

OPINIA PRAWNA

Zlecający: Przewodniczący Zarządu Osiedla „ Huby”
Maciej Borowski

Temat: Wyjaśnienie czy w przypadku publikacji prasowych i prowadzonych portali internetowych przez Rady osiedli (szczególnie Radę Osiedla Huby) zachodzą przesłanki do wypełnienia obowiązków nakładanych na wydawnictwa w oparciu o ustawę prawo prasowe.

Źródła prawa:

1. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe (Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.),
2. Statut Rady Osiedla Huby wprowadzony uchwałą Nr XIII//405/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 października 2003 r.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483);
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst pierwotny: Dz. U. 1990 r., Nr 16, poz. 95; tekst jednolity: Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.);

Zgodnie z § 6 ww. statutu Osiedla Huby, do zadań osiedli należą m.in. działania na rzecz rozwoju samorządności lokalnej. W statucie brak jest zapisu, mówiącego, iż osiedla prowadzą działalność związaną z wydawaniem prasy lokalnej w oparciu o przepisy prawa prasowego. Nie ma również innej uchwały rady gminy, która stanowiłaby o przekazaniu tego rodzaju zadań na rzecz osiedli. Pomimo to Rada Osiedla Huby – jako organ uchwałodawczy Osiedla Huby na zasadzie domniemania kompetencji wynikających z § 13 ust. 1 statutu Osiedla Huby, w ramach szeroko pojętych działań na rzecz rozwoju samorządności lokalnej, przekazuje mieszkańcom osiedla różnego rodzaju informacje, opinie, komentarze, komunikaty i obwieszczenia dotyczące sfery publicznej. Działania te przybierają postać wydawanej prasy i prowadzonych stron internetowych i przygotowywane są przed radnych osiedla. Środki na finansowanie pochodzą z budżetu jakimi dysponuje osiedle oraz z datków innych osób w tym stowarzyszeń i osób fizycznych.

Na wstępie niniejszej opinii należy doprecyzować jak w świetle ustawy prawo prasowe zdefiniowane są poszczególne pojęcia prasy, dziennika, czasopisma i wydawcy.

W myśl art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy prawo prasowe - **prasa** - oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz w roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą a w szczególności: dzienniki, czasopisma, serwisy agencyjne, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, o ile upowszechniają publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania, a także publikacje prasowe ukazujące się w formie elektronicznej; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską.

Dziennikiem - jest publikacja prasowa ukazująca się częściej niż raz w tygodniu zaś **czasopismem** - jest publikacja prasowa ukazująca się nie częściej niż raz w tygodniu a nie rzadziej niż raz w roku: przepis ten stosuje się odpowiednio do przekazu za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu. Jak widać obie te definicje zostały ujęte bardzo szeroko.

Rzecz jasną i bezsporną, nie budzącą wątpliwości jest to, że Internet nie podlega rejestracji jako środek przekazu. Jednakże zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego sygn. akt IV KK 174/07 wydawanie w formie elektronicznej prasy w Internecie musi być rejestrowane. Ostatnia nowelizacja prawa prasowego pociąga za sobą obowiązek rejestracji prasy elektronicznej, która może przybrać formę dzienników bądź czasopism.

Prasa zajmuje się informowaniem o zjawiskach w sferze publicznej. Ustawa prawo prasowe służy zaś do zapewnienia "działalności mediów w wykonywaniu ich podstawowych funkcji informacyjnych i kontrolnych", a na prasę nakłada się obowiązek "prawdziwego, rzetelnego i starannego przedstawiania omawianych zjawisk".

O tym, że publikacja internetowa ma charakter prasowy decyduje również cel, jakiemu służy. Skoro rolą i zadaniem prasy jest rozpowszechnianie informacji, to periodiczność przekazu, czyli cyklicznego informowania opinii publicznej o określonych faktach społecznych, ekonomicznych, gospodarczych, politycznych, oświatowych, kulturalnych, z zakresu muzyki, filmu i sztuki, etc., pod oznaczonym tytułem, nazwą, adresem czy nawet linkiem, wskazywać będzie na cel, jaki realizuje redakcja, wydawca czy autor danej publikacji elektronicznej, na stworzonej specjalnie w tym celu stronie internetowej (Orzeczenie WSA z dnia 24.04.2008 roku sygn. akt II SA/Wa 1536/06).

Zgodnie z definicją ustawy prawo prasowe **wydawcą** może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy.

Określone w ten sposób jednostki, mogące pełnić funkcje wydawców, mogą swoje uprawnienie wydawnicze realizować bezpośrednio lub powołując w tym celu specjalne wydawnictwa. Jednostki te mogą także zlecać wydanie interesujących je tekstów i tytułów prasowych wyspecjalizowanemu wydawnictwom, występując wobec tych wydawnictw w roli nakładcy.

Jak podaje w swoim komentarzu Ewa Ferenc-Szydełko wydawca prasowy jest przedsiębiorcą, musi więc działać zgodnie z licznymi aktami prawa regulującymi działalność gospodarczą. W polskim prawie obowiązuje zasada swobody działalności gospodarczej. Kwestie te reguluje ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z tą ustawą prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.

Wydawcami, w sytuacji przedstawionej do zaopiniowania nie mogą być Osiedla czy Rady Osiedli, gdyż nie są one przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i nie mogą prowadzić działalności wydawniczej. Rada osiedla jest organem uchwałodawczym osiedla, osiedle zaś jako jednostka pomocnicza gminy nie posiada osobowości prawnej, działa w oparciu o statut uchwalony przez gminę i tylko w tym zakresie może wykonywać swoje zadania, które są określone w tymże statucie.

Tylko gmina tworząca daną jednostkę pomocniczą i posiadająca osobowość prawną mogłaby w powyższej sytuacji być wydawnictwem gazetki osiedlowej. To pociągałoby dalsze konsekwencje i konieczność zastosowania określonych regulacji prawnych w tym podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy, przeznaczenia na ten cel środków pieniężnych oraz dopełnienia innych zasadniczych przesłanek określonych powyżej a wynikających z prawa prasowego.

Jednostka pomocnicza gminy nie została wyposażona w podmiotowość cywilnoprawną, umożliwiającą jej występowanie we własnym imieniu w powszechnym obrocie prawnym, czyli wobec osób trzecich. Działalność jednostki pomocniczej prowadzona jest z powołaniem się na osobowość prawną gminy (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 1248/91).

W konsekwencji członkowie organów jednostek pomocniczych mogą składać oświadczenia woli wobec osób trzecich („na zewnątrz” gminy) nie z tytułu członkostwa w organie i nie w imieniu tej jednostki, a wyłącznie na podstawie ewentualnego oddzielnego

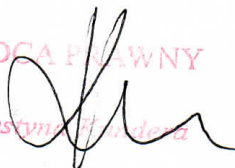
umocowania do działania w imieniu gminy (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 1248/91, niepubl).

Art. 20 prawa prasowego, w ust. 1 nie wskazuje wydawcy jako wyłącznie uprawnionego do złożenia wniosku o rejestrację czasopisma czy dziennika, zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 3 ustawy jednym z elementów wniosku jest właśnie prawidłowe i wyczerpujące określenie wydawcy, jego siedziby i adresu. Stąd zarejestrowanie po spełnieniu przesłanek merytorycznych mogłoby odbyć się teoretycznie przez Gminę jako podmiot uprawniony do czasopisma natomiast jako wydawca mogłaby wystąpić inna jednostka zajmująca się działalnością wydawniczą, z którą gmina zawarze umowę o powierzenie zadań w tym zakresie.

Jak już wcześniej wspomniano, miano prasy przysługuje periodykom ukazującym się nie rzadziej niż raz do roku. Chodzi tu oczywiście o deklarowany czasokres ukazywania się - a nie faktyczny, ten ostatni bowiem może z różnych przyczyn odbiegać od zamierzeń. Ważną cechą prasy jest ukazywanie się jej pod stałym tytułem albo nazwą oraz opatrzenie poszczególnych wydań kolejnymi numerami i datą. Prasą są zarówno publikacje przeznaczone dla masowego czytelnika, zawierające wiadomości bieżące, jak i specjalistyczne. Fakt, że tytuł prasowy adresowany jest do konkretnych odbiorców, których krąg jest z natury rzeczy w mniejszym lub większym stopniu ograniczony, nie pozbawia go charakteru prasy. Należałoby dogłębnie rozważyć czy wszystkie te przesłanki w odniesieniu do publikacji osiedla Huby zostały zachowane i wówczas podjąć odpowiednie kroki.

Jednostki pomocnicze gminy jakimi są osiedla, nie dysponują odrębną od gminy osobowością prawną, korzystają jednak z pewnej samodzielności w zakresie dopuszczonym statutem. Jak orzekł Sąd Najwyższy w uchwale SN z 16 IV 1991 r., III CZP 23/91 jednostki pomocnicze gminy mają zdolność procesową. Jednostki te nie mając podmiotowości w sferze prawa prywatnego, są jednak podmiotami prawa publicznego. Przesądza o tym fakt posiadania przez nie odrębnej organizacji z wybieralnymi organami mogącymi dawać wyraz woli kolektywnej tj. rada osiedla i zarząd. Nie mogą więc samodzielnie bez zachowania procedur przewidzianym prawem dokonać rejestracji publikacji jako wydawnictwa gdyż jako jednostki pomocnicze gminy nie mogą bez upoważnienia gminy działać z pominięciem zadań określonych w ich statucie.

Jednostka pomocnicza gminy może prowadzić taką samą działalność jak gmina, analogicznie w stosunku do dzielnic orzekł NSA: „Samodzielność gmin w tworzeniu dzielnic oraz w określaniu przekazywanych im zadań i kompetencji ma swoje racjonalne uzasadnienie dopiero wówczas, gdy się przyjmie, że działalność organów dzielnicy należy traktować jak działalność organów gminy” (wyrok NSA z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 48). Osiedle musi jednak mieć wyrażenie przekazaną kompetencję/upoważnienie w tym zakresie z zachowaniem pozostałych obowiązujących przepisów.

RADCA PRAWNY

Krystyna Jędrzejka