

mgr Magdalena Prządka – Leszczyńska
Instytut Nauk Prawno – Administracyjnych
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

**Regulacja rynku mediów audiowizualnych w Polsce i w Wielkiej Brytanii –
studium prawnoporównawcze**

*Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej
pod kierunkiem dr hab. Filipa Elzanowskiego*

Promotor: **dr hab. Filip Elzanowski**
Recenzenci: **dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG**
dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

I. Wybór tematu pracy

Intensywna przemiana mediów w Europie od czasów II Wojny Światowej i ich dynamiczny rozwój sprawił, że środki masowej informacji zaczęły być postrzegane jako elementy zorganizowanej całości. Dawniej, funkcjonujące indywidualnie, po wielu latach reformowania i wprowadzania zmian integracyjnych, media stały się w dzisiejszych czasach filarem systemu politycznego, bez względu na różnice polityczne i światopoglądowe, dzielące poszczególne państwa, będąc siłą, która oddziałuje na większość sfer życia ludzkiego i wyznacza kierunki rozwoju. Stwierdzić można, że Europa przerodziła się w światowego pioniera, jeżeli chodzi o rynek medialny, przewyższając liczbą odbiorców rynek amerykański.

Pomimo tego, że między poszczególnymi rynkami medialnymi w Europie istnieje wiele różnic, to zauważyć można, że zarówno państwa członkowskie UE, jak i te utrzymujące się poza organizacją wspólnotową, zdecydowały się na utworzenie niezależnych organów, które wypełniają odpowiednie funkcje na rynku mediów. Oczywiście organy te różnią się od siebie, jednak wyraźnie widoczny jest wspólny cel dążenia do zapewnienia im niezależności przede wszystkim politycznej, tak aby rzetelnie wypełniały one powierzone im zadania. W każdym kraju działalność nadawców w sektorze mediów audiowizualnych wymusza bowiem konieczność objęcia przynajmniej sfery emisyjnej regulacjami prawnymi, które zagwarantują rozwój konkurencji, poszanowania wolności i praw człowieka oraz zapewnią porządek techniczny.

Tematem niniejszej pracy doktorskiej jest regulacja rynku mediów audiowizualnych w Polsce i Wielkiej Brytanii. Postępująca rewolucja telekomunikacyjna, globalizacja i cyfryzacja sprawia, że istniejące rozwiązania w krajowym porządku prawnym, pomimo licznych nowelizacji nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Pomimo iż w 2017 r. minęło dwadzieścia pięć lat od uchwalenia ustawy o radiofonii i telewizji, poprzedzonego dwuletnim procesem legislacyjnym, a unormowania dotyczące organów regulacyjnych mediów audiowizualnych oraz ich zadań znajdują się także w innych aktach prawnych (bardzo często charakteryzujących się kazuistycznym podejściem), organy te oceniane są krytycznie z uwagi na to, iż nie są w stanie spełnić podstawowych, a zarazem fundamentalnych zadań nałożonych na nie przez obowiązujące ustawodawstwo. W głosach krytyki słyszy się przede wszystkim argumenty dotyczące upolitycznienia mediów, ich zależności od aktualnej sytuacji politycznej oraz braku rzetelności, co jest o tyle istotne, iż media audiowizualne mają wpływ nie tylko na kulturę, ale przede wszystkim mają zasadniczy wymiar polityczny oraz gospodarczy.

Potrzeba teoretycznej refleksji nad tym zagadnieniem wynika również z praktyki mnożenia w prawie krajowym organów, których kompetencje z powodzeniem mogłyby zostać skoncentrowane w ramach jednego. Takie działanie prowadzi natomiast do marginalizacji pozycji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Rady Mediów Narodowych.

System organów regulacyjnych mediów audiowizualnych w Polsce został w rozprawie doktorskiej skonfrontowany z systemem regulacji mediów audiowizualnych, przyjętym w Wielkiej Brytanii. Wybór prawa brytyjskiego, jako podstawy do analizy prawno-porównawczej podyktowany był faktem, iż zasadniczym filarem, na którym opiera się demokracja w tym kraju są właśnie media masowe. Wielka Brytania daje przykład innym państwom Europy jako kolebka parlamentaryzmu, a w swojej długiej historii zmian i reorganizacji rozwinęła ostatecznie jeden, skutecznie działający organ regulacyjny w sektorze mediów - The Office of Communications, którego scentralizowana forma działania pozwala na wyeliminowanie ryzyka dublowania kompetencji organów regulacyjnych i zmniejsza koszty funkcjonowania kilku odrębnych organów realizujących zadania w tym samym obszarze usług. Dodatkowe uzasadnienie wyboru stanowiła długa geneza środków społecznego przekazu w tym kraju i ewolucyjne zmiany, które w tym systemie nastąpiły. Ponadto, w związku ze zmianami w sektorze mediów audiowizualnych wprowadzanymi w Polsce na przestrzeni ostatnich trzech lat niejednokrotnie można było usłyszeć stwierdzenia, iż zmiany te mają na celu zbliżenie rozwiązań krajowych do modelu brytyjskiego, co w mojej ocenie jest twierdzeniem zbyt daleko idącym, o czym będzie mowa w dalszej części autoreferatu.

Tematyka organów regulacyjnych mediów audiowizualnych w Polsce nie została do tej pory kompleksowo opracowana w ramach jednej pracy, a ponadto Rada Mediów Narodowych jako nowopowstały organ nie była jeszcze przedmiotem żadnego opracowania z zakresu prawa administracyjnego. Brak jest również pozycji, która dokonuje analizy prawno-porównawczej systemu prawa polskiego i brytyjskiego w omawianym zakresie. Niniejsza praca stara się w istotnym stopniu wypełnić te luki.

II. Przedmiot i cele badawcze oraz zastosowane metody badawcze.

Mając na uwadze krytyczne uwagi po stronie nie tylko opinii publicznej, ale przede wszystkim przedstawicieli doktryny, judykatury i praktyków prawa kierowane wobec organów regulacyjnych mediów audiowizualnych konieczna jest zasadnicza zmiana w

zakresie obowiązujących rozwiązań poprzez wykreowanie organu, którego zadaniem będzie wszechstronna i jednolita regulacja radiofonii i telewizji. Rozwój technologiczny, jaki nastąpił na przestrzeni ostatniego stulecia doprowadził do pojawienia się nowych form masowego przekazu oraz znaczącego wzrostu roli, którą te środki odgrywają w życiu społecznym, w tym przede wszystkim ich funkcji opiniotwórczej. Jednocześnie działalność nadawców w sektorze mediów audiowizualnych, a zatem radia i telewizji pozostaje w ścisłym związku z możliwościami i zapleczem technicznym danego terytorium, co wymusza konieczność objęcia działalności na tym rynku regulacjami prawnymi, które pozwolą zapewnić konkurencję, zagwarantują poszanowanie wolności i praw konstytucyjnych przy jednoczesnym zapewnieniu porządku w tej dziedzinie. Mając na uwadze powyższe, działanie sprawnego organu, który pozwoli na realizację wszystkich wymienionych funkcji zdaje się być konieczne w demokratycznym państwie prawa.

W obowiązującym porządku prawnym w Rzeczypospolitej Polskiej możemy mówić o czterech organach, które podejmują czynności składające się na regulację rynku mediów audiowizualnych. O ile nie budzi wątpliwości przyznanie statusu organu regulacyjnego Prezesowi UKE, KRRiT oraz Przewodniczącemu KRRiT, w tym zakresie w którym działa on jako organ jednoosobowy, o tyle w swej istocie nie ma cech takiego organu Rada Mediów Narodowych. Niemniej jednak jej kompetencje w zakresie publicznych jednostek radiofonii i telewizji również sprawiają, iż ma ona wpływ na kształt sektora audiowizualnych mediów publicznych, które należą do szczególnej grupy mediów, realizujących tzw. misję publiczną. Celem pracy była kompleksowa analiza wszystkich tych organów, stanowiąca usystematyzowanie tego zagadnienia oraz punkt wyjścia do dalszych rozważań tj. porównania instrumentów prawnych dotyczących regulacji rynku mediów audiowizualnych istniejących w prawie polskim i ich funkcjonalności z rozwiązaniami przyjętymi w Wielkiej Brytanii oraz wykazanie ewentualnych różnic i podobieństw.

Cel pracy stanowiło również uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy taka ilość organów regulacyjnych jaka obecnie funkcjonuje w prawie krajowym jest rzeczywiście niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania sektora mediów, czy nie wystarczyłby jeden organ, który wszechstronnie regulowałby omawianą problematykę.

Dysertacja miała również inne szczegółowe cele, jak analizę problematyki związanej z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej przedsiębiorców działających na rynku mediów audiowizualnych, z uwagi na szczególne znaczenie rynku mediów dla gospodarki i dla realizacji praw i wolności człowieka i obywatela ujętych w Konstytucji RP. Z

konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej skonfrontowano rozwiązania dotyczące koncesjonowania radiofonii i telewizji, jako mechanizmu ograniczającego prawo do swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, celem zweryfikowania czy spełniają one swoje funkcje, w sytuacji gdy rozwój technologiczny pozwala na umieszczenie wszelkiego rodzaju treści telewizyjnych i radiowych, na które przedsiębiorcy nie udało się uzyskać wymaganej koncesji - w Internecie.

Kolejnym była geneza regulacji radiofonii i telewizji w Polsce oraz przedstawienie aksjologicznej roli mediów w systemach demokratycznych i ich znaczenia dla realizacji praw i wolności wynikających z rozdziału II Konstytucji RP.

W pracy wykorzystana została metoda analizy dogmatycznej, z której zastosowaniem badane były normy krajowego i brytyjskiego prawa administracyjnego, jako że regulacja rynku mediów audiowizualnych niewątpliwie przynależy do szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Główną metodę stanowiła zaś metoda porównawcza, ponieważ realizacja założonego tematu wymagała zestawienia systemu regulacji w Polsce z systemem regulacji w Wielkiej Brytanii. W celu przedstawienia zagadnienia organów regulacyjnych w Polsce i Wielkiej Brytanii w niewielkim zakresie wykorzystana została również metoda historyczna, dla zaprezentowania genezy radiofonii i telewizji oraz organów regulacyjnych mediów audiowizualnych w tych krajach. Ponadto analiza poglądów prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do konkretnych narzędzi prawa przekładała się na konieczność ujęcia tej problematyki w aspekcie aksjologicznoprawnym.

III. Struktura pracy

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów poprzedzonych wprowadzeniem i zakończonych podsumowaniem oraz wnioskami końcowymi. Rozdział pierwszy został poświęcony prawnym aspektom regulacji mediów elektronicznych w ujęciu historycznym, dogmatycznym i aksjologicznym. Omówione zostały geneza regulacji rynku mediów audiowizualnych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz aksjologiczna rola mediów z perspektywy roli środków społecznego przekazu w państwach demokratycznych oraz wolności słowa i wolności mediów jako podstawowych zasad szerokopojętego prawa mediów. Ponadto w tej części pracy odniesiono się również do dwóch głównych aktów prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego, regulujących omawianą tematykę, tj. Europejskiej Konwencji o telewizji ponadgranicznej oraz dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

Rozdział drugi traktuje o ograniczeniu wolności gospodarczej na rynku mediów audiowizualnych, odnosząc się do możliwości ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Rozważaniom poddano koncesję na rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych jako zasadniczą formę prawną ograniczenia wolności działalności gospodarczej na rynku mediów audiowizualnych. Ponadto w tej części pracy przedstawiono również prawne metody ochrony działalności gospodarczej przedsiębiorców działających na tym rynku.

Przedmiotem rozważań prowadzonych w rozdziale trzecim są organy działające na rynku mediów audiowizualnych w Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród nich znalazły się Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Rada Mediów Narodowych. W czwartym rozdziale analizie poddano system regulacji mediów audiowizualnych w Wielkiej Brytanii, jako podstawę do analizy prawno-porównawczej oraz sformułowania wniosków, które zostaną przybliżone w punkcie piątym autoreferatu.

IV. Tezy pracy

W pracy została postawiona zasadnicza teza, zgodnie z którą wadliwość rozwiązań prawnych przyjętych w ramach prawa polskiego w zakresie regulacji rynku mediów audiowizualnych powoduje konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych poprzez stworzenie organu, którego zadaniem byłaby wszechstronna i jednolita regulacja radiofonii i telewizji. Organu, który na wzór brytyjski łączyłby w sobie funkcje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącego KRRiT, Rady Mediów Narodowych oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w zakresie w jakim ma on nadane ustawowo kompetencje co do regulacji rynku mediów i realizowałby powierzone mu konstytucyjne zadania stania na straży wolności słowa i ponoszenia za to odpowiedzialności, prawa do informacji oraz ochrony interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Jednocześnie postawiono tezę, iż nowe rozwiązanie prawne, jakim było powołanie Rady Mediów Narodowych nie zbliżyło polskiego modelu regulacji mediów audiowizualnych do jego brytyjskiego odpowiednika oraz o braku uzasadnienia prawno-ustrojowego dla powołania takiego organu.

Ponadto poboczną tezą rozprawy doktorskiej było szczególne znaczenie mediów audiowizualnych dla realizacji prawa i wolności człowieka i obywatela ujętych w Konstytucji RP, w tym istotny wpływ na ustrój demokratyczny, jako gwaranta wolności wyrażania

poglądów, debaty publicznej i dostępu do informacji, stanowiących podstawę społeczeństwa obywatelskiego.

Dodatkową tezę stanowiło potwierdzenie uznania za słuszne prawnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej poprzez koncesjonowanie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych z uwagi na szczególne znaczenie mediów w aspekcie kulturalnym, politycznym i gospodarczym oraz zgodność przyjętych rozwiązań prawnych z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej.

V. Wnioski

Przeprowadzona w ramach rozprawy doktorskiej analiza prawna zawiera uzasadnienie postawionych tez, pozwalając na sformułowanie następujących wniosków:

Przyjęty w Polsce model regulacji radiofonii i telewizji jest obarczony wieloma wadami (szczegółowo wyeksplikowanymi w treści dysertacji), co prowadzi do konstatacji, iż w sektorze mediów audiowizualnych konieczny jest autonomiczny organ regulacyjny, który będzie sprawnie stymulować jego funkcjonowanie. Także wpływ mediów audiowizualnych na realizację praw i wolności wynikających zarówno z Konstytucji, jak i z ratyfikowanych aktów prawa międzynarodowego oraz norm prawa unijnego potwierdza konieczność zmian w tej dziedzinie, tak aby możliwa była wszechstronna i jednolita regulacja rynku gwarantująca radiofonii i telewizji niezależność konieczną do realizacji przez nie swoich funkcji.

Porównanie rozwiązań funkcjonujących w prawie polskim do modelu brytyjskiego pozwala na stwierdzenie, iż między tymi dwoma modelami można odnaleźć elementy podobne, niemniej jednak w istotnych aspektach różniące się między sobą w sposób znaczący.

Zasadnicza różnica odnosi się oczywiście do liczby organów regulacyjnych, gdyż w prawie brytyjskim możemy mówić o jednym regulatorze dla sektora mediów – Office of Communications (Ofcom), który przy wykonywaniu swoich zadań korzysta z pomocy innych podmiotów, zarówno utworzonych w ramach jego wewnętrznych struktur, jak i całkiem zewnętrznych. Jednakże całość kompetencji władczych skupiona jest w ramach tego urzędu. W Polsce natomiast działają równolegle cztery organy, których ustawowy zakres zadań (i wynikających z nich prawnych powinności) wpływa na regulację sektora mediów audiowizualnych - Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, posiadający cechy organu regulacyjnego, Przewodniczący KRRiT, który poza pełnieniem funkcji stricte wykonawczej, na gruncie procedury koncesyjnej, działa jako jednoosobowy organ administracji publicznej, będąc właściwym organem koncesyjnym. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, posiadająca

jako jedyny z tych organów umocowanie konstytucyjne do sprawowania kontroli w omawianym sektorze oraz Rada Mediów Narodowych, która nie ma cech typowego organu regulacyjnego. Taka struktura prowadzi do chaosu jaki panuje w uregulowaniach prawnych, dotyczących funkcjonowania tych organów. Brak jest chociażby regulacji wzajemnych stosunków KRRiT oraz jej Przewodniczącego, co uwidacznia się przede wszystkim na gruncie procedury koncesyjnej, gdzie część ich zadań pokrywa się wzajemnie.

Różnicę pomiędzy dwoma modelami stanowi również przyjęta przez OfCom polityka minimalnej ingerencji.

Przechodząc natomiast do podobieństw jakie istnieją pomiędzy tymi dwoma modelami regulacji, pomijając funkcje tradycyjnego regulatora, jakie niewątpliwie wykonuje Ofcom, należy zauważyć, że ustawodawstwo obu państw starało się zagwarantować tym organom właściwym w zakresie oddziaływania na media elektroniczne, jak najwyższy stopień niezależności. Co więcej jedną wiodących metod jej zagwarantowania zarówno w Polsce, jak i w Wielkiej Brytanii był tryb powoływania członków Ofcomu, KRRiT oraz Prezesa UKE. Także dodatkowe zakazy dotyczące działalności zawodowej, społecznej czy politycznej umacniają ten stan, znajdując się w obu systemach prawnych.

Podobnie jak Krajowa Rada, także jednym z obowiązków Ofcomu, jest coroczne sporządzanie raportu z działalności podmiotu i przekazywanie go do parlamentu. Taka przejrzystość, transparentność oraz dostępność prowadzonych działań zasługuje niewątpliwie na aprobatę.

Przyjęty model zintegrowanego regulatora, który obejmuje zakresem swoich działań szeroko rozumiany sektor łączności, tj. media audiowizualne oraz telekomunikację jest znacznie bardziej efektywny, a także koszt jego utrzymania jest mniejszy, niż koszt utrzymania kilku organów regulacyjnych, działających równolegle w tej samej dziedzinie. O efektywności tego modelu świadczy zaś fakt, iż od momentu zintegrowania kompetencji pięciu istniejących przed 2002 rokiem organów regulacyjnych w jeden przez ponad 15 lat koszty administrowania regulacją tej sfery działalności, nie wzrosły.

Pomimo nowoczesnej struktury, Ofcom zachowuje także cechy charakterystyczne dla typowego regulatora, będąc uprawnionym co do wydawania licencji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych przy jednoczesnej następczej kontroli prezentowanych w tych programach treści i możliwości egzekwowania pożądaných działań za pomocą przysługujących mu ustawowo instrumentów.

Kierując się kryterium ilościowym niewątpliwie rozwiązanie przyjęte w modelu brytyjskim jest znacznie korzystniejsze zarówno pod względem stabilności i spójności prawa, jak i organizacyjnym, czy kosztowym. Model ten nie wprowadza niepotrzebnej kazuistyki w dziedzinie, która jest przecież przedmiotem nie tylko regulacji krajowych, ale również unijnych i międzynarodowych, których nie można pominąć. Mimo iż sektor medialny charakteryzuje się wysokim stopniem autonomiczności, pewne ramy, które wynikają z wiążących regulacji międzynarodowych muszą być przestrzegane.

Pewną wadą w modelu brytyjskim jest skoncentrowanie niemalże całej uwagi organu na interesach konsumentów. Z jednej strony taka opiekuńcza rola państwa niewątpliwie zdaje się być korzystna, zwłaszcza iż konsument w sporze z organem czy potężnym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym niejednokrotnie jest w sytuacji mniej korzystnej. Optymalne byłoby jednak rozwiązanie, gdzie organ będzie rozumiał potrzeby konsumentów oraz rzeczywiste problemy rynku przy jednoczesnym dbaniu o prawidłowe praktyki regulacyjne.

Przedstawiony model brytyjski prezentuje zbliżone do satysfakcjonującego pod względem prawnym rozwiązanie. Przekazanie całokształtu kompetencji regulacyjnych w struktury jednego organu, kontrolującego rynek mediów w całości, w tym także w zakresie technicznej regulacji, zdaje się być najbardziej efektywnym systemem, niejednokrotnie określanym przez przedstawicieli doktryny jako pożądany. Wprowadzenie jednak takich zmian w prawie krajowym byłoby zadaniem niezwykle skomplikowanym i czasochłonnym, począwszy od zmiany Konstytucji RP, poprzez zmiany organizacyjne, administracyjnych i ustawodawcze, co uważam za postulat niezwykle odległy w możliwościach jego realizacji.

Wobec powyższego zaprezentowałam bardziej zmodyfikowany, do istniejących realiów model regulacji rynku mediów w Polsce, który zakłada rozdzielenie funkcji regulacyjnych, poprzez przekazanie tych ograniczonych do sfery technicznej, związanej z gospodarowaniem częstotliwościami Prezesowi UKE, zaś wszelkich pozostałych związanych z kontrolą rynku KRRiT jako umocowanemu do tego konstytucyjnie organowi. Jednocześnie zasadnym jest przywrócenie jej uprawnień, które obecnie pozostają w zakresie działania Rady Mediów Narodowych.

Zaproponowany model regulacji rynku mediów audiowizualnych pozwoli na zapewnienie wykonywanie skuteczniejszej i bardziej transparentnej praktyki regulacyjnej. Dodatkowo umożliwi to poszerzenie struktur wewnętrznych KRRiT o komitety doradcze, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia ochrony interesów konsumentów i będzie dla nich rozwiązaniem znacznie bardziej przystępnym, z uwagi na fakt, iż dla przeciętnego człowieka

język prawny jest często zbyt zawiły, a co za tym idzie po prostu niezrozumiały. Jednocześnie rozwiązanie to wyeliminuje problem wykonywania tych samych zadań przez dwa różne organy, który obecnie jest szczególnie uwidoczniiony na przykładzie KRRiT oraz jej Przewodniczącego. Ostatnim, aczkolwiek nie mniej istotnym argumentem przemawiającym za potrzebą zintegrowania organów regulacyjnych są koszty utrzymania każdego z nich, które mogłyby w znaczny sposób zostać pomniejszone poprzez dokonanie proponowanych zmian.

Gwarantowana obecnie konstytucyjnie wolność słowa jest pojęciem znacznie szerszym zakresowo niż było to ponad dwadzieścia lat temu. W obowiązującym porządku prawnym wolność ta nie ogranicza się wyłącznie do możliwości wypowiedzania określonych słów, ale została znacznie szerzej unormowana jako wolność wyrażania poglądów, pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji. Dodatkowo została ona wzbogacona zakazem cenzury prewencyjnej i wolnością komunikowania się. Tym samym można przyjąć, iż tak szerokie jej ujęcie stanowi wyraz konkretyzacji wolności środków społecznego przekazu jako zasady ustrojowej.

Media audiowizualne mają szczególny wpływ na funkcjonowanie ustroju demokratycznego, poprzez pełnienie w nim funkcji gwaranta wolności wyrażania poglądów, debaty publicznej i dostępu do informacji, stanowiących podstawę społeczeństwa obywatelskiego.

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w radiofonii i telewizji poprzez koncesjonowanie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych stanowi główną metodę regulacji tego rynku i jest dopuszczalne w świetle przepisów ustawy zasadniczej. Uregulowania te są niezbędne zarówno w celu ochrony wartości wymienionych w katalogu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale także innych wartości charakterystycznych dla sektora rynku radiowego i telewizyjnego, jak przede wszystkim ochrona osób nieletnich, godności czy dobra wspólnego.

Jednocześnie funkcjonujący obecnie model koncesyjny w zakresie mediów audiowizualnych, pomimo wielu istotnych zmian jakie dokonały się na przestrzeni ostatniej dekady, nadal budzi wątpliwości, wymagając doprecyzowania przede wszystkim w kwestii relacji kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi regulatorami. Skupienie uwagi ustawodawcy w tym sektorze rynku i usprawnienie procedury koncesyjnej powinno stanowić jeden z głównych celów planowanej od dawna reformy mediów, ponieważ każde postępowanie koncesyjne, w wyniku którego wydana zostaje decyzja administracyjna o udzieleniu koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych prowadzi do poszerzenia sektora wolnych i niezależnych mediów o kolejnych nienależnych nadawców.

Wyłącznym celem koncesji powinno być zapewnienie porządku technicznego w sferze emisyjnej, a co za tym idzie powinna ona odnosić się tylko do tych kwestii i tym samym podlegać regulacji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który jest ustawowo umocowany i wyposażony w odpowiednie kompetencje do gospodarowania częstotliwościami. Konieczne jest więc oddzielenie regulacji rynku mediów, ograniczającej się do wąskiego zakresu związanego z techniczną stroną nadawania programów radiowych i telewizyjnych i przekazanie jej Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, pozostawiając wszelkie inne kwestie związane z sektorem mediów audiowizualnych pod kontrolą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, kierowanej przez Przewodniczącego. Nie ma potrzeby regulacji sfery programowej w postępowaniu koncesyjnym, ponieważ kwestie te podlegają zarówno z mocy Konstytucji jak i u.r.t. kontroli KRRiT, której przysługują szczególne instrumenty prawne w celu weryfikacji tychże treści. Ograniczenie procedury koncesyjnej wyłącznie do czynności technicznych związanych z rozpowszechnianiem programów i skupienie jej w całości w kompetencji Prezesa UKE tym samym zmniejszy liczbę organów regulacyjnych do dwóch, co z kolei pozwoli ujednoczyć i ustabilizować omawiany sektor rynku.

Odnosząc się zaś do pozostałych dwóch organów, tj. Przewodniczącego KRRiT oraz Rady Mediów Narodowych, należy wskazać nie tyle na zbędność ich istnienia, co na błędy w podziale kompetencyjnym. Przewodniczący KRRiT posiadający swoje umocowanie w ustawie powinien być podmiotem, który wybrany spośród składu KRRiT faktycznie kieruje jej pracami i reprezentuje ją na zewnątrz, pełniąc szereg funkcji organizacyjnych i administracyjnych. Nie ma w mojej ocenie podstawy prawnej ani potrzeby wyodrębniania takiego podmiotu jako szczególnego, jednoosobowego organu działającego w ramach innego organu – KRRiT, jak ma to miejsce obecnie w procedurze koncesyjnej.

Podobne wnioski stanowią rezultat przeprowadzonej analizy prawnej w zakresie ustrojowego usytuowania Rady Mediów Narodowych. Nie ma wystarczającego prawnego uzasadnienia, ani prawnej potrzeby mnożenia organów administracyjnych, mających wpływ na kształtowanie rynku medialnego w Polsce. Rada Mediów Narodowych jest organem kolegialnym, którego istota kolegialności niemalże pokrywa się z ustawowymi zadaniami KRRiT. Świadczy o tym tryb powoływania członków, czas trwania kadencji, zakaz powoływania członka na kolejną kadencję, częściowe wymagania, które należy spełnić co do członkostwa w radzie, a także kwestie związane z odwołaniem członka. Ponadto organ ten nie jest całkowicie niezależny od innych organów władzy publicznej. Przemawiają za tym nie tylko aspekty prawne, jak chociażby brak zakazu sprawowania funkcji w Radzie

równocześnie z pełnieniem mandatu posła lub senatora, ale również kwestie organizacyjne i administracyjne, gdzie obsługa Rady prowadzona jest przez Kancelarię Sejmu. Pomiędzy Radą Mediów Narodowych a KRRiT istnieje wyraźne podobieństwo i brak jest uzasadnienia dla istnienia odrębnego od KRRiT organu, którego zadaniem ma być powoływanie i odwoływanie członków organów w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Nawet gdyby przyjąć za zasadne wyodrębnienie organu, który będzie miał kompetencje obecnie funkcjonującej Rady Mediów Narodowych, moim zdaniem powinien on działać jako organ pomocniczy funkcjonujący w wewnętrznej strukturze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jako dominującego organu ochrony prawa w sferze mediów audiowizualnych.

Ponadto utworzenie Rady Mediów Narodowych w żaden sposób nie zbliża polskiego modelu regulacji rynku mediów audiowizualnych do modelu brytyjskiego. Rada Mediów Narodowych, choć często określana jako wierny odpowiednik BBC, nie stanowi kopii struktury przyjętej w najstarszej telewizji publicznej na świecie. Te dwie instytucje zdecydowanie różnią się pod prawie każdym względem, a jedyną ich cechą wspólną jest działanie w sektorze mediów publicznych.

Reasumując, w obecnym modelu regulacji radiofonii i telewizji konieczne są zmiany, które usprawnią jego działanie i zagwarantują konieczną do realizacji funkcji radiofonii i telewizji niezależność, co niewątpliwie stanowi jedno z zadań państwa. Jednocześnie dotychczasowy kierunek tych zmian zdaje się nie odpowiadać w pełni stawianym przez naukę prawa administracyjnego wymaganiom, stąd też zaprezentowany w dysertacji model regulacyjny zdaje się być prawnie dopuszczalny i uzasadniony.