochodzącej na przykład z treści aktów prawa miejscowego lub też aktów notarialnych tychże spółek. A zatem prasa samorządowa może pełnić funkcję informacyjną, przy założeniu wszak, iż będzie jedynie narzędziem komunikowania informacyjnego (wydawanie biuletynu informacyjnego), a nie komunikowania perswazyjnego (w tym przypadku rola takiej prasy samorządowej determinowana jest trybem wyboru monokratycznego organu wykonawczego – spersonalizowana elekcja wymaga od organu wykonawczego wszechstronnych działań z zakresu kształtowania wizerunku publicznego).

[46] Szerzej na ten temat - H. M. Kepplinger, Mechanizmy skandalizacji w mediach, Kraków 2015.

Brak takowej wiedzy przy jednoczesnej lekturze informacji zawartych w stopce redakcyjnej, może fałszywie oddziaływać na świadomość marki wśród odbiorców. Mogą bowiem oni prasę wydawaną przez spółkę komunalną, identyfikować błędnie (na podstawie oznaczenia wydawcy w stopce redakcyjnej) jako rodzaj komercyjnej działalności gospodarczej, zwłaszcza jeśli wydawana w ten sposób prasa publikuje reklamy i ogłoszenia płatne.

Podsumowując kwestię modeli funkcjonalnych wydawania prasy komunalnej wskazać należy na model spółki prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych (i/lub bez osób fizycznych), spółki z udziałem dominującym-większościowym lub pełnym jednostki samorządu terytorialnego (organ wykonawczy działa wówczas jako walne zgromadzenie wspólników) oraz spółki córki innej spółki komunalnej.

Typy prasy komunalnej

W zakresie typów prasy komunalnej wśród najczęściej występujących wymienić należy: prasę tygodniową i miesięczną, stację radiową (nadające w eterze) lub telewizyjną nadającą lokalnie w sieci kablowej (wydawcą której jest samorządowa instytucja kultury), stację radiową (spółka prawa handlowego z osobą prawną niesamorządową^[47]), portal internetowy (prowadzony przez samorządową osobę prawną lub samorządową instytucję kultury) oraz profile w platformach społecznościowych i kontentowych, a także podcast oraz vodcast. W przypadku nowych mediów tworzenie i zarządzanie treścią odbywa się zgodnie z regulaminami świadczenia usług przez platformy społecznościowe oraz nie wymaga rejestracji sądowej.

Zarysowana powyżej typologia uzupełniona powinna być o formy mieszane, gdyż każdy z wyżej wymienionych typów nie działa wrodzajowej próżni, co oznacza występowanie form mieszanych przypominających biznesowy model holdingu medialnego. Do najczęściej występujących form synkretycznych należy zaliczyć wydawanie tygodnika, portalu informacyjnego oraz prowadzenie profili w nowych mediach i współistnienie gatunków w postaci podcastów i vodcastów. Lokalne przedsięwzięcia radiowe i telewizyjne także nie występują w oderwaniu od pozostałych narzędzie komunikowania, najczęściej w postaci portalu internetowego oraz profili w mediach społecznościowych. Głównym celem tak realizowanych działań z zakresu komunikacji perswazyjnej jest zwiększenie zasięgu społecznego w dotarciu do odbiorców (promocja produktu medialnego w serwisach społecznościowych, ale także oryginalne treści relacjonujące aktualne wydarzenia) i multiplikacja treści, na przykład, poprzez dystrybucję elektroniczną wydawanego drukiem czasopisma.

Funkcje prasy samorządowej

W kontekście dyskusji dotyczących kontrowersji związanych z wydawaniem prasy samorządowej, koncentrujących się wokół argumentów podnoszących zasadę konkurencyjności oraz wolności słowa zaznaczyć należy jednak, iż w sytuacji braku komercyjnej prasy lokalnej obejmującej swoim zasięgiem obszar JST, prasa samorządowa pozostawać może jednym ze źródeł informacji o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania społeczności lokalnej, obok bezpośrednich form komunikacji (afisze, ulotki, zebrania wiejskie) czy też nieformalnego obiegu informacyjnego (kontakty sąsiedzkie).

Istnieje zatem ryzyko zmonopolizowania lokalnej debaty publicznej wobec braku komercyjnej prasy lokalnej.

[47] Przykładem takiego rozwiązania jest funkcjonowanie spółki Polskie Fale Średnie SA – zob. <http://www.polskaam.radiopolska.pl/tr.htm> (dostęp:12.01.2022).

Eliminacja komercyjnej konkurencji odbywać się może zwłaszcza poprzez stosowanie obniżonych cen sprzedaży powierzchni reklamowej przez prasę komunalną, dotowaną w sposób pośredni, zarówno przez udziałowców spółki wydającej, jak i urząd jednostki samorządu terytorialnego (zlecenie publikacji ogłoszeń urzędowych w drodze przetargu z dedykowanymi SIWZ oraz publikacji reklam, czy też płatnych dodatków branżowych przez udziałowca), a także poprzez przejęcie tytułu komercyjnego przez wydawcę prasy komunalnej i następnie likwidację lub wchłonięcie zespołu redakcyjnego przez nowego właściciela-wydawcę oraz zawieszenie wydawania tytułu.

Bez względu na charakter narzędzia w postaci prasy samorządowej, pełni ona także funkcję integracyjną w stosunku do wspólnoty samorządowej, także na poziomie powiatu oraz województwa, przy czym zwrócić należy uwagę na kwestię wielkości nakładu. Prasa wykorzystywana w charakterze narzędzia kreacji wizerunku władz samorządowych stanowi skuteczny instrument tego procesu, zwłaszcza w okresie wyborczym. Pomijając fakt analizy zawartości oraz analizy ilościowej treści publikowanych w prasie samorządowej (dominacja treści o pozytywnym wydźwięku bądź reklamy natywnej[48]), w okresie wyborczym prasa samorządowa może dowolnie kształtować wielkość swojego nakładu, co może być skutecznym narzędziem w dotarciu z przekazem do odbiorców, z uwagi na bezpłatny na ogół charakter tych periodyków. Tym bardziej, że poddanie się kontroli wielkości nakładu jest dobrowolnym działaniem ze strony wydawcy[49], choć jednak dla prasy komunalnej kontrola nakładu może być istotnym narzędziem polityki reklamowej wobec reklamodawców gwarantującym faktyczną pozycję rynkową czasopisma.

Podsumowanie

Należy przypuszczać, iż rozwój prasy samorządowej – o ile nie zostaną wprowadzone zmiany ustawowe ograniczające lub znoszące możliwość jej wydawania przez samorządowe jednostki organizacyjne oraz samorządowe osoby prawne – przebiegać może w następujących kierunkach:

- zwiększanie zasięgu społecznego (zwiększanie nakładów, zwłaszcza w okresie przedwyborczym oraz multiplikacja treści – nierzadko przekazu perswazyjnego w oparciu o reklamę natywną – z wykorzystaniem zjawiska konwergencji; w tym drugim przypadku będzie to poszerzanie portfolio o nowe formy i gatunki dziennikarskie),
- zmiana technologiczna (w ujęciu edycyjnym – profesjonalizacja zespołów redakcyjnych oraz edytorskim – wyższa jakość składu i łamania),
- rozwój w oparciu o model biznesowy (zakładający funkcjonowanie spółki zależnej od spółki komunalnej, która oferuje obsługę marketingową i reklamową innych samorządowych osób prawnych w oparciu o efekt synergii),
- bezpłatne biuletyny o charakterze informacyjnym.

Przyjąć można również, iż typ wydawanej prasy samorządowej zależeć będzie nadal od wielkości jednostki samorządu terytorialnego i wynikającego z tego potencjału reklamowego oraz czynników endogennych, takich jak: wysokość budżetu jednostki samorządu terytorialnego zależna od substratu ludzkiego lokalnej wspólnoty samorządowej i determinowana tą zmienną wielkość zatrudnienia w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego i profesjonalizacja kadry urzędniczej.

[48] Więcej na ten temat: G. Piechota, R. Rajczyk, Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenia (na przykładzie analizy treści publikowanych w tygodniku samorządowym „Twoje Tychy”), Athenaeum, nr 34/2012, s. 42 – 58 oraz G. Piechota, Analiza roli gazet samorządowych w okresie sprawowania władzy i podczas kampanii wyborczej, Zarządzanie Publiczne, nr 2(36)/2016, s. 70 - 84.

[49] Przynależność do Związku Kontroli Dystrybucji Prasy jest odpłatna. Działalność organizacji wydawców pozwala na ochronę przed nieuczciwą konkurencją.

Na podstawie wyników ogólnopolskich badań w zakresie narzędzi komunikacji społecznej jednostek samorządu terytorialnego (z wyjątkiem samorządowych województw) zrealizowanych przez R. Rajczyk i P. Szostok w 2011 roku[50], można stwierdzić, iż wielkość JST – i podyktowany nią stopień „zamożności” – determinują sposób wykorzystania prasy (w szerokim ujęciu gatunkowym) w procesie lokalnego komunikowania publicznego[51]. Wskazać należy ponadto, iż jest to zależność o charakterze wprost proporcjonalnym, co przekłada się na fakt wydawania prasy samorządowej przede wszystkim przez gminy realizujące zadania powiatu (tzw. powiaty grodzkie – przyp. aut.).

Istotnego znaczenia nabiera w tym miejscu także kwestia prawnej pozycji wydawcy prasy samorządowej, co w odniesieniu do powiatów i metropolii ogranicza możliwości tych podmiotów w przedmiotowym zakresie. Prognozować można też wzrost wolumenu prasy komunalnej realizowanej zarówno w modelu biznesowym opartym o efekt synergii marketingowej, jak i spółki prawa handlowego – prowadzącej działalność wydawniczą obok zarządzenia na przykład targowiskami miejskimi i cmentarzem komunalnym.

Model oparty o synergię (spółka zarządza budżetami w zakresie działań marketingowych, reklamowych i PR innych spółek komunalnych) może być także realizowany z wykorzystaniem wydawania bezpłatnych periodyków elektronicznych (na przykład lokalnych, komercyjnych portali informacyjnych[52]), finansowanych z wpływów reklamowych determinowanych zasięgiem społecznym (poziomem czytelnictwa). Kwestią otwartą pozostaje jednak stronniczość medialna tychże, głównie w odniesieniu do błędu widoczności, stronniczości agendy albo odchylenia tonalnego.

Zjawisko wydawania bezpłatnych biuletynów o charakterze informacyjnym i nieregularnej periodyczności może występować w jednostkach samorządu terytorialnego, w których prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej jest ograniczone prawnie oraz tych, które ze względu na niewielki substrat terytorialny wspólnoty samorządowej, prowadząca działania komunikacyjne wykorzystujące bezpośrednie kanały komunikacji, w tym także te o charakterze nieformalnym. Takie działania wydawnicze mogą być podejmowane szczególnie w celu poszerzenia zasięgu społecznego przekazów pochodzących od organów stanowiącego oraz wykonawczego, bądź to urzędu jednostki samorządu terytorialnego.

[50] Badania zrealizowano od czerwca do grudnia 2011 roku z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety dystrybuowanego do 2878 urzędów jednostek samorządu terytorialnego za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (EPUAP). Ich celem było stworzenie mapy komunikowania lokalnego oraz prezentacja tendencji występujących w procesie komunikowania się jednostek samorządu terytorialnego z otoczeniem społecznym.

[51] P. Szostok, R. Rajczyk, Komunikowanie lokalne w Polsce..., op. cit., s. 48, rys. 28.

[52] Stanowiąc mogą też formę poszerzania zasięgu społecznego w stosunku do wydawanego już czasopisma o tygodniowej lub miesięcznej periodyczności. Poziom użyteczności zamieszczanych w tych portalach treści, a przede wszystkim ich unikalność może mieć związek z lepszym poziomem dostępu do źródeł informacji w administracji samorządowej.

O AUTORZE

Robert Rajczyk, dr hab. Nauk o polityce i administracji, pracownik naukowy Instytutu Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje między innymi wokół problematyki funkcjonowania administracji publicznej i samorządu terytorialnego, w tym także w państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz procesów współczesnego oddziaływania perswazyjnego i komunikacji społecznej.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

Warszawa, kwiecień 2022
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa