

Aleksandra Mierzejewska

Aplikantka adwokacka przy Izbie Adwokackiej w Warszawie (ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7860-3740>).

Niezależność krajowych organów regulacyjnych sektora audiowizualnych usług medialnych w świetle prawa Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, krajowy organ regulacyjny, niezależność, prawo mediów, dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, europejski akt o wolności mediów

W kontekście dynamicznie rozwijającego się rynku mediów audiowizualnych rola krajowych organów regulacyjnych staje się kluczowa dla zapewnienia pluralizmu, ochrony konsumentów i utrzymania właściwego poziomu jakości treści medialnych. Unia Europejska wyznaczyła minimalny standard niezależności tych organów, który każde z państw członkowskich ma obowiązek zapewnić. Polskie przepisy dotyczące regulatora mediów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie czynią zadość wymogom unijnym. Zamiast tego KRRiT od wielu lat tkwi w środku politycznych sporów, co zwiększa jej podatność na zewnętrzne wpływy. Warunkiem dostosowania się do unijnych standardów jest gruntowna reforma tego organu, która zapewni mu stabilizację i właściwy dystans względem władz państwowych.

1. Wstęp

Polska znajduje się obecnie w ważnym momencie z perspektywy wolności mediów. Według Światowego Wskaźnika Wolności Prasy (ang. World Press Freedom Index) państwo plasuje się na 31. miejscu¹ spośród 180 krajów wymienionych w rankingu. Choć wynik Polski uległ poprawie względem roku 2022, kiedy Polska zajęła miejsce 66. (co stanowi najgorszy wynik kraju w historii rankingu), to nadal odbiega on od pozycji z 2015 r., kiedy Polska znajdowała się na miejscu 18. Wpływ na niski poziom wolności mediów w Polsce ma wiele czynników. Jednym z nich jest działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – polskiego regulatora mediów audiowizualnych, umocowanego w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.², a także objętego wymogami wynikającymi z odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej. Zadaniem KRRiT, w świetle postanowień Konstytucji RP, jest stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W celu prawidłowego wykonywania powierzonych jej zadań KRRiT powinna pozostawać niezależna od wszelkich podmiotów publicznych

i prywatnych. Niezależność ta powinna przejawiać się w wymiarze zarówno formalnym (wynikającym z przepisów prawa, na podstawie których organ został ustanowiony i przydzielono mu określone zadania), jak i faktycznym, który odnosi się do praktycznego wdrożenia postanowień niezależności formalnej³. Ze względu na większe możliwości w zakresie użycia empirycznych metod badawczych, niezależność organów regulacyjnych jest najczęściej badana z perspektywy formalnej. Jednakże, aby właściwie ocenić pełne spektrum poziomu niezależności, oprócz kryteriów dotyczących niezależności *de iure*, należy również wziąć pod uwagę aspekty niezależności *de facto*⁴. Jest to tym bardziej istotne, gdyż wysoki stopień niezależności formalnej organu nie zawsze determinuje jego niezależność faktyczną⁵.

1 Dane według rankingu z 2025 r. Pełne dane dotyczące rankingu przygotowanego przez organizację Reporterzy bez Granic znajdują się na stronie: <https://rsf.org/en/index> (dostęp: 19.01.2026 r.).

2 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP.

3 INDIREG. *Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive. Study conducted on behalf of the European Commission. Final Report. February 2011*, red. Hans Bredow Institute for Media Research/Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International/Perspective Associates, s. 28 – dalej INDIREG.

4 INDIREG, s. 45.

5 A. Mutu, *The determinants of independence of audiovisual media regulators: the scope of Article 30* [w:] P.P. Parcu, E. Brogi, *Research handbook on EU Media Law and Policy*, Cheltenham 2021, s. 357.

W niniejszym artykule omówiono niezależność jako immanentną cechę krajowych organów regulacyjnych. W drugiej kolejności przedstawiono wymogi niezależności krajowych regulatorów mediów wynikające z prawa unijnego. Następnie dokonano analizy regulacji krajowych, które wpływają na niezależność polskiego organu. Celem niniejszej publikacji jest ustalenie, czy prawo krajowe odpowiednio (z perspektywy standardów unijnych) zabezpiecza niezależność KRRiT. W tym zakresie uwzględniono stanowisko różnych podmiotów, w tym instytucji Unii Europejskiej, które wielokrotnie wskazywały na znaczenie rzeczywistej, a nie jedynie formalnej, niezależności organów regulacyjnych w celu zapewnienia pluralizmu mediów oraz ochrony wolności słowa.

2. Atrybut niezależności krajowych organów regulacyjnych

Od istnienia atrybutu niezależności zależy kwalifikacja danego podmiotu jako organu regulacyjnego. W literaturze wskazuje się bowiem, że organy te potrzebują, choćby minimalnego, poziomu niezależności⁶. Na współczesne rozumienie niezależności krajowych organów regulacyjnych sektora mediów audiowizualnych znaczący wpływ wywarł raport INDIREG. Bazując na szczegółowo skonstruowanej analizie teoretycznej, autorzy INDIREG doszli do następujących wniosków. W pierwszej kolejności wskazano, że absolutna niezależność nie istnieje i być może nawet nie jest pożądana, ponieważ regulator zawsze musi wchodzić w interakcje z rządem i innymi interesariuszami, a także odpowiadać wymogom demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności. Organy regulacyjne potrzebują instrumentów władczych, zasobów finansowych i wiedzy, z których żaden nie może być wytworzony przez regulatora autonomicznie. Ponadto nie skonstruowano kompleksowej i spójnej teorii niezależności. Nie wynika to bynajmniej z braku wysiłku przedstawicieli doktryny, zaś jest to konsekwencja natury niezależności, która jest pojęciem względnym, zależnym od celu jej stosowania w danym kontekście. Niemniej, na potrzeby INDIREG, sformułowano funkcjonalną, roboczą definicję niezależności, zgodnie z którą organ regulacyjny jest niezależny, jeśli jego struktura zapewnia, że jego procesy decyzyjne spełniają wymogi normatywne, dla których niezależność regulatora jest konieczna⁷.

Unijne prawodawstwo nie zawiera definicji legalnej pojęcia niezależności. Poszukując znaczenia omawianego atrybutu, należy odwołać się do dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego organów regulacyjnych różnych sektorów. Przykładowo pojęcie „niezależności” Trybunał ujmując jako „status zapewniający danemu organowi możliwość swobodnego działania w stosunku do jednostek organizacyjnych, względem których należy zapewnić niezależność tego organu, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji i wpływów z zewnątrz”⁸. Trybunał podkreśla, że niezależność krajowych organów regulacyjnych jest niezbędna,

w szczególności, ze względu na: umożliwienie regulatorom wykonywania swoich kompetencji w sposób bezstronny i przejrzysty oraz we właściwym momencie⁹; oraz zapewnienie: skuteczności stosowania przez te organy ram regulacyjnych oraz zwiększenie ich uprawnień i przewidywalności ich decyzji¹⁰; ochrony regulatora podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi¹¹; aby decyzje podejmowane przez te organy były bezstronne i niedyskryminacyjne, z wykluczeniem możliwości uprzywilejowanego traktowania przedsiębiorstw i interesów gospodarczych związanych z rządem¹²; a także umożliwienie organom regulacyjnym kierowania się w swoich działaniach perspektywą długoterminową¹³.

Analiza niezależności krajowych regulatorów nasuwa pytanie dotyczące znaczenia omawianego atrybutu z perspektywy prawa pierwotnego UE. W tym kontekście szczególne znaczenie ma wyrok Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej¹⁴, w którym Sąd potwierdził możliwość zastosowania w drodze analogii wniosków płynących z wyroku TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM¹⁵, w celu określenia organu ochrony konkurencji najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi zawiadamiającej o naruszeniu art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶. Powyższe dotyczy wykorzystania tzw. testu LM, na który składa się dokonanie przez organ sądowy oceny, po pierwsze, na podstawie obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych informacji o systemie prawnym w wydającym nakaz państwie członkowskim istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego, z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie¹⁷ oraz, po drugie, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie jej przekazania do wydającego nakaz państwa członkowskiego¹⁸.

Choć w wyroku T-791/19, Sped-Pro, Sąd nie doprecyzował zasad stosowania testu LM w prawie konkurencji¹⁹, to już samo potwierdzenie zasadności jego wykorzystania ma doniosłe konsekwencje z perspektywy niezależności krajowych organów konkurencji oraz krajowych organów regulacyjnych. Jak zaznaczył bowiem TS: „gdyby w danym państwie członkowskim

6 O. Batura, M. Kozak, *Study on the NRA independence Final Report*, s. 17, https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-02/BoR%20%2822%29%20189%20_Report%20on%20NRAs%20Independence.pdf (dostęp: 19.01.2026 r.).
7 INDIREG, s. 45–46.
8 Wyrok TS z 6.03.2025 r., C-48/23, Alajärven Sähkö Oy i in. i Elenia Verkko Oyj przeciwko Energiavirasto, EU:C:2025:144, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

9 Wyrok TS z 26.07.2017 r., C-560/15, Europa Way Srl i Persidera SpA przeciwko Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni i in., EU:C:2017:593, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.
10 Wyrok TS: z 28.07.2016 r., C-240/15, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni przeciwko Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT i in., EU:C:2016:608, pkt 34.
11 Wyrok TS z 19.10.2016 r., C-424/15, Xabier Ormaetxea Garai i Bernardo Lorenzo Almendros przeciwko Administración del Estado, EU:C:2016:780, pkt 46, 47.
12 Wyrok TS z 2.09.2021 r., C-718/18, Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, EU:C:2021:662, pkt 112 – dalej wyrok C-718/18, Komisja przeciwko Niemcom.
13 Zob. wyrok C-718/18, Komisja przeciwko Niemcom.
14 EU:T:2022:67 – dalej wyrok T-791/19, Sped-Pro.
15 EU:C:2018:586 – dalej wyrok C-216/18 PPU, LM.
16 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.
17 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 79.
18 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 80.
19 P. Boganowicz, *O niektórych trudnościach związanych z testem LM w prawie konkurencji – uwagi na tle wyroku Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/12, s. 15.

istniały systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogące zagrozić niezależności tych organów, a także poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że gdyby Komisja odrzuciła złożoną do niej skargę i gdyby skargę wniesiono do tych organów, składający skargę byłby narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego praw, wówczas wspomniane organy krajowe nie byłyby w stanie chronić w wystarczającym stopniu praw składającego skargę²⁰. Powyższe oznacza, że niezależność organów krajowych nie jest jedynie wymogiem prawa wtórnego UE, lecz wynika również z prawa pierwotnego Unii, w tym w szczególności zasady praworządności wskazanej w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²¹ znajdującej swój wyraz w skuteczności ochrony sądowej, której zapewnienia wymaga art. 19 TUE²². Wyrok T-791/19, *Sped-Pro*, można interpretować jako rozszerzenie dorobku orzeczniczego Trybunału w zakresie praworządności sądów na organy krajowe takie jak organy antymonopolowe i organy regulacyjne²³. Prowadzi to z jednej strony do dostarczenia nowych wskazówek interpretacyjnych, z drugiej zaś do zwiększenia oczekiwań wobec modelu niezależności krajowego regulatora.

3. Normatywne wymogi niezależności regulatorów mediów audiowizualnych w prawie Unii Europejskiej

Usługi dotyczące mediów audiowizualnych są uznawane za usługi o charakterze gospodarczym, co pozwala Unii na podejmowanie względem nich działań na podstawie kompetencji dotyczących rynku wewnętrznego (art. 4 ust. 2 lit. a TFUE). Punktem startowym dla unijnej regulacji usług medialnych jest nieobowiązująca już dyrektywa 89/552/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.10.1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)²⁴. Na gruncie nowelizacji z 2007 r.²⁵ wspomnianej dyrektywy został dodany art. 23b w brzmieniu: „Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki – przede wszystkim za pośrednictwem właściwych niezależnych organów regulacyjnych – w celu przekazywania Komisji i sobie nawzajem informacji niezbędnych do stosowania przepisów niniejszej dyrektywy (...)”. Wówczas oficjalnie wprowadzono wymóg niezależności organów regulacyjnych w sektorze mediów audiowizualnych.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.03.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług

medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)²⁶, która zastąpiła dyrektywę o telewizji bez granic, nie wprowadziła znaczących zmian w kontekście niezależności organów regulacyjnych. Artykuł 30 dyrektywy AUM w pierwotnej wersji z 2010 r., choć zakładał istnienie atrybutu niezależności krajowych regulatorów, to jednak nie precyzował, czym ta niezależność powinna się objawiać, co określa się jako największą słabość omawianej regulacji²⁷.

Rok 2018 przyniósł unijnemu prawodawstwu kolejną zmianę dyrektywy będącej trzonem unijnej polityki audiowizualnej. Mowa o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14.11.2018 r. zmieniającej 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 rynku²⁸, która wprowadziła nowe regulacje odnośnie do niezależności krajowych organów regulacyjnych w sektorze mediów audiowizualnych. Fundamentalnym, z perspektywy niezależności przedmiotowych organów, przepisem w unijnym porządku prawnym jest art. 30 dyrektywy AUM. Jego ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia jednego lub więcej krajowych władz lub organów regulacyjnych, które powinny być „prawnie odrębne od rządu i funkcjonalnie niezależne od swoich rządów i od wszelkich innych podmiotów publicznych lub prywatnych”. Organ regulacyjny, który jest prawnie oddzielony od rządu, nie może tworzyć jednego podmiotu lub jednej jednostki organizacyjnej razem z rządem czy też stanowić prawnej lub organizacyjnej części w ramach istniejących struktur rządowych²⁹. Niezależność funkcjonalna odnosi się zaś do autonomii działania krajowego organu regulacyjnego³⁰. Oznacza, że między krajowym regulatorem a rządem, innym podmiotem publicznym lub prawnym nie mogą powstać żadne formalne lub nieformalne związki, które sprawiałyby, że organy regulacyjne prowadziłyby swoją działalność w sposób zniekształcony ze względu na wpływ wskazanych podmiotów³¹. Niezależność funkcjonalna stanowi podstawę bezstronnego podejmowania decyzji.

Zgodnie z ust. 2 art. 30 dyrektywy AUM krajowe władze lub organy regulacyjne powinny wykonywać swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. Do pojęcia „bezstronności” dyrektywa 2018/1808 odwołuje się jeszcze w motywie 53, z którego wynika, że bezstronne podejmowanie decyzji jest konsekwencją niezależności. Państwa członkowskie zostały również zobowiązane do zapewnienia przejrzystego działania krajowych organów regulacyjnych, co przejawia się przykładowo w obowiązku publikowania swoich decyzji, przedstawiania rocznych sprawozdań, czy przeprowadzania konsultacji publicznych³².

20 Wyrok T-791/19, *Sped-Pro*, pkt 90.

21 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm. – dalej TUE.

22 M. Bernatt, M. Sznajder, *Praworządność w prawie gospodarczym – o rozszerzeniu stosowania testu LM w wyroku Sądu w sprawie T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej i płynących z tego konsekwencjach dla stosowania prawa konkurencji w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/12, s. 5–6.

23 M. Bernatt, M. Sznajder, *Praworządność...*, s. 5.

24 Dz.Urz. WE L 298, s. 23, ze zm. – dalej dyrektywa o telewizji bez granic.

25 Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.Urz. UE L 332, s. 27).

26 Dz.Urz. UE L 95, s. 1, ze zm. – dalej dyrektywa AUM.

27 A. Mutu, *The determinants...*, s. 354.

28 Dz.Urz. UE L 303, s. 69 – dalej dyrektywa 2018/1808.

29 M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 99.

30 G. Polyák, *Monitoring the independence of the media regulatory body as an effective enforcement mechanism for the implementation of the AVMSD (non-final version)*, https://www.researchgate.net/publication/362495860_Monitoring_the_independence_of_the_media_regulatory_body_as_an_effective_enforcement_mechanism_for_the_implementation_of_the_AVMSD (dostęp: 19.01.2026 r.), s. 5.

31 M. Szydło, *Wymóg niezależności...*, s. 83.

32 G. Polyák, *Monitoring the independence...*, s. 10.

Prawodawca unijny wskazał ponadto, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby krajowe organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia zgodnie z celami dyrektywy AUM, w szczególności pluralizmem mediów, różnorodnością kulturową i językową, ochroną konsumentów, dostępnością, niedyskryminacją, realizacją zasad rynku wewnętrznego i wspieraniem uczciwej konkurencji. Ostatni warunek wskazany w art. 30 ust. 2 wiąże się z zapewnieniem, aby organy regulacyjne nie starały się uzyskać ani nie przyjmowały instrukcji od innego podmiotu w związku z wykonywaniem zadań powierzonych im na mocy prawa krajowego wdrażającego prawo unijne.

Należy zwrócić uwagę, że unijny prawodawca kładzie nacisk na konieczność zapewnienia niezależności nie tylko formalnej, ale również faktycznej. Wynika to choćby z ust. 2 art. 30, który określa gwarancje niezależności dotyczące etapu wykonywania uprawnień przez organy regulacyjne, nie zaś kwestii związanych z ich utworzeniem czy przyznawaniem określonych zadań, tak jak w przypadku przepisów dotyczących niezależności formalnej. Zgodnie zaś z motywem 53 dyrektywy 2018/1808 krajowy regulator zostanie uznany za niezależny w „wymaganym” (przez prawo unijne) stopniu niezależności, jeżeli ta niezależność osiągnie wymiar zarówno formalny, jak i faktyczny.

Artykuł 30 ust. 3 dyrektywy AUM wymaga od państw członkowskich zapewnienia, aby „kompetencje i uprawnienia krajowych władz lub organów regulacyjnych oraz metody rozliczania ich z działań były jasno określone w ich prawie krajowym”. W prawie krajowym powinny zostać również ustanowione procedury mianowania i odwoływania szefa bądź członków krajowych organów regulacyjnych, które muszą być „przejrzyste, niedyskryminacyjne i gwarantować wymagany poziom niezależności”. Możliwe jest odwołanie szefa lub członków krajowego regulatora, gdy przestaną spełniać warunki konieczne do wykonywania swoich obowiązków, jednak decyzja o odwołaniu musi być należycie uzasadniona, notyfikowana i podana do publicznej wiadomości (art. 30 ust. 5 dyrektywy AUM). Autonomia finansowa, jeden z kluczowych elementów niezależności organu regulacyjnego, stanowi przedmiot ust. 4 art. 30 dyrektywy AUM, który nakłada na państwa członkowskie obowiązki zapewnienia, by organy regulacyjne miały odpowiednie zasoby finansowe, a także własne budżety roczne podawane do publicznej wiadomości. Dyrektywa AUM nie wyłącza możliwości sprawowania nadzoru wobec krajowych regulatorów zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym (art. 30 ust. 2 *in fine* dyrektywy AUM). Co więcej, nakazuje istnienie efektywnych mechanizmów odwoławczych w przypadku decyzji wydawanych przez te organy. Organ odwoławczy musi być niezależny od stron postępowania, a do czasu rozpatrzenia odwołania decyzją, co do zasady, pozostaje w mocy (art. 30 ust. 6 dyrektywy AUM).

Wreszcie konieczność zapewnienia niezależności krajowego organu regulacyjnego znajduje swoje umocowanie w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z 11.04.2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów)³³.

33 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z 11.04.2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) (Dz.Urz. UE L 2024/1083) – dalej EMFA, europejski akt o wolności mediów.

Rozporządzenie reaguje na występujące w różnych krajach Unii Europejskiej przypadki naruszania niezależności dziennikarzy oraz próby wywierania presji na media ze strony władz publicznych i partii politycznych, które podważają pewność prawa, jednolity rynek oraz swobodny przepływ inwestycji w sektorze mediów w UE³⁴. Podnosi się, że Europejski akt o wolności mediów wyznaczył nowy kierunek polityki medialnej UE, która, oparta dotychczas głównie na realizacji rynku wewnętrznego i stosowaniu unijnego prawa konkurencji, w coraz większym stopniu skupia się na wartościach Unii wyrażonych w art. 2 TUE i wzmacnia media jako filary demokracji³⁵. Te zdecydowane działania legislacyjne są wynikiem trwających ponad dekadę wysiłków na rzecz ochrony pluralizmu mediów jako jednej z podstawowych wartości, na których opiera się Unia Europejska³⁶.

Przepisy EMFA wzmacniają standard niezależności organów krajowych wyznaczony w dyrektywie AUM. Po pierwsze, art. 7 ust. 2 EMFA wprost odwołuje się do art. 30 dyrektywy AUM, wskazując na podległość krajowych regulatorów wymogom wyrażonym w tym przepisie. Powyższe należy odczytywać w świetle motywu 36 preambuły EMFA, zgodnie z którym „kluczowe znaczenie dla właściwego stosowania prawa medialnego w całej Unii mają niezależne krajowe władze lub organy regulacyjne”. Nie ulega zatem wątpliwości, że regulatory audio-wizualne państw członkowskich muszą być niezależne, aby realizować cel i zadania powierzone im na mocy rozporządzenia EMFA. Po drugie, w rozdziale III EMFA przewidziano utworzenie Europejskiej Rady Usług Medialnych składającej się z krajowych władz lub organów regulacyjnych. Radzie przydzielono szereg zadań, w tym przede wszystkim wspieranie skutecznego i spójnego stosowania ram prawa medialnego Unii Europejskiej. Ponadto Rada ma możliwość wydawania opinii na temat środków krajowych i decyzji o wpływie na rynki medialne oraz koncentrację na rynku mediów. Co istotne, art. 9 EMFA akcentuje konieczność zapewnienia pełnej niezależności Rady. W literaturze zauważono, że póki co brakuje wyraźnego orzecznictwa TSUE, które mogłoby pomóc w dalszym doprecyzowaniu, na czym ma polegać niezależność paneuropejskiego regulatora mediów³⁷. Wątpliwości dotyczą w szczególności relacji organu z Komisją Europejską³⁸. Jednak bezsprzecznie jednym z determinantów niezależności ponadnarodowego regulatora mediów jest niezależność wchodzących w jego skład krajowych organów regulacyjnych³⁹. Znajduje to potwierdzenie w już wspomnianym art. 7 ust. 2 EMFA odczytywanym łącznie

34 D. Tambini, *The EU is taking practical measures to protect media freedom. Now we need theory*, <https://cmpf.eui.eu/the-eu-is-taking-practical-measures-to-protect-media-freedom-now-we-need-theory/> (dostęp: 19.01.2026 r.).

35 C. Holtz-Bacha, *Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths?*, „European Journal of Communication” 2024/1(39), s. 38.

36 E. Brogi, I. Nenadic, *Why the European Media Freedom Act is a groundbreaking step for Europe*, <https://euidas.eui.eu/why-the-european-media-freedom-act-is-a-groundbreaking-step-for-europe> (dostęp: 19.01.2026 r.).

37 M.D. Cole, C. Etteldorf, *European Media Freedom Act – Background Analysis*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2023, s. 46.

38 M.D. Cole, C. Etteldorf, *European Media...*, s. 47.

39 E. Brogi i in., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, 2023, Study PE 747.930, s. 58, 75.

z motywem 43 preambuły, zgodnie z którym „do prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku usług medialnych niezbędna jest współpraca regulacyjna pomiędzy niezależnymi władzami lub organami regulacyjnymi ds. mediów”.

Jak podkreślił Przewodniczący Europejskiej Rady Usług Medialnych, pomyślnie wdrożenie EMFA zależy od wspólnego wysiłku państw członkowskich, które powinny zapewnić krajowym organom odpowiednie zasoby niezbędne do wypełniania nowych obowiązków⁴⁰. Należy mieć bowiem na uwadze, że pomimo zasady bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych, prawo krajowe musi umożliwiać realizację norm EMFA. Może to oznaczać konieczność wprowadzenia zmian do poszczególnych krajowych porządków prawnych. Do takich państw należy Polska, a związana z tym konieczność reformy KRRiT zostanie uzasadniona w dalszej części niniejszego artykułu.

4. Niezależność KRRiT – podstawy normatywne i ich ocena

4.1. Wybór członków KRRiT

Zgodnie z modelem przyjętym w polskiej Konstytucji organ regulacyjny w sektorze medialnym powołują razem władza ustawodawcza i wykonawcza: parlament i prezydent. Mechanizm ten jest uznawany w doktrynie niekiedy za przejaw niezależności KRRiT, gdyż wybór jej członków należy do trzech różnych i względem siebie niezależnych organów państwowych⁴¹, z wyłączeniem udziału rządu w tej procedurze⁴². Wskazuje się jednocześnie, że pomimo formalnego wyłączenia rządu, system ten zawiera genetyczne powiązanie KRRiT z władzą państwową⁴³, zaś założenie, że Sejm, Senat i Prezydent RP nie będą powoływać członków KRRiT według kryteriów politycznych, jest czysto teoretyczne⁴⁴. W związku z tym pojawiają się postulaty wśród ekspertów⁴⁵, mające na celu włączenie społeczeństwa obywatelskiego w ten proces, na przykład poprzez umożliwienie zgłaszania kandydatów na członków KRRiT przez wyspecjalizowane organizacje. Dzięki takiemu rozwiązaniu większy nacisk zostałby położony na kompetencje kandydatów na członków KRRiT, co przyczyniłoby się do odseparowania tej instytucji od politycznych powiązań.

4.2. System kadencji (nie)jednolitej

W obecnym stanie prawnym członkowie KRRiT wybierani są w składzie 5-osobowym, na 6-letnią kadencję. Jeszcze

w 2005 r.⁴⁶ funkcjonował mechanizm rotacji członków KRRiT, zgodnie z którym kadencja tego organu trwała 6 lat, ale co 2 lata kończyła się kadencja jednej trzeciej jej członków⁴⁷. Zapobiegało to takiemu personalnemu ukształtowaniu Rady, które było odzwierciedleniem siły ugrupowania politycznego posiadającego większość parlamentarną, przy pominięciu pozostałych partii politycznych⁴⁸. Obecne brzmienie art. 7 ust. 4 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji⁴⁹, choć posługuje się terminem „kadencji członków”, to w rzeczywistości ustala instytucję kadencji KRRiT. Wynika to z wprowadzonego sposobu liczenia 6-letniej kadencji członków KRRiT „od dnia powołania ostatniego członka”. Rezygnacja ze zindywidualizowanej kadencji członków Krajowej Rady oznacza w istocie odejście od zasady pluralistycznego charakteru tego organu⁵⁰, zmniejszając jednocześnie jego niezależność faktyczną⁵¹. W przypadku politycznej tożsamości Prezydenta RP oraz większości parlamentarnej możliwe staje się obsadzenie nie tylko większości, lecz także wręcz wszystkich miejsc w KRRiT przez przedstawicieli jednej partii, co z kolei grozi podporządkowaniem przestrzeni medialnej interesom jednej siły politycznej⁵². Tym samym zasadny jest postulat przywrócenia systemu kadencji niejednolitej członków Krajowej Rady.

4.3. Zakaz reelekcji

Istotnym gwarantem niezależności KRRiT jest zakaz reelekcji jej członków. Eliminuje on bowiem ryzyko podejmowania przez członków KRRiT działań w celu zdobycia poparcia polityków, aby zyskać szanse ponownego wyboru na zajmowane stanowisko. Jednocześnie podmiot powołujący nie mógłby wpływać na członka KRRiT obietnicą reelekcji⁵³. Jednakże sformułowanie art. 7 ust. 5 ustawy RTV o treści: „Członek Krajowej Rady nie może być powołany na kolejną pełną kadencję” otwiera drogę do różnych interpretacji⁵⁴, np. możliwość ponownego powołania w razie odbycia kadencji krótszej niż 6 lat czy pauzowania między kadencjami (nie będą one wówczas „kolejne”)⁵⁵. Taka konstrukcja zagraża niezależności KRRiT, ponieważ stwarza możliwość powoływania określonych osób „na próbę”, a następnie, w zależności od spełnienia oczekiwań organu powołującego, na kolejne okresy bądź pełną kadencję⁵⁶.

4.4. Niepołączalność

Polskie regulacje dają wyraz zasadzie *incompatibilitas*, która odnosi się do niepołączalności członkostwa w KRRiT z określonymi funkcjami publicznymi. Przykładem tego jest art. 214 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym członek Rady

40 Wypowiedź pochodzi ze strony internetowej Europejskiej Rady Usług Medialnych, https://media-board.europa.eu/news-0/new-era-media-regulation-europe-european-media-freedom-acts-main-obligations-become-applicable-2025-08-08_en (dostęp: 19.01.2026 r.).

41 W. Lis, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015/3(XXV), s. 171.

42 J. Sadowski [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 213.

43 S. Patyra [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021, art. 7.

44 K. Jakubowicz, *Media Publiczne Początek końca czy nowy początek*, Warszawa 2007, s. 225.

45 Tak K. Siemaszko podczas debaty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, *KRRiT: jak jest, jak być powinno?*, 31.01.2024 r., <https://www.youtube.com/watch?v=4hOntg20HPM> (dostęp: 19.01.2026 r.).

46 Ustawa z 29.12.2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 267, poz. 2258 ze zm.).

47 S. Patyra [w:] *Ustawa o radiofonii...*, art. 7.

48 R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 186.

49 Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm. – dalej ustawa RTV.

50 S. Patyra [w:] *Ustawa o radiofonii...*, art. 7.

51 Zob. INDIREG, s. 56, gdzie wskazano na rotację członków organu regulacyjnego jako jedno z kryteriów gwarantujących niezależność faktyczną.

52 S. Patyra [w:] *Ustawa o radiofonii...*, art. 7.

53 R. Chruściak, *Krajowa Rada...*, s. 280.

54 R. Chruściak, *Krajowa Rada...*, s. 281.

55 J. Sobczak, *Radiofonii i telewizji. Komentarz*, Kraków 2001, art. 7.

56 S. Patyra [w:] *Ustawa o radiofonii...*, art. 7.

nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji. Na podstawie wyłącznie tego przepisu członek KRRiT może, bezpośrednio przed objęciem tej funkcji, należeć do partii politycznej. W celu pełniejszej realizacji postulatu apolityczności członka KRRiT pożądane byłoby rozwiązanie prawne, które wymagałoby od kandydata na to stanowisko minimum kilkuletniego okresu pozbawionego przynależności do partii politycznej, poprzedzającego okres członkostwa w KRRiT.

Zasada *incompatibilitas* znajduje odzwierciedlenie także w przepisach ustawy RTV, która zakazuje łączenia członkostwa w KRRiT z posiadaniem udziałów albo akcji spółki w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub producentem radiowym lub telewizyjnym oraz wszelką działalnością zarobkową. Jak zauważa E. Czarny-Drożdziejko⁵⁷, powyższy zakaz można obejść poprzez przeniesienie udziałów lub akcji na współmałżonka czy innych bliskich. Może to powodować niebezpieczne skutki dla niezależności regulatora, a tym samym pluralizmu i wolności mediów ze względu na ryzyko faworyzowania członków rodziny w procesie koncesyjnym bądź kontrolnym.

4.5. Profesjonalizm

Rada Europy podkreśla, że w skład organów regulacyjnych powinni wchodzić eksperci z odpowiednimi kompetencjami⁵⁸. Niezależność regulatora jest związana z fachowością jego członków – im wyższe wymagania dotyczące wiedzy i doświadczenia, tym większa odporność na wpływy zewnętrzne. Konstytucja RP nie określa wymogów dla członków KRRiT, a ustawa RTV jedynie ogólnie wskazuje na potrzebę wyróżniania się wiedzą i doświadczeniem w zakresie mediów. Kryteria te są zbyt ogólne, co sprawia, że w praktyce regulację tę wypełnia się zupełnie dowolną treścią⁵⁹. Szczególny nacisk powinien zostać położony na „wyróżnianie się” danego kandydata – nie chodzi bowiem o osoby, które posiadają jakąkolwiek wiedzę i doświadczenie w zakresie środków społecznego przekazu, ale takie, które przewyższają swoją kompetencją innych kandydatów. Członkowie KRRiT powinni być niewątpliwymi autorytetami w swojej dziedzinie. Warto zwrócić uwagę, że w przepisach odnoszących się do organów regulacyjnych z innych sektorów często spotykane są wyższe i bardziej precyzyjne gwarancje profesjonalizmu oraz rękami prawidłowego wykonywania zadań regulacyjnych, w tym w przypadku Prezesa URE, Prezesa UKE, Prezesa UOKiK czy Prezesa UTK. Nie ulega zatem wątpliwości, że gwarancje fachowości KRRiT zostały ukształtowane w prawie w sposób niewystarczający⁶⁰. W związku z powyższym słuszne są postulaty zmian w prawie w celu dostosowania poziomu merytorycznego kandydatów do wymogów na stanowisku członka KRRiT⁶¹.

4.6. Finansowanie

W celu zapewnienia autonomii finansowej regulatora, powinien on dysponować wystarczającymi zasobami, niezależnymi od doraźnych decyzji organów publicznych lub prywatnych⁶². W wielu krajach regulatorzy są częściowo lub w całości finansowani ze środków komercyjnych, co pozwala zachować im właściwy dystans w stosunku do instytucji politycznych i uniezależnić się od budżetu państwa⁶³. Ograniczenie jednostronnego wpływu na budżet wzmacnia organizacyjną niezależność, a dodatkowe źródła dochodu lub specjalne procedury mogą chronić przed zewnętrznymi wpływami⁶⁴. Finansowanie KRRiT, w całości zależne od budżetu państwa⁶⁵, osłabia jej niezależność⁶⁶ i nie spełnia wymogów art. 30 ust. 4 dyrektywy AUM.

4.7. Przejrzystość działań

Przejrzystość działań KRRiT jest jedną z podstawowych zasad, realizowaną m.in. poprzez obowiązek corocznego sprawozdania z działalności przedstawianego Sejmowi, Senatowi oraz Prezydentowi. Ważnym przejawem wskazanej zasady jest jawność posiedzeń KRRiT, której podstawę prawną stanowi art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Jawność protokołów z posiedzeń KRRiT pozwala opinii publicznej na weryfikowanie, czy organ ten rzeczywiście działa bezstronnie, zatem decyzja o utajnieniu posiedzenia Rady powinna zostać podjęta wyłącznie w okolicznościach konstytucyjnie dopuszczonych. Krajowa Rada udostępnia, poprzez swoją stronę internetową, informacje i materiały związane z jej pracą i podejmowanymi decyzjami⁶⁷. Ekspertki podnoszą, że oprócz niedługich komunikatów zamieszczonych na stronie KRRiT, niewiele można dowiedzieć się o jej merytorycznych pracach, motywach podjęcia danej decyzji czy zamierzeniach mogących mieć istotne skutki dla działania mediów⁶⁸. W ramach przejrzystości działań postulowane jest także uregulowanie obowiązku prowadzenia konsultacji we wszystkich ważnych sprawach mających wpływ na funkcjonowanie mediów oraz publicznego informowania o wynikach takich konsultacji. Umożliwi to zainteresowanym stronom oraz opinii publicznej poznanie zamiarów KRRiT oraz motywów i racji, jakie jej przyświecają w kształtowaniu polityki medialnej, a także zajęcie wobec nich stanowiska⁶⁹.

4.8. Kolegialność, współpraca z rządem, funkcja prawotwórcza

Wśród regulacji konstytucyjnych i ustawowych można znaleźć wiele przepisów, które przyczyniają się do zwiększenia

57 E. Czarny-Drożdziejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 8.

58 Zalecenie Rec (2000) 23 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie niezależności i funkcji organów regulacyjnych dla sektora usług nadawczych, przyjęte przez Komitet Ministrów 20.12.2000 r. podczas 735. spotkania Zastępców Ministrów.

59 W. Lis, *Status prawny...*, s. 173.

60 Ł. Gajek, *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, Warszawa 2023, s. 1–130.

61 J. Dworak, S. Jędrzejewski, M. Kaczmarek-Śliwińska, K. Kościński, T. Kowalski, J. Weksler, *Media obywatelskie – założenia ustawy o mediach służby publicznej*, <https://www.google.com/>

url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.press.pl/attachments/media_obywatelskie_zalozenia_ustawy_o_mediach.pdf&ved=2ahUKEwj88Li3MKVAX_VfEDHS98Cp8QFnoECB0QAQ&usq=A-OvVaw2-3GoW3NFftCVQlxSh1zw (dostęp: 8.07.2026 r.), s. 11.

62 Zalecenie Rec (2000) 23 Komitetu Ministrów...

63 P. Stępa, *Zintegrowane ciało regulacyjne ds. komunikacji elektronicznej*, Analiza Biura KRRiT 2007/2, s. 51.

64 INDIREG, s. 54.

65 Art. 11 ust. 3 ustawy RTV.

66 Ł. Gajek, *Administracyjne kary pieniężne...*

67 Zob. <https://www.gov.pl/web/krrit/co-robimy> (dostęp: 19.01.2026 r.).

68 J. Dworak, S. Jędrzejewski, M. Kaczmarek-Śliwińska, K. Kościński, T. Kowalski, J. Weksler, *Media obywatelskie...*, s. 14.

69 J. Dworak, S. Jędrzejewski, M. Kaczmarek-Śliwińska, K. Kościński, T. Kowalski, J. Weksler, *Media obywatelskie...*, s. 14.

niezależności KRRiT. W pierwszej kolejności warto podkreślić kolegialny charakter Krajowej Rady. Jak zauważono w INDIREG⁷⁰, organy wieloosobowe są zazwyczaj bardziej odporne na wpływy zewnętrzne niż pojedyncze osoby, zaś decyzje organu wieloosobowego są uznawane za bardziej wyważone. Innym przejawem niezależności KRRiT jest jej kompetencja do projektowania w porozumieniu z premierem kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy RTV), co wskazuje na partnerski charakter relacji między KRRiT i rządem w zakresie realizacji tej kompetencji. Krajowa Rada może także opiniować projekty ustaw i umów międzynarodowych dotyczących mediów, chroniąc swoją niezależność⁷¹. Dodatkowo, KRRiT może wydawać rozporządzenia. Ma prawo do uchwalania własnego regulaminu, co zapewnia jej samodzielność w wewnętrznym funkcjonowaniu.

4.9. Nieusuwalność

Istotną gwarancją niezależności KRRiT jest zasada nieusuwalności jej członków przed upływem kadencji⁷². Ustawa RTV określa jednak zamknięty katalog sytuacji, w przypadku których dopuszczalne jest przedwczesne odwołanie członka Krajowej Rady, m.in. zrzeczenie się funkcji czy skazanie prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej. Ograniczenie możliwości odwołania członków KRRiT zapewnia stabilność i niezależność składu tego organu, eliminując dowolność decyzji podejmowanych w tym zakresie przez organ powołujący⁷³. Dzięki temu członkowie KRRiT zyskują skuteczne zabezpieczenie przed ewentualnymi konsekwencjami politycznymi w przypadku, gdy odmówią podporządkowania się naciskom ze strony większości parlamentarnej lub Prezydenta Rzeczypospolitej⁷⁴.

4.10. Rada Mediów Narodowych

Należy wreszcie odnieść się do niezależności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z perspektywy utworzenia organu dla niej konkurencyjnego⁷⁵ – Rady Mediów Narodowych. Na mocy nowelizacji ustawy RTV ustawą z 30.12.2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji⁷⁶ KRRiT odebrano część kompetencji dotyczących mediów publicznych. Wprowadzone zmiany zostały uznane za niekonstytucyjne na mocy wyroku TK z 13.12.2016 r., K 13/16⁷⁷, w zakresie, w jakim wyłączyły udział KRRiT w kreowaniu składu organów wewnętrznych spółek publicznej telewizji i radiofonii (zarządu i rad nadzorczych). Zdaniem TK pozbawienie Krajowej Rady mechanizmu, za pomocą którego może wpływać na kierunek działań spółek publicznej radiofonii i telewizji, sprawia, że brak jest jakiegokolwiek powiązania między sferą funkcjonowania tych spółek a funkcjami KRRiT, wynikającymi z wykonywania zadań

określonych w Konstytucji RP. Konstytucja RP nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji, nie przesądza przez to o wielu szczegółowych elementach tego modelu. Nie można zatem wykluczyć wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne – oprócz KRRiT – organy władzy publicznej. Niemniej, jak ocenił TK, „nie można wykreować modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, ale rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane zostanie innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające. Konstytucyjne ujęcie KRRiT, a więc charakter zadań powierzonych temu organowi i jego specyfika ustrojowa, podkreślająca niezależność od rządu, wskazują, że to KRRiT ma mieć pozycję dominującą w ramach ukształtowanego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji”⁷⁸.

Samo istnienie kilku organów krajowych regulujących sektor mediów audiowizualnych nie jest zabronione przez prawo unijne – art. 30 ust. 1 dyrektywy AUM dopuszcza wyznaczenie jednej lub kilku krajowych władz lub organów regulacyjnych. Należy jednak pamiętać, że powierzenie funkcji regulacyjnych kolejnym organom powinno zostać dokonane z uwzględnieniem wymogów dotyczących niezależności ujętych w dyrektywie AUM. W orzecznictwie dotyczącym regulatorów sektorowych Trybunał Sprawiedliwości UE podkreśla, że prawo unijne zezwala, aby państwo członkowskie przydzieliło zadania regulacyjne wielu organom „z zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu swoich funkcji każdy z tych organów spełnia przewidziane w dyrektywie ramowej wymogi dotyczące kompetencji, niezależności, bezstronności i przejrzystości”⁷⁹. Zatem warunkiem współistnienia kilku organów jest to, aby każdy z nich cieszył się wymaganym stopniem niezależności, czego z pewnością nie można powiedzieć o Radzie Mediów Narodowych.

Należy dodać, że samo redukovanie kompetencji organu regulacyjnego jest uważane za osłabienie jego niezależności. W INDIREG wskazano, że jednym z wskaźników faktycznej niezależności jest ocena, czy krajowe prawo ogranicza zadania i uprawnienia organu regulacyjnego. Autorzy raportu podkreślają, że organowi regulacyjnemu należy udzielić wyraźnego umocowania w przepisach prawa oraz zapewnić jego stabilność. Ograniczenie zadań lub ingerencja w podstawowe ramy prawne negatywnie oddziałuje na zdolność regulatora do opierania się wpływom zewnętrznym, co może być oznaką nacisku na organ.

5. Brak niezależności polskiego regulatora mediów jako problem ponadnarodowy

Braki w zakresie niezależności polskiego regulatora dostrzegła Komisja Europejska w publikowanym od 2020 r. sprawozdaniu na temat praworządności, w którym jeden z obszarów tematycznych dotyczy pluralizmu i wolności mediów. Kwestia niezależności KRRiT była podnoszona w każdym kolejnym wydaniu sprawozdania KE. Komisja wyraziła obawy co do utworzenia Rady Mediów Narodowych i odebrania w związku z tym KRRiT części kompetencji, a także niewykonania wyroku TK

70 INDIREG, s. 380.

71 W. Lis, *Status prawny...*, s. 174.

72 Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006/3, poz. 32.

73 S. Patyra [w:] *Ustawa o radiofonii...*, art. 7.

74 S. Patyra [w:] *Ustawa o radiofonii...*, art. 7.

75 A. Grzesiok-Horosz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019/27, s. 105.

76 Dz.U. z 2016 r. poz. 25 ze zm.

77 OTK-A 2016/101.

78 Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16.

79 Wyrok TS z 17.09.2015 r., C-85/14, KPN BV przeciwko Autoriteit Consument en Markt (ACM), EU:C:2015:610, pkt 57.

w tej sprawie⁸⁰. Komisja zwróciła również uwagę na występującą do niedawna sytuację przedłużającej się procedury nieodnawiania koncesji kanału TVN 24⁸¹, jak i TVN7⁸², a także na zróżnicowane podejście KRRiT do wykonywania uprawnień kontrolnych wobec mediów publicznych z jednej strony, a nadawców prywatnych z drugiej strony⁸³. W sprawozdaniu z 2023 r. KE wyraziła obawy co do funkcjonalnej niezależności KRRiT z uwagi m.in. na obecny skład KRRiT, który może doprowadzić do jej jeszcze większego upolitycznienia⁸⁴. W najnowszym wydaniu sprawozdania, z 8.07.2025 r., Komisja zaznaczyła, że obawy dotyczące bezstronności i niezależności KRRiT nadal się utrzymują⁸⁵.

Aktywność Komisji Europejskiej w powyższym zakresie jest istotna, ponieważ KE ma szczególne uprawnienia, z których może skorzystać w celu wyegzekwowania niezależności krajowego regulatora. W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom (art. 258 TFUE) może sprawdzić, czy państwo członkowskie wdrożyło przepisy dyrektywy AUM lub czy przepisy krajowe realizują postanowienia EMFA, co w razie braku właściwej reakcji ze strony państwa może doprowadzić do skierowania sprawy do TSUE, który z kolei może nałożyć odpowiednią karę finansową.

W powyższym kontekście warto odnieść się do przełomowego wyroku TS z 26.02.2026 r., C-92/23, Komisja Europejska przeciwko Węgrom⁸⁶. Rozpoznana przez TS sprawa dotyczy węgierskiej rady ds. mediów (Médiatanács), która odmówiła przedłużenia koncesji stacji radiowej Klubrádió, a następnie wykluczyła tę stację z udziału w postępowaniu przetargowym dotyczącym przydziału częstotliwości radiowych, unieważniając złożoną przez nią ofertę. Trybunał uznał, że działania węgierskiej rady ds. mediów oraz przepisy krajowe, na podstawie których działała, uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na gruncie prawa unijnego, w tym zasadom: proporcjonalności, przejrzystości i dobrej administracji, a także art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁸⁷, który dotyczy wolności wypowiedzi, poglądów oraz wolności i pluralizmu mediów. Trybunał podkreślił, że „wolność mediów związana z wolnością nadawania obejmuje nie tylko prawo do przekazywania informacji, ale również, w sposób nierozzerwalny, prawo do wykorzystywania wszelkich odpowiednich środków do rozpowszechniania informacji i przekazywania ich jak największej liczbie odbiorców”⁸⁸, zaś do „środków rozpowszechniania zalicza się widmo radiowe, które ze względu na kluczową rolę, jaką media audiowizualne, takie jak radio i telewizja, odgrywają w kształtowaniu opinii publicznej, stanowi ważny sposób

korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji”⁸⁹. Tym samym TS potwierdził, że decyzje państw członkowskich w zakresie zezwalania (bądź odmowy) rozpowszechniania informacji (np. koncesje na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych) mogą zagrażać wolności i pluralizmowi mediów i jako takie podlegają kontroli nie tylko z perspektywy prawa wtórnego Unii, lecz także jej prawa pierwotnego. Omawiany wyrok stanowi jasny sygnał dla państw członkowskich, że w zakresie, w jakim decyzje ich audiowizualnych organów regulacyjnych zawężają lub ograniczają rozpowszechnianie informacji przez nadawców, konieczne jest zweryfikowanie, czy taka ingerencja nie narusza praw podstawowych gwarantowanych przez prawo unijne.

Na kwestię niezależności polskiego regulatora mediów zwrócił uwagę Parlament Europejski w Rezolucji z 16.09.2021 r.⁹⁰ Parlament Europejski zaznaczył, że Polska nie wdrożyła jeszcze wszystkich wymogów dyrektywy AUM, a zwłaszcza wymogów dotyczących niezależności krajowego regulatora rynku mediów oraz wezwał Komisję, aby zapewniła prawidłowe wdrożenie dyrektywy, w szczególności odnośnie do niezależności regulacji mediów. Wskazał ponadto, że niezależność polskiego regulatora budzi obawy co do wdrażania procedur mianowania i rozliczalności przed KRRiT, oraz że Rada Mediów Narodowych nie ma odpowiednich gwarancji funkcjonalnej niezależności od partii politycznych i rządu.

Potrzeba zwiększenia standardu niezależności KRRiT była przedmiotem licznych opracowań eksperckich. Warto przytoczyć wyniki najnowszej edycji raportu Monitora Pluralizmu Mediów, gdzie wskaźnik niezależności i skuteczności polskiego regulatora mediów osiągnął średni poziom ryzyka wynoszący 43%. Wskazano, że „Działania regulacyjne KRRiT charakteryzowały się brakiem przejrzystości i bezstronności, szczególnie w odniesieniu do decyzji nakładających kary, opóźnień w przyznawaniu koncesji oraz tymczasowego blokowania środków finansowych dla mediów publicznych”⁹¹.

Niezależność polskiego regulatora ds. mediów została oceniona także w raporcie przygotowanym przez Europejskie Obserwatorium Audiowizualne (międzynarodową organizację działającą przy Radzie Europy) z 2019 r. Wskazano w nim, że „Z jednej strony przepisy konstytucyjne i ramy regulacyjne wydają się być zgodne z dyrektywą i zaleceniami Rady Europy w odniesieniu do KRRiT. Z drugiej strony sposób, w jaki przepisy są stosowane i wdrażane w praktyce, ujawnia ryzyko politycznego wpływu na działalność regulacyjną”. W ocenie twórców raportu jednym z najsłabszych elementów faktycznej niezależności są procedury powoływania członków Krajowej Rady. Wskazano ponadto, że odpowiedzialność KRRiT zdaje się być ściśle powiązana z poparciem politycznym, zwłaszcza odnośnie do większościowej partii politycznej reprezentowanej w parlamencie. Wobec tego zaproponowano, że „wdrażanie procedur powoływania, jak i rozliczalność mogłyby w większym stopniu odzwierciedlać komponent publiczny, na przykład poprzez zaangażowanie organizacji społecznych, edukacyjnych

80 Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, 20.07.2021 r., SWD(2021) 722 final, s. 25.

81 Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., s. 24.

82 Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, 13.7.2022 r., SWD(2022) 521 final, s. 24.

83 Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, 5.7.2023 r., SWD(2023) 821 final, s. 29.

84 Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r....

85 Sprawozdanie na temat praworządności z 2025 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, 8.7.2025 r., SWD(2025) 921 final, s. 17.

86 EU:C:2026:108, dalej: wyrok C-92/23, Klubrádió.

87 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

88 Wyrok C-92/23, Klubrádió, pkt 357.

89 Wyrok C-92/23, Klubrádió, pkt 358.

90 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16.09.2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce (2021/2880(RSP)) (2022/C 117/16) (Dz.Urz. UE C 117 z 2022 r., s. 151).

91 B. Klimkiewicz, *Monitoring media pluralism in the European Union, Results of the MPM2025*, Country report: Poland, European University Institute (EUI), Fiesole 2025, s. 5.

i innych reprezentujących różne segmenty społeczeństwa”. W raporcie zwrócono również uwagę na osłabienie kompetencji KRRiT w związku z utworzeniem Rady Mediów Narodowych, która nie ma odpowiednich zabezpieczeń funkcjonalnej niezależności, w szczególności od partii politycznych i rządu⁹².

Z kolei w raporcie przygotowanym w ramach Media Freedom Rapid Response – ogólnoeuropejskiego mechanizmu, który śledzi, monitoruje i reaguje na naruszenia wolności prasy i mediów w państwach członkowskich UE i krajach kandydujących – sprecyzowano rekomendacje pod adresem reformy KRRiT⁹³. Według autorów raportu taka reforma powinna obejmować odpolitycznienie procesu mianowania członków KRRiT w celu zapewnienia, że kandydaci są mianowani w drodze przejrzystych, otwartych i niedyskryminujących procedur na podstawie ich umiejętności zawodowych i doświadczenia z wyraźnymi gwarancjami neutralności politycznej. Ponadto wskazano na konieczność zapewnienia, że procesy związane z koncesjonowaniem i nakładaniem kar podlegają jasnym i przejrzystym procedurom oraz kolegialnemu podejmowaniu decyzji, które powinny być należycie uzasadnione w oparciu o polskie przepisy dotyczące regulacji radiofonii i telewizji.

Problematyka braku niezależności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie ogranicza się zatem wyłącznie do jej ukształtowania w przepisach prawa. Zgodnie z art. 30 ust. 2 dyrektywy AUM krajowe organy regulacyjne powinny wykonywać swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty oraz zgodnie z celami dyrektywy AUM, w tym m.in. pluralizmem mediów. Praktyka funkcjonowania tego organu na przestrzeni ostatnich lat pokazuje, jak daleko KRRiT odbiega od jej faktycznej niezależności, na co zwracają uwagę zarówno instytucje krajowe⁹⁴, jak i zagraniczne, wskazane powyżej. Działania KRRiT w składzie ukształtowanym w czasie rządów partii Prawa i Sprawiedliwości nierzadko oceniane były przez opinię publiczną jako stronnicze. Zastrzeżenia wzbudzała zwłoka KRRiT z przedłużeniem koncesji dla stacji telewizyjnych wchodzących w skład grupy TVN S.A., w tym dla TVN24 i TVN7⁹⁵. W omawianej sprawie podjęcie decyzji zajęło KRRiT, odpowiednio, 19 oraz 11 miesięcy. Zdaniem J. Goli „Przewodniczący KRRiT działał w tym przypadku bezprawnie. Kolejna koncesja jest bowiem przedłużeniem decyzji poprzedniej i gdy nie zachodzi jedna z przesłanek z art. 38 ust. 1 lub 2 [ustawy RTV], przedłużenie koncesji powinno dokonywać się automatycznie”⁹⁶. Należy również zwrócić uwagę na nakładanie przez KRRiT rekordowo wysokich kar wobec nadawców nieprzychylnych władzy. W ramach przykładu można wskazać nałożenie w 2017 r. na stację TVN24 kary w wysokości blisko 1,5 mln zł za sposób relacjonowania kryzysu sejmowego w dniach 16–18.12.2016 r. (karę tę Rada uchyliła w styczniu 2018 r.). Realizacja uprawnień kontrolnych wobec

niektórych nadawców jest zestawiana z nastawieniem KRRiT do skarg składanych wobec TVP w latach 2015–2023, co przejawiało się daleko idącą wyrozumiałością wobec propagandowej działalności telewizji publicznej⁹⁷. To nastawienie KRRiT zmieniło się jednak po wydarzeniach z grudnia 2023 r., gdy Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego postawił w stan likwidacji spółki publicznej radiofonii i telewizji. Na mocy uchwały KRRiT z 7.02.2024 r. środki z wpływów z opłat abonamentowych zostały przekazane przez Przewodniczącego Krajowej Rady na rachunki depozytowe Ministra Finansów, prowadzone dla sądów właściwych dla spółek mediów publicznych⁹⁸. Innymi słowy, wstrzymane zostało wypłacanie środków pieniężnych spółkom mediów publicznych z zebranego abonamentu radiowo-telewizyjnego. Krajowa Rada opublikowała także raport z monitoringu serwisu informacyjnego TVP, przeprowadzony w okresie od 21.12.2023 r. do 31.03.2024 r.⁹⁹ Należy przy tym zwrócić uwagę, że w poprzednich latach KRRiT konsekwentnie uchylała się od przeprowadzania monitoringów, w tym dotyczącego przekazu medialnego kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego i parlamentu krajowego w 2019 r., a także w 2023 r. oraz kampanii prezydenckiej w 2020 r., pomimo licznych apelów w tej sprawie¹⁰⁰.

6. Uwagi końcowe

Uwzględniając całokształt regulacji prawnych, które odnoszą się do KRRiT, a także praktyczne aspekty działalności tego organu, należy stwierdzić, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie spełnia standardów niezależności krajowego organu regulacyjnego wyznaczonych w art. 30 dyrektywy AUM i wzmocnionych postanowieniami EMFA. Wszystkie wyżej wskazane kwestie wymagają natychmiastowej uwagi i reform, aby zapewnić KRRiT niezależność, która stanowi fundament prawidłowego funkcjonowania regulatorów mediów w Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że prawo unijne nie określa jednego, uniwersalnego modelu niezależności krajowego regulatora. Niezależność to pojęcie niejako „szyte na miarę”¹⁰¹ i powinno uwzględniać nie tylko obiektywne, międzynarodowe wzorce, lecz także przede wszystkim dostosować swoje kryteria do realiów kultury prawnej w danym państwie. W przypadku Polski standardy niezależności organu regulacyjnego mediów powinny znajdować się na możliwie najwyższym poziomie. Jak pokazuje historia funkcjonowania tego organu, KRRiT od zawsze była przedmiotem szczególnego

92 B. Klimkiewicz, *PL – Poland* [w:] *The independence of media regulatory authorities in Europe*, red. M. Cappello, Strasbourg, 2019, s. 98.

93 Zob. rekomendacje MFRR z początku 2024 r.: <https://www.mfrr.eu/poland-mfrr-reasserts-recommendations-for-democratic-reform-for-press-freedom-and-public-media/> (dostęp: 19.01.2026 r.).

94 Przykładowo zob. Pismo RPO do Przewodniczącego KRRiT z 4.08.2021 r., VII.716.23.2021.MAW.

95 Pismo RPO do Przewodniczącego KRRiT...

96 J. Gola, *Koncesja na rozpowszechnianie programów telewizyjnych w polskim systemie prawnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022/4101, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki: księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, red. K. Kiczka, W. Małecki, Wrocław 2022, s. 621.

97 Zob. S. Ananicz, *Upolitycznienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: nowy front w konflikcie Polski z Unią Europejską o praworządność? Komentarz*, s. 3, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/S.Ananicz_Upolitycznienie-KRRiT.nowy_front_w_konflikcie_Polski-z-UE_.pdf (dostęp: 8.07.2026 r.).

98 Komunikat KRRiT z 23.03.2024 r., <https://www.gov.pl/web/krrit/krrit-i-jej-przewodniczacy-dzialaja-na-podstawie-obowiazujacych-przepisow-prawa-wszystkie-dzialania-dotyczace-srodkow-z-abonamentu-sa-calkowicie-legalne--oswiadczenie-przewodniczacego-krrit> (dostęp: 19.01.2026 r.).

99 Komunikat KRRiT z 22.04.2024 r., <https://www.gov.pl/web/krrit/ogromny-spadek-ogladalnosci-serwisu-informacyjnego-tvp-1930-raport-z-monitoringu-krrit> (dostęp: 19.01.2026 r.).

100 Wirtualnedia.pl, *KRRiT nie planuje monitoringu w czasie kampanii. Świrski: TVP uzupełnia dramatyczne braki mediów komercyjnych*, <https://www.wirtualnedia.pl/artikul/krrit-nie-planuje-monitoringu-w-czasie-kampanii-swirski-tvp-uzupelnia-dramatyczne-braki-mediow-komercyjnych> (dostęp: 19.01.2026 r.).

101 Por. opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka z 23.01.2018 r., C-530/16, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2018:29, pkt 32, 34.

zainteresowania polityków. Tym bardziej reforma przepisów dotyczących KRRiT powinna zostać dokonana przez prawodawcę rozsądnego i działającego dla dobra wspólnego wszystkich obywateli. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna stać się organem, który zapewni pluralizm przekazu medialnego, wolność mediów i którego pozycja będzie stabilna. Dla zrealizowania tego postulatu konieczne są długofalowe zmiany – zarówno w kształcie samej instytucji, jak i w jej funkcjonowaniu oraz relacjach z innymi podmiotami, aby mogła efektywnie realizować swoje cele i misję.

Abstract

Aleksandra Mierzejewska

Attorney-at-law trainee at the Warsaw Bar Association, Poland
(ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7860-3740>).

Independence of National Regulators for Audiovisual Media Services in the Light of European Union Law

Keywords: National Broadcasting Council, national regulator, independence, media law, Audiovisual Media Services Directive, European Media Freedom Act

The role of national regulators has become a key element in the assurance of pluralism, consumer protection and the maintenance of an appropriate quality of media content in the context of the rapidly developing audiovisual media market. The European Union has set a minimum standard of independence for these regulators that each Member State must ensure. Polish regulations regarding the media regulator – the National Broadcasting Council – do not meet EU requirements. Instead, the NBC has been entangled in political disputes for many years, thus increasing its vulnerability to external influence. A fundamental reform of this regulator is needed, in order to comply with EU standards, which will ensure its stability and appropriate autonomy from the state authorities.

Bibliografia/References

Ananicz S., *Upolitycznienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: nowy front w konflikcie Polski z Unią Europejską o praworządność? Komentarz*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/S.Ananicz_Upolitycznienie-KRRiT.nowy_front_w.konflikcie.Polski-z.UE_.pdf (dostęp: 8.07.2026 r.).
Batura O., Kozak M., Study on the NRA independence Final Report, https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-02/BoR%20%2822%29%20189%20_Report%20on%20NRAs%20Independence.pdf (dostęp: 19.01.2026 r.).
Bernatt M., Sznajder M., *Praworządność w prawie gospodarczym – o rozszerzeniu stosowania testu LM w wyroku Sądu w sprawie T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej i płynących z tego konsekwencjach dla stosowania prawa konkurencji w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/12.
Boganowicz P., *O niektórych trudnościach związanych z testem LM w prawie konkurencji – uwagi na tle wyroku Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/12.
Brogi E. i in., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, 2023, Study PE 747.930.
Brogi E., Nenadic I., *Why the European Media Freedom Act is a groundbreaking step for Europe*, <https://euideas.eu.eu/>

why-the-european-media-freedom-act-is-a-groundbreaking-step-for-europe (dostęp: 19.01.2026 r.).
Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
Cole M.D., Etteldorf C., *European Media Freedom Act – Background Analysis*, European Parliament, Brussels 2023.
Czarny-Drożdziejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
Dworak J., Jędrzejewski S., Kaczmarek-Śliwińska M., Kościński K., Kowalski T., Weksler J., *Media obywatelskie – założenia ustawy o mediach służby publicznej*, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.press.pl/attachments/media_obywatelskie_zalozenia_ustawy_o_mediach.pdf&ved=2ahUKEwj88Li3MKVaxX_VfEDHS98Cp8QFnoECB0QAQ&usg=AOvVaw2-3GoW3NfCVQlxSh1zw (dostęp: 8.07.2026 r.).
Gajek Ł., *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, Warszawa 2023.
Gola J., *Koncesja na rozpowszechnianie programów telewizyjnych w polskim systemie prawnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022/4101, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki: księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, red. K. Kiczka, W. Małcki, Wrocław 2022.
Grzesiok-Horosz A., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019/27.
Holtz-Bacha C., *Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths?*, „European Journal of Communication” 2024/1(39).
Jakubowicz K., *Media Publiczne. Początek końca czy nowy początek*, Warszawa 2007.
Klimkiewicz B., *Monitoring media pluralism in the European Union, Results of the MPM2025, Country report: Poland*, European University Institute (EUI), Fiesole 2025.
Klimkiewicz B., PL – Poland [w:] *The independence of media regulatory authorities in Europe*, red. M. Cappello, Strasbourg, 2019.
Lis W., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015/3.
Mutu A., *The determinants of independence of audiovisual media regulators: the scope of Article 30* [w:] P.P. Parcu, E. Brogi, *Research handbook on EU Media Law and Policy*, Cheltenham 2021.
Patyra S. [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021.
Polyák G., *Monitoring the independence of the media regulatory body as an effective enforcement mechanism for the implementation of the AVMSD (non-final version)*, https://www.researchgate.net/publication/362495860_Monitoring_the_independence_of_the_media_regulatory_body_as_an_effective_enforcement_mechanism_for_the_implementation_of_the_AVMSD (dostęp: 19.01.2026 r.).
Sadomski J. [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
Stępka P., *Zintegrowane ciała regulacyjne ds. komunikacji elektronicznej*, Analiza Biura KRRiT 2007/2.
Szydło M., *Wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych* [w:] *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013.
Tambini D., *The EU is taking practical measures to protect media freedom. Now we need theory*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2023, <https://cmpf.eui.eu/the-eu-is-taking-practical-measures-to-protect-media-freedom-now-we-need-theory/> (dostęp: 19.01.2026 r.).