



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 16-12-2020 r.

Adam Bodnar

VII.716.26.2020.MAW

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

ePUAP

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie publikacji prasowych **Rzecznik powziął informację, że koncern paliwowy PKN Orlen (a więc spółka, w której Skarb Państwa sprawuje faktyczną kontrolę korporacyjną, mimo posiadania jedynie mniejszościowych udziałów własnościowych) złożył do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniosek o zgodę na ogłoszone w ubiegłym tygodniu kupno wydawnictwa prasowo-internetowego Polska Press. Do wydawnictwa tego należy 20 spośród 24 lokalnych dzienników wydawanych w Polsce, a także 120 tygodników lokalnych oraz 500 witryn internetowych. Sfinalizowanie tej transakcji jest uzależnione od pozytywnej decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.**

W powyższym kontekście trzeba zauważyć, że odbiorcy informacji dystrybuowanych za pośrednictwem prasy lokalnej i lokalnych witryn internetowych odpowiadają legalnej definicji konsumenta (art. 22¹ k. c.). W związku z tym pod ochroną prawa pozostaje ich oczekiwanie, że prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, będzie korzystała z wolności wypowiedzi i będzie urzeczywistniała ich prawo do rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej

(art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – *Prawo prasowe* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1914 ze zm.). Obowiązkiem organów państwa jest zaś stwarzanie prasie warunków niezbędnych do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym umożliwienie działalności redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw (art. 2 *Prawa prasowego*).

Obowiązki informacyjne państwa wobec społeczeństwa realizuje na rynku prasowym Polska Agencja Prasowa. Z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1595) wynika, że Agencja ta, mająca charakter publicznej agencji prasowej, uzyskuje i przekazuje odbiorcom rzetelne, obiektywne i wszechstronne informacje z kraju i zagranicy. Umożliwia ona także organom państwa prezentowanie stanowisk w ważnych sprawach państwowych (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o Polskiej Agencji Prasowej). W związku z tym powstaje uzasadnione pytanie, czy i w jakim zakresie państwo poprzez kontrolowane przez siebie podmioty gospodarcze (w tym spółki Skarbu Państwa) może wykonywać inne podstawowe funkcje prasy, skoro ustawa o Polskiej Agencji Prasowej już realizuje prawo obywateli do rzetelnego informowania. Jest to pytanie o to, na ile państwo realizując w tym spółkach swoje uprawnienia właścicielskie, jest w stanie urzeczywistnić poprzez te spółki działające jako wydawcy tytułów prasowych prawo obywateli do jawności życia publicznego, kontroli i krytyki społecznej. Zwykle doświadczenie życiowe oparte na obserwacji rzeczywistości społecznej wskazuje, że nie jest to możliwe. **Z reguły bowiem politycy, pod którymś władztwem pozostają spółki kontrolowane przez Skarb Państwa, nie są zainteresowani tym, aby ujawniać społeczeństwu, często niewygodne dla nich fakty dotyczące ich działalności publicznej i prywatnej. Z całą pewnością nie będą także zainteresowani tym, aby ich działalność podlegała kontroli i krytyce społecznej w tytułach prasowych wydawanych przez spółki kontrolowane przez Skarb Państwa.**

Z punktu widzenia konsumenta, jakim jest czytelnik prasy, może to oznaczać, że wydawana przez spółki kontrolowane przez Skarb Państwa prasa nie będzie dostarczała produktu o cechach wymaganych przez obowiązujące prawo, a więc określonych w art. 1 *Prawa prasowego*. Oznacza to jednak również, że czytelnicy prasy mogą zostać wprowadzeni w błąd, nie wiedząc, że pod z pozoru komercyjną nazwą wydawcy danego

tytułu prasowego (a więc nazwą sugerującą pełną niezależność od władzy politycznej) w praktyce kryje się podmiot gospodarczy poddany całkowicie kontroli politycznej.

Zastrzeżenia w tym zakresie powoduje także i to, że zgodnie z zasadą ustrojową wynikającą z art. 14 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. W tym kontekście zwraca się więc uwagę (por. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” t. I, wyd. II pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Wyd. Sejmowe 2016, komentarz do art. 14), że „artykuł 14 konstytucji wyraża przekonanie, że dla funkcjonowania <<demokratycznego państwa prawnego>> (art. 2) składnikiem koniecznym i integralnym z innymi elementami (jak np. niezależnymi i autonomicznymi kościołami, swobodnie działającymi partiami, w sposób wolnym funkcjonującymi innymi organizacjami) – są istniejące w sposób możliwie niezależny, zwłaszcza od władzy publicznej i większości rządzącej środki społecznego przekazu (podobnie m. in. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 103); J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, PiP 2007, z. 8, s. 21). Środki społecznego przekazu w takim państwie są narzędziem koniecznego przecież dyskursu obywatelskiego, wymiany poglądów i informacji oraz ich rozpowszechniania, a także mogą stawać się przejawem kontroli społecznej wobec czynników władzy publicznej. Z drugiej strony, art. 14 (zwłaszcza przez użycie określenia, iż Rzeczpospolita <<zapewnia>>) daje wyraz przekonaniu, że podmiotowym prawom jednostki musi odpowiadać odpowiednie rozbudowanie infrastruktury społeczno-prawnej, więc zarówno stworzenie faktycznych przesłanek realizacji wolności mediów (tu pojawia się m. in. związek z wolnością działalności gospodarczej, bo wolne media nie mogą pozostawać w publicznym sektorze własności), jak i sprecyzowanie obowiązków władz publicznych, służących zapewnieniu mediom rzeczywistej swobody działania.”

W wyroku z dnia 30 października 2006 r. (sygn. akt P 10/06, OTK-A z 2006 r., Nr 9, poz. 128) Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że „zamieszczenie w Konstytucji odrębnego przepisu dotyczącego wolności środków społecznego przekazu uzasadnione jest tym, że ten wycinek wolności słowa uzyskał zasadę rangi ustrojowej. Stało się tak nie tylko z uwagi na doświadczenia historyczne, ale przede wszystkim ze względu na powszechnie przyjmowany ścisły i konieczny związek zasady państwa demokratycznego i wolności środków społecznego przekazu. Przyjąć należy, że art. 14 Konstytucji nieprzypadkowo

sąsiaduje z przepisami dotyczącymi wolności partii politycznych (art. 11), wolności tworzenia innych zrzeszeń (art. 12) oraz zasady decentralizacji władzy publicznej przede wszystkim w formie samorządu terytorialnego (art. 15 i 16). Wszystkie te założenia stanowią bowiem zaprzeczenie charakterystycznych cech niedemokratycznych państw autorytarnych i totalitarnych. Art. 14 wyrażający zasadę wolności środków społecznego przekazu jest podstawą także takich obciążających państwo obowiązków, które nie wynikają z treści art. 54 ust. 1 Konstytucji. Państwo ma nie tylko chronić tę wolność przez nieingerencję, ale również podejmować działania w sytuacji, gdyby faktyczna wolność środków społecznego przekazu była zagrożona.”

Dlatego też konstytucyjna wolność prasy musi być w sposób oczywisty pojmowana jako przeciwieństwo zależności, także zależności od władzy politycznej. Ten, kto jest zależny nie może być bowiem w pełni wolny. W związku z powyższym tak rozumiana zasada wolności prasy wyklucza prawne podporządkowanie prasy władzom politycznym i podmiotom kontrolowanym bezpośrednio bądź pośrednio przez władze polityczne.

Zwrócić w związku z tym należy uwagę, że redakcją prasową kieruje redaktor naczelny (art. 25 ust. 1 *Prawa prasowego*), który jest osobą uprawnioną do decydowania o całokształcie działalności redakcji (art. 7 ust. 2 pkt 7 *Prawa prasowego*) i jest powoływany odwoływany przez wydawcę, organ założycielski wydawnictwa lub inny właściwym organ (art. 25 ust. 5 *Prawa prasowego*). Oznacza to, że spółka kontrolowana przez Skarb Państwa, a za jej pośrednictwem politycy sprawujący władzę, mogą uzyskać łatwy wpływ na sferę decydowania o całokształcie działalności poszczególnych redakcji i w ten sposób przekształcić wolną prasę, której immanentną cechą jest rzetelny i oparty na faktach krytycyzm wobec władzy publicznej i osób sprawujących funkcje publiczne w zależne od tej władzy biuletyny informacyjne i propagandowe.

Należy podkreślić, że w związku ze wskazaną transakcją spółka PKN Orlen przejmie nie tylko funkcję wydawcy prasy, lecz prowadzić także będzie działalność gospodarczą, której zakres przedmiotowy obejmować będzie druk prasy (zakup sześciu drukarni). Oznacza to, że spółka ta będzie miała wpływ na druk także konkurencyjnych, lokalnych

tytułów prasowych. Wymaga to dodatkowego zbadania, w jaki sposób te fakt przełoży się na niezakłóconą konkurencję na poszczególnych, lokalnych rynkach prasowych

Zakup wydawnictwa Polska Press należy postrzegać także w kontekście informacji opublikowanych pod koniec listopada br., gdy spółka PKN Orlen ogłosiła, że przejęła kontrolny pakiet 65 procent akcji Ruchu, właściciela sieci kiosków z prasą i drobną galanterią. Oznacza to, że spółka kontroluje już znaczną część rynku kolportażu prasy (w związku z dokonanym zakupem Ruchu). Wskazana inwestycja powoduje, że spółka będzie miała znaczący wpływ na dystrybucję prasy w Polsce, tym bardziej, że prasa jest sprzedawana także na jej stacjach benzynowych. Poprzez tak utworzoną sieć kolportażu spółka będzie zaś dystrybuowała zarówno własną prasę jak też prasę swoich konkurentów na lokalnym rynku prasowym, co już samo w sobie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia zasad konkurencji na rynku wydawniczym.

Zakup przez PKN Orlen wydawnictwa prasowo-internetowego Polska Press wymaga ponadto analizy z punktu widzenia wpływu tej transakcji na rynek reklamowy. Analiza ta powinna być szczególnie wnikliwa, choćby już z uwagi na to, że w przestrzeni publicznej pojawiają się informacje świadczące o tym, że wydając środki na reklamę ta spółka kontrolowana przez Skarb Państwa wcale nie kieruje się względami ekonomicznymi (np. zasięgiem poszczególnych mediów, w których wykupuje reklamę), lecz sympatiami politycznymi swojego kierownictwa. Według M. Kowalczyka (por. „Swoi na swoim w pandemii. Prorządowe media nie ucierpiały. Państwowe spółki kupiły w nich więcej reklam”, OkoPress z dnia 12 lipca 2020 r.) „państwowe firmy nie chcą się chwalić, ile reklam i za jakie kwoty wykupiły w prorządowych gazetach. Żadna z nich nie odpowiedziała nam, ile dokładnie wydała na ten cel w okresie lockdownu, zasłaniając się tajemnicą handlową. Dane firmy Kantar wskazują, że najbardziej wydatki w prorządowej prasie zwiększył PKN Orlen. Koncern ten od marca do maja cennikowo wydał we wspomnianych tytułach prawie 5 mln zł, podczas gdy przed rokiem było to ok. 2,4 mln zł.”

Procesowe potwierdzenie tych informacji w trakcie postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK w sprawie zakupu przez PKN Orlen wydawnictwa Polska Press prowadziłyby do wniosku, że zakup ten mógłby doprowadzić do dalszych, nieuzasadnionych względami ekonomicznymi zakłóceń na rynku reklamy. W konsekwencji

transakcja taka mogłaby doprowadzić do istotnego ograniczenia konkurencji na rynku reklam. Spółki kontrolowane przez Skarb Państwa, kierując się wskazaniem właścicielskimi i politycznymi, będą bowiem prowadziły swoje kampanie reklamowe poprzez podmioty zależne od Skarbu Państwa bądź poprzez podmioty otwarcie wyrażające sympatię dla władzy politycznej.

Wreszcie koncentracja funkcji wydawcy, druku oraz kolportażu w rękach spółki, w której faktyczną kontrolę sprawuje Skarb Państwa, w połączeniu z funkcjonowaniem regionalnych publicznych jednostek radiowych i telewizyjnych działających w formie spółek akcyjnych Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji – Dz. U. z 2020 r., poz. 805), prowadzących także witryny internetowe, rodzi poważne konsekwencje dla poszczególnych lokalnych rynków medialnych, co stwarza szereg sygnalizowanych już powyżej zagrożeń dla wolności prasy w Rzeczypospolitej Polskiej. Trudno się bowiem spodziewać, aby wszystkie te podmioty medialne całkowicie kontrolowane przez państwo w prawidłowy sposób realizowały w wymiarze lokalnym funkcję kontrolną prasy, zasadę jawności życia publicznego i funkcję krytyki społecznej. W tym kontekście wskazać trzeba, że **podjęty przez spółkę zależną od państwa proces koncentracji w ramach jednego koncernu funkcji druku prasy, jej wydawania oraz kolportażu stanowi próbę powrotu do niechlubnych tradycji wydawniczych przerwanych ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch”** (Dz. U. Nr 21, poz. 125 ze zm.), polegających na motywowanym politycznie sterowaniem środkami przekazu i komunikowania celem wywierania wpływu na społeczeństwo (por. w tym zakresie M. Polaczek-Bigaj, „Robotnicza Spółdzielnia Wydawnicza <<Prasa-Książka-Ruch>> u schyłku okresu PRL i przyczyny jej likwidacji”, *Kultura i Wychowanie*, Nr 5(1) 2013, s. 56-65).

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), przedstawiam Panu Prezesowi niniejsze uwagi w celu zapewnienia skutecznej ochrony w toku prowadzonego postępowania zasad uczciwej i wolnej od nacisków politycznych konkurencji na rynku prasowym, prawa obywateli jako konsumentów na rynku prasowym do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki

społecznej, a także wolności prasy (art. 14 Konstytucji RP) oraz wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP).
Będę wdzięczny za stanowisko Pana Prezesa w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/