

## Dariusz Krawczyk

dr, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach,  
naczelnik Wydziału Kontaktów Społecznych Urzędu Miejskiego w Zabrze

# POSTRZEGANIE PRASY SAMORZĄDOWEJ PRZEZ ŚRODOWISKO DZIENNIKARSKIE. KONTROWERSJE WOKÓŁ WYDAWANIA PERIODYKÓW PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Streszczenie

Prasa samorządowa na trwałe wpisała się w polski krajobraz medialny. Wydawanie gazet bezpośrednio przez administrację terenową lub na jej zlecenie spotyka się jednak z krytyką. Podstawowym zarzutem jest nieuczciwa konkurencja wobec czasopism prywatnych. Zdaniem niektórych regionalnych izb obrachunkowych, nadzorujących jednostki samorządu terytorialnego, publikowanie płatnych reklam przez prasę samorządową jest łamaniem dyscypliny finansów publicznych. W opinii innych izb – to niezbywalne prawo prasy, także samorządowej. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że sami dziennikarze mediów komercyjnych w większości uważają, że prasa samorządowa powinna być wydawana. Na celowość jej edycji wskazują też studenci dziennikarstwa i komunikacji społecznej, dostrzegając przy tym – podobnie jak dziennikarze – słabe strony prasy samorządowej, czyli np. przypadki nadmiernego akcentowania komunikacji perswazyjnej czy braku profesjonalizmu zespołów redakcyjnych. Ogólna ocena prasy samorządowej formułowana przez środowisko dziennikarskie jest pozytywna – przy świadomości, że prasa taka w obowiązującym stanie prawnym nie wypełnia funkcji kontrolnej wobec samorządów.

**Słowa kluczowe:** prasa samorządowa, promocja gminy, public relations, marketing terytorialny

**Perception of the self-government press by the journalists circle.  
Controversy over the issue of periodicals by the self-government units**

**Abstract**

The self-government press has become a permanent part of Polish media landscape. Publishing of newspapers directly by the local administration or by its order, however, meets with criticism. Their main criticism is unfair competition against private newspapers. According to some regional accounting chambers, supervising self-government units, publishing paid advertising by the self-government press is the violation of public finance discipline. In the opinion of other chambers – it is the inalienable right of the press, including self-government press. Based on the surveys it can be stated that commercial media journalists mostly think that self-government press should be published. On the advisability of their publishing point out also students of journalism and communication, being aware – like the journalists – of weaknesses of self-government press, that is, e.g. the cases of overemphasizing persuasive communication or lack of professional editorial teams. Overall rating of the self-government press formulated by the journalism circle is positive – with the awareness that the press in the legal situation does not fulfill the control function to self-governments.

**Key words:** self-government press, communes promotion, public relations, territorial marketing

## **Wprowadzenie**

Debata o dopuszczalności, celowości i trybie wydawania prasy samorządowej trwa od przywrócenia samorządności w drodze wyborów do rad gmin przeprowadzonych 27 maja 1990 r. Tymczasem periodyki samorządowe stanowią już ważny element polskiego krajobrazu medialnego. Wydawane są albo bezpośrednio przez gminy lub powiaty<sup>1</sup>, albo pod auspicjami jednostek samorządu terytorialnego – w formie zleconych dodatków do prasy komercyjnej bądź czasopism wydawanych przez spółki z dominującym udziałem samorządu w strukturze właścicielskiej albo samorządowe instytucje kultury, sportu i turystyki. Im niższa jest świadomość znaczenia zarządzania komunikacją w obrębie danej miejscowości oraz im mniejszy jej potencjał ekonomiczny i logistyczny, tym uboższa pozostaje formuła edycji prasy samorządowej. W wielu przypadkach gazety takie ukazują się w niewielkich nakładach, skromnej szacie graficznej, bez numeru ISSN<sup>2</sup>, a ich zawartość merytoryczna pod względem warsztatowym pozostawia wiele do życzenia (podobnie jak skuteczność kolportażu). Z kolei w innych samorządach (szczególnie w dużych miastach na prawach powiatu) prasa bywa częścią profesjonalnego systemu komunikowania bazującego na dostarczaniu precyzyjnie określonej publiczności aktualnych, istotnych i użytecznych informacji,

---

<sup>1</sup> W grupie wydawców samorządowych występują także m.in. związki międzygminne. Przykładem jest dodatek „Metropolia Silesia” wydawany na zlecenie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego w Katowicach, skupiającego na zakończenie badanego w artykule okresu 14 miast na prawach powiatu w konurbacji górnośląskiej. Dodatek ukazywał się od listopada 2011 r. co miesiąc wraz z grzbietem głównym wydania magazynowego dziennika „Polska. Dziennik Zachodni”.

<sup>2</sup> ISSN (International Standard Serial Number, Międzynarodowy Znormalizowany Numer Wydawnictwa Ciągłego) to ośmiocyfrowy niepowtarzalny identyfikator wydawnictw ciągłych tradycyjnych oraz elektronicznych, nadawany przez ISSN International Centre w Paryżu oraz centrale narodowe.

z zastosowaniem nośników odpowiadających wyzwaniom postępu technologicznego oraz oczekiwaniom odbiorców.

Bez względu na liczne zastrzeżenia formułowane wobec aktywności samorządów na rynku medialnym, prasa samorządowa była w badanym okresie<sup>3</sup> zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, a jej efekty – jak wynika z badań publiczności medialnej – odpowiadały nawykowi chętnie sięgających po nią czytelników. Mimo to w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego wydających własną prasę kierowano słowa krytyki zarówno za samo prowadzenie takiej działalności, jak i odnoszące się do poszczególnych jej aspektów. Przykładem jest kwestia upowszechniania treści o znaczeniu marketingowym. Komercyjne podmioty rynku medialnego uznały publikowanie w prasie samorządowej płatnych ogłoszeń za czyn nieuczciwej konkurencji. Tym samym sformułowaniem określano też publikowanie przez prasę samorządową bezpłatnych reklam – wywodząc stąd prawo do pobierania opłat za upowszechnianie materiałów promocyjnych. Nawet regionalne izby obrachunkowe weryfikujące działalność samorządów nie wskazywały na spójną interpretację przepisów obowiązujących w tym zakresie. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie jeszcze w 1998 r.<sup>4</sup> sprzeciwiała się możliwości ukazywania się ogłoszeń płatnych w prasie samorządowej. W następnych latach podobne stanowisko wyrażały izby w Łodzi<sup>5</sup> oraz Wrocławiu<sup>6</sup>. Przeciwnego zdania była Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, która w 2015 r., mając świadomość przywoływanych orzeczeń, stwierdziła kategorycznie, że prasa samorządowa, korzystając z praw przysługujących mediom w Polsce, może zamieszczać materiały promocyjne. W uzasadnieniu zacytowano opinię prawną stanowiącą, że właśnie zasady uczciwej konkurencji wymagają, aby reklamy w prasie samorządowej publikować zasadniczo odpłatnie, gdyż prasa samorządowa powinna podlegać takiemu samemu reżimowi prawnemu jak pozostała prasa<sup>7</sup>.

Niezależnie od niejednoznacznych ocen poszczególnych przejawów aktywności wydawniczej samorządów w ujęciu politologicznym, ekonomicznym czy komunikacyjnym, a także zarzutów bądź obiekcji związanych z konkretnymi

---

<sup>3</sup> Prowadzone analizy oraz stan prawny przedstawiony w niniejszym artykule aktualne były do zakończenia objętego badaniem okresu w styczniu 2016 r.

<sup>4</sup> Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Rzeszowie z 27.01.1998 r., sygn. akt IV/323/98, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1999, nr 2 (72).

<sup>5</sup> *Bez reklamy. W gminnej prasie nie mogą ukazywać się płatne ogłoszenia*, 7.01.2014, Serwis Samorządowy Polskiej Agencji Prasowej, <http://samorzad.pap.pl/depesze/rio/133104/Bez-reklamy--W-gminnej-prasie-nie-moga-ukazywac-sie-platne-ogloszenia-> [dostęp: 15.12.2015].

<sup>6</sup> Stanowisko Kolegium z 7.05.2014 r. na oficjalnej stronie RIO we Wrocławiu, [http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dokumenty/pozostale/dzialalnosc\\_nadzorcza/StanKol\\_RIOwroclaw\\_07052014.pdf](http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dokumenty/pozostale/dzialalnosc_nadzorcza/StanKol_RIOwroclaw_07052014.pdf) [dostęp: 2.12.2015].

<sup>7</sup> Pismo RIO w Opolu nr NA.III-0221-6/2015 do sekretarza Gminy Ozimek z 10.03.2015 r., Biuletyn Informacji Publicznej opolskiej RIO, <http://bip.rio.opole.pl/download/attachment/3152/pismo-2015-03-10.pdf> [dostęp: 15.12.2015].

rozwiązaniami formalnoprawnymi, prasa samorządowa zdaje się zajmować trwałe miejsce w polskim systemie medialnym. Zdaniem ekspertów

poprawia się również jakość prasy samorządowej – o ile początkowo świadomość standardów obowiązujących w dziennikarstwie nie była zbyt duża wśród wydawców prasy samorządowej, o tyle na przestrzeni lat zwiększyła się liczba profesjonalnych dziennikarzy zatrudnianych w tego typu redakcjach<sup>8</sup>.

Z kolei o skali pozytywnej reakcji czytelników wobec gazet gmin i powiatów świadczą m.in. badania publiczności medialnej. Na potrzeby niniejszego artykułu przeprowadzone zostały dwa sondaże w grupach świadomych uczestników lub obserwatorów rynku prasowego. Wyniki posłużyły do sformułowania wniosków na temat społecznego postrzegania prasy samorządowej.

### **Percepcja prasy samorządowej wśród aktywnych zawodowo uczestników rynku medialnego**

Jedno z badań medioznawczych zrealizowano z udziałem dziennikarzy oraz osób odpowiedzialnych za politykę marketingową redakcji prasy, radia, telewizji, agencji prasowych i portali internetowych<sup>9</sup>. Respondenci jako merytoryczni przedstawiciele mediów ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych, w tym publicznych i komercyjnych, zostali poproszeni o odpowiedź na podstawowe pytanie o zasadność wydawania prasy samorządowej. Zdecydowana większość ankietowanych (81%) jednoznacznie opowiedziała się za celowością prowadzenia działalności wydawniczej przez jednostki samorządu terytorialnego. Przeciwnego zdania było 15% uczestników reprezentujących środki masowego przekazu, zaś pozostali nie mieli wyrobionej opinii na ten temat.

Dziennikarze i pracownicy medialnych agencji reklamowych wskazywali, że optymalnym rozwiązaniem formalnym dla wydawania gazety samorządowej jest powierzenie tej działalności gminnej lub powiatowej instytucji kultury. Za taką formą opowiedziało się 31% ankietowanych. Drugą wskazywaną przez osoby profesjonalnie zajmujące się rynkiem mediów opcją (25%) było utwo-

---

<sup>8</sup> P. Szostok, *Prasa samorządowa czy prasa władz samorządowych? Komu służą periodyki finansowane z lokalnych budżetów?*, Katowice 2013, s. 50.

<sup>9</sup> Badanie własne autora zostało przeprowadzone 12.12.2015 r. w Zabrzu podczas konferencji środowiskowej z udziałem 60 przedstawicieli stacji telewizyjnych (TVP 1, TVP 2, TVP Info, TVN, TVN 24, Polsat News, Superstacji, TVZ), oddziałów regionalnych TVP (TVP Wrocław, TVP Szczecin, TVP Lublin, TVP Kraków), stacji radiowych (Polskiego Radia i RMF FM), redakcji prasowych (miesięcznika „Forbes”, dziennika „Fakt”, tygodnika „Trybuna Górnicza”, tygodników lokalnych „Nowiny Zabrzeńskie”, „Głos Zabrze i Rudy Śląskiej”), a także Polskiej Agencji Prasowej oraz portalu Onet.pl. Dziennikarze wypowiedzieli się na temat zasadności edycji prasy samorządowej oraz formuły wydawania takich czasopism (określenie wydawcy i periodyczności). Mieli możliwość podania, co według nich powoduje kontrowersje w postrzeganiu prasy samorządowej. Zostali ponadto poproszeni o ujawnienie swoich preferencji czytelniczych w zakresie gazet przygotowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie (z podziałem na wydania tradycyjne i elektroniczne).

rzenie przez samorząd odrębnego podmiotu, któremu zostałyby powierzone kompleksowe działania związane z edycją gazety (redagowanie, skład komputerowy, współpraca z firmą poligraficzną, kolportaż itd.). Kolejną wymienianą możliwością (20%) było zlecenie przez samorząd tworzenia i dystrybucji gazet w formie wkładek lub dodatków do prasy komercyjnej. Co ciekawe, bezpośrednia aktywność wydawnicza samorządów została wskazana przez najmniej liczną grupę ankietowanych. Rola wydawcy gazety byłaby odpowiednia dla urzędów gmin lub starostw powiatowych zaledwie w opinii 13% respondentów. Pozostali uczestnicy badania nie mieli sprecyzowanych poglądów na temat właściwej formy aktywności wydawniczej.

W grupie reporterów i marketingowców deklarujących, że samorzady powinny wydawać gazety, przeprowadzono badanie uzupełniające w celu pozyskania informacji o preferowanej periodyczności takich czasopism. Zdecydowanie najwięcej ankietowanych (60%) opowiedziało się za realizowaniem zadań komunikacyjnych w formie edycji miesięcznika samorządowego. Natomiast 18% twierdziło, że właściwe jest wydawanie gminnego lub powiatowego tygodnika, a 12% uznało, iż wystarczy, aby informacje ważne dla czytelników będących członkami wspólnoty lokalnej przekazywano na łamach kwartalnika. Pozostali wskazywali na inną periodyczność gazety samorządowej bądź nie mieli wyrobionej opinii w tym zakresie.

Uczestników badania jako osoby aktywne zawodowo na rynku mediów zapytano także o osobiste preferencje czytelnicze. Ponad połowa ankietowanych deklarowała kontakt z periodykiem samorządowym ukazującym się na terenie miejsca zamieszkania lub pracy. Co szczególnie symptomatyczne, lekturę papierowego wydania czasopisma samorządowego zgłaszało nieco mniej respondentów niż jego wersji elektronicznej umieszczonej na portalach internetowych redakcji, urzędu gminy lub starostwa powiatowego. Po gazetę samorządową w tradycyjnej formie sięga bowiem 55% dziennikarzy i specjalistów z zakresu promocji i marketingu, a e-wydanie śledzi 61% badanych.

Kolejne z badań medioznawczych przeprowadzono wśród studentów dziennikarstwa i komunikacji społecznej. W badaniu postrzegania prasy samorządowej<sup>10</sup> przeszło 77% ankietowanych twierdząco odpowiedziało na pytanie, czy samorząd powinien wydawać własną gazetę. Z kolei jednoznacznie krytycznie na temat aktywności administracji publicznej szczebla lokalnego na rynku medialnym wypowiedziało się 16% uczestników. Przy tym niespełna połowę badanych (49%) stanowili czytelnicy prasy samorządowej deklarujący kontakt z wydaniem papierowymi tych gazet, a 41% respondentów określało się jako aktywni użytkownicy e-wydań dostępnych na portalach internetowych.

---

<sup>10</sup> Badanie własne autora przeprowadzone wśród studentów dziennikarstwa i komunikacji społecznej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W badaniu realizowanym od 21.05 do 1.06.2015 r. udział wzięło 80 osób ze studiów stacjonarnych i niestacjonarnych.

## Spoleczny odbiór kontrowersji związanych z prasą samorządową

Prasa samorządowa w badanym okresie była obiektem wielu sporów nie tylko wśród teoretyków komunikacji społecznej, lecz także – a może przede wszystkim – wydawców lokalnej prasy komercyjnej oraz części środowiska samorządowego. Podnoszono kwestię instrumentalnego wykorzystywania periodyków samorządowych w promocji przedstawicieli aktualnie rządzącej władzy bądź stosowania ich w rywalizacji politycznej i dyskredytowaniu opozycji. Kolejne zarzuty dotyczyły przeznaczania funduszy publicznych na wydawanie gazet będących konkurencją dla prasy prywatnej, publikowania płatnych reklam czy niskiego poziomu materiałów dziennikarskich przygotowywanych przez nieprofesjonalne zespoły redakcyjne.

We wspomnianym badaniu dziennikarzy mediów ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych zadano przedstawicielom środków masowego przekazu pytanie o przyczyny kontrowersji wokół prasy samorządowej. Na pierwszej pozycji znalazł się (w opinii 31% respondentów) jej bezkrytyczny stosunek do urzędującej władzy lokalnej, którą naiwnie wychwała na swoich łamach. Kolejnym zarzutem (29%) był brak profesjonalizmu wynikający z faktu, że periodyki samorządowe mogą być tworzone przez urzędników, a nie zespoły dziennikarskie. Natomiast 19% dziennikarzy i pracowników zajmujących się w mediach promocją i marketingiem zwracało uwagę na niską atrakcyjność czytelniczą prasy samorządowej, której powodem ma być koncentrowanie się redakcji na sprawach istotnych dla administracji publicznej, a nie dla faktycznych odbiorców czasopisma. Wreszcie 13% ankietowanych uznawało gazety samorządowe za potencjalne narzędzie rywalizacji politycznej, co obniża ich wiarygodność, a niespełna 3% dostrzegało w wydawaniu gazet samorządowych zagrożenie dla konkurencji na rynku medialnym.

Podczas badania przeprowadzonego wśród studentów komunikacji społecznej i dziennikarstwa również zapytano respondentów o to, jak odbierają edycję prasy samorządowej. Okazało się, że najrzadziej artykułowane wątpliwości (5,5% wskazań) dotyczą sfery rywalizacji z komercyjnymi środkami masowego przekazu, gdzie prasa samorządowa określona została jako nieuczciwa konkurencja dla gazet prywatnych. Znaczenie więcej badanych (12%) uważało, że gazety samorządowe powinny być bezpłatnie dostarczane każdemu mieszkańcowi do domu. Narzekano zarazem na brak takich działań ze strony samorządów. I to był właśnie, w opinii wymienionej części respondentów, główny zarzut wobec prasy wydawanej przez jednostki samorządu terytorialnego. Najwięcej głosów krytycznych dotyczyło prymarnej roli komunikacji perswazyjnej w działalności mediów zależnych od administracji publicznej. Aż 29% badanych twierdziło bowiem, że bezkrytycznie wychwalają one urzędujące władze. Dla 20% uczestników powodem do zgłaszania uwag krytycznych było odejście przez takie periodyki od zagadnień ze sfery funkcjonowania wspólnoty samorządowej, a koncentrowanie

się na sporach natury politycznej. Równie ważny (19% wskazań) był domniemany brak profesjonalizmu członków zespołów redakcyjnych, które nie składają się z dziennikarzy, lecz z urzędników. 13% ankietowanych osób sporu widziało w koncentrowaniu się gazet wydawanych przez gminy lub powiaty wyłącznie na sprawach samorządu, a nie tematach lokalnych istotnych dla czytelników.

W kontekście artykułowanych wątpliwości co do obiektywizmu prasy samorządowej, ukierunkowanej – zdaniem największej grupy badanych – na pozytywne przedstawianie rzeczywistości w gminach lub powiatach, warto zaakcentować, że blisko 89% ankietowanych uważało jednak za zasadne, aby w prasie samorządowej wypowiadały się osoby sprawujące władzę (suma odpowiedzi jednoznacznie oraz warunkowo wyrażających aprobatę). Zaledwie 6% uczestników badania w trosce o bezstronność gazety odmawiało wójtom, burmistrzom, prezydentom miast bądź starostom powiatowym prawa do bezpośredniego udzielania informacji czy komentarzy na łamach periodyków samorządowych. W gronie respondentów pozytywnie odnoszących się do przedstawiania w mediach samorządowych postaci i poglądów osób sprawujących władzę przeważali zwolennicy korzystania z tej możliwości w sposób umiarkowany. Z grupy tej 63% twierdziło, że podobne wypowiedzi powinny pojawiać się stosunkowo rzadko. Pozostali nie zgłaszali obiekcji wobec publikowania wizerunku i opinii ludzi kierujących samorządem terytorialnym nawet kilkakrotnie w każdym wydaniu gazety.

### **Możliwość tabloidyacji prasy samorządowej w świetle badań empirycznych**

W drugiej części projektu badawczego realizowanego na potrzeby niniejszego artykułu studentom komunikacji społecznej i dziennikarstwa zadano pytanie o preferowaną formułę rozwoju prasy samorządowej w kontekście możliwości tworzenia samorządowych tabloidów. Wszak od następstw zjawiska tabloidyacji nie są wolne media publiczne:

Ekspozowanie w programach przestępstw, wypadków i katastrof, jak też wydarzeń sportowych, imprez rozrywkowych, o życiu celebrytów nawet nie wspominając, bynajmniej nie wynika z tradycji mediów publicznych i nigdy nie należało do ich zadań misyjnych. Jest to raczej odpowiedź na wyzwania mediów komercyjnych, a także rosnącą dominację kultury popularnej w życiu społecznym. Jest to też niewątpliwie symptom komercjalizacji i tabloidyacji mediów publicznych<sup>11</sup>.

Oczywiście wielosektorowość tabloidyacji powoduje, że jej konsekwencje wpływają zarówno na nadawców, media, jak i ich audytorium. Stąd zmiany w obowiązujących standardach dziennikarskich, ale też w sposobach zbierania i przygotowywania materiałów prasowych oraz organizacji pracy redakcji. Prze-

<sup>11</sup> M. Mrozowski, *Telewizyjne programy informacyjne – polskie i zagraniczne (analiza porównawcza)*, „Studia Medioznawcze” 2009, nr 3 (38), s. 37.

kształceniu ulegają same środki masowego przekazu – dostosowują upowszechniane treści, formę i sposób dystrybucji do trendów dyktowanych przez marketing medialny. Wreszcie przeobrażenia zachodzą wśród odbiorców, których oczekiwania bez wątpienia mają wpływ na mass media. Potrzeby, a następnie nawyki adresatów działalności wydawniczej również podlegają moderowaniu. I to nie tylko poprzez promocję, lecz także dzięki udostępnianiu nowinek technologicznych czy produktowych. Zgodzić się przy tym należy, że różnorodne podmioty rynku medialnego

działają według odmiennych logik, opierając swą aktywność na niekiedy skrajnie odmiennych światopoglądach. W rezultacie sfera medialna często staje się areną ostrych napięć i starć. Z tej przyczyny należy przypuszczać, że mimo iż formalnie wielu graczy medialnych działa przy pomocy podobnych środków, to *de facto* podobieństwo jest bardzo powierzchowne i często motywowane skrajnie odmiennie<sup>12</sup>.

Niezależnie od motywacji faktem jest, że tabloidyżacja przyczyniła się do upowszechnienia specyficznych – mniej lub bardziej obniżonych wobec wymogów modeli tradycyjnych – standardów dziennikarstwa. Warto przypomnieć, że

pojęcie tabloidyżacji dziennikarstwa pojawiło się w literaturze medioznawczej w latach osiemdziesiątych XX wieku. Wiązane było ze zmianami, które zachodziły w mediach tzw. opiniotwórczych i informacyjnych, będącymi wynikiem rozwoju technologicznego i postępującej komercjalizacji mediów. Termin wywodzi się od tabloidu, rodzaju pracy, która powstała na przełomie XIX i XX wieku<sup>13</sup>.

W wymiarze warsztatowym przejawem tabloidyżacji jest wypieranie wiadomości ważnych przez doniesienia skandalizujące, zaskakujące lub budzące ciekawość. Dominują proste formy wypowiedzi bazujące na zwięzłości i wykorzystaniu języka potocznego. Zmienia się zarazem tradycyjna proporcja w realizacji zadań mediów. Generalnie role informacyjna i edukacyjna ustępują miejsca wypełnianiu funkcji rozrywkowej. Może jednak elementy tabloidyżacji są nieuchronną konsekwencją wielozadaniowości zarówno mediów, jak i publiczności medialnej – przejawiającej się m.in. w tym, że „użytkownicy mediów jednocześnie śledzą wydarzenia, słuchają muzyki, wysyłają wiadomości, dyskutują na czacie, tworzą komentarze, używają komunikatorów czy oglądają filmy. Szczególny wymiar ma to zjawisko w świecie portali społecznościowych”<sup>14</sup>. Czy wydawanie tabloidów miejskich lub powiatowych (oczywiście finansowanych z funduszy publicznych) jest więc właściwą odpowiedzią samorządów na wyzwania nowoczesnego rynku medialnego?

---

<sup>12</sup> B. Hordecki, D. Piontek, *Tabloidyżacja czy tabloidyżacje telewizyjnych programów informacyjnych?*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 2, s. 23.

<sup>13</sup> D. Piontek, *Komunikowanie polityczne i kultura popularna. Tabloidyżacja informacji o polityce*, Poznań 2011, s. 187.

<sup>14</sup> B. Zeler, *Nowe nowe media – multitasking – przestrzeń wpływu*, „Transformacje” 2013, nr 1–2 (76–77), s. 186.



Większość studentów pytanych o możliwą do zaakceptowania formułę prasy samorządowej, kategorycznie wypowiadała się przeciwko tabloidyźacji tego typu periodyków. Aż 67% ankietowanych negatywnie oceniało jakiegokolwiek próby przenoszenia na grunt wydawnictw samorządowych rozwiązań charakterystycznych dla tabloidów, zarówno w zakresie doboru tematów, stosowanych modeli semantycznych, sposobów prezentacji treści, jak i specyficznego układu kompozycyjnego. Chociaż akurat układ graficzny cechujący się znaczącym udziałem fotografii, fotomontaży, karykatur, agresywnych kolorystycznie grafik oraz innych elementów ilustracyjnych kosztem tekstów dziennikarskich dopuszczało 25% ankietowanych. Natomiast zaledwie 6% uczestników badania pozytywnie oceniało możliwość stosowania przez prasę samorządową pozostałych wzorców wykorzystywanych przez tabloidy. Jednocześnie zdecydowana większość badanych (92%) uważała, że czasopismo samorządowe powinno przekazywać wiadomości lokalne w sposób atrakcyjny czytelniczo. Tylko 2,5% respondentów gotowych było przyznać, że forma graficzna periodyku jest nieistotna, ponieważ liczy się wyłącznie znaczenie publikowanych treści.

Wynik taki, odzwierciedlający oczekiwania publiczności medialnej, stoi w sprzeczności z argumentami teoretyków głoszących, że prasa samorządowa ma być wyłącznie „biuletynem informacyjnym” lub wręcz „kartką papieru”<sup>15</sup> zawierającą powielone treści ważne dla społeczności lokalnej. Działania zmierzające do wzrostu atrakcyjności dla czytelnika, rozumiane jako dobór rozwiązań (graficznych, stylistycznych, tematycznych itd.) wzbudzających zainteresowanie, a nawet emocje odbiorców, nie muszą oznaczać rezygnacji z należytej rzetelności dziennikarskiej i obiektywizmu przy upowszechnianiu treści. Analiza preferencji odbiorców ujawniła, że oczekują oni adaptowania przez prasę samorządową bogatszych środków wyrazu niż w badanym okresie wykorzystywała większość takich redakcji. Szczególnie w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego wciąż bowiem

niska częstotliwość oraz mała objętość periodyków samorządowych powoduje, iż dziennikarze, starając się przedstawić wszystko to, co ważnego i istotnego wydarzyło się od czasu wydania ostatniego wydania gazety, posługują się gatunkami informacyjnym, aby zwięzła i rzeczowo przedstawić kwintesencję danego zagadnienia<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> O prawie samorządu do informowania o swoim funkcjonowaniu, działalności promocyjnej oraz edukacyjnej pisał m.in. Michał Kulesza, akcentując, że władza lokalna „często musi mieć zatem własny kanał dostępu do każdego gospodarstwa domowego. W wielu miejscach każde gospodarstwo domowe dostaje raz w miesiącu jedną kartkę papieru A4 zapisaną z dwóch stron drobnym drukiem. Informuje ona w sposób obiektywny o tym, co to się wydarzyło i co to się ma wydarzyć. Takie działanie samorządu nie budzi żadnych wątpliwości”, M. Kulesza, *Wolność słowa w prasie lokalnej*, [w:] *Wolność słowa w prasie lokalnej. Prasa lokalna a normy ochrony konkurencji i pluralizm medialny*, red. A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, Warszawa 2010, s. 13.

<sup>16</sup> K. Brzoza, *E-oblicze prasy samorządowej*, [w:] *Media a środowisko społeczne. Dylematy teorii i praktyki*, t. 3, red. S. Michalczyk, D. Krawczyk, Gliwice-Katowice 2014, s. 226.

Tymczasem czytelnicy – jak wynika z badania przeprowadzonego wśród studentów – woleliby otrzymywać gazetę nie tylko aktualną, interesującą i podejmującą ważne dla społeczności lokalnej tematy, lecz także stworzoną z użyciem różnorodnych gatunków dziennikarskich oraz nowoczesnych rozwiązań kompozycyjnych, zakładających m.in. wykorzystanie materiałów fotograficznych oraz infografik – i pisaną językiem przystępnym, bez charakterystycznego dla zbiurokratyzowanej administracji posługiwania się hermetycznymi zwrotami czy specjalistycznymi pojęciami.

### **Tytuł periodyku samorządowego jako próba określenia linii programowej gazety**

Z badań przytaczanych w artykule wyłania się stosunkowo wysoki poziom społecznej aprobaty dla wydawania gazet samorządowych. Nawet przeciwnicy, dostrzegający rozliczne wady takich periodyków, artykułują, że czasopisma samorządowe podejmują głównie tematy związane z wydarzeniami lub zjawiskami ważnymi dla społeczności lokalnej. Jednocześnie respondenci zarówno z grupy profesjonalnych dziennikarzy, jak i studentów dziennikarstwa i komunikacji społecznej zwracali uwagę m.in. na zagrożenia związane z doбором treści mających gloryfikować osoby sprawujące władzę czy akcentowaniem spraw istotnych dla urzędników, a nie czytelników. Mimo to nie zaprzeczali, że gazety samorządowe przynoszą mniej lub bardziej oczekiwane przez odbiorców treści odnoszące się do spraw absorbujących mieszkańców gmin i powiatów. W większości jednak protestowali przeciwko ewoluowaniu prasy samorządowej w kierunku wyznaczanym przez zjawisko tabloidyzacji mediów.

Charakter prasy samorządowej można uchwycić dzięki analizie tytułów obecnych na rynku gazet<sup>17</sup>. Już sam tytuł niejednokrotnie pozwala bowiem zarówno określić dominującą zawartość czasopisma, jak i wskazać na obowiązującą w redakcji linię programową. Najłatwiej wyróżnić grupę tytułów odnoszących się wprost do zasięgu terytorialnego danej gminy lub powiatu. Tytułem periodyku jest wówczas nazwa związana z podziałem administracyjnym kraju, jak np. w przypadku biuletynów „Powiat Krakowski”<sup>18</sup> czy „Powiat Płocki”<sup>19</sup>. Częściej jednak wydawcy starają się nadać periodykowi samorządowemu charakter nieco bardziej odpowiadający społecznym wyobrażeniom o produktach rynku medialnego. W tym przypadku do charakterystycznych dla wydawnictw prasowych nazw typu: „nowiny”, „kurier” czy „wieści” dodawano nazwę konkret-

---

<sup>17</sup> Analizie poddano 87 periodyków wydawanych na terenie całego kraju w roku 2015. Próbę ustalono, uwzględniając periodyki edytowane bezpośrednio przez jednostki samorządu terytorialnego oraz na ich zlecenie przez podmioty zależne lub współpracujące. W skład badanej grupy wchodziły pisma gmin oraz powiatów. Badanie własne autora zostało zakończone 15 stycznia 2016 r.

<sup>18</sup> Bezpłatny biuletyn wydawany przez Starostwo Powiatowe w Krakowie.

<sup>19</sup> Biuletyn samorządowy wydawany przez Radę i Zarząd Powiatu w Płocku.

nej jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem jest „Echo Klucz”<sup>20</sup>, „Głos Gminy Psary”<sup>21</sup>, „Aktualności Gminy Kołbaskowo”<sup>22</sup>, „Krajobrazy Zawadzkiego”<sup>23</sup> czy „Kurier Żorski”<sup>24</sup>. Niekiedy tytuł łączy konkretne nazwy miejscowości z samorządowym charakterem periodyku, jak np. „Gazeta Samorządowa Gminy Bodzanów”<sup>25</sup> lub „Gazeta Samorządu Miasta Ciechanów”<sup>26</sup>. Nazwy periodyków wskazujące nadawcę przekazu sugerują zarazem prezentowanie wyłącznie treści zgodnych ze strategią komunikacyjną samorządu, jak np. „Racje Gminne”<sup>27</sup>. Warto przy tym zwrócić uwagę, że spora część redakcji akcentuje właśnie samorządowy charakter nadawców przekazów medialnych, np. „Samorządowiec Powiatu Ciechanowskiego”<sup>28</sup>. Istnieje jednak kolejna grupa, która odwołuje się do odbiorców, podkreślając wówczas rolę audytorium periodyku, np. „Gośliński Biuletyn Mieszkańców”<sup>29</sup>.

Zdarza się, że tytuł zwraca uwagę na misję jako sens istnienia gazety i na wynikającą z niej specyfikę czasopisma. Czasem wręcz bezpośrednio odnosi się do tematyki oraz rodzaju publikowanych treści. Tak jest m.in. w „Informatorze Samorządowym Gminy Międzyzdroje”<sup>30</sup>, gdzie w winiecie dookreślono zawartość periodyku, umieszczając następujące zagadnienia: „aktualności, wydarzenia, edukacja, sport, komunikaty”, bądź „Głosie Głubczyc”<sup>31</sup>, zawierającym publikacje z następujących zakresów: „informacje, kultura, edukacja, sport”. Podobnie postąpił wydawca kwartalnika „Tanew”<sup>32</sup> doprecyzowanego w podtytule słowami: „miasto, ziemia, przedsiębiorczość, dobro wspólne, dziedzictwo, kultura”. Niekiedy opis wskazujący na formułę gazety akcentował również wykorzystywane formy i gatunki dziennikarskie, jak w przypadku „Wiadomości Bar-

<sup>20</sup> Bezplatny miesięcznik, określony jako „Gazeta Samorządowa dla mieszkańców gminy Klucze” (ISSN 1426-1987), wydawany przez Gminę Klucze w nakładzie 1,5 tys. egz.

<sup>21</sup> Miesięcznik samorządowy (ISSN 1732-985X) wydawany przez Urząd Gminy Psary w deklarowanym nakładzie 2,8 tys. egz., dostępny w sieci kolportażu bezpłatnego.

<sup>22</sup> Bezplatny miesięcznik samorządowy wydawany przez Gminę Kołbaskowo.

<sup>23</sup> Gazeta samorządowa (ISSN 1426-5389) wydawana przez Gminę Zawadzkie.

<sup>24</sup> Wydawcą periodyku (ISSN 1507-1685) jest Urząd Miasta Żory. Deklarowany nakład: 19,5 tys. egz.

<sup>25</sup> Gazeta samorządowa wydawana przez Gminę Bodzanów, dostępna w sieci kolportażu bezpłatnego.

<sup>26</sup> Bezplatny periodyk samorządowy (ISSN 1426-770X) wydawany przez Urząd Miasta Ciechanów w deklarowanym nakładzie 10 tys. egz.

<sup>27</sup> Dwutygodnik wydawany przez Gminny Ośrodek Kultury w Pawłowicach (ISSN 1640-8071) ukazywał się w deklarowanym nakładzie 1,7 tys. egz. i dostępny był w sieci kolportażu płatnego za 2,20 zł (dane z marca 2015 r.).

<sup>28</sup> Gazeta samorządowa (ISSN 1640-1476) wydawana przez Zarząd Powiatu Ciechanowskiego w deklarowanym nakładzie 3 tys. egz.

<sup>29</sup> Miesięcznik samorządowy (ISSN 2449-7304) wydawany przez Urząd Miasta i Gminy Murowana Goślina.

<sup>30</sup> Bezplatny periodyk wydawany przez Urząd Miejski w Międzyzdrojach.

<sup>31</sup> Bezplatny informator samorządowy (ISSN 1234-0890) wydawany przez Urząd Miejski w Głubczycach w deklarowanym nakładzie 1,2 tys. egz.

<sup>32</sup> Bezplatny kwartalnik (ISSN 1232-8588) wydawany przez Biłgorajskie Centrum Kultury.

czewskich”<sup>33</sup> z wymienionymi na stronie tytułowej hasłami: „wydarzenia, opinie, informacje, wywiady”.

Częstym elementem winiet gazet samorządowych są też nazwy poszczególnych dzielnic, osiedli czy sołectw lub gmin będących w zasięgu terytorialnym periodyków. Przykładem jest „Panorama Gminy Mierzęcice”<sup>34</sup>, która w górnej części pierwszej kolumny eksponuje następujące nazwy: „Mierzęcice, Mierzęcice II, Mierzęcice-Osiedle, Przeczyce, Toporowice, Nowa Wieś, Boguchwałowice, Sadowie, Najdziszów, Zawada”. Niekiedy stopka redakcyjna informuje o tym, że treści w periodyku dotyczą wydarzeń ważnych dla konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, np. w miesięczniku „Nasz Powiat. Nasza Gmina”<sup>35</sup> zaznaczono, że publikacje redagują: „Starostwo Powiatowe w Jaworze, Gmina Męcinka, Gmina Mściwojów, Gmina Wądroże Wielkie, Gmina Paszowice”. Niekiedy też nazwa periodyku nie wskazuje konkretnego zasięgu terytorialnego, np. „Nasz Region”<sup>36</sup> czy „Kurier”<sup>37</sup>. Niektóre tytuły sugerują, że periodyk zawiera treści atrakcyjne czytelniczko. Zdarzają się nawet mniej lub bardziej zamierzone nawiązania do tytułów znanych tabloidów, jak w przypadku czasopisma „Fakty i Realia”<sup>38</sup>.

Od dominującego nurtu w tworzeniu tytułów prasy samorządowej – zakładającego podanie nadawcy, określenie zasięgu terytorialnego, wskazanie grupy odbiorców bądź dominującej tematyki – występują oczywiście wyjątki, jak np. periodyki bez oznaczenia terytorialnego czy merytorycznego, nierzadko w formie akronimów (gazety „BIS”<sup>39</sup> czy „MIM”<sup>40</sup>). Bywały też nawiązania do takich symboli jak herby czy godła heraldyczne. Przykładem może być periodyk samorządowy „Oksza”<sup>41</sup>, wydawany przez gminę Rejowiec, bądź biuletyn „Czapla”<sup>42</sup>,

<sup>33</sup> Periodyk (ISSN 1507-5648) wydawany przez Centrum Kultury i Promocji Gminy w Barczewie.

<sup>34</sup> Bezpłatny miesięcznik (ISSN 2083-0114) wydawany przez Gminny Ośrodek Kultury w Mierzęcicach w nakładzie 1,2 tys. egz.

<sup>35</sup> Bezpłatny miesięcznik (ISSN 2392-182X) wydawany przez Starostwo Powiatowe w Jaworze. w nakładzie 4 tys. egz.

<sup>36</sup> Bezpłatna gazeta (ISSN 1897-4546) wydawana przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego. Podtytuł: „Świętokrzyski Informator Samorządowy”.

<sup>37</sup> Periodyk (ISSN 1898-8350) wydawany przez Urząd Miejski w Imielinie i kolportowany bezpłatnie w nakładzie 1,5 tys. egz. Podtytuł: „Imielińska Gazeta Samorządowa”.

<sup>38</sup> Miesięcznik samorządowy (ISSN 1733-3253) wydawany w nakładzie 1 tys. egz. przez wójta Gminy Żółtnia.

<sup>39</sup> Tygodnik (ISSN 1730-6817), dookreślony na winiecie jako „Brzeziński Informator Samorządowy. Gazeta miasta Brzeziny i powiatu brzezińskiego”, wydawany w nakładzie 2 tys. egz. przez Centrum Promocji i Kultury w Brzezinach i dostępny w sieci kolportażu płatnego za 1,5 zł (dane z listopada 2015 r.).

<sup>40</sup> Miesięcznik (ISSN 1507-4447) wydawany przez samorząd Mińska Mazowieckiego.

<sup>41</sup> Gazeta samorządowa wydawana przez Gminny Ośrodek Kultury w Rejowcu, zob. *Herb Rejowca – Oksza*, Urząd Miejski w Rejowcu, <http://www.gmina.rejowiec.pl/artukul/czytaj/id/46> [dostęp: 8.01.2016].

<sup>42</sup> Tytuł kwartalnika samorządowego (ISSN 2449-7495) nawiązuje do herbu gminy, przedstawiającego „w czerwonym polu czaple srebrną (białą) z dziobem i nogami”, Uchwała Rady Gminy Borki nr XVII/98/2012 z 20.06.2012 r. w sprawie ustanowienia herbu, flagi, sztandaru i insygniów Gminy Borki, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 2012 r., poz. 2081. Kwartalnik w założeniu ma informować: „czym zajmuje się wójt i jego zastępca, jak realizują zalecenia Rady Gminy wyrażone w uchwałach przez tę Radę przyjętych, jakie

którego wydawcą jest Urząd Gminy Borki. Pojawiają się również odniesienia historyczne (np. „Kosynier Bukowski”<sup>43</sup> czy też tytuły świadczące o literackiej inwencji założycieli gazety („Po Troszku o Toszku”<sup>44</sup>). Tytuł może być ponadto środkiem komunikacji perswazyjnej w ramach działań z zakresu marketingu tektorialnego („Kociewie Czeka na Ciebie”<sup>45</sup>).

## Podsumowanie

W badaniach opisywanych w niniejszym artykule analizowano opinie na temat prasy samorządowej dwu różnych grup osób zorientowanych w funkcjonowaniu rynku medialnego z racji: (A) wykonywanej pracy zawodowej dziennikarza lub pracownika agencji reklamy czy marketingu bądź (B) kierunku studiów (dziennikarstwo i komunikacja społeczna). W pierwszej grupie badanych odsetek osób z aprobatą przyjmujących wydawanie periodyków samorządowych sięgał 81% i był wyższy niż w przypadku drugiej grupy (77%). Przeciwnicy edycji prasy samorządowej w obu grupach liczyli odpowiednio 15% i 16%. W opinii przeważającej części osób reprezentujących media publiczne i komercyjne, będących zwolennikami wydawania gazet przez samorząd, optymalnym rozwiązaniem jest upowszechnianie miesięcznika samorządowego (60% wskazań) przygotowywanego przez gminną lub powiatową instytucję kultury (31%). Najliczniejsza grupa reporterów i pracowników agencji promocji lub marketingu za główne zarzuty wobec prasy samorządowej uznała: (1) brak wypełniania funkcji kontrolnej połączonej z bezkrytycznym stosunkiem do urzędującej władzy oraz (2) brak profesjonalizmu samorządowych zespołów redakcyjnych (odpowiednio 31% i 29%). W nieco inny sposób swoje zastrzeżenia artykułowali przedstawiciele grupy B. Najwięcej obiektywności również wzbudziło wychwalanie władzy przez periodyki samorządowe (29%). Natomiast drugim podstawowym powodem krytyki była zawartość gazet, ukierunkowana na prowadzenie rywalizacji politycznej (20%), co akurat w odpowiedziach grupy A znajdowało się na dalszych pozycjach. Uczestnicy sondażu w zdecydowanej większości (89%) nie odmawiali jednak prawa przedstawicielom władz lokalnych do prezentowania swoich opinii na łamach prasy samorządowej.

W dążeniu do zapewnienia atrakcyjności czytelniczej redakcje periodyków wydawanych bezpośrednio przez gminy lub powiaty czy też na zlecenie tych podmiotów mogą wprowadzać elementy charakterystyczne dla tabloidów.

---

podejmują inicjatywy dla rozwoju samorządu, wzbogacania jego infrastruktury, wykonywania zadań bieżących i pozyskiwania środków zewnętrznych”, „Czapla” 2015, nr 1, s. 2.

<sup>43</sup> Miesięcznik (ISSN 1429-2742) wydawany przez Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Buku, dostępny w sprzedaży za 2 zł (dane z sierpnia 2015 r.).

<sup>44</sup> Bezpłatna gazeta (ISSN 229-274 X) wydawana przez Gminę Toszek.

<sup>45</sup> Bezpłatny biuletyn samorządowy (ISSN 2392-2605) wydawany przez Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim w deklarowanym nakładzie 3 tys. egz.

O ile aż 92% badanych postuluje atrakcyjną graficznie i ciekawą stylistycznie formułę przedstawiania wiadomości lokalnych, to aż 67% zdecydowanie protestowało wobec przenoszenia na grunt prasy samorządowej rozwiązań stosowanych przez tabloidy w zakresie m.in. układu kompozycyjnego, doboru tematów, sposobu prezentowania i komentowania doniesień czy języka, którym posługują się dziennikarze. Większość badanych postulowała, aby periodyk samorządowy był interesujący, aktualny i użyteczny, ale zarazem utrzymywał linię programową uniemożliwiającą zaliczenie go do tzw. prasy bulwarowej.

Warto zarazem zaznaczyć, że wśród kilkudziesięciu poddanych badaniu periodyków samorządowych ukazujących się w całej Polsce nie ujawniono ani jednego przypadku gazety, która tworzona byłaby w oparciu o projekty redakcyjne typowe dla tabloidów, a tym samym mogłaby zostać określona mianem ewidentnego „samorządowego tabloidu” wydawanego dzięki wydatkowaniu funduszy publicznych. Stanowi to przesłankę pozwalającą zaliczyć prasę samorządową do kategorii mediów, które w dynamicznie rozwijającej się przestrzeni komunikacyjnej starają się zachować klasyczną formułę. Na zakończenie badanego okresu prasa samorządowa w większości przyjmowała bowiem postać tradycyjnych gazet – niekiedy nawet archaicznych pod względem układu graficznego – dostępnych w wydaniach papierowych, a w internecie zamieszczano ich elektroniczne powielenie. Nowoczesne rozwiązania technologiczne i organizacyjne adaptowały przede wszystkim duże miasta na prawach powiatu, których wydawnictwa samorządowe funkcjonowały na wzór profesjonalnych koncernów medialnych (m.in. oferując użytkownikom aplikacje na urządzenia mobilne), a zarazem umiejętnie unikały zarzutów o uleganie procesowi tabloidyzacji.