

Lidia K. Jaskuła

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0003-3619-5826

ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WSPÓŁPRACA Z PRASĄ – PRZYKRA KONIECZNOŚĆ CZY SZANSA?

Wprowadzenie

Administracja publiczna działa w otoczeniu społecznym podlegającym nieustannej zmianie. Przekształceniu ulegają warunki administrowania, co wpływa na model administrowania i jego realizację w praktyce, które są poddawane ciągłej ocenie. Z uwagi na wielość i złożoność zadań administracji publicznej skuteczność jej działania i ocena są uzależnione od zdolności podejmowania przez nią współpracy z otoczeniem. Pojęcie administracji współpracującej, wywodzone z brytyjskiej idei *joined-up government* – definiowanej w latach 90. ubiegłego wieku jako „nowe podejście do pionowej i poziomej koordynacji zarządzania strategicznego i działań operacyjnych, co miało przynieść lepsze wykorzystanie zasobów administracji, budować efekt synergii między działaniami różnych podmiotów i instytucji oraz pozwolić na uniknięcie sytuacji, gdy na skutek braku konsultacji i uzgodnień różne agendy administracji podejmują wzajemnie sprzeczne decyzje czy działania”¹ – odnoszono zasadniczo do relacji między podmiotami wewnątrz administracji publicznej. Z czasem jednak okazało się, że administracja publiczna może realizować swoje zadania również we współpracy z podmiotami znajdującymi się poza jej strukturą. Wśród szeregu takich podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji publicznej, z którymi współpraca może poprawiać jakość realizacji zadań publicznych przez administrację, nie wymienia się zwykle prasy, którą w doktrynie prawa administracyjnego umieszcza się zasadniczo w obszarze kontroli społecznej administracji publicznej. Tymczasem prasa jest podmiotem funkcjonującym w otoczeniu administracji, z którym współpraca

¹ Por. D. Sześciło, M. Niziołek, *Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 278–279.

może wspierać realizację zadań administracji publicznej, a argumentem za taką perspektywą analizy tego zagadnienia jest fakt, że cel działania obu podmiotów – administracji publicznej i prasy – w swej istocie jest tożsamy: to interes publiczny i dobro obywateli.

Celem podjęcia tytułowego tematu jest próba przeanalizowania zagadnienia współpracy administracji publicznej z prasą w perspektywie jej podstaw prawnych oraz jej kondycji w aktualnych realiach życia społecznego. Główny problem opracowania można zawrzeć w pytaniu: Czy współpraca administracji publicznej z prasą jest przykrą koniecznością, czy szansą? Zdaniem autorki właściwie rozumiana i realizowana współpraca administracji publicznej z prasą może stanowić instrument poprawy organizacji i działania aparatu administracyjnego, jego usprawnienia, w szczególności w obszarze komunikacji z obywatelami. Może być instrumentem wzmacniania transparentności i zaufania obywateli do działań administracji publicznej. Aby odpowiedzieć na postawione pytanie, warto zastanowić się, jaki model normatywny współpracy administracji publicznej z prasą wyznaczają obowiązujące przepisy prawa – jakie są jej normatywne ramy i konkretne obszary współpracy oraz na jaką ocenę zasługuje aktualna praktyka współpracy administracji publicznej z prasą. Odpowiedź na tak sformułowane pytania pozwoli rozstrzygnąć problem główny i stwierdzić, czy przedmiotowa współpraca jest przykrą koniecznością, czy szansą, by pełniej realizować interes publiczny i dobro obywateli.

W tytule opracowania zostały użyte pojęcia, które wymagają doprecyzowania: *administracja publiczna* i *prasa*.

Pojęcie *administracja publiczna* jest przedmiotem licznych opracowań w doktrynie administracji i prawa administracyjnego². Do jego istoty należy etymologia słowa *administracja*, które wywodzi się z łacińskiego *ministrare* (wykonywać, zarządzać, służyć) z przedrostkiem *ad* opisującym działanie ukierunkowane na określony cel. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się, że administracja publiczna oznacza realizację interesu publicznego (dobra wspólnego) przez powołane do tego podmioty, które podejmuje służące temu celowi działania na podstawie i w zakresie wyznaczonym przez prawo.

Pojęcie *prasa* posiada rozbudowaną definicję ustawową³, którą można nieco uprościć, przyjmując, że prasa oznacza prasową działalność wydawniczą i pra-

² Ramy objętościowe artykułu nie pozwalają na ich przywołanie. Obszerne omówienie m.in. w: M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 17–31; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 27–43; P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 119–143; P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 29–38.

³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 2018, poz. 1914), dalej jako: PrPrasU. Art. 7 ust. 2 pkt 1: „Prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo

sową działalność dziennikarską we wszystkich środkach masowego komunikowania oraz ludzi zajmujących się działalnością dziennikarską. W artykule termin *prasa* używany jest zamiennie z pojęciami *media* i *dziennikarze*.

Przygotowując niniejsze opracowanie, autorka korzystała z metody dogmatycznej, analizując treść przepisów prawa, orzecznictwo i stanowisko doktryny dotyczące prasy i administracji publicznej, oraz metody analizy stanu faktycznego, dokonując odniesienia wyników analiz teoretycznych do istniejącego stanu faktycznego. Artykuł stanowi próbę zaprezentowania pewnego punktu widzenia dotyczącego możliwych perspektyw zagadnienia „administracji współpracującej” i zaproszenie do dyskusji na temat analizowanych kwestii.

Generalne ramy normatywne współpracy administracji publicznej z prasą

Generalne ramy normatywne współpracy administracji publicznej z prasą są wyznaczane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego wskazujące ogólne podstawy umożliwiające zaistnienie takiej współpracy. Podstaw tych należy szukać przede wszystkim w przepisach ogólnych dotyczących wolności wypowiedzi, która – uznana za jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawa – jest źródłem wolności prasy i całej jej działalności. Najważniejsze generalne przepisy wyznaczające ramy normatywne wolności prasy to regulacje zawarte w obowiązujących w Polsce aktach prawa międzynarodowego, dotyczące wolności wypowiedzi, oraz regulacje konstytucyjne dotyczące bezpośrednio lub pośrednio prasy, które – już bardzo konkretnie – rozwijane są w ustawach zwykłych ustanawiających obszary współpracy prasy i administracji publicznej.

W przepisach prawa międzynarodowego wolność prasy regulowana jest rozwiązaniami dotyczącymi wolności wypowiedzi w najważniejszych aktach dotyczących praw człowieka i obywatela. W porządku prawnym ONZ znajdujemy je w art. 19 MPPOiP⁴, w porządku prawnym Rady Europy – w art. 10 EKPC⁵,

nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłoszenie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską”.

⁴ Por. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167), dalej: MPPOiP.

⁵ Por. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284), dalej: EKPC. Warto pamiętać, że od lat przedstawiciele doktryny podkreślają, że tłumaczenie oficjalne tego aktu zawiera błędy. L. Gardocki, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 11; I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*,

a w porządku Unii Europejskiej – w art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶. Treść tych regulacji chroni wolność wyrażania opinii lub wolność wypowiedzi oraz inne obszary wolności z nimi związane, w tym wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych. Każda z tych regulacji dopuszcza możliwość ograniczania wolności wypowiedzi w wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to przewidziane przez prawo i konieczne dla ochrony wskazanych enumeratywnie wartości: poszanowania praw i dobrego imienia innych lub ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej (art. 19 MPPOiP), bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej i bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochrony zdrowia lub moralności, ochrony dobrego imienia i praw innych osób, zapobieganiu ujawnianiu informacji poufnych, zagwarantowania powagi i bezstronności władzy sądowej (art. 10 EKPC), konieczne i rzeczywiście odpowiadające celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób (art. 52 KPP). Warto przypomnieć, że KPP w ust. 2 art. 11 potwierdza dodatkowo *expressis verbis* wolność i pluralizm mediów⁷.

Z wyznaczonym przez przywołane przepisy prawa międzynarodowego modelem normatywnym wolności prasy koresponduje polski konstytucyjny model wolności prasy. Polska ustawa zasadnicza⁸ prasie wprost poświęca dwa przepisy. Zgodnie z treścią jej art. 14 „RP zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”⁹. J. Sobczak podkreśla, że gwarantem wolności prasy jest

Kraków 2002, s. 12; *idem*, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 27; *idem*, *Media w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości* [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008, s. 35; E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa–Kraków 2007, s. 20–21; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 743.

⁶ Art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. UE C 2007.303.1), dalej: KPP.

⁷ „Sznuje się wolność i pluralizm mediów” – art.11 ust. 2 KPP. J. Sobczak, komentarz do art. 11 [w:] *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, nb. 4, <https://tiny.pl/r48bt> (15.04.2021).

⁸ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Warto przypomnieć w tym miejscu, że desygnat pojęcia *prasa* w Konstytucji RP nie jest tożsamy z desygnatem pojęcia *prasa* wyznaczonym przez jego legalną definicję w art. 7 ust. 2 pkt 1 PrPrasU. Ustrojodawca nie był oczywiście związany definicją prasy przyjętą w PrPrasU, ale swoimi decyzjami doprowadził do chaosu pojęciowego. Można przyjąć, że konstytucyjny desygnat pojęcia *prasa* jest węższy niż jego desygnat w PrPrasU. Analiza treści przepisów art. 14 i 54 ust. 2 Konstytucji RP może prowadzić do wniosku, że w chwili wejścia w życie Konstytucji RP *prasa* w ujęciu konstytucyjnym oznaczała tylko drukowane publikacje periodyczne. Tak: L.K. Jaskuła, *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, Warszawa 2008, s. 40–41. Wraz z rozwojem nowych technologii, w których publikacje periodyczne są objęte szeroką definicją *prasy* z PrPrasU, przez prasę w ujęciu konstytucyjnym można rozumieć wszystkie publikacje periodyczne z wyłączeniem tych, które są rozpowszechniane za pomocą radiofonii i telewizji. Na temat chaosu pojęciowego:

państwo¹⁰, co oznacza, że ma ono konkretne obowiązki i zadania w tym zakresie. Ten przepis konstytucyjny sygnalizuje nam także zagadnienie współpracy prasy i administracji publicznej. Artykuł 213 ust. 1, który *expressis verbis* odnosi się do szczególnej kategorii prasy, jaką jest radiofonia i telewizja, stanowi, że na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji stoi konstytucyjny organ administracji publicznej – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)¹¹. Warto przypomnieć, że KRRiT w swoich kompetencjach posiada uprawnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w ramach aktów wykonawczych do ustawy¹². Wśród generalnych ram normatywnych współpracy prasy i administracji publicznej należy wskazać również przepisy regulujące kwestie wolności wypowiedzi¹³ oraz dostępu do informacji publicznej¹⁴. Zgodnie z art. 54 Konstytucji RP „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Przytoczony przepis gwarantuje wolność przekonań, koncentrując się na wolności ich wyrażania, a więc ich uzewnętrzniania oraz wprowadzania do obiegu publicznego. Z wolnością wyrażania poglądów wiąże prawodawca dwa kolejne obszary chronione: wolność pozyskiwania informacji i ich rozpowszechniania. Są one ze sobą immanentnie związane. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. To prawo obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie,

E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi...*, s. 34–37; J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 62, 63 i 313.

¹⁰ Por. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000, s. 162.

¹¹ Na temat KRRiT: M. Markiewicz, *KRRiT instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; wybór i odwoływanie członków KRRiT* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998, s. 95–102; M. Grabowski, *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998, s. 103–107; K. Klauza, *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998, s. 108–114; J. Braun, *Ochrona i promocja produkcji krajowej. KRRiT jako instytucja broniąca interesu publicznego w radiofonii i telewizji* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998, s. 115–118; L.K. Jaskuła, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)* [w:] *Media – czwarta władza?*, t. III, cz. 2, red. J. Sobczak, W. Machura, Opole 2011, s. 85–101; *eadem*, *Śłużba publiczna realizowana przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 119–133; A. Matlak, *Radiofonia i telewizja* [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008, s. 150–154.

¹² Zob. szerzej: L.K. Jaskuła, *Aksjologiczne ramy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zagadnienia wybrane)* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 463–474.

¹³ Art. 54 Konstytucji RP.

¹⁴ Art. 61 Konstytucji RP.

w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak zredagowane uprawnienie stwarza konstytucyjną podstawę obowiązku organu władzy publicznej. Te regulacje stanowią podstawę zaistnienia współpracy prasy i administracji publicznej.

Warto w tym kontekście przypomnieć, że wolności wypowiedzi, a co za tym idzie – również prasy, nie ma charakteru absolutnego¹⁵. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie (tzw. przesłanka proporcjonalności) dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Jednocześnie ograniczenia te nie mogą naruszać „istoty wolności i praw”¹⁶.

Wyznaczone normatywnie obszary współpracy administracji publicznej z prasą

Generalne ramy normatywne współpracy administracji publicznej z prasą dają podstawy do ustawowego wyznaczenia konkretnych obszarów tej współpracy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami najważniejszym zadaniem i podstawową funkcją prasy jest urzeczywistnianie prawa obywateli do rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej¹⁷. Można więc postawić tezę, że istota współpracy prasy i administracji publicznej sprowadza się do zagwarantowania realizacji obywatelskiego prawa do rzetelnego informowania, prawa do jawności życia publicznego oraz prawa do kontroli i krytyki społecznej. Podkreślenia wymaga fakt, że prasa „urzeczywistnia prawa obywateli”, zatem zadaniem mediów we współpracy z administracją publiczną jest działać w taki sposób, by te uprawnienia obywateli stawały się faktem. Jest to w najlepiej rozumianym interesie obywateli. O to powinna zabiegać jedna i druga strona tej współpracy, co oznacza, że współpraca prasy i administracji publicznej – mimo że wyznaczana przez prawo – nie powinna być traktowana jak przykra konieczność, ale jako szansa. Aby tak się jednak działo, konieczne jest osiągnięcie przez obie strony współpracy określonego poziomu dojrzałości obywatelskiej i właściwego rozumienia pełnionej przez nie misji. Jest to tym bardziej istotne, że realizując swoje zadania, prasa wielokrotnie stawia administracji publicznej trudne pytania, a tego typu sytuacje mogą mieć konstruktywny efekt wyłącznie w przypadku wła-

¹⁵ Por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 5.

¹⁶ *Ibidem*, s. 22. Jest to typowa klauzula generalna, która nieustannie wymaga redefiniowania stosownie do zmiennego kontekstu społecznego. Por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, komentarz do art. 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016.

¹⁷ Por. art. 1 PrPrasU oraz art. 1 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U 2020, poz. 805).

ściwego rozumienia przez administrację swoich zadań, uprawnień i obowiązków. Oczywiście również prasa musi we właściwy sposób rozumieć nie tylko swoje uprawnienia, ale i obowiązki¹⁸, w szczególności obowiązek prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk, zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych, działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przez prawo, obowiązek ochrony interesów działających w dobrej wierze informatorów czy ochrony dóbr osobistych. Takich standardów współpracy może oczekiwać od prasy administracja publiczna. Po tych uwagach warto przybliżyć wskazane wcześniej normatywnie wyznaczone obszary współpracy administracji publicznej z prasą.

Pierwszym z nich jest realizacja przez prasę obywatelskiego prawa do rzetelnego informowania, które ma fundamentalne znaczenie we współpracy z administracją publiczną, ale w swej istocie stanowi nakaz kierowany głównie do prasy. Rzetelne informowanie to informowanie poprzez przekazywanie prawdziwej, uczciwej, jasnej, niewprowadzającej w błąd, odpowiedzialnej informacji¹⁹. Przekazywana informacja musi być rzetelna w tym znaczeniu, że określony temat przedstawi zgodnie z rzeczywistością, jednak – na co wskazuje orzecznictwo – udzielanie rzetelnej informacji nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyczerpującego omówienia, a tym bardziej dogłębnego wyjaśnienia wszystkich wątków wiążących się z omawianym tematem²⁰. Warto również pamiętać, że przedstawienie faktów i ocen w sposób rzetelny, oparty na ujawnionych danych, analizowanych w zgodzie z zasadami logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego, nie może być uznane za bezprawne, chociażby owe fakty i oceny dawały podstawy do wyciągnięcia przez czytelników dalej idących wniosków²¹. Przy zagadnieniu „rzetelnego informowania” warto przypomnieć także pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2005 r. (sygn. III CZP 53/04), w którym wskazano, że dla oceny spełnienia kryteriów szczególnej staranności i rzetelności działania dziennikarza najistotniejsze znaczenie ma rodzaj i rzetelność źródła informacji (dziennikarz nie powinien opierać się na źródle, którego obiektywizm lub wiarygodność budzi wątpliwości), sprawdzenie zgodności z prawdą uzyskanych informacji przez sięgnięcie do wszystkich innych dostępnych źródeł i upewnienie się co do zgodności informacji z innymi znanymi faktami, a także umożliwienie osobie zainteresowanej ustosunkowania się do uzyskanych informacji. Z kolei na etapie wykorzystania materiałów prasowych istotne jest przede wszystkim wszechstronne, a nie selektywne przekazywanie informacji, przedstawienie wszystkich okoliczności i niedziałanie „pod z góry za-

¹⁸ Obowiązki prasy zostały uregulowane w art. 10, 12–15 PrPrasU.

¹⁹ Por. J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 168.

²⁰ Por. wyrok SN z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. IV CSK 501/17, Lex nr 2618503.

²¹ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. I ACa 657/18, Lex nr 2770891.

łożoną tezę”, a także rozważenie powagi zarzutu, znaczenia informacji z punktu widzenia usprawiedliwionego zainteresowania społeczeństwa oraz potrzeby (pilności) publikacji²².

Drugim obszarem współpracy administracji publicznej z prasą jest realizacja przez prasę obywatelskiego prawa do jawności życia publicznego. Jawność życia publicznego, a w szczególności jawność działania organów państwa i instytucji publicznych, w tym administracji publicznej, jest jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa²³. Z zasady jawności życia publicznego, wyprowadzonej z koncepcji podporządkowania organów państwa jego obywatelom, wynika postulat zapewnienia tym ostatnim pełnej informacji na temat działań administracji publicznej, dzięki czemu realna staje się odpowiedzialność osób sprawujących funkcje publiczne przed społeczeństwem²⁴. E. Ferenc-Szydełko przyjmuje, że jawność życia publicznego realizowana jest głównie przez prasę i ma prowadzić do ukazania i w następstwie usunięcia zjawisk niepożądanych: niewłaściwego działania bądź zaniechania, nadużyć, korupcji²⁵. Należy zgodzić się tą tezą. Warto jednak dodać, że jawność życia publicznego obejmuje nie tylko negatywne jego aspekty, ale także pozytywne. Może być inicjowana przez prasę, ale nic nie stoi na przeszkodzie, by była inicjowana przez administrację publiczną. Na poziomie konstytucyjnym uprawnienie to jest gwarantowane przywołanym już wcześniej art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Skuteczność jego realizacji na poziomie ustawowym została zabezpieczona prasie przez ustawowe potwierdzenie dostępu dziennikarzy do informacji publicznej²⁶ oraz dziennikarskim prawem do uzyskiwania informacji²⁷. Można zatem stwierdzić, że dziennikarze mogą pozyskiwać informacje w każdy zgodny z prawem sposób, w tym w ramach dostępu do informacji publicznej, w ramach zadawania pytań podmiotom administracji publicznej oraz w wyniku otrzymywania informacji od informatorów. Warto zauważyć, że w ostatnim czasie ważnym źródłem informacji dla dziennikarzy są także media społecznościowe, w tym oficjalne profile organów administracji publicznej i osób pełniących funkcje takich organów lub funkcje publiczne. Należy również przypomnieć, że informacji prasie może udzielać każdy i nie może być z tego powodu narażony na żaden uszczer-

²² Por. *ibidem*.

²³ Por. E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 30; S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4, s. 27–34.

²⁴ Por. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 4; J. Sieńczyło-Chlabicz, M. Nowikowska, Z. Zawadzka, *Prawo prasowe*, Warszawa 2019, s. 86.

²⁵ E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe...*, s. 30.

²⁶ Por. art. 3a PrPrasU – w tym zakresie PrPrasU odsyła do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2020, poz. 2176).

²⁷ Por. art. 10 PrPrasU.

bek lub na jakikolwiek zarzut, jeżeli działa w granicach prawa²⁸. Przepis ten traktowany jest jako regulacja chroniąca sygnalistów, także z szeregow administracji publicznej. Dziennikarskiemu uprawnieniu pozyskiwania informacji odpowiada obowiązek ich udzielania przez podmioty, do których dziennikarze się zwracają. Odmowa udzielenia informacji lub brak reakcji indagowanego podmiotu (jego milczenie) może być zaskarżone przez redaktora naczelnego w ciągu 30 dni do sądu administracyjnego. Zgodnie z orzecznictwem „prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia publicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz. Jest ono nierozdzielnie związane z zasadą jawności życia publicznego. Obywatele korzystający z przysługującego im prawa wyborczego mogą być bowiem niejednokrotnie zainteresowani działaniami podejmowanymi przez wybrane organy, ale także i uzyskiwanymi w tym zakresie rezultatami podejmowanych działań”²⁹.

Trzecim obszarem współpracy administracji publicznej z prasą jest realizacja przez prasę obywatelskiego prawa do kontroli i krytyki społecznej. Funkcja kontrolna prasy oraz przedstawienie w prasie krytyki społecznej wiążą się bezpośrednio z jawnością życia publicznego³⁰. W doktrynie prawa administracyjnego ten obszar współpracy słusznie traktowany jest jako kontrola zewnętrzna w jej szczególnym przypadku – kontroli społecznej, zwanej również obywatelską³¹. Zdaniem J. Zimmermanna kontrola zewnętrzna obejmuje różne formy kontroli społecznej, która jest wprawdzie najmniej zinstytucjonalizowana, ale jej znaczenie w demokratycznym państwie prawnym, które bywa określane państwem obywatelskim, jest szczególne – sprawowana pośrednio lub bezpośrednio przez samych obywateli, stanowi realizację ich podstawowego prawa do współuczestniczenia w procesie administrowania³². Kontrola ta jest bezpośrednio związana z przywołanym wcześniej dostępem do informacji publicznej, a działalność prasy jest realnym i prawnym instrumentem kontroli społecznej. Z realizacją przez prasę prawa obywateli do kontroli społecznej związana jest realizacja ich prawa do krytyki społecznej. Prawo to prasa realizuje poprzez krytykę prasową. Definicję legalną krytyki prasowej możemy wyprowadzić z treści art. 41 PrPrasU i jest nią rzetelna, zgodna z zasadami współżycia społecznego ujemna ocena m.in. działal-

²⁸ Por. art. 5 PrPrasU.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II SA/Wa 1527/12, Lex nr 1249113.

³⁰ Por. M. Olszyński, J. Pasięka, M. Brzozowska-Pasięka, *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013.

³¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 554; J. Piecha, J. Jagielski, *Kontrola administracji [w:] Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 405–406; B. Jaworska-Dębska, *Kontrola pozasądowa administracji [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 645; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 227.

³² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 554.

ności publicznej³³. Zatem sama krytyka nie może być bezprawna, bezprawne są jedynie jej ekscesy³⁴. Tak przeprowadzona, zgodnie z ustawą stanowi realizację przez prasę prawa obywateli do kontroli społecznej. Warto podkreślić, że ustawodawca zakazał tłumienia krytyki prasowej, a działanie takie uznał za jedno z przestępstw prasowych. Wskazał również grupę podmiotów, do których należy administracja publiczna, które mają obowiązek odniesienia się do przekazanej krytyki prasowej, a jego realizację zabezpieczył możliwością wniesienia skargi do sądu administracyjnego³⁵.

Określony prawem model współpracy warto zestawić z realiami jej funkcjonowania w życiu publicznym. Pozwoli to na przeprowadzenie jej oceny.

Ocena aktualnej praktyki współpracy administracji publicznej z prasą

Dokonanie generalnej oceny aktualnej praktyki współpracy administracji publicznej z prasą jest zadaniem trudnym z uwagi na ogromną różnorodność i liczebność sytuacji, w których administracja publiczna styka się z prasą. Wyciągając wnioski z przeprowadzonych analiz przepisów prawa i orzecznictwa, należy podkreślić, że w przypadku kontaktów administracji publicznej z prasą znajdujemy mnóstwo przykładów modelowej współpracy podejmowanej w wyniku nałożonego przez prawo obowiązku jej podjęcia (obowiązek udzielenia informacji prasowej, obowiązek udostępnienia informacji publicznej, obowiązek odpowiedzi na krytykę). Obligatoryjność nie zmienia faktu, że współpraca ta służy wspólnemu celowi prasy i administracji publicznej – interesowi publicznemu i dobru obywateli. W ramach podejmowanej współpracy prasa urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, prawo do jawności życia publicznego oraz prawo do kontroli i krytyki społecznej, a administracja publiczna urzeczywistnia standardy dobrej administracji, które w doktrynie uznawane są za zasady administracji publicznej. W sposób szczególny współpraca taka realizowana poprawnie zawsze służy filarom dobrej administracji, jakimi są jawność

³³ Tak m.in.: I. Dobosz, *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa–Kraków 2006, s. 211. Inaczej („W ustawodawstwie polskim brak definicji legalnej krytyki prasowej”): M. Nowikowska, J. Sieńczyło-Chlabczyk, Z. Zawadzka, *Prawo prasowe*, Warszawa 2019, s. 306.

³⁴ Por. I. Dobosz, *Prawo prasowe...*, s. 212.

³⁵ Brak odpowiedzi na krytykę prasową stanowi beczynność organu, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Por. m.in. uchwała SN z dnia 19 sierpnia 1987 r., sygn. III AZP 2/87, Lex nr 9499; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 września 2006 r., sygn. II SAB/Go 16/06, Lex nr 906401; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. II SAB/Wa 527/16, Lex nr 2297098; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2019 r., sygn. IV SA/Wr 41/19, Lex nr 2648492; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. I OSK 1780/19, Lex nr 3034318.

administracyjna oraz budowanie pewności i zaufania do działań administracji³⁶. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że w celu realizacji szeregu konkretnych akcji służących dobru publicznemu administracja publiczna inicjuje sama współpracę z prasą lub podejmuje współpracę proponowaną przez prasę poza działaniami, do których obie strony zobowiązuje prawo³⁷. W czasie tego typu wydarzeń oba podmioty w pozytywny i bardzo konkretny sposób we współpracy realizują interes publiczny i dobro obywateli.

Jednak podejmując się próby oceny aktualnej praktyki współpracy administracji publicznej z prasą, pamiętając o szeregu pozytywnych przypadków, należy poszukiwać możliwie obiektywizowanego kryterium oceny tej współpracy. Miarodajnym, wiarygodnym i obiektywnym narzędziem w tym zakresie jest przeprowadzany rokrocznie Światowy Ranking Wolności Prasy (*World Press Freedom Index*), ponieważ daje on zestandaryzowany obraz sytuacji prasy w 180 państwach. Przyjęte kryteria rankingu wprost lub pośrednio odwołują się do relacji prasa–administracja publiczna, ponieważ te mówią najwięcej o warunkach działania prasy. To właśnie kondycja wolności prasy, niezależnie od jednostkowych, nawet licznych przykładów modelowej współpracy między prasą a administracją publiczną, jest rzeczywistym miernikiem określającym jakość tej współpracy w makroskali. Niestety aktualne wyniki badania nie dają powodów do optymizmu – od kilku lat stan wolności prasy w Polsce nie uzyskuje wysokich not. Dodatkowo w czasie, który dla wolności prasy w Polsce był już okresem trudnym, wybuchła epidemia koronawirusa, pogłębiając istniejące problemy.

W przywołanym *World Press Freedom Index* najwyższą lokatą osiągniętą przez Polskę na 180 klasyfikowanych państw była pozycja 18., którą nasz kraj osiągnął w 2015 r. Od tamtego czasu odnotowujemy wysoce niepokojący spadek. W 2020 r. Polska znalazła się na 62. miejscu wśród 180 klasyfikowanych państw, a w 2021 r. spadła o kolejne dwa miejsca, na pozycję 64. Przygotowywany przez organizację Reporterzy bez Granic (RSF) raport opracowywany jest na podstawie kwestionariusza przekazywanego dziennikarzom oraz ekspertom w dziedzinie mediów, w tym medioznawcom, prawnikom i socjologom, z krajów objętych rankingiem. Ankieta zawiera 87 pytań, które dotyczą pluralizmu mediów, niezależności mediów, środowiska funkcjonowania dostawców informacji, stopnia autocenzury, ram prawnych działalności mediów oraz jakości i przejrzystości in-

³⁶ Por. M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 211–217, 222–228.

³⁷ Przykładem wspólnych działań mogą być kolejne edycje wydarzeń *Pracownia miast, Supermiasta* czy *Superregiony* organizowanych przez „Gazetę Wyborczą” z władzami największych miast Polski. Celem tych projektów jest m.in. stworzenie szerokiego forum dyskusji o najważniejszych problemach i wyzwaniach poszczególnych miast, poszukiwanie ich rozwiązania, planowanie przedsięwzięć oraz włączanie mieszkańców do działań władz miasta.

frastruktury wspierającej produkcję informacji w danym kraju³⁸. Nasz kraj lokowany jest w połowie stawki, w grupie państw, w których zauważalne są problemy wolności prasy diagnozowane jako „dalszy [jej] spadek”³⁹. Autorzy raportu wśród najważniejszych zagrożeń wolności prasy w Polsce wskazali: dążenie rządu do ujarznienia wymiaru sprawiedliwości, wykorzystywanie art. 212 k.k.⁴⁰ do wywoływania wśród dziennikarzy efektu autocenzury i efektu mrożącego (*chilling effect*), pozywanie przez przedstawicieli rządowej administracji publicznej redakcji prasowych, które publikują materiały krytyczne, stroniczą i przesiąkniętą mową nienawiści narrację mediów publicznych oraz ich przekształcenie w rządową tubę propagandową.

Problemy dotyczące wolności prasy w Polsce zostały również wskazane przez organizację Freedom House w raporcie *Freedom in the World 2020*⁴¹. Jako główne zagrożenie wolności mediów w Polsce – ciągle jeszcze pluralistycznych i w większości będących własnością prywatną – wskazano działania rządzącej od 2015 r. partii, w tym podporządkowanie sobie przez tę partię mediów publicznych, wykorzystywanie ich do promowania przekazu rządowego i otwartego wspierania rządzących, a także „oczyszczanie” mediów publicznych „z głosów niezależnych lub sprzeciwiających się partii rządzącej”⁴². Niepokojącym problem wskazanym w raporcie jest także odcinanie mediów krytycznych wobec partii rządzącej od finansów publicznych, czego przykładem jest programowe kierowanie reklam przez firmy państwowe wyłącznie do mediów wspierających aktualnie rządzących. W raporcie podkreślono też nawoływanie przez partię rządzącą do stworzenia „nowego porządku medialnego”. Podobna ocena została wystawiona w raporcie *Freedom in the World 2021*, przy czym pozycja Polski pogorszyła się o kolejne dwa miejsca⁴³.

Głównym obszarem ograniczania wolności prasy jest przestrzeń dostępu do informacji publicznej, a ograniczanie tego dostępu prasa odnotowuje od początku sprawowania władzy przez aktualnie rządzącą koalicję. Owo ograniczanie, a często wręcz blokowanie dostępu do informacji przejawia się w kilku podstawowych

³⁸ Reporters Without Borders, *Detailed Methodology*, <https://rsf.org/en/detailed-methodology> (20.04.2021).

³⁹ Por. *Poland*, <https://rsf.org/en/poland> (20.04.2021).

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2020, poz. 1444). Dyskusja dotycząca tego przepisu toczy się w Polsce od lat. Por. A. Wójcik, *Knebel dla mediów. Zwłaszcza lokalnych. Art. 212 na straży interesów polityków i innych przesów*, <https://tiny.pl/rnn94> (17.05.2021).

⁴¹ Freedom House, *Freedom in the World 2020*, <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2020> (17.05.2021).

⁴² *Ibidem*: „the public media and their governing bodies have been purged of independent or dissenting voices since PiS came to power in 2015”. Podobna ocena sytuacji: M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, 2020. *Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 62–65.

⁴³ Freedom House, *Freedom in the World 2021*, <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2021> (17.05.2021).

działaniach dyskryminujących część prasy: zwyczajowe już odmawianie mediom wypowiedzi, kontaktów i wywiadów, niereagowanie na przesłane zapytania, odmawianie dziennikarzom gwarantowanego prawem dostępu do informacji publicznej bez podania przyczyny lub nieudzielanie informacji, uniemożliwianie udziału w spotkaniach poprzez odmawianie akredytacji czy wstępu na organizowane wydarzenia lub spotkania dla mediów przez przedstawicieli administracji publicznej lub przedsiębiorstw będących spółkami Skarbu Państwa. W praktyce zasada ta ogranicza w sposób istotny możliwość uzyskiwania informacji przez dziennikarzy, a w efekcie także przez społeczeństwo i stanowi zaprzeczenie istoty współpracy.

Skutków standardowych w demokratycznym państwie prawa nie rodzi również aktualnie w Polsce krytyka prasowa. Kolejne podnoszone przez media wątpliwości lub ujawniane nieprawidłowości w sposobie sprawowania władzy publicznej są pozostawiane przez podmioty, których dotyczą, bez odpowiedzi. Reakcją administracji publicznej jest kierowanie przeciwko mediom (wydawcom i redaktorom naczelnym) pozwów, których liczba w ostatnich latach znacząco wzrosła. Ponieważ przybiera to formę zaplanowanego i metodycznego działania przedstawicieli administracji publicznej, może stanowić nadużycie prawa i być celowym sposobem ingerowania w wolność mediów⁴⁴. Pozwy te są traktowane jako działania typu SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*), czyli strategiczne akcje prawne przeciwko udziałowi w życiu publicznym, których celem jest wywołanie efektu mrożącego wśród dziennikarzy przygotowujących treści krytyczne wobec rządu⁴⁵. Jest to realne ograniczanie prawa do krytyki⁴⁶. Przedstawiciele administracji rządowej działają zgodnie ze strategią: „z niczego nie będziemy się tłumaczyć”. Tymczasem pamiętamy, że zasada jawności działań administracji publicznej jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania administracji w systemie demokratycznym.

Wszystkie te działania stanowią element strategii ignorowania mediów, która w swej skali jest nowym, systemowym, niespotykanym przed 2015 r. standardem działania przedstawicieli administracji publicznej, głównie rządowej. Praktyka ta jest łamaniem obowiązującego prawa.

⁴⁴ Zgodnie z cząstkowymi dostępnymi danymi pod koniec 2020 r. w tym trybie prowadzono ponad 50 spraw przeciwko „Gazecie Wyborczej”, około 10 przeciwko portalowi onet.pl i tyle samo przeciwko portalowi okopress.pl. Por. Media Freedom Rapid Response, *Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland. Mission Report*, Vienna 2021, s. 16–17.

⁴⁵ Por. *ibidem*, s. 16. Na temat SLAPP w Polsce m.in. A. Wójcik, *Nowy instrument tłumienia wolności mediów. OKO.press też doświadcza SLAPP*, <https://tiny.pl/r4sv5> (19.05.2021).

⁴⁶ Zgodnie z przepisami regulującymi prawo do krytyki – art. 1, 5, 6 41, 44 PrPrasU – ujemne oceny działalności publicznej stanowią realizację zadań mediów i pozostają pod ochroną prawa. W kontekście pozwów kierowanych z tego powodu przeciwko prasie szczególnie znaczenie mają niezależne sądy i niezawisli sędziowie.

Szczególnym przypadkiem zaprzeczenia idei współpracy prasy i administracji publicznej był czas kampanii wyborów prezydenckich, co odnotowano w końcowym raporcie OBWE: „Upředzenia redakcyjne obecne w całym krajobrazie medialnym, w połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru ze strony KRRiT, ograniczyły wyborcom możliwość dostępu do wyczerpujących informacji, które pomogłyby im w dokonaniu wyboru”⁴⁷.

Biorąc pod uwagę temat niniejszego artykułu, nie można nie wskazać jeszcze jednego niepokojącego zjawiska. Wśród działań uniemożliwiających prasie realizację jej zadań, fatalnie wpływających na ideę współpracy, należy bez wątpienia odnotować zatrzymania dziennikarzy i stosowanie wobec nich środków przymusu bezpośredniego⁴⁸ przez organy ścigania. Takie działania służb państwowych na polecenie administracji publicznej miały miejsce w czasie relacjonowania lub dokumentowania przez media odbywających się w Polsce protestów obywatelskich, a więc ważnych wydarzeń społecznych⁴⁹. W wielu przypadkach charakteryzowały się brutalnością i rodzą ewidentne wątpliwości co do ich legalności.

Przywołane zjawiska powodują, że ocena aktualnej praktyki współpracy administracji publicznej z prasą w oparciu o zobiektywizowane kryteria nie nastraja optymistycznie. Wiele działań administracji publicznej, których adresatem jest prasa, jest zaprzeczeniem idei i istoty współpracy. Nie tylko nie stanowi realizacji obowiązującego prawa, ale nosi wyraźne znamiona jego łamania. Ostatecznie i prawomocnie przypadki te powinny być rozstrzygane przez niezależne sądy i niezawisłych sędziów.

Podsumowanie

Normatywny model współpracy administracji publicznej z prasą określony jest przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Prawo stwarza przestrzeń do współpracy, która powinna służyć interesowi publicznemu i dobru obywateli. I jest to możliwe, gdy oba podmioty w poprawny sposób rozumieją swoją misję, zadania i cele, którym mają służyć. Niestety od kilku lat w Polsce, mimo istniejących przykładów modelowej współpracy w wymiarze jednostkowym, ocena

⁴⁷ Por. OSCE, *Republic of Poland. Presidential Election. 28 June and 12 July 2020. ODIHR Special Election Assessment Mission. Final Report*, Warsaw 2020, s. 20.

⁴⁸ Por. art. 12 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. 2019, poz. 2418).

⁴⁹ Strzelenie plastikową kulą z odległości 10 metrów w twarz 74-letniemu fotoreporterowi T. Gutremu („Tygodnik Solidarność”), bicie pałkami fotoreporterów, naruszenie nietykalności fizycznej dziennikarki R. Kim („Newsweek Polska”), użycie gazu pieprzowego, aresztowanie fotoreporterki A. Grzybowskiej (Agencja RATS), zatrzymanie dziennikarzy A. Pitoń i P. Rutkiewicza („Gazeta Wyborcza”), zarzuty karne dla fotoreportera W.J. Atysa („Gazeta Wyborcza”) to tylko wybrane przykłady. Por. Media Freedom Rapid Response, *Democracy Declining...*, s. 16 i 20; M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, 2020. *Pandemia...*, s. 64.

tej współpracy w wymiarze generalnym nie może być pozytywna. Administracja publiczna wydaje się zupełnie nie rozumieć roli swojej i prasy lub – co pogarsza tylko ocenę – doskonale ją rozumiejąc, celowo unikać jej poprawnego pełnienia. Chcąc odpowiedzieć na pytanie postawione we wprowadzeniu do artykułu: Czy współpraca administracji publicznej z prasą jest dla niej przykrą koniecznością, czy szansą?”, należy stwierdzić, że przeprowadzone analizy uprawniają do wniosku, zgodnie z którym aktualnie administracja publiczna współpracę z prasą traktuje jak przykrą konieczność, której unika, łamiąc obowiązujące prawo. Potwierdzają to kolejne raporty dotyczące sytuacji wolności prasy w Polsce. Warto zauważyć, że takie działania administracji publicznej, nierzadko aroganckiej wręcz stosunek tych podmiotów do prasy, jest w swej istocie stosunkiem administracji publicznej do społeczeństwa. Skutki społeczne takich działań administracji publicznej powinny budzić największy niepokój – podkopują transparentność, niszczą zaufanie obywateli, mogą doprowadzić do paraliżu szeregu instytucji państwa i prawa oraz do erozji ich autorytetu. Niestety taka sytuacja jest nie tylko potwierdzeniem braku dojrzałości obywatelskiej sprawujących władzę, ale przede wszystkim sygnałem, że standardy realizowane w tym zakresie w naszym kraju nie odpowiadają standardom demokratycznego państwa prawa.

Bibliografia

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Braun J., *Ochrona i promocja produkcji krajowej. KRRiT jako instytucja broniąca interesu publicznego w radiofonii i telewizji* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998
- Dobosz I., *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa–Kraków 2006.
- Ferenc-Szydełko E., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Freedom House, *Freedom in the World 2020*, <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2020> (17.05.2021).
- Freedom House, *Freedom in the World 2021*, <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2021> (17.05.2021).
- Gardocki L., *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10.
- Garlicki L., Wojtyczek K., komentarz do art. 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016.
- Grabowski M., *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jaskuła L.K., *Aksjologiczne ramy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zagadnienia wybrane)* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

- Jaskuła L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)* [w:] *Media – czwarta władza?*, t. III, cz. 2, red. J. Sobczak, W. Machura, Opole 2011.
- Jaskuła L.K., *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, Warszawa 2008.
- Jaskuła L.K., *Służba publiczna realizowana przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.
- Jaworska-Dębska B., *Kontrola pozasądowa administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.
- Kalisz M., Szuleka M., Wołny M., 2020. *Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Warszawa 2021.
- Kamiński I.C., *Media w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości* [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008.
- Kamiński I.C., *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Kamiński I.C., *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2002.
- Klauza K., *KRRiT jako instytucja nadzorcza, opiniotwórcza i programująca* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998.
- Markiewicz M., *KRRiT instytucją reprezentacji partyjnej czy konsensualnej; wybór i odwoływanie członków KRRiT* [w:] *Medialne rozdroże (miejsce i rola radiofonii i telewizji w Polsce)*, red. L. Dyczewski, Lublin 1998.
- Matlak A., *Radiofonia i telewizja* [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, A. Matlak, R. Markiewicz, Warszawa 2008.
- Media Freedom Rapid Response, *Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland. Mission Report*, Vienna 2021.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Nowińska E., *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa–Kraków 2007.
- Olszyński M., Pasięka J., Brzozowska-Pasięka M., *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013.
- OSCE, *Republic of Poland. Presidential Election. 28 June and 12 July 2020. ODIHR Special Election Assessment Mission. Final Report*, Warsaw 2020.
- Osowski S., Wilk B., *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4.
- Piecha J., Jagielski J., *Kontrola administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Poland*, <https://rsf.org/en/poland> (20.04.2021).
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Reporters Without Borders, *Detailed Methodology*, <https://rsf.org/en/detailed-methodology> (20.04.2021).
- Ruczkowski P., *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Sieńczyło-Chłabicz J., Nowikowska M., Zawadzka Z., *Prawo prasowe*, Warszawa 2019.
- Sobczak J., komentarz do art. 11 [w:] *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

- Sobczak J., *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.
- Sześciło D., Niziołek M., *Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Wójcik A., *Knebel dla mediów. Zwłaszcza lokalnych. Art. 212 na straży interesów polityków i innych prezesów*, <https://tiny.pl/rnn94> (17.05.2021).
- Wójcik A., *Nowy instrument tłumienia wolności mediów. OKO.press też doświadcza SLAPP*, <https://tiny.pl/r4sv5> (19.05.2021).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza zagadnienia współpracy administracji publicznej z prasą – jej podstaw prawnych oraz aktualnej kondycji w realiach życia społecznego. Prasa jest podmiotem funkcjonującym w otoczeniu administracji, z którym współpraca może wspierać realizację zadań administracji publicznej. Argumentem za taką perspektywą analizowania tego zagadnienia jest fakt, że cel działania obu podmiotów – administracji publicznej i prasy – w swej istocie jest tożsamy: to interes publiczny i dobro obywateli. Współpraca administracji publicznej z prasą może zatem stanowić instrument poprawy organizacji i działania aparatu administracyjnego, wzmocnienia transparentności i zaufania obywateli do działań administracji publicznej. Ocena tej współpracy jest powiązana bezpośrednio z praktyką działania administracji publicznej i poziomem wolności prasy w Polsce.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, prasa, wolność prasy, współpraca

PUBLIC ADMINISTRATION COOPERATION WITH THE PRESS – AN UNPLEASANT NECESSITY OR AN OPPORTUNITY?

Summary

The subject of the article is an analysis of the issue of cooperation between public administration and the press – its legal basis as well as its current condition in the reality of social life. The press is an entity operating in the administrative environment, cooperation with which may support carrying out of public administration tasks. The argument for such a perspective in analyzing this issue is the fact that the aims of both entities' activities – public administration and the press – are essentially the same; it is the public interest and the welfare of citizens. Therefore, the cooperation between public administration and the press may become an instrument for improving the organization and functioning of the administrative apparatus, strengthening its transparency and the confidence of citizens in the activities of public administration. The evaluation of this cooperation is directly related to the practice of public administration and the level of freedom of the press in Poland.

Keywords: public administration, press, freedom of the press, cooperation