

# Administracyjne kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Rozdział I. Media audiowizualne jako przedmiot regulacji administracyjnoprawnej w RTVU

## 1. Zagadnienia wprowadzające

### 1.1. Pojęcie i specyfika mediów audiowizualnych

Przystępując do badań poświęconych konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w RTVU, metodologicznie uzasadnione i konieczne jest w pierwszej kolejności ogólne przybliżenie regulacji administracyjnoprawnej zawartej w tej ustawie. Normy prawne regulujące stosowanie administracyjnych kar pieniężnych stanowią część tej regulacji i nie jest możliwa ich poprawna ocena bez zrozumienia kontekstu normatywnego, w którym występują. Z kolei zrozumienie tego kontekstu wymaga objęcia perspektywą badawczą także rzeczywistości społecznej, do której odnoszą się przedmiotowe normy. Nie oznacza to przesunięcia optyki badawczej poza obręb nauk prawnych, lecz jedynie nakreślenie, w niezbędnym zakresie, specyfiki stosunków społecznych poddanych unormowaniu prawnemu.

Zgodnie z tytułem powołanej ustawy, jej przedmiot obejmuje radiofonię i telewizję, choć aktualnie zakres normowania jest znacznie szerszy. Działalność radiofoniczną oraz telewizyjną można potraktować jako punkt wyjścia w charakterystyce przedmiotu badanej regulacji prawnej. Oba rodzaje działalności wiązane są z funkcjonowaniem mediów, stanowiących przedmiot refleksji medioznawstwa oraz innych dziedzin nauki<sup>1</sup>. Ustalenia nauk pozaprawnych okazują się tylko częściowo przydatne w dokonywaniu podstawowych

---

<sup>1</sup> Na temat medioznawstwa jako dyscypliny naukowej zob. np. *T. Goban-Klas*, Nauki o mediach i komunikacji społecznej jako nowa dyscyplina nauk humanistycznych, *SM* 2008, Nr 2, s. 11–19; *T. Mielczarek*, Medioznawstwo polskie na mapie świata. Sondaż naukoznawczy, *SM* 2017, Nr 4, s. 11–21.

rozstrzygnięć pojęciowych dla potrzeb niniejszej rozprawy, ze względu na odmienne i znacznie szersze naświetlenie problematyki, a także trwające spory akademickie, sięgające samej definicji mediów<sup>2</sup>. Wystarczające w tym miejscu jest poczynienie kilku zasadniczych spostrzeżeń oraz zaprezentowanie podstawowych klasyfikacji. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że fenomen mediów związany jest z procesem komunikowania, stanowiącym podstawową formę interakcji społecznych. W najogólniejszym ujęciu, komunikację<sup>3</sup> można określić jako przekazywanie informacji (przekazu) od nadawcy do odbiorcy<sup>4</sup>. Proces ten może przebiegać w sposób bezpośredni, czyli bez użycia technicznych środków komunikacji albo wraz z ich użyciem, a zatem w sposób pośredni. Ze względu na formę udostępniania przekazu, media dzieli się na media drukowane oraz media elektroniczne<sup>5</sup>. W ramach mediów elektronicznych należy wyróżnić, w zależności od sposobu percepcji komunikatu, przekaz audialny, wizualny oraz przekaz audiowizualny. Przekaz audialny postrzegany jest zmysłem słuchu, stanowi więc sekwencję dźwięków i jest charakterystyczny dla radiofonii. Przekaz wizualny postrzegany jest zmysłem wzroku i tworzy go ciąg ruchomych obrazów. Natomiast przekaz audiowizualny odbierany jest zmysłami zarówno wzroku, jak i słuchu, a zatem stanowi ciąg ruchomych obrazów z dźwiękiem. Nieraz jednak za przekaz audiowizualny uznawany jest także ciąg ruchomych obrazów bez dźwięku, a więc w ścisłym rozumieniu przekaz wizualny<sup>6</sup>. Przekazy audiowizualne są typowe dla telewizji.

W celu właściwego nakreślenia przedmiotu badanej regulacji prawnej warto zwrócić uwagę na podział komunikacji dokonywany ze względu na za-

---

<sup>2</sup> Por. np. *D. Płuchowska*, Media (w) komunikacji (społecznej), w: *M. Wszolek* (red.), *Teorie komunikacji i mediów* 10, Wrocław 2017, s. 33; na temat wieloznaczności terminu „media” zob. *W. Pisarek*, Media, w: *W. Pisarek* (red.), *Słownik terminologii medialnej*, Kraków 2006, s. 117.

<sup>3</sup> Pojęcie „komunikowanie” pochodzi od łacińskiego czasownika „*communicare*”, oznaczającego „uczynić wspólnym, połączyć, udzielić komuś wiadomości, naradzać się”. Z kolei rzeczownik „*communicatio*” oznacza po łacinie nie tylko „przekaz”, ale również „wspólnotę”, „uczestniczenie”, zob. *A. Kozłowska*, *Oddziaływanie mass mediów*, Warszawa 2006, s. 17; *M. Kunczik*, *A. Zipfel*, *Wprowadzenie do nauki dziennikarstwa i komunikowaniu*, Warszawa 2000, s. 11.

<sup>4</sup> Zob. *A. Kozłowska*, *Oddziaływanie mass mediów*, s. 25. Nadawca, przekaz i odbiorca to zasadnicze elementy w najprostszym modelu komunikacji, przy czym w literaturze poświeconej teorii komunikowania opracowano wiele, niejednokrotnie dość złożonych modeli procesu komunikacji; zob. szerzej *B. Kudra*, *O komunikacji społecznej*, w: *B. Kudra*, *E. Olejniczak* (red.), *Komunikowanie publiczne. Zagadnienia wybrane*, Łódź 2014, s. 12–17.

<sup>5</sup> Nieraz obok mediów elektronicznych wyróżnia się tzw. nowe media, jako kolejną generację mediów, rozwijającą się dzięki technice cyfrowej; zob. *M. Nieć*, *Komunikowanie społeczne i media: Perspektywa politologiczna*, Warszawa 2010, s. 68 i n.

<sup>6</sup> Por. definicję audycji audiowizualnej zawartą w art. 4 pkt 2 RTVU.

sięg udostępniania przekazu, tj. podział na komunikację indywidualną, w której występuje zamknięty krąg adresatów oraz komunikację masową, w której audytorium ma charakter otwarty, anonimowy, potencjalnie nieograniczony<sup>7</sup>. Charakterystyczne dla komunikacji masowej jest przesyłanie komunikatów na odległość oraz w sposób jednokierunkowy (wyłącznie od nadawcy do odbiorcy)<sup>8</sup>. Do środków masowego przekazu zalicza się m.in. prasę periodyczną, film oraz – co należy podkreślić – radio i telewizję<sup>9</sup>.

Powracając obecnie do pojęć radiofonii i telewizji, według definicji słownikowych wyróżnia się ich dwa znaczenia. W pierwszym z nich chodzi o technikę<sup>10</sup> przesyłania na odległość przekazów radiowych (audialnych) albo telewizyjnych (audiowizualnych)<sup>11</sup>. Poszczególne, stanowiące zamkniętą całość przekazy określane są mianem audycji<sup>12</sup>, a ich układ (sekwencja) – progra-

---

<sup>7</sup> Komunikowanie masowe nie polega na faktycznym odbiorze przekazu przez szerokie grono odbiorców, lecz na samej możliwości takiego powszechnego odbioru, zob. A. Kozłowska, *Oddziaływanie mass mediów*, s. 41–42.

<sup>8</sup> Zgodnie z definicją mediów masowych (środków komunikowania masowego) przedstawioną przez W. Pisarkę są to wszelkie urządzenia techniczne i instytucje służące publiczności, pośredniemu i w zasadzie jednokierunkowemu rozpowszechnianiu wypowiedzi (przekazów) wśród rozproszonej, heterogenicznej, nieustrukturyzowanej publiczności (audytorium). Jako środki zbiorowego rozpowszechniania przekazów media masowe odznaczają się przemysłowym i technicznym charakterem oraz liczną publicznością, zwracając się nie do indywidualnych odbiorców, ale do osób wyróżniających się posiadaniem jakiejś społeczno-ekonomicznej lub kulturalnej cechy, która czyni z nich adresatów pożądaną przez nadawcę, zob. W. Pisarek, *Wstęp do nauki o komunikowaniu*, Warszawa 2008, s. 30; zob. też charakterystykę i krytykę tego pojęcia przedstawioną przez: A. Kozłowska, *Oddziaływanie mass mediów*, s. 41–44; a także: D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, M. Bucholtz, A. Szulżycka (tłum.), T. Goban-Klas (red.), Warszawa 2007, s. 23. W literaturze prawniczej na temat komunikowania masowego wypowiedzieli się m.in.: C. Mik, *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 1999, s. 19–39; J. Barta, R. Markiewicz, *Telewizja interaktywna a prawo autorskie*, Warszawa 2007, rozdz. 2, pkt 2.3; K. Klafkowska-Waśniowska, *Swobodny przepływ audiowizualnych usług medialnych na żądanie w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, rozdz. II, pkt 1.

<sup>9</sup> Zob. np. J. Balcarczyk, *Prasa internetowa (cz. 1) – przybliżenie pojęcia, podstawa prawna*, PME 2008, Nr 8; C. Mik, *Media masowe*, s. 24.

<sup>10</sup> Tak w odniesieniu do wyrażenia „radiofonia” – W. Kopalinski, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1975, s. 814.

<sup>11</sup> Etymologiczne wyraz „telewizja” pochodzi od greckiego wyrazu *tēle*, znaczącego „daleko” i łacińskiego *visio*, czyli „widzenie”, zob. W. Świerczyńska-Głownia, *Telewizja*, w: W. Pisarek (red.), *Wstęp do nauki o komunikowaniu*, s. 216.

<sup>12</sup> Audycja definiowana jest np. jako „samodzielny odcinek programu radiowego”, zob. W. Kopalinski, *Słownik wyrazów obcych*, s. 96; a także jako „podstawowa, obok zapowiedzi i pauz, jednostka programu radiowego” oraz „jednostka programu telewizyjnego”, zob. B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 30.

mem<sup>13</sup>. W tej perspektywie pojmowanie radiofonii i telewizji nawiązuje do przedmiotu wykonywanej działalności, płaszczyzny przedmiotowej tych pojęć. Nieraz dodaje się, że aktywność ta ma być wykonywana w sposób „zorganizowany”<sup>14</sup> i „regularny”<sup>15</sup>. W drugim znaczeniu, radiofonia i telewizja oznacza instytucje, które organizują i nadają wspomniane przekazy<sup>16</sup>. To ujęcie można określić mianem ujęcia podmiotowego<sup>17</sup>. Media w znaczeniu podmiotowym oznaczają podmioty uczestniczące w procesie komunikacji, posługujące się mediami w znaczeniu przedmiotowym. Gdy odbywa się to w sposób zorganizowany i stały lub powtarzalny, medium w znaczeniu przedmiotowym nabiera cech usługi, a medium w ujęciu podmiotowym staje się jej dostawcą (usługodawcą).

W świetle powyższych wyjaśnień, radiofonię i telewizję należy zaliczyć do kategorii mediów elektronicznych, a dokładniej mediów audiowizualnych, przyjmując szerokie rozumienie terminu „audiowizualny”, obejmujące zarówno przekazy audiowizualne *sensu stricto*, jak i przekazy jedynie audialne oraz jedynie wizualne. Pojęciem mediów audiowizualnych mogą zostać objęte także inne niż telewizyjne i radiowe, usługi oraz ich dostawcy, o ile dotyczą szeroko pojmowanych przekazów audiowizualnych. W szczególności dotyczy to usług polegających na udostępnianiu przekazów audiowizualnych w Internecie w sposób pozwalający na ich odtwarzanie „na żądanie” użytkownika (*video on demand*) oraz usług rozprowadzania programów. W związku z sukcesywnym rozszerzaniem regulacji prawnej na tego typu usługi, pojęcie mediów audiowizualnych należy współcześnie uznać za adekwatne określenie przedmiotu regulacji RTVU<sup>18</sup>. Posłużenie się w tym celu samym wyrażeniem „me-

---

<sup>13</sup> Program oznacza m.in. plan, rozkład, projekt, spis audycji radiowych albo telewizyjnych, zob. W. Kopański, Słownik wyrazów obcych, s. 788; podobnie B. Dunaj (red.), Słownik współczesnego języka polskiego, s. 855.

<sup>14</sup> Zob. B. Dunaj (red.), Słownik współczesnego języka polskiego, s. 928.

<sup>15</sup> Zob. S. Piątek, Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, Warszawa 1993, s. 12.

<sup>16</sup> Por. W. Kopański, Słownik wyrazów obcych, s. 814; B. Dunaj (red.), Słownik współczesnego języka polskiego, s. 928.

<sup>17</sup> Przytoczone definicje słownikowe wskazujące na odmienne znaczenia tych samych wyrazów potwierdzają, że w języku potocznym odróżnienie podmiotowego i przedmiotowego pojmowania mediów często ulega zatarciu. Wskazywał na to A. Matlak w odniesieniu do pojęcia telewizji kablowej, oznaczającego, w codziennym języku, zarówno operatora tej telewizji, jak i „samo zjawisko polegające na przewodowym rozpowszechnianiu programów telewizyjnych”, zob. A. Matlak, Telewizja kablowa w świetle prawa autorskiego, Kraków 1998, s. 13.

<sup>18</sup> Na coraz częstsze, ze względu na zmiany technologiczne, posługiwanie się pojęciem „media audiowizualne” zwraca uwagę – w kontekście pojęcia interesu publicznego w radiofonii i telewizji – D. Waniek, Interes publiczny w radiofonii i telewizji. Zagadnienia wybrane, Państwo i Społec-

dia” byłyby niewłaściwe, gdyż termin ten, jak to już zostało wyjaśnione, obejmuje m.in. media drukowane (np. prasę drukowaną), pozostające poza zakresem normowania RTVU. Podobnie wyraz „audiowizualny” ma zbyt szeroki zakres, obejmujący m.in. kinematografię. To właśnie łączne użycie obu tych pojęć w sposób najbardziej optymalny wzajemnie zawęża ich zakresy znaczeniowe<sup>19</sup>.

Przeprowadzone ustalenia pojęciowe nie dostarczają jednak pełnego obrazu specyfiki przedmiotu regulacji zawartej w RTVU. Specyfikę tę można postrzegać w czterech aspektach relewantnych z punktu widzenia tematyki rozprawy: technicznym, gospodarczym, społeczno-kulturalnym i politycznym.

W aspekcie technicznym, media audiowizualne charakteryzują się immanentnymi związkami z wieloma dziedzinami nauki i techniki, a zwłaszcza z elektroniką, informatyką oraz telekomunikacją. Funkcjonowanie mediów audiowizualnych wymaga przesyłania sygnałów radiowych przenoszących poszczególne przekazy do odbiorców drogą bezprzewodową, drogą przewodową albo kombinacją obu tych dróg. W związku z tym rozwój mediów audiowizualnych jest w zasadniczym stopniu determinowany postępowaniem dokonującym się w nauce i technice. Warto przy tym zwrócić uwagę na występowanie wysokich barier technicznych w podjęciu i prowadzeniu działalności przez media audiowizualne, zwłaszcza w zakresie udostępniania usług drogą radiodifuzji (bezprzewodową) i w sieciach telekomunikacyjnych. Na ogół bariery te wymagają korzystania przez dostawców usług ze wsparcia przedsiębiorców telekomunikacyjnych – dysponentów odpowiednich sieci. Znaczące obniżenie barier technicznych wiąże się z rozwojem technik cyfrowych, pozwalających np. na udostępnianie usług w Internecie<sup>20</sup>. Niemniej bariery te są nadal dość wysokie i wymagają dysponowania odpowiednim zapleczem technicznym.

---

czeństwo 2015, Nr 1, s. 115; na temat współczesnej nieadekwatności tytułu RTVU w stosunku do przedmiotu jej regulacji zob. *J. Skrzypczak*, Problemy z definiowaniem pojęć „radiofonia” i „telewizja” w erze cyfrowej, *Zarządzanie w Kulturze* 2013, z. 4, s. 323–334.

<sup>19</sup> Pojęcie mediów audiowizualnych jest dość często używane w literaturze prawniczej, zob. np. *K. Chałubińska-Jentkiewicz*, Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji, Warszawa 2011; *Eadem*, Audiowizualne usługi medialne. Reglamentacja w warunkach konwersji cyfrowej, Warszawa 2013, *passim*; *K. Wojciechowski*, w: *S. Piątek* (red.), Komentarz RTVU, 2014, art. 13, teza 1; art. 21, teza 2; *J. Sadowski*, w: *M. Saffjan, L. Bosek* (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, *Legalis*, art. 213, tezy II 1; III 2 i 4.

<sup>20</sup> Internet znacząco obniżył koszty produkcji i dystrybucji produktów medialnych – tak *I. Wolska-Zogata*, Prasa informacyjna w ekosystemie nowych mediów, *Media – Kultura – Komunikacja Społeczna* 2018, t. 3, Nr 14, s. 30; zob. też *B. Jung*, Pełna cyfryzacja sektora gospodarki i jej możliwe konsekwencje – przykład mediów, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, Nr 122, s. 44–45.

Nie tylko techniczne, lecz również gospodarcze aspekty decydują o specyfice mediów audiowizualnych. W warunkach gospodarki wolnorynkowej media stanowią integralną część systemu ekonomicznego, funkcjonując co do zasady na tych samych zasadach co inne dziedziny działalności gospodarczej oraz podlegając tym samym regułom rynkowym. Dostawcy usług mediów audiowizualnych prowadzą na ogół działalność gospodarczą (przedsiębiorstwa medialne), a ich usługi traktowane są jak towary (produkty medialne), których sprzedaż powinna zapewniać zysk<sup>21</sup>. W warunkach działania wysokiej konkurencji pomyłka w ocenie sytuacji rynkowej może doprowadzić nawet do bankructwa<sup>22</sup>. Tradycyjnie odmienną pozycję rynkową posiadają tzw. media publiczne (publiczna radiofonia i telewizja), które otrzymują finansowanie od państwa, ale też obciążone są szczególnymi ograniczeniami w prowadzeniu działalności (np. zakazem przerywania audycji reklamami<sup>23</sup>)<sup>24</sup>.

Kolejnym aspektem decydującym o specyfice mediów audiowizualnych jest społeczno-kulturalny wymiar ich funkcjonowania. Media audiowizualne zaspokajają wiele potrzeb społecznych związanych z dostępem do treści informacyjnych, edukacyjnych, rozrywkowych i kulturalnych. Wymienić tu należy np. audycje informacyjne, transmisje widowisk sportowych, koncertów, przedstawień teatralnych, ceremonii religijnych<sup>25</sup>, udostępnianie filmów kinowych, audycje edukacyjnych. Znaczenie mediów audiowizualnych w wymiarze społeczno-kulturalnym wiąże się z ich dużą siłą oddziaływania oraz szerokim zasięgiem dotarcia obejmującym generalnie wszystkie grupy (m.in. po-

---

<sup>21</sup> Por. A. Hess, Rynek mediów, w: W. Pisarek (red.), Wstęp do nauki o komunikowaniu, s. 190. W Europie konkurencyjny rynek nadawców radiowych i telewizyjnych zaczął kształtować się w latach 70. XX w. Wcześniej działalność nadawcza była wykonywana przez przedsiębiorstwa publiczne w warunkach monopolistycznych, ze względu na ograniczenia w dostępie do częstotliwości radiowych, konieczność poniesienia dużych nakładów na budowę infrastruktury nadawczej, a także polityczne interesy państw, dążących do pozostawienia tego rodzaju działalności we własnej domenie; por. pkt 1–2 Komunikatu Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz.Urz. UE z 2009 r. C 257, s. 1); I.C. Kamiński, Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna, Warszawa 2010, s. 641.

<sup>22</sup> Por. D. Waniek, Interes publiczny w radiofonii i telewizji, s. 119.

<sup>23</sup> Zob. art. 16a ust. 7 RTVU.

<sup>24</sup> Szerzej nt. mediów publicznych zob. rozdz. I. 3.3.

<sup>25</sup> Media audiowizualne zajmują ważne miejsce w nauce i działalności Kościoła katolickiego, o czym świadczy m.in. uchwalony przez Sobór Watykański II dekret o środkach społecznego przekazywania myśli „*Inter mirifica*”; na ten temat zob. np. A. Woźniak-Kot, Telewizja i film – kanały komunikacji i ewangelizacji w świetle wybranych dokumentów Kościoła katolickiego, *Studia Socialia Cracoviensia* 2018, Nr 2, s. 97–113.

koleniowe) i środowiska społeczne<sup>26</sup>. Oddziaływanie to może być korzystne, np. gdy przyczynia się do integracji społecznej, przeciwdziałania wykluczeniu, przemocy i konfliktom społecznym, zachowania i rozwoju kultury czy podtrzymania tożsamości narodowej (np. w obszarze języka narodowego). Wpływ ten może jednak przybierać także formy szkodliwe, m.in. w stosunku do dzieci i młodzieży (np. szerzenie obrazów przemocy czy pornografii) lub poprzez manipulacje i wprowadzanie w błąd, w szczególności konsumentów.

Funkcjonowanie mediów audiowizualnych posiada także wyraźny aspekt polityczny. W tym zakresie wskazać należy na dwa zasadnicze zagadnienia. Po pierwsze, usługi mediów audiowizualnych mogą stanowić i wielokrotnie stanowią forum debaty publicznej o sprawach żywotnych dla danej wspólnoty politycznej (np. lokalnej, regionalnej lub ogólnopolskiej). Media umożliwiają kontakt polityków, a zwłaszcza przedstawicieli władzy z obywatelami. Przyczyniają się w ten sposób do udziału obywateli w życiu politycznym. Nie budzi więc wątpliwości wskazywane często ważkie znaczenie mediów dla zachowania i rozwoju (pogłębiania) demokracji.

Działalność mediów nie ogranicza się jednak do roli pasywnego pośrednika w politycznym dyskursie. Media na tym polu wykazują znaczący aktywizm, który stanowi drugie z sygnalizowanych zagadnień natury politycznej. Mediom audiowizualnym, w ramach których prowadzona jest działalność prasowa, przypisuje się funkcję kontrolną w stosunku do władzy, określaną nieraz mianem publicznego strażnika (ang. *public watchdog*). Prasa sprawować ma kontrolę trzech władz publicznych: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, krytykować ich błędy i wypaczenia<sup>27</sup>.

Podsumowując, w dotychczasowych rozważaniach wykazano, że najbardziej adekwatnym pojęciem oznaczającym przedmiot regulacji RTVU jest pojęcie mediów audiowizualnych, posiadające dwa znaczenia: przedmiotowe oraz podmiotowe. Przedstawione zostały związki mediów audiowizualnych

---

<sup>26</sup> Siła oddziaływania mediów nadawczych dostrzegana jest m.in. w orzecznictwie; zob. np. wyr. ETPCz z 23.9.1994 r. w sprawie *Jersild przeciwko Danii*, skarga Nr 15890/89, § 31, Legalis; wyr. ETPCz z 7.6.2012 r. w sprawie *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano przeciwko Włochom*, skarga Nr 38433/09, § 132, Legalis; wyr. ETPCz z 22.4.2013 r. w sprawie *Animal Defenders International przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga Nr 48876/08, § 119, Legalis.

<sup>27</sup> Por. A. Lewek, Mediokracja jako problem polityczny, w: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch (red.), „Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy. Media i Polityka, t. 2, Kraków 2010, s. 34–35. W opinii D. Waniek media w demokratycznym porządku medialnym mają sprawować w imieniu społeczeństwa kontrolę nad polityką, a ich głównym zadaniem staje się ochrona obywateli przed nadużyciami władzy, co stanowi podstawę ich demokratycznej legitymizacji, zob. D. Waniek, Interes publiczny w radiofonii i telewizji, s. 113–114.



ze zjawiskami technicznymi, gospodarczymi, społeczno-kulturalnymi i politycznymi. Wszystkie one łącznie decydują o specyfice tych mediów, a zarazem ukazują media audiowizualne jako doniosły, złożony i dynamiczny przedmiot regulacji prawnej, niosący dla prawodawcy wiele wyzwań.

## 1.2. Źródła prawa mediów audiowizualnych

Ustalenie katalogu źródeł prawa mediów audiowizualnych służy nie tylko określeniu pola badawczego dla stosowanej w niniejszej rozprawie metody dogmatycznoprawnej. Pozwala także zorientować się co do stopnia złożoności materii normatywnej oraz na tej podstawie wyciągnąć wstępne wnioski odnośnie do kierunku dalszych badań.

W najszerszym ujęciu pod pojęciem prawa mediów audiowizualnych należałoby rozumieć ogół norm prawnych dotyczących działalności mediów audiowizualnych. Jako pierwsze ze źródeł prawa niewątpliwie istotnych, a wręcz fundamentalnych, dla funkcjonowania tych mediów wskazać należy Konstytucję RP, która zgodnie z jej art. 8 ust. 1, jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Kategorie poszczególnych aktów prawnych stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej – a zatem będących w szczególności źródłami polskiego prawa mediów audiowizualnych – wymienia art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej. Źródłami tymi są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W przepisach Konstytucji RP odnaleźć można wiele norm prawnych wyznaczających granice swobody regulacyjnej w dziedzinie mediów audiowizualnych przysługującej ustawodawcy zwykłemu oraz organom państwowym wyposażonym w kompetencje do wydawania rozporządzeń<sup>28</sup>. Zgodzić się przy tym należy z tezą, że ustrojodawca nie uregulował kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji i nie przesądził przez to o wielu szczegółowych elementach tego modelu<sup>29</sup>. Niewątpliwie duży wpływ na wykładnię przepisów Kon-

---

<sup>28</sup> Normy te będą wielokrotnie powoływane i omawiane w dalszej części rozprawy, więc w tym miejscu można się ograniczyć do wskazania tytułem przykładu i potwierdzenia powyższych tez: art. 14 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu; art. 54 Konstytucji RP gwarantujący wolność wypowiedzi oraz art. 213 Konstytucji RP, który wskazuje zadania organu państwowego właściwego w sprawach mediów audiowizualnych, tj. KRRiT, a także wyposaża ten organ w kompetencję do wydawania rozporządzeń.

<sup>29</sup> Zob. P. Czarny, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex/el. 2021, art. 213, teza 4.

stytucji RP posiada orzecznictwo TK, a także najwyższych instancji sądowych: SN i NSA, które wielokrotnie będzie powoływane w niniejszej rozprawie.

Kolejną kategorię źródeł prawa o dużym znaczeniu dla działalności mediów audiowizualnych stanowią ratyfikowane umowy międzynarodowe<sup>30</sup>, które w razie ich ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową<sup>31</sup>. Ze względu na znaczną liczbę umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską, konieczne jest dokonanie ich selekcji oraz wskazanie w tym miejscu jedynie tych, które posiadają największy wpływ na regulację mediów audiowizualnych. Za takie należy uznać umowy dotyczące ochrony praw podstawowych<sup>32</sup>, gdyż trudno przecenić znaczenie tych praw dla funkcjonowania całego sektora medialnego, a ponadto umowy międzynarodowe, które są wprost poświęcone mediom audiowizualnym. Wymienić tu należy również akty prawne o szczególnie doniosłym miejscu w systemie prawa polskiego, tj. umowy międzynarodowe ustanawiające UE, a w tym kontekście także niektóre akty prawa pochodnego UE.

Jeśli chodzi o umowy dotyczące ochrony praw podstawowych, to w pierwszej kolejności na uwagę zasługuje EKPCz<sup>33</sup>, w tym zwłaszcza jej art. 10 dotyczący wolności wypowiedzi oraz dopuszczający poddanie przedsięwzięciom radiowych i telewizyjnych procedurze zezwoleń<sup>34</sup>. Ogromny wpływ na wykładnię przepisów Konwencji wywiera orzecznictwo ETPCz<sup>35</sup>. W odniesieniu do

---

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

<sup>31</sup> Arg. ex art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>32</sup> Wyjaśnić należy, że prawa podstawowe mogą przyjmować normatywne postacie praw, wolności lub zasad, przy czym w piśmiennictwie zauważa się, że odróżnienie praw od wolności jest nieostre i posiada charakter raczej formalny (konwencyonalny). Pojęcie prawa podstawowego jawi się więc jako jednorodna kategoria pozytywnoprawna, nadrzędna względem wymienionych postaci normatywnych. W tym więc znaczeniu pojęcie prawa podstawowego używane jest w niniejszej rozprawie, a rozróżnienie praw i wolności będzie pojawiać się jedynie wówczas, gdy jest to konieczne ze względu na kontekst lub jako cytat; por. szerzej nt. przedmiotowej siatki pojęciowej – A. Wróbel, O niektórych aspektach koncepcji praw podstawowych UE jako zasad, EPS 2014, z. 1, s. 104–105; L. Bosek, Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne, Warszawa 2012, s. 159–160.

<sup>33</sup> Konwencja została ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie z 2.10.1992 r. o ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. Nr 85, poz. 427).

<sup>34</sup> Szerzej zob. I.C. Kamiński, Ograniczenia, s. 637–665.

<sup>35</sup> EKPCz określana jest mianem „żywego instrumentu”, podlegającego dynamicznej interpretacji; zob. A. Skóra, Założenia i środki ochrony praw jednostki w sprawach objętych reżimem Konwencji Europejskiej, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Europeizacja prawa

działalności mediów audiowizualnych należy jeszcze zwrócić uwagę na liczne dokumenty (np. rekomendacje, memoranda) przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy<sup>36</sup>, którym przypisuje się status tzw. miękkiego prawa<sup>37</sup>.

Do katalogu umów międzynarodowych, które są bezpośrednio poświęcone mediom audiowizualnym, zaliczyć należy EKTP<sup>38</sup>, która również stanie się przedmiotem analizy w niniejszej rozprawie. Z kolei wśród źródeł prawa związanych z funkcjonowaniem UE, relewantnych dla funkcjonowania mediów audiowizualnych, wymienić należy umowy międzynarodowe ustanawiające UE, tj. Traktat o UE<sup>39</sup> wraz z Kartą Praw Podstawowych UE<sup>40</sup> oraz Traktat o funkcjonowaniu UE<sup>41</sup>. Istotnymi aktami prawa pochodnego UE wpływającymi na działalność mediów audiowizualnych są dyrektywy. Podstawowe znaczenie posiada dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.3.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)<sup>42</sup>. Dyrektywa ta zastąpiła pierwszą dyrektywę w dziedzinie działalności nadawczej, tj. dyrektywę Rady 89/552/EWG z 3.10.1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i admini-

---

administracyjnego. System Prawa Administracyjnego, t. 3, Warszawa 2014, s. 279. Orzeczenia ETPCz obejmujące wykładnię postanowień Konwencji powinny być uwzględniane przy interpretacji prawa polskiego; zob. uchw. SN z 28.11.2012 r., III CZP 65/12, Legalis. W szczególności obowiązek uwzględnienia „interpretacji strasburskiej” spoczywa na Przewodniczącym KRRiT w postępowaniu administracyjnym – tak trafnie wyr. SO w Warszawie z 14.8.2013 r., XX GC 757/12, Legalis.

<sup>36</sup> I.C. Kamiński zauważył, że Rada Europy w dziedzinie działalności nadawczej opublikowała dużą, w porównaniu z innymi obszarami tematycznymi, liczbę dokumentów, co świadczyć ma o potraktowaniu tej dziedziny jako szczególnie istotnej, a zauważanych problemów jako poważnych i wymagających reakcji; zob. I.C. Kamiński, Ograniczenia, s. 657.

<sup>37</sup> Tak *ibidem*, s. 665. Zdaniem Autora, ETPCz będzie traktował wiele zapisów miękkiego prawa jako stałe normatywne punkty odniesienia, a nawet jako źródła wiążącego standardu (*ibidem*).

<sup>38</sup> EKTP została ratyfikowana 9.7.1990 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 32, poz. 160.

<sup>39</sup> Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13 (wersja skonsolidowana). Szerzej o charakterze Traktatu o UE jako umowy międzynarodowej zob. np. K. Lankosz (red.), Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz, Warszawa 2003, komentarz do preambuły, teza I 1.

<sup>40</sup> Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389.

<sup>41</sup> Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47 (wersja skonsolidowana). Traktat o UE został ratyfikowany za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie z 1.4.2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 388).

<sup>42</sup> Dz.Urz. UE z 2010 r. L 95, s. 1 (wersja ujednolicona) ze zm.

nistracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej<sup>43</sup>. W 2018 r. dyrektywa 2010/13/UE uległa istotnej nowelizacji<sup>44</sup>. W odniesieniu do prawa UE należy wspomnieć o dużym znaczeniu orzecznictwa TSUE, a także działalności KE<sup>45</sup>.

Wszystkie wymienione dotychczas źródła prawa posiadają tę cechę wspólną, że ze względu na swoją hierarchiczną nadrzędność względem ustaw (zwykłych) oraz rozporządzeń, wytyczają granicę oraz warunkują sposób posługiwania się przez prawodawcę poszczególnymi metodami regulacji prawnej, do których zalicza się metodę prywatnoprawną oraz dwie metody publicznoprawne, tj. metodę administracyjnoprawną i metodę karnoprawną. W związku z tym, że działalność mediów audiowizualnych regulowana jest za pomocą każdej z tych metod oraz będą one powoływane w dalszych rozważaniach, ze szczególnym uwzględnieniem metody prawa administracyjnego, w tym miejscu zostanie przedstawione zwięzłe ich omówienie.

Prywatnoprawna metoda regulacji uznawana jest za koncepcję kształtowania stosunków prawnych uwzględniających zasadę równorzędności pozycji podmiotów, opartą o autonomię woli stron tych stosunków<sup>46</sup>. Zasada równorzędności pozycji podmiotów oznacza, że każda ze stron stosunku prawnego dysponuje formalnie tym samym zakresem kompetencji, przy czym żadna ze stron nie ma możliwości władczego oddziaływania na sferę praw i obowiązków drugiej strony. Relacja pomiędzy stronami stosunku prawnego pozbawiona jest więc *imperium*, przejawiającego się w podporządkowaniu jednej ze stron i możliwości jednostronnego kształtowania jej sytuacji prawnej przez

---

<sup>43</sup> Dz.Urz. WE z 1989 r. L 298, s. 23 ze zm., dalej jako „dyrektywa o telewizji bez granic”. Na temat genezy tej dyrektywy oraz dyrektywy 2010/13/UE, zob. np. opinię Rzecznika Generalnego TSUE *M. Szipunara* z 1.7.2015 r. w sprawie *New Media Online GmbH przeciwko Bundeskommunikationssenat*, C#347/14, pkt 15–20, curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-347/14 (dostęp: 24.9.2021 r.); a także *K. Klafkowska-Waśniowska*, Swobodny przepływ audiowizualnych usług medialnych, rozdz. I, pkt 3.1.

<sup>44</sup> Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14.11.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz.Urz. UE L 303, s. 69), dalej jako „dyrektywa zmieniająca”.

<sup>45</sup> Por. *K. Klafkowska-Waśniowska*, Swobodny przepływ audiowizualnych usług medialnych, rozdz. I, pkt 5.

<sup>46</sup> Por. *M. Safjan*, Prawo prywatne a prawo publiczne, w: *M. Safjan* (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 39 i 41; *J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 59–64; wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, pkt III 3 uzas., OTK 2000, Nr 3, poz. 89.

drugą stroną<sup>47</sup>. Z kolei oparcie regulacji prawnej na autonomii woli stron polega na wytyczaniu przez normy prawne pola wyboru dopuszczalnych zachowań, które uczestnicy obrotu mogą podejmować – i wywoływać nimi skutki prawne – z własnej (autonomicznej) inicjatywy<sup>48</sup>. Charakteryzując prywatnoprawną metodę regulacji, zauważa się, że organy władzy ingerują w stosunki prawne poddane tej metodzie wyłącznie na żądanie stron tych stosunków, w celu rozstrzygnięcia powstałych na ich gruncie sporów<sup>49</sup>.

Administracyjnoprawną metodę regulacji można określić jako metodę kształtowania stosunków prawnych, a w świetle koncepcji sytuacji prawnej – kształtowania sytuacji prawnych, na podstawie założenia nierównorzędności podmiotów (stron, uczestników) tych stosunków (sytuacji)<sup>50</sup>. W tym układzie zawsze występuje podmiot, określany mianem podmiotu administrującego, wyposażony w kompetencję do władczego, jednak zgodnego z prawem, kształtowania praw i obowiązków innego podmiotu (podmiotów), nazywanego podmiotem administrowanym<sup>51</sup>. Obszar stosunków społecznych poddanych regulacji opartej na metodzie administracyjnoprawnej nazywa się zwykle sferą publiczną, w odróżnieniu od sfery prywatnej, w której charakterystyczne dla tej metody podporządkowanie (hierarchia) podmiotów nie zachodzi<sup>52</sup>.

Drugą metodą regulacji o charakterze publicznoprawnym jest metoda karnoprawna, która charakteryzuje się wykorzystywaniem zakazów i nakazów określonego zachowania pod groźbą przewidzianej prawem kary (sankcji prawa karnego), przy czym podstawą odpowiedzialności karnej jest indywi-

---

<sup>47</sup> Por. *M. Safjan*, Prawo prywatne a prawo publiczne, w: *M. Safjan* (red.), System PrPryw, t. 1, 2012, s. 40.

<sup>48</sup> Por. *ibidem*, s. 41.

<sup>49</sup> Zob. *J. Łacny*, Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE, Warszawa 2017, rozdz. 8, pkt 8.2.3.1; por. na temat różnic pomiędzy odpowiedzialnościami cywilną i karną oraz ich historycznego, antycznego źródła – wyr. TK z 4.7.2002 r., P 12/01, pkt III 4 uzas., OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50.

<sup>50</sup> Zob. *L. Morawski*, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2014, s. 75; zob. też wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, pkt III 3 uzas., OTK 2000, Nr 3, poz. 89.

<sup>51</sup> Por. *R. Stankiewicz*, Stosunek prawnoadministracyjny, w: *J. Jagielski, M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2019, s. 55–56; *R. Hauser*, Stosunek administracyjnoprawny, w: *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2015, s. 201–202; *J. Boć*, Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne, w: *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2010, s. 366–367; *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 74.

<sup>52</sup> Zob. *L. Morawski*, Wstęp do prawoznawstwa, s. 75.

dualna wina sprawcy<sup>53</sup>. Metodzie tej przypisuje się przede wszystkim funkcję ochronno-prewencyjną<sup>54</sup>.

Każdą z przedstawionych metod regulacji prawnej odnaleźć można w źródłach prawa rangi ustawowej dotyczących mediów audiowizualnych. Wśród tych źródeł niewątpliwie wiodące znaczenie posiada RTVU. W ustawie tej występują odesłania do wielu innych ustaw, które w różnych obszarach i w różnym stopniu współkształtują system prawa mediów audiowizualnych<sup>55</sup>, a w szczególności reżim prawny publicznej radiofonii i telewizji<sup>56</sup>. Szczegółowe kwestie związane z działalnością mediów audiowizualnych regulowane są w rozporządzeniach wydawanych przez organ państwowy rangi konstytucyjnej, właściwy w sprawach mediów audiowizualnych, tj. KRRiT. Rozporządzenia te stanowią dość liczną grupę aktów prawnych dotyczących stosunkowo szczegółowych zagadnień, dlatego celowe jest w tym miejscu pominięcie wskazywania poszczególnych rozporządzeń, zwłaszcza, że w miarę potrzeby będą one przytaczane i omawiane w dalszej części rozprawy<sup>57</sup>.

Omawiając źródła prawa mediów audiowizualnych, warto zaznaczyć, że w ramach prawa UE ustanowiony został rozdział regulacji zawartości przekazów audiowizualnych od regulacji ich dystrybucji<sup>58</sup>. Dystrybucja podlega reżimowi unijnego prawa (sektora) telekomunikacyjnego, podczas gdy zawartość przekazów audiowizualnych stanowi domenę unijnego prawa (sektora) audiowizualnych usług medialnych<sup>59</sup>. Innymi słowy, prawodawca unijny zdecydował się zastosować pionowy (sektorowy) model regulacji<sup>60</sup>. Wraz z pogłębiającą się konwergencją obu tych sektorów, model ten zaczął być poddawany krytyce jako nieadekwatny, wymagający zastąpienia modelem poziomym (horyzontalnym), abstrahującym od środka przenoszenia zawartości audiowizu-

---

<sup>53</sup> Zob. A. Marek, Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział (Wstęp do Systemu Prawa Karnego), w: A. Marek (red.), Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 5.

<sup>54</sup> Tak *ibidem*.

<sup>55</sup> Zob. np. art. 3, art. 4 pkt 29–30, art. 16b ust. 1 pkt 1–2, 4–7 RTVU.

<sup>56</sup> Zob. np. art. 23a ust. 1, art. 24 ust. 1–3, art. 31 ust. 1 pkt 1 RTVU.

<sup>57</sup> Szerzej nt. KRRiT oraz jej prawnych form działania zob. rozdz. I. 4.1.

<sup>58</sup> Zob. np. S. Piątek, Rozprowadzanie programów jako usługa telekomunikacyjna, IKAR 2015, Nr 7, s. 71.

<sup>59</sup> Zob. *Idem*, Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2003, rozdz. VIII; P. Polański, Europejskie prawo handlu elektronicznego: mechanizmy regulacji usług społeczeństwa informacyjnego, Warszawa 2014, rozdz. II. § 6.

<sup>60</sup> Zob. J. Barta, R. Markiewicz, Telewizja interaktywna, rozdz. 2, pkt 2.2.2.

alnej<sup>61</sup>. Jako wadę przyjętego rozwiązania wskazuje się konieczność stosowania skomplikowanej mozaiki odrębnych, choć wzajemnie przenikających się reżimów prawnych<sup>62</sup>. Niewątpliwie problem ten jest istotny, gdyż utrudnia, zarówno organom stosującym prawo, jak i podmiotom poddanym ich władztwu rozeznanie się w aktualnym stanie prawnym, a także dokonywanie przez prawodawcę rozdziału kompetencji pomiędzy organy regulacyjne. Niemniej zastąpienie jednego modelu drugim lub poszukiwanie wariantu pośredniego jest samo w sobie zadaniem bardzo skomplikowanym, biorąc chociażby pod uwagę odmienne profile obu regulacji sektorowych, tj. zorientowany na ochronę interesów (ekonomicznych) abonentów profil prawa telekomunikacyjnego w odróżnieniu od zabezpieczającego świadczenie usług mediów audiowizualnych w szeroko pojętym interesie publicznym profilu prawa mediów audiowizualnych<sup>63</sup>. Niedawno prawodawca unijny opowiedział się za utrzymaniem dotychczasowego rozdziału reżimów regulacyjnych<sup>64</sup>.

Zaprezentowany katalog źródeł prawa pozwala dostrzec, że system prawa mediów audiowizualnych posiada cechy struktury nie tylko hierarchicznej, lecz również multicentrycznej. W doktrynie multicentryczność systemu prawa<sup>65</sup> charakteryzowana jest jako istnienie wielu ośrodków (centrów, np. krajowego, unijnego i międzynarodowego) tego systemu w postaci wielu ośrodków prawotwórczych, a w konsekwencji wielu porządków (źródeł) prawa oraz wielu ośrodków interpretowania i stosowania prawa, mających charakter najwyższych instancji sądowych. Istota multicentryczności systemu prawa wyraża się w możliwości jednoczesnego wypełniania tej samej przestrzeni prawnej przez normy prawne, interpretacje tych norm oraz orzecznic-

---

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Zob. P. Polański, Europejskie prawo handlu elektronicznego, rozdz. II. § 6.

<sup>63</sup> Na temat odmienności obu profili regulacyjnych zob. S. Piątek, Rozprawdanie, s. 71–72.

<sup>64</sup> Wskazuje na to kodyfikacja europejskiego prawa telekomunikacyjnego dokonana dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z 11.12.2018 r. ustanawiającą Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 321, s. 36) oraz zachowanie odrębnego reżimu prawnego mediów audiowizualnych potwierdzone także przyjęciem kilka tygodni wcześniej dyrektywy zmieniającej.

<sup>65</sup> Na temat multicentryczności systemu prawa zob. E. Łętowska, Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje, PiP 2005, z. 4, s. 3–10; *Eadem*, Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. I), EPS 2008, Nr 11, s. 4–8; *Eadem*, Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. II), EPS 2008, Nr 12, s. 4–8; A. Kalisz, Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, RPEiS 2007, z. 4, s. 35–49; M. Kisielowska, Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego, ST 2013, z. 5, s. 75–83.

two różnych centrów decyzyjnych<sup>66</sup>, wolnych od hierarchicznej zależności<sup>67</sup>. W związku z tym pojawia się ryzyko kolidowania decyzji podejmowanych przez te ośrodki oraz konieczność poszukiwania metod łagodzenia powstających napięć.

Podsumowując, system źródeł prawa mediów audiowizualnych posiada złożoną, wieloelementową budowę, zarówno w układzie wertykalnym (wielopoziomowym), jak i w układzie horyzontalnym (wielopionowym). Już na obecnym etapie badań można przypuszczać, że wyznaczenie w ramach takiego systemu sytuacji prawnej jednostki poddanej władztwu administracyjnemu (np. w drodze odpowiedzialności administracyjnej), jest trudne, a dla samej jednostki niesie wiele zagrożeń (ryzyk). Uzasadnia to poświęcenie w dalszej części rozprawy szczególnej uwagi gwarancjom ochrony praw i interesów podmiotów administrowanych. Nasuwa się ogólna hipoteza, że gwarancje te powinny wzrastać proporcjonalnie do stopnia złożoności układu regulacyjnego (systemu prawa administracyjnego) w danym obszarze stosunków społecznych, gdyż złożoność sama w sobie generuje ryzyka prawne.

## **2. Założenia regulacji administracyjnoprawnej mediów audiowizualnych**

### **2.1. Działalność mediów audiowizualnych jako realizacja praw podstawowych oraz jej granice**

Dokonując charakterystyki administracyjnego prawa mediów audiowizualnych nie sposób pominąć czynników, które je w zasadniczym stopniu determinują. W tym zakresie, w pierwszej kolejności warto zasygnalizować szczególne znaczenie praw podstawowych dla funkcjonowania mediów. Wyeksponowanie tego zagadnienia ma niezwykle ważne znaczenie z punktu widzenia rozważań prowadzonych w dalszych częściach rozprawy, gdyż wiąże się z wymaganiami dotyczącymi sposobu ukształtowania treści przepisów prawnych poświęconych administracyjnym karom pieniężnym. Waga tej problematyki

---

<sup>66</sup> E. Łętowska charakteryzuje ten stan jako „współgospodarowanie”, „podział kompetencji quoad usum”, zob. E. Łętowska, Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem, EPS 2005, Nr 1, s. 4.

<sup>67</sup> Tak A. Biłgorajski, Prawo konstytucyjne i ustrój organów ochrony prawnej dla praktyków, Warszawa 2013, rozdz. I.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)