

MEDIA *ONLINE* SAMORZĄDÓW LOKALNYCH – NOWA STRUKTURA W SYSTEMIE MEDIALNYM. PRÓBA UJĘCIA *IN STATU NASCENDI*

 <http://orcid.org/0000-0001-8511-6851>

KRZYSZTOF KOWALIK

Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii
Uniwersytet Warszawski

ABSTRACT

**Online media of local governments – a new structure in the media system.
An attempt to capture *in statu nascendi***

The dynamic development of Internet communication changes the environment in which the media function. This applies not only to publishers and private or public broadcasters, but also to local governments. In this environment, there are numerous press titles and electronic media whose administrators are presidents or mayors elected in direct elections. They create not only traditional media. Recognizing the opportunities offered by the Internet, they develop media allowing for a new type of content distribution through their own online services, applications, blogs and social networking sites. On the one hand, they should comply with the provisions resulting, for example, from press and copyright law, regarding radio and television broadcasters. On the other hand, municipalities are burdened with numerous obligations resulting from acts regulating the functioning of local governments. As a public institution, they are subject, among others, to the acts on access to public information and the re-use of public sector information. The author tries to show that the municipalities operate on the media market in special circumstances. Therefore, their existing positioning in the media system should be verified, especially as a result of the dynamic development of new media (blogs, social websites, so-called internet TV, etc.). For confirmation, the author presents the results of research and numerous examples confirming the creation by local governments of a separate structure in the media system.

Keywords: local governments, media system, Internet, new media

✉ Adres do korespondencji: k.kowalik7@uw.edu.pl

Wprowadzenie

Wspólnoty lokalne wraz z ustrojowymi zmianami w Polsce po roku 1989 uzyskały nowy status. Powstało blisko trzy tysiące Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej jako JST). Ustawa o samorządzie gminnym¹ dała mieszkańcom znaczną samodzielność w podejmowaniu wielu decyzji na rzecz swoich „małych Ojczyzn”. Kolejnym krokiem w zakresie demokratyzacji działań lokalnych było wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego, gdy uszczegółowiono kompetencje instytucji na poziomie gminy, powiatu i województwa².

Zmiany ustrojowe stały się okresem rozkwitu samorządności. Mieszkańcy otrzymali mechanizmy wzmacniające demokrację także na najniższym administracyjnie szczeblu decydowania o sprawach lokalnych. Na poziomie gminy istotnym elementem było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów. To dało wspólnocie narzędzie do budowania współodpowiedzialności za rozwój swojego otoczenia bez względu na status administracyjny (wieś lub miasto). Bezpośredni wybór to również możliwość rozliczania władzy z jej decyzji i zaangażowania w rozwój gminy. Na jednostki samorządu terytorialnego nałożono nie tylko obowiązek dbania o gminę i jej członków, ale również przyznano im prawo do samodzielności w podejmowaniu działań medialnych. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci mogli organizować pracę urzędu, zachowując dużą swobodę w tworzeniu nie tylko jednostek zarządzających majątkiem wspólnoty, ale także tych mogących dać im „rząd dusz”.

Okres transformacji ustrojowej to również czas dynamicznego rozwoju mediów lokalnych, tych komercyjnych, które nie zawsze sprzyjały władzy samorządowej, oraz tych podległych władzom samorządowym. Regulacje nie zabraniały urzędnikom tworzenia własnych kanałów komunikacji z otoczeniem. Ustawa o samorządzie gminnym w rozdziale drugim wręcz do tego zachęcała, gdyż wymieniała zakres działań i zadania obejmujące między innymi „wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej [...] i wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej”, jak również „promocję gminy”³. Władze lokalne zaczęły więc tworzyć własne środki przekazu, zwłaszcza że inne ustawy (regulujące kwestie funkcjonowania mediów) nie zawierały żadnych ograniczeń. Wraz z umacnianiem się samorządności powstawały medialne przedsięwzięcia zarządzane lub uzależnione od JST.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2017, poz. 1875.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2017, poz. 1868; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2017, poz. 2096.

³ Art. 7.1 Ustawy o samorządzie gminnym.

Cel artykułu. Metody badań

Samorządy lokalne jako instytucje publiczne mają szczególną pozycję ustrojową. Wiele regulacji nakłada na JST liczne obowiązki, ale również daje prawa, z których władze lokalne chętnie korzystają. Dotyczy to szerokiego zakresu funkcjonowania gmin, także działań związanych z tworzeniem, zarządzaniem i odpowiedzialnością za informacje publikowane w gminnych mediach lub kanałach dystrybucji, takich jak sieć internetowa.

Celem artykułu jest przedstawienie szczególnej pozycji samorządów, które stając się aktywnym uczestnikiem komunikowania na rynku mediów *online*, tworzą odrębną strukturę w podsystemie polskich mediów lokalnych. W artykule zaprezentowano elementy procesu świadczącego o utrwalaniu się nowej struktury mediów JST. Autor próbuje odpowiedzieć na pytanie: czy działania komunikacyjne samorządów, zwłaszcza w obszarze mediów *online*, prowadzą do stworzenia i utrwalenia się nowej struktury medialnej, wykorzystującej szczególną pozycję instytucji publicznej?

Autor przeprowadził badania oficjalnych serwisów WWW samorządów, zbadał efekt konwergencji i wykorzystania stron urzędów jako kanału publikacji czasopism oraz dystrybucji mediów elektronicznych (m.in. telewizji internetowych), narzędzi Web 2.0 (takich jak blogi i serwisy społecznościowe). Analizy obejmują samorządy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie i miejskie na prawach powiatu. W Polsce to 2478 gmin, w których wójtowie, burmistrzowie i prezydenci wybierani są w bezpośrednich wyborach i bezpośrednio odpowiadają przed swoimi wspólnotami⁴. W badaniach nad wykorzystaniem narzędzi *online* w komunikacji samorządów z otoczeniem autor rejestruje zachodzące zmiany oraz prezentuje tendencje tych zmian. W artykule wykorzystano wyniki badań ilościowych i jakościowych w kontekście regulacji dotyczących funkcjonowania mediów, uwzględniając specyfikę działań samorządów lokalnych. Hipoteza zakłada, że samorządy lokalne tworzą odrębną strukturę w polskim systemie medialnym, wykorzystując status jednostki samorządu terytorialnego wraz z jej prawami i obowiązkami. Liczne przykłady przytoczone przez autora pozwalają na egzemplifikację unikatowych warunków funkcjonowania samorządów w sieci internetowej. Wybrane dokumenty źródłowe (ustawy, orzeczenia i wyroki sądów, dokumenty instytucji publicznych) uzupełniają interpretację przedstawionych wyników badań. Selekcja jest niezbędna ze względu na ich znaczną liczbę.

Autor pragnie zasygnalizować potrzebę ponownego ustalenia pozycji mediów samorządowych w systemie mediów krajowych oraz nowego podejścia do samo-

⁴ W Polsce obowiązuje trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego. Składa się ze szczebla wojewódzkiego (16 jednostek – województw), powiatowego (314 powiatów) oraz 2478 gmin. Poziom gminny obejmuje podział na gminy miejskie na prawach powiatu (66 tzw. powiatów grodzkich – w większości są to duże miasta), gminy miejskie (302), gminy miejsko-wiejskie (621) oraz gminy wiejskie (1555). Stan na 1 stycznia 2017 r. [<http://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/rejestr-teryt/zakres-rejestru-teryt/>; 1.01.2017].

rządów jako instytucji zarządzających mediami w okresie dynamicznego rozwoju komunikacji *online*.

Samorządy lokalne jako odrębna struktura w systemie medialnym kraju

Przekaz mediów samorządowych kategoryzowany jest przez badaczy jako ten kierowany dla odbiorców lokalnych, zaliczany do mediów lokalnych. Sylwester Dziki prasę wydawaną przez gminy klasyfikował jako sublokalną (zwaną również mikrolokalną). Elementem wpływającym na taki podział było nie tylko kryterium geograficzne, ale również status instytucjonalno-organizacyjny (Chorążki 1991, s. 43–44). Włodzimierz Chorążki dostrzegał zmiany zaburzające taką typologię. Pojawienie się wydań *online* prasy wpłynęło na osłabienie geograficznych determinantów, gdyż gminne czasopismo otrzymało „nieograniczony, praktycznie ogólnosiwiatowy” zasięg. Badacz zwrócił uwagę na istotność funkcji i zadań mediów lokalnych, rodzące się rozwarstwienie – media samorządowe są jednym z nurtów (Chorążki 1999, s. 61–62).

Internet stał się ważnym elementem kształtującym komunikację lokalną. Wydania papierowe szybko tracą czytelników na rzecz użytkowników globalnej sieci (Kępa-Mętrak 2017, s. 453–455). Samorządy, zwłaszcza duże jednostki (miasta i miasta na prawach powiatu), dostrzegają potencjał, jaki daje komunikacja z otoczeniem z wykorzystaniem nowoczesnym narzędzi *online* (Szostok, Rajczyk 2013, s. 138–140).

Internet zmienił przede wszystkim zasięg mediów samorządowych. Trudno dzisiaj mówić, że obejmuje on jedynie tzw. formalny podział administracyjny (Michalczyk 2000, s. 117) i związaną z tym lokalność. Wszystkie gminy w Polsce prowadzą działania zmierzające do komunikowania się z otoczeniem co najmniej na poziomie podstawowym i obowiązkowym, jakim jest prowadzenie internetowego Biuletynu Informacji Publicznej – BIP (szerzej na ten temat w dalszej części artykułu). Jednak znaczna ich liczba to nie tylko właściciele urzędowych serwisów WWW, ale także wydawcy tytułów prasowych i mediów elektronicznych. Technologicznie treści publikowane *online* nie mają ograniczeń terytorialnych związanych z dystrybucją mediów tradycyjnych – drukowanych (czasopisma) lub elektronicznych (radio i telewizja w systemie rozsiewczym). Internet znacząco zmienił krajobraz medialny, także samorządowy. Gminy mogą docierać do szerokiego grona odbiorców nie tylko wspólnoty lokalnej. Samorządy jako właściciele mediów są zainteresowane poszerzaniem zasięgu odbiorców i wykorzystywaniem wszelkich dostępnych narzędzi komunikacji *online*. Należy podkreślić, że JST to również istotni gracze rynkowi, starający się pozyskać inwestorów, turystów lub nowych, zameldowanych, mieszkańców, zapewniających wzrost przychodów z tytułu podatków itp.

W definiowaniu systemu medialnego pojawiają się sformułowania dotyczące jego struktury – podsystemów. W literaturze przedmiotu media samorządowe pozycjonowane są jako element struktury systemu medialnego, w „podsystemie” mediów lokalnych. Jak podkreśla Wiesław Sonczyk, samo wyjaśnienie terminu ‘system medialny’ stwarza wiele definicyjnych problemów (Sonczyk 2009, s. 67–69). Obszerna literatura dostarcza licznych opisów i podejść badawczych. Często wykorzystywana jest definicja zamieszczona w „Słowniku terminologii medialnej”, określająca system medialny jako „całokształt zasad organizacyjnych, ogół norm i reguł obowiązujących oraz stosowanych w dziedzinie środków komunikowania masowego”, ale także „zespół instytucji służących stałemu informowaniu społeczeństwa o aktualnych wydarzeniach oraz ich komentowaniu, a także związane z tym uwarunkowania prawno-społeczne i organizacyjne” (Pisarek 2006). Na różnorodność definicyjną wskazuje również Zbigniew Oniszczyk, prezentując podejście do systemu medialnego w szerszym kontekście systemu komunikowania lub komunikowania masowego (Oniszczyk 2007, s. 9–20). Należy zwrócić uwagę na istotność czynnika technologicznego. Bogusława Dobek-Ostrowska wymienia takie elementy składowe systemu medialnego, jak nowe media oraz telematyka – technologia informatyczna (Dobek-Ostrowska 2004, s. 148). Te w analizie systemu są przedstawione jako podsystem mediów (Kowalczyk 2009, s. 13). Ryszard Kowalczyk uszczegóławia i wskazuje, że podsystem mediów lokalnych tworzą kolejne podsystemy: „(1) prasy lokalnej (PL), radia lokalnego (RL), telewizji lokalnej (TL), (4) lokalnych (stron) WWW, portali i wortalii internetowych, czyli system lokalnej informacji elektronicznej (Lie)”. Zaznacza, że system lokalnej informacji publicznej odnosi się przede wszystkim do instytucji publicznych, tworzących Biuletyny Informacji Publicznej (co należy do obowiązków samorządów lokalnych), ale także do serwisów komercyjnych *online* (Kowalczyk 2009, s. 13–14). W bogatej literaturze dotyczącej mediów lokalnych spotykany jest również termin sublokalności, który – jak podkreśla Stanisław Michalczyk – służy klasyfikacji mediów w sensie „lokalny II stopnia” (Michalczyk 2000, s. 79–80). Tym terminem posługuje się również Kowalczyk w odniesieniu do wydawców tytułów mających relatywnie niewielki zasięg – miasta bądź gminy (Kowalczyk 2009, s. 18).

Autor nie podejmuje się definiowania systemu medialnego, ale wskazuje na podstawowe elementy prezentowane przez badaczy. Koncentrują się one przede wszystkim na wątkach organizacyjnych i własnościowych, regulacjach prawnych, relacjach z otoczeniem, władzy i mediach. Podkreślana jest rola nadawcy jako uczestnika systemu medialnego. W literaturze brak jest analiz uwzględniających zmiany, jakie zachodzą w podsystemie samorządów jako instytucji publicznych, dokonujące się pod wpływem zarówno technologii, jak i zwyczajów komunikowania się użytkowników sieci internetowej. Zjawisko konwergencji powoduje, że również twórcy i dysponenci gminnych mediów muszą szukać nowych dróg dotarcia do odbiorcy. Dotyczy to przede wszystkim rozwoju komunikacji wykorzystującej media społecznościowe, w których zacierają się granice

między przekazem urzędowym (instytucji publicznej) – oficjalnym, a tym spersonalizowanym – prywatnym. Jednak na systemowe pozycjonowanie mediów gminnych, zdaniem autora, wpływają czynniki o charakterze szczególnym. Do podstawowego należy zaliczyć pozycję ustrojową samorządu, który jako instytucja publiczna musi realizować zadania wynikające z licznych regulacji prawnych, także dotyczących działań na rynku mediów. Samorządy modyfikowały działania, dopasowując je do zmieniających się przepisów rynku medialnego, wywołanych rozwojem sieci internetowej. Dysponenci gminnych mediów otrzymali jednak znaczny margines swobody. Wynika to z nieprecyzyjnego definiowania zadań samorządów oraz braku regulacji uszczegóławiających ich kompetencje jako właścicieli mediów. W tych okolicznościach powstaje struktura o cechach szczególnych. Autor chce ukazać tę specyfikę, analizując zasadnicze – jego zdaniem – cechy funkcjonowania samorządowych mediów, zwłaszcza *online*, które zyskują coraz większą liczbę użytkowników wybierających ten rodzaj interakcji z urzędem. Dla podkreślenia tej unikatowości proponuje wprowadzenie terminu „struktury medialnej jednostek samorządu terytorialnego”. Nie będzie używane określenie systemu lub podsystemu, gdyż sugeruje ono zachowanie usystematyzowanego porządku i funkcjonowania zasad zamkniętych w określonych ramach prawnych. Struktura mediów samorządowych, zdaniem autora, nie jest zamknięta i uporządkowana. Coraz więcej kanałów komunikacji instytucji gminnych trudno jest klasyfikować w dotychczasowych ujęciach systemów i podsystemów. Autor sugeruje więc wyodrębnienie struktury, która ma cechy unikatowe i funkcjonuje w środowisku z niedoprecyzowanymi regulacjami prawnymi. Gminy wykorzystują te szczególne okoliczności.

Termin „struktura medialna JST” nie był do tej pory używany, więc może pomóc w wyodrębnieniu problemu od dotychczas definiowanych określeń systemów medialnych, podsystemów i sublokowości. Autor zdaje sobie sprawę z kontrowersji, jakie może wywołać próba nowego klasyfikowania tego rodzaju mediów, ale równocześnie chce zwrócić uwagę na trudności w utrzymaniu dotychczasowego ujęcia systemowego, zwłaszcza w obliczu zachodzących znacznych zmian w komunikowaniu *online* nie tylko JST, ale również innych organizacji publicznych mogących tworzyć własne media *online*.

Dla sprecyzowania istotnych elementów wpływających na powstanie struktury medialnej JST należy wyróżnić elementy charakterystyczne dla aktywności medialnej samorządów.

Samorząd jako wydawca i nadawca online

Regulacje prawne w Polsce nie ograniczają działalności samorządów chcących wydawać tytuły prasowe lub zostać nadawcą mediów elektronicznych, zarówno tych tradycyjnych (radio i telewizja w systemie rozsiewczym), jak i dystrybuowanych w sieci internetowej. Ustawa o samorządzie terytorialnym, będąca pod-

stawowym dokumentem regulującym funkcjonowanie wspólnoty, nie odnosi się do działalności mediowej gmin. Również regulacje dotyczące mediów, takie jak ustawa o prawie prasowym⁵ oraz ustawa o radiofonii i telewizji⁶, nie ograniczają samorządom swobody posiadania i zarządzania własnymi tytułami prasowymi lub mediami elektronicznymi.

Gminy stały się skutecznym beneficjentem tak skonstruowanych regulacji prawnych. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci szybko dostrzegli potencjał tkwiący w dysponowaniu własnymi mediami. Już w pierwszych latach budowania wspólnot lokalnych (po 1990 roku) powstawały tytuły prasowe (Dziki 2010, s. 216–217) i rozgłośnie radiowe tworzone i zarządzane przez urzędy gminne⁷. Lata 90. to okres transformacji i dynamicznych zmian na rynku mediów oraz zauważalnej periodyzacji przemian, wywołanej czynnikami determinującymi funkcjonowanie prasy, radia oraz telewizji (Filas 1999, s. 31–55).

Na początku XXI wieku tytuły samorządowe stanowiły już 36,5 proc. rynku (Gierula 2006, s. 97). W drugiej dekadzie można oceniać, że ponad połowa polskich samorządów (nie licząc powiatów i samorządów wojewódzkich) to wydawcy czasopism, przede wszystkim miesięczników (40,5 proc.) i kwartalników (24,1 proc.). Nakłady tych wydawnictw mogły sięgać od kilkuset po kilka tysięcy egzemplarzy (Kowalik 2016, s. 59–60). Występują również czasopisma ukazujące się w nakładach kilkudziesięciu tysięcy sztuk⁸.

Obecny stan prawny budzi jednak spory, zwłaszcza art. 20 i 61 konstytucji w konfrontacji z prawem prasowym – art. 8 ust. 1. Pojawiają się zarzuty, że regulacje, będące podstawą dla wydawania prasy samorządowej, są bezzasadne, gdyż samorząd nie istniał w chwili uchwalania prawa prasowego (Płoszka, Głowacka 2014, s. 75–83). Wątpliwości budzi również sytuacja finansowa tytułów samorządowych i możliwość zamieszczania reklam – jako praktyka ograniczająca konkurencję (Gierach 2008, s. 150–151). Więcej zarzutów stawia rzecznik praw obywatelskich, który skierował interpelację do ministra spraw wewnętrznych i administracji, akcentując negatywne skutki obecnego stanu prawnego⁹.

Istotne zmiany wywołał dynamiczny rozwój komunikacji internetowej. Zachodzące procesy konwergencji technologicznej objęły również media urzędów gminnych. Samorzady zaczęły rozwijać swoje oficjalne serwisy *online*. Tradycyjnie wydawane tytuły (drukowane) zaczęły się pojawiać na gminnych portalach

⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. 1984 Nr 5, poz. 24.

⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 1993 Nr 7, poz. 34.

⁷ Przykładem może być Radio Opatów, dla którego koncesja 021/K/2008-R została wydana dla Opatowskiego Ośrodka Kultury podlegającego Urzędowi Gminy w Opatowie.

⁸ Zob. pismo samorządowe gminy Piotrków Trybunalski *Nasz Piotrków* wydawane jest w nakładzie 30 tys. sztuk [<http://www.piotrkow.pl/nasze-miasto-t70/z-zycia-miasta-t87/nasz-piotrkow-gazeta-samorzadowa-t132>; 1.05.2018].

⁹ Interpelacja z 9 maja 2016 r. VII.564.8.2015.AJK [<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Ministra%20Spraw%20Wewn%C4%99trnych%20i%20Administracji%20ws%20wydawania%20prasy%20przez%20wladze%20samorzadowe%2009.05.2016.pdf>; 26.06.2018].

(Kowalik 2014, s. 177–194). Dostrzeżono możliwości nowego kanału dystrybucji informacji, zapewniającego wyjście z wydawnictwami poza granice fizycznego kolportażu skoncentrowanego na samej gminie lub jej najbliższym administracyjnym sąsiedztwie. Wraz z rozwojem globalnej sieci, rozbudową portali, publikowaniem coraz szerszego zakresu informacji pojawiły się interpretacje prawne nawiązujące do powstających witryn *online* oraz ich funkcjonowania jako czasopism. Wyroki sądów dotyczące obowiązku rejestracji tytułów wskazały, że oficjalne serwisy samorządowe mogą mieć cechy prasy¹⁰. To zobowiązuje władze gminne do podjęcia odpowiednich działań wynikających z prawa prasowego, jak np. stworzenie redakcji, wskazanie redaktora naczelnego. Wydanie *online* – odpowiednio opisane, udokumentowane w formie papierowej (podobnie jak tytuł drukowany) – powinno się znaleźć w zasobach Biblioteki Narodowej. Niektóre samorządy, obawiając się naruszenia zasady legalizmu instytucji publicznej, zarejestrowały w sądach swoje witryny WWW jako czasopisma (Kowalik 2015a, s. 7–19). Następstwem tych kroków powinno być opublikowanie w serwisie podstawowych danych dotyczących tytułu i wydawcy, czego jednak już nie czyniły¹¹. Gminy informujące o sądowym zarejestrowaniu swojej witryny jako czasopisma to wyjątki¹².

Zdarzają się przypadki braku wyraźnego rozdziału serwisów wydawanych przez gminę od tych przygotowywanych przez współpracującego z samorządem wydawcę prywatnego¹³. Mogą się pojawiać wątpliwości, kto jest odpowiedzialny za informacje publikowane *online*. Odbiorca (internauta) nie może wtedy jednoznacznie określić, czy komunikat ma charakter urzędowy, czy komercyjny (reklamowy), co jest naruszeniem zapisów prawa prasowego.

Rejestracja serwisu samorządowego jako czasopisma rodzi kolejne kontrowersje związane z prawami i obowiązkami dziennikarza. Wynikają one z rozdziału 2. prawa prasowego. Osoba zatrudniona na stanowisku dziennikarza (redaktora) i podlegająca równocześnie regulaminowi pracy wprowadzonemu przez pracodawcę (szefa urzędu – wójta, burmistrza, prezydenta) może mieć trudności z zachowaniem „szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych” związanych z podejmowanymi problemami (art. 12 ust. 1). Podobne obawy budzi zakaz prowadzenia jakichkolwiek działań reklamowych (art. 12 ust. 2). Istotny jest kontekst publikacji, w których urząd lub osoby go reprezentujące mogą być przedstawiane w szczególnie korzystnym świetle, np. w okresie kampanii wyborczej, w sytuacji sporu w lokalnej społeczności czy konfliktu urzędu z przedsiębiorcą itp. Dziennikarz, jako urzędnik, występuje w podwójnej roli – w okolicznościach wynikających z różnych regula-

¹⁰ Zob. uzasadnienie wyroku sądu dotyczącego rejestracji serwisu samorządowego: Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. akt I C 1045/13 [[http://orzeczenia.lublin.so.gov.pl/content/\\$N/153005000000503_I_C_001045_2013_Uz_2014-02-24_001;27.12.2014](http://orzeczenia.lublin.so.gov.pl/content/$N/153005000000503_I_C_001045_2013_Uz_2014-02-24_001;27.12.2014)].

¹¹ Na przykład nazwisko redaktora naczelnego, numer ISSN itd.

¹² Zob. np. Portal Chrobrza i Gminy Złota [<http://gminazlota.tbu.pl/info.php?id=1;19.07.2018>].

¹³ Zob. gmina Złota, O portalu [<http://gminazlota.tbu.pl/info.php?id=2;19.07.2018>].

cji prawnych. Równie sprzeczne interesy mogą wynikać z art. 36.1, mówiącego o możliwości zamieszczania w prasie odpłatnych ogłoszeń i reklam, które „muszą być oznaczone w sposób niebudzący wątpliwości, iż nie stanowią one materiału redakcyjnego”. Kontrowersyjny wydaje się także obowiązek zachowania tajemnicy dziennikarskiej (art. 15.1), gdy osoba redagująca stronę WWW lub jakiegokolwiek inne wydawnictwo gminne jest jednocześnie urzędnikiem samorządowym. To istotne, gdyż 36 proc. gmin deklarowało, że do obsługi mediów gminnych (internetowych i tradycyjnych czasopism) wykorzystuje swoich pracowników. Część z nich zajmuje się również prowadzeniem profili w mediach społecznościowych (Kowalik 2015a, s. 15). W takich okolicznościach, gdy urzędnik pełni funkcje dziennikarza, może się rodzić nie tylko konflikt interesów, ale istnieje też zagrożenie powstania cenzury prewencyjnej – urzędowego nakazu wycofania materiału dziennikarskiego nałożonego przez przełożonego¹⁴.

Badania wskazują, że w redakcjach dużych JST (miasta na prawach powiatu i miasta) zatrudniani są głównie dziennikarze (Kowalik 2015a, s. 14), w małych natomiast (miejsko-wiejskich i wiejskich) materiały przygotowywane są przez urzędników, wolontariuszy lub entuzjastów. Rzadko wynajmowane są firmy zewnętrzne (Kowalik 2016, s. 61–62). Może to świadczyć o dążeniu do profesjonalizacji przekazu, zwłaszcza w dużych miastach. Należy jednak podkreślić, że w niektórych okolicznościach prowadzi to do konfliktu interesów. Przykładem jest telewizja miasta i gminy Aleksandrów Łódzki, w której naczelnik Wydziału Informacji i Mediów pełni jednocześnie funkcję rzecznika prasowego¹⁵. Pozostali członkowie redakcji, często z doświadczeniem lub wykształceniem dziennikarskim, są zatrudnieni jako inspektorzy i młodszy referenci¹⁶.

Istotnym elementem funkcjonowania samorządowych mediów *online* jest zgodność z regulacjami ustawy o radiofonii i telewizji. Wraz z rozwojem narzędzi komunikacji internetowej, zwłaszcza spadku kosztów takich usług jak streamowanie audio i wideo, oraz wzrostem dostępności do tego rodzaju usług, wiele gmin stworzyło rozbudowane działy multimedialnych. Mają one charakter serwisów VoD lub tzw. telewizji internetowych. Pojawiły się zmiany nakazujące zgłaszanie tego rodzaju serwisów do rejestrów Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Objęły one dostawców VoD¹⁷ oraz operatorów i nadawców teleinformatycznych¹⁸.

¹⁴ Zob. przykład *Tygodnika Sanockiego* wydawanego przez Miejską Bibliotekę Publiczną w Sanoku. A. Gorczyca, Władze Sanoka wprowadziły cenzurę prewencyjną? Dlaczego nie ukazał się wywiad z kandydatem na burmistrza? *Wyborcza.pl*, Rzeszów [http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,23594531,nieskonczone-wladze-sanoka-wprowadzily-cenzure-prewencyjna.html?disableRedirects=true; 26.06.2018].

¹⁵ Redakcja [http://aleksandrow-lodzki.pl/tv/redakcja/; 26.06.2018].

¹⁶ Por. Wydział Informacji i Mediów [http://aleksandrowlodzki.bip.net.pl/?a=4732; 26.06.2018].

¹⁷ Por. rejestr Audiowizualne usługi na żądanie [http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/audiowizualne-uslugi-medialne-na-zadanie/; 26.06.2018].

¹⁸ Por. rejestr Operatorzy i nadawcy teleinformatyczni [http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/operatorzy-i-nadawcy-teleinformatyczni/; 26.06.2018].

Samorządy lokalne są liczną grupą tworzącą treści *online*. Wśród prowadzonych przez nie kanałów internetowych występują radia *online* lub tak zwane telewizje internetowe (Kowalik 2016, s. 62–63). Okazuje się, że tylko nieliczne samorządy wywiązują się z powyżej sygnalizowanych obowiązków. W rejestrach „nadawców programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym” oraz „audiowizualnych usług medialnych na żądanie” Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji znaleziono jedynie dziewięć wpisów odnoszących się do gmin lub instytucji z nimi powiązanych. Co za tym idzie, liczna grupa samorządów nie wywiązuje się z kolejnego obowiązku wobec KRRiT. Jest nim złożenie sprawozdania o stosowaniu „zabezpieczeń technicznych lub innych odpowiednich środków, mających na celu ochronę małoletnich przed treściami dla nich szkodliwymi” i „promowania audycji europejskich”¹⁹.

W działalności mediowej gmin znajdujemy dwa podstawowe modele afiliacji treści dystrybuowanej w kanałach internetowych: 1) gmina jako wydawca oraz 2) instytucja zależna od gminy jako wydawca²⁰.

W pierwszym przypadku gmina jest instytucją wydającą tytuł, nadającą program itp. Za przykład może posłużyć Telewizja Miejska Brzegu Dolnego²¹. W oficjalnym serwisie rządowym opublikowane są dane redakcji zajmującej się produkcją informacji w wersji wideo, ale brak jest podstawowych danych wynikających z prawa prasowego, jak nazwisko redaktora naczelnego i nazwa wydawcy. Materiały publikowane są w serwisie miejskim²², w telewizji kablowej oraz w społeczności YouTube’a (w tzw. profilu miejskim)²³. W tym modelu można znaleźć liczne modyfikacje ze względu na kanały dystrybucji, np. gmina Nadarzyn²⁴ materiały swojej telewizji internetowej iTV linkuje z portalu urzędu i automatycznie przekierowuje internautów do serwisu YouTube²⁵.

W drugim modelu gmina wykorzystuje placówki kultury bądź oświaty. Przykładem może być Miejska Telewizja Kablowa prowadzona przez Wąbrzeski Dom Kultury²⁶. Wydawcami mogą być także spółki handlowe, zależne od samorzą-

¹⁹ Informacja dla podmiotów dostarczających usługi VoD [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/aktualnosci/news,1102,informacja-dla-podmiotow-dostarczajacych-uslugi-vod.html>; 26.06.2018].

²⁰ Gmina może również powoływać wspólne wydawnictwo dla kilku gmin. Zob. Kowalczyk 2009, s. 47. Stanisław Michalczyk wspomina o formie administrowania tytułami, uszczegóławiając ten podział o zlecenie wydawnictwa firmie zewnętrznej, tworzenie zakładu budżetowego bądź o tworzenie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Zob. Michalczyk 2000, s. 182–183

²¹ Redakcja [<http://www.brzegdolny.pl/kontakt/biuro-promocji/>; 26.06.2018].

²² TvBD – Aktualności [<http://www.brzegdolny.pl/tvbd/aktualnosci/>; 26.06.2018].

²³ Przedstawiony jako Oficjalny kanał Gminy Brzeg Dolny [https://www.youtube.com/channel/UC6HFQDleTdwnk_sXkxXUCGA; 26.06.2018].

²⁴ Gmina Nadarzyn [<https://www.nadarzyn.pl/127,itv>; 26.06.2018].

²⁵ Telewizja internetowa Gminy Nadarzyn. Opis [<https://www.youtube.com/channel/UC8Hw9dwQ2fC9sCCkEWmrP1g/about>; 26.06.2018].

²⁶ Miejska Telewizja Kablowa [<http://wdkwabrzeszno.pl/miejskia-telewizja-kablowa/>; 1.05.2018].

du. Takie rozwiązanie zastosowały władze Grudziądza²⁷. Internetowa Telewizja Miejska należy do przedsiębiorstwa zajmującego się gospodarką nieruchomościami. Ten model umożliwi emisję materiałów reklamowych, za które pobierane są opłaty. W obu przedstawionych przypadkach – Wąbrzeźna²⁸ i Grudziądza²⁹ – wydawca podaje szczegóły dotyczące możliwości opublikowania spotów lub innego rodzaju materiałów graficznych oraz odpowiedni cennik³⁰.

Występują również modyfikowane wersje tego rodzaju mediów gminnych. Dla przykładu – miasto Grudziądz w swojej oficjalnej witrynie nie informuje o wspomianej Internetowej Telewizji Miejskiej, ale zamieszcza link do multi-mediów publikowanych w serwisie YouTube. Tam, jako kanał „Grudziądz UM”, regularnie publikuje (co może mieć znamiona wydawania cyklicznego programu) materiały zatytułowane „Skaner Grudziądza”³¹. Jednak do rejestru KRRiT zgłoszona jest tylko Internetowa Telewizja Miejska³², która również ma własny kanał w społeczności YouTube’a³³.

W środowisku wydawców lokalnych pojawiły się głosy o konieczności nowelizacji regulacji prawnych związanych z działalnością samorządów na rynku mediów elektronicznych i strumieniowych. Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne proponuje dokonanie ustawowego zdefiniowania „nadawcy lokalnego” – określenia uprawnień, ewentualnej misji oraz „telewizji” – co pozwoliłoby na rozróżnienie mediów rozpowszechnianych strumieniowo od tych określonych jako VoD³⁴. W KRRiT odbyły się konsultacje dla nadawców, podczas których poruszano kwestie niezależności lokalnych wydawców i zmian zachodzących pod wpływem dynamicznego rozwoju sieci internetowej³⁵. Regulacje pomijają rolę mediów internetowych, które „działając na tych samych rynkach właściwych (co media prywatne – przyp. aut.), są uprzywilejowane, bo korzystają

²⁷ Strona główna zob. Internetowa Telewizja Miejska Grudziądz [<http://i-tvm.pl/>; 26.06.2018]. Filmy publikowane są w serwisie YouTube.

²⁸ Zob. Miejska Telewizja Kablowa [<http://wdkwabrzezno.pl/miejskia-telewizja-kablowa/>; 19.07.2018].

²⁹ Oferta na reklamę [<http://i-tvm.pl/REKLAMA.pdf>; 26.06.2018].

³⁰ Stanowi to niejako obejście przepisów zabraniających publikowania reklam komercyjnych w wydawnictwie gminnym. Interpretacja RIO w Łodzi z 20 grudnia 2013 r. (WA 4120-15/2013/w) [http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/upload/wa_4120-15-2013-w_stanowisko_izby.pdf; 19.07.2018].

³¹ Grudziądz UM [https://www.youtube.com/channel/UC_1dT-poxfy7esX0X0fLStA; 26.06.2018].

³² Zgłoszona jest Internetowa Telewizja Miejska, której wydawcą jest Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami sp. z o.o. w Grudziądzu [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/operatorzy-i-nadawcy-teleinformatyczni/rejestr/detailstele,124634.html>; 26.06.2018].

³³ Występuje pod nazwą Internetowa Telewizja Miejska Grudziądz – i-TVM Grudziądz [<https://www.youtube.com/channel/UC18LB1stT5dp00U-lbywppg>; 26.06.2018].

³⁴ NN (2017). Nadal jesteśmy w formie. *Telekabel & Digital TV*, nr 5, s. 14–15.

³⁵ „Konsultacje Strategia” [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/konsultacje/2017/strategia-17-22/stowarzyszenie-polskie-tel.-lokalne-i-regionalne.pdf; 26.06.2018].

z miękkich regulacji”. Samorządy „mogą w świetle prawa konkurować z niezależnymi lokalnymi mediami lub marginalizować je, tworząc własne [...]”³⁶.

Samorządowe media online jako źródło informacji komercyjnej i publicznej

Oficjalne serwisy samorządowe są źródłem informacji dla wielu grup docelowych. Gminy dostrzegają potencjał komunikacyjny, który tkwi w portalach dostarczających informacji o szerokim zakresie. Tworzą serwisy z rozbudowanymi kategoriami (podstronami), obejmującymi tematykę związaną z funkcjonowaniem urzędu. Powstają działy aktualności, w których pojawiają się relacje przede wszystkim z życia kulturalnego, sportowego lub działalności przedstawicieli samorządu (wójta, radnych itd.).

W serwisach gminnych można zauważyć przekaz konstruowany na wzór portali komercyjnych, włącznie z ruchomymi paskami informacyjnymi, znanymi z telewizyjnych stacji tematycznych o charakterze newsowym. Zamieszczane są odnośniki do serwisów publikujących wiadomości z kraju i ze świata, kursy walut, rozkłady linii lotniczych itp.³⁷ Linki te przekierowują użytkowników witryny urzędowej do serwisów komercyjnych. Trudno jednak byłoby samorządowcom stwierdzić, czy internauci korzystają z tych informacyjnych udogodnień. Urzędy nie są zainteresowane śledzeniem statystyk własnych serwisów, co mogłoby wpłynąć na poznanie preferencji internautów korzystających z lokalnych witryn. Dane dotyczące zainteresowania publikowanymi treściami gromadzą przede wszystkim duże JST, miasta i miasta na prawach powiatu (Kowalik 2015b, s. 62–63). Potwierdza to przykład Wrocławia. Miasto zarządza kilkoma portalami. Analizuje zachowania internautów i upublicznia raporty³⁸. Dzięki nim może dopasowywać treści do potrzeb użytkowników – poszukiwanej treści oraz do technologii i trendów, jak na przykład dynamicznie rosnącego wykorzystywania urządzeń mobilnych. Warto podkreślić znaczenie tego rodzaju analiz. Statystyki niektórych serwisów wskazują na większe zainteresowanie internautów stronami miejskimi (tworzonymi przez urzędy) niż portalami mediów komercyjnych. Dla przykładu – w lutym 2018 roku oficjalny serwis miasta wroclaw.pl miał więcej realnych użytkowników niż Radio

³⁶ Czytamy w dokumencie: Stanowisko Ogólnopolskiej Konferencji Operatorów Komunikacji Elektronicznej oraz Forum Telewizji Lokalnych w sprawie przyszłości nadawców lokalnych w Polsce i finansowania realizowanej przez nich działalności misyjnej. Toruń, 15 maja 2018 r. [http://www.telewizjelokalne.org.pl/media/stanowisko_vii_forum.pdf; 26.06.2018].

³⁷ Zob. przykłady oficjalnych serwisów gminy Raków [<http://www.rakow.pl/>; 26.06.2018] oraz gminy Małogoszcz. [http://www.malogoszcz.pl/asp/pl_start.asp?ref=1&typ=13&menu=1&strona=1&schemat=; 26.06.2018].

³⁸ Statystyki miejskich serwisów internetowych 2017 [<https://www.wroclaw.pl/extra/statystyki>; 26.06.2018].

Wrocław³⁹. Więcej było również odsłon niż w przypadku lokalnej witryny *Gazety Wyborczej*, Onetu lub Radia Wrocław⁴⁰. W niektórych miesiącach portal miejski w rynku internetowym miał udział bliski łącznemu udziałowi serwisów lokalnych *Wyborczej*, Onetu, radia publicznego i witryny TuWroclaw.pl⁴¹.

Samorządy, podejmując wyzwania nowoczesnej komunikacji *online*, muszą spełniać dodatkowe wymagania, które nie obowiązują innych wydawców i nadawców komercyjnych. Wraz z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności⁴² określono minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. Przy wprowadzaniu stosownych zasad kierowano się koniecznością realizacji prawa dostępu obywateli do informacji i dzielenia się nią oraz spełnienia obowiązku instytucji publicznych prowadzenia działań opartych na jawności. Wszystkie portale rządowe, w tym należące do JST, powinny spełniać wytyczne dla dostępności treści internetowych WCAG 2.0⁴³ (*Web Content Accessibility Guidelines*). Zgodnie z tymi wytycznymi z serwisów (z informacji i funkcjonalności) powinna skorzystać każda osoba bez względu na poziom jej sprawności, wieku i sprzętu lub posiadanego oprogramowania. „Dostępność serwisów internetowych jest ważna dla wszystkich bez wyjątku. Ale ma szczególne znaczenie dla osób narażonych na wykluczenie cyfrowe, np. seniorów czy osób z niepełnosprawnością” – czytamy w serwisie premier.gov.pl⁴⁴. Zgodnie z rozporządzeniem oficjalne portale samorządowe powinny spełniać wymagania na poziomie AA⁴⁵. Znaczna ich liczba ignorowała standardy nie tylko po wejściu w życie nowych regulacji (Kowalik 2015b, s. 61–62), ale również dziś nie są one przestrzegane⁴⁶. Treści trudne do opracowania w ramach WCAG 2.0, zwłaszcza audio i wideo⁴⁷,

³⁹ Zob. wyjaśnienia dotyczące terminologii: Różnica między wejściami a sesjami [https://support.google.com/analytics/answer/2956047?hl=pl&ref_topic=1012046; 26.06.2018].

⁴⁰ GazetaWroclawska.pl absolutnym liderem na Dolnym Śląsku [<http://www.gazetawroclawska.pl/wiadomosci/a/gazetawroclawskapl-absolutnym-liderem-na-dolnym-slasku,13000516/>; 26.06.2018].

⁴¹ Rekordowy miesiąc portalu GazetaWroclawska.pl [<http://www.gazetawroclawska.pl/wiadomosci/a/rekordowy-miesiac-portal-gazetawroclawskapl,13258527/>; 26.06.2018].

⁴² Rozporządzenie weszło w życie w maju 2015 roku. Dz.U. 2012, poz. 526.

⁴³ Zob. szerzej: Standard WCAG [<http://wcag20.widzialni.org/standard-wcag,m,mg,148>; 26.06.2018].

⁴⁴ Dostępność [<https://www.premier.gov.pl/dostepnosc.htmlv>; 26.06.2018].

⁴⁵ Zob. szerzej: Zapoznaj się z 4 zasadami dostępności [<http://wcag20.widzialni.org/standard-wcag,m,mg,148>; 26.06.2018].

⁴⁶ Raport dostępności 2018. Wybrane podmioty realizujące zadania publiczne, s. 96–107 [<http://widzialni.org/container/raport-dostepnosc-2018.pdf>; 26.06.2018].

⁴⁷ Na przykład: „należy zapewnić ścieżkę audio (w mowie) prezentowanego materiału wideo tak, aby osoby niewidome go zrozumiały. Zapewniamy odpowiednią opcję, która pozwoli użytkownikom zamienić oryginalną ścieżkę dźwiękową na inną, która posiada dodatkowe informacje, skupiające się na działaniach, postaciach, zmianach scen itp., a które są ważne dla zrozumienia treści”. Zob. szerzej: 1.2.5 Audiodeskrypcja (nagranie) (AA) [<http://wcag20.widzialni.org/audiodeskrypcja,new,mg,165,170.html,61>; 26.06.2018].

są umieszczane w portalach zewnętrznych bądź mediach społecznościowych (np. YouTube, Facebook). Przepisy o dostępności nie regulują kwestii publikacji tych materiałów poza serwisami rządowymi. Informacje wytwarzane przez instytucje publiczne mogą więc być niedostępne, bo nie spełniają standardu WCAG 2.0 po wyprowadzeniu treści do mediów społecznościowych. Samorządy nie stosują wymogów dostępności również wobec swoich nowych kanałów komunikacji sieciowej, takich jak telewizje internetowe lub elektroniczne wersje papierowych wydań czasopism (publikowanych w serwisach rządowych, np. w formie plików pdf niezgodnych z wytycznymi WCAG 2.0). Elementem obniżającym standardy jest brak wskazania w regulacjach instytucji mogącej sprawować nadzór nad realizacją zaleceń dotyczących dostępności treści publikowanych w samorządowych mediach.

Obowiązki informacyjne samorządu w sieci nowych mediów

Samorząd terytorialny jest elementem funkcjonowania systemu demokratycznego. Jego zadania i prawa zostały opisane w rozdziale VII Konstytucji RP⁴⁸. Jednak należy je rozpatrywać równolegle z art. 61 ustawy zasadniczej, według którego obywatel ma prawo do uzyskiwania dostępu do informacji o działalności samorządów i dokumentów oraz wstępu na obrady kolegialnych organów władzy publicznej. Przepisy te wskazują na szczególną pozycję gmin wśród organizacji, które prowadzą działalność wydawniczą. Pozostali właściciele mediów nie muszą upubliczniać informacji w tak szerokim zakresie. JST zostały zobowiązane konstytucyjnie⁴⁹ oraz przez ustawę o dostępie do informacji publicznej⁵⁰ do prowadzenia działalności opartej na jawności. Dostrzegając znaczenie w komunikacji globalnej sieci, w ustawie tej nakazano instytucjom publicznym, w tym samorządom terytorialnym, prowadzenie internetowego Biuletynu Informacji Publicznej⁵¹. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie BIP⁵² określiło wymogi techniczne i redakcyjne nowego serwisu, który okazał się strukturalnie i funkcjonalnie nieatrakcyjny dla internautów. Dziś biuletyny wykorzystywane są nie tylko jako repozytorium oficjalnych dokumentów, samorządy bowiem, mając swobodę w ich kreacji, tworzą również działy aktualności, publikując bieżące informacje z życia gminy oraz e-wydania własnych czasopism⁵³.

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

⁴⁹ Art. 61 daje obywatelom szerokie uprawnienia w sprawie uzyskiwania informacji od samorządu.

⁵⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 Nr 112, poz. 1198.

⁵¹ Art. 7.1 oraz art. 8.1 u.d.i.p.

⁵² Dz.U. 2007, nr 10, poz. 68.

⁵³ Zob. przykład gminy Piątek [<http://www.bip.ugpiatek.pl/index.php?app=aktualnosci>; 26.06.2018].

Pojawiają się także dodatkowe zobowiązania narzucone gminie jako organizacji mediowej (tj. właściciela, dysponenta lub administratora mediów) oraz jednostce realizującej obowiązek zapewnienia dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z regulacjami treści (teksty, multimedia, grafiki itp.) powstałe w ramach obowiązków urzędowych mogą być równocześnie traktowane jako dokumenty o charakterze publicznym. Oznacza to, że podlegają one przetwarzaniu zgodnie z Ustawą o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵⁴. Wykorzystanie informacji sektora publicznego, zwłaszcza w kontekście tworzenia przez samorządy mediów internetowych (podlegających rejestracji lub koncesjonowaniu, gdzie publikowane są tzw. materiały prasowe, utrwalane jakąkolwiek techniką wynikającą z konieczności realizacji dotyczących praw własności intelektualnej), będzie budzić wątpliwości interpretacyjne. Może powstać problem interpretacji co do nadrzędności w zastosowaniu ustaw, na przykład o dostępie do informacji publicznej, a realizacją praw wynikających z prawa autorskiego i praw pokrewnych (Badura i in. 2016, s. 182–183, 192–194).

Szczególną pozycję samorządu jako instytucji publicznej i wydawcy należy rozpatrywać również z perspektywy funkcjonowania w nowych kanałach interakcji z otoczeniem, jakie tworzą media społecznościowe. Wykorzystywane są one zwłaszcza przez największe gminy-miasta oraz miasta na prawach powiatu. Bliższe 90 proc. z nich w swoich serwisach WWW prezentuje linki do społeczności Facebook.com, ponad połowa do portalu YouTube.com. Im niższy status gminy, tym mniejsza liczba JST korzystających z tego rodzaju serwisów: gminy miejskie – Facebook 67,2 proc., YouTube 38,6, gminy miejsko-wiejskie – odpowiednio 47,2 i 23,9 proc. oraz gminy wiejskie – 27,8 i 11,1 proc.⁵⁵ Zauważalny jest dynamiczny wzrost obecności samorządów w mediach społecznościowych. Dla przykładu – w województwie świętokrzyskim w 2013 roku 18 gmin prezentowało swoje profile w serwisie Facebook i 16 na YouTube, dwa lata później było ich odpowiednio 23 i 13. W 2017 następuje znaczny wzrost: logo Facebooka pojawia się już w 46 witrynach, YouTube’a w 27 (Kowalik 2017, s. 118–119).

Obecność gmin w mediach społecznościowych nie zawsze jest sygnalizowana w oficjalnych witrynach, mimo że mają one urzędowe profile. Brak regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania instytucji publicznych w mediach społecznościowych powoduje, że zasada legalizmu w podejmowaniu takiej interakcji może wzbudzać wątpliwości (Kowalik 2017, s. 120–123). Dotyczy to również prezentowania sylwetek przedstawicieli gmin. Wskazuje na to przykład Starachowic. W miejskim portalu znajduje się link do Facebook.com, sugerujący, że jest to oficjalny profil urzędu⁵⁶. Odnośnik kieruje jednak do profilu prezydenta

⁵⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r., Dz.U. 2016, poz. 352.

⁵⁵ Z referatu wygłoszonego podczas ogólnopolskiej konferencji: „10 lat Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej. Dokonania ostatniej dekady i perspektywy rozwojowe nauk o mediach i komunikowaniu w Polsce”: K. Kowalik, *Web 2.0 w komunikowaniu samorządów lokalnych. Monolog, dialog czy interakcja?*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 25–26 kwietnia 2017 r.

⁵⁶ Serwis miasta Starachowice [<https://starachowice.eu/>; 26.06.2018].

miasta, ale występującego w serwisie jedynie z imienia i nazwiska (bez podania funkcji)⁵⁷. Taka dwuznaczność w funkcjonowaniu w społecznościach może budzić wątpliwości przede wszystkim co do formalnej strony publikowanej informacji (oraz treści komentarzy, jeżeli jest interakcja z użytkownikami profilu) – czy ma ona charakter oficjalny, urzędowy, czy też jest wiadomością prywatną, zamieszczoną przez zwykłego mieszkańca. Wątpliwości wynikające z tego faktu już trafiają na wokandy sądowe, ale sądy mają wątpliwości przy ich rozstrzyganiu. Tak było w przypadku oficjalnego fanpage’a jednej z gmin, który został zablokowany przez burmistrza. Mieszkańcy nie mogli z niego korzystać. Sąd orzekł, że brak przepisów uniemożliwia wydanie decyzji w kwestii jego odblokowania (Sikora 2018).

Nie bez znaczenia pozostaje również promocyjna rola mediów społecznościowych. Posługiwanie się oficjalnym profilem gminy przez jej gospodarzy może wzbudzać kontrowersje wokół etycznej sfery tak instrumentalnego wykorzystania oficjalnego serwisu urzędu. Samorządy swoją obecność w mediach społecznościowych finansują albo bezpośrednio z gminnych budżetów, zatrudniając np. pracowników zewnętrznych lub firmy, albo pośrednio – zlecając zadanie pracownikom takim jak informatycy, urzędnicy z działów promocji (Kowalik 2017, s. 124–125).

Niepokojącym aspektem funkcjonowania samorządów, zwłaszcza w kontekście ich wiarygodności w mediach społecznościowych, są zaniedbania wynikające z braku zainteresowania urzędów profilami występującymi pod nazwami gmin, ale niebędących w ich administracji (nie mogą zarządzać profilem). Przykładem mogą być liczne konta występujące w społeczności Facebook.com. Internauta często nie ma wtedy pewności, czy korzystając z tego kanału komunikacji, kontaktuje się z urzędem czy z osobą z nim niezwiązaną, bo w opisie profilu brakuje informacji o administratorze⁵⁸. Sprzyja to manipulowaniu przekazem, a nie rzetelnemu informowaniu społeczności.

Urzędnicy wykorzystują również narzędzia Web 2.0, takie jak blogi. Odnosiłki do tych internetowych dzienników znajdują się na głównych stronach oficjalnych witryn⁵⁹ lub w podstronach umożliwiających kontakt z władzami samorządu⁶⁰. Blogi wykorzystywane są przez gospodarzy gmin i często prowadzone w sposób regularny⁶¹. Zgodnie z polskim orzecznictwem niektóre z nich mają cechy wskazujące, że powinny zostać uznane za czasopisma⁶². Brak rejestracji tego rodzaju wydawnictw może podlegać karze (Wikariak 2014).

⁵⁷ Profil Marek Materek [<https://pl-pl.facebook.com/materekmarek/>; 26.06.2018].

⁵⁸ Dla przykładu – gmina Andrzejewo informuje o profilu na Facebook.com. Po wejściu w profil okazuje się, że należy on do „Anny Pracownik”, co dodatkowo utrudnia uwiarygodnienie konta.

⁵⁹ Zob. link: Blog Wójta Gminy [<http://www.ciepielow.pl/>; 26.06.2018].

⁶⁰ Zob. zakładkę wójta gminy Iwanowice [[http://iwanowice.pl/samorzad/56/wojt-gminy](http://iwanowice.pl/samorzad/56/wojt-gminy;); 26.06.2018].

⁶¹ Blog wójta gminy Ciepiałów [<https://arturszewczyk.wordpress.com/>; 26.06.2018].

⁶² Postanowienie z uzasadnieniem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 2013-01-18 I ACa 1032/12 [[http://orzeczenia.lodz.sa.gov.pl/content/\\$N/152500000000503_I_ACa_001032_2012_Uz_2013-01-18_001](http://orzeczenia.lodz.sa.gov.pl/content/$N/152500000000503_I_ACa_001032_2012_Uz_2013-01-18_001); 26.06.2018].

Należy też zwrócić uwagę na inne ważne kwestie związane z zasadami korzystania przez samorządy lub ich przedstawicieli z serwisów Web 2.0. Po pierwsze, media społecznościowe oraz serwisy blogowe działają na podstawie regulaminów, których akceptacja dopuszcza zbieranie danych użytkowników i ich komercjalizację w licznych systemach reklamowych⁶³ oraz mechanizmach pozwalających na śledzenie internauty w sieci⁶⁴. Po drugie, konsekwencją założenia profilu urzędowego jest konieczność wyrażenia zgody na licencje, które samorząd (lub wójt, burmistrz bądź prezydent prowadzący profil) musi zaakceptować. Gminy lub ich gospodarze udzielają więc „nieograniczonej terytorialnie, niewyłącznej, bezpłatnej, zbywalnej licencji (z prawem sublicencji) na korzystanie z Treści, powielanie takich Treści, ich rozpowszechnianie, opracowywanie [...], w tym m.in. do promowania i rozpowszechniania Usług w części lub całości (wraz z utworami zależnymi) niezależnie od formatu nośnika i sposobu przekazywania materiału”⁶⁵. Po trzecie: istotną kwestią w funkcjonowaniu samorządu, obecności włodarzy gmin w mediach społecznościowych i serwisach blogowych jest dostęp do informacji w przypadku zamknięcia serwisu lub profilu (np. po zakończeniu kadencji). Konstytucja i ustawy gwarantują obywatelowi dostęp do informacji publicznej wytworzonej w okresie pełnienia funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta. Ta ciągłość może być zakłócona również przez zmiany regulaminów serwisów *online*.

Konfrontacja zasad funkcjonowania serwisów społecznościowych (regulamin, licencje, prywatność) z regulacjami dotyczącymi informacji publicznej, rejestracji serwisów urzędowych jako czasopism oraz ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego może w przyszłości powodować kolizje interpretacyjne.

Podsumowanie

Analiza funkcjonowania mediów samorządowych wskazuje, że należy rozważyć nowe, systemowe podejście do gmin jako właścicieli tytułów prasowych, mediów elektronicznych i nowych mediów. JST jako organizacje zarządzające przedsięwzięciami mediowymi powinny być wyodrębnione z podsystemu medialnego lokalnych środków przekazu. Prezentowane uwarunkowania i przykłady potwierdzają, że media samorządowe funkcjonują w warunkach o wskazanych w artykule unikatowych cechach i niedoprecyzowanych regulacjach prawnych. Gminy mają obowiązki i prawa znacznie różniące je od pozostałych podmiotów rynku

⁶³ Por. pkt 3.3 Regulamin. Zobowiązania użytkownika na rzecz Facebooka i naszej społeczności [<https://www.facebook.com/legal/terms>; 26.06.2018].

⁶⁴ Prywatność i warunki Google [<https://policies.google.com/privacy?hl=pl&gl=pl#infocollect>; 19.07.2017].

⁶⁵ Warunki korzystania pkt. 8. Prawa, na które użytkownik udziela licencji, ppkt 8.1, YouTube [<https://www.youtube.com/static?gl=PL&template=terms>; 26.06.2018].

mediów. Świadczą o tym zarówno atrybuty organizacyjne, własnościowe, jak i społeczne otoczenie, w jakim funkcjonują. Pozostałe przedsięwzięcia mediowe, komercyjne i media publiczne nie mają takich szerokich obowiązków wobec użytkowników jako obywatele dysponujących prawami do informacji publicznej. Tę odrębność strukturalną potwierdzają również wątpliwości wokół konstytucyjnych podstaw tworzenia przez JST własnych przedsięwzięć mediowych.

Z tych okoliczności wynikają kolejne konsekwencje. Samorządy jako właściciele mediów wykorzystują publiczne zasoby finansowe oraz korzystają z kapitału ludzkiego urzędu lub jednostki podlegającej urzędowi. Znaczna dowolność interpretacyjna regulacji prawnych sprawia, że mogą nie realizować obowiązków zapisanych w sądowym zgłoszeniu serwisów WWW lub związanych z wpisaniem mediów *online* do rejestrów KRRiT. Z jednej strony narażają ich funkcjonowanie na zarzut braku legalistycznego podejścia do realizacji zadań samorządu jako instytucji publicznej. Z drugiej zaś strony dokonanie zgłoszenia sądowego witryny może zrodzić konflikt interesów wynikający z ustaw (m.in. o prasie, radiu i telewizji, prawie autorskim, dostępie do informacji publicznej, jak również ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego).

Kolejnym elementem wyróżniającym media samorządowe jest konieczność spełnienia standardów dostępności WCAG 2.0. Gminy powinny dostosować swoje portale bez względu na to, czy są zarejestrowane jako czasopisma, czy nie. Dochodzi do tego również dbałość o dostępność mediów tradycyjnych (wydań drukowanych), które są publikowane w serwisach *online*. Będąc wydawcą mediów elektronicznych, tworzą serwis, który jako urzędowy powinien uwzględniać standardy przewidziane dla teleinformatycznych systemów instytucji publicznych. Rozporządzenie dotyczące WCAG 2.0 nie precyzuje tej sytuacji, więc treści, zwłaszcza multimedialne, są publikowane („wyprowadzone”) w serwisach zewnętrznych, co usprawiedliwia brak standardów dostępności.

Samorząd jako instytucja publiczna zobowiązany jest do informowania o swoich działaniach w Biuletynie Informacji Publicznej, mającym charakter urzędowej tablicy ogłoszeniowej. Jednak w ramach ustawowego wskazania do prowadzenia promocji gminy wykorzystuje on nowe kanały medialne, zwłaszcza sieci Web 2.0, czyli media społecznościowe i (rzadziej) blogi. Zjawisko przenoszenia aktywności komunikacyjnej do społeczności charakteryzuje się znaczną dynamiką. Portale typu Facebook lub YouTube stają się kanałami dystrybucji treści medialnych, w których krzyżują się obowiązki informacyjne urzędu z funkcjami promocyjnymi lub autoprezentacji gminnych włodarzy. Rodzi to zarówno wątpliwości co do odpowiedzialności za treści publikowane w gminnych mediach *online*, jak i zgodności konstytucyjnych oraz ustawowych praw obywateli do informacji z regulaminami serwisów społecznościowych, dotyczącymi wolności wypowiedzi oraz wykorzystywania danych z profilu w celach reklamowych. Jednocześnie powstają zastrzeżenia co do zasadności linkowania ze stron urzędowych do serwisów społecznościowych, skoro mogą prezentować stanowisko

osoby prywatnej lub urzędnika (również jako wydawcy w przypadku rejestracji blogu jako czasopisma).

Istotnym elementem w funkcjonowaniu wydawnictw samorządowych jest możliwa koncentracja wielu rodzajów mediów i kanałów dystrybucji treści w rękach jednego dysponenta, jakim jest urząd gminy. Tytuły tradycyjnie wydawane, media elektroniczne i nowe media są zarządzane przez władze lokalne, pochodzące z bezpośrednich wyborów. Taka dyspozycyjność mediów może wpływać na lokalną opinię publiczną, zwłaszcza w regionach, gdzie brakuje innych tytułów lub liderów prowadzących serwisy *online* bądź profile w mediach społecznościowych.

Ta odrębność JST jako wydawców w zakresie szczególnego umiejscowienia w porządku konstytucyjnym, pojawianie się wielu wątpliwości prawnych oraz zagrożenie powstawania konfliktów interesów wystarczająco uzasadniają konieczność rozważenia ich roli jako nowej, odrębnej podmiotowości systemu medialnego. Brak jest koherentności elementów wpływających na funkcjonowanie systemowe mediów JST. Wykazano, że jest to struktura, która ze względu na liczbę tytułów, kanałów dystrybucji treści i rosnącego zasięgu (w szczególności w sieci internetowej) wymaga nowego podejścia badawczego. Prezentowane wyniki analizy *in statu nascendi* potwierdzają unikatowość jednostek samorządu terytorialnego w systemie medialnym kraju.

Bibliografia

- Badura E., Błachucki M., Konarski X., Maciejewski M., Niestrój H., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Sibiga G., Ślaska K. (2016). Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Warszawa.
- Chorążki W. (1991). Prasa lokalna i sublokalna w Polsce 1989–1991. *Zeszyty Prasoznawcze*, nr 3–4, s. 42–51.
- Chorążki W. (1999). Polskie media lokalne i sublokalne 1989–1999. *Zeszyty Prasoznawcze*, nr 1–2, s. 59–82.
- Dobek-Ostrowska B. (2004). Podstawy komunikowania społecznego. Wrocław.
- Dziki S. (2010). Prasa regionalna i lokalna (do roku 1989). W: Z. Bauer, E. Chudziński (red.). *Dziennikarstwo i świat mediów*. Nowa edycja (s. 216–217). Kraków.
- Filas R. (1999). Dziesięć lat przemian mediów masowych w Polsce (1989–1999). *Zeszyty Prasoznawcze*, nr 1–2, s. 31–55.
- Gierach E. (2008). Wydawanie i finansowanie przez organ samorządu terytorialnego gazety o zasięgu lokalnym. *Zeszyty Prawnicze BAS*, nr 2, 150–151.
- Gierula M. (2006). Lokalna i regionalna przestrzeń komunikacyjna mediów periodycznych w Polsce jako zbiorowy nadawca. W: M. Gierula (red.). *Współczesny dziennikarz i nadawca* (s. 95–105). Sosnowiec.
- Kępa-Mętrak J. (2017). Prasa lokalna w dobie nowych technologii. *Zeszyty Prasoznawcze*, nr 3 (231), s. 451–467.
- Kowalczyk R. (2009). Media lokalne w Polsce. Poznań.
- Kowalik K. (2014). Świętokrzyskie media samorządowe – cyberprzestrzeń nowym wyzwaniem. *Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy*, t. 7, s. 177–194.

- Kowalik (2015a). Internetowy serwis samorządowy – ewolucja przekazu w okresie „mobilnej zmiany”. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Litteraria Polonica*, nr 2, s. 9–21.
- Kowalik (2015b). Samorządowe media internetowe – uwarunkowania społeczno-prawne wdrażania wymagań WCAG 2.0. *Studia Medioznawcze*, nr 2, s. 55–64.
- Kowalik K. (2016). Polish Local Governments’ Media – New Enterprises in the Modern Media Landscape. *Naukowy Przegląd Dziennikarski*, nr 2, s. 53–69.
- Kowalik K. (2017). Serwisy społecznościowe w komunikacji samorządów lokalnych. Studium przypadku. *Naukowy Przegląd Dziennikarski*, nr 4, s. 113–127.
- Michalczyk S. (2000). Media lokalne w systemie komunikowania. Katowice.
- NN (2017). Nadal jesteśmy w formie. *Telekabel & Digital TV*, nr 5, 14–15.
- Oniszczyk Z. (2007). System medialny w ujęciu teoretycznym. W: Z. Oniszczyk, M. Gierula (red.). *Mało znane systemy medialne* (s. 9–20). Sosnowiec.
- Pisarek W. (2006). (red.). *Słownik terminologii medialnej*. Kraków.
- Płoszka A., Głowacka D. (2014). Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego – wątpliwości konstytucyjne. *Samorząd Terytorialny*, nr 12, 75–83.
- Sikora P. (2018). Nie można się poskarżyć do sądu, że burmistrz zablokował fanpage na Facebooku. Serwis *Gazetaprawna.pl* [<http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1115930,wsa-odrzuci-skarge-jesli-burmistrz-zablokowal-fanpage-facebook.html>; 26.06.2018].
- Sonczyk W. (2009). System medialny: zakres – struktura – definicja, *Studia Medioznawcze*, nr 3, s. 67–69.
- Szostok P., Rajczyk R. (2013). Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów (s. 138–140). Katowice.
- Wikariak S. (2014). Kiedy należy zarejestrować w sądzie stronę internetową. Serwis *Gazetaprawna.pl* [<http://www.gazetaprawna.pl/amp/815209,kiedy-nalezy-zarejestrowac-w-sadzie-strone-internetowa.html>; 26.06.2018].

STRESZCZENIE

Dynamiczny rozwój komunikacji internetowej zmienia środowisko, w jakim funkcjonują media. Dotyczy to nie tylko wydawców i nadawców prywatnych lub publicznych, ale również samorządów lokalnych. W tym środowisku funkcjonują liczne tytuły prasowe i media elektroniczne, których dysponentami są prezydenci, burmistrzowie lub wójtowie wybierani w bezpośrednich wyborach. Tworzą oni nie tylko media tradycyjne. Dostrzegając możliwości, jakie daje Internet, rozwijają media pozwalające na nowy rodzaj dystrybucji treści poprzez własne serwisy online, aplikacje, blogi, serwisy społecznościowe. Z jednej strony powinni przestrzegać zapisów wynikających np. z prawa prasowego i autorskiego dotyczącego nadawców radiowych i telewizyjnych, z drugiej strony gminy są obciążone licznymi obowiązkami wynikającymi z ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów lokalnych. Jako instytucja publiczna podlegają m.in. ustawom o dostępie do informacji publicznej, powtórnego wykorzystania informacji sektora publicznego. Autor stara się wykazać, że gminy działają na rynku mediów w szczególnych okolicznościach. Dlatego dotychczasowe ich pozycjonowanie w systemie medialnym powinno być zweryfikowane, zwłaszcza wskutek dynamicznego rozwoju nowych mediów (blogów, serwisów społecznościowych, tzw. telewizji internetowej itp.). Dla potwierdzenia autor prezentuje wyniki badań oraz liczne przykłady będące dowodami stworzenia przez samorządy lokalne odrębnej struktury w systemie medialnym.

Słowa kluczowe: media samorządowe, system medialny, Internet, nowe media