

Warszawa, 2 czerwca 2021 roku

Sąd Okręgowy w Płocku
I Wydział Cywilny

OPINIA PRZYJACIELA SĄDU (Sygn. Akt. I C 892/20)
(Amicus Curiae)

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska niniejszym składa opinię przyjaciela sądu (amicus curiae) dot. postępowania o sygnaturze Sygn. Akt. I C 892/20, w sprawie z powództwa Norberta Orłowskiego przeciwko Krzysztofowi Kosińskiemu o ochronę dóbr osobistych.

Amicus curiae – „opinia przyjaciela sądu”, stanowi znaną w europejskiej i polskiej praktyce sądów formę wyrażania opinii prawnej przez organizacje pozarządowe, w przypadkach gdy zachodzi taka potrzeba, w związku z celami organizacji. Celem „opinii przyjaciela sądu” jest przedstawienie poglądu organizacji pozarządowej na rozpatrywaną przed Sądem sprawę, któremu ta opinia jest przedstawiana. Dzięki temu możliwe jest zaprezentowanie argumentów i poglądów, które niekoniecznie muszą być przedstawione przez strony w postępowaniu.

1. Wstęp

Sieć Obywatelska Watchdog Polska jest organizacją, która chroniąc prawa człowieka, szczególnie skupia się na artykule 61 Konstytucji RP, czyli prawie do informacji. Na co dzień zajmujemy się sprawdzaniem jak działa ustawowa realizacja i ochrona tego prawa, a w sądach poszerzamy rozumienie prawa do informacji. W ciągu 18 lat działalności przeprowadziliśmy około 900 postępowań sądowych związanych z tą tematyką. Nasza tożsamość jest lokalna. Organizacja została założona osiemnaście lat temu przez osoby, które chciały sprawdzać jak działają władze lokalne. Do dziś rozwijamy się dzięki stałym kontaktom z lokalnymi aktywistami, którym udzielamy około 2 tys. porad prawnych rocznie. Dotyczą one tego jak działać i jak korzystać z prawa. Przygotowujemy materiały edukacyjne i kilkadziesiąt razy rocznie spotykamy się z mieszkańcami polskich gmin. Podejmujemy też działania rzecznicze w tematach, które aktywni mieszkańcy wskazują jako szczególnie szkodliwe dla lokalnej demokracji i trudne do pokonania w ramach istniejących zwyczajów lub gwarancji prawnych, np. nieprzejrzyste działania spółek komunalnych, rozpatrywanie skarg na działania władz gminy w sposób zależny od tego jaka jest polityczna większość, czy media społecznościowe w gminach, które nie podlegają żadnym zasadom.

2. Ekosystem informacji w gminach

W niniejszej opinii przedstawiamy wyniki naszych badań i doświadczenia związane z ekosystemem informowania mieszkańców na poziomie gmin. Naszym zdaniem ma to istotne znaczenie przy rozpatrywaniu sprawy.

Na poziomie gminy istnieje wiele sposobów informowania mieszkańców przez władze lokalne. Nie wszystkie są przewidziane i uregulowane przez prawo. Wiele zależy od lokalnych zwyczajów, typu gminy czy zmieniającego się świata. Z jednej strony istnieją formalne miejsca przekazywania informacji, posiadające określony standard i wymóg rzetelności, jak Biuletyn Informacji Publicznej (BIP)¹, z drugiej - kurenda, strona internetowa, ogłoszenia w mediach, ustawione w gminie tablice ogłoszeń czy miejsca, w których przebywają mieszkańcy, jak sklepy czy przystanki autobusowe. Istnieją też czasem **własne media władz samorządowych, czy to tradycyjne czy społecznościowe**. To właśnie te ostatnie budzą naszą szczególne zainteresowanie, ze względu na to iż **wymagają większego zaangażowania finansowego i mają większy potencjał oddziaływania**. Co do zasady łączą bowiem formę komunikatu sporządzoną w języku zrozumiałym i nieurzędowym oraz aktywne wychodzenie z tym komunikatem do mieszkańców. Często spełniają oczekiwania związane z informowaniem, ale problemem jest, że **dają możliwość nadużywania pozycji przez władze, jako nadawcę komunikatów**.

Choć to właśnie komunikaty urzędowe, umieszczanie w BIP, mogą stanowić dla mieszkańców podstawę do wyciągania wniosków na temat działalności władz gminy, to wielu mieszkańców nigdy do tego informatora nie zagląda. Znane są nam nawet inicjatywy społeczne, tworzone przez aktywnych mieszkańców, którzy tworzą własne media² i przedstawiają innym mieszkańcom informacje umieszczane w BIPach, pokazując tym samym ich wartość. Jednocześnie jednak mamy świadomość, że takie inicjatywy są rzadkie, a jeśli w gminach istnieją inne, bardziej atrakcyjne i dostępne dla mieszkańców miejsca informowania, to właśnie z nich będą oni czerpać informacje. To zaś winno nakładać szczególne obowiązki na nadawcę komunikatu, czyli władze gminy. **Tworząc dostosowane do potrzeb odbiorców miejsca informowania winny one dbać o rzetelność komunikatów i przestrzeganie prawa, np. poprzez pamiętanie, że BIP nie przestaje być głównym i ustawowym miejscem umieszczania informacji źródłowej**. Trudna do zaakceptowania jest bowiem sytuacja gdy gmina prowadzi np. własny miesięcznik dostarczany mieszkańcom do domu czy media społecznościowe, a ważne informacje - o konkursach na stanowiska, o konsultacjach społecznych, o obradach rady gminy - umieszczane są tylko w BIP.

3. Wyniki badań wybranych sposobów informowania

Tam, gdzie informacji jest najwięcej i jest najbardziej dostępna, władze gminy swobodnie kształtują komunikaty, nadają im emocjonalny charakter, a jednocześnie - w skrajnych przypadkach - uniemożliwiają jakąkolwiek polemikę. Nie takie relacje władzy i obywateli zostały przewidziane przez twórców Konstytucji RP. Jeśli to suweren jest źródłem władzy (art. 4 Konstytucji RP), to musi istnieć możliwość rozliczania wybranych władz, pozyskiwania od nich informacji (art. 61 Konstytucji RP) oraz zabierania głosu w sprawach publicznych (Art. 54 Konstytucji RP).

¹ Michał Bernaczyk, Obowiązek bezwzrostowego udostępniania informacji publicznej, 2008

² Np. InfoSkawina <https://www.infoskawina.pl/>

W 2018 i 2020 roku sprawdzaliśmy jak działają **media prowadzone przez gminy**³. Zbadaliśmy, że swoje własne media – zazwyczaj gazetę - prowadzi około 40% gmin. Gazety takie udają prasę, ale nie spełniają standardu oczekiwanego od prasy. Autorzy artykułów często nie są dziennikarzami, a urzędnikami, jeśli jest to gazeta prowadzona bezpośrednio przez urząd – a takich jest wedle uzyskanych przez nas wcześniej danych 61%, często są to pracownicy działów promocji, co dobrze oddaje zadania, jakie są stawiane przed gazetami władzy. W 33% są to pracownicy samorządowych instytucji kultury. Kilka razy zachęcaliśmy mieszkańców i mieszkanki do zabrania głosu w gazetach władzy. W Lubartowie jedna z naszych członkiń została opisana w artykule zamieszczonym w Lubartowiaku - gazecie samorządowej, zarejestrowanej jako tytuł prasowy. Jej wypowiedzi pochodziły z jej profilu społecznościowego. Przedstawiciele władzy zostali poproszeni o komentarze. Zgodnie z zasadami różnych kodeksów etyki dziennikarskiej pisanie o kimś, przytaczanie wypowiedzi, wymagałoby zwrócenia się do osoby zainteresowanej. Tak się nie stało. Opisana w artykule mieszkanka postanowiła zatem przedstawić swój punkt widzenia. Wysłała do gazety swoją replikę. Niestety, gazeta jej nie opublikowała. Z kolei w Ścinawie gazeta opłacana przez mieszkańców (Widomości Ścinawskie) opublikowała paszkwil napisany przez przewodniczącego rady gminy w związku z referendum mającym odwołać radę. Ostrze krytyki wymierzone było w organizatorów referendum. Tym razem to Sieć Obywatelska Watchdog Polska postanowiła odnieść się do tej sytuacji w tekście, który wysłaliśmy do gazety. W odpowiedzi przeczytaliśmy - “redakcja nie zamierza stanowić narzędzia w walce pomiędzy stronami powstałego w Ścinawie konfliktu”, a “celem, jaki przyświeca dziennikarzom, jest przedstawianie zdarzeń w jak najbardziej obiektywnym świetle”. Jak widać gazeta nie jest narzędziem walki tylko dla części społeczności Ścinawy. Władze mogą wojować do woli.

W 2019 roku zaczęliśmy badać **media społecznościowe**. To badanie wzbudziło ogromne zainteresowanie aktywnych mieszkańców. Zbadaliśmy cztery województwa – dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie i lubuskie⁴. Jak ustaliliśmy, prowadzenie mediów społecznościowych - zwłaszcza fanpejdza na Facebooku, jest częstą praktyką w gminach. Takie medium ma 72% (288) badanych urzędów. **Przystępowaliśmy do badania, zakładając, że profile gmin w mediach społecznościowych stanowią wirtualne miejsce lokalnej debaty i są odpowiednikiem tej tradycyjnej, w świecie realnym**. W związku z tym najważniejsze wydawało nam się zbadanie, czy światem tej wirtualnej dyskusji rządzą takie same zasady, jak w świecie realnym. Jeśli zatem w świecie realnym nieakceptowalne jest wyrwanie komuś mikrofonu, odwrócenie się tyłem lub wyrzucenie za drzwi za zadawanie pytań i przedstawianie własnego zdania, nieakceptowalne winno być odbieranie komuś głosu w świecie wirtualnym, skoro już gmina tworzy taką przestrzeń do dyskusji. Zbadana rzeczywistość znacząco zmieniła nasze postrzeganie sprawy. 97% zbadanych gmin prowadzących fanpejdze nie wskazuje żadnych zasad prowadzenia tam dyskusji, ale 18% z nich blokowało użytkowników. **Jednak co najważniejsze w kontekście niniejszej sprawy sądowej, okazało się, że gminne fanpejdze na FB bardzo często wcale nie są przestrzenią debaty. Wiele z nich to tablice ogłoszeń.**

³ „O czym szumią gazety władzy”

https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_gazety_wladzy_raport.pdf

⁴ „Jak urzędy gmin korzystają z mediów społecznościowych”

https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_lajki.pdf

Natomiast zdarza się, że prawdziwa debata dzieje się na oficjalnym profilu burmistrza. Wielu burmistrzów, wójtów i prezydentów prowadzi takie fanpejdże. Być może mieszkańcy wiedzą, że podejmowanie decyzji należy do szefów urzędów i od razu rozpoczynają dyskusję z osobami decyzyjnymi. A to zjawisko trudniej uchwycić, gdyż zazwyczaj nie są to profile oficjalnie opłacane. Co jednak w sytuacji, gdy treści pojawiające się na nich stanowią wytwór pracy urzędników podlegających wójtom i burmistrzom i pojawiają się na nich wcześniej niż na oficjalnym gminny fanpejdżu lub stronach urzędu? Jak wyglądania blokowanie na takim fanpejdżu? Czy faktycznie nie powinno podlegać żadnym zasadom?

4. Szczególne znaczenie sprawy sądowej dotyczącej zasad debaty na oficjalnym profilu wójta, burmistrza, prezydenta miasta

Jako organ władzy wykonawczej, pochodzący z powszechnych wyborów, wójt/burmistrz/prezydent ma ogromną przewagę nad radnymi. Jeśli dysponuje gazetą, ma szansę jednostronnie przedstawiać swoje sukcesy. Jeśli fanpejdż gminy to jedynie tablica ogłoszeń, a ewentualna debata publiczna, możliwość zadawania pytań, kwestionowania sposobu przedstawiania osiągnięć władz gminnych, dzieje się na jego/jej oficjalnym profilu, to blokując użytkowników wyklucza ich z debaty o sprawach gminy. A samorząd to mieszkańcy.

W obecnym stanie braku regulacji dotyczącej wykluczania mieszkańców z debaty publicznej w mediach społecznościowych, wójt/burmistrz/prezydent, może łatwo ją ocenzurować. **Uciekając z debatą z profilu urzędu gminy, łatwo może przenieść ją na swój fanpejdż. Ale nie musi się przed nikim rozliczać z tego, jak ją prowadzi.**

Na tym polega precedensowy charakter niniejszej sprawy. Docelowo zapewne konieczne będzie poddanie tego obszaru minimalnym standardom i kontroli. Skoro jednak prawo nie nadała za nowymi formami komunikacji, uważamy że sąd może poszerzyć swoim wyrokiem rozumienie tego zjawiska. **Warto odnieść się do realnego świata, w którym toczy się debata publiczna. Wójt/burmistrz/prezydent, spotykając się z mieszkańcami na debatach i spotkaniach, nie mógłby przecież wprowadzić zasady, że kogoś nie należy wpuszczać na spotkanie, ktoś nie może zadawać pytań i do kogoś ma nie dotrzeć informacja. To właśnie fakt, że debatę prowadzi wójt/burmistrz/prezydent, decyduje o tym, że jest to spotkanie oficjalne.** Na oficjalnym fanpejdżu, prowadzi on debatę nieustająco. To on/ona nadaje temu fanpejdżowi publiczny wymiar.

Biorąc pod uwagę powszechność zjawiska prowadzenie oficjalnych fanpejdży w gminach, zwracamy uwagę, że orzeczenie tego sądu będzie też miało wpływ na sytuację w wielu gminach. Obecnie (w 2021 roku) badamy na ile powszechne jest to zjawisko w całej Polsce⁵. Ale już we wspomnianym badaniu z 2019 roku, w czterech województwach, ustaliliśmy że w 21% (82) gmin takie oficjalne profile istniały. Tylko 23% (19) z nich prowadziły osoby opłacane z budżetu gminy.

Łączymy wyrazy szacunku,

Katarzyna Batko-Tołuć

Szymon Osowski

Członkini Zarządu

Prezes Zarządu

⁵ <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/kto-zabiera-glos-na-facebooku>