

Rada Fundacji:
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz C. Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

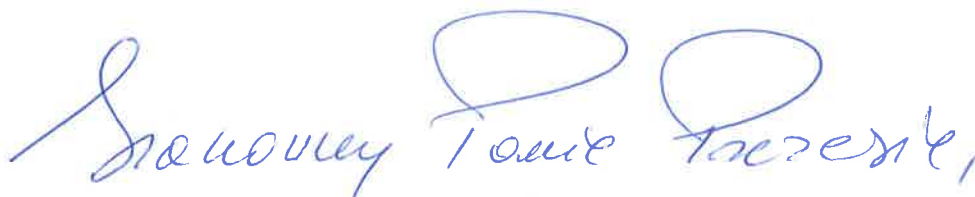
Zarząd Fundacji:
Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 11 stycznia 2021 r.

27./2020/WB

**Pan
Tomasz Chróstny
Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów**

Urząd Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa



Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić opinię w sprawie przejęcia przez PKN Orlen prywatnego koncernu medialnego Polska Press. Nasz głos podyktowany jest troską o przestrzeganie standardów swobody wypowiedzi, które uznaje się za fundamentalne prawo podstawowe, odgrywające kluczową rolę w demokratycznym społeczeństwie. Celem przygotowanej opinii jest zwrócenie uwagi na różne aspekty sprawy w kontekście poszanowania Konstytucji, prawa międzynarodowego oraz w szczególności orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W ocenie Fundacji pozytywna decyzja co do zakupu Polska Press przez spółkę Skarbu Państwa spowoduje, że media nadzorowane przez państwo nie będą wypełniać przypisanych im zadań, w szczególności realizować funkcji społecznej kontroli władzy. Znaczące problemy w tym zakresie uwidacznia rynek prasy lokalnej; tytuły wydawane przez samorządy są wykorzystywane jako instrument perswazji, a nawet walki politycznej. Koncentracja może przyczynić się do destabilizacji rynku dystrybucji prasy i przynieść szkodę konsumentom,

pozbawiając ich rzetelnej, niezależnej informacji. Pragniemy stanowczo podkreślić, że konstytucyjna zasada wolności mediów, w tym prasy wyklucza prawne podporządkowanie władzy politycznej. Wydawanie gazet regionalnych przez spółkę Skarbu Państwa rodzi również wątpliwości z powodu braku zgodności z zasadami uczciwej konkurencji, będącej nieodłącznym elementem korzystania z wolności gospodarczej.

Wyrażamy nadzieję, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zechce wziąć pod rozwagę przedstawione stanowisko, dzięki czemu przyczyni się ono szerszemu interesowi publicznemu i tym samym będzie sprzyjało urzeczywistnieniu standardów ochrony praw człowieka w Polsce.

2 *Wyrażanie uwagi*

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU
Piotr Kładoczny
Piotr Kładoczny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara

Załącznik:

- Opinia HFPC w sprawie przejęcia Polska Press przez PKN Orlen

Warszawa, 11 stycznia 2021 r.

27/2020/WB/DBS

**OPINIA HELSIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA
W SPRAWIE PRZEJĘCIA POLSKA PRESS
rozpatrywanej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
sygn. DKK-2.421.74.2020.AI**

1. Stan faktyczny

Z ogłoszeń zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹ oraz PKN Orlen² Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) powzięła informacje o wpłynięciu wniosku polskiego koncernu paliwowo – energetycznego, którego największym akcjonariuszem jest Skarb Państwa (ok. 27,52% akcji) dotyczącego zamiaru koncentracji. Zgodnie z komunikatem prasowym, PKN Orlen rozszerzając działalność w obszarze mediów, ma przejąć jedną z największych grup wydawniczych w kraju – Polska Press. Spółka posiada 20 z 24 wydawanych w Polsce dzienników regionalnych oraz blisko 120 tygodników lokalnych funkcjonujących w 15 województwach. W większości z nich zajmuje pozycję lidera pod względem czytelnictwa i sprzedaży. Dysponuje również 500 witrynami online, co czyni ją liderem polskiego internetu w kategorii informacja i publicystyka.

¹ *Biuletyn informacji publicznej UOKiK*, https://www.uokik.gov.pl/koncentracje.php?news_id=17034

² *PKN ORLEN przejmuje Polska Press*, <https://www.orlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/PKN-ORLEN-przejmuje-Polska-Press-.aspx>

Rzecznik prasowa Polska Press - Joanna Pazio, oświadczyła, że 7 grudnia 2020 r. spółka PKN Orlen S.A. podpisała umowę przedwstępną na nabycie od HKM GmbH, właściciela Polska Press Sp. z o.o., 100 proc. udziałów w spółce Polska Press Sp. z o.o. Transakcja jest uzależniona od zgody Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wskazała, że umowa kupna udziałów w spółce obejmuje biznes prasowy, internetowy oraz poligraficzny³. Zgodnie z komunikatem prasowym PKN Orlen, transakcja wpisuje się w strategiczne plany spółki w zakresie wzmocnienia sprzedaży detalicznej, w tym pozapaliwowej. Firma podkreśliła, że poprzez przejęcie Polska Press od niemieckiej Verlagsgruppe Passau Capital Group, koncern uzyska m.in. dostęp do 17,4 milionów użytkowników internetu i możliwość pozyskania nowych klientów.

2. Gwarancje pluralizmu

W ocenie HFPC koncentracja, polegająca na przejściu przez spółkę PKN Orlen wydawnictwa Polska Press, zagraża niezależności prasy regionalnej oraz pluralizmowi rynku medialnego. Na obowiązek poszanowania tych wartości wskazuje art. 11 Europejskiej Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴. Możliwość wypełniania przez media swojej funkcji w społeczeństwie jest bezpośrednio powiązana z zagadnieniem własności środków społecznego przekazu. Ich finansowanie przez państwo często prowadzi do osiągnięcia przez władze kontroli nad decyzjami redakcyjnymi⁵. W roku 2002 i 2004 Parlament Europejski, wydając rezolucje, wezwał państwa członkowskie do podjęcia działań, które zahamowałyby rozwój negatywnych skutków koncentracji własności mediów⁶. Zgodnie z analizą Komisji Europejskiej przedstawienie zróżnicowanych poglądów, ujęć i wieloaspektowego ukazywania

³ *Verlagsgruppe Passau: zdecydowaliśmy się na sprzedaż Polska Press ze względów strategicznych*, <https://www.wirtualnemedial.pl/artukul/verlagsgruppe-passau-sprzedaz-polska-press-grupa-dlaczego-ze-wzgle-dow-strategic-znych>; *PKN ORLEN przejmuje spółkę Polska Press*, <https://polskapress.pl/pl/biuro-prasowe/komunikaty-prasowe/pkn-orlen-przejmuje-spolke-polska-press-1>

⁴ Art. 11 Karty Praw Podstawowych stanowi, że 1. *Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.* 2. *Szanuje się wolność i pluralizm mediów.*

⁵ A. Begoyan, *Własność państwowa kontra własność prywatna: konsekwencje dla wolności mediów lokalnych*. [w:] *Wolność słowa w prasie lokalnej. Materiały pokonferencyjne*, red. A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, Warszawa 2010.

⁶ P. Stępa, *Unia Europejska względem koncentracji własności mediów*, „Studia Europejskie” 2007, nr 3, s. 81-82.

spraw ma na celu realizację tzw. *communnucation right* odbiorcy, dającego mu prawo do uzyskania pełnej, uczciwej informacji oraz możliwości usłyszenia i porównania wielu opinii⁷. Zdaniem Komitetu Ministrów Rady Europy koncentracja może mieć negatywny wpływ na pluralizm mediów zarówno na poziomie ogólnopolskim, regionalnym, jak i lokalnym⁸. Istnienie wysokiego zagrożenia dla niezależności politycznej mediów w Polsce podkreślono w opublikowanym w 2020 r. raporcie *Monitor Pluralizmu Mediów* finansowanym ze środków Unii Europejskiej⁹. W ocenie autorów problemy państw w tym zakresie są skutkiem braku regulacji dotyczących ochrony autonomii redakcyjnej. Ponadto zagrożenie związane jest z ogólnym brakiem politycznej niezależności mediów: nienależycie unormowanym w przepisach prawnych konflikcie interesów między sprawującymi władzę, a właścicielami środków przekazu, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. W raporcie podkreślono, że media publiczne, w szczególności w Europie Środkowej i Wschodniej, są narażone na ryzyko ingerencji rządu poprzez powoływanie politycznie zależnego kierownictwa.

3. Swoboda wypowiedzi

Przejęcie Polska Press przez Orlen może zagrażać konstytucyjnej swobodzie wypowiedzi stanowiącej jeden z filarów i konstytutywną przesłankę demokratycznego społeczeństwa. Zgodnie z art. 14 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu*. Należy podkreślić, że zasada wolności środków społecznego przekazu wyklucza istnienie jakichkolwiek mediów prawnie podporządkowanych rządowi i przez niego kontrolowanych¹⁰. *Rola wolnych mediów, a właściwie stanowiących efekt ich działania publikowanych przez nie przekazów, nabiera podstawowego wręcz znaczenia dla właściwej realizacji tak istotnego zadania współczesnego demokratycznego państwa prawnego, jakim jest zapewnienie funkcjonowania władzy publicznej i jej organów w sposób w pełni przejrzysty (transparentny) dla obywateli*¹¹. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że swoboda wypowiedzi jest niezbędna z dwóch powodów. Po pierwsze, jako dobro publiczne stanowi warunek doskonalenia się

⁷ *Commission three – step approach for advancing the debate on media pluralism within the European Union*, IP/07/52, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_07_52.

⁸ *Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media pluralism*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804fa377.

⁹ *Media Pluralism Monitor 2020*, <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

¹⁰ L. Garlicki, P. Sarnecki, *Komentarz do art. 14 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. R. Garlicki Tom III, Warszawa 2005, uwaga 8, s. 9.

¹¹ W. Mojski, *Konstytucyjna ochrona wolności wypowiedzi w Polsce*, Lublin 2014, s. 103.

demokratycznego społeczeństwa jako całości. Po drugie, jako dobro indywidualne służy rozwojowi każdej jednostki, co można określić jako zasadę indywidualnej ekspresji i autonomii. ETPC podkreślał przy tym, że ze względu na wymogi pluralizmu swoboda wypowiedzi nie ogranicza się w obydwu aspektach: zbiorowym i jednostkowym – do niekontrowersyjnych informacji i poglądów¹².

Zdaniem Fundacji skupienie mediów regionalnych w rękach państwa może spowodować, że prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej nie będą realizowane. Ochrona swobody wypowiedzi w sektorze mediów prywatnych jest tym bardziej istotna w sytuacji, gdy przeprowadzona w 2016 r. reforma mediów publicznych doprowadziła do utraty możliwości bezstronnego relacjonowania przez nie działalności władzy¹³. Należy jednocześnie przypomnieć, że podstawową funkcją mediów, zarówno prywatnych jak i publicznych, jest sprawowanie funkcji kontrolnej (tzw. publicznych stróża). Tym samym monitorowanie oraz prezentowanie zarówno pozytywnych, ale też krytycznych ocen oraz niewygodnych informacji dotyczących działań przedstawicieli władzy, wpisuje się w podstawowe zadania mediów. Na państwie ciąży zaś obowiązek zapewnienia takich warunków, aby media mogły te zadania swobodnie wypełniać. Znaczenie niezależnej prasy podkreślone zostało przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Przykład może stanowić wyrok *Saliyev przeciwko Rosji*¹⁴. Pan Saliyev przygotował artykuł prasowy na temat nieprawidłowości w państwowym przedsiębiorstwie energetycznym. Redaktor naczelny pod presją lokalnych polityków zablokował ostatecznie publikację artykułu Saliyeva. ETPCz stwierdził naruszenie art. 10 EKPCz, uznając, że struktura własnościowa czasopisma, która wymaga od redaktora naczelnego utrzymywania lojalności w stosunku do władz lokalnych, narusza swobodę wypowiedzi. Decyzja o zablokowaniu publikacji, uwzględniając jej ważną społecznie tematykę, nie może być natomiast scharakteryzowana inaczej niż jako akt cenzury politycznej¹⁵. W wyroku *Castells przeciwko Hiszpanii* Trybunał podkreślił, że w państwie respektującym rządy prawa, działania lub zaniechania rządu muszą zostać poddane dokładnej

¹² I. C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, LEX.

¹³ Raport HFPC *Represje wobec dziennikarzy mediów publicznych*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/01/Represje-wobec-dziennikarzy-medi%C3%B3w-publicznych.pdf>

¹⁴ Wyrok ETPC z 21.10.2010 r. w sprawie *Saliyev v. Rosja*, skarga nr 35016/03.

¹⁵ L. Garlicki, P. Sarnecki, *Komentarz do art. 14 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. R. Garlicki Tom III, Warszawa 2005, uwaga 8, s. 9.

analizie nie tylko przez władzę ustawodawczą i sądowniczą, lecz również przez prasę i opinię publiczną¹⁶.

4. Prasa samorządowa i media lokalne

W ocenie HFPC nieprawidłowości, które uwidoczniły się w miejscach wydawania prasy lokalnej przez samorządy, po przejęciu Polska Press przez PKN Orlen zaczną występować również na poziomie regionalnym. Kwestia relacji pomiędzy własnością mediów a pluralizmem informacyjnym i wolnością słowa jest obecnie szczególnie widoczna na szczeblu lokalnym. Władze wydające gazety samorządowe – w szerokiej formule nieograniczającej się do biuletynów, spełniających wyłącznie funkcje czysto informacyjne – chcą mieć realny wpływ na to, jak przedstawiona jest lokalna rzeczywistość, jaki jest zakres ewentualnej krytyki, czy wręcz jakie nazwiska przewijają się przez łamy czasopism¹⁷. Negatywnie należy również ocenić udział gazet samorządowych w rynku reklamowym. Ze względu na udział środków publicznych gmina może swobodnie kształtować cennik reklam, podczas gdy wydawcy prywatni ponoszą pełne koszty produkcji i nie są w stanie obniżyć cen poniżej pewnego poziomu. Gazety wydawane przez samorządy często próbują naśladować, a nawet zastępować prywatną prasę, stając się zagrożeniem dla wydawców, którzy są stopniowo wypierani z rynku. Istniejąca praktyka niejednokrotnie uniemożliwia wydawcom prywatnym rozpoczęcie działalności prasowej na danym rynku lokalnym, co jest niezwykle szkodliwe dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹⁸. Istnieje ryzyko, że po przejęciu Polska Press przez PKN Orlen podobne ograniczenia na rynku prasy wystąpią również na szczeblu regionalnym.

5. Destabilizacja rynku dystrybucji prasy

Zgodnie z komunikatem zamieszczonym na stronie internetowej PKN Orlen, spółka przejęła również kontrolę nad Ruch, co zdaniem HFPC może destabilizować rynek dystrybucji prasy w

¹⁶ Wyrok ETPC z 23 kwietnia 1992 r. w sprawie *Castells przeciwko Hiszpanii* skarga nr 11798/85; J. Czepek, *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014, s.215.

¹⁷ S. Michalczyk, *Czasopisma samorządowe a idea wolności prasy* [w:] Samorząd Terytorialny, nr 5/1997, s.55-62.

¹⁸ Szerzej: *Petycja do RPO*, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/petycja_HFPC_gazety_samorzadowe.pdf

Polsce¹⁹. Firma poinformowała, że ma stać się akcjonariuszem większościowym Ruchu z pakietem 65 proc. jej akcji. Pozostałymi akcjonariuszami będą PZU i PZU Życie oraz Alior Bank. Ponadto Alior Bank zobowiązał się do umorzenia wierzytelności Ruchu w wysokości 87,5 mln zł. Firma Garmond Press złożyła w Komisji Europejskiej skargę, w której podniosła, że kontrolowane przez państwo spółki udzieliły Ruch niezgodnej z prawem pomocy publicznej. Wskazała, że „[p]rzewaga ekonomiczna, jaką uzyskuje Ruch nad konkurentami w wyniku działania spółek całkowicie zależnych od skarbu państwa jest oczywista”²⁰. W ocenie Fundacji umocnienie się jednego podmiotu w sektorze mediów lokalnych i regionalnych utrudni funkcjonowanie konkurencyjnych tytułów prasowych oraz wchodzenie na rynek nowych. Gazety wydawane przez spółkę Skarbu Państwa, w której faktyczną władzę sprawują politycy, z założenia nie są w stanie wypełniać wskazanej wyżej funkcji publicznego stróża, bowiem podmiot wydający prasę, który powinien dokonywać kontroli, nie może być jednocześnie podmiotem kontrolowanym. Po przejęciu Polska Press PKN Orlen będzie występować w sektorze prasowym w dwojakiej roli i może znacząco wpływać na konkurencję na rynku dystrybucji prasy. PKN Orlen będzie bowiem nie tylko korzystał ze stacji paliw jako punktów dystrybucji prasy oraz z sieci kolportażu, którą zyskał po przejęciu Ruchu. Należy również zastanowić się czy przejęcie jednego z wydawnictw, których tytuły kolportuje PKN Orlen, nie stanowi konfliktu interesów.

6. Zasady konkurencji

Wydawanie gazet regionalnych przez spółkę Skarbu Państwa rodzi również wątpliwości z powodu braku zgodności z zasadami uczciwej konkurencji, będącej nieodłącznym elementem korzystania z wolności gospodarczej, która jest składową społeczną gospodarki rynkowej. Warto przypomnieć, że społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP jest zasadą, na której oparty jest ustrój gospodarczy RP.

W ocenie Fundacji, kupno koncernu medialnego Polska Press przez PKN Orlen może stanowić świadomą strategię wykluczenia z rynku konkurentów. Zgodnie z wytycznymi Rady UE w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, o wykluczeniu można mówić nawet jeżeli

¹⁹ PKN ORLEN przejmuje kontrolę nad RUCH, <https://www.ornlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/PKN-ORLEN-przejmuje-kontrol%C4%99-nad-RUCH.aspx>

²⁰ Sąd nie zatwierdził układów Ruchu z wierzycielami. Garmond Press zarzuca Aliorowi, PZU i Orlenowi pomoc publiczną, <https://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/ruch-postepowanie-ukladowe-garmond-press-skarzysie-na-ornlen-alior-bank-i-pzu-do-ke-zarzuca-pomoc-publiczna>

konkurenci nie zostaną zmuszeni do wycofania się z rynku: wystarczy, że znajdą się w niekorzystnej sytuacji i w rezultacie będą konkurować mniej efektywnie²¹. Podkreślenia wymaga, że Spółki Skarbu Państwa często świadomie wykupują powierzchnię reklamową w gazetach prorządowych, z pominięciem innych tytułów, co w istotny sposób przekłada się na możliwość utrzymania się na rynku niezależnych gazet regionalnych. Zmiana rynku dystrybucji prasy, wykluczenie komercyjnych gazet regionalnych przyniesie również znaczącą szkodę konsumentom, naruszając konstytucyjne gwarancje wolności słowa, pozbawiając rzetelnej, niezależnej informacji oraz możliwości sprawowania kontroli społecznej wobec władzy za pośrednictwem niezależnej prasy wypełniającej funkcję publicznego stróża.

W kontekście powyższych rozważań warto też zwrócić uwagę na zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Wyrzykowskiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. Tw 42/02²², który w oparciu o wynikającą z orzecznictwa sądu konstytucyjnego zasadę *in dubio pro libertate* sformułował zasadę *in dubio pro libertate economiae*, zgodnie z którą wszelkie konflikty między podmiotami niepaństwowymi korzystającymi z wolności gospodarczej a podmiotami państwowymi należy rozstrzygać na korzyść tych pierwszych. Formuła ta nie została wprawdzie powtórzona w późniejszych orzeczeniach, niemniej trafnie wyraża znaczenie wolności gospodarczej i kierunek interpretacji przepisów prawa²³.

7. Konkluzje

Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na straży praw i wolności jednostki, wśród których szczególne miejsce zajmuje swoboda wypowiedzi. Zdaniem HFPC pozytywna decyzja co do zakupu Polska Press przez spółkę Skarbu Państwa spowoduje, że media kontrolowane przez państwo nie będą wykonywały swojej kontrolnej funkcji. Ponadto, wolna prasa, której cechą jest krytycyzm wobec władzy, może się przekształcić w zależne od niej biuletyny informacyjne i propagandowe, podobne do tych prowadzonych przez władze samorządowe. Stanowczo należy podkreślić, że konstytucyjna zasada wolności mediów, w tym prasy, wyklucza prawne podporządkowanie władzom politycznym. Koncentracja w rękach jednego podmiotu

²¹ *Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:265:0006:0025:en:PDF>

²² Postanowienie TK z dnia 28.01.2004, sygn. akt Tw 74/02, OTK Z.U. 2004/1B/2.

²³ A. Szafrński, Z. Szażyk, *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2011, s. 14-15.

gospodarczego druku prasy, jej wydawania i kolportażu bezsprzecznie wpływa nie tylko na zakres informacji dostarczanych odbiorcom, ale również prowadzi do zaburzenia konkurencji na regionalnym rynku medialnym.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU
Piotr Kłodoczny
Piotr Kłodoczny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara